



SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA STAGIONE DEI PATTI TERRITORIALI

1. Alcuni spunti per inquadrare la stagione della programmazione negoziata per lo sviluppo

Una nuova generazione di politiche di sviluppo dei territori matura nel contesto italiano ed europeo a cavallo tra gli anni ottanta e novanta. La collocazione temporale non è casuale. In quel periodo si verificano in Italia almeno tre eventi

1. l'easurimento definitivo di una lunga stagione di politiche di sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo rappresentate, per esempio, dagli strumenti speciali d'intervento quali la cassa per il mezzogiorno
2. l'introduzione delle logiche comunitarie della programmazione dei fondi strutturali che modificano l'impianto progettuale e operativo delle politiche di sviluppo: i partenariati; la logica bottom up; la progettazione integrata.
3. la crisi del sistema di regolazione politica che va sotto il nome di prima repubblica e l'emergere di una nuova classe dirigente locale, anche sull'onda della legge sull'elezione diretta dei Sindaci e dei presidenti della Provincia

Questi tre eventi hanno delineato:

- nuove condizioni di possibilità per l'avvio di una nuova stagione delle politiche di sviluppo territoriale che vedono sempre più come protagoniste le comunità locali con i loro attori, in primis i comuni con i loro sindaci.
- Definizione di interventi legislativi sulla programmazione negoziata dello sviluppo locale e dei relativi strumenti tra i quali i patti territoriali. In tal senso la strategia insita nell'idea di programmazione negoziata aveva una duplice valenza:
 - o quella relativa alla capacità di mobilitare risorse locali, sia pubbliche che private, nel ridisegno dello sviluppo locale ma anche –
 - o e soprattutto- quella di promuovere la collaborazione attiva e progettuale delle diverse amministrazioni, dal centrale al locale, con un rapporto di tipo contrattuale (non è un caso che in zona ovest abbiamo firmato il famoso "Contratto di patto" che doveva vincolare i comportamenti di ciascuno in modo coerente agli impegni negoziati e sottoscritti.) Ed è proprio da questa natura contrattuale che si ricava uno degli aspetti positivi della logica dei patti e cioè la dimensione Democratica, oltre che cooperativa, del progetto di sviluppo locale definito: il contratto rende trasparenti e noti a tutti i ruoli, gli impegni, le regole di utilizzo delle risorse, ecc. Altri strumenti come per esempio la legge 488/92 se da un lato rappresentano un sostegno economico prezioso per le imprese dei nostri territori che ha funzionato, dall'altro tagliano fuori gli enti locali da qualsiasi informazione in merito e quindi per noi risulta un po' più complicato sapere quali aziende stanno investendo, di quali tipologie di investimento si tratta, ecc. Con strumenti di questo tipo diventa più difficile per gli enti locali monitorare la politica industriale che si delinea nella nostra area. Di conseguenza risulta difficile valutare eventuali interventi a supporto di tali investimenti.

In questo contesto il quadro legislativo e le sperimentazioni sul fronte della ridefinizione dell'assetto istituzionale e dei poteri locali (leggi Bassanini; Titolo V della costituzione) ha rivestito un'importanza particolare nella ridefinizione del Contesto istituzionale delle politiche di sviluppo locale per almeno tre ragioni:

1. questi provvedimenti individuano nelle Regioni e negli Enti Locali i primi attori di una gamma di politiche per lo sviluppo locale (Patti; PIA, PISL; PRUSST, ecc).
2. intervengono su istituti già previsti dalla legislazione (per esempio gli accordi di programma le conferenze di servizio, ecc) e propongono nuovi istituti (per esempio le società di trasformazione urbana) contribuendo a rafforzare il ruolo di regia dello sviluppo da parte degli enti locali.
3. infine, definiscono i primi elementi di una "infrastrutturazione istituzionale" basata su un modello "negoziale" e "cooperativo" delle relazioni tra pubbliche amministrazioni e attori privati

Anche sul versante delle politiche attive del lavoro, sotto la spinta di nuovi interventi legislativi e del protagonismo degli Enti Locali, è cresciuta l'importanza della costruzione, alla scala dei territori, di strategie negoziali e cooperative che potessero integrare politiche del lavoro (specialmente nei confronti delle fasce deboli) azioni di orientamento e progetti formativi coerenti con uno scenario di sviluppo condiviso dagli attori sociali e istituzionali (il nostro protocollo sui saperi Locali e i progetti da esso scaturiti – Equal Spring, Equal Perla, POR, Convenzioni CPI, 1 euro per abitante, ecc. - sono testimonianza di questo tentativo).

2. Qualcosa sta cambiando: la fine di una stagione?

La progettazione territoriale dello sviluppo che è stata il cardine dell'approccio alle politiche innovative emerse nel corso degli anni novanta, è chiamata da una parte a consolidarsi nell'azione amministrativa ordinaria, lasciandosi alle spalle il suo carattere "straordinario", dall'altra a misurarsi con uno scenario in mutamento:

- la riforma della politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 (riduzione dell'ammontare delle risorse disponibili e nuove regole;
- i destini della programmazione negoziata: che fine farà? Quali saranno i nuovi strumenti? quale sarà lo spazio per politiche di sviluppo e del lavoro gestite a livello territoriale? Quale sarà il ruolo accordato ai territori e agli enti locali?

Tuttavia questa stagione della nuova programmazione ha prodotto nel corso degli anni novanta alcune esperienze significative che possono essere oggi considerate un punto di partenza per una nuova fase delle politiche di sviluppo territoriali. Pertanto occorre fare molta attenzione a non determinare una frattura totale con le esperienze realizzate in questi anni. Tra queste c'è certamente l'esperienza dei patti territoriali.

3. La lezione dei patti: cosa rilanciare

Non dappertutto la logica che sta alla base dell'idea di programmazione negoziata e dei patti in particolare è stata applicata correttamente, non sempre ha prodotto valore aggiunto:

- l'impatto economico dei patti sulle realtà locali non dappertutto ha generato i risultati attesi;
- è mancata una forte capacità selettiva. Probabilmente non tutti i patti avviati dovevano essere finanziati;
- l'incertezza del quadro normativo iniziale ha prodotto ritardi nelle erogazioni;
- non sempre si sono create vere coalizioni per lo sviluppo, talvolta si sono determinate a coalizioni nate per attingere a finanziamenti perpetuando così in uno strumentino nuovo una vecchia logica.

Ma rimane il fatto che in alcune realtà locali, al contrario, i patti hanno inaugurato una stagione positiva di interventi per lo sviluppo locale che sono riusciti ad integrare investimenti pubblici e investimenti privati

Dove hanno funzionato - e certamente la zona ovest rappresenta una esperienza di successo - i patti si possono configurare come una tappa di un più complesso percorso di sviluppo che può attingere dalle esperienze realizzate indicazioni di marcia importanti:

- hanno rappresentato per le comunità locali uno strumento importante per stimolare, connettere e regolare in modo negoziale il comportamento dei vari soggetti locali, utilizzandone conoscenze, competenze, progetti e attitudini cooperative;
- Hanno permesso di avviare processi di *governance* che hanno consentito di ragionare tra più Comuni di progetti di sviluppo economico e sociale di area vasta,
- Sono stati realizzati importanti progetti realizzati su scale più significative di quelle di un singolo Comune;
- Si è costruito un dialogo costruttivo con il mondo delle imprese e, cosa nuova, il territorio ha potuto monitorare l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate ai programmi di investimento presentati alle aziende. In molti casi questo ha permesso di avviare collaborazioni positive con diverse aziende.

- Si è realizzata un'importante esperienza di governo collegiale del territorio che ha superato i confini amministrativi.
- Alle comunità locali è stata data la possibilità di gestire direttamente importanti risorse economiche.

In questi anni di esistenza, il Patto Territoriale Zona Ovest è stato in grado di progredire oltre lo stadio iniziale di supporto a progetti sparsi, trasformandosi progressivamente in Agenzia di Sviluppo locale e concentrando gradualmente la propria azione su un certo numero di temi unificanti costruiti intorno a specifici elementi, integrando con particolare attenzione le risorse disponibili (sviluppo economico, ambiente, formazione, lavoro, turismo, cultura. ecc..).

Siamo consapevoli che la stagione dello strumento "patto territoriale" si avvia al termine, ma riteniamo che la logica di fondo che stimola i territori ad aggregarsi su scale diverse per cooperare, sia una logica che deve animare la nuova programmazione dei fondi strutturali 2007 - 2013 e la predisposizione di nuovi strumenti di sviluppo a cui possano avere accesso le comunità locali che amministrano. Questa convinzione è rafforzata dall'evidenza che per le specificità riscontrabili nei singoli ambiti territoriali, non si possono seguire percorsi predefiniti: il successo risiede nella capacità di individuare il sentiero di sviluppo dell'area a partire dal patrimonio socioeconomico esistente e nel mobilitare un mix di fattori economici e sociali, di intervento pubblico, di azioni private e nuove tecnologie. Quindi un approccio allo sviluppo di tipo bottom-up, continua a rappresentare a nostro avviso una chiave di successo per qualsiasi strategia di sostegno al territorio, di valorizzazione piena di tutte le risorse per creare condizioni di sviluppo effettive ed egualitarie. La logica dei patti, nonostante le criticità riscontrate nelle esperienze realizzate, ha rappresentato un buon grado di coerenza con questo approccio.

Si tratta dunque di creare condizioni istituzionali e normative che consentano alle comunità locali di valorizzare quell'apprendimento cooperativo, derivato dalla stagione della programmazione negoziata da cui i patti territoriali hanno avuto origine, "che lascia in eredità una significativa capacità al confronto di interessi e programmi", che non va dispersa, ma al contrario messa al servizio di strategie in grado di produrre per l'area vasta "nuovi vantaggi competitivi".

A cura di Rocco Ballacchino
Direttore Tecnico
Patto Territoriale Zona Ovest di Torino

Aprile 2006