



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**

**PER UN NUOVO SOSTEGNO ALLO SVILUPPO LOCALE:  
PATTI TERRITORIALI E SERVIZI AL TERRITORIO  
NEL NUOVO SCENARIO ECONOMICO**

di Sebastiano Fadda

AREA  
ECONOMICO-POLITICA  
ECONOMIA

3

Working Paper n° 24, 2001

GLI STUDI  
ROMA TRE



8 WP 24  
388183



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

Working Paper n° 24, 2001

*Comitato Scientifico*

Franco Bonelli  
Mariano D'Antonio  
Guido Fabiani  
Pierangelo Garegnani  
Paolo Leon  
Giancarlo Martinengo  
Maria Paola Potesto  
Guido Maria Rey

UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
ROMA TRE  
DIPARTIMENTO DI  
ECONOMIA  
E STATISTICA

- I "Working Papers" del Dipartimento di Economia svolgono la funzione di divulgare tempestivamente, in forma definitiva o provvisoria, i risultati di ricerche scientifiche originali. La loro pubblicazione è soggetta all'approvazione del Comitato Scientifico.
- Per ciascuna pubblicazione vengono soddisfatti gli obblighi previsti dall'art. 1 del D.L.L. 31.8.1945, n. 660 e successive modifiche.
- Copie della presente pubblicazione possono essere richieste alla Redazione.

**REDAZIONE:**

Dipartimento di Economia  
Università degli Studi di Roma Tre  
Via Ostiense, 139 - 00154 Roma  
Tel. 0039-6-57374003 fax 0039-6-57374093  
E-mail: dip\_eco@uniroma3.it

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
**DIPARTIMENTO DI ECONOMIA**

**PER UN NUOVO SOSTEGNO ALLO SVILUPPO LOCALE:  
PATTI TERRITORIALI E SERVIZI AL TERRITORIO  
NEL NUOVO SCENARIO ECONOMICO**

di Sebastiano Fadda

## SOMMARIO

Premessa	1
1. PARTE PRIMA. LE CHIAVI INTERPRETATIVE	5
1.1 La prima chiave. Il decentramento	6
1.2 La seconda chiave. La dinamica dei sistemi locali	9
1.3 La terza chiave. Globalizzazione dei mercati e Unione Europea	12
1.4 Le prospettive per il sostegno allo sviluppo locale	15
2. PARTE SECONDA. I PATTI TERRITORIALI	22
2.1 La fase di concertazione e di preparazione	23
2.2 La fase della progettazione	25
2.3 La fase dell'approvazione	28
2.4 La fase dell'attuazione	30
3. PARTE TERZA. PATTI E SVILUPPO LOCALE: UNA PROSPETTIVA DI EVOLUZIONE	32
3.1 La base. Scelte strategiche definite localmente	33
3.2 Una struttura di supporto allo strumento pattizio	39
3.3 Strumenti metodologici	42

## Premessa\*

Negli anni recenti si sono venute sperimentando in Italia nuove forme di intervento a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno, fondate su progetti territoriali mirati allo sviluppo locale e basati su accordi tra soggetti pubblici e privati operanti in specifici contesti territoriali. La tipologia di tali forme è molto ampia, e comprende gli Accordi di Programma, le Intese Istituzionali di Programma, i Patti territoriali, i Contratti d'Area e i Contratti di Programma. (Giannola, 2000).

Nel sistema di strumenti di intervento così creato, un ruolo di grande rilievo è occupato dalla tipologia del "patto territoriale". Questo viene istituito nel decreto legge 23 giugno 1995 n.244 (poi convertito nella legge n. 341 del 1995) e definito come "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94) 1835 del 29 luglio 1994 della Commissione dell'Unione Europea".

Per l'efficace utilizzazione di tutte le risorse finalizzate allo sviluppo del territorio nazionale, comprese esplicitamente le aree depresse, viene quindi istituita presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica la "Cabina di regia nazionale", le cui competenze (tranne quelle relative ai fondi strutturali) vengono successivamente attribuite al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero del Tesoro (DPR 20 febbraio 1998, n.38).

Nel 1996 (legge 23 dicembre, n. 662) l'applicabilità del patto territoriale, in considerazione della "funzione trainante per l'occupazione", viene estesa a tutto il territorio nazionale; esso viene ridefinito come "l'accordo promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (con i contenuti di cui alla lettera c) relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale".

---

\* La presente ricerca ha usufruito di un contributo di Sviluppo Italia, che si ringrazia per l'autorizzazione a divulgarne le conclusioni, delle quali è responsabile solo l'autore.

Tutte le competenze in materia di programmazione negoziata, inclusi i patti territoriali, sono state accorpate nel Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, e sono così definite dal DPR n.38/1998:

- programmazione economico finanziaria degli interventi sulla base di linee programmatiche generali deliberate dal CIPE;
- coordinamento e verifica sul complesso dell'azione pubblica nelle aree depresse;
- studio e pianificazione degli interventi di sviluppo delle aree depresse provvedendo alla valutazione e all'ammissione a finanziamento dei relativi progetti e all'erogazione delle agevolazioni;
- promozione e gestione degli strumenti di programmazione negoziata;
- vigilanza sull'attuazione degli interventi.

Per ciò che concerne il monitoraggio e la valutazione, è stato previsto dalla legge n.144/1999 che le amministrazioni centrali e regionali creassero e rendessero operativi dei propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti in grado di garantire, in raccordo con il Nucleo incardinato presso il Ministero del Tesoro, il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica degli interventi. Sulla base delle attività di monitoraggio svolte dai nuclei suindicati, un "Sistema di monitoraggio degli investimenti Pubblici (MIP) dovrebbe essere in grado di fornire, tramite il CIPE presso cui è incardinato, un efficiente flusso di informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo.

La vicenda della programmazione negoziata, e dei patti territoriali in essa, si è snodata dunque, secondo la descrizione fatta dalla Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2000), in quattro fasi principali:

- una prima fase di sperimentazione, durante la quale, a seguito dell'azione di promozione esercitata dal Cnel, si sono avviati alcuni laboratori territoriali in cui parti sociali, amministrazioni locali e imprenditori hanno incominciato ad elaborare patti per lo sviluppo;
- una seconda fase in cui si è recepita l'esperienza, si è sistemato tutto il complesso degli istituti della programmazione negoziata e si è

ricosciuto ai patti il ruolo di strumento primario per lo sviluppo locale;

- una terza, caratterizzata da un processo di ristrutturazione delle istituzioni centrali di riferimento e di coordinamento (Ministero del Tesoro, Dipartimento per le politiche di sviluppo, CIPE) ;
- una quarta, caratterizzata dall'assunzione di provvedimenti tesi a dare trasparenza al processo di selezione e a superare le difficoltà procedurali ed operative che ostacolano il loro corretto funzionamento.

E' la quarta fase che ha prodotto la fisionomia definitiva dei patti ed è tale fisionomia che, nel contesto della strumentazione complessiva orientata al sostegno dei processi di sviluppo locale (particolarmente per il Mezzogiorno), deve essere sottoposta ad esame per valutarne la congruità e la adeguatezza rispetto ai nuovi scenari economici.

Le considerazioni e le critiche che a questo proposito si trovano nella letteratura non sembrano muovere da una considerazione generale del problema dello sviluppo locale nell'attuale scenario economico, ma sono piuttosto articolate su due direttrici principali: la complessità oggettiva del processo decisionale e gestionale aggravata dalla limitata efficienza delle amministrazioni pubbliche in generale e da quelle del Mezzogiorno in particolare (quest'ultima sottolineata con molta enfasi in: De Vivo, 2000), e le resistenze alla logica del cambiamento mostrate dalle istituzioni locali. Anche una recente indagine svolta dall'ISTAT sui patti territoriali (ISTAT, 1999) si conclude individuando come principali ostacoli alla loro efficacia la scarsa tempestività dei finanziamenti, l'inefficienza burocratica, l'incertezza procedurale e la mancata definizione delle competenze.

E' invece necessario sottoporre ad una valutazione più ampia lo strumento dei patti, verificando **la congruenza della struttura dello strumento con la metodologia dello sviluppo locale**. In altre parole, è necessario verificare se la metodologia espressa dallo strumento pattizio in quanto tale rappresenti una risposta adeguata alle esigenze che l'attuale evoluzione dello scenario economico pone per il sostegno allo sviluppo dei sistemi locali, e particolarmente di quelli del Mezzogiorno. Il problema della efficienza gestionale e operativa dello strumento pattizio è, evidentemente, imprescindibile; ma a nulla varrebbe compiere progressi su questo piano se lo strumento in sé risultasse inidoneo rispetto agli obiettivi dello sviluppo locale.

E' questo tipo di riflessione e di valutazione, di carattere prettamente metodologico, tuttora assente nella letteratura, che si intende svolgere nelle pagine seguenti. La riflessione parte dalla individuazione di alcuni parametri di riferimento, o chiavi interpretative, della problematica dello sviluppo locale, i quali consentiranno di enucleare quei principi metodologici dello sviluppo locale che tutti gli interventi ad esso finalizzati dovranno rispettare, **qualunque sia** la loro denominazione e la specifica forma organizzativa.

## ***1. PARTE PRIMA. LE CHIAVI INTERPRETATIVE.***

Il problema del sostegno ai processi di sviluppo locale richiede di essere inquadrato sotto tre chiavi di volta alle quali può farsi risalire la connotazione che esso assume nell'attuale evoluzione degli scenari economici.

La prima chiave di volta è costituita dal processo di decentramento, che introduce profili di novità sia sul piano amministrativo sia sul piano delle politiche industriali e delle politiche di sviluppo in genere. Questi riguardano principalmente la redistribuzione di poteri e competenze ai diversi livelli territoriali e la definizione delle modalità e degli strumenti di coordinamento delle decisioni politiche ed economiche dei diversi livelli.

La seconda è costituita dalla emergente dinamica dei sistemi locali. E' l'evoluzione dei processi in atto nei sistemi produttivi locali che genera la domanda di nuovi strumenti di promozione dello sviluppo e in generale di coordinamento del comportamento e delle scelte degli agenti economici. Gli strumenti devono essere disegnati per rispondere a tale domanda; non si può pensare, al contrario, che strumenti ed istituzioni possano essere esogenamente introdotti ed essere al tempo stesso efficaci ai fini dello sviluppo dei sistemi territoriali locali.

La terza è costituita dai processi di rafforzamento delle dinamiche dell'Unione Europea e di quelle inerenti alla globalizzazione dei mercati. La stessa visione sistemica delle realtà economiche, considerata come un sistema complesso ed evolutivo, comporta che i sistemi locali siano considerati aperti, e cioè parti di un sistema più ampio nel quale si manifestano flussi che attraversano i loro confini. La stessa definizione del perimetro del sistema rilevante viene sostanzialmente a dipendere, in un sistema di sistemi, dal punto di osservazione prescelto. In questa prospettiva emerge la problematica della competitività tra i sistemi, osservabile sia sotto il profilo del flusso commerciale, sia sotto il profilo della attrazione di capitali per investimenti produttivi.

Perché la scelta di queste tre coordinate per inquadrare il problema degli strumenti di sostegno allo sviluppo locale? La risposta sta nella considerazione che la metodologia stessa dello sviluppo locale e la struttura dinamica dei processi di sviluppo sono determinate nella sostanza da questi

tre ordini di elementi o di fattori. E' il loro intreccio che provoca mutamenti nella fisiologia dei sistemi, nei processi interattivi tra i loro elementi costitutivi e nei fattori di competitività in relazione allo scenario esterno.

La applicazione di queste chiavi interpretative consente di enucleare i parametri di riferimento necessari

- sia per elaborare ipotesi di metodologia generale per il sostegno e l'assistenza ai processi di sviluppo locale,
- sia per riconsiderare lo strumento pattizio distinguendone gli elementi validi dagli elementi incongrui rispetto a tale metodologia

### ***1.1 La prima chiave. Il decentramento.***

La questione della centralizzazione o del decentramento delle politiche industriali e delle politiche di sviluppo si iscrive nella questione più generale del decentramento istituzionale inteso nel senso del decentramento delle funzioni amministrative e di governo.

Sotto il profilo analitico e strutturale il nocciolo di tale problema non sta tanto nella ipotizzata lentezza e incompletezza del processo di decentramento o nella estensione delle funzioni decentrate. Di questi aspetti, ovviamente, si può discutere e si discute; non si potrebbe tuttavia negare che la quantità di funzioni decentrate sia rilevante, come non si potrebbe negare che il processo, se pur lentamente, stia compiendo il suo corso.

Il punto di importanza strategica che deve essere chiarito sta nella natura del decentramento. Si tratta, cioè di vedere, se esso consista in un trasferimento di funzioni dallo Stato alle istituzioni locali, o meglio ancora in un riconoscimento a queste ultime della titolarità di tali funzioni; oppure se esso consista in una delega da parte dello Stato per lo svolgimento di alcune funzioni la cui titolarità appartiene tuttavia allo Stato delegante. (Russo, 2000).

La differenza non è di poco conto, perché nel primo caso si riconoscerebbero agli enti locali funzioni e competenze proprie e originarie, e quindi sarebbe improprio parlare di "potere di sostituzione" da parte dello Stato o di poteri di supervisione e di controllo; mentre nel secondo caso gli enti locali si troverebbero a gestire funzioni "delegate" e tra essi e lo Stato si verrebbe a creare un rapporto caratterizzato dai tipici

“problemi di agenzia”. La questione si può rispecchiare anche nel dilemma se debba ritenersi di competenza dello Stato Centrale tutto ciò che non venga esplicitamente indicato come di competenza locale (come in effetti sembra essere ora) o se debba piuttosto ritenersi il contrario.

Questo dilemma si riflette anche sulle politiche industriali e sulle politiche di sviluppo. Le loro articolazioni regionali, nella mutevole fisionomia che esse hanno assunto nel corso degli ultimi decenni, devono essere interpretate come parte di un processo di “*devolution*” di poteri centrali verso le amministrazioni periferiche o vanno considerate come espressione di spinte autonome radicate nella necessità di governare distinti, peculiari e originali processi economici locali? La attribuzione di competenze al ministero dell’Industria o ai soggetti territoriali, al ministero del Tesoro o agli assessorati alla programmazione e allo sviluppo risponde a un criterio di razionalizzazione organizzativa di una politica economica concepita e disegnata con riferimento alla dimensione geoeconomica statale o corrisponde a una visione policentrica e territoriale delle politiche economiche?

È pure chiaro che questo problema è a sua volta connesso con la visione del sistema economico, e precisamente con la alternativa tra concepire i processi economici come aventi una prevalente dimensione nazionale o come aventi una prevalentemente dimensione territoriale locale.

Davanti a questa problematica possiamo dire che sotto il profilo della dinamica economica esistono numerosi elementi che inducono a considerare prevalente lo spessore della dimensione territoriale locale. In sintesi, tali elementi possono essere riassunti nei seguenti:

- le esternalità
- l’accumulazione di conoscenza e il capitale umano
- il capitale sociale
- le infrastrutture materiali e immateriali

Questi elementi influenzano decisamente (come la più recente letteratura mette in evidenza) i comportamenti degli agenti economici, il coordinamento tra i quali costituisce la funzione fondamentale della politica economica. Pertanto si può dire che la dimensione locale è la dimensione fondamentale della politica economica.

Da questa considerazione non si può tuttavia dedurre la semplice affermazione che tutti i poteri e tutte le competenze di politica economica debbano essere ricondotte al livello locale. La affermazione che la dimensione locale costituisca la dimensione di base della politica economica va qualificata alla luce delle seguenti considerazioni:

1. Esistono esternalità (sia positive che negative, ed anche “beni pubblici”), rilevanti per il funzionamento del sistema economico, che hanno carattere infrasistemico ed esternalità che hanno carattere intersistemico. Le esternalità di carattere intersistemico attraversano i confini dei sistemi e quindi si accorpano e si definiscono in una dimensione più ampia, e quindi richiedono un corrispondente livello più ampio di coordinamento e di governo.
2. Nell’ottica dei sistemi, questi stessi sono concepiti come “sistemi di sistemi” (secondo uno schema che può richiamare i frattali) ed essi stessi sono quindi tutti elementi costitutivi di sistemi più ampi. Il sistema che viene preso come riferimento dipende dal punto di vista dell’osservatore, o dell’operatore, e dipende, per così dire, dal gradiente della sua attività speculativa o operativa.
3. I problemi di coordinamento degli agenti economici (e quindi della politica economica) si pongono e si risolvono a diversi gradi di ampiezza dei sistemi, cui quindi devono corrispondere diversi livelli amministrativi.

Da questi tre punti si deduce l’esistenza di una pluralità di livelli della funzione amministrativa e della politica economica la quale non distrugge il (né viene distrutta dal) decentramento, ma conferisce ad esso un preciso profilo. Esattamente quello derivante dall’essere lo strumento o la modalità di realizzazione del coordinamento tra gli agenti.

Come è noto, una forma di coordinamento che si colloca a un estremo della gamma di modalità possibili è quella gerarchica. Essa assume la forma della centralizzazione, del dirigismo, della pianificazione rigida, dell’accentramento delle funzioni che pur sopravvive in quel tipo di decentramento spurio di cui si è detto, basato sulla concezione degli enti locali come “agenti” e dello Stato come “principale”. Questa forma può anche coesistere con una visibilmente larga ampiezza di funzioni decentrate, qualora queste siano “delegate” all’interno di un albero di politiche e di scelte decise a livello centrale.

Diversamente da questa, una forma di coordinamento coerente con la visione sistemica è quella che si potrebbe chiamare dell’amministrazione diffusa, o policentrica, o del “policentrismo” amministrativo, piuttosto che del “decentramento” amministrativo.

In esso scompare il rapporto principale-agente (i fini non sono quelli del principale) e il coordinamento assume un carattere negoziale, o concertato. Lo stesso meccanismo di coordinamento praticato a livello locale deve

essere praticato ai livelli superiori. A tale forma di coordinamento possono essere riconosciute le seguenti caratteristiche:

- gestione di sistemi complessi (viventi ed evolutivi)
- progettazione concertata tra i diversi soggetti pubblici e privati
- implementazione coordinata in un contesto di cooperazione/competizione.

Questo schema, applicato alle relazioni tra gli attori di un sistema si applica anche alle relazioni tra i sistemi (per esempio, le diverse province, o le diverse regioni)(Wright, 1988). Da tale interazione si producono, ovviamente, anche obiettivi comuni e strategie concertate a livello nazionale: il processo è però di tipo “bottom – up” e non di tipo “top – down”, come invece ancora si intravede nello schema italiano, nonostante taluni, ma imperfetti, tentativi di dare rilievo a espressioni istituzionali quali la “conferenza” Stato – Regioni, o la “conferenza” Stato – città, autonomie locali.

Dentro questo schema si inquadrano, e a nostro avviso si risolvono, sia i problemi del ruolo e della natura degli organismi di sostegno allo sviluppo locale, sia alcuni problemi relativi alla composizione di interessi contrastanti o incompatibili. Di ciò parleremo più avanti.

### ***1.2 La seconda chiave. La dinamica dei sistemi locali***

Adottando un’ottica sistemica possiamo definire i sistemi locali come quegli insiemi territorialmente localizzati di elementi (attori sociali di diverso tipo, risorse di diversa natura e funzioni) e delle interazioni tra i diversi elementi.

Ciò che determina la consistenza strutturale di ogni sistema è quindi da un lato il tipo e il numero di elementi che sono legati tra di loro da una rete di interazioni, e d’altro lato la natura e la forza di queste interazioni.

Naturalmente, tale sistema di elementi interconnessi deve avere un confine che separi l’interno dall’esterno (l’ambiente), altrimenti non sarebbe possibile parlare di “sistemi locali” i quali coesistono con altri “sistemi locali” e neanche parlare di “sistemi di sistemi”, o di “sottosistemi”. Tuttavia, generalmente parlando, è proprio la relazione con l’ambiente esterno che determina se il sistema è aperto ( quando il confine viene attraversato sia da energia sia da materia), chiuso ( quando solo energia ma non materia può attraversare il sistema) o isolato (quando né materia né energia possono attraversarne il confine). (Bertalanffy L. Von, 1983).

Se definiamo le funzioni come quelle attività che caratterizzano il funzionamento del sistema economico attraverso l'attivazione dei processi interattivi che coinvolgono gli attori e le risorse, possiamo giungere ad individuare, attraverso di esse, indicatori capaci di misurare la performance quantitativa e qualitativa dei processi.

I sistemi locali di cui parliamo sono da considerarsi, naturalmente, sistemi "viventi", complessi ed evolutivi, nel duplice senso che non sono rappresentabili e trattabili con modelli lineari, ossia con relazioni di proporzionalità tra le variabili indipendenti e dipendenti, e che i processi che in esso si svolgono non sono formati da sequenze di eventi concatenati da nessi causali di tipo deterministico, ma piuttosto di tipo evolutivo. Questa interpretazione dei sistemi economici è in linea con la visione degli studi più moderni, seconda la quale, superando la pretesa di definire una sorta di "fisica" della società con i vecchi modelli di equilibrio, l'economia è considerata piuttosto come un sistema "al margine del caos", dove gli agenti sono di continuo impegnati in manovre di reciproco adattamento e i fenomeni sono in continuo fluire. (Anderson, 1988).

Le dinamiche delle realtà locali decentrate di cui si è parlato possono essere colte individuando i processi che in esso si svolgono. Per giungere a tale individuazione abbiamo elaborato una metodologia che li ricava attraverso un incrocio tra una serie di "subsistemi" nei quali viene scomposto il sistema locale (governance, struttura produttiva, infrastruttura, capitale sociale) e alcune funzioni che abbiamo ritenuto di principale rilievo (innovazione, internazionalizzazione, networking delle imprese, finanza, gestione delle risorse umane). Queste variabili ci sono sembrate le più idonee per cogliere i principali processi dei sistemi economici locali sui quali l'azione a sostegno dello sviluppo è diretta ad incidere.

La tabella seguente contiene la griglia analitica ricavabile dal suddetto incrocio, il cui sviluppo consente di catturare i dati con cui in ciascuna casella della matrice vengono individuate le caratteristiche dei processi in atto.

Tali dati possono assumere una

Subsistemi / Funzioni	Governance	Struttura produttiva	Infrastruttura	Capitale Sociale
Innovazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leaders e partners nei processi innovativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- management della innovazione</li> <li>- obiettivi tattici e strategici</li> <li>- "network approach"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- promozione della innovazione, R &amp; S</li> <li>- accumulazione di conoscenza</li> <li>- servizi per l'innovazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ambiente innovativo</li> <li>- "absorption capacity"</li> </ul>
Internazionalizzazione e marketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politiche di immagine territoriale</li> <li>- sostegno dell'orientamento delle imprese al mercato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- canali commerciali</li> <li>- subcontracting internazionale</li> <li>- customerisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centri di eccellenza</li> <li>- servizi di informazione sui mercati e su potenziali partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- azioni promozionali comuni</li> <li>- contatto coi clienti locali</li> </ul>
Networking delle imprese	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politica industriale e di sviluppo a livello locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organizzazione e industriale (reti di imprese ed imprese a rete)</li> <li>- segmentazione verticale</li> <li>- economie esterne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manodopera specializzata</li> <li>- infrastrutture materiali e tecnologiche adeguate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- relazioni principale-agente</li> <li>- relazioni industriali</li> </ul>
Finanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politica del credito locale</li> <li>- incentivi finanziari locali</li> <li>- interazione con la politica di sviluppo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pianificazione finanziaria delle imprese</li> <li>- relazioni banca / impresa</li> <li>- consorzi ed altre azioni comuni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- risparmio locale</li> <li>- mercati locali del credito e del capitale di rischio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- riduzione del rischio</li> <li>- fiducia, reputazione, distribuzione dell'informazione</li> </ul>
Utilizzazione delle risorse umane	<ul style="list-style-type: none"> <li>- leaders e partners nella politica locale del lavoro</li> <li>- servizi per l'occupazione</li> <li>- formazione professionale</li> <li>- orientamento professionale</li> <li>- monitoraggio del mercato del lavoro</li> <li>- pol.occupative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ristrutturazione e produttiva e mobilità del lavoro</li> <li>- nuove funzioni di domanda e di offerta</li> <li>- disponibilità di lavoro qualificato</li> <li>- mercato del lavoro flessibile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- istituzioni formali e informali di incontro tra domanda e offerta</li> <li>- istituzioni formali e informali di apprendimento</li> </ul>	

connotazione qualitativa o anche una determinazione quantitativa se si fa uso di appropriati indicatori relativi a ciascun processo.

L'insieme di questi processi produce una dinamica fortemente localizzata, vale a dire fortemente caratterizzata localmente perché interconnessa con gli specifici elementi del sistema territoriale e con le interazioni che si stabiliscono tra di essi. (Krugman, 1999)

Tale dinamica localizzata si esprime generando a diversi livelli esternalità positive e rendimenti crescenti nel territorio, alimentando meccanismi di causazione cumulativa attraverso l'accumulazione di conoscenza, capitale umano e capitale sociale, inducendo, infine, un sistema di infrastrutture materiali e immateriali più o meno adeguato allo sviluppo locale. Ciò significa che attraverso tale dinamica si determinano quei connotati economici e istituzionali del sistema locale sui quali si intrecciano le relazioni intersistemiche del sistema globale determinando in ultima analisi gli effetti positivi o negativi della sua apertura. (Fadda, 1994; Rodrik, 2000)

La tabella qui presentata fornisce la griglia per cogliere attori, interazioni e processi dei sistemi locali. Essi possono essere individuati in maniera astratta, sulla base di una generalizzazione dell'evidenza empirica ricavata da studi precedenti, desunta dall'analisi delle caratteristiche dei sottosistemi e delle funzioni che danno luogo ai subprocessi; ma possono (e anzi debbono, nel caso di finalizzazione alla elaborazione di progetti e di politiche di sviluppo), essere identificati con riferimento a specifici sistemi locali. In tal caso la griglia va riempita non soltanto attraverso l'input della specifica letteratura locale, ma anche attraverso una apposita attività di rilevazione sul campo di nuovi dati o sulla base di una trattazione di informazioni fattuali e statistiche in circolazione sul territorio.

Una lettura del sistema locale così concepita potrà costituire la base, come si vedrà più avanti, sia per l'attività di progettazione delle politiche, sia per la attività di valutazione ex ante, sia per l'attività di monitoraggio, sia per la fase di valutazione ex post. Perciò si può dire che su tale metodologia per l'analisi dei sistemi locali si regga tutta l'architettura progettuale, operativa e persino istituzionale in cui si sostanziano le linee del decentramento amministrativo e del decentramento delle politiche industriali e di sviluppo di cui si è parlato.

### *1.3 La terza chiave. Globalizzazione dei mercati e Unione Europea*

La globalizzazione dei mercati, sia che la si definisca in senso più lato come estensione a livello mondiale non solo dei mercati di scambio delle merci ma anche delle relazioni di produzione e dei movimenti dei fattori, sia che la si veda in senso più stretto come articolazione operativa del dominio mondiale delle transazionali, reintroduce e richiede di ridefinire una variabile nota ma radicalmente trasformata rispetto al passato: la competitività.

Tale variabile, che riguardava in passato soltanto il momento terminale dell'attività economica (lo scambio) ed aveva come componente principale il prezzo e si definiva sostanzialmente in termini statici, assume al giorno d'oggi, come conseguenza della globalizzazione, una nuova dimensione. (Porter M., 1998; Dunning J., 1993; Hamel G., Prahalad C., 1994).

In primo luogo essa assume una connotazione dinamica: i processi di causazione cumulativa, le economie esterne, i rendimenti crescenti, l'innovazione tecnologica imprimono una spinta alla trasformazione dei fattori di competitività tale che non è più possibile impostare l'analisi (e ovviamente, neanche le politiche) in termini di statica comparata. La trasformazione avviene principalmente su fattori che sono legati al territorio, e ciò mette in evidenza la accresciuta rilevanza dei sistemi territoriali proprio nei processi di globalizzazione.

In secondo luogo la competizione riguarda tutto l'insieme dello svolgimento dell'attività produttiva e quindi la sua internazionalizzazione, la quale può assumere diverse forme, dalla delocalizzazione di fasi, alla partecipazione di equity (di maggioranza o di minoranza), alla varia tipologia di accordi non equity (commerciali, produttivi, finanziari, etc). Naturalmente, la configurazione finale delle reti di "co-opetition" è strettamente connessa alla fisionomia dei sistemi locali.

In ultimo luogo, il prezzo non costituisce più l'unico elemento rilevante neanche nella fase commerciale: oggi contano i servizi che sono connessi al prodotto, la qualità, il design, l'immagine. Tutti elementi nei quali un ruolo importante è giocato dal sistema locale, sia di arrivo che di provenienza. (Corò, 2001; Fadda, 1994).

Sulla dimensione fiscale della competitività dei sistemi locali il processo di unificazione europea contiene una certa ambiguità. Sebbene il principio di sussidiarietà, esteso a tutti i livelli, comporti di per sé una valorizzazione del

governo e della progettualità locale, esso viene tuttavia superato per quanto riguarda le politiche monetarie e, in una certa misura, anche le politiche fiscali. Permane una notevole asimmetria tra politica monetaria centralizzata e politica fiscale decentrata. Riguardo a quest'ultima, come è noto, si registrano posizioni contrastanti in seno all'Unione Europea. Da un lato la centralizzazione della politica fiscale sembra preferibile, sotto il profilo teorico, sia perché di fronte a *shocks* mondiali di grande ampiezza le singole nazioni potrebbero non avere la capacità di reagire adeguatamente, sia perché in presenza di particolari interdipendenze commerciali potrebbe mancare loro l'incentivo ad attivare politiche fiscali espansive.

D'altro lato, tuttavia, si fa avanti l'idea della competizione fiscale tra i diversi stati, da taluni paesi sostenuta vigorosamente in considerazione della crescente mobilità dei fattori produttivi, da altri osteggiata proprio per i rischi di ridimensionamento competitivo sia della produzione di beni pubblici (in particolare infrastrutture materiali e immateriali), sia dei livelli di *welfare* (sanità, pensioni, ammortizzatori sociali e stabilizzatori anticiclici relativi al lavoro, etc.) che questa comporterebbe. (Hallett A., Hutchinson M., Hougard Jensen S., 1999). Si potrebbe ipotizzare che una appropriata combinazione di *standards* sociali minimi con competizione fiscale possa spostare l'effetto di quest'ultima dalla dimensione del *social dumping* a quella della efficienza e della produttività della spesa pubblica. In tal caso la dimensione fiscale della autonomia dei sistemi locali acquisterebbe in termini generali una funzione incentivante da un lato della responsabilità e dall'altro della razionalità delle politiche locali; aspetti non sempre garantiti per il solo fatto della presenza di competizione fiscale. Al contrario, l'assenza di competizione fiscale indotta da una assoluta armonizzazione potrebbe fungere da copertura al permanere di inefficienze e sprechi.

Le politiche industriali e le politiche di sviluppo dell'Unione Europea hanno invece un marcato carattere di sussidiarietà; perciò esse sono prevalentemente legate alla dimensione regionale, o locale in genere, e attribuiscono un rilievo di gran lunga minore alla dimensione statale.

E' importante sottolineare come tale principio di sussidiarietà sia in contrasto con una certa tendenza italiana a definire poteri e competenze decentrate con un criterio di ripartizione per materie. Tale approccio riflette una concezione gerarchica e rigida del decentramento e del ruolo dei sistemi locali in genere e va pertanto superata. Parafrasando la terminologia utilizzata da un vecchio studioso americano, si può dire che è da superare la

visione di un modello del tipo “*layer cake*” a favore di un modello del tipo “*marble cake*” (Grodzins, 1966).

L’idea della sussidiarietà è più coerente con la visione di un pluralismo o di un policentrismo amministrativo, dove diversi e autonomi livelli istituzionali di governo del territorio trovano modalità per programmare insieme, in un rapporto reticolare e non gerarchico, in cui la oggettiva interdipendenza sistemica rende necessarie procedure di coordinamento negoziali, concertative, contrattuali, o, per così dire, pattizie, piuttosto che autoritative, standardizzate e rigide. Scompare quindi tendenzialmente, nella cornice europea, la struttura di deleghe e la ripartizione rigida per materie, a favore di un processo più complesso in cui i diversi sistemi locali, o i diversi livelli di autonomie, si coordinano trovando dimensioni e geografie appropriate alla realizzazione dei disegni strategici progettati e gestiti con il coinvolgimento dei diversi attori.

E’ ovvio che quando i problemi e i progetti riguarderanno relazioni tra elementi di un sistema più ampio (pensiamo, per esempio, agli assetti dei grandi gruppi pubblici o privati, ai grandi progetti tecnologici, alle grandi reti infrastrutturali, alle grandi strategie per i flussi internazionali di prodotti e di capitali, e così via) le istituzioni di *governance* che dovranno intervenire in maniera prevalente saranno quelle corrispondenti alla dimensione (più ampia) del sistema che viene coinvolto. Questa flessibilità (peraltro già ampiamente sperimentata in paesi a costituzione federale come la Germania o nella recente riforma francese) dovrebbe facilitare la soluzione dei problemi relativi ai contrasti fra obiettivi (piuttosto che ai “conflitti di competenze”) che inevitabilmente si pongono sul piano di talune scelte comuni e sul piano della valutazione ex ante di scelte alternative in presenza di una pluralità di attori portatori di diversi interessi.

#### ***1.4 Le prospettive per il sostegno allo sviluppo locale***

Queste considerazioni costituiscono la base su cui fondare sia una metodologia per la riformulazione del sostegno allo sviluppo locale (o, come si potrebbe anche dire, dei “servizi al territorio”), sia una metodologia per la valutazione e la riforma dello strumento dei patti territoriali.

Sebbene questa problematica possa essere inquadrata nella questione generale delle politiche per lo sviluppo territoriale, e come tale nella “*vexata*” e strapazzata controversia sulla evoluzione storica della politica

per lo sviluppo del Mezzogiorno, vogliamo evitare in questa sede una discussione sugli indirizzi generali delle politiche di sviluppo per approfondirne soltanto un aspetto

Partendo dall'assunto che componente essenziale delle politiche di sviluppo sia il favorire i processi di sviluppo dei sistemi locali, vogliamo limitarci ad analizzare (nella cornice in cui abbiamo inquadrato nei punti precedenti la realtà dei sistemi locali) con quali modalità e con quali strumenti la funzione di sostegno allo sviluppo territoriale possa essere svolta.

Per far questo, incominciamo col delineare quelle che ci sembrano le funzioni principali relative all'azione per lo sviluppo locale.

**La prima di queste è la funzione cognitiva.** Intendiamo con essa la funzione di acquisizione di tutti i dati rilevanti per poter prendere le migliori decisioni in ordine alla formulazione di una ipotesi o di un disegno di sviluppo, o per lo meno alla individuazione di una direzione di riferimento.

E' evidente che non tutti i dati rilevanti (e neanche i medesimi) sono acquisibili da tutti e che se anche lo fossero non sarebbero processabili a causa dei limiti di natura computazionale. Esistono quindi asimmetrie circa la acquisibilità dei dati da parte dei diversi soggetti e circa la processabilità di essi.

Se distinguiamo i soggetti a seconda del livello dei sistemi di cui fanno parte, possiamo vedere che, mentre i dati relativi ai sistemi locali presuppongono una conoscenza anche di tipo relazionale che li rende più facilmente acquisibili dai soggetti locali, l'acquisizione dei dati relativi ai sistemi più ampi può prescindere da tale componente relazionale e richiede strumenti più sofisticati e più formalizzati.

Per questa ragione il sostegno alla funzione conoscitiva dei soggetti che operano nei sistemi locali può essere distinto in due tipi:

- A) un supporto tecnico di carattere metodologico per l'acquisizione e il trattamento dei dati rilevanti a livello locale
- B) un supporto di carattere sostantivo per la comunicazione di dati rilevanti aventi natura che travalica il sistema locale.

Più precisamente, in relazione al primo, bisogna far riferimento alle componenti costitutive della conoscenza del sistema locale (Fadda, 2000):

- la prima di queste riguarda la struttura del sistema. Vale a dire la sua specifica configurazione strutturale definita dall'insieme degli elementi che lo costituiscono e dal suo assetto istituzionale (istituzioni amministrative, istituzioni economiche e istituzioni sociali). In questo ambito trovano posto i dati relativi alla struttura produttiva e alla

organizzazione industriale del sistema, alla struttura occupazionale, alla struttura istituzionale e alla loro evoluzione.

- la seconda componente riguarda l'insieme dei processi in atto nel sistema locale. Acquisirne la conoscenza significa da un lato individuare il complesso dei meccanismi di interazione che legano le decisioni degli agenti e le successione degli eventi, e dall'altro interpretare la concatenazione di effetti che si possono generare nell'intero sistema come conseguenza di interventi di natura economica, amministrativa, sociale e culturale. Peculiare caratteristica dei sistemi viventi è, infatti, che gli effetti non sono legati alle cause in maniera meccanicistica e che il sistema stesso si trasforma attraverso dinamiche di autorganizzazione in risposta ai diversi stimoli che lo sollecitano.
- Una terza componente riguarda le risorse. Individuare le risorse non significa solo censire le risorse palesi, ma anche scoprire, come diceva Hirschman (Hirschman, 1983) le risorse nascoste, o malamente impiegate, e metterle in relazione con un progetto di mobilitazione in funzione dello sviluppo. Ricordiamo infatti che niente possiede "in sé" la qualità di risorsa, ma che questa deriva dalla possibilità di essere utilizzata in uno specifico sistema di attività economiche basato su uno specifico paradigma tecnologico.

**La seconda funzione è la funzione progettuale.** A sua volta essa può essere scomposta in una serie di aspetti.

- il primo consiste nella individuazione di comuni obiettivi di sviluppo. A parte la questione delle tecniche che a questo scopo possono essere utilizzate, il problema centrale rimane quello di raggiungere una visione dei "targets" finali e delle priorità che sia condivisa dai diversi attori sociali. Ciò significa risolvere due problemi: quello della partecipazione dei diversi soggetti (pubblici e privati, individuali e collettivi) del sistema alla progressiva ed evolutiva elaborazione dell'insieme di obiettivi e di priorità da assegnare alle politiche, e quello di garantire un sufficiente livello di mediazione e di composizione degli interessi che eviti sia l'abuso di posizione dominante di pochi, sia lo schiacciamento delle minoranze;
- il secondo consiste nella individuazione delle appropriate strategie. Queste vanno pensate non in termini di rigida successione programmata di eventi convergenti verso l'obiettivo finale; tale visione "pianificata" non reggerebbe di fronte al rapido mutamento di scenari dell'ambiente

socioeconomico e nello stesso tempo rischierebbe di essere totalmente neutralizzata dall'insuccesso o dal blocco anche di uno degli anelli che compongono la programmata catena di eventi. Essa va pensata piuttosto in termini di "pianificazione strategica", o "programmazione strategica", intesa nel senso di un percorso di eventi flessibile, adattabile e continuamente aggiornabile in relazione alla evoluzione del sistema e in relazione alla mediazione e alla negoziazione tra nuovi attori e nuovi portatori di interessi, i quali, proprio da tale processo devono essere indotti ad emergere alla luce del sole e a confrontarsi per trovare una convergenza verso un obiettivo comune;

- il terzo consiste nella progettazione di azioni che danno corpo alle strategie. Va da sé che, trattandosi di espressione di strategie per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo, tali azioni devono essere ben coordinate in un piano e nello stesso tempo devono muoversi, per quanto possibile, nell'intero ventaglio dei processi che costituiscono la dinamica del sistema: l'esigenza che tale "action plan" sia "integrato", come si suol dire, tra diversi settori e diversi livelli discende dunque direttamente dalla stessa natura della dinamica dei sistemi locali, la quale neutralizzerebbe ogni piano che non lo fosse; non si tratta di una falsa esigenza superimposta da una moda lessicale o concettuale.

**La terza è la funzione gestionale.** Nel contesto che fin qui abbiamo delineato essa assume i seguenti contenuti:

- in primo luogo, la realizzazione delle azioni progettate. L'implementazione di un programma è sempre un problema, tanto più lo è quando il programma è il frutto di un impegno progettuale e operativo di una pluralità di soggetti. Una certa confusione istituzionale rende questo molto difficile nei sistemi locali del nostro paese. Vecchie distribuzioni e limitazioni di competenze si intrecciano con emergenti nuove soluzioni istituzionali e non sempre ciò giova alla efficienza nella implementazione. Talvolta si tratta di semplici complicazioni burocratiche, talvolta di veri conflitti di competenze enfatizzati da intenzionali atteggiamenti conflittuali. Nuove procedure istituzionali, come, per esempio, i patti territoriali o i contratti di programma proiettano sulla scena nuove figure istituzionali (come per esempio i "soggetti gestori" o gli ipotizzati "consigli dei contratti") le cui funzioni stentano ad integrarsi nel tradizionale contesto istituzionale locale. L'azione di coordinamento e di governo delle dinamiche attivate acquista un ruolo di particolare rilievo in questo contesto.

- Come seconda componente della gestione possiamo considerare l'attività di monitoraggio. Essa può a pieno titolo esser vista come parte dell'attività di gestione proprio perché in ogni caso, e ancor più nell'approccio della programmazione strategica, la implementazione stessa si avvale dei dati provenienti dal monitoraggio per alimentare un continuo processo di autocorrezione e di aggiustamento. Ancor più questa inclusione appare necessaria se si considera che la realizzazione del disegno progettuale coinvolge i soggetti che alla sua elaborazione hanno contribuito e il cui impegno nella realizzazione va continuamente verificato e rinnovato;
- La terza componente è costituita dalla valutazione. Intendiamo qui riferirci non alla valutazione ex ante, ma a quella intermedia e a quella ex post. La valutazione intermedia si può nutrire dei dati del monitoraggio, quella ex post richiede più specificatamente la raccolta di elementi conoscitivi collegati ai criteri che si vogliono utilizzare per la valutazione. Esistono particolari tecniche valutative, più o meno idonee a seconda dell'oggetto della valutazione e del parametro di riferimento adottato, anche se generalmente si può collegare la valutazione alle due dimensioni fondamentali dell'efficacia e dell'efficienza. L'approfondimento di questo problema rivela che notevoli ambiguità esistono non soltanto nella misurazione ma anche nella definizione stessa di questi due concetti. Esse risiedono principalmente nella identificazione esatta degli obiettivi di una azione (o di una organizzazione) e quindi nella definizione dei risultati che debbono essere poi raffrontati con i mezzi impiegati per ottenerli.

Unitamente a questo complesso di funzioni che impegnano gli attori dei sistemi locali, e in particolare i responsabili delle politiche di sviluppo, si deve cercare di individuare il ruolo e le responsabilità degli attori istituzionali corrispondenti a livelli superiori a quello locale.

Un primo indiscutibile ruolo è quello relativo al coordinamento e allo svolgimento di funzioni che, come si è detto, riguardano quei processi che hanno natura, dimensioni e ampiezza sovra-locale. Va ribadito a questo proposito da un lato che la forma del coordinamento non deve essere di natura gerarchica ma negoziale e concertativa, e d'altro lato che il governo dei processi sovra-locali va costruito con il concorso dei soggetti e degli attori sovra-locali, ossia del sistema più ampio, attraverso una replica (frattali?) del metodo di *governance* appropriato al sistema locale. I "sistemi di sistemi" sono, infatti, anch'essi sistemi. Le autorità centrali devono

dotarsi di strumenti appropriati a questi compiti e verificare la coerenza con questi principi degli strumenti istituzionali esistenti.

Il secondo ruolo riguarda l'eventuale "sostegno" fornito dalle istituzioni centrali allo svolgimento di quelle funzioni territorialmente localizzate di cui si è detto sopra (cognitiva, progettuale, gestionale). Diciamo eventuale perché il sostegno è proponibile quando esso giovi al superamento di difficoltà o di limiti esistenti nel territorio.

Poiché possiamo fondatamente parlare di limiti delle amministrazioni e dei soggetti locali in relazione a ciascuna delle tre funzioni menzionate, si pone in termini generali l'alternativa tra una forma di sostegno basata su un intervento diretto sui processi, e una forma di intervento basata invece su un supporto tecnico fornito agli agenti per lo svolgimento delle funzioni stesse.

La prima forma si configura come una sorta di ingresso nello scenario locale di un soggetto esterno che diviene attore nel territorio e può entrare in relazione con i soggetti locali in tre modalità:

- la modalità di *partner - leader* - catalizzatore;
- la modalità di concorrente - generatore di spiazzamento;
- la modalità di titolare di potere di sostituzione;

La seconda forma si configura invece come una messa a disposizione di know-how, di staff specializzato, di metodologie, di best practices e di strumenti operativi per supportare l'azione dei soggetti locali.

Ciascuna di queste modalità presenta figure tipiche e riscontri empirici verificabili nella dialettica fattuale. Ferma restando la possibilità (e l'opportunità) di calibrare nel breve periodo con riferimento alle specifiche realtà territoriali il mix ottimale di queste modalità di sostegno, sembra più coerente con le indicazioni fin qui emerse adottare un modello di azione pubblica sovra-locale della seconda forma, con l'aggiunta di una specifica azione volta a migliorare le capacità (capabilities) dei soggetti locali.

Per fare qualche esempio, con riferimento alla funzione cognitiva il ruolo di un soggetto di sostegno sovralocale (autorità di politica economica, enti ed agenzie all'uopo costituite etc.) si può configurare preferibilmente come assistenza e *partnership* nella elaborazione di modelli e metodologie per la lettura del territorio nonché nella applicazione di essi, e come portatore di conoscenza e informazioni circa le variabili e i fenomeni di dimensione sovra o intersistemica.

Anche nella funzione progettuale dovrebbe essere prevalente una attività del secondo tipo; ma il primo tipo potrebbe trovare qui spazi maggiori in

connessione coi problemi di coordinamento e con la progettazione di strategie sovra-locali. Tutto ciò dovrebbe svolgersi, tuttavia, secondo una procedura concertativo-negoziale, mentre la assunzione diretta della progettazione locale da parte di un soggetto esterno dovrebbe essere vista con cautela. Tuttavia, siamo consapevoli del fatto che, nella realtà, il limite delle capacità progettuali dei soggetti locali viene spesso superato attraverso l'affidamento ad altri soggetti di taluni compiti specifici in materia. Ciò si rende talvolta necessario, ma una serie di accorgimenti dovrebbero essere presi, sia per rendere comunque la progettazione profondamente ancorata alle specifiche esigenze dello sviluppo locale, sia per favorire un processo di apprendimento locale a progettare.

Nella terza funzione (quella gestionale) si manifestano con più frequenza e con più severità i limiti delle amministrazioni e dei soggetti locali. Appare quindi più ragionevole l'ipotesi che a soggetti esterni dotati di maggiori capacità gestionali vengano attribuiti ruoli più forti di assistenza, monitoraggio e propulsione dei programmi e delle azioni di sviluppo.

Tuttavia è necessario assicurarsi che tale ruolo divenga catalizzatore (e non spiazzante) rispetto alla attività dei soggetti locali, e che vengano individuate modalità di coinvolgimento degli enti locali nella gestione dei programmi (attraverso partecipazioni, società miste, etc) che rispondano contemporaneamente alle due esigenze: garantire l'efficienza gestionale e stimolare l'apprendimento delle istituzioni in questo campo.(Carboni, 1999)

Volendo selezionare alcuni processi di importanza strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno, sui quali agire applicando questi principi metodologici e tale bilanciamento di ruoli tra soggetti locali e istituzioni centrali, i più urgenti sembrano i seguenti:

- i processi di innovazione tecnologica e organizzativa;
- i processi di formazione e accumulazione di conoscenza;
- i processi di crescita di imprenditorialità;
- i processi di riqualificazione della Pubblica Amministrazione.

## **2. PARTE SECONDA. I PATTI TERRITORIALI**

Dentro la griglia metodologica e dentro la logica che abbiamo illustrato va inquadrato lo strumento dei patti territoriali.

Alla luce della evoluzione legislativa in materia, questi possono essere definiti come accordi tra soggetti locali per identificare obiettivi di sviluppo condivisi e realizzabili e attuare programmi di interventi di carattere produttivo e infrastrutturale tra loro integrati.

In questa sede intendiamo valutare lo strumento del patto territoriale dal punto di vista metodologico, con il duplice obiettivo di valutarne la coerenza con la metodologia dello sviluppo locale respingendone gli aspetti negativi e di individuare gli elementi metodologici di validità che devono invece essere "salvati" e valorizzati sotto qualsivoglia denominazione.

Per far questo considereremo i problemi che si presentano secondo una sequenza di fasi in cui si può scomporre il ciclo di vita del patto.

Diciamo subito, in via preliminare, che il patto è stato concepito non soltanto come strumento per l'acquisizione di incentivi finanziari, ma anche come strumento di sviluppo locale e di evoluzione istituzionale, ossia di trasformazione della struttura delle interazioni tra i soggetti locali, sia dal punto di vista della creazione di reti formali di coordinamento e di cooperazione tra gli agenti economici, sia dal punto di vista dello sviluppo di reti di relazioni sociali e di rapporti fiduciari che inducano tutti i soggetti operanti nel territorio a "fare sistema". (Cnel, 1997). Diciamo anche subito, tuttavia, che proprio questo secondo aspetto viene generalmente a mancare, e che, con la mera sottoscrizione di progetti che nel loro insieme non costituiscono un "programma di interventi tra loro integrati", il patto si riduce spesso a un mero soddisfacimento di quei requisiti formali che sono necessari per accedere ai finanziamenti. In questo caso, chiaramente, viene a mancare ogni "valore aggiunto" del patto rispetto alla somma dei singoli progetti.

La nostra ipotesi è che ciò sia dovuto non ad uno stravolgimento dello "strumento pattizio", ma alla struttura stessa del meccanismo costitutivo dei patti, e in particolare alla debolezza del momento progettuale e di quello valutativo, e che in tutte le fasi della vita del patto la metodologia da esso adottata non sia adeguata rispetto alla metodologia dello sviluppo locale.

La riflessione che segue è organizzata secondo le fasi del ciclo di vita del patto, che per semplicità possiamo schematizzare nel modo seguente:

- fase di preparazione e di concertazione
- fase di progettazione
- fase di valutazione/approvazione
- fase di finanziamento e di gestione

### ***2.1 La fase di concertazione e di preparazione***

Questa fase rappresenta il momento in cui attorno ad una idea di patto si aggrega una pluralità di soggetti che ne gestirà poi tutta la vita. Nelle definizioni del Cipe (del.21.3.97) il patto territoriale è visto come “espressione del partenariato sociale” e come “accordo tra i soggetti promotori”.

L’impegno dei soggetti promotori alla elaborazione del piano di interventi inerente al patto deve emergere come risultato di un processo di concertazione tra le parti sociali. Tale concertazione va certificata con un protocollo di intesa.

I soggetti promotori possono essere gli Enti Locali, altri soggetti pubblici, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori e soggetti privati. La loro firma apposta al protocollo d’intesa certifica l’avvenuta concertazione, ma in realtà ciò non riflette quella partecipazione delle parti sociali alla determinazione delle politiche economiche (a tutti i livelli) che si intende per concertazione.

Infatti, non è difficile rilevare alcune caratteristiche della relazione tra concertazione e modello pattizio, che ne mettono in evidenza limiti significativi. In particolare:

- la concertazione abbraccia un campo di decisioni e di azioni assai più ampio di quello che viene solitamente inserito nei patti. Se essi fossero espressione della concertazione ne rifletterebero in qualche misura l’ampiezza sia nel respiro del disegno progettuale, sia nella gamma delle azioni intraprese.
- La concertazione è un processo permanente che si protrae nel tempo, durante il quale si accumulano e si approfondiscono scelte e iniziative che definiscono una linea progettuale complessa e articolata, non è (come invece appare nel modello del patto) un momento circoscritto alla promozione di un patto, o, ancor meno, alla firma di un protocollo;
- Il patto andrebbe considerato come un episodio della concertazione. Appare invece il contrario, quasi che la concertazione fosse un episodio

del patto, anzi, appare quasi che la concertazione si risolva nella sottoscrizione del patto.

- La concertazione deve porsi come una modalità del processo di formazione delle scelte pubbliche che attraversa tutti i livelli, quello centrale e quella locale. Su questa linea metodologica devono ritrovarsi tutte le istituzioni di politica economica e quindi anche le Regioni, le quali al momento attuale ne rimangono invece piuttosto estranee. La prospettiva di una crescente integrazione degli strumenti della programmazione negoziata (e quindi anche dei patti) nell'orbita della programmazione regionale (si vedano in proposito i documenti licenziati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome in data 22 marzo 2001) accentua questa necessità. Nella situazione attuale si avverte, invece, una discontinuità tra procedure di concertazione richieste per i patti e procedure di programmazione regionale.

In conclusione, il fatto che la concertazione venga considerata come un episodio contingente dei patti, e non il contrario, è proprio all'origine della sua debole presenza nella costruzione dei patti, e tale debolezza viene accentuata da altri due fenomeni:

- il tendenziale assorbimento dei patti nella gestione dei fondi della 488;
- il crescente ruolo, in questa evoluzione, del livello regionale, nel quale non esistono strumenti collaudati di concertazione

Alla luce di queste considerazioni sembra necessario procedere lungo le seguenti linee:

- in primo luogo, non illudersi che la sottoscrizione del protocollo certifichi la concertazione. Ciò significa che nel momento valutativo occorre individuare altre modalità di accertamento dell'avvenuto processo di concertazione e che nel momento di costruzione del patto bisogna dare alla concertazione un contenuto più sostanziale.
- In secondo luogo, prevedere una maggior diffusione di momenti concertativi lungo la vita del patto, e far sì che da un loro concatenamento e da una loro sintesi derivi un consolidamento di questo metodo, tale che esso possa esprimersi non solo nella forma pattizia ma anche in qualsiasi altra forma di elaborazione e di coordinamento delle scelte di politica economica (per esempio, *piani integrati di area, piani regionali di settore* e quant'altro).
- In terzo luogo, estendere l'applicazione del metodo della concertazione anche alla formulazione delle politiche regionali, in modo che esso non

venga progressivamente svuotato col procedere della regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale.

Il meccanismo di “promozione” previsto per i patti, sembra contribuire ad imprimere un carattere ancor più riduttivo alla concertazione. Infatti, il protocollo d’intesa concertato serve a definire una sorta di idea progettuale di massima (che potrebbe essere anche un semplice contenitore vuoto) sulla base della quale (o per riempire il quale) si sollecita un vasto pubblico di soggetti a sottoporre progetti individuali, i quali, piuttosto che “integrati” verranno “fascicolati” nel piano se rispondenti ai requisiti di fattibilità e finanziabilità (ai sensi delle delibere CIPE 21 marzo 1997 e 22 agosto 1998 si richiede che i progetti imprenditoriali debbano essere dettagliati secondo la forma prevista dalla 488/92). Come si rileva da una indagine sul campo effettuata presso cinque società di gestione e 138 imprese finanziate coi patti territoriali in Sicilia (Hoffmann, Columba e altri, 2000), “solo una minima parte delle imprese partecipa alla piattaforma di concertazione, e meno del 5% delle imprese assume responsabilità nella elaborazione del progetto; minimi e formali vengono considerati i rapporti con le società di gestione e minima e inesistente viene giudicata la collaborazione con le altre imprese all’interno del patto”. Inoltre, tra gli imprenditori dei cinque patti siciliani, “quasi il 90% di essi ammette che l’investimento effettuato sarebbe potuto essere finanziato anche dalla 488”.

E’ evidente la valenza piuttosto tenue che la concertazione viene ad assumere in una procedura del genere: l’idea embrionale, la fase di promozione che si conclude con il protocollo d’intesa, rappresenta un pretesto, una sorta di “call for projects”, piuttosto che una struttura progettuale dotata di scelte di merito in relazione alle direzioni di sviluppo compiute sulla base della consapevolezza del ruolo di ciascun soggetto nelle dinamiche del sistema locale.

## ***2.2 La fase della progettazione.***

Nello schema procedurale in vigore questa fase si caratterizza sostanzialmente in due momenti:

- la richiesta al Ministero del Tesoro di poter usufruire dell’assistenza tecnica di una società convenzionata, con la contestuale indicazione dei

rappresentanti ed eventuali sostituti nel comitato di verifica e coordinamento per le attività di assistenza tecnica al patto;

- la compilazione del vero e proprio pacchetto progettuale del patto, che si sostanzia nella selezione dei progetti da includere e nel loro assemblaggio.

L'attribuzione della funzione di assistenza tecnica ad una delle "società convenzionate" presenta il limite di ridurre tale supporto agli aspetti meramente tecnicistici, la professionalità di tali società è infatti orientata (e non potrebbe essere diversamente perché su questo è maturata la loro reputazione e la loro spendibilità sul mercato) alla capacità di garantire ai progetti quella configurazione formale che ne assicuri il positivo superamento dell'istruttoria.

Infatti, la composizione del pacchetto progettuale si risolve principalmente "nella elaborazione e predisposizione della documentazione necessaria per l'istruttoria bancaria del patto", cosa che non richiede né quella conoscenza storica delle dinamiche dello sviluppo locale, né quella innervatura nel tessuto socio-economico locale, né quella visione e quella esperienza di strategie di sviluppo di sistemi più ampi che sono condizione necessaria perché il patto sia espressione di una politica di sviluppo coerente e coordinata e non soltanto l'occasione per ottenere finanziamenti di investimenti altrimenti più difficilmente finanziabili.

Le modalità attraverso cui si svolge la progettazione (le quali sono, naturalmente, agganciate alle modalità dell'istruttoria e della valutazione) lasciano significativamente scoperte quelle funzioni che nella prima parte di questo lavoro sono state considerate caratterizzanti ed essenziali nella metodologia dello sviluppo locale. Infatti:

a) la funzione cognitiva, così complessa, come si è visto prima, risulta schiacciata nella compilazione di una sorta di "cappello" che precede la descrizione dei progetti e che si presenta di solito come un insieme più o meno ricco di tabelle statistiche piuttosto che come una interpretazione dei processi in atto.

b) La funzione progettuale appare svuotata, per diverse ragioni. Innanzitutto perché la individuazione degli obiettivi resta piuttosto generica, piuttosto onnicomprensiva, priva di indicazioni di priorità, priva di orizzonti temporali definiti, priva di connessioni con un sistema di obiettivi di un

livello più alto (particolarmente quelli costituiti dalla programmazione regionale). Il problema dei possibili conflitti tra obiettivi che si crea quando si superano questi limiti verrà ripreso più avanti; basti qui accennare che si può trattare di conflitti tra diversi livelli, ma anche di conflitti all'interno dello stesso sistema locale conseguenti o a una diversità di visione o a una diversità di interessi tra i soggetti locali.

Essendo svuotata la funzione progettuale, è difficile rintracciare nel piano una strategia complessiva per lo sviluppo locale, anche perché una strategia richiede il ricorso ad una pluralità di strumenti e di interventi, mentre il patto prevede che siano finanziabili soltanto progetti per investimenti produttivi e progetti di realizzazioni infrastrutturali. Peraltro, agli interventi di carattere infrastrutturale è imposto il limite del 30%, limite che non appare molto sensato dato l'obiettivo della promozione dello sviluppo dei sistemi locali e quindi in particolare la produzione di esternalità e di beni pubblici (Brancati, 2000). C'è poi da rilevare l'assenza di spazio, in un simile contesto, per strategie basate su un ventaglio di interventi integrati su diversi processi, quali, per esempio, la commercializzazione, l'innovazione, la crescita del capitale umano, lo sviluppo del capitale sociale, le funzioni di governance, e così via. L'inserimento dei sistemi locali nei processi di globalizzazione richiede una crescita di competitività del sistema in quanto tale, e questa dipende in larga misura dal tessuto reticolare di interazioni tra i soggetti, dai beni pubblici materiali e immateriali, dalle economie esterne: variabili che rispondono a interventi più complessi rispetto ai semplici "investimenti produttivi" o alle infrastrutture "hard".

Oltre a ciò, l'assenza di questa tipologia di interventi e di una appropriata concertazione non favorisce quella costruzione di reti relazionali, e quella circolazione di informazione che è necessaria, come ribadiremo più avanti, per l'eliminazione di comportamenti strategici, asimmetrie informative e comportamenti opportunistici, che costituiscono uno dei principali ostacoli allo sviluppo dei sistemi locali (Fadda, 1999; Storper, 1997).

In terzo luogo, il piano di azioni, oltre ad essere, come si è detto, limitato a quelle due tipologie di iniziative, non è un piano, perché vi manca la integrazione progettuale, la connessione funzionale dei progetti tra loro; è piuttosto un assemblaggio di singoli progetti di investimento, la cui rispondenza agli obiettivi generali del patto non potrà mai eccessivi problemi, visto il modo in cui gli obiettivi sono definiti.

Del resto, l'inclusione nel patto dei singoli progetti viene vagliata principalmente con riferimento ai criteri posti dalle delibere del Cipe del 1996 e del 1995, e cioè

- apporto di mezzi propri nell'iniziativa non inferiore al 30% del totale dell'investimento;
- saggio di rendimento interno dichiarato non inferiore alla media del rendistato nei sei mesi precedenti la presentazione del patto, maggiorato di due punti percentuali;
- tempo necessario per la realizzazione degli investimenti e l'avvio delle attività produttive non superiore ai 48 mesi;
- ammissibilità del settore di riferimento alle agevolazioni e rispetto del limite di finanziamento massimo concedibile per ciascuna legge di riferimento.

La presenza di tali criteri relativi ai singoli progetti pesa più delle considerazioni che possono riguardare il patto nel suo insieme come piano strategico per lo sviluppo locale. Qualche cenno a questa ultima dimensione può rintracciarsi nei criteri di priorità che taluni patti esplicitano per i progetti ammessi (per esempio: risultati occupazionali, credibilità e attendibilità dei progetti, innovazione, integrazione e qualità ambientale, etc.); ma, chiaramente, si tratta di ben poca cosa.

### ***2.3 La fase dell'approvazione***

L'insieme dei progetti che compongono il patto territoriale viene finalmente sottoposto a due procedure:

- istruttoria da parte della Società Convenzionata
- approvazione del patto con decreto ministeriale

Questi momenti sono di importanza cruciale perché da essi dipende in realtà l'effettivo assorbimento finanziario da parte di tali politiche di sviluppo e la forma concreta che queste vengono ad assumere nei territori interessati.

Il ruolo della Società Convenzionata, che di solito è una banca, appare decisivo, perché sulla sua valutazione si basa la successiva decisione del Ministero.

La valutazione delle iniziative imprenditoriali viene fatta, naturalmente, con i criteri e secondo le procedure di accertamento e di analisi che presso le

banche sono di uso standardizzato per la valutazione del merito di credito. Tuttavia, nel caso dei patti territoriali, ciascun “business plan” sottoposto alla banca deve contenere, oltre alla parte in cui si espongono i prospetti relativi ai conti economici, ai flussi di cassa, alle attività e passività, alle fonti ed agli impieghi, una parte in cui deve essere “espressamente indicata e sviluppata la coerenza e la funzionalità dell’iniziativa alle finalità e agli obiettivi del Patto”.

E’ evidente, tuttavia che, poiché oggetto della valutazione non è il patto nel suo insieme, circa la sua coerenza e circa la sua adeguatezza rispetto agli obiettivi fissati, e poiché obiettivi e strategia, come si è detto, rimangono piuttosto generici (si pensi, per esempio, ad un obiettivo definito come “crescita dell’occupazione”), la coerenza di ciascuna iniziativa inclusa nel patto con gli obiettivi del patto stesso può essere da un lato facilmente asserita e d’altro lato difficilmente falsificata.

Di conseguenza la valutazione tende a rimanere imprigionata dentro i criteri e le logiche della valutazione dei singoli progetti di investimento che le banche compiono in maniera routinaria per decidere sulle aperture di credito, e viene a perdersi la valutazione dell’esistenza di quel “qualcosa”, ossia quel “valore aggiunto”, che il patto dovrebbe generare oltre la mera somma degli effetti dei singoli investimenti. Quella crescita di competitività del sistema in quanto tale che è richiesta dall’intensificarsi dei processi di globalizzazione.

Se per le iniziative imprenditoriali l’istruttoria e la valutazione riguardano il “business plan”, per gli interventi infrastrutturali la base è costituita generalmente dalla analisi costi/benefici. I limiti di questa tecnica relativamente alle decisioni che riguardano strategie dinamiche e scelte intersettoriali sono noti. Più saggio sarebbe ricorrere a valutazioni riguardanti la funzionalità degli interventi infrastrutturali rispetto agli obiettivi specifici del patto (ma ciò rinvia alla problematica relativa a questi obiettivi), oppure rispetto agli altri progetti imprenditoriali. Quest’ultima valutazione è più percorribile, e quando è stata compiuta ha consentito talvolta di non inserire le infrastrutture tra i progetti del patto territoriale.

Alla istruttoria bancaria segue la approvazione mediante decreto ministeriale. Se non si può dire che l’approvazione ministeriale segua automaticamente il risultato positivo dell’istruttoria bancaria, non si può neanche dire, però, che essa sia condizionata ad un vero e proprio processo “valutativo”. La valutazione può considerarsi esclusa completamente in

questa fase; ciò che deve precedere l'approvazione è semplicemente una serie di "accertamenti". Accertamento dell'avvenuta "concertazione" tra le parti sociali, della sussistenza dei requisiti, del parere delle regioni, della disponibilità delle risorse. Compiuti questi accertamenti, l'approvazione ministeriale segue automaticamente.

#### ***2.4 La fase dell' attuazione***

Una volta comunicata l'approvazione del Patto, i soggetti sottoscrittori devono procedere alla stipula formale e alla designazione del Soggetto Responsabile.

Il Soggetto Responsabile è essenziale per l'attuazione del patto perché ad esso compete tutta una serie di adempimenti procedurali necessari per l'erogazione delle agevolazioni ai singoli soggetti beneficiari. Ad esso sono attribuite anche funzioni generali di rappresentanza, di coordinamento e di gestione del Patto, funzioni di verifica del rispetto degli impegni dei soggetti sottoscrittori, funzioni di monitoraggio e di verifica dei risultati.

Si può dire che se il Patto Territoriale fosse lo strumento attraverso cui un sistema locale si dota di una propria strategia di sviluppo e di un progetto operativo per realizzarlo, la funzione del "Soggetto Responsabile" potrebbe coincidere con quella dell'agente (o dell'Agenzia) di sviluppo, dotato, però, di effettivi poteri gestionali. Se così fosse esso dovrebbe fungere da catalizzatore della progettualità, del coordinamento e della interazione dei soggetti locali. Dovrebbe essere un soggetto mediatore di interessi e promotore di iniziative e di azioni di sviluppo, dovrebbe essere un attivatore di processi da cui origina il rafforzamento e la crescita del sistema.

Il disegno dei Patti territoriali invece lo conduce ad essere un semplice amministratore di fondi e una sorta di verificatore notarile della regolarità delle procedure e dell'adempimento delle obbligazioni pattizie.

Tale soggetto responsabile deve essere o individuato tra i soggetti pubblici sottoscrittori del patto, oppure costituito a tal fine sotto forma di società mista, secondo le procedure stabilite dalla legge 142/90. Il diffuso ricorso a questa seconda ipotesi, e anche la semplice possibilità di farlo, non appare pienamente giustificato alla luce delle funzioni "ridotte" che sono attribuite a tale soggetto, ed è di per se fonte di ambiguità e talora di attriti o di incomprensioni con gli enti locali del territorio.

Se infatti la configurazione di un “agente di sviluppo” potrebbe spiegare la creazione di una figura istituzionale ad hoc, non appare del tutto chiaro perché quelle funzioni di coordinamento e gestione non possano essere svolte dalle istituzioni esistenti nel quadro del processo di decentramento amministrativo che attribuisce loro (e ancor più dovrebbe attribuire, come si è visto sopra) compiti e responsabilità nuove più legate alla capacità di autogoverno e di autoorganizzazione dei sistemi locali. Se Gli enti territoriali fossero concepiti ancora come strumenti per lo svolgimento di funzioni delegate nel quadro di un decentramento amministrativo gerarchizzato, allora una funzione originale di autogoverno e di stimolo ai processi di sviluppo locale avrebbe bisogno di organi ad hoc per distinguersi da quella logica; ma tale bisogno si attenua, e forse scompare, quando la logica del decentramento sia diversa.

### **3. PARTE TERZA . PATTI E SVILUPPO LOCALE: UNA PROSPETTIVA DI EVOLUZIONE**

Dal ragionamento fin qui svolto emerge che la architettura istituzionale dei patti territoriali si configura come un tentativo di adeguare le politiche per lo sviluppo del territorio ad alcune principali esigenze imposte dal cambiamento dello scenario socio-economico.

Queste esigenze si collegano ai seguenti macro-processi in atto:

- lo sviluppo del decentramento amministrativo
- il rafforzamento del ruolo e delle dinamiche dei sistemi locali
- la crescita della globalizzazione e dell'unificazione europea

Dal processo di decentramento amministrativo discende l'esigenza che i soggetti locali esercitino **effettivi poteri** relativi all'elaborazione e alla gestione delle politiche di sviluppo locale in tutte le loro articolazioni. La definizione di questi poteri è prettamente un problema di carattere amministrativo. Ma a questo problema se ne associano altri due di portata più vasta

Il primo è relativo al possesso da parte dei singoli attori locali delle **competenze tecniche** in tutti quei campi in cui deve svolgersi la loro azione; il secondo è quello della esistenza di una "capacità istituzionale", di quel complesso di "**capabilities**" culturali, relazionali, sociali in capo non tanto ai singoli attori quanto alla rete dei soggetti locali nel suo complesso.

Dal rafforzamento del ruolo dei sistemi locali e dall'esigenza di potenziare e sviluppare le loro dinamiche discende la necessità di concepire le politiche di sviluppo nell'ottica di un approccio sistemico. Il che significa da un lato assumere come obiettivo la crescita aggregata del sistema e d'altro lato superare la logica microeconomica del sostegno alle singole imprese (il vecchio e perdurante vizio degli interventi cosiddetti "a pioggia") per mettere in atto programmi **integrati** fondati sulle interdipendenze tra i diversi settori e i diversi attori e sul rafforzamento delle **esternalità**, dei beni pubblici, delle reti relazionali.

Dall'unione della prospettiva del decentramento con le dinamiche dei sistemi locali deriva la caratteristica fondamentale della programmazione degli interventi, qualunque sia il livello in cui essa si realizza. Tale caratteristica consiste nella **partecipazione** della pluralità dei diversi agenti economici e attori sociali in tutte le sue fasi, dalla progettazione alla implementazione. La dimensione della negoziazione, della concertazione, della condivisione, del consenso, del coordinamento è coesistente alla nuova cultura della programmazione in quanto basata sul decentramento e

sulle dinamiche dei sistemi locali, proprio perché questi, ricordiamo, sono sistemi viventi e sistemi complessi.

Dall'intensificarsi della globalizzazione e dell'Unione Europea discendono due conseguenze. La prima consiste nell'accentuazione della **competitività**. La quale, intesa in senso dinamico, si fonda ormai non più sui vantaggi comparati di carattere statico ma sui processi dinamici di accumulazione di conoscenza, di innovazione, di capitale sociale, di reti, di esternalità positive e di una serie di altri fattori che attengono più ai sistemi locali in quanto tali che alle singole unità produttive. La concorrenza, ormai, come già stato fatto notare spesso, è tra sistemi. La seconda conseguenza consiste nel nuovo ruolo strategico che in questo scenario vengono ad assumere **l'internazionalizzazione** delle imprese nelle sue varie forme (dalle cooperazioni "equity based" alle collaborazioni "non equity") e la costruzione di reti europee tra i vari sistemi locali e tra le varie regioni dell'Europa.

Questi processi e queste conseguenze pongono in capo agli attori dei sistemi territoriali una serie di funzioni (cognitive, progettuali e attuative) che si riempiono di nuovi contenuti.

Ma l'esame della architettura sostanziale e della struttura procedurale dei patti territoriali ha rivelato che la risposta da essi fornita a queste esigenze non è adeguata. Manca una corrispondenza tra i presupposti metodologici (basati appunto sui macroprocessi e sulle loro conseguenze di cui si è detto) su cui i patti dovrebbero fondarsi e la loro articolazione strutturale.

Fin qui il ragionamento svolto. Il problema che si pone ora è di vedere in che modo gli elementi di validità incorporati nello strumento pattizio possano essere condotti a superare i limiti entro cui sono stati compressi (e talvolta, come si è visto, distorti) e come ulteriori elementi possano essere integrati in una metodologia appropriata allo sviluppo locale capace di assumere anche eventuali forme diverse dai patti correnti.

### ***3.1 La base . Scelte strategiche definite localmente***

La metodologia dello sviluppo locale ha il suo presupposto nel potere e nella capacità di elaborare a livello locale le scelte strategiche riguardanti le linee di sviluppo. Gli autori di tali scelte devono essere i soggetti locali, i quali devono compierle in forma partecipata, e non delegata a soggetti politici o a tecnocrati. E' probabile che l'invenzione della cosiddetta programmazione negoziata sia stata dettata più dalla necessità di difendere

uno spazio per la programmazione davanti al dilagare del liberismo che dalla consapevolezza del nuovo ruolo dei sistemi locali. Il permanere di forti elementi di centralizzazione in tutti gli strumenti in cui la programmazione negoziata si è materializzata (contratti d'area, contratti di programma, intese istituzionali di programma e patti territoriali) autorizza questa ipotesi; sta di fatto, tuttavia, che il nuovo ruolo della dimensione locale ne esce rafforzato e che viene attivato un processo di crescente consapevolezza e di crescente rivendicazione di poteri, funzioni e competenze da parte dei soggetti locali. Laddove i processi di decentramento amministrativo si sono saldati con strutturate iniziative degli attori locali nell'ottica dello sviluppo autopropulsivo dei sistemi locali (come, per esempio, i "Programmi locali di sviluppo" della Regione Toscana, o i "programmi speciali d'area" dell'Emilia Romagna, o le "agende strategiche per lo sviluppo locale" della Lombardia, per non dire della stessa esperienza dei "distretti industriali") gli stessi strumenti della programmazione negoziata si sono riempiti di contenuti più robusti e hanno rivelato migliori risultati operativi. Al contrario, nelle realtà caratterizzate da minori dinamiche di autoorganizzazione dei sistemi locali gli stessi strumenti si sono dimostrati relativamente poveri ed inefficaci.

Il principale strumento metodologico attraverso cui si attua questa partecipazione è la concertazione. Con questo termine si indica un processo permanente attraverso cui si realizza un confronto ed un'intesa tra le diverse parti sociali (o meglio ancora tra i diversi attori sociali) sugli indirizzi di sviluppo, sulle strategie, sui piani di azione e sulla stessa gestione dei programmi.

Le forme e i contenuti della concertazione sono soggetti a trasformazioni di carattere evolutivo, e non potrebbe essere altrimenti, trattandosi di processi sociali incorporati nella complessità delle dinamiche dei sistemi locali (Fadda, 2001), ma resta fermo il loro aspetto metodologico: una procedura di partecipazione dei diversi soggetti pubblici e privati alla formazione e alla implementazione delle decisioni di politica economica, il cui campo comprende sia materie che incidono direttamente sui rapporti tra imprese e loro dipendenti, sia materie più strettamente di politica economica, come le politiche di sviluppo, le politiche degli investimenti pubblici, le politiche industriali, le politiche della distribuzione, le politiche della formazione, dell'istruzione, della ricerca, e così via.

Tale metodo concertativo va applicato ai diversi livelli (centrali, intermedi e periferici, mentre proprio il livello intermedio si trova meno ricco di esperienze e meno attrezzato in proposito) e alle diverse espressioni delle politiche pubbliche (e quindi anche ai piani settoriali o ai piani territoriali

integrati di cui si serve l'attività programmatrice di diverse regioni: non può neanche essere esclusa l'ipotesi di una concertazione a livello regionale che dia luogo a patti territoriali regionali coi quali verrebbe pienamente recuperata alla dimensione regionale la caratteristica "negoziata" della programmazione). Risultano molto interessanti a questo proposito le "conferenze di pianificazione" e gli "accordi territoriali" previsti dalla legislazione regionale dell'Emilia Romagna come strumenti di concertazione decentrata, nonché il "Patto programmatico di sviluppo" sottoscritto dalla Giunta Regionale delle Marche. La concertazione non può ridursi ad una formale apposizione di firme ad un protocollo, ma riguarda l'intero percorso di formazione delle decisioni, ed è pertanto tanto più sostanziale quanto più i soggetti sono dotati di capacità interpretativa e progettuale e quanto più tra di essi esiste una interazione cooperativa basata su relazioni di fiducia che inducono i soggetti a "mettersi in rete", ossia a "fare sistema" in un'ottica di sviluppo territoriale. Ma l'esistenza di "relazioni di fiducia", pur necessaria, non può considerarsi condizione sufficiente per attivare comportamenti concertativi e cooperativi, né questi possono derivare da semplici volontaristiche posizioni ideologiche. Essi in realtà si basano sull'esistenza di vantaggi associati all'agire comune e sulla percezione di essi da parte degli agenti economici. Se tali vantaggi non esistono (perché, per esempio, non si producono beni pubblici, o perché la burocrazia neutralizza i potenziali benefici, o perché vi sono comportamenti opportunistici, etc.) o se non vengono percepiti, la concertazione e la cooperazione non possono attivarsi. Oppure, in assenza di queste condizioni, esiste la possibilità che la concertazione si risolva in una nuova procedura burocratica routinaria, meramente formale, spesso finalizzata a garantirsi una visibilità politico-istituzionale, e come tale capace di ospitare vecchie modalità relazionali, vecchie logiche consociative, o addirittura vecchie, se si vuole, mentalità prevaricatrici (Ciampi, 1996). In tal caso nel processo di concertazione esploderebbero non tanto conflitti di interessi di tipo programmatico da negoziare in funzione dello sviluppo locale, ma distruttive logiche di spartizione e di clientelismi.

Allo sviluppo delle condizioni positive contribuisce, ovviamente, l'esercizio stesso della attività di concertazione, la quale, se autentica, produce vantaggi e ne accresce la percezione: il meccanismo del "learning by doing" è un aspetto fondamentale del modo in cui le istituzioni apprendono; attraverso di esso avviene "la scoperta, o addirittura la creazione e l'acquisizione, da parte degli attori interessati, di nuovi modelli relazionali, di nuove modalità di ragionamento, in breve di nuove *capacità collettive*" (Crozier, 1978).

Se la concertazione è dunque il metodo appropriato di coordinamento tra gli agenti economici locali per la definizione partecipata e condivisa delle scelte strategiche per lo sviluppo locale, si pongono a questo proposito due problemi cruciali.

Il primo è dato dalla possibile esistenza di interessi confliggenti tra i soggetti locali, i quali possono riflettersi in scelte programmatiche alternative sulle quali si rivela impossibile una convergenza. Tali conflitti possono riguardare le grandi scelte settoriali, scelte di infrastrutture, ma anche scelte di minor rilievo, per esempio, di natura prettamente localizzativa o di ordine di priorità.

E' evidente che all'interno di un sistema chiuso questi conflitti possono assumere un secco carattere di irrisolvibilità che richiama, per certi versi, il noto "teorema dell'impossibilità" di Arrow. Per rompere questo carattere bisogna introdurre alcuni correttivi metodologici.

In primo luogo, sarebbe utile adottare la metodologia della programmazione strategica. La progressività e gradualità delle scelte che essa comporta, la flessibilità del progressivo adattamento ai mutamenti dello scenario che via via si producono, l'evoluzione degli interessi e delle alleanze, allentano il vincolo della irrisolvibilità. La interpretazione della programmazione strategica più come strategia di interazione sociale che come tecnica di pianificazione consente di sfuggire alla rigidità semplicistica delle forme, per così dire, demagogiche di "democratizzazione" dei processi decisionali che si riducano alla conta dei voti. La trasparenza delle procedure negoziali mette in luce il rapporto tra obbiettivi e risorse pubbliche, aspettative degli operatori privati e interessi delle comunità locali. (Gibelli, 1996). L'interazione e la comunicazione sociale diffusa, superando l'esclusività dell'accesso ai cosiddetti "tavoli di concertazione", divengono strumento di apprendimento sociale in cui si costruiscono nuovi sistemi di valori, si modificano coalizioni di interessi in una prospettiva tesa a produrre cooperazione e consenso su obbiettivi condivisi attraverso una procedura graduale e adattiva.

In secondo luogo, è utile introdurre un ampio orizzonte temporale nell'analisi delle conseguenze delle scelte, rinunciando allo strumento statico dell'analisi costi/benefici. Per questo scopo è necessaria una profonda conoscenza dei processi socioeconomici che interessano il sistema locale. Da essa, tenendo ben presente che le sequenze degli eventi non sono regolate da nessi causali di tipo meccanicistico, si può derivare una previsione dello stato futuro delle cose dotata di un certo grado di probabilità. Quindi è possibile trarre elementi valutativi per scelte più appropriate. Alle vecchie tecniche di "futures research" disponibili in

proposito (McHale, 1976) si aggiungono ora le più moderne metodologie sperimentate sotto il nome di “foresight” (Martin, 1995). Caratteristica tipica di queste ultime metodologie è la partecipazione dei diversi attori sociali e delle diverse competenze ad un processo di costruzione di una visione condivisa del futuro possibile. Non si tratta quindi di conoscere “in anticipo” il futuro, ma di raccogliere elementi cognitivi e relazionali per disegnare un realistico scenario evolutivo; in tal modo la composizione degli interessi confliggenti è sottratta alla logica della mera mediazione, e viene inserita in una visione dinamica, di medio-lungo periodo, della costruzione dello sviluppo locale. (Capriati, 2001).

In terzo luogo bisogna adottare la prospettiva dello “sviluppo sostenibile”, il cui significato non può essere limitato alla salvaguardia ambientale, ma deve estendersi alla totalità della qualità della vita intesa anche nella sua dimensione intergenerazionale. Le valutazioni di impatto ambientale che vengono richieste per ciascun progetto sono un indicatore eloquente della restrizione riduttiva cui è stato sottoposto il concetto di sviluppo sostenibile: essi tradiscono due limiti, quello del solo riferimento all’ambiente e quello della valutazione dei singoli progetti. Occorre invece considerare il territorio e l’ambiente come sistemi complessi, che non possono essere scomposti in parti, ma costituiscono un organismo integrato in cui tutte le componenti sono strettamente interrelate tra loro. I parametri della sostenibilità, d’altro lato, vanno estesi ai coefficienti di degrado relativi non solo al piano ambientale, ma anche al piano sociale (frammentazione, disgregazione, esclusione) e al piano funzionale (carezza dei servizi, medici, giurisdizionali, formativi. Di trasporto. Emergenze abitative, congestione, traffico, polarizzazione, etc.). Se estesa a queste dimensioni, la valutazione della sostenibilità può effettivamente divenire uno strumento di programmazione strategica interattiva capace di inquadrare i conflitti di interessi in una prospettiva di possibile risolvibilità. Infatti, l’adozione congiunta di criteri quantitativi e qualitativi legati alla nozione di sviluppo sostenibile consente di condurre ad una visione di insieme, che diventa espressione dell’interesse generale, tutta la complessità dei sistemi dinamici caratterizzati molteplici punti di vista, aspettative e interessi divergenti e conflittuali.

In quarto luogo (e forse questo è lo strumento più efficace), è necessario inserire i conflitti nella rete di connessioni intersistemiche, e quindi proiettarlo in un “sistema dei sistemi”: questo produce da un lato una visione più nitida delle implicazioni delle scelte, e d’altro lato colloca i termini delle scelte in una sede superiore, non in senso gerarchico, ma nel senso di livello di negoziazione e di coordinamento.

Da quest'ultima considerazione discende il secondo problema cruciale relativo alla definizione locale delle scelte strategiche. Esso consiste proprio nel coordinamento di tali scelte tra i diversi sistemi locali, o regionali, o comunque periferici rispetto al centro.

Ci si potrebbe chiedere a questo punto se sia ancora lecito ipotizzare l'esistenza di un centro economicamente significativo di dimensione nazionale. La questione è molto controversa, e se esistono tesi che affermano il declino del ruolo economico degli Stati Nazionali (Mc Grew, Lewis, 1992) esistono anche tesi contrarie (si veda, per esempio, Porter, 1990). A parte questo problema di fondo, esiste tuttavia, proprio nel caso di rafforzamento del ruolo economico e dei poteri autoorganizzativi dei sistemi locali, da un lato la necessità di evitare sovrapposizioni e incompatibilità e dall'altro la necessità di adottare strategie sinergiche al fine di stabilire una cooperazione tra sistemi locali contigui nello scenario della globalizzazione.

Una frammentazione territoriale e una moltiplicazione dei patti, o comunque delle iniziative progettuali locali, accompagnata da una reciproca "non interferenza" potrebbe anche evitare conflitti di interessi, ma in assenza di coordinamento farebbe sicuramente perdere i vantaggi delle sinergie, o addirittura potrebbe creare delle esternalità negative. Questa, per esempio, sembra essere la situazione della Calabria che pur essendo praticamente ricoperta da patti territoriali vede una assoluta mancanza di coordinamento (Mirabelli, 2000). Nella provincia di Catanzaro, la amministrazione provinciale sostiene il patto di Soverato, il comune di Lamezia sta dietro al patto del Lametino, mentre Camera di commercio e Associazione industriali alimentano il patto di Catanzaro, e tra di essi non vi è alcuna integrazione o coordinamento.

Da queste problematiche discende, prima di tutto, la necessità di individuare luoghi istituzionali dove il processo del coordinamento e della concertazione intersistemica possa avere luogo. Vi è bisogno di qualcosa di più strutturato della conferenza Stato-Regioni, con specifiche competenze in materia di politiche di sviluppo e con orizzonti temporali operativi e progettuali di medio-lungo periodo. Occorrono strumenti istituzionali di razionalizzazione e di coordinamento dei complessi processi decisionali ed attuativi delle politiche territoriali dei diversi livelli; sono necessari strumenti per far convergere le politiche di sviluppo locale verso un quadro d'insieme coerente ed efficiente, prima a livello regionale, e poi a livello sovraregionale.

Ancora, da questi problemi deriva la necessità di una struttura operativa unica che possa affiancare il lavoro di formazione delle strategie intersistemiche compiuto in tali sedi istituzionali sovra locali. Col termine affiancare qui si intende la azione di supporto informativo e di assistenza tecnica nel campo della progettazione delle politiche di sviluppo, ma anche una funzione di monitoraggio e di attivazione dei processi di implementazione delle strategie elaborate, unita alla funzione di mettere in rete le realizzazioni, di individuare le migliori esperienze e di formulare indirizzi ed orientamenti comuni. Da questo complesso di funzioni deriva l'esigenza di postulare una qualche forma di presenza nel territorio di tale struttura, una sorta di ramificazione periferica capace di veicolare il coordinamento, di approfondire e diffondere metodologie, di disseminare "best practices", di promuovere la formazione di reti tra i diversi sistemi locali, di stimolare la implementazione.

### ***3.2 Una struttura di supporto allo strumento pattizio***

Si è visto come nella successione di passaggi che costituiscono il percorso di un patto sia spesso esplicitamente prevista e spesso implicitamente favorita la presenza di un soggetto (convenzionato o no) di supporto alla formazione del patto.

Distintamente da questo, nella formazione del patto è previsto talvolta un riferimento alle autorità politiche regionali (parere, coerenza con i programmi operativi regionali) e frequenti riferimenti alle autorità politiche centrali (nelle fasi successive alla promozione).

I limiti precedentemente rilevati in proposito, unitamente alle considerazioni testè svolte, suggeriscono di concepire una funzione di supporto allo strumento pattizio cui possano essere attribuiti i seguenti obiettivi:

- ottenere una più coerente integrazione dei patti con l'azione programmatica delle regioni in materie di politiche di sviluppo. Tale integrazione non può intendersi come una "incorporazione" dei patti nei Piani Operativi Regionali; infatti, la dimensione locale di tali POR si esprime attraverso i Progetti Territoriali Integrati (DPS, 2000); ma i patti non sono assimilabili a questi ultimi: in primo luogo perché i patti sono uno strumento di gestione e non solo di progettazione come i PIT; in secondo luogo perché i PIT sono relativi ai fondi strutturali e in terzo luogo perché diversa ne è la natura. I PIT sono fondamentalmente una derivazione gerarchica, sebbene con forti riferimenti localizzati, degli

Assi della Programmazione Nazionale per il Mezzogiorno contenuti nel PSM. Come tali, anche se il loro inserimento nel Complemento di Programmazione rende sufficiente la semplice trasmissione alla (e non richiede l'approvazione della) Unione Europea non possono considerarsi precisamente espressione di un procedimento "bottom up". Ciò è confermato dal fatto che vengono sollecitati dalle Regioni anche se predisposti dalle Amministrazioni locali e che sono le Regioni a designare i responsabili della loro attuazione. Il problema dell'armonizzazione e del coordinamento a livello regionale si pone tuttavia in termini che verranno discussi più avanti.

- svolgere come unico soggetto, articolato nelle diverse regioni (a differenza della attuale pluralità di Società di assistenza tecnica convenzionate col ministero, i cui servizi e il cui finanziamento possono esser richiesti dai promotori del patto), tutta l'attività di assistenza nelle varie fasi della vita del patto: dalla promozione, alla progettazione, fino alla valutazione ex ante (ad eccezione delle istruttorie tecniche sui singoli progetti imprenditoriali, da lasciare agli istituti bancari). Ciò richiede che le competenze tecniche di tale struttura siano di altissima qualità, mentre la misura del loro impiego sarà proporzionata ai bisogni che si manifesteranno nei diversi contesti locali.
- Provvedere, in sede di struttura centrale, alla approvazione dei patti dopo aver valutato positivamente la proposta. Subordinare la approvazione alla valutazione ex ante (e non alla mera verifica del possesso dei requisiti formali) e riservarla al livello centrale tende a garantire di per sé uniformità di criteri valutativi, coerenza del quadro di insieme dei patti attivati, armonizzazione con le strategie generali delle politiche di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno nel quadro dello scenario economico italiano ed europeo.

Per assolvere a questi obiettivi appare ipotizzabile una struttura di sostegno configurabile come una sorta di Agenzia di sviluppo avente un raggio di azione non limitato ai patti territoriali, ma esteso alla promozione e al sostegno generale dei processi di sviluppo dei sistemi produttivi locali, alla quale potrebbero essere attribuiti i seguenti compiti:

- svolgere, dove ne ravvisi l'opportunità, una azione di promozione, ossia di catalizzazione del processo iniziale che conduce alla formazione del nucleo dei soggetti promotori del patto (senza mai scivolare in una funzione di concorrenza – spiazzamento). Peraltro tali soggetti dovrebbero liberamente trovare le appropriate forme e

dimensioni di aggregazione a seconda delle specificità del territorio, delle leadership e delle capacità degli attori sociali pubblici e privati.

- intervenire con le sue strutture regionali per fornire assistenza tecnica in tutte le fasi di preparazione del patto, dalla concertazione alla formulazione dell'action plan; e quindi intervenire a supporto sia della funzione cognitiva, sia della funzione progettuale, lasciando però fuori la funzione attuativa e gestionale.
- essere affiancata alle Regioni per compiere l'istruttoria e la valutazione ex ante del patto nel suo insieme (il quale verrebbe poi sottoposto all'istruttoria bancaria per i singoli progetti imprenditoriali); questa attività potrebbe essere svolta in maniera interattiva con i soggetti promotori del patto in modo da raggiungere elevati livelli di coerenza e di integrazione con i piani di sviluppo regionali;
- avere la competenza, nel suo livello centrale, per la approvazione del patto, sulla base delle istruttorie regionali e bancarie e sulla valutazione aggiuntiva circa la coerenza a livello interregionale.

Il possesso da parte della medesima struttura, regionalmente articolata, dell'appropriato "know how" e della prospettiva locale unita a quella interregionale dovrebbe contribuire a garantire efficacia ed efficienza alla azione di sostegno allo sviluppo locale anche attraverso l'uso dello strumento pattizio.

Una azione di sostegno modulata in queste articolazioni territoriali e organizzata attorno a quelle tre funzioni dovrebbe tuttavia possedere una valenza per tutte le tipologie di azioni per lo sviluppo elaborate sia a livello locale sia a livello regionale. In più, la prospettiva interregionale, garantita dalla presenza di un livello centrale nella sua struttura, dovrebbe consentire di individuare linee strategiche sia riferite ai settori sia riferite a specifiche funzioni (per esempio, l'innovazione, oppure la Pubblica Amministrazione, oppure ancora l'internazionalizzazione delle imprese) verso le quali orientare la propria azione di promozione e da tenere presenti poi nei vari momenti di assistenza tecnica alla formulazione dei diversi strumenti di sviluppo sia in ambiti locali che da parte delle Regioni, con le quali, grazie, alla articolazione regionale di tale struttura, si stabilisce un buon rapporto di intesa e di collaborazione. E' evidente che tale funzione presuppone un'intesa *con* le Autorità di Politica Economica a livello nazionale e un'intesa *tra* le stesse autorità. Pertanto tale struttura potrebbe costituire anche il veicolo di coordinamento tra le diverse azioni (sia ordinarie, sia, per così dire "straordinarie) che le diverse Amministrazioni indirizzano verso lo

stesso territorio, oltreché del coordinamento della programmazione decentrata con le linee programmatiche generali. In tal caso tale struttura potrebbe profilarsi come referente tecnico per una pluralità di amministrazioni centrali.

### **3.3 Strumenti metodologici**

Gli strumenti metodologici utilizzabili per lo svolgimento delle funzioni che sono state indicate come componenti fondamentali della strumentazione pattizia (la funzione cognitiva, la funzione progettuale, la funzione valutativa e la funzione gestionale-attuativa) vanno considerati sia sotto l'aspetto sostanziale che sotto quello procedurale. Vale a dire che devono essere visti nel contesto di un percorso istituzionale nel quale essi vengono utilizzati per la costruzione e la attuazione del patto. Nella recente teoria economica, e in particolare in quella relativa allo sviluppo, ha ripreso quota la convinzione che gli elementi istituzionali esercitino una profonda influenza sia sul comportamento degli agenti economici, sia sulla performance del sistema. Se, quindi, come si riconosce generalmente, "institutions matter", gli strumenti metodologici vanno considerati sotto entrambi i profili per una duplice ragione. La prima è che il percorso istituzionale nel quale vengono inseriti ne condiziona significativamente il funzionamento e l'efficacia, la seconda è che lo strumento pattizio è sostanzialmente uno strumento gestionale, di realizzazione di programmi di azione: non si risolve in una tecnica di programmazione. Esso comprende sì una metodologia di progettazione, ma si estende fino ad abbracciare i ruoli operativi e gestionali dei soggetti coinvolti lungo tutta la vita del patto. Questo duplice profilo fa sì che gli strumenti metodologici che qui si suggeriscono siano suscettibili di utilizzazione sia da parte dei soggetti sottoscrittori dei patti territoriali, sia da parte della struttura preposta alla promozione e all'assistenza.

#### **A) Strumenti relativi alla funzione cognitiva**

Nella moderna visione delle politiche di sviluppo è da considerarsi definitivamente superata la concezione di queste come una serie di misure che esercitano una influenza meccanica ed immediata sulle variabili economiche che vengono assunte come indicatori dello sviluppo. Esse vengono piuttosto concepite come azioni che incidono sui processi

economici dei sistemi complessi, i quali sono sistemi viventi caratterizzati da una dinamica evolutiva non lineare. (Clark, 1995).

La metodologia di intervento dei patti territoriali riposa su questa visione, e pertanto richiede la conoscenza dei processi in atto nel sistema locale in cui la sua azione deve svolgersi. Tale base conoscitiva costituisce il fondamento su cui si regge tutto l'edificio patrizio, su di essa si innestano sia la funzione di progettazione, sia la funzione di valutazione, sia quella gestionale. Ma tale conoscenza non può consistere nella esibizione più o meno ricca di tabelle statistiche (anche se fotograficamente dettagliata e precisa, magari conforme a standardizzati schemi di descrizione statistica, con valori assoluti e percentuali, indici di specializzazione, tassi di variazione e così via, facilmente reperibili in qualsiasi "vademecum del programmatore"). Per catturare la dinamica dei processi evolutivi in atto, non servono neanche estrapolazioni di serie storiche di dati statistici, occorre piuttosto una metodologia in grado di rilevare le interazioni tra i soggetti e i processi che in esse si originano.

A questo scopo è stato suggerito precedentemente (par. 1.2) il ricorso ad una matrice, costituita da un insieme di colonne rappresentanti i sottosistemi principali e da una batteria di righe rappresentanti le funzioni ritenute rilevanti nell'ottica di questa tipologia di intervento per lo sviluppo locale. Ovviamente vi è un certo grado di arbitrarietà nell'individuazione di tali elementi, ed essi possono essere modificati a seconda del tipo di lettura del territorio che si vuole effettuare. A noi pare che i quattro sottosistemi (*governance*, struttura produttiva, assetto infrastrutturale e capitale sociale) e le cinque funzioni (innovazione, internazionalizzazione, *networking* del sistema produttivo, finanza e gestione delle risorse umane) individuate per la costruzione della matrice suggerita siano i più capaci di catturare, nelle celle dei loro incroci, i principali processi rilevanti per lo sviluppo dei sistemi locali, e di meglio individuare in essi i soggetti coinvolti e le interazioni tra di essi.

Per divenire operativa, la matrice presentata deve essere ulteriormente specificata attraverso una serie di tabelle che, analizzando ciascuna ogni sottosistema preso singolarmente, identifichi e descriva, per ciascun processo che si origina nell'incrocio con le diverse funzioni, una serie di "indicatori di processo" in cui

## RIQUADRO 1

FUNZIONI	PROCESSI	DESCRIZIONE/INDICATORI
Innovazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppo di leadership e partnership nei processi innovativi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leadership dei processi innovativi (attori pubblici o privati, imprese, centri di ricerca, università, etc.)</li> <li>- interazioni sinergiche per l'innovazione (no – si: tra: università, imprese, centri per l'innovazione, governo locale, etc....)</li> <li>- politica locale per l'innovazione (no – si: concertata: no – si: tra: governo locale, sindacati, associazioni imprenditoriali, università, etc.)</li> </ul>
Internazionalizzazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creazione e diffusione dell'immagine territoriale;</li> <li>- Supporto per l'orientamento al mercato internazionale delle imprese locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esistenza di organizzazioni e servizi, pubblici e privati, e livello della loro cooperazione nel supportare:</li> <li>- certificazione di qualità e dei requisiti legali</li> <li>- struttura commerciale e distributiva</li> <li>- creazione di immagine territoriale</li> <li>- penetrazione dei mercati esteri</li> <li>- apertura internazionale delle imprese locali</li> </ul>
Networking delle imprese	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiche industriali e politiche di sviluppo a livello locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esistenza di politiche industriali locali</li> <li>- esistenza di concertazione sulle politiche industriali e di sviluppo</li> <li>- attori locali coinvolti nella concertazione</li> <li>- strumenti della concertazione (patti, tavoli negoziali, progetti partecipati...)</li> </ul>
Finanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politica locale per il credito</li> <li>- incentivi finanziari locali</li> <li>- interazione con le politiche di sviluppo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- e' il sistema bancario "development oriented"?</li> <li>- se si: a) livello di adeguatezza istituzionale e comportamentale rispetto a questo scopo; b) obbiettivi di sviluppo della politica creditizia (esportazioni...piccole e medie imprese...creazione di nuova</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- imprenditorialità...)</li> <li>- livello delle risorse destinate a incentivi finanziari</li> <li>- legami istituzionali tra sistema finanziario e istituzioni e attori delle politiche di sviluppo</li> </ul>
Gestione delle risorse umane	<ul style="list-style-type: none"> <li>- leaders e partners nella politica del lavoro locale</li> <li>- servizi per l'impiego</li> <li>- formazione professionale</li> <li>- orientamento professionale</li> <li>- monitoraggio del mercato del lavoro locale</li> <li>- politiche per l'occupazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- istituzioni locali responsabili delle politiche del lavoro (grado di decentramento, grado di partecipazione delle parti sociali)</li> <li>- natura, qualità e funzionamento dei servizi per l'impiego pubblici e privati</li> <li>- numero e tipologia delle organizzazioni fornitrici di formazione professionale (legami col mercato del lavoro, orientamento all'occupazione autonoma, efficacia ed efficienza)</li> <li>- tipologia dell'attività di orientamento professionale , servizi per la transizione scuola-lavoro</li> <li>- monitoraggio del mercato del lavoro locale (struttura, efficacia e utilizzazione)</li> <li>- programmi locali per l'espansione dell'occupazione (attori coinvolti, realizzazione, efficacia)</li> </ul>

vengono evidenziati gli attori e le risorse coinvolti e le loro interazioni. Questo ulteriore stock di conoscenze deve in effetti costituire la base per la progettazione delle azioni attorno alle quali si costruisce il patto. Possiamo qui procedere a titolo di esempio (non è questa la sede per elaborare un manuale operativo) con la costruzione di una tabella relativa al primo subsistema considerato: la *governance* (Cfr. il riquadro 1).

Come si vede dalla tabella, gli indicatori dei processi non sono sempre costituiti da grandezze quantitative; spesso si tratta di elementi qualitativi; ma anche quando si tratta di elementi quantitativi non sempre esistono informazioni già disponibili in proposito. Nell'uno e nell'altro caso si richiede un impegno originale da parte di coloro che effettuano la lettura del territorio da un lato per ricavare attraverso indagini dirette o attraverso procedure indirette le informazioni statistiche rilevanti ma non disponibili, e

dall'altro per esprimere una misurazione qualitativa su scale di valutazione standardizzate.

Le fonti cui si può attingere in questa attività sono in primo luogo tutte le istituzioni in possesso di dati informativi rilevanti, incluse quelle non istituzionalmente costituite con finalità statistiche (per esempio, Inps, associazioni di categoria, società di fornitura di corrente elettrica, enti di formazione professionale, etc.). La disponibilità di queste ultime a fornire i dati in loro possesso contrasta con la consueta diffusa tendenza contraria e costituisce indubbiamente il primo segno di maturazione di un atteggiamento cooperativo da parte dei soggetti locali per raggiungere una conoscenza collettiva delle dinamiche del territorio. La letteratura economica disponibile costituisce la seconda fonte, mentre la terza è data dallo svolgimento di specifiche indagini sul campo.

Tuttavia, queste fonti non sono sufficienti. Essendo l'attività cognitiva finalizzata alla individuazione di specifici processi in cui si riflette l'interazione tra i diversi soggetti, una gran parte della loro conoscenza è di natura "relazionale", vale a dire che è ricavabile dalla rete di relazioni sociali vissute nel territorio. Soprattutto in ciò che attiene alle valutazioni di tipo qualitativo la funzione cognitiva si sviluppa quindi attraverso la testimonianza e la percezione degli stessi soggetti locali coinvolti contemporaneamente nell'esercizio di questa funzione cognitiva e nelle dinamiche interattive del sistema locale.

Osservando la funzione cognitiva dal punto di vista procedurale, c'è da chiedersi dunque quali soggetti debbano compiere questa lettura del territorio.

Essi devono essere gli stessi soggetti promotori del patto, sia perché su quella base essi dovranno poi formulare l'idea progettuale generale, sia perché essi posseggono quella conoscenza relazionale che entra in maniera rilevante nella lettura del territorio, sia perché la acquisizione della consapevolezza delle dinamiche in atto del sistema è fattore importante per la crescita della identità locale e delle "capabilities" necessarie per farsi in maniera efficiente carico dello sviluppo locale.

La prima forma di cooperazione tra i soggetti promotori, il primo battito della nascita del patto consiste quindi nello svolgimento collegiale di questa attività.

Dire che sono gli stessi soggetti promotori del patto (o comunque del disegno generale dello sviluppo del sistema locale) a dover procedere alla lettura delle dinamiche del territorio non significa escludere che essi possano utilizzare contributi esterni. Questi potrebbero essere attinti in parte dal mercato professionale locale (che anzi dovrebbe essere alimentato da

tale domanda) o anche esterno, e in parte dalla struttura di assistenza tecnica di cui si è detto, che dovrebbe mettere a disposizione “know how”, tecniche e modelli di analisi ( del genere di quello che si è sopra descritto) e consulenza “on the job”. Ma questi devono essere e rimanere, appunto, contributi esterni che si innestano in una attività conoscitiva condotta dal gruppo dei soggetti promotori. Ciò che si deve escludere è l'appalto totale di questa funzione a centri di studio esterni, mantenendo una estraneità totale che non può venire sanata da una successiva formale inclusione di tali studi nel preambolo del patto. In realtà questo errore viene spesso compiuto, e le conseguenze finiscono per viziare tutte le successive fasi del processo di costruzione del patto.

La necessità di adottare il modello procedurale che si è detto (che può, naturalmente, realizzarsi in una pluralità di forme organizzative) deriva inoltre dal fatto che anche in questa funzione deve esercitarsi il metodo della concertazione: le conoscenze relazionali e i saperi interpretativi che i diversi soggetti confrontano e mettono in comune contribuiscono a cogliere meglio quei processi vitali che non possono essere adeguatamente colti in maniera asettica come se si trattasse di sistemi meccanici e non di sistemi “viventi”.

Per questa ragione la struttura di Assistenza di cui si è detto, che agisce in funzione di Agenzia di sviluppo, deve farsi carico, oltre che dell'assistenza tecnica e della consulenza, anche della promozione di questo metodo di svolgimento della funzione conoscitiva.

## B) Strumenti relativi alla funzione progettuale

Gli aspetti critici dell'attuale strumento pattizio relativi a questa funzione sono stati messi in evidenza nella prima parte dello studio (par. 2.2).

Essa deve basarsi interamente sulla piattaforma conoscitiva e interpretativa del sistema locale; pertanto, una metodologia appropriata per il suo svolgimento può essere individuata nella successione delle seguenti fasi:

- la fase della individuazione dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle opportunità e dei rischi presenti nel sistema locale. Questa fase è generalmente indicata con l'acronimo S.W.O.T. ( Strengths, weaknesses, opportunities, threats), che rappresenta una tecnica alla cui applicazione si attribuisce generalmente la capacità di delineare i parametri di riferimento per la costruzione di un appropriato programma di azioni. Naturalmente questa capacità non è tanto legata alla qualità della tecnica in sé, quanto alla qualità della analisi diagnostica del sistema nella quale essa si innesta. Per questa ragione tale metodologia

non va considerata come una generica valutazione di carattere impressionistico, ma come una tecnica da applicare in maniera dettagliata alla matrice diagnostica di cui si è detto. (Cfr. riquadro 2) Ciò si realizza riprendendo, con riferimento a ciascun subsistema e in relazione ad ogni funzione, la descrizione dei processi individuati e collocando

**RIQUADRO 2**

GOVERNANCE				
	STRENGTHS	WEAKNESSES	OPPORTUNITIES	THREATS
Innovazione				
Internazionalizzazione				
Networking delle imprese				
Finanza				
Gestione delle risorse umane				

nell'ambito di questi la valutazione dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle opportunità e dei rischi. E' importantissimo tener conto in questo passaggio delle relazioni intersistemiche individuate nella prima fase conoscitiva (vale a dire dello scenario più ampio in cui il sistema vive); infatti, mentre i punti di forza e di debolezza riguardano aspetti interni all'area territoriale considerata, le opportunità e le minacce si riferiscono ad elementi esterni al territorio e tuttavia rilevanti per le interazioni positive o negative che stabiliscono con esso. A titolo esemplificativo si riporta qui di

seguito un modello di quadro (nell'esempio riferito alla Governance) che dovrà essere riempito per tutti i subsistemi con le valutazioni di SWOT.

- La fase successiva è quella della individuazione, con riferimento a ciascun processo, di una serie di obiettivi strategici il cui insieme delinea il disegno di sviluppo del sistema locale. Questi obiettivi strategici vengono ricavati dalle valutazioni precedenti e, procedendo dalle intersezioni tra le funzioni e i subsistemi rilevanti, quasi automaticamente danno luogo al quadro strategico generale appropriato al sistema locale. Questa fase si conclude con una serie di quadri riassuntivi per ciascun subsistema secondo l'esempio seguente (riquadro 3), e dovrebbe essere completata con una indicazione di priorità tra gli obiettivi strategici e con una precisazione del collegamento funzionale e sequenziale tra di essi. Questo completamento è necessario perché la formulazione degli obiettivi assuma progressivamente la forma più consona alla traduzione in termini di progettazione operativa e perché sia resa più facile la valutazione della coerenza tra di essi e con il quadro generale delle strategie di sviluppo a livelli territoriali più ampi. La determinazione degli obiettivi strategici così ottenuta incorpora già una dinamica di integrazione programmatica: essa discende dal fatto che ciascun subsistema attraversa e abbraccia tutte le funzioni e che, reciprocamente, ogni funzione attraversa e abbraccia tutti i subsistemi. Il quadro degli obiettivi riflette quindi già in partenza il quadro delle interdipendenze tra i processi del sistema e delle loro complementarietà.
- La terza fase consiste nella definizione, con riferimento a ciascun obiettivo strategico, degli obiettivi intermedi e delle specifiche linee di intervento atte ad incidere sugli specifici processi socio-economici del sistema locale (riquadro 4). Se già gli obiettivi strategici sono integrati tra di loro, a maggior ragione lo divengono le linee di intervento che sono volte ad incidere sugli specifici processi i quali costituiscono proprio il luogo d'incontro tra subsistemi e funzioni e nei quali emerge, sia nella analisi diagnostica sia nella valutazione di swot, tutta la pluralità delle risorse locali e dei soggetti da impegnare e valorizzare nella azione di sviluppo del patto.

**RIQUADRO 3**

GOVERNANCE	
Obiettivi strategici	
Innovazione	1..... 2..... 3..... 4.....
Internaziona- lizzazione	5..... 6..... 7.....
networking	8..... .....
finanza	..... .....
Risorse umane	..... .....

**RIQUADRO 4**

OBBIETTIVI STRATEGICI E LINEE DI INTERVENTO		
Obiettivi strategici	Obiettivi intermedi	Linee di azione
1°	1.1	1.1.1
	1.2	1.1.2
	1.3	1.2.1
	.....	1.2.2
2°	2.1	2.1.1
	2.2	2.1.2
	2.3	2.2.1
	.....	.....
3°	....	
4°	...	
5°	...	
6°	...	
.....	.....	.....

- L'ultima fase della progettazione consiste nella specificazione delle singole azioni all'interno di ciascuna linea di intervento. Tale specificazione deve precisare per ciascuna azione: i soggetti promotori, gli agenti impegnati, le risorse finanziarie, i risultati attesi, i tempi di realizzazione (quadro 5). In questa fase si inseriscono i singoli progetti operativi, inclusi i progetti di investimenti produttivi dei singoli imprenditori. Appare evidente, quindi che i singoli progetti non vengono concepiti isolatamente e poi assemblati in un quadro di insieme dove integrazione e coordinamento sono soltanto eventuali, casuali e per giunta improbabili. Essi sono piuttosto l'espressione di una idea progettuale comune dalla quale discendono e attorno alla quale vengono costruiti e pertanto hanno spazio e legittimazione nel patto territoriale proprio e soltanto in quanto sono geneticamente integrati e coordinati tra loro.

Prima di passare a considerare gli aspetti procedurali relativi alla fase di progettazione è necessario sottolineare come questa debba costituire, sia dal punto di vista metodologico, sia dal punto di vista dei contenuti, il cuore del patto. In essa quindi si devono esplicitare le conseguenze operative della presenza delle due caratteristiche specifiche ed essenziali del patto territoriale: quella della concertazione e quella della integrazione. Tali conseguenze si possono riassumere fondamentalmente in due categorie: la produzione di esternalità positive e la produzione di beni pubblici relazionali.

Le esternalità positive (che, infine, rappresentano i vantaggi dell'operare in quanto sistema) si producono o come conseguenze spontanee dell'attività dei soggetti legati da continuità territoriale o come risultati perseguiti dall'intenzionale coordinamento di azioni collettive. Sono esse la base della competitività dei sistemi in quanto tali, destinata a ripercuotersi poi anche sulla competitività delle singole unità produttive.

La progettazione deve quindi garantire nel metodo e nei contenuti anche la produzione di beni pubblici relazionali. Questi possono essere interpretati in senso lato come le componenti migliorative delle istituzioni economiche del sistema locale.

## *RIQUADRO 5*

ACTION PLAN					
linee di intervento	azioni specifiche	promotori	agenti	Risultati attesi	tempistica
1.1.1	1.1.1.1 1.1.1.2 1.1.1.3				
1.1.2	1.1.2.1 1.1.2.2				
x.y.z.	x.y.z.1 x.y.z.2 x.y.z.3				

Attraverso lo sviluppo di reti relazionali, la valorizzazione della reputazione nel quadro di giochi ripetuti, la circolazione delle informazioni, si ottiene una evoluzione positiva del contesto delle istituzioni economiche. Sotto questo profilo si può menzionare in particolare la riduzione delle asimmetrie informative, lo scoraggiamento di comportamenti opportunistici nei rapporti di “agenzia”, la diminuzione del “free riding”, la scomparsa dei comportamenti di “rent seeking”, la riduzione delle degenerazioni burocratiche e clientelari, la crescita di cultura imprenditoriale e di “capabilities” istituzionali e sociali.

Tutto questo deve costituire, unitamente agli effetti sinergici e alla produzione di esternalità positive, la peculiarità, il valore aggiunto della metodologia del patto territoriale rispetto ad altre tipologie di azione per lo sviluppo. Alla valorizzazione di questi elementi, oltre che al mero ausilio sul piano delle tecniche progettuali, deve puntare quindi la struttura di assistenza, differenziandosi in questo dal tipo di servizio offerto dalle numerose società di consulenza.

Prima di volgersi a considerare le ipotesi di natura procedurale è utile precisare alcuni aspetti relativi alla assistenza tecnica che, essendo questa la fase più complessa e delicata della vita del patto, è chiamata a svolgere proprio qui un ruolo tanto necessario quanto cruciale. Perché essa non arrivi a stravolgere la natura e il significato del patto, come pure di qualunque forma di azione per lo sviluppo locale, devono essere salvaguardate due caratteristiche:

- in primo luogo, la gestione della progettazione non deve essere “delegata” ad una struttura tecnica di assistenza, ma deve realizzarsi con il suo aiuto senza cessare di impegnare direttamente i soggetti

promotori, che anche in questa fase devono mantenere relazioni di cooperazione e di concertazione. Se questo era importante in relazione alla funzione conoscitiva, ancor più lo è nella progettazione e specialmente nelle prime fasi di essa. Anzi, va aggiunto che almeno nelle due prime fasi sopra descritte l'azione di progettazione deve essere sempre caratterizzata da una ricerca di condivisione e consenso da parte di tutti i soggetti locali, anche oltre quelli che costituiscono i soggetti promotori. Questo può realizzarsi ricorrendo ad una pluralità di strumenti, quali incontri, consultazioni, tavoli di discussione, e così via.

- in secondo luogo, la struttura di assistenza deve essere capace non solo di offrire modelli e tecniche, ma di entrare nel merito dei problemi specifici della costruzione del disegno programmatico. Ciò significa che essa stessa deve possedere anche una familiarità conoscitiva e relazionale con il sistema locale, oltre quei "know how" ed "expertise" trasversali che le consentano di fondare la sua capacità di supporto e di assistenza al coordinamento su una base intersistemica di dimensione nazionale e anche superiore.

Queste due caratteristiche rafforzano l'idea che l'assistenza venga preferibilmente esercitata da una unica struttura centrale dotata di ramificazioni nel territorio, almeno a livello regionale.

Circa gli aspetti procedurali della funzione di progettazione sembra opportuno distinguere le prime tre fasi dall'ultima.

Nelle prime tre si ha la configurazione della strategia generale del patto, dei suoi obiettivi, delle linee di intervento, degli attori locali coinvolti, delle risorse mobilitate. Si potrebbe considerare l'insieme di queste fasi come la redazione di una sorta di "piano preliminare" da accettare con la sottoscrizione di un "protocollo d'intesa". Queste fasi dovrebbero essere svolte (seguendo la metodologia sopra esposta) dai soggetti promotori i quali devono darsi un minimo di struttura formale, o come "comitato promotore", o come "associazione per il patto" o con altra denominazione del genere.

A questo punto il piano preliminare dovrebbe essere valutato a livello regionale (si può ipotizzare una commissione costituita da rappresentanti della Regione e dell'Agenzia di sviluppo) sotto il profilo della coerenza e delle possibilità di coordinamento e di interazione con le linee regionali di sviluppo. Tale processo valutativo potrebbe compiersi in presenza di contraddittorio e con una procedura che consenta aggiustamenti additivi.

Se questa valutazione si conclude positivamente il comitato promotore passa alla fase quattro, cioè alla stesura dettagliata del piano di azioni, dei singoli progetti di investimento nonché dei piani finanziari, coinvolgendo

eventuali ulteriori operatori economici e utilizzando i servizi di consulenza e di assistenza tecnica che ritiene opportuni.

La stesura completa e definitiva del progetto del patto che così si perfeziona dovrà essere, a questo punto, sottoposta a valutazione e ad approvazione.

### C) Strumenti relativi alla funzione di valutazione e approvazione

Come si è precedentemente osservato, forse in questo campo risiede il limite più severo dell'intera architettura pattizia. Infatti in essa non è previsto un momento di vera valutazione, vale a dire la formulazione di un giudizio di merito sulla validità del patto, al quale sia condizionata la sua approvazione. L'approvazione segue pressoché automaticamente da un lato all'accertamento del possesso dei requisiti formali (più che altro adempimenti procedurali certificati dalla sottoscrizione di atti formali, quali protocollo d'intesa, formulazione del patto, etc) e d'altro lato al superamento dell'istruttoria bancaria circa la fattibilità economica di ogni singolo progetto di investimento.

E' quindi più che mai necessario prevedere una vera funzione di valutazione ex ante che preceda l'approvazione del progetto e una metodologia che garantisca l'utilizzazione di criteri di valutazione idonei ad accertare la rispondenza del Patto alla metodologia dello sviluppo locale e alle specifiche esigenze di sviluppo del sistema locale nel quale è stato concepito.

Come accennato prima, il momento valutativo potrebbe essere collocato a due livelli. Il livello regionale, dove potrebbero unirsi gli organi regionali e la struttura di assistenza (o Agenzia di sviluppo) nella sua articolazione regionale, e dove dovrebbe essere preminente la prospettiva di coordinamento e di integrazione con gli indirizzi della programmazione regionale; il livello centrale, dove ugualmente potrebbero unirsi autorità centrali di politica economica e organi centrali della struttura di assistenza, e dove dovrebbero essere preminenti la prospettiva della valutazione della rispondenza ai criteri dello sviluppo locale e la prospettiva del coordinamento interregionale.

Nessun automatismo dovrebbe legare il possesso dei requisiti formali all'approvazione del patto. La possibilità che i patti vengano respinti se la valutazione non si conclude positivamente dovrebbe essere esplicitamente prevista. E' chiaro che ciò carica di grande responsabilità i soggetti che

compiono la valutazione, i quali per ciò stesso vengono ad assumere non un mero ruolo notarile o ragionieristico di attribuzione delle risorse finanziarie, ma un ruolo di co-protagonisti nella determinazione degli indirizzi della politica di sviluppo. E questa è una responsabilità che generalmente si tende a schivare riparandosi sotto la copertura "obiettiva" del mero controllo burocratico di regolarità formale.

Tuttavia proprio nella nozione stessa di valutazione risiedono molte ambiguità che forse hanno nuociuto ad un chiaro inserimento di questa funzione nel percorso di realizzazione dello strumento pattizio. Tale ambiguità non deriva tanto da una debolezza concettuale quanto dalla grande varietà ed eterogeneità di accezioni del termine, dietro la quale si affolla una gran varietà di approcci e di metodologie applicative (Owen, Rogers, 1998; Rossi, Freeman, 1993)).

A questo proposito va notato in primo luogo che generalmente l'attività di valutazione viene intesa in senso retrospettivo (valutazione *ex post*), come valutazione dell'efficacia, o comunque dei risultati, di una azione rispetto a qualsivoglia variabile, aggregata o disaggregata, quantitativa o qualitativa, economica o sociale o ambientale o istituzionale che si intenda prendere in considerazione. Così è per l'analisi fattoriale, così per le valutazioni di impatto, così per l'analisi "shift and share", *et cetera*. Chiaramente non è questo il tipo di valutazione appropriato alla fase del percorso pattizio che stiamo esaminando.

In secondo luogo va rilevato che l'oggetto della valutazione è quasi sempre costituito da un rapporto (variamente espresso e variamente accertato) tra inputs e outputs, tra risultati ottenuti e mezzi impiegati. E' vero che questo tipo di valutazione si presta anche ad una applicazione prospettica (valutazione *ex ante*) quando si faccia riferimento ai risultati attesi e agli inputs previsti, ma è pur vero che la generale forma di "saggio di rendimento" (nelle varie formulazioni che se ne possono dare) a cui questo approccio in ultima analisi approda, appare più appropriato a valutare singoli progetti di investimento che programmi complessi. La stessa analisi costi/benefici, che estende alla dimensione sociale sia la nozione di costo che quella di beneficio, è inidonea a compiere non solo, come è noto, valutazioni comparative intersettoriali, ma anche valutazioni sintetiche plurisettoriali di carattere dinamico. Una metodologia più aperta alla valutazione di programmi complessi dovrebbe fare uso di modelli macroeconomici: modelli macroeconomici dimensionati, nel nostro caso, a livello locale e a livello regionale. Su questa strada, però, si incontrano due inconvenienti: il primo è che i modelli macroeconomici esistenti non scendono generalmente sotto il livello nazionale (tranne qualche modello

semplificato biregionale, vedi SVIMEZ, 2000) e quindi bisognerebbe costruire appositi modelli econometrici locali, cosa, tuttavia, non impossibile e da non escludere; il secondo è dato dalla inclusione in tali modelli delle sole variabili economiche, cosa che nel caso di programmi rivolti ad influenzare processi di natura socioeconomica appare significativamente limitativa. Aperture verso un superamento di entrambi questi limiti tuttavia sono reperibili nella letteratura. Valga per tutti il buon lavoro di Andersen K., *Information systems in the political world: implementation, use and implications of economic modeling*, IOS Press, Amsterdam, 1995.

Nell'ambito generale di questa prospettiva può ipotizzarsi l'utilizzazione a fini valutativi della metodologia incorporata nella matrice che in questa sede si è proposto di utilizzare per la funzione conoscitiva e per la funzione progettuale. In ultima analisi essa può infatti essere vista come un estratto di una tavola di interdipendenze strutturali nella quale viene messa in evidenza l'interazione tra attori e funzioni nel dare vita a processi dinamici locali sui quali il patto territoriale intende incidere.

Questo approccio può quindi essere sviluppato tenendo presenti alcune considerazioni di fondo. In particolare:

- si tratta di compiere una valutazione ex ante, vale a dire una valutazione che precede la approvazione del progetto complessivo del patto e che la condiziona. Se esiste un limite quantitativo al numero dei patti approvabili, la valutazione si carica anche di una funzione selettiva; in ogni caso i parametri di valutazione devono essere appropriati alla natura dello strumento pattizio e alla metodologia dello sviluppo locale;
- poiché la valutazione riguarda un sistema progettuale complesso che abbraccia una pluralità di obiettivi socio-economici per lo sviluppo integrato di un sistema locale, la metodologia dovrà ispirarsi ad una analisi "multicriteria" (Vinke, 1992): una procedura di analisi difficilmente utilizzabile per valutazione ex post, ma molto utile come supporto per "decision making" su progetti complessi in quanto fa uso di un mix bilanciato di diversi criteri riferiti ai diversi obiettivi di sviluppo del sistema locale.
- ancora, poiché si tratta di sistemi progettuali complessi organizzati su una pluralità di azioni finalizzate ad una pluralità di obiettivi, diviene essenziale considerare e valutare l'effetto sinergico delle diverse azioni (un buon esempio applicato si trova in: Knox, 1995). Dalla matrice fondamentale precedentemente proposta per la analisi di Swot (che esprime l'interdipendenza e la coerenza degli obiettivi) si possono ricavare ulteriori matrici che esprimano l'interdipendenza fra le azioni

relative ai medesimi obiettivi non solo per rilevare l'eventuale presenza di effetti contraddittori delle diverse azioni, ma anche per misurare l'ampiezza del maggior risultato prodotto dall'interazione delle diverse azioni rispetto a quello rappresentato dalla semplice somma dei singoli risultati delle singole azioni. In questa differenza sta la "ragion d'essere" del patto; la sua assenza priverebbe di senso ( e di giustificazione) la formulazione di un patto territoriale.

Sulla base di queste considerazioni di fondo, va messo in evidenza un punto centrale: la valutazione del patto non coincide con la valutazione dei singoli progetti che lo compongono né con la somma delle singole valutazioni. E' l'insieme che va valutato nella sua coerenza interna, nella sinergia delle sue parti e nella rispondenza agli obiettivi di sviluppo.

Da questo punto discendono tutti i criteri applicativi che, superando le tecniche generalmente utilizzate per valutazioni ex post o per monitoraggio in itinere o per accertamento di redditività, possono essere ulteriormente esplicitati nella maniera seguente:

- verificare l'esistenza e misurare il grado di coerenza degli obiettivi del patto territoriale con le strategie di sviluppo aggregato di livello superiore. Ciò significa valutare sia la coerenza degli obiettivi dei diversi sistemi locali tra di loro, sia la loro armonizzazione con gli obiettivi strategici di sviluppo del sistema economico nazionale e, per quanto esistano, del Mezzogiorno nel suo complesso. E' evidente che questo criterio richiede il possesso da parte dei soggetti valutatori di una informazione completa sulle politiche di sviluppo dei diversi sistemi locali e sulle dinamiche evolutive degli scenari complessivi di scala crescente (regionale, nazionale e globale (in particolare europea)) nel quale essi sono inseriti, e non una semplice competenza ragionieristica relativa alle disponibilità di risorse per il finanziamento dei patti. L'adozione di questo criterio nella fase di valutazione rafforza l'opportunità di introdurre due caratteristiche che precedentemente sono state menzionate. La prima è data dalla successione di due stadi di valutazione: una, relativa al progetto preliminare, localizzata a livello regionale; l'altra, relativa al progetto definitivo, localizzata a livello centrale. La seconda caratteristica è che l'assistenza durante la costruzione del patto venga garantita da parte di una struttura che possedendo le competenze, il "know how" e le conoscenze relative a tutte le dimensioni territoriali delle politiche di sviluppo possa effettivamente fornire un valido aiuto in questa direzione, come sarebbe appunto il caso della prospettata Agenzia di sviluppo.

- Verificare la coerenza degli obiettivi dichiarati dal patto con le dinamiche del sistema locale. Ciò comporta che il Patto contenga una enunciazione chiara degli obiettivi (individuati attraverso un processo partecipato dai diversi soggetti locali, e quindi condivisi dagli attori locali), una descrizione delle dinamiche e dei processi socioeconomici individuati e una esplicitazione delle connessioni tra questi due elementi. In assenza di queste componenti non potrebbe evidentemente compiersi una valutazione di merito ed il Patto andrebbe respinto; ugualmente esso andrebbe respinto se le dinamiche non fossero correttamente o inadeguatamente diagnosticate, o se vi fosse incoerenza tra queste e gli obiettivi. Formulazioni di patti territoriali dove l'analisi delle dinamiche del territorio consistesse soltanto in un assemblaggio di tabelle statistiche esibite a mo' di preambolo, o dove gli obiettivi del patto non fossero sufficientemente correlati con le dinamiche economiche del sistema non passerebbero quindi il vaglio basato su questo criterio.
- Valutare gli obiettivi intermedi e le linee di azione per conseguirli verificando la congruenza degli uni con gli obiettivi strategici e la congruenza delle seconde con i processi socioeconomici del sistema in funzione del raggiungimento degli obiettivi intermedi. Ciò rappresenta il cuore del processo valutativo dello strumento pattizio perché si dirige alla valutazione della dimensione "sistemica" del piano di azioni contenute nel Patto, e cioè il grado di completezza e di integrazione degli interventi su tutte le componenti e i fattori che compongono i processi che si vuole stimolare e il grado di coinvolgimento dei diversi attori. In realtà qui convergono le tre prospettive metodologiche che precedentemente si sono richiamate a proposito dei criteri valutativi: quella dei modelli macroeconomici multisettoriali, quella dell'analisi "multicriteria" e quella degli effetti sinergici. Queste tre prospettive metodologiche prese congiuntamente consentono di valutare il programma pattizio nel suo insieme, verificando in primo luogo il legame tra il sistema di azioni e i processi socioeconomici da influenzare, in secondo luogo il legame tra gli effetti sui processi economici e gli obiettivi intermedi e in terzo luogo il legame tra il sistema di obiettivi intermedi e gli obiettivi finali. In base a questo approccio, molti patti che si limitano a prevedere soltanto investimenti "produttivi" o infrastrutturali avrebbero poche possibilità di superare positivamente la valutazione, perché non costituirebbero un "sistema" di azioni in grado di aggredire i processi nella complessità delle loro componenti e quindi sarebbero carenti di legami sinergici. Questi aspetti

sarebbero invece garantiti dalla costruzione di un piano che contenga anche elementi di governance, di creazione di reti, di infrastrutture immateriali, di formazione di capitale umano, di capitale sociale, e così via, secondo la metodologia di formazione dell'action plan che è stata precedentemente presentata.

Senza entrare analiticamente nella descrizione delle tre prospettive metodologiche vedremo fra poco come la matrice utilizzata per la costruzione dell'action plan si presti a costituire la base per una loro applicazione congiunta.

- Valutare la fattibilità tecnica e finanziaria non dei singoli progetti (questo resta il compito della istruttoria bancaria) ma del loro insieme secondo i tempi indicati nel piano perché si possano produrre effetti congiunti e sinergici delle varie azioni; valutare la congruenza della forma organizzativa per la gestione del Patto. A quest'ultimo aspetto non viene dedicata solitamente la dovuta attenzione, eppure esso riveste importanza cruciale in quanto il funzionamento di un meccanismo complesso come il patto territoriale potrebbe essere facilmente compromesso da una cattiva struttura gestionale.
- Valutare, infine, i risultati previsti dalla realizzazione del patto alla luce del paradigma dello sviluppo sostenibile, tenendo conto della conseguente evoluzione del sistema locale su un orizzonte temporale piuttosto ampio che corrisponde ai tempi di trasformazione dei sistemi complessi. Il riferimento a questo paradigma richiede evidentemente che si prendano in considerazione tutti gli interventi, di diversa natura e di diversa fonte, che si esercitano sul territorio oltre quelli previsti dal patto. Rispetto a questi ultimi si può anche parlar di "sinergie esterne" al patto. L'introduzione del criterio della sostenibilità dello sviluppo non è facile, perché esso stesso presenta ambiguità che si ripercuotono su problemi di misurazione; tuttavia è necessario per poter garantire allo sviluppo una prospettiva duratura e capace di salvare la qualità della vita.

Come si è detto, una descrizione analitica delle tre prospettive metodologiche sopracitate sarebbe qui fuori luogo, e per esse si fa rinvio ai riferimenti bibliografici precedentemente menzionati. Ciò che invece appare utile è mostrare come la metodologia suggerita per la funzione conoscitiva e per la creazione dell'action plan sia estendibile utilmente alla funzione valutativa, in quanto attraverso di essa può realizzarsi una sintesi tra tutte e tre quelle prospettive e i criteri di fondo che sono stati appena enunciati.

Una tecnica semplice per valutare coerenze e sinergie consiste nell'incrociare obiettivi o azioni attraverso una matrice in cui le stesse appaiono come righe e come colonne e assegnando a ciascuna cella che si viene a formare (sarà sufficiente riempire soltanto le celle sotto la diagonale maggiore essendo la matrice simmetrica) un valore indicativo della intensità della sinergia. Dividendo poi la somma dei valori attribuiti per il numero dei valori attribuiti si può ottenere un indice sintetico dell'intensità delle sinergie interne al programma nel suo complesso.

Questa tecnica, tuttavia, risulta poco aperta alla prospettiva della "multicriteria analysis" e dei modelli macroeconomici multisettoriali.

Più aperto a queste dimensioni risulta invece un collegamento derivabile dalla matrice iniziale. In questa inizialmente apparivano le colonne dei subsistemi (considerati ciascuno come disaggregazioni particolari dell'intero sistema caratterizzati da diversi criteri metodologici e operativi) e le righe delle funzioni (considerate come espressioni rilevanti delle dinamiche del sistema a loro modo concepibili, anche se non nei termini tradizionali, come settori di performance, anziché settori produttivi). Le celle così ottenute davano luogo ai processi.

Successivamente, attraverso la descrizione dei processi (elementi e relazioni) tramite appropriati indicatori si giungeva a identificare la tabella dei punti di forza e di debolezza, delle minacce e delle opportunità, sulla base della quale veniva costruito un action plan, distribuendo le azioni, se pure poi diversamente aggregate, per subsistemi e per funzioni (cfr. tabella 5).

Ai fini valutativi, gli elementi dell'action plan costitutivi del patto vanno ricollocati in una matrice sintetica uguale a quella iniziale, nella quale, però, le celle contengono non più i processi, ma le azioni programmate.

A questo punto, effettuando una lettura per colonne si può rilevare l'impatto di ciascun subsistema sulle diverse funzioni attraverso l'esame in verticale di tutte le azioni contenute nella colonna, e ciò di per sé costituisce automaticamente una visione valutativa multisettoriale. Ad esempio, se si prende la prima colonna, si può vedere l'effetto di tutte le azioni relative alla governance sull'innovazione, sull'internazionalizzazione, sullo sviluppo delle reti produttive, sulla finanza, sulla gestione delle risorse umane.

Viceversa, effettuando una lettura per righe si visualizza la sequenza di tutte le azioni relative ad una stessa funzione nei diversi subsistemi, e questo a sua volta configura di per sé automaticamente una visione valutativa di carattere "multicriteria". Per esempio, se si prende la prima riga si possono vedere le azioni sull'innovazione esercitate nell'ambito della governance, della struttura produttiva, del sistema infrastrutturale e del capitale sociale.

A questo punto non si ha che da quantificare la relazione di sinergia o di incoerenza (segno negativo) di ciascuna azione con le altre. Se si procede colonna per colonna, si attribuirà a ciascuna azione una serie di valori relativi alle sue interazioni con le rimanenti azioni della colonna. Ogni azione raggiungerà così un punteggio totale. La somma dei punteggi di tutte le azioni della colonna divisa per il numero delle valutazioni attribuite nella colonna darà un indice sintetico della interazione sinergica tra le azioni concepite nell'ambito della governance. Dai valori totali delle colonne e delle righe si può desumere un indice sintetico delle interazioni sinergiche tra le righe e tra le colonne. La peculiarità di questa procedura è che, data la struttura della matrice iniziale sulla quale viene innestata, le interazioni rilevate si riferiscono a processi e incorporano quelle tre dimensioni la cui combinazione è da considerarsi di grande utilità per un appropriato svolgimento della funzione di valutazione ex ante.

Circa gli aspetti procedurali e istituzionali, già si è detto, ipotizzando due livelli successivi di valutazione (quello regionale relativo al progetto preliminare e caratterizzato da un rapporto interattivo con i soggetti promotori, seguito da quello centrale relativo al progetto definitivo) e prevedendo la presenza degli organi dell'amministrazione regionale nella struttura di valutazione regionale

#### D. Strumenti relativi alla funzione gestionale e attuativa

Essendo il patto territoriale composto da un pluralità di azioni caratterizzate da diverse modalità esecutive, da diversi soggetti coinvolti e da diversi tempi di realizzazione, ne deve essere garantita una gestione unitaria, da parte di un soggetto responsabile che affronti la funzione gestionale in tutta la sua complessità e nella pluralità di compiti che, nella sostanza, si riferiscono al coordinamento della attuazione e del finanziamento. In particolare tali compiti riguardano:

- l'attivazione delle risorse finanziarie, incluse quelle necessarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento dei contributi statali, regionali e comunitari;
- l'attivazione delle risorse tecniche e organizzative necessarie per la realizzazione del programma del patto;
- la verifica del rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori e l'assunzione delle iniziative necessarie nell'eventualità di inadempimenti o di ritardi;

- il monitoraggio in itinere del processo di implementazione del patto e del flusso dei risultati che via via si realizzano;
- la verifica e la garanzia di coerenza dell'evoluzione delle iniziative pattizie con gli obiettivi di sviluppo locale a cui il patto è finalizzato;
- l'assunzione di ogni iniziativa utile alla realizzazione del disegno programmatico del patto.

A questi vanno aggiunti una serie di adempimenti tecnici di carattere formale e burocratico (che vanno dalla trasmissione alla Cassa Depositi e Prestiti delle richieste di erogazione delle varie quote dei contributi ai soggetti beneficiari fino alla presentazione delle relazioni semestrali al Ministero del Tesoro e del Bilancio) ai quali è legato il funzionamento del meccanismo operativo della realizzazione del patto territoriale.

Di fronte a questi impegnativi compiti gestionali sta la preoccupante inadeguatezza di molte amministrazioni locali, soprattutto nel Mezzogiorno (De Vivo, 2000), e la soluzione trovata è stata quella di consentire la possibilità di affidare tutte le competenze gestionali a un unico Soggetto Responsabile che può essere o uno dei soggetti pubblici sottoscrittori del patto designato dagli stessi sottoscrittori, o una società mista appositamente costituita dai soggetti sottoscrittori o alla quale essi partecipino se già costituita.

Tale flessibilità sembrerebbe consentire di far affidamento sulle capacità degli enti locali laddove esse esistano e di costituire nuove più adeguate strutture laddove invece esse siano carenti.

In realtà, la questione della attribuzione della funzione gestionale è più complessa e contiene numerosi problemi che sono ancora irrisolti. La complessità risiede nel fatto che attorno ad essa si giocano conflitti di interesse, logiche spartitorie di attribuzione di incarichi e meccanismi clientelari, nonché la possibilità di compattamento di interessi particolaristici a scapito dell'interesse generale. (Mirabelli, 2000; De Vivo, 2000). Questo tipo di conflitti risulta più difficilmente componibile rispetto al tipo di conflitti che emerge in sede di concertazione e di progettazione, perché qui sembrano mancare criteri di superamento diversi da quelli della semplice mediazione. Sembrerebbe tendenzialmente più facile districarsi da questo tipo di difficoltà e raggiungere più elevate capacità gestionali raccogliendo in nuove strutture di gestione le migliori capacità tecniche e il migliore spirito imprenditoriale locale; ma poiché tali strutture sono tuttavia espressione dagli stessi soggetti locali che sottendono le istituzioni locali, una certa quota dei limiti che caratterizzano queste è destinata a permanere. Per superare il problema si può ipotizzare la possibilità che la struttura di assistenza incardinata nella forma dell'Agenzia di Sviluppo di cui si è detto,

possa non certo subentrare nella gestione o sostituirsi ad essa, ma svolgere una funzione di monitoraggio e di assistenza rispetto alla attività di gestione. Assistenza che può consistere sia nella realizzazione di supporti metodologici e strumentali per la gestione, sia in concreti specifici interventi di sostegno. Il monitoraggio della gestione dovrebbe peraltro aprire la possibilità di richiamare, se del caso, il soggetto responsabile ad una migliore efficienza e ad un rispetto dei tempi di attuazione previsti dal patto nel suo complesso.

Questa linea di soluzione può essere tanto più considerata opportuna se si pensa che la funzione di gestione non sia solo una funzione volta alla mera esecuzione dei progetti, ma sia nella sostanza una continuazione della metodologia pattizia dello sviluppo locale, e quindi una funzione volta a continuare ad alimentare la costruzione di reti locali, la mobilitazione delle capacità di progettazione, di operazione, di interazione degli attori locali, ad animare e rivitalizzare il tessuto delle relazioni tra gli agenti economici locali da un lato e i sistemi economico sovra-locali dall'altro.

Una volta acquisito questo compito per la agenzia di sviluppo, resta da determinare il livello al quale esso possa essere svolto. Data la fase estremamente localizzata di questa funzione, e data peraltro la visione di integrazione e di coordinamento regionale che non deve mancare neanche in questa fase, sembrerebbe opportuno localizzare questa funzione nel livello regionale della struttura, e possibilmente in una forma che veda la presenza di rappresentanti della Regione (come per la valutazione di primo livello).

Sul piano istituzionale va tenuto presente come gli enti locali (i comuni e le province) si stiano caricando di crescenti responsabilità nel campo dello sviluppo del territorio e nello stesso tempo si stiano arricchendo di più adeguati e flessibili modelli organizzativi per la gestione di queste responsabilità, in particolare sotto il profilo delle possibilità di cooperazione con altri comuni per la gestione unitaria di servizi e di funzioni.

Tra queste nuove forme organizzative vanno in particolare segnalate le gestioni associate sovra-comunali previste da d.lgs.267/2000(art. 33); le cosiddette "unioni di comuni" (non fusioni) anche appartenenti a diverse province per lo svolgimento di funzioni comunali su scala più ampia (art. 32 dello stesso decreto), la molteplicità di convenzioni possibili (art.30 dello stesso decreto), i consorzi e le società miste (categoria nella quale rientra appunto il soggetto responsabile che può essere costituito ad hoc per la gestione dei patti territoriali).

In coerenza con questa tendenza sembra opportuno riconoscere agli enti locali territoriali un maggior ruolo nella gestione della programmazione negoziata in genere e nella gestione dei patti territoriali in particolare,

perché la prospettiva è di fare sempre più della governance del territorio un luogo di concertazione e di realizzare un modello di coordinamento tra gli ambiti territoriali dello stesso e di diverso livello fondato su un processo di costruzione dal basso. A ciò va aggiunto che le lacune di carattere gestionale e progettuale attualmente esistenti vanno colmate non solo con una robusta attività di assistenza, ma anche attraverso un processo di learning by doing, perché così apprendono le istituzioni. Tuttavia proprio il processo di “imparare facendo” suggerisce di inserire in questo processo altri soggetti, anche privati e anche imprenditoriali, e quindi nel caso concreto consiglia di associare nel Soggetto responsabile della gestione dei patti altri attori sociali con la partecipazione dei quali va condivisa anche questa funzione. Perciò sebbene il ruolo degli enti locali vada rafforzato non sembra opportuno che ciò coincida con una acquisizione esclusiva della gestione. Anzi, il ruolo delle amministrazioni locali deve trasformarsi in un ruolo di “leadership” di una gestione condivisa e partecipata dalle cosiddette istituzioni funzionali, ossia dalla società civile locale.

#### D) Valutazione ex post.

Questa funzione è esclusa dalla presente riflessione, che si limita a considerare i Patti sotto il loro profilo progettuale e gestionale come metodo e come strumento per lo sviluppo locale. Le problematiche che si aprono a proposito della valutazione ex post sono però radicalmente diverse da quelle della valutazione ex ante, di conseguenza sono anche diversi i criteri e le metodologie adottabili. Naturalmente a tale analisi ex post va riconosciuta una funzione di “feed back” rispetto alle fasi di realizzazione dello strumento pattizio. Infatti essa riveste notevole importanza nel condizionare la riallocazione del bilancio nei cicli successivi, nella individuazione e quindi nella circolazione di buone esperienze e, in ultima analisi, nel fornire inputs conoscitivi utili per le stesse fasi future di progettazione e di valutazione ex ante. Di conseguenza, una riflessione sulle tecniche di valutazione ex post applicate allo strumento pattizio non può che giovare al miglioramento di questo.

## Riferimenti Bibliografici

- Andersen K., *Information systems in the political world: implementation, use and implications of economic modeling*, IOS Press, Amsterdam, 1995
- Anderson P., *The economy as an evolving complex system*, Addison Wesley, 1988
- Bertalanffy L. (Von), *Teoria generale dei sistemi*, Mondadori, 1983
- Bramanti A., Maggioni M. (a cura di), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche e politiche*, Angeli, 1997
- Brancati R., *Nuove politiche e qualche problema*, in: Lavori, Quaderni di Rassegna sindacale, 2000, n. 3
- Capriati M., *Concertazione, sviluppo regionale e futuro condiviso*, in: Ancona G. (a cura di), *Programmazione negoziata e sviluppo locale*, Cacucci, 2001
- Carboni C., *Programmazione, istituzioni e sviluppo regionale*, in: Economia Marche, 1999, n. 3
- Ciampi C., *Consociativismo o consenso?*, in: *Un metodo per governare*, il Mulino, 1966
- Clark N., Perez F., Allen P., *Evolutionary dynamics and sustainable development*, Edward Elgar, 1995
- CNEL, *I patti territoriali. Quattro anni di esperienza*, Roma, 1997
- Confindustria, *Aggiornamento sull'attuazione degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Studi e Documenti, Roma, 2000
- Corò G., *Economia globale e cambiamento politico, imprese, istituzioni e società locali alla ricerca di nuove regole*, in: Argomenti, 2001, n. 1
- Corte dei Conti, *Indagine sull'attività dell'Amministrazione Centrale relativa ai patti territoriali*, Roma, 2000
- Crozier M., Friedberg E., *Attore sociale e sistema*, Etas Libri, 1978
- D'Angelo G., *Programmazione, concertazione ed intervento pubblico nell'economia: i patti territoriali*, in: Lavoro e Previdenza Oggi, 2000, n. 4
- D'Atena A. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, 1994
- De Vivo, P., *Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti Territoriali e le istituzioni locali*, in: Rivista Economica del Mezzogiorno, 2000, n. 2
- DPS, *Progetti Integrati Territoriali: orientamenti per le regioni*, Roma 2000
- Dunning J., *Multinational enterprises and the global economy*, Addison Welsey, 1993

- Fadda S., *Istituzioni e sviluppo economico. Un quadro metodologico con particolare riferimento al caso del Mezzogiorno*, in: *La Questione Agraria*, 1999, n. 73
- Fadda S., *La concertazione e l'economia. Regole del gioco ed esito del gioco*, in: *Lavoro e Relazioni Industriali*, 2001, n.3
- Fadda S., *Sviluppo locale e processi di globalizzazione nell'attuale contesto economico*, in: *Studi di Economia e Diritto*, 1994, n. 3
- Fadda S., *Sviluppo locale, occupazione e implicazioni formative*, Angeli, 2000
- Fausto D, Pica F. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, 2000
- Giannola A., *La programmazione negoziata: continuità o discontinuità nella politica meridionalista?*, mimeo, XLI Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti, Cagliari, 2000
- Gibelli M. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, 1996
- Grodzins M., *The american system: a new view of governments*, Rand McNally, Chicago, 1966
- Hallet A., Hutchinson M., Hougaard Jensen S., (eds), *Fiscal aspects of European monetary integration*, Cambridge University Press, 1999
- Hamel G., Prahalad C., *Competing for the future*, Harvard Business School Press, Boston, 1994
- Hirschman A., *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, Rosenberg & Sellier, 1983
- Hoffmann A., Columba P., Pipitone., Notarstefano G., *L'esperienza siciliana dei patti territoriali: alcune considerazioni critiche*, mimeo, XLI Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Cagliari, 2000
- ISTAT, *Rapporto Annuale 1998*, Roma, 1999
- Knox C., *Concept mapping in policy evaluation: a research review of community relations in Northern Ireland*, in: *Evaluation*, 1995, n. 1
- Krugman P., *The role of geography in development*, in: Pleskovich B., Stiglitz J., (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, World Bank, 1999
- Martin B., *Foresight in science and technology*, in: *Technology analysis and strategic management*, 1995, n. 7
- McGrew A., Lewis P., *Globalisation and the Nation States*, Polity Press, 1992
- McHale J., *An assessment of futures studies world-wide*, in: *Futures*, 1976, n. 8

- Mirabelli M., *Concertazione e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali in Calabria*, in: Rassegna Italiana di Sociologia, 2000, n. 3
- Owen M., Rogers P., *Program evaluation: forms and approaches*, Sage Publications, 1998
- Porter M., *On competition*, Harvard Review Books, 1998
- Porter M., *The competitive advantage of nations*, MacMillan, 1990
- Riferimenti Bibliografici
- Rodrik D., *The new global economy and developing countries: making openness work*, Overseas Development Council, Washington, 1999
- Rossi P., Freeman H., *Evaluation: a systematic approach*, Sage Publications, 1993
- Russo V., *La strada ostruita del federalismo in Italia*, Roma, La Sapienza, 2000
- Storper M., *Le economie locali come beni relazionali*, in: Sviluppo Locale, 1997, n. 5
- SVIMEZ, *Linee essenziali del modello econometrico biregionale per l'economia italiana*, Roma, 2000
- Vincke P., *Multicriteria decision aid*, John Willey & Sons, 1992
- Wright D., *Models of national, state and local relationships*, in: Wright D. (ed.) *Understanding intergovernmental relations*, Wadsworth Inc. Pacific Grove, 1988

## WORKING PAPER PUBBLICATI

- 1 - 1997 Mariano D'Antonio e Margherita Scarlato  
*Struttura economica e commercio estero: un'analisi per le province italiane.*
- 2 - 1997 Pierangelo Garegnani e Antonella Palumbo *Accumulation of capital.*
- 3 - 1997 Elio Cerrito  
*Crisi di cambio e problemi di politica monetaria nell'Italia di fine Ottocento. Appunti su alcune evidenze empiriche.*
- 4 - 1998 Francesco Manni  
*Struttura delle fonti di finanziamento: Un'indagine sulle principali società italiane produttrici di bevande.*
- 5 - 1998 J. O. Berger e J. Mortera  
*Default Bayes factors for one-sided hypothesis testing.*
- 6 - 1998 Attilio Trezzini  
*Capacity utilisation in the long run: a reply to Serrano.*
- 7 - 1998 A. M. Ferragina  
*Quality product differentiation in CEE-EU Intra-Industry trade*
- 8 - 1998 M. F. Renzi, L. Cappelli, G. Salerno  
*Outsourcing: Opportunità e limiti per le aziende che operano con sistemi di qualità conformi alle norme ISO 9000*
- 9 - 1998 Margherita Scarlato  
*The impact of international trade on employment and wage differentials: some evidence from the italian macro-regions*
- 10 - 1998 Attilio Trezzini  
*Some notes on long-run capacity utilisation, steady state and induced investment*
- 11 - 1999 Salvatore Monni  
*A Convergence analysis of human development*
- 12 - 1999 Guido M. Rey  
*Informazione e politiche pubbliche: non è mai troppo tardi*
- 13 - 2000 Maria Maddalena Barbieri e Caterina Conigliani  
*Fractional bayes factors for the analysis of autoregressive models with possible unit roots*
- 14 - 2000 Margherita Scarlato  
*Capitale Sociale e Sviluppo Economico*
- 15 - 2000 Anna M. Ferragina  
*Price versus quality competition in Italy's trade with Central and Eastern Europe over the Transition*
- 16 - 2000 Mariano D'Antonio e Margherita Scarlato  
*Capitale umano e sviluppo economico  
Un modello di equilibrio economico generale per il Centro-Nord e il Mezzogiorno d'Italia*

- 17 - 2000 Marisa Cenci e Luana Foffo Ciucci  
*Gli effetti della regolamentazione sull'attività di Insider Trading*
- 18 - 2000 Andrea Gheno  
*Alberi binomiali e struttura della volatilità*
- 19 - 2000 Marisa Cenci  
*Modelli per la struttura a termine con volatilità stocastica (Una rassegna critica)*
- 20 - 2000 Marisa Cenci e Andrea Gheno  
*Metodologie per la valutazione delle obbligazioni convertibili in ipotesi di evoluzione stocastica della struttura per scadenza*
- 21 - 2001 Mariano D'Antonio  
*L'interdipendenza tra economia e ambiente: un'analisi applicata all'Italia*
- 22 - 2001 Alessia Naccarato  
*Uno studio sulla diffusione di fenomeni meteorologici mediante particolari modelli spazio-temporali*
- 23 - 2001 Marisa Cenci e Margherita Scarlato  
*Settore sommerso e politiche di emersione: un approccio stocastico*
- 24 - 2001 Sebastiano Fadda  
*Per un nuovo sostegno allo sviluppo locale: patti territoriali e servizi al territorio nel nuovo scenario economico*



Finito di stampare nel mese di dicembre 2001, presso  
*Tipolitografia artigiana Colitti Armando* snc di *Colitti Marco & C.*  
00154 Roma • Via Giuseppe Libetta 15 a • Tel. 065745311/065740258  
e-mail [tcolitti@tin.it](mailto:tcolitti@tin.it) • [www.colitti.it](http://www.colitti.it)



UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"  
BIBLIOTECA DI AREA  
GIURIDICO - ECONOMICO - POLITICA  
INVENTARIO N°.....15069.....  
COLL. ....

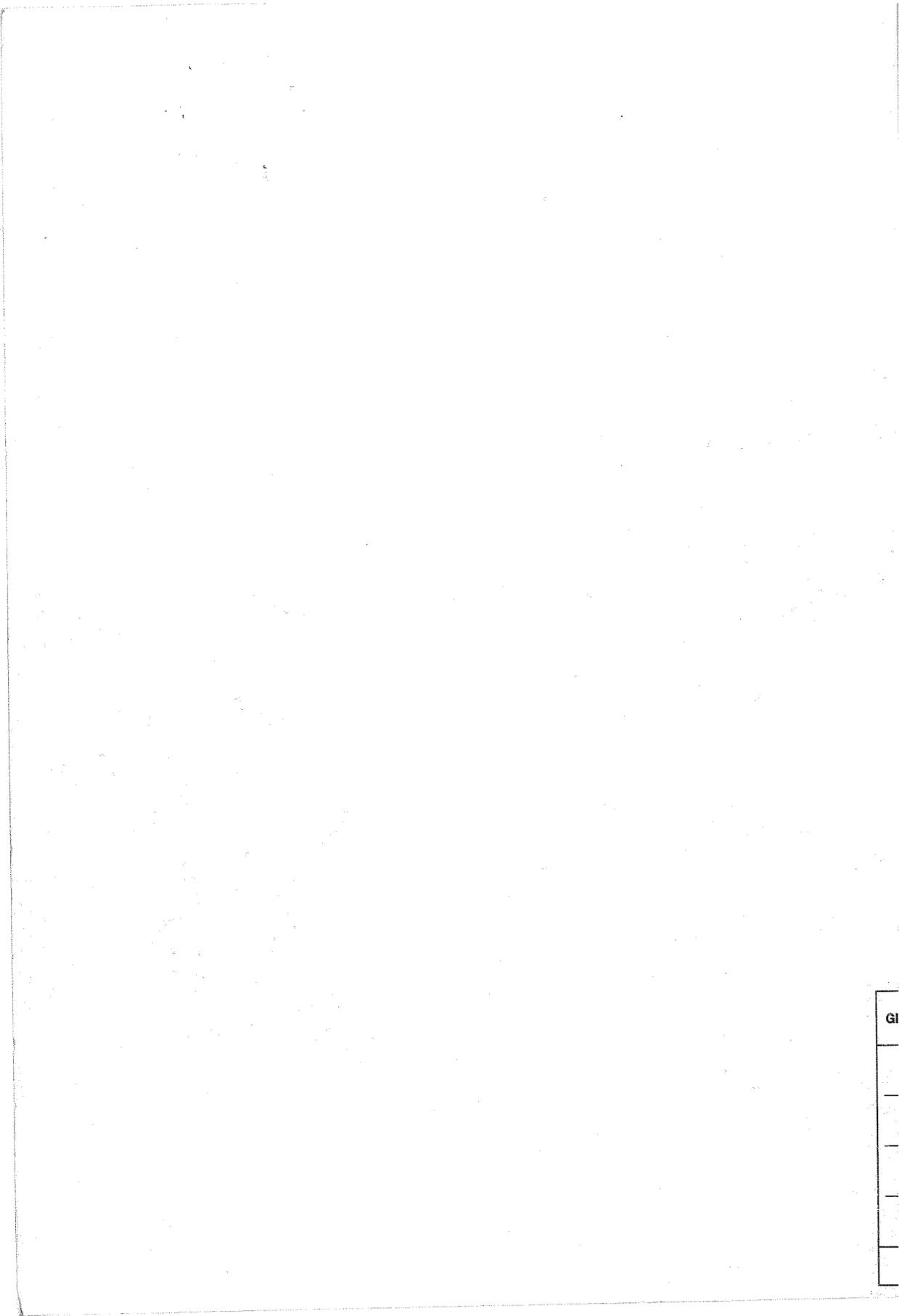


Università degli studi Roma Tre  
Sistema Bibliotecario D'Ateneo  
Biblioteca Area giuridico-economico-politica



ECN200900000168

MAGNETIZZATO



61