



URGE WORKING PAPER 3/2007

L'istituzionalizzazione dei partenariati per lo sviluppo locale Il caso dei Patti territoriali della Provincia di Torino

Patrik Vesan* & Valeria Sparano**

* Università della Valle d'Aosta e URGE, e-mail: patrik.vesan@urge.it

** Università di Pavia e URGE, e-mail: valeria.sparano@urge.it

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

Address: URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: www.urge.it

1. Introduzione*

L'affermarsi di modi innovativi di produzione di beni collettivi e di svolgimento di funzioni pubbliche basate su pratiche di cooperazione orizzontale tra attori pubblici e privati, piuttosto che sul comando gerarchico o sullo scambio di mercato, appare un fenomeno in larga diffusione. Tra questi il partenariato ha guadagnato uno spazio importante sia nei dibattiti politici, sia nella letteratura di stampo sociologico e politologico. Considerando il caso italiano, il partenariato ha assunto, a partire dalla metà degli anni Novanta, un ruolo centrale come strumento di *governance* delle politiche locali di sviluppo socio-economico. La fine dell'intervento straordinario del Mezzogiorno ha infatti spinto le autorità nazionali e locali, da un lato, ad attrezzarsi per sfruttare meglio le risorse messe a disposizione dai fondi strutturali, dall'altro, a predisporre nuove modalità di allocazione delle risorse per lo sviluppo territoriale attraverso la legislazione sulla Programmazione negoziata. In entrambi i casi, si delinea sullo sfondo un nuovo paradigma d'intervento che ha come obiettivo esplicito la promozione di un maggiore protagonismo degli *stakeholders* locali nel definire le scelte di sviluppo del territorio.

La nostra ricerca indaga un aspetto specifico delle esperienze partenariali, vale a dire quello del loro *consolidamento* come strumenti di *governance* delle politiche di sviluppo locale. Le ragioni che ci portano a questa scelta sono essenzialmente due. In primo luogo, la letteratura sui partenariati ha finora dedicato scarsa attenzione a questo tema, privilegiando l'analisi del processo di avvio o delle prime fasi di implementazione delle iniziative concertate (Mirabelli 2000, Barbera 2001, Cerosimo e Wolleb 2001, Riccone 2002, Pichierri 2001). In secondo luogo, la rilevanza del tema del consolidamento dei partenariati appare chiara alla luce del fatto che uno degli obiettivi delle politiche partenariali consiste proprio nello strutturare un sistema duraturo di relazioni cooperative tra attori locali. Ciò appare, infatti, come un importante pre-requisito al fine di definire ed implementare strategie di sviluppo di medio-lungo periodo che responsabilizzino i soggetti locali, al di là di una semplice raccolta di fondi per la realizzazione di qualche progetto o iniziativa (Triglia 2005)¹.

Le numerose ricerche empiriche disponibili in Italia mostrano che non tutte le partnership avviate sono destinate a perdurare e rafforzarsi nel tempo². Scopo della nostra ricerca è, per l'appunto, rendere conto della variazione dei livelli di consolidamento che interessano differenti esperienze partenariali e delle possibili trasformazioni che hanno coinvolto la strutturazione stessa dei partenariati originari. Dopo aver presentato il nostro schema di analisi (§ 2-3-4-5), passeremo ad esplorare le dinamiche interne allo sviluppo partenariale dei casi selezionati, al fine di spiegare perché alcune di queste esperienze si siano consolidate, mentre altre si siano ridotte a mere pratiche formali e sporadiche, orientate solo ad accedere ai finanziamenti pubblici occasionalmente disponibili (§ 6-7). Nelle conclusioni cercheremo infine di trarre alcune

* Il presente testo riprende parte dei risultati della ricerca *Partnerships for Local Development: Experiences in Italy and Europe* realizzata nell'ambito del Progetto integrato su *New Modes of Governance* (NEWGOV), finanziato dal Sesto Programma Quadro dell'Unione europea e coordinato dall'Istituto Universitario Europeo e dal suo Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Si ringraziano per i preziosi consigli Maurizio Ferrera, Paolo Graziano, Ida Regalia e Jelle Visser. La responsabilità di quanto scritto, è ovviamente solo degli autori.

¹ Con ciò non vogliamo affermare che il partenariato sia una condizione necessaria o lo strumento più efficace per la promozione di politiche di sviluppo locale. Tuttavia, nel caso in cui una *partnership* sia creata con il preciso obiettivo di favorire la crescita della competitività di un dato territorio, è evidente che essa potrà efficacemente perseguire tale obiettivo, solo laddove assuma un certo grado di continuità e persistenza.

² Cfr. Cerosimo e Wolleb (2006), Piselli 2005.

riflessioni più generali sulle condizioni che facilitano l'istituzionalizzazione di esperienze di cooperazione tra soggetti pubblici e privati e sulla possibile evoluzione di questi strumenti di *governance* del territorio.

2. Che cosa è un partenariato per lo sviluppo locale?

È difficile trovare in letteratura una definizione chiara ed univoca di che cosa sia un partenariato. La nozione di partenariato è spesso utilizzata in riferimento ad un ampio repertorio di modalità di collaborazione tra una pluralità di attori che partecipano al processo di formazione o di attuazione di politiche³. Il campo della nostra indagine è comunque circoscritto a quei partenariati che prevedono la cooperazione di attori pubblici e privati nell'ambito delle politiche locali rivolte allo sviluppo socio-economico di un dato territorio.

Al fine di trarre alcuni elementi utili alla costruzione di una definizione empirica di partenariato per lo sviluppo locale, il primo passo è dato dalla ricognizione di alcune fra le più note definizioni generali di partenariato pubblico-privato⁴. Fra queste, la definizione fornita da uno studio dell'Audit Commission (1998) inglese appare tra le più promettenti, dal momento che individua un insieme di specifiche proprietà di tale concetto. Il partenariato è infatti inteso come una forma di "*joint working arrangement*" per il quale i membri:

- (a) risultano attori che godono comunque di indipendenza e autonomia funzionale;
- (b) cooperano al fine di realizzare uno scopo comune;
- (c) creano una nuova struttura organizzativa o processo al fine di realizzare gli obiettivi collettivamente convenuti;
- (d) programmano e attuano un piano d'azione comune;
- (e) condividono le informazioni rilevanti, i rischi e le ricompense connesse all'impresa cooperativa.

Sulla scorta di tale definizione, considereremo i partenariati oggetto della nostra attenzione come una modalità di cooperazione tra attori pubblici e privati che prevede un esplicito accordo tra le parti intorno ad una strategia di sviluppo locale, e una loro specifica "identità organizzativa", ovvero la creazione di una qualche struttura di programmazione e/o gestione delle iniziative concordate. In una formula più sintetica, potremmo quindi definire i partenariati per lo sviluppo locale come quelle *modalità di cooperazione formale tra attori pubblici e privati che comportano processi di co-regolazione delle politiche socio-economiche rivolte ad un dato territorio, avvalendosi di uno o più apparati organizzativi appositamente incaricati*. Ciò significa che il partenariato si configura come qualche cosa di diverso da un processo puramente consultativo, dal quale non deriva

³ Tali collaborazioni possono riguardare gruppi di autorità pubbliche, oppure solo soggetti privati o ancora soggetti pubblici e privati assieme; gli attori coinvolti possono inoltre appartenere sia ad uno stesso livello territoriale o istituzionale (partenariati orizzontali), sia a differenti livelli di governo (partenariati verticali). Al contempo, la presenza di partenariati è rinvenibile in diversi settori di *policy* come ad esempio le politiche socio-sanitarie, educative, di cooperazione internazionale o di sviluppo socio-economico, ed infine tali pratiche possono interessare uno o più livelli del processo di *policy*, dalle semplici fasi di consultazione per la definizione di un'agenda d'intervento, alla realizzazione di specifiche iniziative.

⁴ Si veda ad esempio Borzel e Risse (2005) sui partenariati pubblico-privati in ambito internazionale o alle definizioni che si possono ricavare dai regolamenti sui fondi strutturali europei.

alcuna organizzazione formale designata a tale scopo. Un partenariato si differenzia inoltre anche da quelle forme di delega che stabiliscono rapporti del tipo "principale-agente", per i quali il prodotto e la performance che l'agente è tenuto a realizzare risultano chiaramente definiti da un contratto (Klijn e Teisman 2000). Al contrario, in una forma di cooperazione di tipo partenariale sono gli stessi soggetti coinvolti nella cooperazione a stabilire le finalità da perseguire e a condividere i rischi, i costi e i benefici ad esse associati.

3. Il consolidamento dei partenariati per lo sviluppo locale

Nel corso della nostra ricerca intenderemo il consolidamento partenariale come la prima fase del processo di istituzionalizzazione dei partenariati nella quale tali esperienze tendono a rafforzarsi e ad essere confermate nel tempo, senza ancora assumere necessariamente un valore in sé, ovvero a completare il passaggio da organizzazioni e prassi "consumabili" (puro strumento per la realizzazione di certi scopi) ad istituzioni con scopi incorporati (Selznick 1949; Panebianco 1982).

Al fine di studiare questo processo da un punto di vista empirico, è possibile scomporlo in due dimensioni principali: la *dimensione organizzativa* e la *dimensione operativa* (cfr. figura 1).

La prima è connessa al rafforzamento dell'assetto strutturale della partnership, ovvero del suo apparato organizzativo. Tale struttura organizzativa riveste, infatti, una notevole importanza, sia perché costituisce il "luogo" in cui gli attori locali interagiscono concretamente tra loro, sia perché rileva la consistenza stessa della partnership, fornendo una testimonianza tangibile della "serietà" della strategia concordata dai suoi membri (Pichierri 2001). Più nello specifico, la componente organizzativa del processo di consolidamento può essere colta attraverso due variabili: il *grado di complessità* ed il *grado di autonomia* della struttura partenariale.

Rispetto alla prima variabile, un'organizzazione maggiormente articolata tende a mostrarsi più flessibile e pronta a rispondere all'eventuale cessazione o obsolescenza di alcuni dei compiti per i quali è stata costituita (Huntington 1975; Polsby 1968). Inoltre, una maggiore articolazione organizzativa consente, distribuendo gli incarichi tra partner diversi, di favorire l'identificazione di un più elevato numero di attori con la partnership stessa, e di evitare la concentrazione del potere decisionale nelle mani di un unico attore. Tale complessità organizzativa può essere colta considerando: a) il numero delle unità organizzative interne (tavoli di concertazione, dipartimenti o uffici espressamente dedicati); b) la creazione di strutture-satellite formalmente distinte, ma funzionalmente integrate, rispetto all'organizzazione madre.

La seconda variabile della dimensione organizzativa è costituita dal grado di autonomia della struttura partenariale. Possiamo infatti ritenere che più l'organizzazione di un partenariato è autonoma da quella dei suoi membri, maggiori sono le sue probabilità di consolidamento (Huntington 1975). Le organizzazioni che godono di una certa autonomia appaiono, di norma, meno vulnerabili alle pressioni ed influenze che possono comprometterne la stabilità e la stessa esistenza. Un primo indicatore del grado di autonomia della struttura organizzativa può essere rappresentato dalla presenza di regole e procedure, formalizzate in statuti o regolamenti interni, che precisano i compiti e le responsabilità di ciascun organo e membro della partnership. Si può infatti supporre che la formalizzazione delle regole di funzionamento favorisca la 'cristallizzazione' e la 'spersonalizzazione' della struttura organizzativa rispetto ai singoli individui coinvolti in

un determinato lasso temporale. Un ulteriore indicatore del grado di autonomia può inoltre essere rappresentato dalla presenza e dall'ammontare di risorse specificatamente dedicate alla struttura organizzativa. Si tratterà in questo caso di considerare la consistenza numerica del personale amministrativo (che risponde cioè alla partnership e non ai singoli membri che la compongono); l'ammontare del budget di cui può disporre la struttura partenariale (le risorse finanziarie specificatamente stanziare dai partner per il funzionamento dell'organizzazione partenariale); la presenza di una sede istituzionale propria (distinta cioè dalla struttura organizzativa dei singoli *partner*).

La seconda dimensione del consolidamento si riferisce invece alla componente operativa della partnership, vale a dire alla sua capacità di affermarsi quale specifica modalità di promozione dello sviluppo locale in un determinato territorio. Si tratta in questo caso di valutare se il partenariato tra attori pubblici e privati sia stato riconfermato nel tempo quale pratica di co-progettazione di politiche pubbliche. Nel caso di partenariati promossi da politiche nazionali o europee (Patti territoriali, Urban, Leader) occorre quindi verificare se essi siano sopravvissuti ed in quale forma alla conclusione formale del programma entro cui sono originati e all'esaurimento delle risorse finanziarie che tale programma ha mobilitato. Al fine di cogliere tale dimensione ci concentreremo in particolare su due variabili: *l'intensità della cooperazione* e la *diversificazione funzionale* della partnership.

La prima variabile si riferisce alla stabilizzazione e al rafforzamento dei rapporti di cooperazione tra i soggetti coinvolti nella partnership. Si può infatti ritenere che più elevata è l'intensità delle relazioni tra i partner, più l'esperienza partenariale mostra segnali di consolidamento. Un buon indicatore di tale variabile può essere rappresentato dalla frequenza dei contatti formali ed informali tra i partner. Si farà quindi riferimento sia al numero e alla frequenza delle riunioni tra i partner, sia alle percezioni e valutazioni sul livello di cooperazione espresse dai soggetti direttamente coinvolti nell'esperienza partenariale. Un altro indicatore può essere rappresentato dal grado di personalizzazione delle prassi cooperative. In altre parole, se tali prassi persistono indipendentemente dai singoli individui che ricoprono di volta in volta il ruolo di partner sembra ragionevole supporre che esse mostrino primi segnali di consolidamento.

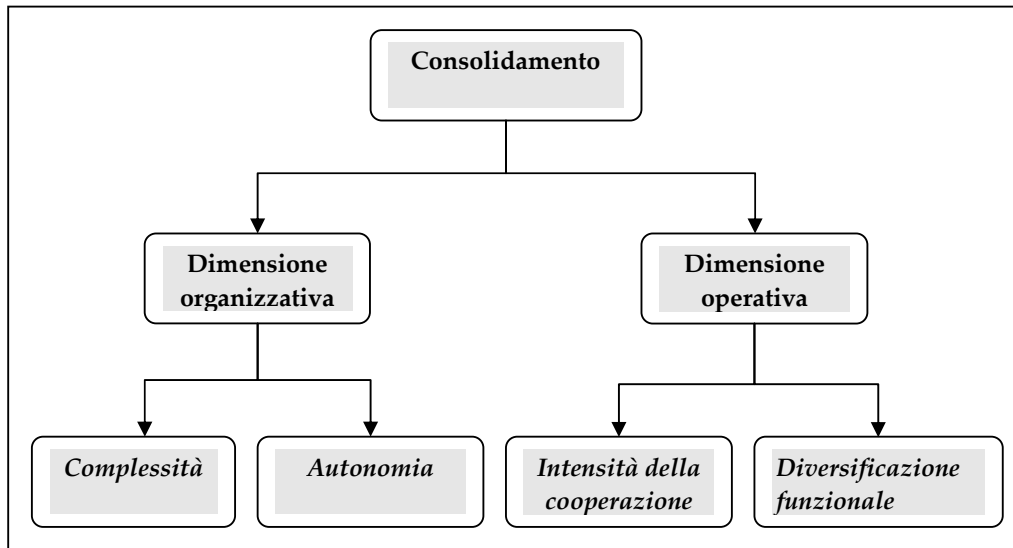
La seconda variabile della dimensione operativa del consolidamento riguarda infine la diversificazione funzionale della partnership, vale a dire l'estensione della sua sfera di attività. Il grado di diversificazione funzionale può essere misurato considerando il numero di progetti e soprattutto di aree di intervento nelle quali si esplica l'attività partenariale. In particolare, risulta importante rilevare l'avvio di ulteriori iniziative tra gli attori locali che integrino o estendano il contenuto dell'accordo originario.

In sintesi, la nostra concettualizzazione del processo di consolidamento ci consente di esplorare da un punto di vista empirico il diverso grado di maturazione mostrato dalle esperienze partenariali. Potremmo infatti riscontare casi di forte o viceversa debole consolidamento o ancora situazioni intermedie, dove il consolidamento si mostra solo lungo una delle due dimensioni individuate⁵.

⁵ Il livello di consolidamento (la nostra variabile dipendente) sarà, dunque, intesa come una proprietà continua delle esperienze partenariali esaminate. Al fine di poter codificarne lo stato faremo ricorso alla cosiddetta tecnica delle scale (*scaling*), valutando per ognuna delle dimensioni del processo di istituzionalizzazione e delle sue relative variabili il loro grado di intensità su una scala di valori che vanno dall'1 (grado minimo) al 5 (grado massimo). Questo ci permetterà infine di sintetizzare le informazioni raccolte in un indice complessivo del grado di consolidamento partenariale.

È chiaro che la valutazione del livello di consolidamento di un partenariato, così come l'abbiamo definito, non ci dice nulla di rilevante in merito alla "performance economica" del partnership, ovvero agli effetti sul tessuto economico-produttivo direttamente imputabili alle iniziative partenariali. Ad ogni modo, l'analisi del consolidamento partenariale ci consente di effettuare una prima valutazione riguardo alla sua "performance istituzionale", ovvero alla capacità di porsi come un solido strumento per la programmazione congiunta di interventi e servizi rivolti allo sviluppo territoriale.

Figura 1: Dimensioni e variabili del processo di consolidamento



4. Lo schema interpretativo

I partenariati per lo sviluppo locale possono essere considerati come espressioni di una specifica modalità d'azione collettiva, per la quale gli *stakeholders* locali s'impegnano nella realizzazione di specifici beni per la promozione di un dato territorio (infrastrutture viarie, insediative ed informatiche; servizi di consulenza legale, di marketing del territorio, di supporto all'internazionalizzazione, di assistenza gestionale; disponibilità di risorse umane qualificate e così via). La letteratura di stampo sociologico fa riferimento all'insieme di queste risorse con il termine di "beni collettivi per la competitività" (BCC). I BCC sono quei beni che consentono alle imprese, inserite in un contesto geografico circoscritto, di acquisire un certo "vantaggio competitivo" nei confronti delle aree che ne sono sprovviste, sia riducendo i costi di produzione e distribuzione dei loro prodotti, sia accrescendo la loro capacità di innovazione (Crouch *et al.* 2001; Trigilia 2005).

L'assunto di fondo che sembra informare i partenariati per lo sviluppo locale è che senza la partecipazione congiunta di amministrazioni pubbliche, associazioni di categoria degli imprenditori e degli artigiani, sindacati dei lavoratori, camere di commercio e di altri attori economicamente rilevanti su una dato territorio, ovvero senza il raggiungimento di una certa "massa critica" di risorse economiche, di *expertise* e di consenso, la produzione di tali BCC si rivelerebbe difficilmente praticabile.

La costituzione ed il mantenimento di un partenariato comporta comunque dei costi individuali di partecipazione. Gli attori coinvolti sono, infatti, chiamati ad investire nella cooperazione un certo ammontare di risorse quali ad esempio:

- 1) tempo e attenzione da dedicare;
- 2) risorse economiche per il cofinanziamento delle iniziative concordate;
- 3) una parziale cessione di diritti, dovuta alla perdita della piena discrezionalità riguardo all'uso delle risorse impegnate.

Affinché risulti conveniente per gli individui prendere parte al partenariato, soprattutto per chi ne sopporta i costi maggiori, è quindi necessario che esso sia in grado di dispensare all'uopo specifiche ricompense. Ma quali sono gli incentivi alla partecipazione connessi ad un partenariato per lo sviluppo locale?

Per rispondere a questa domanda distingueremo i potenziali partner in due classi principali: gli amministratori pubblici (sindaci, amministratori provinciali e regionali) e gli attori economico-sociali (sindacati, associazioni di rappresentanza delle imprese, autonomie funzionali). Per ognuna di queste classi di attori, il coinvolgimento attivo nella partnership offre differenti tipi di incentivi selettivi.

Gli amministratori pubblici manifestano una forte propensione ad agire a favore del partenariato, quando l'impresa è percepita come vantaggiosa dal punto di vista politico, vale a dire quando contribuisce concretamente a mantenere o accrescere il consenso da loro goduto. Nello specifico, sono tre i principali tipi di "vantaggi politici" connessi ad un partenariato per lo sviluppo locale:

- 1) la possibilità di accrescere il proprio prestigio e visibilità;
- 2) la possibilità di migliorare la capacità di coordinamento delle iniziative e di assicurarsi la leale collaborazione degli altri partner;
- 3) la possibilità di accedere a risorse finanziarie per la realizzazione di nuovi progetti.

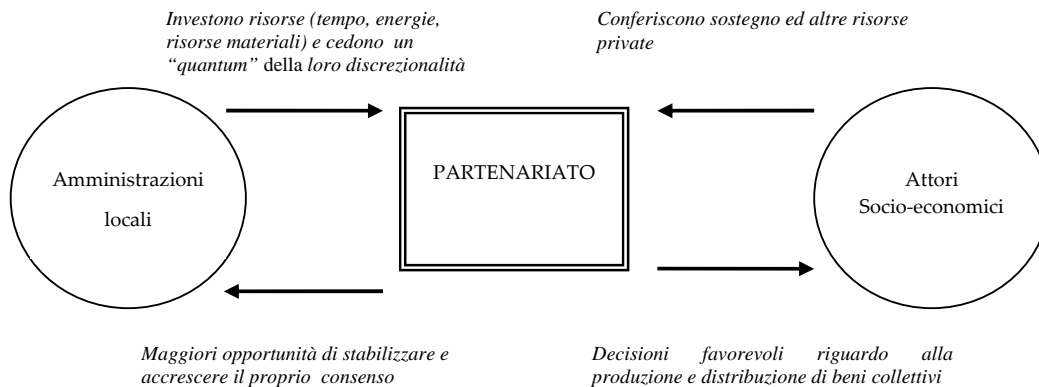
Gli attori economico-sociali, al contrario, troveranno un incentivo nell'opportunità di ottenere benefici selettivi, influenzando il contenuto sostantivo delle decisioni assunte dal partenariato⁶. Per quanto un partenariato per lo sviluppo locale sia orientato alla produzione di beni collettivi per la competitività non tutti gli attori coinvolti ne potranno infatti godere alla stessa maniera. Gli attori socio-economici sono quindi interessati ad orientare gli obiettivi comuni perseguiti dall'azione cooperativa, in modo che questi risultino il più allineati possibili alle proprie preferenze.

A partire dalla presenza di costi ed incentivi alla partecipazione attiva al partenariato, è possibile raffigurare la logica idealtipica di un'esperienza partenariale attraverso l'immagine di uno "scambio politico" (cfr. figura 2) in cui i partecipanti mettono in gioco alcune risorse nell'attesa di ricavare benefici specifici (Stoppino 2001; Pizzorno 1977). Da una parte, la condotta degli attori socio-economici è principalmente guidata dal conferimento al partenariato di sostegno ed altre risorse possedute (ad esempio, risorse finanziarie o di *expertise*), in cambio della possibilità di poter orientare a proprio

⁶ Si consideri ad esempio la costruzione di infrastrutture pubbliche quali un raccordo stradale oppure la fornitura di un servizio alle imprese operanti in una dato territorio, o ancora la possibilità di indirizzare il contenuto di un bando pubblico nel quale vengono fissati i criteri (beneficiari, spese ammissibili, vincoli eventuali e così via) per l'assegnazione di determinati finanziamenti.

vantaggio determinate scelte collettive (finanziamenti, servizi, agevolazioni o infrastrutture logistiche). Dall'altra, le amministrazioni locali sono indotte ad investire sia una porzione del tempo, delle energie e delle risorse materiali a loro disposizione, sottraendole ad altre iniziative presenti nella loro agenda politica, sia a rinunciare ad un *quantum* della loro discrezionalità decisionale, al fine di trarre "vantaggi politici" che permettano la stabilizzazione o la crescita del consenso goduto.

Figura 2: Lo "scambio politico" insito nelle esperienze di cooperazione partenariale



Non tutte le partnership sono, comunque, destinate a rafforzarsi e consolidarsi nel tempo. Al contrario, le condizioni affinché questo avvenga non risultano di facile realizzazione, giacché la stabilizzazione delle pratiche cooperative dipende non soltanto dal raggiungimento, ma anche dal mantenimento e riproduzione di un fragile "equilibrio delle convenienze". L'evidenza empirica ha, infatti, spesso mostrato che, al di là della fase iniziale, le partnership incontrano difficoltà ad offrire i vantaggi selettivi necessari a compensare lo sforzo delle parti e a giustificarne un rinnovato impegno (Piselli 2005; Cersosimo e Wolleb 2006). Ciò è comprensibile alla luce del fatto che il consolidamento di un partenariato deve fondarsi su un continuo processo di *consensus and coalition-building* in ambiente di *policy* in costante trasformazione. Al fine di mantenersi valido e stabile nel tempo un partenariato deve, dunque, sviluppare degli interessi interni ed esterni alla sua sopravvivenza, sia continuando a garantire "benefici" ai suoi membri, sia rafforzando la sua interdipendenza (ovvero creando una rete di rapporti) con il contesto nel quale si inserisce⁷.

Ma quali sono i fattori che possono facilitare la strutturazione di un sistema di interessi al mantenimento di una cooperazione partenariale? La letteratura sui partenariati rivolti allo sviluppo locale si è soffermata su una serie di condizioni che facilitano la loro emergenza e diffusione. Tra queste possiamo ricordare:

⁷ Sotto questo aspetto i legami tra il partenariato ed altri apparati o procedure risulta importante in quanto possibile barriera contro il rischio di estinzione dell'esperienza cooperativa. Le altre organizzazioni finiscono con l'essere interessate alla sopravvivenza del partenariato dal momento che verrebbero, di riflesso, danneggiate dalla sua scomparsa.

a) *la presenza di una struttura di assistenza tecnica*, ovvero di una società di consulenza esterna che svolga funzioni informative, promozionali e di accompagnamento (Cersosimo e Wolleb 2001, Magnatti *et al.* 2005);

b) *la presenza di attori che assumono il ruolo di "imprenditori dell'azione collettiva"*: quest'ultimi, prefigurando i vantaggi del partenariato, garantiscono che la cooperazione dei soggetti attivamente coinvolti venga ricompensata, producendo aspettative in termini di benefici derivanti dalle iniziative concordate (Cersosimo 2000, Barbera 2001, Vangen e Huxham 2003, Caputo 2004, Purdue 2005, Magnatti *et al.* 2005, Cersosimo e Wolleb 2006).

c) *Il colore politico delle amministrazioni locali coinvolte*. In questo caso, in letteratura sono rinvenibili due opposte predizioni. Alcuni autori avanzano l'ipotesi che la presenza di territori omogenei sotto il profilo politico possa facilitare i rapporti e dunque la realizzazione di esperienze cooperative. Altri invece segnalano come la composizione politica "mista" dell'area in cui il partenariato prende forma costituisca una condizione propizia al buon esito di un'esperienza partenariale (Magnatti *et al.* 2005).

Lo scopo della nostra indagine empirica sarà dunque duplice. Da un lato, cercheremo di comprendere se ed in che modo questi o altri fattori contribuiscono a render conto non solo dell'emergenza dei partenariati, ma anche dei loro diversi livelli di consolidamento. Dall'altro, ricostruendo l'evoluzione storica di alcuni partenariati, valuteremo quale sia il loro lascito in termini istituzionali e le possibili trasformazioni che accompagnano il loro processo di istituzionalizzazione.

5. Disegno e metodologia della ricerca

La ricerca empirica sarà volta allo studio di alcuni casi di partenariato per lo sviluppo locale. In particolare, abbiamo individuato come unità di analisi un tipo specifico di partenariato per lo sviluppo locale, vale a dire i Patti territoriali della Provincia di Torino (PT). Le ragioni che giustificano tale scelta sono molteplici.

In primo luogo, la politica dei Patti può essere considerata come un caso emblematico di politica volta a promuovere lo sviluppo economico attraverso la creazione ed il rafforzamento di partnership tra i soggetti locali. I Patti territoriali prevedono infatti esplicitamente il coinvolgimento di attori pubblici e privati presenti in una data area territoriale sia nella fase iniziale di mobilitazione e progettazione, sia in quella di gestione delle iniziative concordate, attraverso la sottoscrizione di accordi scritti e la costituzione di specifiche strutture amministrative dedicate.

In secondo luogo, il fatto di considerare solo casi di PT ci permette di neutralizzare la possibile influenza sul consolidamento partenariale di assetti regolativi di diversa natura. In terzo luogo, se i PT hanno registrato, nella seconda metà degli anni Novanta, un forte consenso e aspettativa, oggi si segnala un atteggiamento più critico, teso a ridimensionare il valore di queste esperienze e a porre severamente in discussione lo stesso paradigma di sviluppo locale ad esse sotteso. La nostra analisi si pone dunque nella prospettiva di contribuire a tracciare un primo bilancio a poco più di un decennio dall'avvio della politica pattizia.

La scelta della Provincia di Torino, che con otto casi di PT rappresenta la provincia italiana con la maggior concentrazione di esperienze pattizie⁸, è invece motivata dal fatto che il nostro disegno di ricerca si avvarrà della strategia del “*most similar systems design*” (Przeworski e Teune 1970). Questo significa che analizzeremo casi che mostrano condizioni di contesto analoghe, ma con valori difforni della nostra variabile dipendente (il livello di consolidamento).

La ricerca empirica si articola in due fasi. Nella prima fase, che verrà brevemente illustrata nel prossimo paragrafo, abbiamo rilevato il livello di consolidamento degli otto casi di partnership esaminati. Dal momento che il consolidamento si presenta come una proprietà continua e relativa, la cui intensità varia, non solo in funzione delle dimensioni esaminate, anche in base al contesto analitico di riferimento preso in considerazione, i casi sono stati ordinati su un *range* di valori della nostra variabile dipendente, con lo scopo di selezionare i due che presentano valori “estremi” (vale a dire il caso di maggior consolidamento e quello di minor consolidamento nell’universo preso in considerazione). La seconda fase della ricerca consiste in una più approfondita analisi comparativa dei due casi di partnership selezionati, al fine di verificare la validità delle ipotesi di partenza, nonché di mettere a fuoco ulteriori possibili fattori all’opera nel processo di consolidamento.

Per quanto riguarda le tecniche di indagine, sono state utilizzate due principali modalità di rilevazione dei dati: l’analisi della documentazione disponibile e le interviste a *key informants*. In particolare, in un primo momento, è stata raccolta e analizzata tutta la documentazione disponibile sui singoli Patti (protocolli d’intesa, protocolli aggiuntivi, relazioni semestrali) e sono state svolte interviste-pilota ad alcuni “osservatori esterni”. Successivamente sono state condotte interviste in profondità ad attori che hanno preso parte in prima persona alle vicende considerate (sindaci, assessori comunali, responsabili delle organizzazioni di rappresentanza, tecnici coinvolti nella gestione)⁹.

6. I Patti territoriali della Provincia di Torino: un tentativo di classificazione

Come si è accennato, la prima fase della ricerca è consistita in una ricostruzione della storia e del percorso evolutivo degli otto Patti della Provincia di Torino, dalle prime fasi di mobilitazione e animazione territoriale alle fasi più recenti della loro vita, al fine di ordinare le partnership da essi attivate sulla base del grado di consolidamento (cfr. tabella 1).

Nel misurare il livello di consolidamento lungo la variabile “complessità della struttura organizzativa”, abbiamo fatto riferimento al numero delle unità organizzative previste, facendo particolare attenzione a contare solo quelle effettivamente operanti¹⁰. Nel caso dei Patti territoriali, la struttura organizzativa è costituita almeno da un organo d’indirizzo (il cosiddetto Tavolo di concertazione), che riunisce tutti i soggetti coinvolti e che si occupa della fase decisionale e progettuale, e da un organo responsabile della

⁸ Gli otto Patti coprono il 97,5% della superficie provinciale e coinvolgono quasi tutte le amministrazioni comunali dell’area: oltre alla Città di Torino sono infatti solo due i comuni che non aderiscono ad alcun Patto (i comuni di Torrazza Piemonte e Verolengo).

⁹ Si tratta nel complesso di una ventina di interviste di durata media di 60 minuti, registrate e trascritte. Le prime otto sono state condotte tra i mesi di aprile e luglio 2006, le restanti tra i mesi di dicembre 2006 e gennaio 2007.

¹⁰ Abbiamo in altre parole verificato che gli organi considerati non esistessero solo “sulla carta”, ma fossero stati effettivamente costituiti e soprattutto continuassero a riunirsi.

gestione. In particolare, la gestione del Patto può essere affidata ad uno dei soggetti pubblici coinvolti (che costituiscono un apposito ufficio dedicato al Patto) oppure ad una società mista appositamente costituita (che assume spesso la forma di un'agenzia di sviluppo locale). In alcuni casi, a tali organi si affianca un comitato più ristretto (Cabina di Regia), che ha il compito di definire e rendere operative le linee strategiche d'azione delineate dal Tavolo di concertazione. Infine, può essere prevista la creazione di specifici Tavoli tecnici, che possono essere considerati quali sotto-unità del Tavolo di concertazione, per l'approfondimento di questioni specifiche (formazione, credito, parità, ambiente).

Per quanto riguarda la variabile "autonomia della struttura organizzativa", abbiamo innanzitutto verificato la presenza di statuti o regolamenti di funzionamento che precisino i compiti e le modalità operative di ciascun organo. Abbiamo poi considerato la presenza e l'ammontare di risorse specificatamente dedicate alla struttura organizzativa, la consistenza del personale amministrativo e l'eventuale presenza di una sede istituzionale propria. Pur essendoci uno stretto legame tra questa variabile e il grado di complessità della struttura organizzativa, esse non coincidono necessariamente. La struttura organizzativa di una partnership può infatti prevedere un buon numero di organi interni (ad esempio tavoli tecnici), senza che questi siano mostrino un elevato grado di formalizzazione o dispongano di un ammontare significativo di risorse specificatamente dedicate.

Nel misurare il livello di consolidamento lungo la variabile "intensità della cooperazione" abbiamo fatto riferimento sia alle percezioni espresse dai soggetti direttamente coinvolti nelle esperienze partenariali, sia alla frequenza delle riunioni formali tra i partner, ricavata attraverso l'analisi delle relazioni semestrali predisposte da ciascun Patto per il ministero¹¹. Abbiamo inoltre cercato di misurare il grado di "spersonalizzazione" delle funzioni partenariali, verificando se l'eventuale *turnover* politico, dovuto ad elezioni locali, abbia influito ed in che misura sulle prassi cooperative. Per quanto riguarda infine la variabile "diversificazione funzionale", oltre a considerare il numero dei principali progetti realizzati e delle aree di intervento nelle quali si esplica l'attività partenariale, abbiamo fatto riferimento alla presenza di ulteriori accordi tra gli attori locali (i cosiddetti Protocolli aggiuntivi) volti ad integrare il contenuto dell'accordo originario (il Protocollo d'intesa), prevedendo ulteriori progetti di intervento.

Sebbene l'analisi empirica abbia messo in luce un certo grado di isomorfismo tra i casi analizzati, dovuto in gran parte all'azione uniformante svolta dalla Provincia¹², essa ha comunque fatto emergere alcune rilevanti peculiarità e differenze tra le otto partnership considerate. La tabella successiva mostra una classificazione di tali partnership sulla base del grado di consolidamento da esse raggiunto. In particolare, essa presenta due casi caratterizzati da un buon livello di consolidamento lungo entrambe le dimensioni

¹¹ Le relazioni semestrali seguono uno schema comune proposto dalla Provincia di Torino. Oltre a riportare la frequenza delle riunioni del Tavolo di Concertazione e dei singoli Tavoli tecnici e le iniziative promosse nell'ambito del Patto, tali relazioni contengono una descrizione dettagliata dello stato di avanzamento dei progetti imprenditoriali e infrastrutturali che hanno ricevuto il finanziamento pubblico, nonché un rendiconto delle spese effettuate e dell'incremento occupazionale raggiunto.

¹² La Provincia ha infatti giocato un'importante funzione di promozione, coordinamento e supporto. Essa ha assunto il ruolo di Soggetto responsabile in quasi tutti i casi, ha partecipato attivamente ai Tavoli di concertazione dei singoli Patti e ha promosso l'adozione di alcuni Protocolli aggiuntivi omogenei. Molte delle iniziative realizzate dalle partnership sono state incoraggiate dalla Provincia, la quale ha fatto riferimento agli ambiti territoriali dei Patti per la promozione di diverse politiche di sviluppo locale. La creazione di un tavolo provinciale di coordinamento ha inoltre favorito la comunicazione e lo scambio di informazioni tra i rappresentanti di tutti i Patti e quindi la definizione di alcune politiche simili.

individuate (il Patto della Zona Ovest e il Patto del Canavese), due casi che mostrano un grado intermedio di consolidamento (i Patti del Pinerolese e del Sangone), due partnership scarsamente consolidate (i Patti di Torino Sud e della Stura) ed infine due partnership che non presentano alcun significativo segnale di consolidamento (i Patti delle Valli di Susa e del Po).

La nostra attenzione si è quindi concentrata su due casi che mostrano risultati opposti in termini di consolidamento: il Patto della Zona Ovest, che è la partnership che presenta il più alto grado di consolidamento, ed il Patto della Stura, che è al contrario una delle due partnership caratterizzate da un basso livello di consolidamento. Tale scelta ci consente inoltre di controllare la variabile tempo, dal momento che si tratta di esperienze caratterizzate da dinamiche temporali simili: sebbene il processo di concertazione non sia iniziato nello stesso anno, entrambi i Patti sono stati sottoscritti nel 1999 e approvati nel 2001.

Anche il Patto del Canavese presenta un buon livello di consolidamento ed è da molti considerato come un "caso di successo" (cfr. ad esempio Magnatti *et al.* 2005). Tale "successo" può essere in parte dovuto al fatto che, essendo stato il primo Patto ad essere attivato, esso ha potuto beneficiare di un più chiaro quadro legislativo e di un più veloce accesso al finanziamento pubblico¹³. Inoltre, benché sia il Patto della Zona Ovest che il Patto del Canavese registrino un alto livello di consolidamento lungo la dimensione operativa, il primo ha dato vita ad una struttura organizzativa maggiormente articolata ed autonoma.

Rispetto alle partnership scarsamente consolidate, abbiamo invece escluso il Patto di Torino Sud, dal momento che il suo grado di consolidamento appare, seppur di poco, superiore a quello del Patto della Stura. Abbiamo inoltre deciso di non prendere in considerazione il Patto delle Valli di Susa ed il Patto del Po, perché il loro mancato consolidamento dipende in larga misura da fattori esogeni, ed in particolare dall'incertezza normativa causata dal processo di regionalizzazione della politica pattizia. Nel primo caso ciò ha infatti impedito ai partner di attivare, accanto al Patto agricolo, un Patto generalista; nel secondo caso, il Patto è ancora in attesa dell'approvazione ministeriale.

Nei prossimi paragrafi, cercheremo di illustrare brevemente, per ciascuna delle due partnership selezionate, le dinamiche e l'evoluzione dello "scambio politico" ad esse sotteso, al fine di verificare la plausibilità del nostro schema interpretativo ed individuare i fattori che spiegano il diverso livello del consolidamento raggiunto.

¹³ Tra i Patti attivati nella Provincia di Torino, quello del Canavese è l'unico ad aver concluso l'istruttoria bancaria nel mese di aprile 1999, entro i termini fissati dal bando previsto dalla Delibera CIPE 19 febbraio 1999, n. 11, e ad essere quindi stato approvato nel maggio dello stesso anno. Il processo di approvazione degli altri Patti, che hanno dovuto attendere la pubblicazione di bandi successivi, è stato invece rallentato da alcune modifiche e specificazioni della normativa nazionale (tra cui, ad esempio, il passaggio di competenze in materia di programmazione negoziata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Ministero delle Attività Produttive, avvenuto nel mese di marzo 2001).

Tabella 1: *Classificazione delle otto partnership della Provincia sulla base del livello di consolidamento*

Patti	Data di sottoscrizione del Protocollo d'intesa	Data di approvazione ministeriale	Livello complessivo di consolidamento	Dimensione organizzativa		Dimensione operativa	
				Complessità	Autonomia	Intensità della cooperazione	Diversificazione funzionale
Zona Ovest	Gennaio 1999	Aprile 2001	Elevato	5	4	5	4
Canavese	Settembre 1998	Maggio 1999	Elevato	4	2	4	5
Pinerolese	Settembre 1999	Dicembre 2001	Moderato	3	2	3	2
Sangone	Novembre 1999	Dicembre 2001	Moderato	2	3	2	3
Torino Sud	Dicembre 1999	Dicembre 2001	Basso	2	3	2	2
Stura	Novembre 1999	Dicembre 2001	Basso	2	2	1	2
Valli di Susa	Aprile 2000	Aprile 2001	Assente	1	2	1	1
Po	Ottobre 2001	.*	Assente	1	1	1	1

* In attesa di approvazione ministeriale

7. Un caso di buon consolidamento: Il Patto della Zona Ovest

7.1. *Un lungo ed intenso processo di concertazione*

Il processo di costruzione della partnership della Zona Ovest inizia nell'aprile del 1996, quando alcune amministrazioni locali¹⁴, su proposta del Comune di Alpignano, decidono di unire i propri sforzi per affrontare il grave declino industriale ed occupazionale che stava interessando il loro territorio. In particolare, l'evento scatenante è rappresentato dalla chiusura di una delle maggiori aziende dell'area, la Philips di Alpignano. Il risultato di questi primi incontri è la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa per lo sviluppo economico della Zona Ovest, che prevede il coinvolgimento attivo dei principali attori pubblici e privati per la realizzazione di interventi in alcuni settori ritenuti strategici per lo sviluppo.

Nei mesi successivi emerge l'idea di avvalersi delle opportunità di finanziamento offerte dalla politica dei Patti territoriali per dare una forma concreta alla strategia di sviluppo concordata. Il processo di concertazione è tuttavia lungo e tortuoso: esso termina infatti formalmente solo nel gennaio 1999 con la stipula del Protocollo d'intesa del Patto, da parte di 9 comuni¹⁵, la Provincia, 16 rappresentanti delle forze economico-sociali e 5 rappresentanti delle autonomie territoriali. Le principali tensioni emergono in relazione all'identificazione, prevista dalla normativa sui Patti, del Soggetto promotore. Al fine di evitare conflitti tra i principali comuni dell'area (Rivoli, Collegno, Grugliasco e Venaria), si sceglie inizialmente di affidare il ruolo di soggetto capofila ad uno dei comuni più piccoli (il Comune di Alpignano), ma tale scelta politica, volta a riconoscere l'importanza anche degli attori "minori", si rivela presto problematica, a causa delle insufficienti competenze e dell'inadeguatezza della struttura organizzativa di Alpignano. Dopo lunghe discussioni e negoziazioni e, come sottolineato da uno degli attori coinvolti, "con uno sforzo politico non indifferente" (Intervista n. 4), si sceglie alla fine di designare Collegno quale Soggetto promotore.

Vi sono tre ulteriori aspetti del processo di concertazione che caratterizzano il Patto della Zona Ovest e lo distinguono dagli altri Patti sottoscritti nella Provincia. Innanzitutto, vi è stato un importante tentativo di adattare il modello di finanziamento delineato dalla normativa sui Patti territoriali agli effettivi bisogni del territorio¹⁶. Al fine di allocare i contributi pubblici per le attività imprenditoriali, i partner hanno infatti deciso di introdurre, accanto ai normali criteri previsti dalla normativa per le domande di agevolazione, ulteriori parametri "qualitativi", volti a premiare le imprese disposte ad assumere soggetti rientranti tra le cosiddette "fasce deboli", a realizzare interventi formativi per il personale e a dotarsi di certificazioni di qualità e ambientali.

La seconda peculiarità del processo di concertazione riguarda l'assistenza tecnica. A differenza di tutti gli altri Patti della Provincia, che hanno delegato le attività di assistenza tecnica a società esterne¹⁷, nel caso della Zona Ovest gli attori locali hanno

¹⁴ Si tratta dei Comuni di Alpignano, Collegno, Druento, Grugliasco, Pianezza, Rivoli, Rosta, Villarbasse e Venaria.

¹⁵ Si tratta dei nove comuni sottoscrittori del primo Protocollo d'intesa, a cui si aggiungeranno nei mesi successivi i Comuni di Buttigliera Alta e San Gillio.

¹⁶ Ogni Patto territoriale riceve un finanziamento massimo pari a 100 miliardi di lire, così distribuiti: una percentuale massima del 30% destinata alle opere infrastrutturali (che devono essere strettamente funzionali alle finalità del Patto) e una percentuale minima del 70% per le iniziative imprenditoriali.

¹⁷ Nel caso dei Patti del Canavese, del Pinerolese, della Stura, delle Valli di Susa e del Po la società incaricata dell'assistenza tecnica è stata la S&T; il Patto del Sangone ha invece affidato le attività di assistenza tecnica ad

deciso, su proposta di Bonomi (fondatore del consorzio A.A.STER di Milano e principale collaboratore di De Rita al CNEL), di creare una Segreteria tecnica formata dai funzionari dei principali comuni e da alcuni agenti di sviluppo del consorzio A.A.STER. Questa scelta ha permesso alle amministrazioni locali della Zona Ovest di internalizzare importanti competenze e *know-how*. Come dichiarato dal rappresentante dell'Unione Industriale, "la crescita professionale dei funzionari dei comuni coinvolti nel Patto della Zona Ovest è stata straordinaria" (Intervista n. 13).

In terzo luogo, la fase di costruzione del Patto si caratterizza per un rapporto "conflittuale" con l'ente provinciale. A differenza di altre situazioni dove la Provincia è intervenuta direttamente nel processo di concertazione, nel caso della Zona Ovest essa è stata relegata ai margini del processo. Gli attori locali hanno ritenuto inopportuni i tentativi di ingerenza da parte dell'amministrazione provinciale e hanno fortemente criticato sia l'ipotesi, inizialmente avanzata dalla Provincia, di allargare i confini del Patto fino a comprendere il territorio della Val di Susa, sia la proposta di uniformare il contenuto di alcuni protocolli aggiuntivi a quello di protocolli simili sottoscritti in altri territori. Il Patto della Zona Ovest è stato inoltre l'unico a decidere di non affidare il ruolo di Soggetto responsabile alla Provincia, preferendo costituire una società *ad hoc*, Zona Ovest s.r.l., che ha assunto la forma di una vera e propria agenzia di sviluppo locale¹⁸. Il rapporto conflittuale con la Provincia nella fase di formulazione del Patto ha consentito alla partnership di rafforzare la propria identità e di ritagliarsi una propria sfera di attività nel panorama della governance locale.

7.2. L'istituzionalizzazione del partenariato e le sue dinamiche interne

Un processo di concertazione così caratterizzato sembra aver gettato solide basi affinché il progetto di Patto territoriale potesse dare i suoi primi frutti. D'altra parte lo stesso marcato attivismo degli attori locali ed in particolare una spiccata volontà politica nel "voler fare da sé" sembrano costituire, fin dagli esordi, un terreno fertile per la possibile istituzionalizzazione del partenariato. Come emerso dall'analisi condotta nella prima parte della ricerca, tra gli otto casi considerati, il Patto della Zona Ovest è infatti quello che mostra il più elevato livello di consolidamento, sia lungo la dimensione organizzativa, sia lungo la dimensione operativa.

La struttura organizzativa si articola in diversi organi, con compiti specifici e formalizzati. Il Tavolo largo della concertazione, composto da tutti i soggetti sottoscrittori, è l'organo "politico", che ha il compito di discutere e delineare le linee strategiche di intervento. La Cabina di Regia, composta da sei rappresentanti dei comuni e sei rappresentanti delle parti sociali¹⁹, è l'organo "esecutivo", con il compito di rendere operativa la strategia di sviluppo concordata. Il Coordinamento dei comuni, che riunisce i

alcuni operatori di Assot (l'agenzia di sviluppo locale che ha promosso il Patto); mentre il Patto di Torino Sud ha delegato il compito di Segreteria tecnica ad una società temporanea di imprese costituita appositamente per la predisposizione del Patto e composta dalle società Poliedra S.p.a., Studio Inarco e Dasein S.p.a.

¹⁸ Zona Ovest s.r.l. è stata costituita nel febbraio 2001 dagli 11 comuni promotori del Patto territoriale. È attualmente partecipata dai soli comuni e dalla Provincia, ma potenzialmente aperta alla partecipazione di altri membri del Tavolo di concertazione. Oltre ad essere il Soggetto responsabile della gestione del Patto, essa svolge numerose attività dirette alla promozione e allo sviluppo sociale, economico ed occupazionale dell'area Ovest di Torino.

¹⁹ Attualmente vi fanno parte l'Unione Industriale di Torino, la Confederazione Nazionale dell'Artigianato, la Federazione Provinciale dei Coltivatori Diretti, la Confesercenti, il Forum Regionale del Terzo Settore e la CGIL.

sindaci degli 11 comuni partner, ha il compito di confrontare e connettere le politiche locali. Infine, vi è la società Zona Ovest s.r.l., nata con il compito di svolgere il ruolo di soggetto responsabile del Patto, e successivamente affermata quale vera e propria agenzia di sviluppo locale. Oltre a presentare un elevato livello di complessità, tale struttura organizzativa mostra poi un buon grado di autonomia. In primo luogo, tutti gli organismi che la compongono hanno adottato un regolamento di funzionamento che ne specifica i compiti e le modalità operative. In secondo luogo, la società Zona Ovest, che rappresenta il cuore organizzativo della partnership, ha un apparato indipendente dai suoi membri, un budget dedicato ed un proprio staff di circa 10 dipendenti.

Per quanto riguarda la dimensione operativa, sebbene con il passaggio dalla fase di concertazione a quella di gestione si sia assistito ad un fisiologico allentamento dei legami di cooperazione, il livello di partecipazione e coinvolgimento che caratterizza la partnership si mantiene elevato, anche grazie al fatto che i partner continuano a riunirsi con una certa frequenza. La partnership ha inoltre progressivamente ampliato la propria *mission* in diversi settori di intervento (quali, ad esempio, il welfare locale, la semplificazione amministrativa o lo sviluppo sostenibile). Al di là di un primo nucleo di attività strettamente connesse alla realizzazione dei progetti imprenditoriali ed infrastrutturali previsti dal Patto, sono state promosse numerose altre iniziative, come ad esempio due progetti nell'ambito del programma comunitario EQUAL²⁰, il progetto "azioni di contrasto alla crisi del settore auto" o il progetto "anticipo della cassa integrazione guadagni straordinaria"²¹.

Le dinamiche interne allo sviluppo del partenariato che hanno condotto ad un siffatto livello di consolidamento possono essere ricostruite in riferimento allo schema dello "scambio politico" precedentemente illustrato.

Partendo dalle amministrazioni pubbliche, gli attori coinvolti testimoniano come fin dalle prime fasi fu chiaro che la loro partecipazione attiva non avrebbe comportato solo l'accesso ad importanti risorse finanziarie, ma anche l'assunzione di specifici costi: "si è presto capito che chi veniva lì non veniva solo a prendere ma anche a dare" (Intervista n. 11). In particolare, oltre al grande investimento in termini di tempo, alcuni dei progetti realizzati hanno previsto un impegno finanziario diretto da parte delle amministrazioni locali²². Queste offrono inoltre supporto amministrativo e finanziario alla società Zona Ovest s.r.l., per il cui mantenimento pagano 0,52 euro per residente. Se tale investimento di risorse può da una parte essere considerato come un segnale della serietà degli impegni assunti e della fiducia riposta dai partner nell'esperienza cooperativa, dall'altra esso continua ad essere confermato nel tempo perché gli attori coinvolti hanno una visione chiara e condivisa dei benefici offerti dalla partnership e ritengono che essa rappresenti uno strumento utile per la definizione ed implementazione di iniziative e progetti che da soli non sarebbero in grado di realizzare.

²⁰ Si tratta del progetto PERLA, volto a prevenire la disoccupazione femminile, e del progetto SPRING, volto a prevenire l'esclusione dei giovani dal mercato del lavoro.

²¹ Il progetto "azioni di contrasto alla crisi del settore auto" ha previsto il pagamento da parte di tutti i comuni coinvolti di un euro per abitante per la promozione di azioni di sostegno al reddito e di ricollocazione di lavoratori licenziati da piccole aziende e non coperti da alcun ammortizzatore sociale, mentre il progetto "anticipo della Cassa integrazione guadagni straordinaria" ha previsto l'anticipazione da parte delle amministrazioni locali dell'indennità riservata ai lavoratori di aziende in fallimento o chiusura.

²² Il progetto "azioni di contrasto alla crisi del settore auto" ha ad esempio previsto, come si è detto, il pagamento da parte di ciascun comune di un euro per abitante per la costituzione di un fondo a sostegno dei lavoratori licenziati.

Anche per le parti sociali coinvolte, l'attività partenariale ha certamente richiesto un notevole investimento in termini di tempo ed impegno. Come si coglie chiaramente dalle parole del rappresentante della CIGL: "abbiamo lavorato tantissimo, ci incontravamo tutte le settimane (anche due volte a settimana) [...] Nel periodo in cui abbiamo analizzato i progetti io non ero nella commissione, ma so che chi c'era ha fatto notte, lavorando il sabato, la domenica, persino nelle vacanze di Natale" (Intervista n. 11).

La partecipazione attiva al partenariato ha comunque certamente comportato, a detta degli attori intervistati, anche importanti benefici. In particolare, gli attori pubblici considerano la partnership come uno strumento utile per risolvere problemi di governance locale e per implementare progetti ed iniziative che il singolo comune non potrebbe da solo realizzare. Vi è la diffusa convinzione tra i sindaci che "lavorare in squadra paghi" (Intervista n. 17) e che "la rinuncia di qualche prerogativa da parte del singolo comune sia ampiamente ricompensata dai benefici della condivisione" (Intervista n. 12). A detta di tutti gli attori intervistati, l'esperienza cooperativa ha influito molto positivamente sulla capacità progettuale degli enti locali, i quali "hanno dovuto buttare via o modificare i progettini già pronti che avevano in tasca e ricominciare da capo" (Intervista n. 11), adottando una "logica di sistema" (Intervista n. 13). La presenza di un Coordinamento dei comuni, con lo specifico compito di "confrontare e connettere le politiche locali e assicurare un'unica direzione delle politiche e dei processi pubblici", ha poi permesso il superamento di problemi di coordinamento e favorito un certo grado di collegamento ed omogeneità tra le politiche comunali. I sindaci considerano inoltre l'esperienza cooperativa come uno strumento utile per accrescere la propria visibilità politica e ritengono che, poiché il Patto è considerato come una realtà d'eccellenza nel panorama provinciale, il "ritorno in immagine e reputazione" dovuto al loro coinvolgimento nella partnership sia estremamente positivo. Allo stesso modo, alcuni dei progetti realizzati, come il progetto "anticipo della cassa integrazione guadagni straordinaria" o il progetto "azioni di contrasto alla crisi del settore auto", hanno rappresentato strumenti importanti per accrescere il consenso elettorale e politico degli amministratori locali. La partnership continua infine ad essere percepita come una strategia efficace per accedere a nuove opportunità di finanziamento. Come si coglie dalle parole del sindaco di Grugliasco, vi è infatti la convinzione che "l'azione del Patto sia in questo momento ancora più importante di prima, perché con un punto di riferimento così siamo in grado di competere anche noi per i fondi strutturali europei 2007-2013" (Intervista n. 17).

Anche le parti sociali esprimono una valutazione favorevole riguardo al loro coinvolgimento, ritenendo che ne sia effettivamente "valsa la pena". In particolare, il rappresentante dell'Unione Industriale ha sostenuto di aver fatto sì che le aziende locali ricevessero un notevole ammontare di finanziamenti, mentre il rappresentante della Cgil ha dichiarato di "aver sempre ottenuto qualcosa", come ad esempio nel caso del progetto "anticipo della cassa integrazione guadagni straordinaria" o della decisione presa dalla partnership di definire, accanto ai normali criteri previsti dalla normativa sui Patti per il finanziamento dei progetti imprenditoriali, ulteriori parametri qualitativi volti a premiare le imprese disposte a creare "occupazione di qualità" (Intervista n. 11).

Oltre ad assumere una valenza positiva lo scambio sotteso all'esperienza partenariale pare essere stato contrassegnato da un processo decisionale di natura inclusiva, attento a dare spazio e visibilità a tutti i partecipanti all'esperienza cooperativa. Per quanto la maggior parte delle decisioni siano state precedute da intense ed accese discussioni, è stato sempre possibile raggiungere un accordo di fondo sulle linee strategiche e sugli

obiettivi ultimi della partnership. Particolare attenzione è stata poi rivolta a far sì che non si creassero situazioni di egemonia, così da permettere anche ai comuni più piccoli di sentirsi pienamente coinvolti. Come emerge dalle parole di uno dei sindaci, “quest’esperienza si è rilevata molto positiva perché ci ha fatto capire come i comuni più grandi possano sostenere quelli più piccoli e come si possano creare rapporti più reticolari tra le amministrazioni locali” (Intervista n. 18). In questo senso, una scelta importante sembra essere stata quella di affidare il coordinamento dei 5 tavoli tecnici creati a differenti comuni, di modo che “a seconda della questione e della tematica ciascun comune potesse assumere il ruolo di soggetto capofila di alcune linee di intervento” (Intervista n. 17). Anche gli attori socio-economici ritengono di aver potuto giocare un ruolo attivo nel processo decisionale e sottolineano come tale esperienza sia l’unico caso, tra i Patti della Provincia, in cui la concertazione sia stata effettiva. Come emerge dalle parole del rappresentante della CGIL: “vi è stato un importante tentativo di mettere insieme tutti, non gli interessi di tutti, ma le ragioni di tutti, attraverso una discussione comune e una decisione condivisa” (Intervista n. 11). Le parti sociali hanno infatti potuto partecipare attivamente alle decisioni assunte dalla partnership, non solo durante la fase di formulazione del Patto, ma anche in quella di gestione. Sebbene il capitale della società Zona Ovest s.r.l. sia detenuto esclusivamente dalle amministrazioni comunali, gli attori socio-economici sono costantemente coinvolti nelle scelte assunte dall’agenzia, anche nel caso in cui queste non rientrino nel loro ambito funzionale di attività²³. Persino il rappresentante dell’Unione industriale, che si è dichiarato in generale contrario alla politica dei Patti territoriali, ha riconosciuto l’importanza della partnership della Zona Ovest nel creare “un modello di lavoro condiviso e un’abitudine a dialogare, invece che litigare” (Intervista n. 13). Tra i casi considerati, il Patto della Zona Ovest è inoltre l’unico che si sia caratterizzato per un’effettiva partecipazione delle associazioni *no profit*, testimoniata, tra l’altro, dalla partecipazione alla Cabina di Regia del Forum Regionale del Terzo Settore.

7.3. *Le condizioni facilitanti il consolidamento partenariale*

Le caratteristiche del processo decisionale nella fase di concertazione e di gestione delle iniziative sembrano dunque assumere un ruolo fondamentale nell’accrescere le possibilità di istituzionalizzazione dell’esperienza pattizia, al di là dei suoi scopi originari. A queste si affiancano una serie di condizioni che paiono aver facilitato il mantenimento di un certo afflato cooperativo nel territorio della Zona Ovest.

Uno dei fattori che hanno favorito l’istituzionalizzazione della partnership è connesso alla capacità degli attori locali di sviluppare una visione condivisa e costruire un’identità territoriale prima inesistente con cui identificarsi: “abbiamo costruito un territorio, il confine comincia ad essere percepito” (Intervista n. 4). Grazie al Patto “il territorio ha cominciato ad avere un’identità, si parla ormai di ‘Zona Ovest’ con un riferimento concreto” (Intervista n. 12)²⁴. E la costruzione di un’identità territoriale sembra aver

²³ L’Unione Industriale ha ad esempio valutato molto positivamente il fatto di essere stata recentemente coinvolta nell’organizzazione del progetto culturale “Terra Madre: incontro mondiale tra le comunità del Cibo”.

²⁴ Al fine di dare visibilità a tutti i progetti e le iniziative realizzati dalla partnership, oltre alla creazione di uno specifico marchio per identificare il territorio (“Terre dell’Ovest”), è stata creata una rivista tematica, distribuita gratuitamente a tutte le famiglie e le aziende degli 11 comuni partner.

rafforzato il senso di appartenenza alla partnership e permesso una maggiore convergenza degli interessi degli attori locali verso un obiettivo condiviso.

La creazione di una visione condivisa pare a sua volta essere stata favorita da alcuni aspetti contingenti, ovvero dalla omogeneità orografica ed economica dell'area interessata dal Patto e dalla buona "omogeneità politica" delle amministrazioni coinvolte. Da una parte, secondo gli attori intervistati, sono state particolarmente importanti le scelte iniziali riguardanti i confini del Patto e l'identificazione di un territorio che presentasse caratteristiche di contesto uniformi. La scelta della scala di intervento della partnership e la delimitazione accorta dei suoi confini sembrano pertanto aver influito sulle sue possibilità di consolidamento. Dall'altra, altrettanto rilevante pare essere stata la buona "sintonia politica" delle amministrazioni coinvolte. Come sottolineato da uno dei partecipanti, "uno dei fattori facilitanti è che qui tutte le amministrazioni che contano sono di centro sinistra [...] siamo nella Stalingrado di Italia, tutti i grandi comuni e la maggior parte di quelli più piccoli sono governati dal centro-sinistra" (Intervista n. 4)²⁵. Soprattutto nella fase iniziale di costruzione della partnership, questo ha favorito una convergenza degli obiettivi dei diversi partner pubblici e la definizione di idee-guida condivise.

Un secondo elemento centrale nel consolidamento dell'esperienza cooperativa avviato con il Patto della Zona Ovest sembra essere legato alla presenza della società Zona Ovest s.r.l. La creazione di un'agenzia di sviluppo locale ha rafforzato l'identità della partnership e la sua autonomia rispetto ad organizzazioni esterne (ed in particolare rispetto all'amministrazione provinciale) e ha mantenuto vivo l'interesse degli attori locali al mantenimento dell'esperienza cooperativa, dimostrandosi in grado di implementare importanti progetti, trovare nuove opportunità di finanziamento ed offrire *expertise* e supporto tecnico ai partner. Al di là dei compiti connessi alla gestione del Patto, Zona Ovest s.r.l. ha progressivamente ampliato la propria sfera d'azione in differenti ambiti tematici (lavoro, ambiente, cultura, turismo), cercando di affermarsi fin dall'inizio della propria attività come una vera e propria agenzia di sviluppo locale. Le conoscenze acquisite dalla società nel processo di implementazione del Patto sono state infatti riutilizzate per l'attuazione di numerose iniziative²⁶.

Ciò che sembra particolarmente rilevante è il fatto che Zona Ovest s.r.l. sia riuscita a mantenere uno stretto contatto con gli enti locali e con il Tavolo di concertazione della partnership. Innanzitutto, è il Coordinamento dei comuni a designare i membri del Consiglio di amministrazione dell'agenzia e ad elaborarne gli indirizzi strategici di gestione e di sviluppo. L'attuale presidente è inoltre ex-vicesindaco di Collegno, mentre il direttore generale è anche direttore generale di uno dei comuni coinvolti (il Comune di Grugliasco). Come sottolineato dagli attori intervistati, vi è stato quindi un importante tentativo di mantenere uno stretto rapporto tra "istanze politiche" e "istanze tecniche", con il risultato che la società Zona Ovest s.r.l. è riconosciuta da tutti come "lo strumento operativo al servizio del Patto" (Intervista n. 12).

Per concludere, occorre sottolineare il ruolo chiave giocato dall'attuale presidente dell'agenzia, Ezio Bertolotto, sia durante la fase iniziale di costruzione della partnership, sia durante le fasi successive. Nel corso del processo di concertazione, Bertolotto, allora

²⁵ Solo i comuni di Buttigliera Alta, Rosta e San Gillio sono attualmente governati da maggioranze di centro-destra.

²⁶ La società Zona Ovest si è ad esempio occupata della progettazione preliminare degli interventi territoriali inseriti nel Progetto Integrato d'Area (PIA) o del coordinamento delle attività e del controllo delle azioni inserite nel progetto SPRING, finanziato nell'ambito dal programma comunitario EQUAL e volto alla prevenzione dell'esclusione socio-lavorativa dei giovani.

vice-sindaco di Collegno, si è impegnato a promuovere l'idea del Patto all'interno del Consiglio comunale e tra tutti i principali *stakeholders* dell'area. Egli ha saputo prefigurare agli attori coinvolti i vantaggi derivanti dal Patto e il valore aggiunto dell'azione collettiva, ha animato e coordinato i primi incontri tra i partner, presiedendo tutte le riunioni e ha svolto un'importante opera di selezione, di composizione e di sintesi delle idee e delle proposte avanzate dai partner. Una volta costituita l'agenzia, è stato poi confermato presidente per tre mandati consecutivi. Tutti gli attori intervistati concordano nell'affermare che la sua azione è stata fondamentale al fine di mantenere un alto livello di cooperazione e collaborazione all'interno della partnership: egli ha infatti svolto da un lato il compito di "catalizzatore" dell'azione collettiva, credendo fermamente nell'importanza della partnership e promuovendo il Patto tra gli attori locali, dall'altro il compito di "conciliatore" e "negoziatore", mediando costantemente tra i vari interessi in gioco.

8. Un caso di mancato consolidamento: il Patto della Stura

8.1. Una nascita eterodiretta

Le origini del Patto della Stura possono essere fatte risalire ai primi mesi del 1999, quando il Comune di Ciriè, su suggerimento dalla Provincia, decise di promuovere un Patto territoriale tra i comuni dell'area a Nord-Ovest di Torino. Nel precedente biennio 1997-1998 erano già stati elaborati quattro Patti²⁷ e la Provincia incoraggiò fortemente altri territori a dar vita ad esperimenti simili al fine di promuovere un modello *bottom-up* di sviluppo locale.

A differenza della Zona Ovest, quindi, il "catalizzatore" dell'azione collettiva è rappresentato nel caso della Stura dalla pressione esercitata da un attore esterno, in grado di prefigurare ai soggetti locali le opportunità di finanziamento offerte dalla politica pattizia, e non dalla necessità di fornire una risposta a qualche specifica crisi economica locale. Più in particolare, se nel caso della Zona Ovest il Patto viene promosso per accelerare la formazione di una coalizione locale già in via di sviluppo, nel caso della Stura il Patto viene percepito dalla maggior parte degli attori coinvolti (seppur con alcune significative eccezioni) unicamente come un mezzo per accedere a risorse finanziarie esterne.

Il Comune di Ciriè si fa carico fin dall'inizio del compito di mobilitare le amministrazioni locali e i principali *stakeholders* dell'area al fine di definire i confini territoriali del Patto ed identificare un'idea obiettivo condivisa. La fase di formulazione del Patto è molto breve. Essa termina infatti formalmente nel novembre del 1999 (data della stipula del Protocollo d'intesa)²⁸, durando quindi nel complesso meno di un anno. Durante i primi incontri tra i partner, viene inoltre presa la decisione di concludere l'iter di formulazione del Patto nel più breve tempo possibile. Tale scelta ha due principali implicazioni. Da una parte gli imprenditori sono spinti a presentare progetti "tenuti nel cassetto", piuttosto che ad elaborare nuove strategie di investimento maggiormente in linea con gli obiettivi del Patto. Dall'altra, le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali non sono messe nella

²⁷ Si tratta dei Patti del Canavese, della Zona Ovest, del Pinerolese e di Torino Sud.

²⁸ Il Protocollo d'intesa del Patto della Stura è sottoscritto da 42 comuni, 2 comunità montane, la Provincia di Torino, 12 associazioni di categoria, 3 organizzazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) e 13 tra enti ed associazioni in rappresentanza delle principali forze socio-economiche.

condizione di poter giocare un ruolo attivo e propositivo nel processo decisionale riguardante l'identificazione delle finalità della partnership, dato il poco tempo che esse hanno a disposizione per comprendere fino in fondo la logica della politica pattizia (CSAR 2000).

Vi sono due ulteriori aspetti che contraddistinguono la fase di creazione della partnership. Il primo è rappresentato dalla natura consensuale del processo di concertazione, che si caratterizza per l'assenza di rilevanti conflitti e tensioni. Innanzitutto, a differenza della Zona Ovest, dove il processo di concertazione deve affrontare il problema dell'identificazione e legittimazione del comune capofila, nel caso della Stura, il Comune di Ciriè si presenta fin dall'inizio come il "leader naturale" dell'area, in virtù sia della propria dimensione, sia del ruolo di comune capofila che questi aveva svolto in passato, soprattutto negli anni '60 e '70. In secondo luogo, il fatto che l'ammontare previsto dei contributi richiesti per i progetti imprenditoriali sia inferiore al tetto massimo di finanziamento fissato dal CIPE (e che quindi tutti i progetti possano essere finanziati) fa sì che gli attori locali non debbano identificare particolari criteri per la selezione dei progetti, favorendo così il raggiungimento di un accordo.

Per quanto l'assenza di rilevanti conflitti interni possa rappresentare una condizione facilitante per il consolidamento di un'esperienza cooperativa, il caso della Zona Ovest sembra mostrare come la presenza di (limitati) conflitti nella prime fasi di vita della partnership non sia necessariamente un fattore negativo. Al contrario, la presenza di contrasti e disaccordi nella fase di concertazione può favorire l'apprendimento da parte degli attori locali di strategie di gestione dei conflitti che si riveleranno utili anche nelle successive fasi di vita della partnership²⁹. Nel caso della Stura ciò non si verifica. Ma non tanto perchè vi sia una convergenza degli obiettivi degli attori coinvolti verso un obiettivo comune o per la presenza di un consenso di fondo sull'importanza dell'esperienza cooperativa, quanto piuttosto per il fatto che l'adesione delle parti sociali e di molti attori pubblici sia stata più formale che sostanziale e che quindi non vi sia stata un'effettiva concertazione tra i principali *stakeholders* dell'area.

Il secondo aspetto che caratterizza la fase di creazione della partnership è connesso al ruolo dall'assistenza tecnica. A differenza della scelta presa dalla partnership della Zona Ovest di creare un ufficio tecnico formato da consulenti esterni e funzionari dei comuni coinvolti, nel caso della Stura, così come in altri quattro casi della Provincia³⁰, le attività di assistenza tecnica sono state delegate ad una società di consulenza esterna, la S&T. Il contributo di S&T è stato certamente molto importante al fine di rispettare le procedure normative e completare rapidamente l'iter di formulazione del Patto, ma ha impedito ai partner di "imparare-facendo" e di internalizzare alcune importanti competenze tecniche. Inoltre, a detta di molti attori intervistati, il modello di Patto proposto da S&T non è stato modellato sulle effettive necessità e specificità del territorio della Stura, essendo quasi lo stesso per tutti i Patti che essa ha seguito.

Nel complesso, l'azione di "standardizzazione" svolta dalla società di assistenza tecnica durante la fase di formulazione del Patto, nonché la forte relazione con la Provincia, non hanno aiutato la partnership ad internalizzare importanti competenze e a sviluppare una propria distinta identità. La partnership mostra infatti, come si è visto, uno scarso livello di consolidamento. A parte alcune eccezioni, tutte le iniziative realizzate non sono state promosse dagli attori locali, ma da attori esterni (come la Provincia o altri Patti). Inoltre,

²⁹ E' evidente che tali conflitti dovranno comunque mantenersi al di sotto di una certa soglia e non dovranno riguardare nel suo complesso l'utilità e l'importanza dell'azione collettiva.

³⁰ Si tratta dei Patti del Canavese, del Pinerolese, delle Valli di Susa e del Po.

sebbene la fase di formulazione del Patto si sia caratterizzata per una discreta mobilitazione, l'impegno e il coinvolgimento dei partner è notevolmente diminuito con il passaggio dalla fase di concertazione a quella di gestione: le relazioni di collaborazione tra le autorità pubbliche si sono progressivamente affievolite, mentre la partecipazione degli attori socio-economici è attualmente quasi nulla.

8.2. *Il consolidamento mancato*

Anche in questo caso le caratteristiche del processo di concertazione paiono aver influenzato fortemente le concrete possibilità d'istituzionalizzazione dell'esperienza avviata. La partnership attivata nell'ambito del Patto della Stura è infatti quella che presenta, fra le diverse esperienze della Provincia di Torino, uno dei più bassi livelli di consolidamento, sia lungo la dimensione organizzativa, sia lungo la dimensione operativa.

Innanzitutto, essa si basa su una struttura organizzativa semplice e scarsamente articolata, che coincide di fatto con il Tavolo di concertazione. Non è stata in questo caso formalmente prevista la creazione di una cabina di regia, sebbene si sia di fatto costituito fin dall'inizio un comitato più ristretto, formato dai rappresentanti dei principali comuni e delle comunità montane. Tale struttura mostra inoltre un basso grado di autonomia, dal momento che essa non dispone di una propria sede istituzionale (il Tavolo di concertazione che si riunisce generalmente presso la sala consigliare del Comune di Ciriè), né di un proprio personale amministrativo³¹.

Per quanto riguarda la dimensione operativa, ed in particolare la variabile "intensità della cooperazione", sebbene il Patto si sia inizialmente caratterizzato per un'alta mobilitazione degli attori locali, con il passaggio alla fase di gestione la partecipazione si è notevolmente ridotta. Ciò che emerge dalle interviste è che il grado di coinvolgimento degli attori socio-economici è attualmente insignificante. Dal momento che "ogni rappresentanza settoriale partecipa al Tavolo con un'intensità proporzionale alle risorse che sono da spartire", una volta ottenuto il finanziamento pubblico è mancato infatti il principale movente (Intervista n. 15). Sebbene siano state realizzate alcune specifiche iniziative, al di là dei progetti finanziati nell'ambito del Patto, tali iniziative non sono per lo più nate nell'ambito del Tavolo di concertazione, ma sono state promosse da attori esterni, come la Provincia (si pensi, ad esempio, ad alcune iniziative per lo sviluppo sostenibile) o altri Patti (si pensi ai progetti SPRING e PERLA, promossi dal Patto della Zona Ovest).

Nel caso della Stura, lo "scambio" sotteso alla partnership pare quindi aver progressivamente perso di vitalità. Inizialmente, gli attori locali hanno investito nell'esperienza cooperativa alcune delle loro risorse in cambio di specifici benefici, principalmente connessi all'ottenimento del finanziamento pubblico. Nelle prime fasi del processo di concertazione, gli attori pubblici locali hanno dedicato molto tempo all'esperienza cooperativa e vi hanno investito alcune risorse finanziarie e amministrative, per garantire il funzionamento della struttura organizzativa e per far fronte agli oneri di pagamento della società di assistenza tecnica³² e del personale che si è occupato delle attività connesse all'erogazione dei finanziamenti alle imprese. Anche

³¹ Le attività connesse all'erogazione dei finanziamenti per i progetti imprenditoriali sono infatti svolte da tre dipendenti dello Sportello territoriale di Ciriè.

³² La quota richiesta ai comuni è stata di 0,50 euro per abitante.

L'investimento degli attori socio-economici che hanno partecipato al Patto è stato inizialmente rilevante. Come osservato dal rappresentante della CGIL, "le associazioni datoriali si sono date molto da fare per sensibilizzare le imprese presenti sul territorio a presentare progetti di investimento" (Intervista n. 20). Una volta definito l'elenco progetti da inserire nel Patto, i sindacati hanno poi stabilito fitti contatti con i propri funzionari di categoria al fine di valutare la validità dei progetti presentati dalle singole aziende e la fondatezza delle previsioni occupazionali in essi contenute.

A seguito del passaggio dalla fase di concertazione a quella di gestione del Patto, l'impegno diretto degli attori locali pare essersi tuttavia fortemente ridotto. Nonostante gli impegni assunti, alcuni comuni hanno infatti smesso di pagare la propria "quota di partecipazione", pur continuando ad aderire formalmente al Patto, mentre molti degli attori socio-economici hanno smesso di partecipare alle riunioni del Tavolo di concertazione. Come affermato dal rappresentante della CISL: "è chiaro che il mondo industriale, quando non ci sono finanziamenti, è poco presente ai tavoli [...]. Il confronto con il mondo industriale, e con altri settori dell'economia, dell'agricoltura e del commercio è venuto meno. Negli ultimi due anni questo è un dato di fatto" (Intervista n. 16). Anche secondo il rappresentante dell'Unione Industriale "nella Stura [...] non si può ormai più parlare di prassi cooperative" (Intervista n. 13). I sindacati dichiarano invece di continuare a partecipare solo in quanto convocati per la destinazione di pareri di conformità sui progetti formativi presentati nell'ambito del Patto³³.

In sintesi, ciò che emerge dalle interviste è che lo "scambio politico" sotteso alla partnership non poteva reggere per lungo tempo: senza la percezione da parte degli attori locali di poter trarre benefici immediati, il loro attivo coinvolgimento era destinato ad esaurirsi rapidamente. Una volta ottenuto il finanziamento pubblico è infatti mancato il principale movente alla partecipazione attiva. Come affermato dai rappresentanti sindacali intervistati, "ogni rappresentanza settoriale partecipa al Tavolo con un'intensità proporzionale alle risorse da spartire [...]. Se non c'è olio il motore non gira" (Intervista n. 15); "il Tavolo di concertazione si riunisce solo per discutere sui progetti di formazione. Non essendoci più finanziamenti e trippa per gatti la situazione è questa" (Intervista n. 16).

D'altra parte gli stessi attori pubblici non considerano più il loro impegno nell'esperienza partenariale come rilevante in termini di "remuneratività politica". Da quanto è emerso dalle interviste, gli amministratori locali non percepiscono la partnership come uno strumento utile per risolvere problemi di coordinamento tra le amministrazioni locali, né per accedere a nuove opportunità di finanziamento o per accrescere la propria visibilità politica. Nonostante il Patto abbia certamente favorito la diffusione tra gli amministratori locali di un lessico comune e di un generale consenso al metodo della concertazione, non vi sono significativi riscontri concreti di questi cambiamenti nella natura e nell'intensità delle relazioni di cooperazione tra gli attori locali. Gli stessi attori socio-economici intervistati considerano la partnership come un'esperienza ormai conclusa, mentre gli attori pubblici ritengono che il suo futuro non dipenda più da loro, ma dalle decisioni che verranno prese a livello provinciale e regionale.

³³ La Provincia ha deciso di inserire nei bandi relativi al finanziamento dei progetti formativi alcuni criteri specifici volti a premiare i progetti coerenti con gli obiettivi di sviluppo dei Patti territoriali, affidando tale valutazione di coerenza ai singoli Tavoli di concertazione.

8.3. *Le ragioni di un fallimento istituzionale*

I motivi che spiegano il basso ed instabile livello di consolidamento raggiunto dalla partnership della Stura sembrano essere numerosi.

Innanzitutto il coinvolgimento diretto dei principali *stakeholders* appare essenziale sia nelle fasi iniziali di concertazione, sia in quelle successive, affinché il partenariato non perda di vitalità e di legittimità. Questo non è accaduto nel caso del Patto della Stura, dove l'interesse degli attori socio-economici a partecipare attivamente al processo decisionale partenariale è scemato col tempo. Come si coglie ad esempio dalle parole del rappresentante della CGIL, "il sindacato è stato praticamente o quasi spettatore: ha partecipato come tutti gli altri settori alle discussioni, ma con una scarsa capacità di incidenza" (Intervista n. 15). In particolare, a differenza che nel caso della Zona Ovest, dove le parti sociali hanno potuto partecipare attivamente alle scelte assunte dalla partnership, anche nel caso in cui queste esulassero dal loro tradizionale ambito di attività, nel caso della Stura è prevalsa una discussione settoriale a cui gli attori socio-economici hanno potuto partecipare solo in parte ed unicamente in qualità di "controllori" dell'allocazione dei finanziamenti pubblici.

Inoltre, non solo gli attori socio-economici hanno avuto una scarsa capacità di influenza sulle scelte assunte dalla partnership, ma anche alcuni dei principali comuni dell'area (e in particolare i Comuni di Leini, Caselle e Borgaro) non hanno di fatto preso attivamente parte all'esperienza cooperativa. Sebbene alcuni attori intervistati ritengano che il Patto abbia facilitato il dialogo e creato un'abitudine al confronto tra le amministrazioni pubbliche locali, in molte occasioni queste hanno comunque preferito "lavorare in proprio". Come ammesso dal funzionario del Comune di Ciriè che si occupa del Patto, "abbiamo avuto alcune difficoltà a far capire che il Patto non era in competizione né con i comuni né con le comunità montane [...]. Soprattutto i comuni più grandi non sono infatti abituati a concertare gli interventi e a condividere le progettualità" (Intervista n. 8). Particolarmente significativa è la vicenda del centro commerciale "Shopville" di Caselle. Nonostante le numerose critiche che si sono levate a livello locale, soprattutto da parte dell'Ascom e della Confesercenti (che sono tra l'altro due dei soggetti formalmente coinvolti nel Patto in quanto sottoscrittori del Protocollo d'Intesa), il Comune di Caselle ha deciso di costruire quello che diventerà uno dei più grandi supermercati d'Europa senza discutere preventivamente il progetto nell'ambito del Tavolo di concertazione, ma prendendo contatti diretti con la Regione. L'azione di Caselle è stata fortemente criticata dagli attori intervistati, che hanno sottolineato come ciò abbia impedito alla partnership di identificare politiche sovra-comunali per affrontare alcuni dei problemi connessi al progetto³⁴. Sembra quindi che l'effettivo grado di coinvolgimento dei principali comuni dell'area sia piuttosto basso e che continuino a prevalere logiche campanilistiche ed autoreferenziali di comportamento.

Al di là delle caratteristiche del processo di concertazione e di gestione delle prime iniziative concertate, un ulteriore ostacolo all'istituzionalizzazione del partenariato pare essere costituito dall'assenza di quelle condizioni facilitanti che hanno invece segnato l'esperienza della Zona Ovest.

In primo luogo, possiamo notare la mancata costituzione di un'agenzia di sviluppo locale o comunque di un qualche organismo che potesse assumersi la responsabilità di assistere e coordinare la concertazione e la realizzazione di interventi rivolti allo sviluppo del

³⁴ Oltre all'impatto negativo sulle piccole attività commerciali dell'area, il supermercato sorgerà a ridosso dell'aeroporto e avrà probabili ripercussioni negative sulla viabilità.

territorio nel medio-lungo periodo. Come abbiamo già ricordato, sia il processo di creazione, sia il processo di gestione del Patto è stato guidato da un attore esterno, e specificatamente dalla Provincia di Torino. La Provincia ha infatti fortemente creduto nella politica dei Patti territoriali e ha svolto un'importante funzione di animazione e mobilitazione territoriale, nonché di coordinamento tecnico e sostegno finanziario. Se il suo intervento è stato fondamentale al fine di promuovere alcune importanti iniziative che altrimenti non sarebbero state realizzate (come il progetto sulla banda larga o alcuni interventi ambientali), dall'altro ciò ha favorito un certo grado di isomorfismo tra i Patti attivati sul territorio provinciale³⁵, non stimolando le amministrazioni comunali a predisporre una risposta autonoma e mirata alle loro specifiche necessità. Il risultato è che molte partnership non sono riuscite a sviluppare una capacità d'azione "separata" da quella dell'amministrazione provinciale, continuando a sopravvivere solo grazie agli *inputs* di quest'ultima.

Vi sono due ulteriori ragioni che sembrano spiegare il progressivo affievolirsi dei rapporti di cooperazione e lo scarso livello di consolidamento raggiunto dalla partnership della Stura. La prima è connessa all'incapacità degli attori locali di sviluppare una visione condivisa sul futuro del proprio territorio. Gli attori intervistati sottolineano come una delle maggiori difficoltà incontrate sia legata al fatto che la partnership coinvolga un alto numero di comuni ed un territorio disomogeneo. Il territorio della Stura è infatti un territorio privo di una propria vocazione produttiva, che presenta un'alta disomogeneità dal punto di vista orografico, economico e sociale tra aree montane (che soffrono un progressivo spopolamento ed indebolimento economico) e aree pianeggianti (caratterizzate al contrario da una forte presenza di attività produttive). Tale dualità non ha certamente favorito una convergenza degli interessi degli attori pubblici verso un obiettivo comune e la creazione di un'identità territoriale con cui i partner potessero identificarsi.

Anche in questo caso, quindi, la scelta dei confini e della scala di intervento della partnership non sembra essere stata neutrale rispetto alle sue possibilità di consolidamento. Un territorio, come quello della Stura, che presenta caratteristiche di contesto disomogenee, avrà infatti maggiori difficoltà a riconoscersi come un insieme e a sviluppare una propria identità rispetto ad un territorio caratterizzato al contrario da una buona omogeneità orografica ed economica. Nel caso della Stura, la numerosità e l'eterogeneità dei soggetti coinvolti non hanno favorito la costruzione di una *vision* condivisa e l'identificazione di una strategia integrata che indicasse alcune effettive e realistiche priorità di sviluppo verso cui far convergere gli sforzi dei partner. Il Patto territoriale non è stato così concepito come un programma di sviluppo complessivo, ma piuttosto come uno strumento per finanziare singoli progetti di investimento, tra loro scarsamente integrati.

Infine un ultimo elemento riguarda l'identificazione di una leadership riconosciuta che potesse continuare a promuovere l'esperienza di cooperazione avviata. Nel complesso, il processo decisionale è stato gestito dal Comune di Ciriè, che ha visto nella partnership l'opportunità per riaffermare il proprio ruolo di comune capofila. Bisogna riconoscere che

³⁵ L'analisi condotta nella prima fase della ricerca ha infatti evidenziato una tendenziale uniformità degli obiettivi, dei contenuti dei Protocolli d'intesa e dei Protocolli aggiuntivi, delle iniziative realizzate, delle strutture organizzative previste. La creazione di un tavolo di coordinamento provinciale, formato dai rappresentanti di tutti i Patti, ha ad esempio favorito la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni comunali e tra queste e la Provincia, ma ha allo stesso tempo offerto soluzioni già pronte e "poco costose", invece di incoraggiare gli attori locali ad identificare autonomamente le politiche più adatte a rispondere ai bisogni del proprio territorio.

rispetto al passato vi è stato un importante tentativo da parte dell'amministrazione di Ciriè di porsi in una relazione maggiormente paritetica e cooperativa con le altre amministrazioni locali. Nella fase iniziale di concertazione e di creazione della partnership il ruolo di comune capofila giocato da Ciriè non è stato infatti messo in discussione e non sono sorti particolari conflitti, dal momento che ciascun attore pubblico ha considerato equa e conveniente l'allocazione dei finanziamenti pubblici messi a disposizione dalla politica pattizia. Una volta ottenuto il finanziamento, i principali comuni dell'area hanno tuttavia smesso di considerare Ciriè come il leader legittimo e come l'attore in grado di guidare un processo comune di sviluppo economico. Durante la fase di implementazione del Patto, sono infatti riaffiorate relazioni competitive e conflittuali tra i principali comuni dell'area, che non sembrano aver pienamente compreso il valore aggiunto dell'esperienza cooperativa.

9. Conclusioni

L'analisi empirica condotta ci ha permesso di far luce su due aspetti concernenti la possibile istituzionalizzazione dei partenariati per lo sviluppo locale. Da un lato sono emersi una serie di fattori che hanno concorso a promuovere il consolidamento di un'esperienza partenariale al di là del progetto iniziale dal quale era originata. Dall'altro, la ricostruzione delle dinamiche evolutive di queste nuove modalità di *governance* socio-economica ci consente di avanzare alcune considerazioni riguardo al loro specifico lascito istituzionale.

Partendo dai fattori che possono render conto delle variazioni nei livelli di consolidamento partenariale possiamo identificare due gruppi principali:

- a) le caratteristiche dei processi decisionali relativi alle fasi della concertazione e gestione dell'esperienza cooperativa;
- b) la presenza di alcune condizioni facilitanti l'istituzionalizzazione delle esperienze cooperative.

Per quanto riguarda il primo gruppo, le modalità di svolgimento della concertazione hanno un impatto fondamentale sul proseguo delle iniziative avviate. In questa fase vengono infatti compiute delle scelte strategiche che finiscono con l'aver un *imprinting* profondo sul "destino" della cooperazione tra attori locali. Tra queste possiamo ricordare in particolare:

- a) la natura inclusiva dei processi decisionali, rivolta ad offrire visibilità e spazio anche agli eventuali partner "minori";
- b) l'emergere di una chiara scelta politica, da parte degli amministratori locali, nel considerare la partnership come una propria creatura, voluta e pensata "dal basso";
- c) l'adozione di strategie rivolte a contenere i possibili conflitti interni al partenariato, attraverso la distribuzione di cariche e competenze tra i vari attori.

La ricerca empirica ha messo in evidenza come questi aspetti relativi alle dinamiche interne del partenariato costituiscano elementi fondamentali per aprire la strada al mantenimento della cooperazione avviata. È infatti difficile pensare che queste

esperienze di cooperazione si consolidino senza la percezione da parte degli attori coinvolti di poter partecipare concretamente a decisioni comuni che hanno anche un ritorno diretto sulle *constituencies* da essi rappresentate.

In secondo luogo, l'istituzionalizzazione delle esperienze pattizie pare essere promossa anche dalla presenza di alcune condizioni facilitanti che, seppur già in parte attive nelle fasi di creazione dei patti, continuano a giocare un ruolo cruciale nel mantenimento delle esperienze di cooperazione a livello locale.

In primo luogo, la nostra ricerca conferma l'importanza della presenza di un *leader* riconosciuto e legittimato come condizione favorevole non solo all'emergenza, ma anche al consolidamento di un partenariato. Nel caso della Zona Ovest, la presenza di un soggetto che si è direttamente impegnato ed ha investito gran parte delle proprie risorse (organizzative, relazionali, tecniche, di tempo) nella creazione e nel mantenimento dell'esperienza cooperativa ha infatti rappresentato il fattore chiave della persistenza e del consolidamento della partnership. Il *leader* ha agito in particolare come un *imprenditore di policy*³⁶. Se in una prima fase, l'imprenditore di *policy* si adopera fortemente per diffondere l'idea del *patto* tra i principali *stakeholders*, favorendo un avvicinamento degli interessi parziali verso un obiettivo comune, in una seconda fase egli può spendere il suo impegno e la legittimità guadagnata "sul campo" come clausola di garanzia per il proseguimento dell'esperienza cooperativa.

Tuttavia, ciò che emerge dalla nostra analisi empirica è che per mantenere vivo l'interesse dei partner alla persistenza dell'esperienza cooperativa, il *leader* deve potersi servire di strutture specificatamente dedicate allo sviluppo locale. Nel caso della Zona Ovest, l'agenzia di sviluppo ha rappresentato uno strumento indispensabile per accedere a nuove opportunità di finanziamento, rafforzare l'autonomia e l'identità della partnership, nonché per divulgare i risultati ottenuti grazie all'azione collettiva. Il caso della Stura ha invece mostrato come, data l'assenza di tali strutture, il mantenimento della partnership rischi di essere totalmente dipendente da un sostegno esterno ed in particolare dalle decisioni assunte da livelli superiori di governo.

E' bene chiarire, comunque, che la semplice presenza di un'agenzia di sviluppo non rappresenta di per sé una condizione sufficiente per il consolidamento dell'esperienza partenariale. Uno dei pericoli maggiore nel ricorso a strutture di assistenza tecnica e/o agenzie di sviluppo locale è infatti il prevalere di una gestione tecnico-procedurale sconnessa rispetto ai processi concertativi. Al contrario, affinché tali strutture siano in grado di alimentare lo scambio partenariale è indispensabile non solo che esse dispongano di adeguate capacità tecnico-manageriali, ma che venga mantenuto uno stretto collegamento tra la partnership (intesa come momento di decisione politica) e l'agenzia stessa, ovvero tra la fase di concertazione delle iniziative e quella di gestione. Questo presuppone che l'agenzia deve essere in grado di operare a cavallo di quell'angusto crinale che si pone tra un suo diretto controllo politico e una sua autonoma capacità d'azione. In altre parole, se da un lato è necessario che essa mantenga uno stretto legame con le amministrazioni locali, dall'altro deve poter disporre di un sufficiente grado di indipendenza per poter perseguire strategie di sviluppo di medio-lungo periodo e promuovere l'adozione di soluzioni innovative.

³⁶ Secondo Giuliani, vi sono due tipiche modalità d'azione che caratterizzano l'imprenditore di *policy*: "da un lato, sul piano cognitivo, l'imprenditore di *policy* cerca di manipolare il cosiddetto discorso di *policy*, cioè l'insieme di idee e argomenti che sostanzia la pretesa di risoluzione dei problemi collettivi; dall'altro, sotto il profilo strategico, egli tenta di modellare reti di relazioni e coalizioni decisionali originariamente inesistenti" (Giuliani 1998: 363).

La presenza di un *leader* e di un'agenzia di sviluppo possono svolgere inoltre un ulteriore ruolo fondamentale per il consolidamento di un partenariato: favorire lo sviluppo di una visione condivisa e la costruzione di una nuova identità territoriale con la quale i partner possono identificarsi. Fattori quali l'elevata omogeneità orografica, sociale, economica dell'area interessata, nonché una buona "sintonia politica" tra gli amministratori locali sembrano aver infatti favorito il riconoscimento di una comune "identità di destino" e una parziale convergenza di molteplici interessi verso obiettivi condivisi. Tale processo di costruzione dell'identità territoriale appare come il frutto di una scelta strategica che emerge nel corso del processo di concertazione ed è poi in grado di dare maggiore solidità all'esperienza cooperativa. Nel caso della Zona Ovest la creazione di un'immagine condivisa del territorio prima inesistente sembra infatti accompagnarsi ad una scelta di reale coinvolgimento di tutti gli attori nella definizione ed implementazione degli obiettivi di una partnership dai confini riconosciuti. Questo non è accaduto nel territorio dello Stura dove sia per la maggiore disomogeneità orografica ed economica dell'area, sia per lo scarso coinvolgimento effettivo dei principali attori socio-economici, è mancato il riconoscimento e la valorizzazione in chiave simbolico-identitaria dell'esperienza di progettualità condivisa.

Questi sono, dunque, i principali fattori che rendono conto del diverso grado di istituzionalizzazione dei due patti territoriali considerati. La ricostruzione della traiettoria intrapresa dal patto di maggiore consolidamento ci consente, infine, di proporre alcune considerazioni conclusive riguardo al ricorso al partenariato come strumento di *governance* territoriale.

Un partenariato per lo sviluppo locale si sostanzia, come dicevamo, in un processo congiunto di concertazione istituzionale tra diversi enti territoriali (comuni e provincia) e di concertazione socio-economica aperta alle parti sociali (sindacati e associazione degli industriali) e, anche se più raramente, alle associazioni del terzo settore. Esso si configura, soprattutto in una prima fase di mobilitazione, come una modalità di "scambio politico" che comporta la combinazione di due principali canali di rappresentanza degli interessi locali: il circuito politico-elettorale, mediato dagli amministratori pubblici, e quello della rappresentanza funzionale, mediato dai sindacati e dalle associazioni degli industriali. La legittimazione della modalità di *governance* partenariale appare infatti dipendere, in questa fase, dal raggiungimento di un certo "equilibrio delle convenienze" che vede da una parte gli amministratori pubblici interessati a trarre un qualche "vantaggio politico" dall'esperienza e dall'altra le parti sociali che valutano saliente il loro diretto coinvolgimento.

Con il trascorrere del tempo, il partenariato tende comunque a mutare di fisionomia. Laddove nella fase di avvio esso pareva fondarsi principalmente sul bilanciamento di due canali di rappresentanza (politico-elettorale e funzionale), nella fase di maturazione il circuito della rappresentanza funzionale (e in parte anche quello della rappresentanza elettorale) sembra invece ridimensionarsi, mentre acquista maggiore salienza un terzo possibile canale di legittimazione del partenariato rappresentato dall'*expertise* tecnica delle agenzie di sviluppo locale (Asl). In altre parole, una partnership in via di consolidamento tende a subire una (parziale) metamorfosi. Un'esperienza di intensa cooperazione, quale quella dei tavoli partenariati, se protratta negli anni diviene infatti una pratica eccessivamente onerosa per coloro che vi prendono parte. In particolare, il costo maggiore è rappresentato dal *tempo* investito: una risorsa cruciale che tanto gli attori politici, quanto le rappresentanze degli interessi organizzati sono propensi ad economizzare.

In questo quadro evolutivo, le Asl si pongono come il nuovo “centro nevralgico” delle modalità di *governance* del territorio. Ciò non significa che la presenza dell'agenzia sostituisca di fatto i canali politici e funzionali della rappresentanza degli interessi locali. Se così fosse, il rischio sarebbe quello di una deriva tecnocratica del partenariato originario che finirebbe con il perdere del tutto i suoi connotati originari e con esso facilmente anche la sua stessa legittimità. Al contrario, il compito strategico delle agenzie di sviluppo locale, è proprio quello di supportare, animandolo, il sistema di interazione tra i tradizionali rappresentanti degli interessi locali in materia di *governance* territoriale. Il mantenimento di una rete di rapporti fra istituzioni, imprese e organizzazioni sindacali risulta infatti essenziale. Le strategie per ottenere questo risultato sono numerose, anche se è difficile pensare che sia possibile mantenere a lungo attiva la pratica della convocazione periodica di larghi tavoli di concertazione. Ne consegue che la partnership finirà con l'assumere maggiormente una configurazione “a geometria variabile”, ovvero la forma di una rete composta da diversi soggetti coinvolti in diverse iniziative. In questa nuova configurazione partenariale, le Asl sono chiamate a svolgere tre compiti essenziali. In primo luogo, devono essere in grado di assicurare il coordinamento interno delle diverse reti di attori e progetti, informando preventivamente tutti gli *stakeholders* locali riguardo alle possibili linee d'intervento e fornendo assistenza tecnica alle iniziative concertate.

In secondo luogo, devono costituirsi come interfaccia tra il contesto locale ed eventuali competenze ed esperienze esterne, da attivare per garantire la crescita della competitività del territorio. L'obiettivo è infatti quello di evitare una “chiusura localistica” nella progettazione delle politiche di sviluppo territoriale.

In terzo luogo, le Asl devono saper assistere gli amministratori locali nel delicato compito di creare consenso attorno a politiche di sviluppo locale di medio e lungo periodo. Quest'ultima funzione assume una particolare valenza strategica. L'azione delle Asl non può infatti sostituirsi alla *politics* dello sviluppo locale, ma deve piuttosto essere indirizzata a fornire agli amministratori pubblici argomenti e strumenti utili a dirimere eventuali conflitti e dispute tra gli attori in gioco e a sostenere la programmazione di interventi non solo di corto o cortissimo respiro.

È chiaro che questi compiti si presentano come particolarmente impegnativi. Le Asl saranno chiamate ad offrire al partenariato non solo “*inputs* tecnocrati”, ma anche competenze rivolte alla creazione di capitale relazionale. Questo non significa comunque pretendere di sostituirsi ai circuiti di rappresentanza degli interessi già presenti a livello locale. Al contrario, anche nelle costituenti reti locali di *governance* dello sviluppo socio-economico, la *politica* mantiene un ruolo centrale, strutturando fortemente il quadro in cui dinamiche di apprendimento e accumulazione del sapere possono aver luogo.

Interviste

- 1) Aprile 2006, Professore, Università di Torino.
- 2) Maggio 2006, Presidente, Società di consulenza S&T.
- 3) Luglio 2006, Istruttore Direttivo Servizio Sviluppo Economico, Comune di Settimo Torinese.
- 4) Luglio 2006, Presidente di Zona Ovest s.r.l.
- 5) Luglio 2006, Direttore Tecnico di Zona Ovest s.r.l.
- 6) Luglio 2006, Dipendente, Sportello Unico per le Imprese, Comune di Moncalieri.
- 7) Luglio 2006, ex sindaco di Bollengo ed ex Presidente della Provincia di Torino.
- 8) Luglio 2006, Dipendente, Sportello per le imprese, Comune di Ciriè.
- 9) Luglio 2006, Responsabile Area Agricoltura e Ambiente, Comunità Montana Bassa Val di Susa e Val Cenischia.
- 10) Luglio 2006, Segretario Generale, Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia.
- 11) Novembre 2006, ex Segretario CIGL di Collegno.
- 12) Novembre 2006, Assessore provinciale alla Formazione professionale e Sindaco di Collegno dal 1995 al 2004.
- 13) Novembre 2006, Dirigente Ufficio Economico, Unione Industriale di Torino.
- 14) Novembre 2006, Assessore all'Urbanistica, Patti Territoriali, Progetti Strategici, Industria e Artigianato, Comune di Ciriè.
- 15) Dicembre 2006, Segretario Responsabile CGIL di Settimo Torinese.
- 16) Dicembre 2006, Segretario, CISL di Settimo Torinese.
- 17) Dicembre 2006, Sindaco di Grugliasco.
- 18) Dicembre 2006, Sindaco di Venaria.
- 19) Gennaio 2007, Assessore al Commercio, Comune di Borgaro Torinese.
- 20) Febbraio 2007, ex Segretario responsabile CGIL di Settimo

Riferimenti bibliografici

Audit Commission (1998), *A fruitful partnership: Effective partnership working*, London: Audit Commission.

Barbera, F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, in "Stato e mercato", v. 63, n. 3, pp. 413-449.

Börzel, T. e Risse, T. (2005), *Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?*, in E. Grande e L. W. Pauly (a cura di), *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in 21st century*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 195-216.

Caputo, F. (2004), *La leadership istituzionale nei patti abruzzesi*, in "Quaderni di rassegna sindacale- Lavori. Le nuove politiche pubbliche pattizie", n. 5 luglio-settembre, pp. 105-114.

Cersosimo, D. e Wolleb, G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in "Stato e Mercato", n. 63 dicembre, pp. 369-412.

Cersosimo, D. e Wolleb, G. (2006), *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Roma: Donzelli.

Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C. e Voeltzkow, H. (2001), *Local production systems in Europe: rise or demise?*, Oxford: Oxford University Press.

Giuliani, M. (1998), *Sul concetto di «imprenditore di policy»*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 2 agosto, pp. 357 – 378.

Klijn, E. e Teisman, G. (2000), *Governing public-private partnerships: analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships*, in S. P. Osborne (a cura di), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London - New York: Routledge, pp. 84-102.

Huntington, S. P. (1975), *Political order in changing societies*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. (1975) *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*, in "Comparative Political Studies", vol. 8, n. 2, pp. 158-177.

Magnatti, P., Ramella, F., Trigilia, C. e Viesti, G. (a cura di) (2005), *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna: Il Mulino.

Mackintosh, M. (1992), *Partnership: issue of policy and negotiation*, in "Local Economy", n. 7, pp. 210-224.

- Mirabelli, C. (2000), *Concertazione e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali in Calabria*, in "Rassegna Italiana di sociologia", v. 41, n. 3, pp. 363-88.
- Panebianco, A. (1982), *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna: Il Mulino.
- Pichierri, A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, in "Stato e Mercato", n. 2 agosto, pp. 237-266.
- Piselli, F. (2005), *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance*, in "Stato e Mercato", n. 75 dicembre, pp. 455-485.
- Pizzorno, A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch e A. Pizzorno (a cura di) *Conflitti in Europa. Lotta di classe, sindacati e stato dopo il '68*, Milano: Etas, pp. 407-433.
- Polsby, N. W. (1968), *Institutionalization of the US House of Representatives*, in "American Political Science Review", n. 62, p. 144-168.
- Przeworski, A. e Teune, H. (1970) *The logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience.
- Purdue, D. (2005), *Community leadership cycles and the consolidation of neighbourhood coalitions in the new local governance*, in "Public Management Review", v. 7, n. 2, pp. 247-266.
- Ramella, F. e Trigilia, C. (2005), *Le condizioni che influiscono sul rendimento*, in P. Magnatti, F. Ramella, C. Trigilia e G. Viesti (a cura di), *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna: Il Mulino, pp. 83-99.
- Riccone P. (2002), *Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti a confronto*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 2, pp. 89-128.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley: University of California Press.
- Stoppino, M. (2001), *Potere e teoria politica*, Milano: Giuffrè.
- Trigilia, C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari: Laterza.
- Vangen, S. e Huxham, C. (2003), *Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers*, in "British Journal of Management", v. 14, pp. 61-76.