



Corso di

[Prof. Guglielmo Trupiano,
Dott.ssa Maria Salemme]

Politiche
urbane e
territoriali

[2011]

Sviluppo Locale

INDICE

1. *Alcune considerazioni sullo sviluppo locale: utilità, definizioni, applicazioni;*
2. *Motivazioni del nuovo approccio dello sviluppo locale;*
3. *Le Teorie che hanno influenzato l'approccio dello sviluppo locale:*
 - 3.1 *le teorie istituzionaliste;*
 - 3.2 *le teorie del Capitale Sociale;*
 - 3.3 *L'approccio delle "Learning Region" e dei "Sistemi Regionali di Innovazione;*
4. *Le politiche urbane e territoriali: ruoli e caratteristiche;*
5. *Le Politiche di Sviluppo Locale;*
6. *Gli strumenti della programmazione negoziata;*
7. *I Programmi Complessi;*

1. Il concetto di Sviluppo locale

E' un concetto dai contorni ancora imprecisi, la cui definizione non univoca varia in funzione delle culture e delle finalità attribuitegli.

A seconda dei casi lo sviluppo locale può essere considerato:

- un complemento alle politiche macroeconomiche
- o uno strumento di emancipazione dei protagonisti locali,
- un approccio democratico e partecipativo ai problemi della società civile,
- uno strumento privilegiato per la creazione di nuovi posti di lavoro o
- un modo per favorire la crescita dei sistemi sociali in tutte le loro dimensioni.

Insomma è un tipico caso in cui il mezzo prefigura scopi e finalità dell'azione.

Lo sviluppo locale è nato come un progetto interdisciplinare, nel campo della ricerca economico-sociale. Non appartiene ad alcuna disciplina. E' qui la sua forza (potenziale) e la sua debolezza (manifesta). Qui sta la sua forza, perché non deve soggiacere ad alcun particolare vincolo disciplinare: è al di là dei confini disciplinari. Lo sviluppo locale può essere definito in modo eclettico rispetto all'attuale divisione del sapere scientifico e, con il tempo, portare a una nuova disciplina. Qui sta anche sua debolezza, perché non possiede uno statuto teorico riconosciuto, è alla mercé di chi lo usa. Perciò, ogni utilizzatore può imprimergli la propria curvatura disciplinare, se è un accademico, o la propria curvatura politica, se è un operatore.

Definizione : Sviluppo Locale

Partecipazione della Società Civile alle prese di decisioni attraverso le quali si definiscono gli obiettivi, gli strumenti, i mezzi e gli impegni dei soggetti coinvolti nella promozione dello sviluppo di un territorio.

I suoi scopi variano dal "soddisfacimento dei bisogni fondamentali" al "miglioramento del futuro economico della qualità della vita per la popolazione locale" e si basano sulla valorizzazione delle risorse immobiliari o sulla creazione di un ambiente favorevole alle imprese.

Date queste caratteristiche possiamo ritenere lo sviluppo locale come:

E' un processo collettivo di innovazione territoriale correlato ad uno specifico territorio il cui scopo è mettere in relazione gli attori pubblici e privati, la società civile organizzata e gli abitanti per dare forma ad una ad un'idea condivisa di sviluppo che sia fondata sul benessere economico, sociale, ambientale e culturale della collettività e la cui centralità è l'essere umano.

Sviluppo locale



La dimensione territoriale:

Qualsiasi progetto di sviluppo locale persegue un'ottica territorialista, mette al centro il territorio. Bisogna però chiarire il significato che diamo al termine territorio in quanto troppo spesso se ne fa un uso eccessivamente retorico, tate da suggerire delle visioni della realtà parziali e distorte.

Il territorio viene spesso identificato come un insieme materiale di cose senza attori e viene inteso come semplice destinatario di effetti o impatti derivanti da un'agire sociale, economico e politico definito altrove.

Se così fosse, cioè se il territorio fosse la superficie su cui semplicemente si proietta qualcosa già definito altrove, le politiche territoriali non avrebbero motivo d'essere in quanto basterebbero le politiche economiche e sociali che regolano le relazioni intersoggettive per regolare di conseguenza i loro effetti e impatti sul territorio per dare ad esso la forma e l'organizzazione voluta.

Ma questa visione del territorio smaterializzata dell'agire umano contrasta con il fatto che qualsiasi cosa facciamo come individui o come società dobbiamo fare i conti con i beni e le risorse naturali primarie, con gli equilibri idrografici ed ecosistemici, con i suoli edificabili, con il patrimonio storico-artistico, con il capitale fisso esistente (infrastrutture, edifici, impianti), con i radicamenti culturali ecc. Sono tutte queste cose che combinandosi con le nostre esigenze di vivere, abitare, produrre modellano nel tempo la società e l'economia.

Spesso questo processo coevolutivo ci sfugge e ci sembra che sia la società a modellare il territorio e non anche l'inverso.

Quindi qualunque politica economica, sociale e culturale che voglia essere efficace deve occuparsi del territorio, visto non solo come prodotto dell'agire umano, ma anche e soprattutto come mezzo che influisce esso stesso sull'agire umano.

Ciò equivale a dire che per migliorare l'ambiente e la società, per produrre cultura e sviluppo

economico occorre agire sulla territorialità, intesa come rapporto dinamico tra le componenti sociali e ciò che di materiale e immateriale, di vivo e di inerte, è proprio dei territori dove si abita, si vive e si produce.

Mettere al centro il territorio in un ottica territorialista significa dunque che non basta intervenire direttamente sul territorio, ma che occorre agire per il tramite degli attori collettivi locali che di tali rapporti sono di fatto i titolari.

In un ottica territorialista quindi lo sviluppo locale deve combinare azione collettiva autonoma, risorse immobili locali e interazioni trans e sovra locali, in modo da produrre un valore aggiunto territoriale dello sviluppo/capitale territoriale. Con questa espressione si intende il di più che si può ottenere rispetto a processi di valorizzazione semplice che non mobilitano né risorse specifiche locali, né attori locali, ma si limitano a sfruttare economie esterne e risorse territoriali date.

Il concetto di **capitale territoriale** è un concetto al tempo stesso relazionale e funzionale, che comprende cose molto diverse tra loro, le quali hanno in comune però delle caratteristiche sostanziali:

- ESSERE STABILMENTE INCORPORATE AI LUOGHI (Essere immobili);
- ESSERE DIFFICILMENTE REPERIBILI ALTROVE CON LE STESSA QUALITA' (essere specifiche);
- NON ESSERE PRODUCIBILI A PIACERE IN TEMPI BREVI (essere patrimonio)

Le possiamo raggruppare come segue:

- Condizioni e risorse dell'ambiente naturale (rinnovabili e non);
- "Patrimonio" storico materiale e immateriale (non riproducibile in quanto tale, ma incrementabile nel tempo);
- Capitale fisso accumulato in infrastrutture e impianti (incrementabile, adattabile, ma nel suo insieme non producibile nel breve – medio periodo);
- Beni relazionali in parte incorporati nel capitale umano locale: capitale cognitivo locale, capitale sociale, eterogeneità culturale, capacità istituzionale (risorse rinnovabili e incrementabili, ma producibili solo nel medio-lungo periodo).

Come si vede dall'elenco si tratta di caratteristiche con diverso grado di stabilità, tempi di formazione molto diversi e diverse modalità di accesso.

Mentre ad esempio le risorse delle prime tre classi sono, almeno in parte, conoscibili e accessibili anche da parte di un attore esterno, i beni relazionali implicano necessariamente la mediazione dell'azione collettiva ed in buona parte si formano e si incrementano con essa.

Il concetto di "valore aggiunto territoriale" ha una portata pratica rilevante, in quanto può essere assunto come criterio cruciale per capire se siamo o no in presenza di sviluppo locale, e in che misura.

Si tratta cioè di valutare il grado di attivazione di risorse potenziali specifiche del territorio locale, ovvero l'entità del valore aggiunto territoriale.

La dimensione collettiva:

Il processo di sviluppo locale deve tenere conto delle istanze collettive che provengono dalle diverse entità che costituiscono la società civile: quelle pubbliche, private, della società civile organizzata (il terzo settore) e, non ultima, la popolazione locale.

Al fine di implementare una strategia di sviluppo locale occorre allora tenere conto della differenziazione sociale e ragionare in termini di obiettivi operativi diversificati e mirati. Se pensiamo alla popolazione locale intesa, per esempio, intesa come le persone che la compongono (gli adulti soprattutto). Queste ultime vivono situazioni diverse che richiedono risposte diverse.

Al fine di implementare una strategia di sviluppo locale occorre tenere conto della differenziazione sociale e ragionare in termini di obiettivi operativi diversificati e mirati. Ovviamente i termini di differenziazione sono molti:

- l'età;
- il sesso;
- la categoria socio economica;
- Il livello di istruzione e cultura;
- la collocazione nel mercato del lavoro;
- la famiglia di appartenenza ecc.

Il commerciante, l'agricoltore, il professionista, l'analfabeta, il diplomato, il precario, l'occupato, il disoccupato, costituiscono dei veri e propri gruppi sociali, che si differenziano al loro interno secondo criteri spaziali, settori professionali, atteggiamenti ideali e morali.

Solo dopo un'analisi socio economica potrò implementare una strategia di sviluppo locale che sia diversificata e mirata.

Il carattere innovativo

Non vi può essere processo di sviluppo se non si agisce nella direzione del cambiamento della situazione di partenza.

Questa idea riuscirà dove sarà in consonanza con gli orientamenti di fondo di un cambiamento auspicato e condiviso. Quindi fallirà o per lo meno farà fatica ad affermarsi, se prevarranno condizioni ed elementi sociali ad essa avversi.

Troviamo riferimenti diretti ed espliciti all'innovazione pressoché in ogni azione sostenuta dall'Unione Europea.

In genere anzi nei programmi comunitari il carattere di innovatività è considerato un indispensabile requisito di eleggibilità.

Tuttavia, ciò che può essere innovativo in un determinato contesto può non esserlo in un altro (anzi generalmente è così), soprattutto se l'innovazione è frutto di un'idea individuale e non dell'agire o del sentire collettivo.

In pratica dal momento in cui prende forma nella mente di un individuo o di un gruppo, l'attuazione di un'idea innovativa resta legata alle situazioni contingenti, che ne determinano la fortuna o il fallimento. Questa idea riuscirà dove sarà in consonanza con gli orientamenti di fondo di un cambiamento auspicato e condiviso. Quindi fallirà o per lo meno farà fatica ad affermarsi, se prevarranno condizioni ed elementi sociali ad essa avversi.

La dimensione temporale

Se è vero che la riuscita del progetto di sviluppo locale dipende dalla mobilitazione di una pluralità di attori, è vero anche che occorre tenere conto anche delle diverse temporalità dei problemi, dei soggetti e delle azioni.

Di per sé lo sviluppo locale è un processo che fa appello a valori culturali e al cambiamento di mentalità. Ciò non può avvenire nell'immediato né con percorsi determinabili a priori.

Il cambiamento culturale si costruisce lentamente, nel lungo periodo, mediante la condivisione di problemi e soluzioni, di esperienze e di conoscenze.

La durabilità dello sviluppo locale richiede dunque tempi generazionali. Ma bisogna anche tenere conto del fatto che la maggior parte delle persone è disposta a mobilitarsi, qui ed ora, per far fronte a problemi tangibili nella quotidianità: trasporti pubblici, malfunzionamento delle fognature, mancanza di pulizia o di illuminazione nelle strade...le istituzioni locali debbono tenere conto di tali aspettative immediate se vogliono costruire un rapporto di fiducia durevole con gli abitanti del posto; si tratta di un prerequisito fondamentale per impostare progetti di sviluppo di più lungo periodo.

Temporalità degli investimenti

C'è da tenere conto di un'altra temporalità: Quella degli Investimenti economici.

Chi investe in un progetto di sviluppo desidera vedere, il prima possibile, i risultati del proprio investimento. In una situazione ideale di finanziamento misto, pubblico privato, gli investitori pubblici sono in genere propensi a guardare al medio lungo periodo per avere il ritorno dell'investimento (solitamente il tempo elettorale). Ma gli investitori privati si aspettano, a ragione, un rendimento nel più breve tempo possibile. Un accordo di partenariato durevole dovrebbe basarsi dunque anche su una chiara mediazione tra le diverse esigenze e tra le diverse percezioni della temporalità.

Sviluppo locale = Sviluppo economico?

Molto spesso il termine sviluppo locale viene utilizzato come quasi-sinonimo del termine sviluppo economico.

Nulla di più sbagliato.

Certamente lo sviluppo economico è una variabile importante dello sviluppo locale, ma certamente è estremamente riduttivo ed impreciso far coincidere lo sviluppo locale con lo sviluppo economico. Anche perché avendo definito lo sviluppo locale come un processo il cui fine è il benessere della collettività allora occorre agire su tutti i principali aspetti del quadro di vita locale: economico, politico, sociale, culturale e ambientale.

Del resto il pensiero economico contemporaneo (da Pigou, a Galbraith, Schumaker, Rifkin ecc.) ha già ampiamente dimostrato come sia difficile (o impossibile) perseguire anche soltanto un obiettivo di benessere economico senza agire sulle altre dimensioni del vivere sociale organizzato.

Un azione di sviluppo locale è dunque un azione di carattere **multidimensionale** in quanto agisce su più livelli:

- **economico;**
- **politico;**
- **sociale;**
- **culturale;**
- **ambientale;**

2. Motivazioni del successo del nuovo approccio dello sviluppo locale

- Fallimento delle politiche precedenti;
- Affermazione di modelli di organizzazione produttiva post-fordista;
- Globalizzazione dell'economia
- Affermarsi di nuove teorie dello sviluppo;

Il fallimento delle politiche precedenti

Per circa un cinquantennio le politiche pubbliche per lo sviluppo si sono incentrate pressoché esclusivamente su incentivi finanziari alle imprese calati dall'alto prescindendo dalle specificità territoriali. Si pensi alla Cassa per il Mezzogiorno.

La "Cassa per il Mezzogiorno" e l'Intervento Straordinario (1950 – 1984)

L'attività della cassa per il Mezzogiorno si è articolata nel tempo in più fasi.

- Un prima fase prevedeva la realizzazione di grandi infrastrutture a favore di futuri insediamenti industriali (strade, pont, reti idriche e fognarie e altre opere pubbliche).
- Una seconda fase prevedeva la creazione di poli di sviluppo, attraverso il sistema delle Partecipazioni Statali ,
- La terza fase invece si è concretizzata in Incentivi e sovvenzioni (contributi in conto capitale e concorso sugli interessi) per diminuire i costi e promuovere la localizzazione di imprese esterne.



Teorie tradizionali dello sviluppo regionale che sono alla base degli interventi utilizzati per ridurre il divario nord-sud nel Mezzogiorno italiano sono le teorie dei Poli di sviluppo di Myrdal, Perroux e la teoria del Big-Push di Boudeville.

Queste teorie partono dal presupposto che il sottosviluppo ha una sola causa e quindi una sola cura: 'industrializzazione - Sviluppo = sviluppo industriale

La geografia economica, a partire dal fondamentale contributo di Perroux, tende a interpretare la sfera economica come uno spazio dominato da forze di concentrazione e diffusione, polarizzazione e dispersione. Lo sviluppo economico non avviene ovunque, non si realizza nella stessa misura in ogni luogo, ma ha origine in alcuni punti, o poli di sviluppo, nei quali si formano agglomerazioni industriali (Perroux 1966). L'affermazione del Perroux, apparentemente banale, e il modello che ne deriva, ha avuto in realtà una portata rivoluzionaria nel modo di considerare e analizzare lo sviluppo economico.

Lo sviluppo industriale è un processo localizzato, per sua natura tendente alla formazione di squilibri territoriali tra città e campagna, tra regioni ricche e regioni povere e tra primo e terzo mondo. Oltre ad essere un fenomeno localizzato, lo sviluppo industriale è infatti un *processo cumulativo*, nel

quale i vantaggi tendono a cumularsi e rafforzarsi a vicenda. Il consolidamento di un polo di sviluppo industriale genera una notevole forza di

attrazione, perché l'industria ha bisogno di lavoratori e di molte altre risorse come i capitali finanziari, le materie prime, i lavoratori maggiormente qualificati (capitale umano). Lo sviluppo industriale ha enormi conseguenze sull'organizzazione dello spazio geografico, e si accompagna storicamente ad un impressionante processo di urbanizzazione, all'aumento degli scambi tra regioni e nazioni, e all'emergere di profondi squilibri tra regioni ricche e regioni povere.

Nelle proprie scelte localizzative le imprese tendono a concentrarsi in regioni che presentano alcune precondizioni essenziali: un adeguato livello di spirito imprenditoriale; la disponibilità di capitali e di investitori; la presenza di una forza lavoro sufficientemente qualificata e istruita; un ambiente favorevole

all'introduzione di innovazioni.

La localizzazione di industrie rende inoltre la regione ancora più ricca e attraente per le altre imprese. Affinché ciò avvenga, secondo il Perroux, è sufficiente la localizzazione di una singola industria, ma è necessario che l'industria abbia carattere di "industria motrice". Essa deve cioè essere di dimensioni sufficientemente grandi, con una elevata capacità innovativa e quindi con caratteri di propulsività che amplificano l'effetto moltiplicatore sul territorio circostante. Essa produce una quantità di prodotto superiore alla domanda locale, determinando flussi di esportazione, e richiede una quantità di lavoro superiore rispetto all'offerta locale, generando effetti di polarizzazione demografica. L'insieme dei vantaggi connessi beneficia solo in parte l'impresa che li ha generati, perché essa non può appropriarsene interamente. I vantaggi dovuti alla presenza di un'industria motrice fluiscono quindi al territorio nel suo complesso, sotto forma di "economie esterne".

Boudeville ha arricchito la teoria dei poli di sviluppo con la teoria dei Big-Push.

Secondo tale teoria nei contesti arretrati e caratterizzati da una struttura produttiva tradizionale è necessario concentrare una gran massa di sostegno esterno (Big-push) verso la creazione di grossi complessi industriali o poli di sviluppo, che avrebbero successivamente diffuso i benefici di crescita all'intero sistema economico

Se l'obiettivo di Myrdal, Perroux ed altri, era di descrivere e spiegare il funzionamento dei processi di sviluppo per quello che sono, alla loro impostazione è stata data fin da subito un'impronta fortemente normativa e prescrittiva da studiosi come Boudeville, che hanno diffuso e arricchito la teoria dei poli di sviluppo con la teoria dei big-push. Secondo tale teoria,

nei contesti arretrati e caratterizzati da una struttura produttiva tradizionale, è necessario raggiungere una certa soglia critica e concentrare una gran massa di sostegno esterno (big push) verso la creazione di grossi complessi industriali o poli di sviluppo, che avrebbero successivamente diffuso i benefici della crescita all'intero sistema economico.

Perché falliscono le politiche per il Mezzogiorno? Teorie e modelli sbagliati oppure applicati male?

Prima di tutto c'è da dire che sono stati applicati male tali modelli di sviluppo.

- I sussidi alle imprese, gli incentivi fiscali e finanziari non hanno contribuito a deresponsabilizzare tutti i soggetti coinvolti. Non hanno contribuito a creare una cultura imprenditoriale locale, che nel contesto meridionale difettava, essendo per lo più proprietari terrieri. La riduzione dei costi è inutile, inefficace e costosa = bisogna aumentare la produttività agendo prevalentemente sul contesto locale (spirito imprenditoriale, disponibilità di capitali, forza lavoro qualificata, ambiente innovativo, presenza di infrastrutture).
- Scarsa considerazione delle condizioni localizzative, delle variabili qualitative e extra economiche: spirito imprenditoriale, disponibilità di capitali, forza lavoro qualificata, ambiente innovativo:

In assenza di un contesto favorevole allo sviluppo industriale i poli tendono ad isolarsi in se stessi.

Mancato sviluppo dell'indotto (Cattedrali nel deserto).

Le imprese, infatti, soprattutto nei contesti connotati da elevati costi di transazione e da diffuse discontinuità tecnologiche e produttive, come per l'appunto in buona parte delle regioni meridionali, hanno operato per lo più come fabbriche acefale, mere sedi terminali di processi le cui fasi più nobili venivano pensate e deliberate altrove, cercando di risolvere entro il perimetro aziendale il problema delle diseconomie esterne. L'esito di questi comportamenti è stato per lo più un elevato grado di integrazione verticale delle imprese, che ha inibito a sua volta i processi di cooperazione produttiva. Cosicché il successo aziendale raramente ha condotto al successo dei luoghi di insediamento.

Per quanto riguarda invece l'inadeguatezza dei modelli teorici tradizionali:

- Lo sviluppo è un processo complesso di trasformazione economica e sociale, culturale e ambientale. Non può essere imposto dall'esterno (sviluppo esogeno).
- Ogni regione è unica e complessa. Non esiste una best-way valida per tutti i contesti, ma una molteplicità di sentieri di sviluppo. Il cambiamento deve venire da dentro, deve essere appropriato, endogeno e auto sostenibile.

Es. I Campi Flegrei, territorio ricco di beni culturali e ambientali è stato vittima di una politica industriale indiscriminata

Affermazione di modelli di organizzazione produttiva post-fordista

Il successo dei distretti industriali soprattutto nel nord-est d'Italia ha dimostrato che non esiste un'unica forma di impresa vincente, cioè la grande impresa fordista, ma anche la piccola e media impresa.

Un importante contributo alle problematiche dello sviluppo locale è venuto dallo studio sui distretti industriali e dall'affermazione dei nuovi modelli di organizzazione produttiva post-fordista.

Il successo dei distretti industriali soprattutto nel nord'est d'Italia ha dimostrato che non esiste un'unica forma di impresa vincente, cioè la grande impresa fordista, ma anche la piccola e media impresa. Anzi la piccola e media impresa è riuscita ad affrontare molto meglio la sfida della globalizzazione rispetto alla grande impresa fordista.

Fino alla seconda metà del secolo scorso sono stati i processi di burocratizzazione dell'impresa e di politicizzazione dell'economia a dominare lo scenario economico.

Quindi fordismo e keynesismo. Grande impresa fordista e ruolo preponderante dello stato nell'economia (welfare state).

Una caratteristica essenziale del fordismo è che esso tendeva a separare l'economia dalla società: riduceva l'importanza di fattori come l'imprenditorialità personale e il contesto istituzionale locale nello sviluppo economico. Le grandi imprese verticalmente integrate, che sfruttano le nuove tecnologie per realizzare le economie di scala, sostituiscono la gerarchia al mercato, rimpiazzando gli imprenditori con i manager, concentrano al loro interno le diverse fasi produttive e controllano il mercato del lavoro e quello dei beni. L'impresa insomma si autonomizza maggiormente rispetto ai condizionamenti ambientali. In questo quadro i fattori non economici che influenzano lo sviluppo diventano prevalentemente di due tipi:

A livello micro, riguarda la capacità organizzativa dell'impresa, la cd. Mano invisibile dell'organizzazione.

A livello macro sono invece cruciali le politiche dello Stato, sia quelle keynesiane di regolazione della domanda e stabilizzazione del mercato (di welfare) sia quelle per le aree meno sviluppate, volte ad attirare con incentivi ed infrastrutture le grandi imprese esterne. Per capirci l'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

In questo quadro si capisce il ruolo del territorio nei processi di sviluppo restava passivo.

Questo quadro pressoché idilliaco però è profondamente mutato.

L'aumento del benessere nei paesi più sviluppati si è accompagnato infatti ad un rilevante mutamento delle preferenze e delle domande dei consumatori, si è passati così alla domanda di beni standardizzati alla domanda di prodotti differenziati e di qualità.

Se nel vecchio assetto fordista la parola chiave era la stabilità, nel nuovo assetto post fordista la parola chiave diventa FLESSIBILITA'.

E' ovvio che le piccole e medie imprese si sono più facilmente adattate a questo nuovo contesto di flessibilità.

E' più facile sicuramente per una piccola e media impresa ristrutturarsi internamente, modificare il proprio processo produttivo. C'è da dire che l'avvento delle tecnologie informatiche ha facilitato tale processo. Si pensi alla tecnologia CAD/CAM.

In un contesto di flessibilità e di mutamento veloce, in cui non è possibile internalizzare nella singola azienda gran parte del processo di generazione delle conoscenze e di realizzazione dei prodotti, la disponibilità di economie esterne diventa cruciale.

Infatti la strategia vincente dei distretti industriali è stata quella di consentire una rapida trasmissione delle innovazioni, del know how, del saper fare locale che è stato agevolato da uno spirito di collaborazione reso possibile da un clima di fiducia esistente e dalla presenza di un sistema istituzionale che garantisce questo clima di fiducia garantendo un adeguato sistema

di infrastrutture, strutture di ricerca qualificate ecc.

Insomma la ricerca di flessibilità e di qualità comporta una ristrutturazione delle imprese e soprattutto una maggiore apertura delle collaborazioni esterne.

Quindi rispetto alla fase fordista in cui prevalevano imprese più autonome dall'ambiente esterno, le economie esterne intese come beni collettivi locali diventano ora più importanti dando nuovo rilievo al rapporto tra economia e territorio.

Definizione di distretto industriale: Aggregazione territoriale di piccole e medie imprese localizzate soprattutto nel nord-est d'italia che si caratterizzano per:

- La divisione del lavoro per fasi di produzione;
- Presenza di un clima di fiducia tra le imprese che ha favorito la diffusione delle informazioni e delle innovazioni.
- presenza di un sistema istituzionale che garantisce questo clima di fiducia

Ovviamente anche la grande impresa fordista ha cercato di reagire a questi profondi mutamenti delocalizzando fasi della produzione e dando più autonomia alle imprese delocalizzate e cercando di collaborare con l'ambiente esterno (sviluppo delle holding) .

Grazie agli studi sui distretti industriali si fa strada l'idea che la produzione è un processo intrinsecamente situato, nel senso che attinge dalle risorse specifiche del luogo: posizione geografica, storia, cultura, organizzazione sociale, istituzioni.

Il territorio smette di essere un indistinto spazio fisico per diventare "milieu locale" cioè dotazione di risorse fisiche e culturali che fondano l'identità di un luogo, e dunque un'essenziale risorsa per lo sviluppo locale.

NON ESISTE UN'UNICA BEST WAY APPLICABILE IN TUTTI I CONTESTI INDISTINTAMENTE

Le differenze storiche, culturali e socio-economiche alimentano sentieri di sviluppo differenti fra i luoghi;

Questo spiega perché in un'area si attiva la crescita e in un'altra no;

Globalizzazione e Sviluppo Locale

E' stato erroneamente sostenuto negli ultimi anni che le tendenze alla maggiore apertura e internazionalizzazione delle economie dei vari paesi potesse comportare un progressivo sradicamento territoriale delle attività produttive: le economie diventano sempre più senza patria e quindi che la globalizzazione potesse compromettere lo sviluppo locale. A ben vedere non è così.

Quali sono gli effetti della globalizzazione sullo sviluppo locale?

Il primo effetto della globalizzazione riguarda l'indebolimento della capacità regolativa dello stato nazionale nell'economia. Quindi ridimensionamento dello Stato Sociale Keynesiano.

Due elementi caratterizzavano lo stato keynesiano:

- Il ricorso a politiche di sostegno della domanda;
- E l'uso della spesa pubblica come strumento di allargamento del consenso con l'estensione del welfare state.

Già a partire dagli anni '70 si cominciano ad avvertire i primi scricchiolii di questa politica a causa della forte crescita dell'inflazione.

In seguito comunque i vincoli stringenti derivanti dal processo di integrazione che avrebbe portato alla moneta unica diventa sempre meno possibile per gli stati condurre politiche macroeconomiche autonome.

D'altra parte con la liberalizzazione dei mercati finanziari i costi del welfare devono essere contenuti per evitare che in un regime di maggiore mobilità dei capitali finanziari una maggiore mobilità dei capitali finanziari e una forte pressione fiscale scoraggi gli investimenti esteri o spinga le imprese nazionali a delocalizzare.

Con la globalizzazione si assiste quindi ad una riduzione dei trasferimenti dello stato nazionale, e quindi i governi locali originariamente rafforzatisi nel quadro di uno stato sociale in sviluppo, si trovano ora a dover agire senza il paracadute dello stato, e sono quindi costretti ad impegnarsi per affrontare i problemi di sviluppo dei rispettivi territori.

Quindi se lo stato centrale è costretto a ritirarsi con la globalizzazione vi è la necessità di un ruolo più attivo dei governi decentrati.

Il secondo effetto riguarda le trasformazioni dell'organizzazione produttiva. In pratica si sottolinea che le maggiori opportunità di mobilità delle imprese, e i miglioramenti dei mezzi di trasporto e nelle tecnologie di comunicazione favoriscono i processi di delocalizzazione.

Le scelte localizzative assumono un ruolo di primo piano in quanto il successo dell'attività produttiva dipende sempre di più dai vantaggi competitivi che l'impresa riesce a raggiungere e tali vantaggi dipendono a loro volta dalle specifiche risorse offerte dal territorio e soprattutto dalle specifiche economie esterne in esso presenti.

I fenomeni di crescita produttiva e di localizzazione di investimenti tenderanno a concentrarsi ovviamente nei territori in cui non sono più forti le economie esterne di specializzazione. Tutto ciò può mettere in difficoltà o in crisi singoli territori che non riescono ad adattarsi, ma apre nuove possibilità ad altri che, attraverso la loro capacità di produrre beni collettivi locali, riescono a migliorare la loro posizione o ad avviare un processo di sviluppo. In questo senso possiamo dire che la globalizzazione favorisce ulteriormente processi di sviluppo locale.

In un contesto globale dunque gli elementi di attrazione territoriale diventano le economie esterne.

Le economie esterne sono il frutto di beni collettivi locali che accrescono la competitività delle imprese localizzate su un territorio perché consentono di produrre a costi più bassi o di accrescere le capacità di innovazione.

Es. di beni collettivi locali: manodopera qualificata, infrastrutture, centri di ricerca, istituzioni che funzionano ecc.

Una caratteristica di tali beni è che non possono essere prodotti dai singoli operatori in quanto si tratta di elementi che attengono al sistema nel suo complesso, tuttavia i loro benefici possono essere estesi a tutti i potenziali fruitori.

L'interazione sociale gioca un ruolo fondamentale nella produzione di tali beni: essi dipendono in larga misura dalla disponibilità di soggetti specializzati (imprenditori, lavoratori, istituzioni) e dalla loro disponibilità a collaborare tra di loro.

3. Le teorie che hanno influenzato l'affermarsi dell'approccio dello sviluppo locale

3.1 le teorie istituzionaliste;

3.2 le teorie del Capitale Sociale;

3.3 L'approccio delle "learning region" e dei "Sistemi regionali di innovazione"

3.1 le teorie istituzionaliste

Douglas North, il più importante degli economisti istituzionalisti, considera le istituzioni come un insieme di norme e regole durevoli, finalizzate a regolare i rapporti tra i membri della società. Secondo North le istituzioni sono dei riduttori di incertezza nei rapporti tra gli agenti, dei regolatori della vita quotidiana.

Secondo North possiamo distinguere due tipi di vincoli:

- **vincoli formali;**

- **vincoli informali;**

I vincoli formali sono le regole giuridiche, politiche ed economiche, i contratti e gli atti di negoziazione, che crescono di complessità via via che aumenta la complessità sociale, a ragione del fatto che la diffusione delle transazioni impersonali richiede una maggiore strutturazione delle relazioni tra gli attori, della stabilità e delle garanzie contrattuali.

I vincoli informali sono le consuetudini, convenzioni, tabù, tradizioni e codici morali, ossia regole non scritte ma che fanno parte dei codici di comportamento di un gruppo sociale. Anche questi vincoli esercitano un'ampia influenza sui comportamenti degli attori e possono rendere più agevole il raggiungimento degli accordi tra le parti, in quanto riducono l'opportunismo.

Le istituzioni secondo North

Per comprendere perché un paese è sviluppato o, al contrario, perché persiste nell'arretratezza economica bisogna indagare le forze istituzionali che permettono o ostacolano il cambiamento e lo sviluppo.

In particolare il ruolo delle istituzioni va analizzato in chiave storica...

Recenti ricerche empiriche sul caso italiano, condotte da due grandi economisti istituzionalisti, Arrighetti e Serravalli, hanno dimostrato l'esistenza di una forte correlazione tra le istituzioni intermedie* e lo sviluppo locale.

Per istituzioni intermedie si intendono gli enti locali e l'insieme delle associazioni imprenditoriali (aree industriali attrezzate, consulenza, promozione delle esportazioni, incentivazione di consorzi) che hanno favorito il rafforzamento delle piccole e medie imprese.

In pratica le analisi empiriche hanno dimostrato l'esistenza di una correlazione robusta tra morfologie originarie delle istituzioni intermedie e sviluppo locale. In pratica nelle province con sistemi istituzionali più densi e articolati (prevalentemente nel Nord) le economie locali sono più sviluppate; diversamente nelle aree caratterizzate da un deficit assoluto di istituzioni associative e da un basso attivismo degli enti locali (prevalentemente al sud) lo sviluppo locale ristagna, è poco vigoroso.

Questi contributi di ricerca sono molto importanti perché oltre ad evidenziare il ruolo delle istituzioni nei processi di sviluppo locale evidenziano che i cambiamenti istituzionali sono possibili anche attraverso scelte politiche.

Le istituzioni dunque non sono soltanto apparati destinati unicamente a regolare gli scambi attraverso la certezza dei diritti di proprietà e del rispetto dei contratti, come sostengono gli economisti liberisti, bensì anche per gestire ed intervenire direttamente nell'economia.

Limiti dell'approccio istituzionalista

Una critica che viene mossa a questa interpretazione delle istituzioni è che astrae del tutto dalle relazioni sociali tra gli individui; in **altri termini le regole potrebbero essere di per se non in grado di garantire il loro rispetto generalizzato.**

Il solo fatto che esista una norma non vuol dire che questa venga rispettata.

In una città che ha regolamentato in modo rigoroso la raccolta differenziata dei rifiuti non è per nulla scontato che tutti i cittadini la rispettino. Dunque oltre alle regole è necessario il CAPITALE SOCIALE, cioè il senso civico dei cittadini.

3.2 Teorie del Capitale Sociale

Ai fini dello sviluppo locale il capitale sociale, inteso come, relazioni fiduciarie stabili tra gli attori, rappresenta uno dei fattori in grado di incidere significativamente sulle economie esterne. Tre sono le modalità con cui il capitale sociale contribuisce al rafforzamento delle economie esterne.

1) Le decisioni economiche degli attori locali, soprattutto in un regime di incertezza quale è quello dell'economia globalizzata rischia di essere inefficiente a causa della carenza di informazioni tempestive e accurate.

Questo rischio aumenta in un contesto dove la ricerca della flessibilità induce la singola unità produttiva ad aprirsi a collaborazioni esterne e al coordinamento con altri attori.

Il capitale sociale, nella forma di relazioni fiduciarie stabili, consente la condivisione delle informazioni riducendo per questa via i costi di transazione. Che cosa sono i costi di transazione? Sono quei costi che nascono quando nasce l' "ipotesi" di uno scambio, ed indicano sia lo sforzo dei contraenti per arrivare ad un accordo, sia - una volta che l'accordo sia stato raggiunto sia quei costi che insorgono per fare rispettare quanto stabilito. È ovvio che se ci sono delle relazioni fiduciarie stabili questi costi tendono ad attenuarsi, a ridursi.

2) Un altro elemento di competitività delle imprese è l'innovazione, sia essa di prodotto, di processo o organizzativa. L'innovazione è sempre più il frutto di un processo collettivo legato alla condivisione di linguaggi e conoscenza tacita. Il capitale sociale favorendo tali processi, consente di utilizzare il capitale umano ed il know how locale come fonte di vantaggio competitivo legato alla specializzazione produttiva.

3) Infine il capitale sociale può avere un impatto positivo in termini di dotazione infrastrutturale e di servizi. Ciò avviene nella misura in cui questo favorisce lo spirito di collaborazione tra singoli soggetti privati e istituzioni.

Alla luce di queste considerazioni si capisce quanto questo fattore può agevolare processi di sviluppo locale, ecco perché l'importanza di definirne il concetto di capirne le caratteristiche e soprattutto come si misura.

Esiste in letteratura una molteplicità di contributi teorici sul tema del capitale sociale, ma non esiste una definizione condivisa.

La complessità euristica e la natura multidimensionale del concetto di capitale sociale contribuiscono a rendere difficile la formulazione di una definizione univoca e rigorosa del concetto.

Dal punto di vista metodologica ciò ha dei riflessi importanti in quanto comporta l'adozione di strategie di misurazione differenziate, basate su differenti presupposti teorici, i cui risultati in molti casi si sottraggono alla possibilità di una comparazione.

Nonostante la pluralità delle definizioni possiamo dire che le teorie del capitale sociale si dividono in due grandi categorie: quelle che seguono un **approccio micro** e **quelle che seguono**

L'approccio micro considera il capitale sociale come quella rete di relazioni personali che possono essere mobilitate dal singolo per perseguire i propri obiettivi. E' il complesso di contatti di un individuo con gli altri. Più ampio e vitto sarà il reticolo in cui è inserito più aumenta il suo capitale sociale individuale.

L'approccio macro considera il capitale sociale come una risorsa di gruppo, quindi collettiva. In pratica intende il capitale sociale nella sua accezione di macro assume il significato di coesione sociale, condivisione di norme e di valori, fiducia generalizzata che favoriscono la cooperazione spontanea, abbattendo i costi di transazione e sanzionando i comportamenti opportunistici. Ovviamente i gruppi possono essere i più diversi, un gruppo facente parte di un associazione, un gruppo di amici, un gruppo di conoscenti di un vicinato, un gruppo di una comunità territoriale.

Un primo tentativo di elaborazione del concetto di capitale sociale si deve a **Bordieu**, il quale lo utilizza per spiegare i processi di differenziazione sociale, cioè come si riproducono le classi sociali.

Bordieu identifica il capitale sociale come la terza forma di capitale che si affianca al capitale culturale e a quello economico.

In particolare Bordieu definisce il capitale sociale come "L'insieme delle relazioni sociali di cui dispone un agente o un gruppo di cui egli fa parte;

queste relazioni sono contemporaneamente delle connessioni sociali e delle obbligazioni sociali a comportarsi in un certo modo e a scambiarsi determinate cose, generalmente inerenti all'occupazione di una posizione comune o collegata nella struttura sociale".

In pratica secondo tale visione il volume del capitale sociale posseduto da un agente dipende dalle relazioni sociali che questo può intrattenere e mobilitare in conseguenza del possesso di altre forme di capitale.

La prima fonte di capitale sociale è data dalla famiglia; successivamente l'individuo accresce e continuamente modifica il volume di capitale sociale attraverso l'accesso a differenti ambiti relazionali.

Critica: Anche se l'analisi di Bordieu è interessante nel mettere in evidenza la centralità delle relazioni sociali nella spiegazione dei processi di riproduzione delle classi sociali la sua definizione di capitale sociale rimane piuttosto generica dal momento che non specifica quale tipo di risorse facciano parte del capitale sociale.

Approccio Micro: Coleman

Il capitale sociale è definito da Coleman nella sua funzione. Non è un'entità singola, ma una varietà di diverse entità che hanno due caratteristiche in comune: forniscono risorse che possono essere utilizzate dagli attori per realizzare obiettivi che altrimenti non sarebbero raggiungibili in sua assenza, o lo sarebbero ad un costo maggiore.

In pratica nella sua definizione Coleman pur non specificando quali sono gli elementi relazionali e normativi che costituiscono il capitale sociale ci dice che il capitale sociale fornisce risorse che possono essere utilizzate dagli attori per realizzare obiettivi che non sarebbero raggiungibili in sua assenza o lo sarebbero ad un costo maggiore – produttività del capitale sociale.

in pratica il capitale sociale è un potenziale di interazione messo a disposizione dalla struttura sociale.

critica: ambiguità della definizione. infatti se da un lato il concetto di capitale sociale designa un set di relazioni, dall'altro rinvia alle risorse che è possibile derivare dalle relazioni stesse.

Approccio Macro: Putnam

Il capitale sociale è definito da Putnam nella sua dimensione macro.

Nella sua analisi sulla tradizione civica delle regioni italiane, il politologo americano mette in relazione il rendimento istituzionale delle regioni con la dotazione di capitale sociale inteso come **civiness**.

Il concetto di **Civiness** fa riferimento a quello di **fiducia generalizzata**, una variabile in grado di favorire lo sviluppo economico di un sistema sociale, perché facilita l'identificazione di interessi individuali con quelli della comunità di appartenenza.

In pratica PUTNAM identifica il capitale sociale come una variabile in grado di favorire lo sviluppo politico ed economico di un sistema sociale, perché facilita l'identificazione di identità ed interessi individuali con quelli della comunità di appartenenza.

La caratteristica principale della concettualizzazione di PUTNAM è quella di spostare il focus dalla dimensione individuale a quella collettiva, estendendo l'attenzione sulla cooperazione e l'integrazione sociale.

Tuttavia è presente anche in PUTNAM un riferimento all'elemento relazionale, dal momento che il capitale sociale nel suo significato di impegno civico e fiducia generalizzata rinvia alle connessioni tra gli individui.

Dunque anche la lettura del capitale sociale in termini di civiness e fiducia trova origine dall'approccio micro-relazionale, che considera il capitale sociale quale insieme di risorse che l'attore individuale è in grado di ottenere dalla sua rete di relazioni sociali.

CRITICHE: la definizione di PUTNAM genera un equivoco: pur richiamandosi alla tradizione micro per avvalorare la sua teorizzazione in realtà a livello empirico la misurazione della civiness è effettuata soprattutto in relazione ai tassi di associazionismo, mentre è del tutto assente nel suo lavoro l'analisi delle reti di relazioni personali individuali.

La misurazione del capitale sociale

Prima di entrare nel dettaglio delle strategie di misurazione del capitale sociale occorre porsi il seguente problema: ma il capitale sociale può essere anche prodotto?

Ci sono diverse teorie sull'argomento.

Secondo la **teoria del nesso causale** ci sarebbe un nesso di causa ed effetto tra:

Relazioni sociali Visione condivisa Fiducia Sviluppo

Il nesso causale si può spiegare in questi termini:

Relazioni sociali strette e frequenti consentono agli individui coinvolti di conoscersi, di condividere informazioni importanti e di creare punti di vista comuni. Quindi l'interazione sociale è determinante nel promuovere una visione condivisa. Quest'ultima, riducendo le possibilità di comportamenti opportunistici contribuisce al diffondersi della fiducia in una comunità che è la base per comportamenti cooperativi fondamentali per lo sviluppo locale.

L'esistenza di questa relazione di cause ed effetti si capisce potrebbe portare importanti risvolti in termini di policy, in quanto il capitale sociale costituirebbe una variabile legata all'attivazione di un processo relazionale. Sarebbe sufficiente moltiplicare le occasioni di interazione tra gli individui per far crescere un territorio. Quindi mediante interventi programmati basterebbe innescare meccanismi di interazione sociale per alimentare il capitale sociale di un territorio.

Tale dinamica tuttavia non è condivisa in letteratura e non è neanche suffragata da dati reali. Si pensi all'esperienza fallimentare dei patti territoriali.

Secondo la Teoria della "Path dependent" invece, il capitale sociale è il prodotto dell'evoluzione storica del contesto sociale ed economico di un territorio.

In pratica secondo tale teoria il capitale sociale sarebbe il prodotto dell'evoluzione storica del contesto sociale ed economico di un territorio, allora c'è ben poco che le politiche possono fare per migliorare le condizioni di una popolazione o di un paese. Lo stock di capitale sociale non

può essere modificato nel breve periodo. Questo significa che un'alta dotazione di capitale sociale produce un'alta quantità di benefici collettivi, mentre una scarsa dotazione si traduce in scarsi benefici. Dunque la relazione tra capitale sociale e i suoi benefici risulta essere diretta, proporzionale e invariabile.

La verità è nel mezzo

Altri autori, come Krishna hanno dimostrato esiste un'ipotesi alternativa a quella pessimistica della Path dependent, e che i benefici prodotti dal capitale sociale non dipendono solo dalla **componente culturale** ma anche da quella **strutturale** sulla quale si può intervenire nel medio-lungo periodo.

Affinché il concetto di capitale sociale acquisti efficacia operativa e non resti solo una affascinante teorizzazione occorre porsi il problema della sua misurazione.

La misurazione del capitale sociale risulta particolarmente difficile per il suo carattere multidimensionale.

Alcune regole per la misurazione del capitale sociale:

Innanzitutto concentrarsi su un'unica dimensione vuol dire darne una rappresentazione incompleta e parziale; Ridurlo al numero di associazioni volontarie vuol dire coglierne un solo aspetto; In secondo luogo individuarlo mediante indicatori indiretti (ad es. tasso di criminalità, numero di lettori di quotidiani) vuol dire rappresentarlo non negli aspetti strutturali ma in alcuni suoi risultati. In ultima analisi la regola generale è che gli indicatori di capitale sociale devono essere scelti in base al contesto socio-economico in cui si effettua l'analisi.

Misurazione del capitale sociale in Italia secondo Putnam

L'opera più celebre di Putnam è "La tradizione civica nelle regioni italiane". Nell'opera egli individua 4 indicatori per la misurazione del il capitale sociale delle regioni italiane:

- Numero di associazioni
- volontarie; Numero di lettori di quotidiani;
- Indice di affluenza alle urne per i referendum;
- Indice del voto di preferenza espresso nelle urne;

Numero di associazioni volontarie: l'ipotesi che ha spinto Putnam ad utilizzare questa prima variabile è che moltiplicandosi le occasioni di interazione tra gli individui all'interno delle associazioni si creano i presupposti per lo sviluppo di legami fiduciari, che a loro volta determinano un aumento dell'incidenza dei comportamenti cooperativi, anche al di fuori del contesto dell'associazione stessa.

N. di lettori di quotidiani: in quanto leggendo i quotidiani si è più informati sui problemi della comunità locale e si ha maggiore fiducia nella capacità di influenzare le scelte pubbliche; In studi successivi Putnam mostra che l'abitudine di leggere regolarmente i giornali è positivamente e significativamente correlata con una maggiore partecipazione associativa ed elettorale e con la capacità di costruire relazioni fiduciarie con amici e conoscenti;

Indice di affluenza alle urne per i referendum: questa variabile è stata scelta perché ciò che spinge gli elettori referendari a recarsi alle urne è una motivazione di interesse pubblico per cui la quota di partecipazione ai referendum è una misura di impegno civile;

Indice del voto di preferenza espresso alle urne: questa variabile a differenza delle altre è correlata negativamente con il capitale sociale essendo interpretato come indicatore di arretratezza della comunità civica. Il ragionamento che Putnam fa qui è che a livello nazionale solo una minoranza esercita il voto di preferenza, ma nelle zone dove il simbolo del partito non è altro che una copertura delle forme di clientelismo il voto di preferenza è avidamente richiesto dai candidati. In pratica in tali zone i voti di preferenza sono diventati la struttura

portante del voto di scambio.

L'impatto di tale studio sulla comunità scientifica è stato notevole ma al contempo ha dato origine a numerose critiche:

Molto criticato è l'utilizzo della variabile "n. delle associazioni volontarie". Ciò nonostante lo schema individuato da Putnam continua ad essere utilizzato in molte parti del mondo.

L'utilizzo della variabile n. delle associazioni volontarie è molto criticato perché, per dire che i membri dell'associazioni sono dotati di maggiore senso civico e quindi mostrano una propensione più elevata alla cooperazione bisognerebbe misurare il livello di partecipazione alle associazioni, in quanto la partecipazione all'associazione potrebbe anche limitarsi al solo pagamento di una quota annuale di iscrizione!

Dall'indagine condotta da Putnam nelle regioni italiane emerge una correlazione positiva tra rendimento delle istituzioni e partecipazione civica.

Questo spiegherebbe il divario tra nord e sud Italia. Le regioni del Nord Italia con una forte tradizione civica e ampia dotazione di capitale sociale hanno conosciuto lo sviluppo economico ed hanno ottenuto le migliori prestazioni dalle istituzioni politiche.

Le Regioni del Mezzogiorno, invece dove la tradizione civica è debole, in quanto le relazioni sociali sono caratterizzate da familismo amorale, clientelismo e illegalità, hanno avuto governi inefficaci e stagnazione economica.

La famiglia, attraverso la categoria di familismo, e la politica attraverso la categoria di clientelismo, sarebbero le principali responsabili della scarsa efficienza e addirittura della paralisi delle istituzioni, dell'arretratezza economica e del mancato sviluppo di una società civile.

Gli individui in pratica hanno usato i loro network di relazioni per:

Occupare posti di potere, avere il riconoscimento di determinati status: ad es. si sono insediati nei partiti, attraverso complesse strategie particolaristiche, per controllare le catene della redistribuzione politica (sussidi, pensioni, posti di lavoro, ecc.)

Oppure sono diventati risorse per l'azione collettiva. In particolare quelli strutturati sulle aggregazioni di residenza, hanno dato vita alle rivolte urbane degli anni '70 (Reggio Calabria in primo luogo) volte principalmente alla redistribuzione, da parte dello Stato di risorse finanziarie in generale e impiego pubblico in particolare.

Nonostante la sua versione deterministica l'autore conclude l'opera sostenendo che: "non sarà facile costruire capitale sociale, ma è la chiave per far funzionare la democrazia"

3.3 L'approccio delle "learning region" e dei "Sistemi regionali di innovazione"

Mette in evidenza il cambiamento della nuova economia "knowledge Based" – basata sulla conoscenza, che mette al centro della nuova competizione territoriale le regioni come collettori e depositari di conoscenze e di idee.

Conoscenza - sviluppo nell'immateriale e nelle nuove tecnologie - innovatività

Grazie a questo approccio matura la consapevolezza che sebbene la produzione di nuove conoscenze avvenga su scala globale, i processi innovativi, ovvero di applicazione concreta di tale conoscenza si sviluppano su base essenzialmente locale. Difatti è su scala territoriale ristretta che si innescano in modo più efficace i processi di collaborazione che portano alla creazione, ibridazione ed, infine, al trasferimento di conoscenze e tecnologie dal mondo della ricerca scientifica a quello delle imprese.

Questo nuovo modello di innovazione comporta un profondo cambiamento nell'azione e nel ruolo dei soggetti tradizionalmente protagonisti dei processi innovativi:

La chiave di volta per garantire la crescita competitiva di un sistema in un economia basata sulla conoscenza diventa l'interazione costante e profonda tra istituzioni di governo, università e imprese.

Questo nuovo modello di innovazione comporta un profondo cambiamento nell'azione e nel ruolo dei soggetti tradizionalmente protagonisti dei processi innovativi:

in un economia basata sulla conoscenza la chiave di volta per garantire la crescita competitiva di un sistema diventa l'interazione costante e profonda tra:

Istituzioni di governo - Università - Imprese.

"Modello della tripla elica"

L'azione dei tre soggetti viene visualizzata tra gli studiosi, come una sorta di "tripla elica" in cui continuamente si creano relazioni interattive tra le sfere, che agiscono in azioni complementari e continue, quasi giocando ciascuno il ruolo dell'altro, senza tuttavia perdere di vista la propria mission fondamentale.

Le imprese diventano sempre meno verticalmente integrate. Seppure continuano a spendere molto in R&S sembrano non intenzionate a ricreare i grandi laboratori di ricerca, che un tempo furono la caratteristica delle multinazionali e dei grandi gruppi industriali.

Anche il mondo dell'università vede modificarsi il proprio ruolo e la natura della propria attività.

Si parla addirittura di seconda rivoluzione accademica: dopo la prima che ha visto affiancarsi la ricerca alla naturale vocazione didattica delle università, ora le università vedono sempre più svilupparsi una nuova funzione, quella di contribuire direttamente allo sviluppo economico e sociale della società. Nel modello della tripla elica è l'università che assume un ruolo fondamentale affiancando al ruolo esclusivo di produttrice di conoscenza, quello di soggetto direttamente attivo nella promozione dell'innovazione.

Infine anche lo Stato e, più in generale, le istituzioni governative, siano esse centrali o regionali e locali, non svolgono più soltanto il compito di sostenere finanziariamente l'attività di ricerca degli altri soggetti pubblici, ma va configurandosi sempre di più come soggetto che scrive le regole del gioco e ne assicura il rispetto, incoraggiando relazioni sistemiche e profonde tra imprese e università attraverso la formazione qualificata di personale di ricerca, che favorisce la mobilità dei ricercatori tra il settore pubblico e quello privato, la valorizzazione dei risultati della ricerca, la nascita di nuove imprese dall'attività di ricerca universitaria ecc.

4. Politiche urbane e territoriali: ruoli e caratteristiche

Non esiste una definizione unanimemente condivisa dell'espressione "Politiche urbane e territoriali". Le definizioni reperibili in letteratura mostrano alcune similitudini, ma anche differenze sostanziali.

In molte definizioni, le politiche urbane vengono viste come scelte pubbliche per il perseguimento di obiettivi che riguardano l'intera collettività urbana, con riferimento ai ruoli delle città a livello urbano, territoriale, nazionale ed internazionale. Si tratta di una definizione ampia che va ben oltre la pianificazione urbanistica.

L'approccio a cui si farà riferimento ha origine dal ruolo che rivestono le organizzazioni internazionali nel disciplinare le "politiche urbane". Le Nazioni Unite "fanno politica urbana" quando convocano i governi dei vari Paesi per definire soluzioni comuni al problema del futuro delle città.

Nel caso dell'Italia, rivestono particolare importanza le politiche urbane dell'Unione Europea. Negli ultimi decenni le città europee sono state coinvolte da cambiamenti ambientali, a partire dalla globalizzazione e dall'integrazione comunitaria, che da un lato hanno ridotto le distanze e dall'altro hanno approfondito le differenze preesistenti.

Esistono molte differenze tra le politiche urbane dei singoli Paesi: in alcuni si è raggiunto un consistente livello di decentramento di funzioni e risorse, in altri le politiche urbane sono ancora condizionate dal controllo centrale dello Stato. Tuttavia, sono soprattutto le città che "fanno politica". Del resto il termine "politica" etimologicamente deriva dal greco "polis", definizione di "città stato".

Non esiste un processo rigidamente ascendente nella formulazione delle politiche urbane, che segua in modo gerarchico il percorso politiche – internazionali – nazionali – locali. Così come le prescrizioni normative di organizzazioni internazionali possono essere o meno recepite letteralmente a livello nazionale e locale, così esistono processi ascendenti in cui modelli di politiche sorti a livello locale rientrano nei programmi delle organizzazioni internazionali. Il processo, dunque, si manifesta dinamico e non gerarchico.

Risulta necessario evidenziare che le politiche urbane non si limitano alle politiche urbanistiche. Così come la città non è solo territorio urbanizzato, ma anche una collettività economica e sociale correlata a processi di sviluppo regionali, nazionali ed internazionali, così le politiche delle città vanno oltre le scelte di pianificazione urbanistica, e tendono ad identificare approcci, pratiche e strumenti rivolti ad una pluralità di obiettivi:

- Sostenere i processi di partecipazione alle scelte collettive nei quartieri svantaggiati;
- Sostenere i processi di rigenerazione- rivitalizzazione economica nelle città e nei sistemi urbani;
- Sostenere i processi di sviluppo locale e valorizzazione territoriale nei sistemi locali, nei distretti e nelle filiere territoriali;

Dunque, si può affermare che, nonostante il crescente interesse in materia, non esiste una definizione specifica del termine "politiche urbane", tuttavia è sicuramente dimostrabile che le politiche urbane non debbano essere confuse con gli atti normativi, né con gli strumenti urbanistici, ma si tratta principalmente un atto di programmazione (o di politica locale) che cerca di rispondere all'emergere di bisogni o a cogliere opportunità in un arco temporale abbastanza breve e che non modifica il regime dei suoli e le funzioni urbanistiche nelle varie aree territoriali se non per ambiti molto limitati e attraverso procedure che rimandano ad ulteriori atti amministrativi.

I presupposti e le caratteristiche di una politica urbana o territoriale sono i seguenti:

- **E' espressione di una pluralità di attori** (pubblici ma anche privati) che condividono, attraverso la creazione di forme associative e partenariali, **la responsabilità dell'attuazione;**
- Ha (o dovrebbe avere) **un orientamento (prevalentemente dal basso (bottom-up)** cioè nasce da iniziative locali formate sulla base di scelte volontarie;
- **Ha quasi sempre carattere integrato**, cioè si compone di varie misure e azioni portate a termine da vari attori riunite attorno ad un obiettivo di sviluppo locale condiviso;

Un elemento di fondamentale importanza nell'affrontare lo studio delle politiche urbane riguarda il concetto di "integrazione" inteso nella sua accezione più ampia. In un approccio di tipo "integrato", vengono individuate alcune strategie, finalizzate a valorizzare determinate risorse territoriali o a minimizzare fattori di criticità, di tipo sociale, economico e ambientale. Le politiche urbane fanno riferimento ad almeno tre livelli di integrazione: "integrazione orizzontale" (tra istituzioni e società locale, tra pubblico e privato); "integrazione verticale" (tra livelli di governo e diverse strategie di programmazione) e "integrazione progettuale e gestionale" (tra tipologie di azioni all'interno di un processo progettuale e gestionale unitario).

E' possibile distinguere tre principali "famiglie" nell'ambito delle politiche urbane e territoriali:

- La famiglia della riqualificazione urbana o Programmi complessi di prima generazione (Pil, Priu, Pru,) - questo filone si contraddistingue per il fatto che sebbene sia presente un riferimento alle componenti sociali e (soprattutto in termini di partecipazione) questi programmi si concentrano prevalentemente sugli interventi di recupero e rifunzionalizzazione urbana e edilizia;
- La famiglia della rigenerazione urbana o Programmi complessi di seconda generazione (Urban, CdQ, prusst); nell'ambito di questo filone I programmi si caratterizzano per una ricerca molto spinta dell'integrazione tra i vari settori di intervento e della cooperazione tra molti attori locali, e per un maggiore riferimento alle componenti sociali.
- La famiglia dello sviluppo locale (Patti territoriali, Leader, PIT); nell'ambito di questo filone invece i programmi si propongono di creare le condizioni locali per lo sviluppo di attività produttive e per la crescita dell'occupazione. Le azioni vengono pensate a partire da un'idea forza che interpreta le risorse locali e tende alla loro valorizzazione economica.

5. Le Politiche di Sviluppo Locale

Costituiscono il tentativo di progettare lo sviluppo locale con strumenti specifici che mirano a promuovere la cooperazione tra gli attori locali (pubblici e privati).

Se i distretti industriali rappresentano un processo spontaneo e di raccordo consapevole per lo sviluppo locale, le politiche di sviluppo locale rappresentano il tentativo di progettare, di creare occasioni di sviluppo locale tramite politiche specifiche che mirano a promuovere la cooperazione tra gli attori locali (pubblici e privati).

Per lungo tempo, nella seconda metà del secolo scorso, le politiche per lo sviluppo delle aree depresse sono state concepite come interventi dello stato centrale. Protagonisti erano i governi, che realizzavano grandi infrastrutture di trasporto e di comunicazione, per ridurre la distanza delle imprese dai mercati, o redistribuivano risorse per favorire la localizzazione di nuove attività economiche. Si pensi all'intervento straordinario per il mezzogiorno e alle cd. Cattedrali nel deserto, ossia grandi imprese che dopo aver avuto il finanziamento dallo Stato per localizzarsi nel Mezzogiorno d'Italia hanno operato per lo più come fabbriche acefale, mere sedi terminali di processi le cui fasi più nobili venivano pensate e deliberate altrove, cercando di risolvere entro il perimetro aziendale il problema delle diseconomie esterne. L'esito di questi comportamenti è stato per lo più un elevato grado di integrazione verticale delle imprese, che ha inibito a sua volta i processi di cooperazione produttiva. Cosicché il successo aziendale quasi mai ha condotto al successo dei luoghi di insediamento.

Insomma l'intervento straordinario non è riuscito ad innescare processi di sviluppo autosostenuto, ma ha anche favorito lo sviluppo di una politica di tipo assistenzialistico favorendo una cultura di deresponsabilizzazione della classe dirigente politico imprenditoriale meridionale.

Gli strumenti utilizzati sono stati principalmente:

- Gli incentivi agli investimenti (intervento straordinario per il Mezzogiorno);
- Impiego di imprese pubbliche nella gestione di settori portanti come quello dell'energia, delle telecomunicazioni ecc.

Si tratta di quelle politiche ben definite con il termine francese **aménagement du territoire**, in quanto non si caratterizzavano per il protagonismo dei soggetti locali, ma semmai per le pressioni verso il centro per ottenere più risorse dall'esterno.

Perché si è passati dalle politiche Top-Down a quell Bottom-Up (di sviluppo locale)?

La spiegazione chiama in causa fattori diversi.

Innanzitutto occorre ricordare le profonde trasformazioni che hanno investito i modelli di organizzazione produttiva: il declino del fordismo manifestatosi negli ultimi decenni, soprattutto in relazione ai mutamenti intervenuti nella domanda dei consumatori e nei caratteri del mercato, è stato accompagnato dall'affermarsi di nuovi modelli di organizzazione della produzione volti alla ricerca della flessibilità e della qualità (ad es. il distretto industriale).

Rispetto alla fase fordista in cui prevalevano imprese più autonome dall'ambiente, le economie esterne diventano più importanti e danno nuovo rilievo al rapporto tra economia e territorio.

E' in questo quadro che prendono forma in vari paesi, e a livello dell'Unione Europea, le nuove politiche per lo sviluppo locale. Esse mirano a qualificare l'ambiente economico e sociale con interventi volti a elevare la dotazione di infrastrutture e servizi, e a favorire la cooperazione tra le imprese private nei processi di produzione di beni e servizi.

Proprio al fine di perseguire meglio questo obiettivo, le nuove politiche si basano su forme di coordinamento tra soggetti pubblici e privati (specialmente le associazioni di rappresentanza degli interessi) nella formulazione di progetti di sviluppo che possono essere sostenuti a seconda dei programmi coinvolti, con aiuti esterni da diversi livelli istituzionali (Regioni, Stato centrale, UE).

Molto minore è invece l'enfasi sugli aiuti monetari agli investimenti, anche grazie all'influenza delle politiche di tutela della concorrenza a scala comunitaria.



Le politiche di sviluppo locale assumono in Europa una varietà di forme istituzionali, ma presentano un elemento comune: si basano su accordi formalizzati tra soggetti pubblici e privati.

Gli attori pubblici possono essere di vario livello: Comuni, Province, Regioni, Istituzioni statali ed europee.

I soggetti privati includono: organizzazioni di rappresentanza degli , interessi economici, associazionismo sociale e culturale, le fondazioni bancarie ecc.

Per sottolineare la novità di queste forme di regolazione territoriale si usa il termine **governance**, che va distinto da **government** ossia i meccanismi tradizionali di governo. Le nuove politiche infatti non si configurano come meri interventi di *deregulation* orientati a creare più spazio per i soggetti privati. Si tratta piuttosto di forme di regolazione dell'economia basate su accordi tra soggetti pubblici e privati.

Per quanto riguarda le tipologie di politiche di sviluppo locale, in Europa si possono riscontrare sostanzialmente due tipologie di politiche di sviluppo locale:



Un tipo più normato, basato su un programma istituzionale che stabilisce le procedure di funzionamento e di relazione tra i diversi attori, e le modalità di funzionamento;

Una variante più volontaristica, legata ad accordi che prendono corpo su iniziativa autonoma dei soggetti locali

Nella prima tipologia ci rientrano le Politiche di sviluppo regionale promosse dall'Unione Europea con i Fondi Strutturali; che sono poi le politiche che hanno introdotto il requisito del partenariato, cioè una forma di concertazione tra soggetti pubblici e privati come condizione per il finanziamento dei progetti di sviluppo (o meglio per il cofinanziamento, che coinvolge diversi soggetti istituzionali ed anche i soggetti privati)

Tra le politiche normate a livello nazionale è da prendere in considerazione gli strumenti della programmazione negoziata ed in particolare i patti territoriali che costituiscono lo strumento che ha suscitato più interesse nel panorama nazionale.

Nella seconda tipologia si possono considerare quella serie di esperienze che vanno sotto l'etichetta "patti per lo sviluppo e per l'occupazione", "Patti per l'occupazione", "Patti per il lavoro".

Ma si possono anche considerare quelle esperienze di governo dello sviluppo delle città che vengono definite di "Pianificazione Strategica"

6. La Programmazione Negoziata:

Per programmazione negoziata si intende “la Regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza. (Decreto legge n. 32 del 1995)

Il decreto legge n. 32 del 1995 ha fornito una prima definizione normativa della programmazione negoziata.

Una definizione che seppure nella sua stringatezza contiene già tutti gli elementi distintivi di questi strumenti.

L’obiettivo della programmazione negoziata è di creare un ambiente favorevole allo sviluppo; Il processo prevede l’integrazione e la compatibilità di tutti gli interventi previsti, mentre il metodo impone la condivisione degli impegni da parte di tutti i soggetti pubblici e privati con l’identificazione dei compiti di ciascuno

L’idea fondante è quella di determinare lo sviluppo partendo dalle esigenze concrete della collettività, conferendo alle forze sociali ed economiche un ruolo attivo nei progetti di sviluppo per il territorio favorendo da un lato una progettualità locale e dall’altro la possibilità di successo degli interventi;

Gli interventi hanno così più probabilità di successo, perché condivisi e frutto di una attenta programmazione.

Gli strumenti della programmazione negoziata:

L’Intesa Istituzionale di Programma

L’Accordo di Programma

Il Contratto di programma

Il Contratto d’Area

I Patti Territoriali

L'intesa Istituzionale di Programma

Consiste nel più alto livello di concertazione, quello in cui gli organi esecutivi dello Stato e delle Regioni stabiliscono i reciproci impegni al fine di identificare una linea generale di orientamento nei confronti degli interventi programmati a livello locale e di stabilire su base pluriennale l'allocazione delle risorse finanziarie.

Nell'ambito dell'intesa sono fissati: gli obiettivi pubblici da conseguire; le opere pubbliche, le infrastrutture su cui intervenire; i settori e le aree di intervento da finanziare.

In definitiva l'intesa costituisce un atto preliminare strategico per la realizzazione degli interventi, anche se non ancora definiti per fattibilità.

Essa però è chiamata a specificare, su base temporale triennale i programmi comuni da attuarsi mediante gli interventi previsti da un accordo di programma quadro.

L'intesa deve contenere:

- le azioni di sviluppo che si intendono portare avanti articolate in progetti;
- Il piano di investimenti per i tre anni dove vengono indicate le fonti di copertura finanziaria;
- un articolato dove sono indicati gli accordi di programma quadro che si intendono stipulare.

L'Accordo di Programma Quadro

Strumento attuativo dell'Intesa, l'Accordo di programma quadro viene definito "l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso (...) in attuazione di una Intesa istituzionale di Programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

L'accordo di Programma Quadro contiene:

- Attività e interventi da realizzare;
- Soggetto Responsabile dell'attuazione;
- Impegno a carico di ciascuno;
- risorse finanziarie occorrenti;
- procedure e soggetti responsabili del monitoraggio e verifica dei risultati.

Il Contratto di Programma

Strumento di concertazione/cooperazione pubblico privato stipulato tra l'amministrazione ed una grande impresa o un gruppo o un consorzio di piccole e medie imprese per la realizzazione di progetti imprenditoriali intersettoriali.

In particolare i **soggetti imprenditoriali** sono coinvolti:

- Nella predisposizione di programmi che contribuiscono all'espansione delle potenzialità produttiva delle aree svantaggiate del paese;
- Nella predisposizione di programmi intersettoriali, orientati, attraverso la creazione di sinergie nelle diverse fasi di realizzazione ad attivare favorevoli ricadute nello sviluppo economico ed occupazionale delle zone di riferimento;

Le amministrazioni statali competenti garantiscono:

a fronte degli impegni imprenditoriali, l'erogazione di benefici a favore di un'impresa. L'esempio più noto è l'accordo siglato tra lo Stato e la Fiat che ha permesso la realizzazione dello stabilimento di Melfi.

Il Contratto d'area

Strumento di intervento indirizzato specificamente allo sviluppo di nuova occupazione e alla riconversione economica di aree limitate del territorio nazionale.

Prevede una negoziazione sul costo del lavoro tra Confindustria e sindacato.

Forte presenza delle organizzazioni di categoria dei lavoratori e degli imprenditori, ruotano attorno ad accordi di natura salariale.

I Patti Territoriali: che cosa sono?

Una Politica Pubblica di Sviluppo Locale che cofinanzia (fino a 50 milioni euro) un accordo tra attori pubblici e privati per realizzare un programma di iniziative integrate di investimento localizzate nel territorio.

I Patti Territoriali: che cosa ne ha determinato il successo?

I motivi del successo, inteso come diffusione generalizzata, di tale strumento, ed in generale delle politiche di sviluppo locale sono molteplici:

Da un lato riguardano le caratteristiche dell'organizzazione produttiva.

L'Italia, è tra i principali paesi europei, quello più fortemente caratterizzato da sistemi produttivi locali basati sul ruolo delle piccole e medie imprese. L'intenso sviluppo di questo modello produttivo, soprattutto a partire dagli anni '70, ha consentito di compensare la crisi delle grandi imprese di tipo fordista (globalizzazione, flessibilità, qualità). Ne è nata un'ampia e variegata sperimentazione di interventi a sostegno dello sviluppo locale, in parte sostenuta dai governi locali e regionali, soprattutto nelle aree della Terza Italia (nord-est d'Italia, dove si localizzano la maggior parte delle piccole e medie imprese), che ha visto la partecipazione anche delle associazioni di rappresentanza delle categorie economiche.

Il secondo aspetto che caratterizza l'esperienza italiana è la tendenza verso un decentramento politico amministrativo che ha aumentato il coinvolgimento dei governi locali nelle politiche di sviluppo economico e di welfare.

Decentramento amministrativo 1991/2001

Il nuovo ruolo della provincia, le aree metropolitane (e altri enti intermedi)

Enti comunali e l'elezione diretta dei sindaci

La rivalutazione dei soggetti intermedi e della "società civile"

La partnership pubblico-privato

Il decentramento delle competenze e delle responsabilità tuttavia non si è accompagnato ad un corrispondente incremento delle risorse finanziarie disponibili.

Inoltre, il trasferimento delle competenze è avvenuto in un quadro che ha spesso accentuato la frammentazione istituzionale. Anche dal punto di vista dei cambiamenti istituzionali, è emersa un'esigenza di maggior coordinamento tra i diversi attori pubblici – tra di loro e con quelli privati – per affrontare i nodi dello sviluppo locale.

Non è da trascurare infine la particolare crisi del sistema politico che si è manifestata negli anni '90. L'indebolimento dei partiti, e il venir meno di rapporti consolidati tra questi e le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ha posto le amministrazioni locali nella necessità di ricostruire in modi diversi i rapporti con le forze sociali.

Tutto ciò ha quindi determinato il successo dei patti territoriali.

Origine ed evoluzione dei patti territoriali

- I primi **Patti Territoriali** hanno una connotazione **volontaristica** e sono promossi dal **CNEL** (fino alla prima metà degli anni '90)
- Dal '95- '96 in poi i patti vengono regolati da una normativa nazionale. Così i patti diventano una **Politica Pubblica di Sviluppo Locale** che cofinanzia (fino a 50 milioni euro) un accordo tra attori pubblici e privati per realizzare un programma di iniziative integrate di investimento localizzate nel territorio.

Caratteristiche dei patti territoriali

- La normativa prevede il finanziamento di infrastrutture e servizi e di incentivi alle imprese, che sono tuttavia funzionali alla realizzazione di un progetto non esclusivamente aziendale, ma di cooperazione con altre imprese e di sviluppo integrato del territorio.
- I confini territoriali inoltre non sono predeterminati.
- I patti possono essere realizzati su tutto il territorio nazionale. Tuttavia solo quelli localizzati in aree svantaggiate possono accedere al contributo pubblico.

La normativa prevede il finanziamento di infrastrutture e servizi (fino al 30% dei fondi concessi ad ogni patto) e di incentivi alle imprese, che sono tuttavia funzionali alla realizzazione di un progetto non esclusivamente aziendale, ma di cooperazione con altre imprese e di sviluppo integrato del territorio.

I confini territoriali inoltre non sono predeterminati, e non coincidono necessariamente con i confini amministrativi, per esempio le Province, ma possono essere porzioni di territorio accomunati da un'idea di sviluppo.

I patti possono essere realizzati su tutto il territorio nazionale. Tuttavia solo quelli localizzati in aree svantaggiate, secondo i parametri dell'ue, possono accedere al contributo pubblico.

La ratio dei patti territoriali

Favorire lo sviluppo attraverso interventi che stimolino con incentivi finanziari, gli attori locali (pubblici e privati) **a cooperare per mettere a punto progetti integrati di sviluppo locale**, da sottoporre a procedimenti di valutazione.

Obiettivo: favorire sviluppo tramite incentivi a cooperare per creare beni collettivi locali

La cooperazione appare necessaria per creare beni pubblici locali dedicati, cioè tarati sulle specifiche esigenze e risorse del sistema locale.

Questi beni collettivi locali possono assumere la forma specifica di:

- Beni categoriali o di club ad es. servizi per le imprese (formazione, marketing, trasferimento tecnologico),
- di veri e propri beni pubblici, come infrastrutture di comunicazione, creazione di parchi, rafforzamento della sicurezza nei territori ecc.
- di capitale sociale (sviluppano fiducia e reti relazioni).

E' da notare che la cooperazione tra soggetti pubblici e privati è indispensabile anche per la valorizzazione di un territorio con particolari qualità ambientali o storico-artistiche. Si tratta di risorse comuni che sono sfruttabili da tutti i soggetti – locali ed esterni – ma che possono deperire se il consumo non è disciplinato. Il contributo allo sviluppo locale consiste in questo caso nella capacità di regolare l'uso delle risorse comuni attraverso un'efficace cooperazione.

In pratica gli incentivi individuali alle imprese non si pongono l'obiettivo tradizionale di compensare la carenza di produttività delle singole aziende, piuttosto di rimuovere gli ostacoli che influenzano negativamente la produttività migliorando il contesto in cui le imprese si muovono o possono nascere. Si vogliono quindi accrescere le economie esterne tangibili (infrastrutture, servizi) e intangibili (capacità relazionali, capitale sociale).

Successo dell'esperienza dei patti

- 1997/1999: 61 patti (nel 2003 si arriva a 220 con quelli agricoli e calamità naturali) per due terzi al sud;
- Circa l'80 % della popolazione del Mezzogiorno è stato interessato dai patti;

Fonte: La Repubblica 24 Luglio 2000



Questi dati dimostrano il successo dell'esperienza dei patti ma non la loro efficienza.

Si usa distinguere tre diversi tipi di patti.

I patti nazionali di I generazione:

Sono stati i primi ad essere avviati, in seguito all'attività del CNEL. Dopo l'intervento legislativo del 1995 è stato attribuito al CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) il compito di regolamentare e approvare i patti territoriali. Tra il 1995 ed il 1996 sono stati approvati altri 12 patti di prima generazione, tutti collocati nel Mezzogiorno.

I patti di II generazione: sono stati approvati tra il 1998 ed il 1999, dopo una nuova regolamentazione da parte del CIPE basata su un'ulteriore intervento legislativo. Si tratta di 39 patti.

I patti europei sono invece quelli che seguono una disciplina a parte appunto dettata dalla Comunità europea.



Se è vero che il patto come strumento di sviluppo ha avuto una diffusione generalizzata è anche vero molti non sono andati a buon fine, si sono arenati. Lo dimostrano gli indicatori di efficienza finanziaria.

- Al dicembre 2003, la percentuale media di finanziamenti pubblici erogati per i patti era pari al 33%;
- I patti europei, avviati nel 2008 sono vicini all'80%;
- I patti di prima generazione avviati nel 1997 sono al 65%;
- Gli altri si collocano a livelli più bassi.

Non c'è dubbio che questi ritardi nella spesa mostrano delle difficoltà reali dello strumento patti che non possono essere sottovalutate:

Gli studi condotti sul fenomeno hanno posto l'attenzione innanzitutto sui frequenti cambiamenti della normativa e sui ritardi del centro nell'erogazione dei contributi.

Ma se questi fattori trovano riscontro specie nei primi anni di realizzazione dei programmi, per la fase successiva il quadro al centro si è modificato; hanno influito più nettamente fattori che chiamano in causa le debolezze e le inefficienze insite in diverse esperienze di progettualità locali.

Sviluppo locale

Si noti inoltre che questi problemi non si sono manifestati per i “patti europei”, per i quali erano previste procedure più chiare ed era fissata una precisa scadenza temporale, che è stata rispettata (in genere in circa tre anni le risorse sono state impegnate e spese). Altre motivazioni riguardano le caratteristiche stesse dei patti:

- La lentezza delle procedure decisionali legate alla concertazione;
- la diffusione di pratiche collusive tra i soggetti locali. Questi ultimi costituirebbero in pratica delle coalizioni per attingere a finanziamenti pubblici eludendo quei vincoli, prima ricordati, relativi all'integrazione dei singoli interventi da finanziare in un progetto solido di sviluppo locale.

Allora come valutare i patti territoriali?

I patti territoriali non possono essere valutati solo per mezzo di indicatori relativi alle iniziative attuate, agli investimenti realizzati e all'occupazione creata.

Ma bisogna analizzarne anche l'impatto sul territorio su tre livelli:

- a) Il grado di integrazione delle iniziative private tra di loro e con le infrastrutture previste;
- b) La realizzazione di infrastrutture pubbliche e servizi che migliorano il contesto locale, sia per le imprese che per il benessere dei cittadini;
- c) Il cambiamento nella concezione dello sviluppo del territorio da parte dei soggetti locali in termini di maggior responsabilizzazione, e la ricerca di capacità relazionali e cooperative tra i soggetti istituzionali pubblici e privati (capitale sociale).

7. I Programmi Complessi

La nascita dei programmi complessi risale alla legge 179/1992 che, introducendo i Programmi integrati di intervento, delinea i principi fondamentali di un nuovo modello di politiche urbane, caratterizzato da finalità di integrazione tra gli interventi e dall'obiettivo di far partecipare gli attori privati ai costi delle opere pubbliche.

Si tratta di una serie di strumenti innovativi in ambito urbano volti a promuovere e finanziare interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione delle città in termini ambientali, sociali ed economici, attraverso modalità consensuali e concertative tra amministratori pubblici e privati.

Tipologia di programmi complessi esistenti:

Programmi complessi di prima generazione nell'ambito dei quali rientrano i:

- Programmi Integrati di intervento;
- Programmi di recupero urbano;
- Programmi di riqualificazione urbana.

Programmi complessi di seconda generazione, nell'ambito dei quali rientrano i:

- Contratti di quartiere;
- Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile
- Urban

La differenza fondamentale tra i programmi di prima generazione e quelli di seconda generazione è che se nei primi il principio dell'integrazione tra gli interventi e del partenariato sono già presenti nei secondi trovano un'applicazione più marcata.

E' quindi possibile distinguere tra la prima generazione di strumenti, che prevedono principalmente interventi di riqualificazione fisica dei quartieri degradati, dalle politiche successive, che pongono invece un maggiore accento sulla necessità di promuovere un processo di rigenerazione urbana, inteso come fenomeno multidimensionale ed integrato, in cui elementi di riqualificazione fisica si intersecano con aspetti culturali, sociali, economici ed ambientali.

Sviluppo locale

- I Programmi Integrati di Intervento \Rightarrow **P.I.I.**, previsti dall'articolo 16 della legge 179 del **1992**, organizzano complessi interventi insediativi attraverso la **cooperazione** tra **risorse pubbliche e private**, in particolare per la:
 - **realizzazione** \Rightarrow delle opere di urbanizzazione;
 - **riqualificazione** \Rightarrow "estetica" degli interventi già realizzati



8

- I **Programmi Integrati di Intervento** possono costituire, una volta approvati, **variante** agli **strumenti urbanistici vigenti**.



9

- I **Programmi Integrati di Intervento** rappresentano lo strumento più **rapido** in grado di:

- **registrare:**
 - le trasformazioni del territorio;
- **aggiornare:**
 - i P.R.G. in vigore.



- I Programmi Integrati di Intervento e in genere l'insieme dei Programmi Complessi hanno permesso ai **Comuni** di trasformare, in modo **coordinato** e **controllato**, il proprio territorio attraverso:
 - la **modifica** degli strumenti urbanistici;
 - la **risposta** immediata alle esigenze della popolazione.



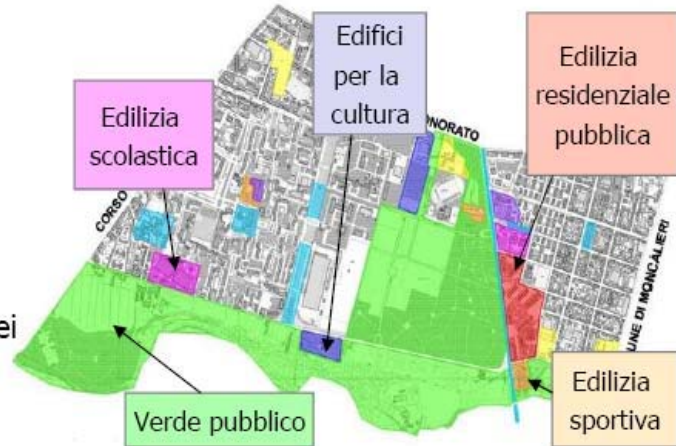
I Programmi di Recupero Urbano

Istituiti dall'art. 11 della legge 493 del 1993, a differenza dei PII e dei PRU non possono riguardare qualunque parte della città, ma unicamente i **quartieri di edilizia residenziale pubblica**. Si tratta di programmi volti alla riqualificazione dei quartieri degradati di proprietà pubblica, attraverso interventi di ristrutturazione e manutenzione edilizia e l'inserimento di servizi residenziali e non.

Sono proposti dai **comuni** alle **regioni**, che cofinanziano i programmi selezionati in sede comunale. Il **concorso di risorse private è obbligatorio**.

I Programmi di riqualificazione urbana o Programmi complessi di prima generazione (1)

- I **P.R.U.** rappresentano uno strumento per:
 - **trasformare:**
 - tessuti urbani degradati;
 - **favorire:**
 - un'equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture;
 - **migliorare:**
 - la qualità architettonica e ambientale dello spazio urbano.



PRU - Comune di Torino
 I PRU sono un insieme sistematico di opere finalizzate al miglioramento dei servizi e degli impianti a rete dei quartieri degradati di proprietà pubblica.

15

I Programmi di riqualificazione urbana o Programmi complessi di prima generazione

Si tratta di programmi molto simili, che si differenziano, nella disciplina e nella prassi essenzialmente per le aree di intervento. I PII e i PRU infatti possono riguardare qualunque parte della città, ritenuta strategica dal Comune, i PRU riguardano invece unicamente i quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Nel complesso si tratta di politiche che tendono ad innovare i tradizionali modelli operativi dell'urbanistica, soprattutto attraverso **un'accentuazione del principio d'integrazione**, intesa come integrazione di risorse finanziarie e tra tipi di intervento e attraverso il **ricorso al principio del partenariato**. Anche se in questa fase non è esplicitato dalla normativa nazionale, che fa unicamente riferimento al concorso obbligatorio di risorse private.

Nei programmi di prima generazione la partecipazione dei privati è intesa quindi prevalentemente come mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive, mentre è quasi del tutto assente, almeno nella normativa nazionale, l'attenzione alla dimensione concertativa, alla costituzione di vere e proprie partnership nei processi di pianificazione e programmazione.

I Programmi di Rigenerazione Urbana: i Contratti di Quartiere

- I **Contratti di Quartiere**, introdotti con il **Decreto** del 22 ottobre **1997**, costituiscono, all'interno dei **comuni**, dei piani di recupero riservati a quei quartieri dove è presente:
 - un diffuso **degrado**:
 - dell'ambiente urbano;
 - delle costruzioni;
 - una **carenza di servizi**;
 - una **scarsa coesione sociale**;
 - un marcato **disagio abitativo**.



Area del Comune di Torino nella quale è intenzione avviare un programma di lavori per la riqualificazione fisica e sociale del quartiere.

19

I Contratti di Quartiere

- Il Contratto di Quartiere ha come **obiettivo** primario quello di promuovere concrete opportunità per **ridurre** le forme di **disagio sociale** mediante:
 - il **sostegno** di attività economiche;
 - l'**innalzamento** della dotazione di servizi.



Interventi progettuali relativi al progetto del Contratto di Quartiere Comune di Monopoli

20

Si tratta di uno strumento quindi volto al recupero di quartieri degradati, attraverso interventi sia a livello urbanistico e edilizio, sia a livello sociale. Rispetto ad altri programmi urbani complessi. Il contratto di quartiere pone un maggiore accento sul tema della coesione sociale,

prevedendo ad esempio azioni volte ad incrementare l'occupazione, promuovere la formazione professionale giovanile e fornire assistenza agli anziani.

Anche in questo caso spetta alle amministrazioni comunali individuare le aree da proporre ai fini del finanziamento. Le regioni valutano le proposte ricevute e trasmettono un massimo di 5 progetti al ministero, il quale procede alla scelta definitiva delle proposte da finanziare.

La normativa fa preciso riferimento alla necessità di prevedere meccanismi di partecipazione volti al coinvolgimento di una pluralità di soggetti chiave nella definizione e attuazione del programma di interventi.

Tutti gli abitanti del quartiere sono chiamati in causa, attraverso l'obbligo, per il comune della predisposizione di un programma di partecipazione e comunicazione.

I Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio – P.R.U.S.S.T.

- I **contenuti** fondamentali dei PRUSST sono legati:
 - alla **realizzazione**, all'**adeguamento** e al **completamento** di **attrezzature**, di livello territoriale ed urbano, in grado di promuovere e di orientare occasioni di **sviluppo sostenibile** sotto il profilo economico, ambientale e sociale e garantendo l'aumento di **benessere** della collettività.



Si tratta di programmi complessi di riqualificazione riguardanti ambiti territoriali sub-regionali, regionali, intercomunali e comunali, che integrano tra loro diverse tipologie di intervento orientate alla riqualificazione urbana, ambientale, e socio-economica, attraverso il concorso di risorse pubbliche e private.

Anche in questo caso la normativa vede nei comuni i principali soggetti promotori dei programmi, che sono il frutto di proposte formulate da enti pubblici territoriali, altre amministrazioni pubbliche o soggetti privati.

- Altri **obiettivi** fondamentali dei PRUSST sono:
 - la **realizzazione** di un **sistema integrato** di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali;
 - la **promozione** turistico-ricettiva;
 - la **riqualificazione** di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado.

Gli interventi sono riconducibili sinteticamente alla:

