

Il principio del partenariato nelle politiche di sviluppo locale in Italia

Valeria Sparano
valeria.sparano@urge.it

A partire dagli anni '90 il principio del partenariato è diventato il cardine di una nuova stagione di politiche pubbliche che hanno posto una particolare enfasi sulla necessità di prevedere forme di coinvolgimento di attori pubblici, privati e del terzo settore nella formulazione ed implementazione dei progetti di sviluppo locale. Tali politiche si differenziano per la modalità di promozione, l'area tematica prevalente, la scala d'intervento, il tipo di attori coinvolti o la modalità di funzionamento. Ci sembra tuttavia possibile distinguere tra due grandi famiglie di strumenti:

- 1) la famiglia dei *programmi urbani complessi* (che possono essere ulteriormente distinti in *programmi di riqualificazione urbana* e *programmi di rigenerazione urbana*)
- 2) la famiglia dei *programmi più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale*.

I prossimi paragrafi intendono ricostruire la genesi e le principali caratteristiche di tali politiche, analizzando come il principio del partenariato sia stato recepito e declinato in modi differenti dalle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana da una parte e dalle politiche di sviluppo territoriale dall'altra. Poiché l'obiettivo è quello di offrire una rassegna dell'intero panorama di politiche partenariali presenti in Italia si prenderanno in considerazione non solo gli strumenti attivati dal governo nazionale, ma anche quelli promossi dall'Unione Europea.

I programmi urbani complessi

La nascita dei cosiddetti "programmi complessi" risale alla legge 179/1992 che, introducendo i Programmi integrati di intervento, delinea i principi fondamentali di un nuovo modello di politiche urbane, caratterizzato da finalità di integrazione tra gli interventi e dall'obiettivo di far partecipare gli attori privati ai costi delle opere pubbliche. Si tratta di una serie di strumenti innovativi in ambito urbano volti a promuovere e finanziare interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione delle città in termini ambientali, sociali ed economici, attraverso modalità consensuali e concertative tra amministratori pubblici e operatori privati. I principi dell'integrazione e del partenariato, che contraddistinguono il nuovo modello d'intervento in campo urbano, sono già presenti nella prima generazione di programmi complessi (Programmi integrati di intervento, Programmi di recupero urbano e Programmi di riqualificazione urbana), ma trovano un'applicazione più compiuta nelle successive politiche integrate di recupero, avviate nella seconda metà degli anni '90 (Contratti di quartiere, Programmi di riqualificazione

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

4.1.1. I programmi di riqualificazione urbana

PII – Programmi integrati di intervento (art. 16, L. 179/1992 e delibera CIPE 16 marzo 1994). Si tratta di programmi volti al recupero e alla riqualificazione di tessuti urbanistici, edilizi e ambientali degradati, attraverso l'integrazione di tipologie diverse d'intervento, di dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione urbana, e il possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private. Il Programma è proposto al comune da soggetti pubblici o privati, singoli o riuniti in consorzio. I PII vengono quindi selezionati e finanziati dalle regioni.

PRU – Programmi di recupero urbano (art. 11, L. 493/1993 e D.M.LL.PP. 1 dicembre 1994). Si tratta di programmi volti alla riqualificazione dei quartieri degradati di proprietà pubblica, attraverso interventi di ristrutturazione e manutenzione edilizia e l'inserimento di servizi residenziali e non. Sono proposti dai comuni alle regioni, le quali cofinanziano i programmi selezionati in sede comunale. Il concorso di risorse private è di fatto obbligatorio.

PRIU – Programmi di riqualificazione urbana (art. 2, L. 179/1992 e D.M.LL.PP. 21 dicembre 1994). Sono programmi finalizzati a riqualificare aree e ambiti urbani che presentano problematiche di degrado, attraverso un insieme sistematico e organico di interventi e il concorso obbligatorio di risorse private. Stabiliti i contenuti e gli obiettivi dei possibili PRIU, il comune seleziona con procedure autonome le proposte da trasmettere al ministero, il quale eroga direttamente i finanziamenti.

Si tratta di interventi molto simili, che si differenziano, nella disciplina e nella prassi, essenzialmente per le aree urbane di riferimento: se i Programmi integrati di intervento e i Programmi di riqualificazione urbana possono riguardare qualunque parte della città, ritenuta strategica dal Comune, i Programmi di recupero urbano riguardano invece unicamente i quartieri di edilizia residenziale pubblica. Nel complesso si tratta di politiche che intendono innovare i tradizionali modelli operativi dell'urbanistica, soprattutto attraverso un'accentuazione del principio d'integrazione, intesa principalmente come integrazione di risorse finanziarie e tipi d'intervento. Per quel che riguarda il principio del partenariato, esso non è esplicitato dalla normativa nazionale, la quale fa unicamente riferimento al concorso obbligatorio di risorse private¹. La

¹ Alcuni riferimenti più precisi alla necessità di coinvolgere i soggetti privati nella fase di ideazione dei programmi emergono da alcune leggi regionali. La legge regionale 19/1998 dell'Emilia Romagna recante norme in materia di riqualificazione urbana afferma ad esempio che il comune stabilisce i contenuti degli ambiti da assoggettare ai PRIU "assicurando la massima partecipazione e cooperazione dei soggetti

partecipazione dei privati è intesa quindi prevalentemente come mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive, mentre è quasi del tutto assente, almeno nella normativa nazionale, l'attenzione alla dimensione concertativa e consensuale nei processi di pianificazione e programmazione. Sebbene non sia richiesta esplicitamente la costituzione di vere e proprie partnership, sembra tuttavia possibile rinvenire già in tali programmi alcuni degli elementi che caratterizzano più specificatamente le successive politiche di rigenerazione urbana.

4.1.2. Programmi di rigenerazione urbana

- *Contratto di quartiere* (DM.LL.PP. 22 ottobre 1997). Si tratta di uno strumento volto al recupero di quartieri degradati, attraverso interventi sia a livello urbanistico e edilizio, sia a livello sociale. Rispetto ad altri programmi urbani complessi, il Contratto di quartiere pone un maggior accento sul tema della coesione sociale, prevedendo ad esempio azioni volte ad incrementare l'occupazione, promuovere la formazione professionale giovanile e fornire assistenza agli anziani. Anche in questo caso spetta alle amministrazioni comunali individuare le aree da proporre ai fini del finanziamento. Le regioni valutano le proposte ricevute e trasmettono un massimo di 5 progetti al ministero, il quale procede alla scelta definitiva delle proposte da finanziare.

La normativa fa preciso riferimento alla necessità di prevedere meccanismi di partecipazione volti al coinvolgimento di una pluralità di soggetti chiave nella definizione e attuazione del programma di interventi. Il decreto ministeriale che istituisce il Contratto di quartiere prevede infatti la possibilità di stipulare "convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati in particolare per quanto attiene il settore dei servizi". Il principio del partenariato pubblico-privato viene inoltre ribadito e rafforzato dalla legge 21/2001 e dal successivo D.M. 27 dicembre 2001, modificato dal D.M. 30 dicembre 2002, che hanno rifinanziato i Contratti di quartiere. Tutti gli abitanti del quartiere sono chiamati in causa, attraverso l'obbligo, per il comune, della predisposizione di un programma di partecipazione e comunicazione. In particolare, viene sottolineata la necessità di prevedere forme di partecipazione degli abitanti alla fase di definizione degli obiettivi.

- *PRUSST – Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio* (DM.LL.PP. 8 ottobre 1998). Si tratta di programmi riguardanti ambiti territoriali sub-regionali, regionali, intercomunali e comunali, che integrano tra loro diverse tipologie di intervento orientate alla riqualificazione urbana, ambientale, e socio-economica, attraverso il concorso di risorse pubbliche e private. La normativa indica i comuni quali principali soggetti promotori dei programmi, sulla base delle proposte formulate da enti pubblici territoriali, altre amministrazioni pubbliche o soggetti privati. Il soggetto proponente trasmette le proposte alla regione competente e al ministero, che seleziona i programmi da ammettere al finanziamento.

In sostanza i PRUSST appaiono come strumenti di pianificazione negoziata, poiché offrono l'opportunità a soggetti pubblici e privati di intervenire direttamente nel processo di pianificazione. La normativa fa esplicito riferimento al compito del soggetto promotore

pubblici e privati" e promuovendo "il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati nella predisposizione e nella attuazione del programma di riqualificazione".

di “favorire la più ampia partecipazione all’attuazione dei programmi da parte di soggetti pubblici e privati”. E’ inoltre prevista la costituzione di un tavolo permanente di concertazione, per “garantire un’efficace azione di coordinamento tra i soggetti interessati alla composizione e alla realizzazione del programma”, a cui partecipano un rappresentante del soggetto promotore, un rappresentante della regione, e un soggetto in rappresentanza di privati proponenti. Laddove ne sussista l’esigenza, altri attori pubblici e privati coinvolti nel PRUSST possono essere invitati al tavolo di concertazione su richiesta del dirigente generale del coordinamento territoriale.

- *URBAN* (Comunicazioni della Commissione 94/C180/02, 96/C200/04 e 2000/C141/04). L’iniziativa comunitaria Urban nasce nel 1994 come strumento per la rigenerazione integrata di contesti urbani caratterizzati da forme di esclusione sociale unitamente a problemi di natura economica e sociale. L’obiettivo di Urban è quello di promuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita degli abitanti, attraverso una gamma di interventi volti a stimolare lo sviluppo generale dell’area. La gestione dell’iniziativa è basata su una ripartizione dei compiti tra Commissione, stato, regioni e comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà. In particolare, il comune è responsabile della progettazione del programma operativo e dell’elaborazione delle strategie di sviluppo, mentre l’autorità nazionale è responsabile della selezione dei programmi da ammettere al finanziamento. Per quel che riguarda il finanziamento, il contributo finanziario europeo è subordinato allo stanziamento di una somma di pari entità da parte dell’ente locale, cui si aggiungono risorse private. Al programma *Urban I*, che ha riguardato il periodo di programmazione 1994-1999, ha fatto seguito l’iniziativa *Urban II*, che si riferisce al periodo 2000-2006. Sedici sono state le città italiane ammesse alla prima fase di Urban, dieci quelle ammesse alla seconda fase. Inoltre, il programma *Urban Italia* ha previsto il finanziamento di venti piani di recupero urbani rimasti fuori dalla graduatoria nazionale di Urban II.

Le comunicazioni della Commissione europea fanno esplicito riferimento al principio del partenariato, sottolineando inoltre la necessità di promuovere la partecipazione degli abitanti al processo decisionale. In particolare, se il primo *round* di Urban menziona in modo generico la necessità di formulare e gestire i programmi attraverso partnership locali tra attori pubblici e privati, la comunicazione della Commissione relativa ad Urban II, sulla scia della riforma dei fondi strutturali del 1999, richiama invece esplicitamente la necessità di costruire un “forte partenariato locale che sappia definire le problematiche, la strategia, le priorità la ripartizione delle risorse, e possa attuare, sorvegliare e valutare la strategia”. La Commissione precisa inoltre che “deve trattarsi di una forma di partenariato ampia ed efficace che preveda la partecipazione dei partner economici e sociali, delle ONG e delle associazioni locali, compresi quanti operano nel settore dell’ambiente” (Comunicazione della Commissione europea 2000/C141/04, art. 9).

Come già osservato, rispetto a PII, PRU e PRIU, i programmi di rigenerazione urbana pongono maggior attenzione alla dimensione sociale: ai tradizionali interventi di riqualificazione fisica, vengono associati interventi volti a combattere la povertà e la marginalità sociale. In questo senso, è possibile scorgere una tendenza evolutiva che va dal recupero urbano alla rigenerazione urbana, intesa come politica che sviluppa un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico e sociale, con un’enfasi

particolare sull'inclusione sociale². Contratti di quartiere, PRUSST e Urban affrontano, infatti, il tema della riqualificazione urbana in termini più organici, tentando di offrire una risposta multidimensionale ai problemi di degrado urbano. Il principio d'integrazione è qui inteso non solo come integrazione di risorse, ma anche e soprattutto come integrazione di politiche settoriali, che hanno come obiettivo di fondo quello di intervenire contestualmente su tutte le dimensioni che sono all'origine delle situazioni di degrado e di deprivazione³.

All'approccio multisettoriale che caratterizza queste esperienze si connettono il tema della partecipazione e del partenariato. L'enfasi posta dalle politiche di rigenerazione urbana sulla necessità di dar vita a partenariati locali tra soggetti pubblici e privati evidenzia la progressiva diffusione di politiche contrattuali anche in ambito urbano⁴, mentre l'enfasi posta sulla necessità di coinvolgere gli abitanti nella formulazione delle decisioni che li riguardano sembra essere più direttamente connessa alla dimensione deliberativa di tali politiche. In particolare, se PII, PRU e PRIU prevedono il coinvolgimento degli attori privati essenzialmente nella fase attuativa, la maggior novità introdotta da PRUSST, Contratti di quartiere e Urban è rappresentata dalla specifica previsione di forme di partecipazione degli abitanti anche nella fase di definizione degli obiettivi. L'idea è infatti che gli abitanti conoscano meglio di chiunque altro le problematiche del contesto in cui vivono e che essi possano apportare opinioni utili alla formulazione dei piani e dei programmi di intervento. Come sottolineato da Bobbio⁵, in questi casi, l'inclusione non è necessariamente una scelta di valore ma nasce più banalmente dalla consapevolezza che è più difficile fare accettare una decisione a chi resta fuori o che una scelta compiuta trascurando alcuni interessi è necessariamente parziale. Queste esperienze considerano il coinvolgimento degli attori civili non solo come risposta necessaria alla crescente diminuzione delle risorse finanziarie pubbliche, ma anche come risposta all'inefficacia della progettazione e della pianificazione. La chiave per il successo degli interventi in campo urbano viene quindi identificata nella mobilitazione delle risorse non solo economiche, ma anche, e soprattutto, conoscitive, progettuali e di consenso e, sebbene la concertazione si svolga sempre *in the shadow of hierarchy* e l'attore pubblico continui a svolgere un ruolo predominante, le organizzazioni di rappresentanza degli interessi e i privati cittadini vengono coinvolti nel processo di *policy-making*, partecipando in alcuni casi al momento decisionale vero e proprio.

Le politiche di sviluppo territoriale

Anche per quanto riguarda le politiche più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale, è possibile osservare l'affermarsi, a partire dai primi anni '90, di un nuovo modello di *policy-making* basato sull'attuazione di pratiche concertative e sulla creazione di

² Cfr. Governa, F. e Saccomani, S. (2004) *From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries*, in "Planning Theory & Practice", 5, n. 3, pp. 327-348.

³ Cfr. Saccomani, S. (2004) *I programmi complessi: una rilettura delle esperienze*, in G. Ferrero (a cura di) *Valutare i programmi complessi*, Regione Piemonte, Savigliano: L'Artistica Editrice, pp. 15-38.

⁴ Cfr. Bobbio, L. (2000) *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", n. 58, pp. 111-142.

⁵ Bobbio, L. (2004a) *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in "Quaderni di rassegna sindacale-Lavori. Le nuove politiche pubbliche pattizie", n. 5 luglio-settembre, pp. 71-78.

partnership tra soggetti pubblici e privati. Il principio del partenariato, seppur declinato in forme diverse, è infatti condiviso da tutti gli strumenti innovativi di sviluppo locale emersi in Italia nel corso degli ultimi anni. Tale principio è stato assunto, in modo trasversale, sia da alcuni degli strumenti della programmazione negoziata introdotti per la prima volta dalla Legge Finanziaria del 1995⁶ (ed in particolare Patti territoriali e Contratti d'area), sia dai programmi promossi dall'Unione europea (Patti territoriali per l'occupazione, Leader e Progetti integrati territoriali).

- *Contratto d'area* (L. 662/1996, Delibera CIPE 21 marzo 1997). Il Contratto d'area fa parte degli strumenti della cosiddetta "programmazione negoziata" ed è definito dalla legge che lo introduce come "lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti". La delibera CIPE del 21 marzo 1997 specifica che si tratta di uno strumento "funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo". I Contratti d'area sono promossi d'intesa dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e possono essere sottoscritti da amministrazioni pubbliche territorialmente competenti, imprenditori titolari di investimenti, istituti di credito e operatori economici. Il responsabile unico, che ha il compito di coordinare, indirizzare e verificare l'attuazione degli interventi, è individuato tra i soggetti pubblici sottoscrittori dell'accordo. Per quel che riguarda le procedure, i soggetti promotori fanno richiesta d'attivazione al Comitato per l'occupazione⁷, mentre il Ministero delle Attività Produttive approva il contratto, dopo aver accertato la sussistenza dei requisiti previsti e delle risorse necessarie a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE ai Contratti d'area.

⁶ Il decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32 definisce la programmazione negoziata come "la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza". Tale decreto annovera tra gli strumenti di programmazione negoziata l'Intesa istituzionale di programma, l'Accordo di programma e il Contratto di programma. Come precisato dalla successiva legge 662/96, l'Intesa istituzionale di programma è un accordo tra il governo nazionale e la giunta di ciascuna regione o provincia autonoma per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati; l'Accordo di programma è lo strumento di attuazione di un'Intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi; mentre il Contratto di Programma è l'accordo stipulato fra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di PMI e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. A questi si aggiungono il Patto territoriale, introdotto dal decreto legge 24 aprile 1995, n. 123, e il Contratto d'area, previsto dalla legge 662/1996.

⁷ Il Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione è stato istituito nel 1992 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a seguito dell'Accordo tra governo e sindacati sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione ed il costo del lavoro, con il compito di effettuare un costante monitoraggio delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici e favorirne l'utilizzo attraverso l'accelerazione dell'iter procedurale delle leggi. Vi fanno parte rappresentanti dei ministeri (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Economia e Finanze e Ministero delle Attività Produttive) e rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La delibera CIPE 21 marzo 1997 afferma espressamente che il Contratto d'area è "espressione del partenariato sociale". Tale strumento consiste in gran parte nell'erogazione di incentivi alle iniziative imprenditoriali, anche se una componente importante è costituita dalle intese che le parti sociali sottoscrivono per promuovere la realizzazione degli investimenti. In questo caso la normativa prevede espressamente la creazione di una partnership per affrontare i problemi connessi a gravi crisi industriali ed individua gli attori del partenariato nei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche competenti, nelle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e nei soggetti imprenditoriali interessati ai progetti d'investimento. Non viene fatto invece alcun riferimento al coinvolgimento di altri attori della società civile, come le associazioni locali, le organizzazioni non governative o i comuni cittadini.

- *Patto territoriale* (D.l. 123/95, L. 662/96, Delibera CIPE 21 marzo 1997 e 11 novembre 1998). Il Patto territoriale è uno degli strumenti della programmazione negoziata, definito dal decreto che lo introduce come "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale". Il CIPE precisa che si tratta di uno strumento finalizzato allo sviluppo integrato di aree delimitate a livello subregionale, attraverso interventi di tipo produttivo, promozionale ed infrastrutturale, nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo. Con la legge 662/1996, il legislatore amplia inoltre l'ambito d'applicazione del Patto, prevedendo una sua generale applicabilità a tutto il territorio nazionale (fermo restando che le risorse destinate dal CIPE sono riservate a quelli attivati nelle aree depresse). Secondo la delibera CIPE 21 marzo 1997, i soggetti che possono promuovere un Patto sono gli enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, le rappresentanze locali dei lavoratori e delle categorie imprenditoriali e i soggetti privati con interessi localizzati sul territorio di riferimento. Oltre che dai soggetti promotori, il Patto può essere sottoscritto dalla regione o provincia autonoma territorialmente competente, da banche e finanziarie regionali, consorzi di garanzia collettiva fidi e consorzi di sviluppo industriale. I soggetti sottoscrittori individuano il soggetto responsabile tra quelli pubblici o costituiscono a tal fine una società mista. Da un punto di vista procedurale, la normativa prevede che vi sia un'ampia fase di concertazione tra gli attori, che si conclude con la stesura di un documento, il Patto territoriale appunto. Per accedere alle specifiche somme destinate dal CIPE, i progetti devono quindi essere istruiti dagli istituti bancari convenzionati. Se la fase istruttoria si conclude positivamente, il Patto è approvato dal ministero e successivamente sottoscritto da ciascun soggetto coinvolto. La normativa relativa ai Patti ha subito nel corso degli anni numerose modifiche e integrazioni. In particolare, si è assistito ad una progressiva regionalizzazione dello strumento, con il trasferimento alla regione dei compiti di coordinamento, programmazione e gestione dei Patti territoriali di propria competenza (Delibera CIPE 25 luglio 2003).

Per quanto riguarda il principio del partenariato, l'analisi della normativa che regola i Patti mette in evidenza la volontà del legislatore non tanto di imporre regole di natura sostanziale, quanto di promuovere delle specifiche procedure decisionali. Una delle principali finalità del Patto è, infatti, il rafforzamento delle relazioni orizzontali tra gli attori protagonisti dello sviluppo e la creazione di un ampio partenariato locale

inteso quale fattore determinante della crescita economica e sociale. La normativa prevede espressamente che la sottoscrizione del Patto sia preceduta da un'ampia fase di concertazione, al fine di definire l'area territoriale di riferimento, analizzare i problemi economici ed individuare una strategia condivisa d'intervento. Inoltre, è richiesto a tutti i soggetti partecipanti di assumersi degli impegni specifici sulla base delle rispettive competenze. Il coinvolgimento degli attori locali, pubblici e privati, non si limita alla fase di concertazione e alla definizione degli obiettivi di sviluppo, ma riguarda anche la cosiddetta fase di gestione, affidata ad un soggetto responsabile o ad una società mista, che rappresenti in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori. Infine, occorre sottolineare che la platea dei soggetti che partecipano alla definizione ed attuazione del Patto è (almeno potenzialmente) più ampia ed eterogenea di quella prevista dalla normativa sui Contratti d'area.

- *Patto territoriale europeo per l'occupazione*. I Patti territoriali per l'occupazione sono stati lanciati dalla Commissione europea nel 1996, al fine di promuovere una migliore integrazione ed incentivazione delle azioni a favore dello sviluppo locale e dell'occupazione. Complessivamente, la Commissione ha approvato 89 Patti, di cui 10 in Italia. I Patti sono stati selezionati dai governi nazionali e valutati dalla Commissione, sulla base di tre principali criteri: a) approccio di tipo *bottom-up*: l'iniziativa deve cioè nascere a livello locale; b) partenariato ampio ed efficace, che coinvolga tutti i soggetti interessati alla creazione di posti di lavoro; c) strategia integrata ed innovativa. I Patti sono cofinanziati dal governo nazionale e dai fondi strutturali europei, con un eventuale contributo della Banca europea per gli investimenti e del Fondo europeo per gli investimenti. Rispetto a quelli nazionali, i Patti europei hanno goduto di regole più precise e vincoli temporali più rigidi. Sono ad esempio state previste scadenze temporali stringenti sia per il completamento degli interventi sia per la rendicontazione al Ministero del tesoro e all'Unione europea. Essi hanno inoltre potuto avvalersi, già nella fase di formulazione, di specifiche risorse per l'assistenza tecnica, selezionate e finanziate dall'Unione europea. Infine, è stata prevista, per ciascuno dei Patti europei, la creazione di un'autonoma società di gestione (Soggetto intermediario locale), rappresentativa degli interessi diffusi emersi nel processo di concertazione e responsabile dell'attuazione del Patto.

Per quanto riguarda il principio del partenariato, la Guida ai Patti territoriali per l'occupazione, pubblicata dalla Commissione nel 1999, sottolinea come l'obiettivo fondamentale dei Patti consista nel dar vita ad un partenariato ampio e concreto su base territoriale, che consenta, tra l'altro, di "mobilitare tutte le risorse disponibili a favore di una strategia integrata, che sia accettata da tutti gli operatori interessati, s'impenni sulle loro esigenze reali e assuma forma ufficiale d'impegno". La creazione di un "partenariato ampio ed efficace" è inoltre uno dei tre criteri principali ai fini della valutazione dei Patti: tutti i soggetti interessati devono essere coinvolti sia nella fase di formulazione sia in quella d'attuazione del Patto, attraverso una partecipazione che non sia di carattere formale, ma richieda "l'intervento *concreto* nel programma di lavoro o nel suo finanziamento". In particolare, i soggetti della partnership vengono individuati nelle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali; nel settore privato (imprese, organizzazioni socio-economiche, istituzioni finanziarie); nelle associazioni per lo sviluppo o la riconversione del territorio; nelle parti sociali; nei rappresentanti del mondo

delle associazioni, cooperative e associazioni di cittadini; nelle organizzazioni professionali e camere di commercio; e negli istituti di formazione, promozione tecnologica e ricerca. Nel complesso, emerge in modo evidente la volontà dell'Unione di dar vita a partenariati locali che promuovano "la collaborazione e l'impegno in prima persona" del più ampio numero di attori pubblici e privati, al fine di stimolare uno sviluppo effettivo e durevole del territorio.

- *LEADER* (Comunicazioni della Commissione europea 94/C180/12 e 2000/C139/05). Si tratta di un'iniziativa sperimentale avviata per la prima volta dalla Commissione europea nel 1991, con l'obiettivo di favorire una nuova politica di sviluppo rurale basata su un'impostazione territoriale, decentrata, integrata e partecipativa. Il programma è ormai giunto alla terza edizione: all'iniziativa *Leader I* (1991-1993), hanno fatto seguito i programmi *Leader II* (1994-1999) e *Leader Plus* (2000-2006). I soggetti beneficiari del programma sono stati individuati nei Gruppi di Azione Locale (GAL), composti da partner pubblici e privati, che elaborano la strategia di sviluppo e sono responsabili della sua attuazione. Per quanto riguarda la procedura di attivazione, gli stati membri selezionano, su base nazionale o regionale, i Piani di Sviluppo Locale (PSL) elaborati dai GAL e presentano il proprio programma di iniziativa comunitaria (PIC) alla Commissione, la quale approva i progetti e decide in merito alla partecipazione del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA). Il finanziamento europeo deve comunque essere accompagnato da quello nazionale (e regionale) al fine di attivare un effetto moltiplicatore delle risorse disponibili. Le Comunicazioni della Commissione sottolineano la necessità, al fine di formulare ed attuare i progetti di sviluppo, di creare partenariati locali di qualità tra attori pubblici e privati. In particolare, i GAL, che sono "l'espressione equilibrata e rappresentativa dei partner dei vari ambienti socioeconomici del territorio", elaborano la strategia di sviluppo, selezionando le tipologie d'intervento da attivare e stabilendo la quota di risorse da destinare a ciascuna di esse, e sono responsabili della sua attuazione. Rispetto alle edizioni precedenti, *Leader Plus* prevede un rafforzamento del principio del partenariato. La Comunicazione della Commissione 2000/C139/05, richiede infatti che, a livello decisionale, i partner economici e le associazioni rappresentino almeno il 50% della partnership complessiva che va a formare i GAL. Ciò implica che la partecipazione (anche finanziaria) dei privati non sia solo un mero complemento, ma comporti un loro attivo coinvolgimento sia nella fase decisionale sia in quella attuativa del progetto.

- *PIT - Progetti integrati territoriali*. I Progetti integrati nascono all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) obiettivo 1 (2000-2006) quale specifica modalità d'utilizzo dei fondi strutturali. Tale strumento viene definito dal QCS come "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario". Pur prevedendo la possibilità di attuare diverse tipologie di progetti integrati (settoriali, tematici, strategici), il QCS sottolinea l'importanza dei progetti integrati con forte valenza territoriale, definiti Progetti integrati territoriali (PIT). Questi ultimi sono stati inseriti come documenti programmatici in tutti i Programmi operativi regionali (POR) delle regioni obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise). Le indicazioni generali contenute nel QCS hanno

inoltre consentito a ciascuna regione di adattare i PIT alle proprie esigenze, prevedendo regole e modalità attuative profondamente differenti. Non è quindi possibile parlare dei PIT come se questi costituissero una tipologia omogenea, ma è necessario analizzare i modelli di progetti integrati adottati da ciascuna regione.

Anche per quanto riguarda il principio del partenariato, occorrerebbe analizzare come esso sia stato declinato da ciascuna regione nell'ambito del proprio Programma operativo. I paragrafi del QCS dedicati ai Progetti integrati (3.10 e 6.4.7) non fanno esplicitamente riferimento al principio del partenariato, ma si limitano a prevedere la *possibilità* che i PIT siano attuati anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti di programma e Contratti d'area). Il ricorso a tali strumenti è quindi una facoltà di ciascuna regione, che rientra nell'ambito delle scelte della programmazione operativa di cui ciascuna regione è titolare. Più in generale, poiché i PIT rappresentano una modalità di attuazione dei fondi strutturali, il riferimento al principio del partenariato tra attori pubblici e privati ha le sue basi normative nei regolamenti che disciplinano tali fondi, che richiedono il coinvolgimento degli attori socio-economici in tutte le fasi del processo di programmazione (preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni). Quello delineato dai regolamenti europei è tuttavia un partenariato di tipo consultivo, che riguarda la fase di programmazione e che non implica necessariamente un effettivo coinvolgimento degli attori privati nella fase di gestione dei singoli progetti. Di fatto, quindi, la scelta del QCS di evitare una precisa definizione dei PIT lascia alle regioni ampi margini di manovra rispetto al tipo di coinvolgimento dei partner economici e sociali nel processo di definizione e attuazione dei singoli Progetti integrati.

Nel complesso, queste politiche si caratterizzano per la particolare attenzione rivolta alla dimensione territoriale. Il territorio non è più inteso come semplice sfondo e piattaforma per lo sviluppo, come spazio statico e passivo, ma piuttosto come contesto complesso, dinamico e attivo, caratterizzato da proprie specificità e risorse⁸. Vi sono due tipi di questioni strettamente connesse ad un'impostazione di questo tipo: la questione delle specifiche dinamiche di sviluppo e la questione della delimitazione dei confini.

Innanzitutto, se ciascun territorio è inteso come il risultato di un lungo processo di sedimentazione di specifici connotati economici, storici, sociali e culturali, allora anche le possibili traiettorie e sequenze di sviluppo saranno molteplici ed eterogenee. Rispetto al tradizionale approccio allo sviluppo, basato su un unico modello applicabile ai diversi contesti territoriali, tali politiche si caratterizzano quindi per una maggiore attenzione alle peculiarità e alle risorse locali. In un certo senso i modelli di *policies* si "territorializzano", al fine di permettere uno sviluppo endogeno dei singoli contesti e la mobilitazione degli attori locali, veri protagonisti dello sviluppo.

In secondo luogo, emerge l'importanza della definizione dei confini, della delimitazione del territorio di riferimento. Quest'ultimo non viene considerato unicamente come condizione di possibilità delle dinamiche dei processi di sviluppo, ma anche e soprattutto quale esito di tali processi. Politiche come i Patti territoriali, i Patti territoriali per l'occupazione o Leader consentono infatti ai soggetti locali di individuare l'area di applicazione della misura e di "costruire" il territorio sulla base delle sue specifiche

⁸ Cfr. Pasqui, G. (2005) *Territori: progettare lo sviluppo*, Roma: Carocci.

esigenze e connotazioni. L'area di applicazione della misura non viene più identificata dall'alto, sulla base dei tradizionali confini amministrativi, ma viene piuttosto definita dagli attori locali, in relazione alle problematiche specifiche del contesto in cui essi vivono. E' inoltre possibile scorgere una certa evoluzione dei singoli strumenti normativi verso una sempre minore predeterminazione degli ambiti territoriali di riferimento. Se ad esempio le iniziative Leader I e II erano circoscritte alle aree rurali rientranti negli Obiettivi 1 e 5b, Leader + ha invece previsto la possibilità di scegliere aree non rientranti nel nuovo Obiettivo 2. Anche la normativa sui Patti territoriali, che in un primo momento circoscriveva lo strumento alle cosiddette "aree depresse", ha successivamente ampliato l'ambito d'applicazione del Patto a tutto il territorio nazionale consentendo così, almeno potenzialmente, l'identificazione di territori maggiormente omogenei dal punto di vista economico e sociale.

Rispetto alle politiche urbane, i programmi più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale pongono inoltre un maggior accento sulla necessità di integrare politiche settoriali differenti. Tale impostazione è condivisa, come si è visto, anche da alcune delle cosiddette politiche di rigenerazione urbana, ed in particolare Urban e Contratti di quartiere, ma sembra caratterizzare in modo più specifico le politiche di sviluppo territoriale, ed in particolare i Patti territoriali, i Leader e i Progetti integrati territoriali. L'obiettivo di *policy integration* caratterizza, infatti, tutti gli strumenti per lo sviluppo locale, sulla base dell'idea che lo sviluppo sia un processo complesso e multidimensionale che possa essere promosso solo attraverso la predisposizione di progetti integrati.

Per quanto riguarda infine il grado di partecipazione degli attori socio-economici, anche in questo caso, come nel caso delle politiche di rigenerazione urbana, la scelta di ampliare la platea degli attori coinvolti nel processo di *policy-making* non è unicamente finalizzata a reperire risorse finanziarie, ma è altresì volta a reperire risorse conoscitive e di consenso e mobilitare gli attori locali attorno ad una strategia di sviluppo condivisa. Tuttavia, a differenza delle politiche di rigenerazione urbana, dove l'accento è posto sulla partecipazione dei cittadini al processo decisionale, le politiche di sviluppo territoriale tendono a promuovere la creazione di partenariati tra attori portatori di interessi precostituiti. La dimensione "contrattuale" di tali politiche sembra quindi prevalere sulla dimensione deliberativa, che assume spesso una connotazione puramente retorica o funzionale al negoziato⁹.

⁹ Sul punto si veda Donolo, C. (2005) *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in "Stato e Mercato", n. 73 aprile, pp. 33-66.