



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

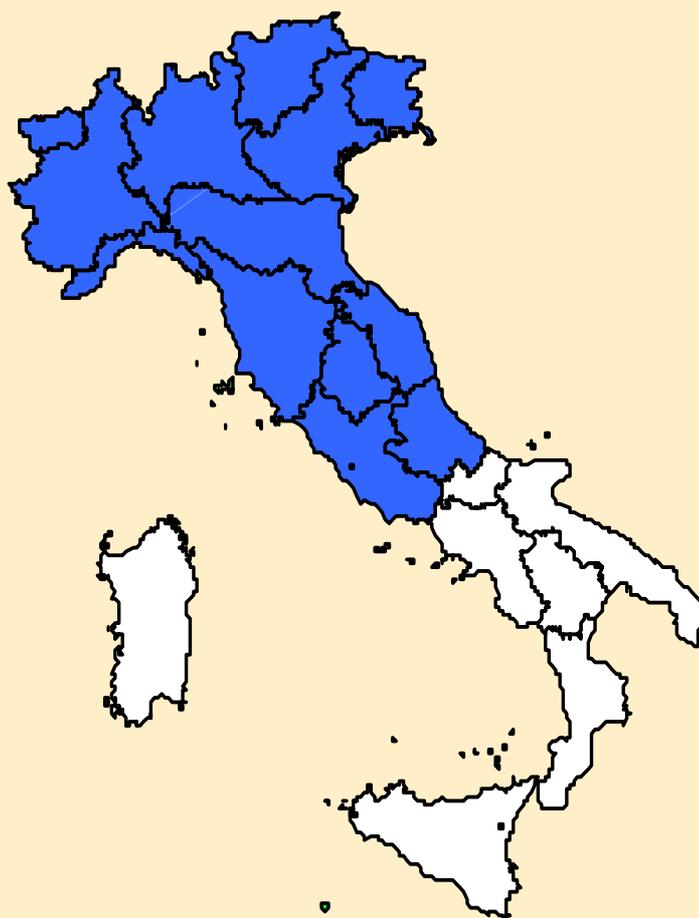
MONOGRAFICO n. 9

dell' **OSSERVATORIO**

ISSN: 1594/4573

Istituzionale e Normativo

**PRIMA ANALISI E COMPENDIUM DEI
PROGETTI DI SVILUPPO LOCALE NELLE
REGIONI DEL CENTRO NORD**



www.arlex.it

ISFOL

2006

Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche

Direzione editoriale

Claudio Tagliaferro

Dirigente Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche

Responsabile del Comitato di Redazione

Anna Maria Torsello

Comitato di Redazione

**Giuditta Occhiocupo, Francesco
Pomponi, Anna Tito, Anna Maria
Torsello**

ISFOL

Via G.B. Morgagni, 30/E – 00161 Roma

Tel. 06/445901 – Fax 06/44590446

E-mail: studi.normativi@isfol.it

**Area Sistemi Locali e
Integrazione delle Politiche**

ISSN: 1594/4573

Elaborazione grafica: Valter Belliscioni

Consulenza editoriale: Alessandro Mosca

La ricerca è stata cofinanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Mercato del Lavoro e dal Fondo Sociale Europeo ed è stata progettata e realizzata dal gruppo di lavoro sullo Sviluppo Locale diretto da **Claudio Tagliaferro** e composto da **Simona Acunzo, Lidia A. Barbieri, Alessandra Celi, Andrea Ficco, Valeria Iadevaia e Giovanna Zauli**.

In particolare, la redazione del testo è stata realizzata da **Claudio Tagliaferro, Alessandra Celi e Andrea Ficco**.

Direttore di ricerca: **Claudio Tagliaferro**.

Alla ricerca ha collaborato la società Ernst & Young, **Alessia Camba**.

Il volume è a cura di **Claudio Tagliaferro**, Dirigente Area Sistemi locali e Integrazione delle Politiche.

INDICE

PREMESSA	7
PRIMO CAPITOLO	
I Progetti e gli strumenti per lo sviluppo locale in Italia	11
1.1 Analisi di contesto.....	11
1.2 L’approccio teorico: la metodologia di indagine.....	17
SECONDO CAPITOLO	
Programmi di sviluppo locale nel centro nord	21
2.1 La rassegna dei programmi di sviluppo locale nelle regioni del Centro-Nord.....	21
2.2 La classificazione degli strumenti nelle regioni del Centro-Nord.....	22
2.3 Un confronto tra i progetti avviati nel Centro-Nord e nel mezzogiorno.....	28
2.4 L’approccio alla progettazione integrata territoriale.....	31
2.5 Un focus su Interreg III.....	46
TERZO CAPITOLO	
Indagine di campo	51
3.1 Un’analisi delle caratteristiche dei progetti di sviluppo locale.....	51
3.2 L’indagine di campo.....	52
3.3 l’analisi territoriale e gli ambiti di intervento.....	54
3.4 Il ruolo del partenariato.....	58
3.5 La valorizzazione del capitale umano.....	68
Bibliografia consultata e utilizzata	75
Allegato 1	
Questionario d’Indagine.....	76
Allegato 2	
Questionario Soggetti Territoriali.....	81

Premessa

L'Isfol, nell'ambito dell'Osservatorio sullo sviluppo locale ha effettuato delle indagini sui progetti di sviluppo a livello nazionale che hanno consentito di individuare mediante due distinte analisi tutte le iniziative progettuali nelle regioni del sud e del centro nord (di cui il compendium dei progetti di sviluppo locale nelle regioni del centro nord rappresenta il completamento), fornendo una panoramica utile per ulteriori analisi e approfondimenti.

L'Osservatorio è lo strumento esplicitamente orientato a fornire alle Amministrazioni locali indicazioni utili ad orientare le azioni (risorse umane inutilizzate, bisogni di innovazione, crescita o declino di settori economici, progettazione più strategica, etc.) da intraprendere.

Il tutto nasce in considerazione dell'importanza del tema dello sviluppo locale, o più propriamente della dimensione locale dello sviluppo che continua ad essere oggetto di particolare attenzione a livello regionale, nazionale e comunitario, soprattutto in questo momento in cui stanno maturando riflessioni sugli esiti delle esperienze concluse ed in corso, e si stanno formulando indicazioni e proposte per la programmazione,

nel quadro della politica di coesione del periodo 2007-2013.

A partire dal 2003 l'Istituto ha avviato una serie di azioni volte a leggere in modo integrato le esperienze maturate, nella logica di individuare alcuni fattori determinanti nella programmazione e nella governance delle politiche di sviluppo poste in essere a livello locale.

L'impegno dell'ISFOL è stato tale da costituire formalmente nel 2005 un'area "Sistemi Locali ed Integrazione delle Politiche" interamente dedicata ai temi dello sviluppo e delle politiche per il territorio.

Le attività hanno interessato gli strumenti ed i programmi, sia di derivazione comunitaria che nazionale, messi in campo a partire dal 1995¹ focalizzando la sua attenzione sugli interventi (PIT, PIS, PISL, PdA, PIA) realizzati attraverso i programmi comunitari del periodo 2000-2006 nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord.

Le tematiche che, a partire dalle osservazioni svolte, risultano determinanti nell'approccio alla dimensione locale dello sviluppo e su cui abbia-

¹ *Patti territoriali, Patti territoriali per l'occupazione, Contratti d'area, Programmi Leader, PIC Urban*

mo focalizzato l'attenzione sono:

- le caratteristiche organizzative e procedurali che connotano i differenti modelli regionali di programmazione, di governo e gestione dei programmi di sviluppo locale;
- le capacità e modalità di integrazione generale delle aree tematiche e degli interventi ed in particolare di quelli destinati alla promozione delle politiche attive per l'occupazione, ed alla valorizzazione del capitale umano all'interno dei programmi;
- le caratteristiche delle governance e dei partenariati messi in atto a livello locale, per la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale.

Le politiche di sostegno alle risorse umane non sono in generale considerate quale obiettivo prioritario degli strumenti di programmazione ciò emerge in particolar modo nei PIT sui quali è stato realizzata un'analisi ad hoc.

Oggi, alla luce delle esperienze operative maturate, le analisi hanno rilevato che l'integrazione tra le politiche attive del lavoro, della formazione e politiche di sviluppo sono un obiettivo indispensabile. Nelle prospettive della nuova programmazione nazionale occorre quindi superare tale limite attraverso uno studio approfondito dei territori dal quale deve emergere un quadro effettivo di necessità, di fabbisogni formativi e

professionali in grado di migliorare le condizioni delle economie di contesto. In questa visuale assumono rilevanza particolare i fenomeni di sviluppo "spontaneo" dei territori, rappresentati prevalentemente dai distretti industriali e dei sistemi produttivi locali. Dalle esperienze di progettazione territoriale si evince come alcuni elementi strategici determinanti risultino interessanti e possano essere implementati anche in realtà di sviluppo "spontaneo", che potrebbero rientrare in una strategia di sistema. Elementi quali la promozione e programmazione di "interventi di sviluppo" concertati e integrati in grado di limitare i fenomeni in corso (delocalizzazione, internazionalizzazione, crisi provocate dalla nuova competizione globale); la coniugazione degli strumenti normativi di riferimento per la programmazione degli interventi dello sviluppo locale, che spesso coincidono con quelli della programmazione negoziata; l'estensione in un'ottica di evoluzione del distretto da unità produttiva a sistema economico-sociale delle norme per i distretti industriali ai sistemi produttivi locali, consorzi di sviluppo per i distretti rurali ed agro-alimentari, come previsto anche dalla legge finanziaria 2006. Nel Documento Strategico Preliminare Nazionale², le "amministrazioni regio-

² Predisposto dal Comitato coordinato dal MEF-DPS

nali e locali intendono proseguire nel sostenere e migliorare le esperienze di progettazione territoriale sin qui maturate” e di tradurre le linee di politica generale in strategie e interventi di livello locale legate alle specifiche risorse e caratteristiche dei territori. Sul versante FSE nei programmi degli obiettivi “Convergenza” e “Competitività” per la programmazione 2007/13, è previsto che il fondo sostenga la promozione e il mainstreaming delle azioni innovative così come la cooperazione transnazionale e interregionale, in particolare attraverso la condivisione di informazioni, esperienze, risultati e buone pratiche e attraverso lo sviluppo di approcci complementari e di azioni coordinate o congiunte, volte a rafforzare i sistemi, quindi il complesso degli attori locali impegnati, a vario titolo, nell’implementazione delle politiche per l’occupazione e per le risorse umane.

Tra le esigenze, di carattere generale, che emergono rispetto alle esperienze maturate nel corso della fase di programmazione in atto, sulle quali l’Isfol intende fornire un contributo operativo, risultano significative:

- una più coraggiosa identificazione di priorità, seguita da forte selettività e buona valutazione, diffusa e partecipata;
- una apertura del “locale” alla conoscenza esterna, detenuta dalle Università, dalla ban-

che, dai gestori di multi-utilities, dai mediatori dei flussi internazionali di turismo e dalle istituzioni italiane all’estero sia di rango nazionale che regionale;

- l’integrazione fra diverse scale di programmazione, locale e di area vasta, nazionale e internazionale;
- la necessità di assicurare un significativo miglioramento della capacity-building delle amministrazioni locali.
- l’esigenza di intervenire per modificare l’organizzazione del lavoro affinché sia resa effettiva la possibilità di accedere al MDL delle categorie svantaggiate, quella di apprendere lungo tutto l’arco della vita e quella di conciliare la vita lavorativa con quella familiare.
- la necessità, da un lato, di far fronte alla segmentazione che caratterizza sempre più il mercato del lavoro a livello nazionale, dall’altro di tenere conto delle forti differenze presenti nei contesti territoriali di riferimento.

L’Isfol si pone in questo contesto, come il soggetto idoneo ad accompagnare attraverso azioni di studio, analisi, monitoraggio e consulenza, le amministrazioni centrali, le regioni e le altre istituzioni locali al fine di realizzare uno svilup-

po più strategico rispetto alle politiche dell'occupazione, all'emersione del lavoro non regolare e alla formazione.

Claudio Tagliaferro

Dirigente Area Sviluppo Locale e Integrazione delle Politiche



I Progetti e gli strumenti per lo sviluppo locale in Italia

1.1 Analisi di contesto

Il tema dello sviluppo locale ha assunto in Italia un'importanza crescente negli ultimi decenni, e in special modo a partire dalla riforma del 1992 che ha segnato l'abbandono delle politiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno "calate dall'alto" ed ha avviato, con l'istituzione dei Patti Territoriali, un nuovo processo di sviluppo territoriale fondato sulla valorizzazione delle specificità e delle vocazioni locali. Di proposito abbiamo utilizzato la parola "tema". Lo sviluppo locale, infatti, non è una materia, ma un obiettivo strategico la cui realizzazione è correlata alla definizione ed attuazione di una serie di politiche distinte tra loro, ma trasversalmente connesse in funzione di quel risultato. Ne deriva che un'efficiente pianificazione delle politiche economiche, finanziarie, infrastrutturali, urbanistiche, ambientali, di ricerca e progresso tecnologico, sociali, occupazionali e formative, concorrono non solo al miglioramento dei singoli settori di riferimento, ma anche allo sviluppo del territorio, favorendo la riduzione dei divari tra le diverse zone geografiche del Paese.

In quanto obiettivo strategico, attualmente lo sviluppo locale è il pilastro delle politiche non solo nazionali, ma anche comunitarie e soprattutto regionali; la governance dello stesso, pertanto, si poggia su un insieme di "regole" da esaminare e raccordare.

Al fine di ricostruire lo scenario istituzionale, non si può non affermare che Stato, Regioni e Unione Europea hanno assunto un ruolo differente, nel corso degli anni, nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo locale. Ripercorrendo sinteticamente in linea evolutiva le scelte politico-istituzionali, si evidenzia che nella realtà italiana del dopoguerra, caratterizzata da un sistema fondato su principi di protezione pubblica degli interessi collettivi, lo Stato e le Amministrazioni centrali esercitavano un ruolo assolutamente preminente nella programmazione e gestione delle politiche economiche e sociali e delle iniziative connesse allo sviluppo.

Tuttavia, a partire dagli anni '90 si è prodotta una forte inversione di tendenza, conseguente ad una serie di fattori. Innanzitutto, con l'affermarsi di un costante impegno comunitario nella promozione ed attuazione di politiche sociali e di sviluppo, un nuovo attore, fino ad allora di scarso rilievo, si è imposto nella programmazione e gestione di tali politiche: l'Unione Europea. Tale attore, pur non sostituendosi ai singoli Stati membri, in quanto entità sovra-nazionale ha contribuito non solo alla definizione di una nuova architettura istituzionale, ma all'uropeizzazione dei modelli di governance adottati per la gestione delle politiche medesime.

E' stato così introdotto nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà, sancito dal trattato di Maastricht del 1992, che ha determinato la riforma della Pubblica amministrazione e introdotto principi di decentramento che implicano un ruolo sempre più marcato delle Regioni e delle autonomie locali.

L'attenzione per la dimensione locale è andata pertanto rafforzandosi nel corso degli anni, promuovendo, in special modo, il ruolo degli enti locali e regionali. Parlare di sviluppo locale e di territorio, quindi, ci porta ad apprezzare la rivalutazione di questo binomio, senza peraltro dimenticare che ogni territorio costituisce le radici e il nutrimento di ogni forma di sistema di sviluppo locale. In particolare i nuovi assetti istituzionali sono influenzati dalla riforma delle norme del Titolo V della Costituzione

che viene a sancire l'ulteriore e definitivo passaggio ad un sistema di competenze che affida in larga parte al livello regionale e a quello locale le sorti dello sviluppo locale.

Per la definizione dello sviluppo locale, senza richiamare l'ampia letteratura sull'argomento, ma soffermandoci sui due concetti di "sviluppo" e di "locale", vogliamo riconsiderare il ruolo del territorio: si potrebbe dire che occorre passare dall'idea dello "sviluppo del territorio" a quella dei "territori dello sviluppo". In quest'ottica¹ lo sviluppo non è concepito come un processo che dal centro si diffonde (in maniera spontanea o forzata) al territorio periferico, ma come un processo che ha origine negli specifici territori in cui i sistemi economici di produzione e di scambio si rafforzano e si espandono secondo una dinamica cumulativa ed interattiva.

I "territori dello sviluppo" sono, quindi, quegli spazi antropizzati sui quali insistono i sistemi locali e sono dunque l'espressione spaziale dei sistemi economici locali; in quanto tali, essi si configurano sulla base delle dinamiche economiche e non corrispondono ad alcuna ripartizione amministrativa precostituita.

La nozione di "sistema locale è fondamentale e strategica per lo sviluppo locale": fondamentale perché lo sviluppo locale va inteso proprio come lo sviluppo dei sistemi locali, e strategica perché la chiave sistemica va utilizzata per la progettazione delle politiche di sviluppo, individuando dinamiche sulle quali si può intervenire in maniera organica ed unitaria. I sistemi locali costituiscono degli insiemi territorialmente localizzati di elementi (costituiti da soggetti, risorse e funzioni) più le relazioni tra gli stessi. Sono proprio le caratteristiche degli elementi, il loro numero, la natura e l'intensità delle interazioni tra di questi che determinano la particolare configurazione di ogni sistema locale.

Paradossalmente si può sostenere che il rafforzarsi delle dinamiche della globalizzazione non ha tolto spazio o peso alle dinamiche locali, ma ne ha invece esaltato il ruolo.

Tre sono gli elementi che hanno una forte collocazione locale e che sono importanti per consentire ai sistemi locali di giocare le loro prospettive di sviluppo in un contesto di globalizzazione (sui primi due si accentrano gli studi e le analisi dell'Isfol):

- il capitale umano che riguarda la capacità degli individui di essere fattori di produzione in senso stretto;
- il capitale sociale, quale complesso di modelli di comportamento, di valori che sono patrimonio di una collettività;
- l'infrastruttura e la tecnologia.

In Italia, gli strumenti di pianificazione e attuazione relativi allo sviluppo economico regionale trovano origine a diversi livelli istituzionali:

- strumenti di derivazione comunitaria;
- strumenti previsti dalla normativa nazionale;
- strumenti attivati attraverso programmazione locale, leggi regionali e iniziative locali.

Soffermando in particolare l'attenzione sull'ultimo livello, quello regionale, i dispositivi di cui le amministrazioni si avvalgono per la promozione delle politiche del lavoro e dello sviluppo locale sono riconducibili a due tipologie:

1. programmazione delle politiche regionali in materia di occupazione;
2. programmazione negoziata.

Rispetto alla prima tipologia, la gamma di strumentazione e di documenti programmatici per il lavoro

¹ cfr. S. Fadda: *Appunti sullo sviluppo locale*, 2003

comprende: piani di azione locali, patti per lo sviluppo e per il lavoro, piani regionali per l'occupazione, piani regionali per il lavoro specifici, documenti di intesa programmatica, documenti di programmazione di azioni per l'occupazione.

Sulla definizione della programmazione locale influiscono, in ogni caso, specificità e caratteristiche peculiari delle diverse aree dell'Italia, che determinano scelte e preferenze in grado di contribuire meglio a contrastare le maggiori criticità e contribuire a recuperare ritardi e difficoltà.

Nel Centro-Nord, dove il tasso di disoccupazione è più vicino alla media europea, i piani di intervento regionali sono orientati prevalentemente a contrastare la carenza di manodopera, il difficile inserimento di lavoratori extracomunitari e l'esigenza di innalzare i livelli di formazione dei giovani, mentre nelle Regioni del Sud quasi tutti gli interventi sono stati disposti per fronteggiare le emergenze occupazionali, con l'obiettivo di accrescere la competitività delle imprese. La logica in cui si muovono è, quindi, quella del sostegno all'occupazione attraverso lo sviluppo locale promosso in modo trasversale e secondo un approccio integrato e dal basso (bottom-up).

La programmazione negoziata è una metodologia che permette di regolare gli interventi di una molteplicità di soggetti pubblici e privati, in funzione della gestione unitaria delle risorse finanziarie. Essa ha un duplice obiettivo: da una parte consentire una gestione coordinata degli strumenti di programmazione propri dei soggetti istituzionali, dall'altra favorire e incoraggiare un processo di decisione "dal basso" di tutti i soggetti pubblici e privati interessati ai temi dello sviluppo territoriale, utilizzando, come indicato prima, lo strumento della concertazione (accordo tra Istituzioni e Parti Sociali).

I programmi analizzati dall'Isfol sono stati prescelti sulla base di tre elementi: il grado di cooperazione interistituzionale (sia orizzontale sia verticale), il ricorso alla concertazione (composizione e intensità del partenariato sociale ed economico), la rilevanza degli interventi (in termini di incidenza a livello locale sulle politiche attive del lavoro e della formazione).

Tali programmi sono:

- Patti territoriali: sono definiti dalla Legge 662/96, come "l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...) relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale". I Patti territoriali nazionali istituiti nel 1995 (1° generazione) e modificati nel 1997 (2° generazione) sono stati promossi sull'intero territorio nazionale e realizzano interventi nel settore manifatturiero, agricolo e del turismo
- Patti Territoriali per l'Occupazione Europei: iniziativa promossa a livello comunitario nelle aree degli ob. 2 e ob. 1 per il periodo 1994-99, volta a favorire la creazione di un'ampia partnership finalizzata a soddisfare i bisogni del territorio e a promuovere la creazione di occupazione in diversi settori
- Contratti d'area: sono caratterizzati da protocolli tra le parti sociali che prevedono particolari forme di flessibilità del lavoro
- Programmi Leader (II e plus) finalizzati alla promozione dello sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali. Il Leader II è stato attivato nel periodo di programmazione comunitaria 1994-1999, mentre Leader + si riferisce al periodo 2000-2006
- Programmi Urban (I e II): iniziative comunitarie che mirano allo sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi. Dopo una fase Urban I nel periodo 1994-1999, Urban II è volta più specificamente a promuovere l'elaborazione e l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero socioeconomico delle zone urbane in crisi
- Progetti Integrati Territoriali: definiti come un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario, sono previsti nel QCS Obiettivo 1 2000-2006

e realizzati dalle Regioni. Ad essi sono state destinate quote consistenti delle risorse dei fondi comunitari. Attraverso il medesimo strumento, con le risorse dei Docup Ob. 2, sono stati realizzati progetti integrati nelle Regioni del Centro Nord con minore peso finanziario e differenti denominazioni (PIT, PISL, PdA, PI, PIA).

La natura pattizia dei progetti di sviluppo locale rende necessaria una riflessione sui rapporti che intercorrono tra le politiche di sviluppo locale e le politiche del lavoro. La concertazione locale si è trasformata nel tempo in quella che, appunto, possiamo considerare uno strumento di politica di sviluppo. In questa politica è sempre chiamato in causa il concetto di integrazione.

Gli strumenti di programmazione comunitaria tra cui le iniziative regionali, favoriscono interventi integrati tra sostegno dello sviluppo locale e politiche del lavoro, della formazione e della inclusione sociale. Sono previste azioni volte ad implementare i sistemi locali di sviluppo dell'occupazione, attraverso, ad esempio, iniziative volte alla promozione dei patti formativi territoriali, al sostegno dello sviluppo di reti locali nel campo dell'economia sociale ed all'individuazione di nuovi bacini di impiego, allo sviluppo del più stretto legame possibile tra le politiche formative, le politiche del lavoro e le politiche sociali. Nel rapporto tra i progetti di sviluppo locale e le politiche attive del lavoro, dunque, diventa rilevante il carattere della concertazione tra le parti sociali, la specificazione delle politiche locali del lavoro e della formazione, la governance, almeno nel senso dell'integrazione tra strumenti diversi (infrastrutture da un lato, politiche per il fattore umano dall'altro). C'è da evidenziare che anche se i progetti prevedano la concertazione con le parti sociali, non è detto che ci sia: infatti, in molti casi di aree meno sviluppate, anche le parti sociali sono meno presenti. In questa fattispecie di concertazione sociale locale, non vi sarà uno scambio occupazione-flessibilità e le politiche del lavoro rischiano di diventare poco rilevanti.

Quando la concertazione è, invece, fondata, le politiche del lavoro sono un elemento importante dei progetti di sviluppo. In questi casi, sono molto rilevanti le politiche per l'impiego, la formazione per la riqualificazione dei lavoratori, le politiche passive del lavoro, l'applicazione delle leggi sulla flessibilità del lavoro. Il problema che nasce in queste circostanze, tuttavia, riguarda la natura strumentale delle politiche del lavoro chiamate ad operare. Spesso, la formazione serve a superare fasi di transizione nell'occupazione, mentre i servizi per l'impiego sono utilizzati al solo scopo di provvedere i sussidi di disoccupazione. L'elemento che risulta determinante ai fini dell'integrazione delle politiche del lavoro nei progetti di sviluppo locale riguarda dunque, le caratteristiche della concertazione, la forza e la rappresentatività delle parti sociali rispetto ai partner istituzionali ed i processi di formazione dei partenariati locali. Il fatto è che spesso, nell'ambito delle politiche dello sviluppo, le politiche attive del lavoro e dell'occupazione sono considerate più come semplici obiettivi che come vere e proprie strategie. La rilevanza del tema dello sviluppo locale ha portato ad avviare una serie di riflessioni e di studi su "Programmi di Sviluppo Locale", con l'obiettivo di analizzare l'integrazione tra le politiche del lavoro, le politiche formative ed evidenziare le modalità e le forme di Governance messe in atto ². Dai risultati degli studi realizzati emerge un universo composto da 769 iniziative di Sviluppo Locale ³

² *L'obiettivo generale è costituire un vero e proprio "Osservatorio" che, attraverso una rilevazione ed analisi delle iniziative di sviluppo locale attivate sull'intero territorio nazionale, permetta una analisi più approfondita ed un confronto più ampio sulle differenze e sugli elementi in comune che caratterizzano i diversi programmi*

³ *Va evidenziato che dalle analisi effettuate sono stati esclusi quegli strumenti che per caratteristiche e modalità di realizzazione non si configurano come programmi di sviluppo locale in senso stretto. In particolare, non sono stati presi in considerazione gli Accordi di Programma Quadro, in quanto mancano della configurazione di strumento di Sviluppo Locale promosso dal basso (approccio bottom-up), i Contratti di Programma in quanto mancano della componente partenariale nel processo di programmazione e attuazione degli interventi ed i Programmi di Iniziativa Comunitaria Interreg III (finalizzati a promuovere la cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale) in quanto viene a mancare la configurazione territoriale degli stessi*

attivate nel decennio 1995-2005 sull'intero territorio italiano di cui 325 iniziative nelle 13 regioni del Centro-Nord Italia e 444 nelle 7 regioni del Sud. Analizzando la diffusione delle tipologie dei programmi, si evidenzia che:

- a) i Patti territoriali risultano essere tra gli strumenti più diffusi ed è rilevante sottolineare come la loro diffusione nelle regioni del Centro-Nord sia molto simile a quella registrata nelle regioni del Sud. In particolare, i Patti risultano essere lo strumento di sviluppo locale in assoluto più diffuso sui territori delle regioni obiettivo 1, nelle quali si evidenzia una distinzione tra le diverse tipologie di patto territoriale: Patti Generalisti (16,4%), Patti Agricoli (13,7%), Patti Agricoltura e Pesca (1,4%), Patti Turismo (0,9%), Patti Pesca (0,2%), Patti legati alla definizione di un protocollo aggiuntivo (0,5%). Nelle regioni del centro Nord i Patti hanno una percentuale di diffusione del 22,2%;
- b) i Patti Territoriali per l'Occupazione Europei (PTO) sono 8 nelle regioni dell'ob. 1, con una incidenza sul totale dei programmi di sviluppo locale pari al 1,8%, mentre nel centro nord l'incidenza si abbassa allo 0,3%;
- c) i Contratti d'area rappresentano il 3,4% del totale dei progetti di sviluppo locale attivati nelle regioni obiettivo 1, mentre nel nord sono stati realizzati solo dalle regioni Liguria, Umbria e Lazio con l'incidenza dell'1% del totale;
- d) i Programmi di iniziativa comunitaria Leader (II e plus) sono gli strumenti comunitari presenti in tutte le regioni italiane e tra quelli più diffusi, insieme ai Patti territoriali. Vale sottolineare la forte incidenza nelle regioni del centro nord delle iniziative Leader + che raggiungono nel complesso il 23,4% del totale, nel Sud invece, le iniziative (riferite al programma leader II) raggiungono il 25,9% del totale per la forte rilevanza strategica che il settore agricolo riveste nelle economie di queste regioni;
- e) i Programmi di iniziativa comunitaria Urban (I e II) rappresentano nel sud il 3,8% dei programmi attivati e nel centro-nord l'1,5% (in tale dato sono comprese sia le iniziative nate nel corso del ciclo di programmazione 1994-99 - Urban I - che quelle della programmazione 2000-2006 - Urban II);
- f) per quanto attiene alla Progettazione Integrata (Progetti Integrati Territoriali nelle regioni dell'obiettivo 1 e PISL nelle regioni del centro-nord), si rileva che nelle regioni del Centro-Nord, i PISL sono tra gli strumenti nazionali di maggior diffusione, insieme ai Patti Territoriali. Il peso assunto nel Centro Nord è del 51,7% rispetto a tutti i progetti attivati, mentre, anche in considerazione delle diverse modalità di attuazione, il peso assunto dai PIT nelle regioni ob. 1, è pari al 32 % dei progetti avviati.

Le analisi condotte⁴ hanno comunque consentito di mettere in evidenza alcune caratteristiche positive che potrebbero essere assunte come prassi promettenti per i progetti di sviluppo locale.

In particolare, emerge che nelle iniziative di sviluppo locale si ottengono risultati di processo migliori quando:

- è bassa o nulla la separazione tra momento concertativo e progettuale e momento della gestione operativa dei progetti di sviluppo;
- ciascun partner fornisce un apporto significativo sia nelle fasi di concertazione che di gestione;
- la scala dell'intervento sia territoriale che di budget non deve essere elevata;

⁴ Sviluppo locale. Prima analisi e compendium nelle Regioni dell'Obiettivo 1 - Temie Strumenti 2004; I PIT nelle Regioni Ob. 1. Una prima rilevazione ed analisi. - Osservatorio Istituzionale e Normativo n. monografico 4/2004; Analisi dei modelli di governance regionali delle politiche del lavoro e dello sviluppo locale - Osservatorio Istituzionale e Normativo n. monografico 1/2005; Prassi promettenti di sviluppo locale, di prossima pubblicazione; Programmi di sviluppo locale nel Centro Nord, di prossima pubblicazione

- è possibile operare rimodulazioni e revisioni in un quadro definito proceduralmente e tipologicamente;
- è presente un attore che riesca ad interpretare in pieno il ruolo di animatore, con una forte motivazione rispetto al successo e all'efficacia degli interventi di sviluppo progettati.

L'Isfol individua le seguenti azioni da supportare e valorizzare nel prossimo periodo di programmazione:

- rafforzamento della cooperazione tra soggetti pubblici e privati al fine di creare e gestire risorse comuni specificamente individuate per rispondere alle esigenze di sviluppo e caratteristiche del territorio (sistema locale). Si tratta in sostanza di promuovere la creazione di partenariati e di modelli di governance in grado di esprimere capacità tecniche e competenze considerate determinanti per il buon esito degli interventi;
- integrazione programmatica e attuativa degli specifici interventi individuati per rispondere alle esigenze di sviluppo e caratteristiche del territorio; questo significa far convergere ed integrare politiche e strumenti di sostegno e orientamento verso l'obiettivo individuato senza riservare a nessuno di essi un ruolo ancillare;
- diffusione della conoscenza e promozione di tutti i dispositivi per lo sviluppo del potenziale occupazionale insito nei programmi di sviluppo locale;
- eliminazione, o riduzione, delle sovrapposizioni, negli stessi territori e per gli stessi settori, di programmi di sviluppo. E' stato frequentemente rilevato un eccessivo numero di interventi che coprono quasi integralmente i territori e rispetto ai quali non sempre si riescono ad intravedere logiche precise in merito ad eventuali strategie di intervento, con un forte rischio di dispersione di risorse.

Le azioni suggerite risultano, inoltre, in linea con quelle indicate dalla proposta comunitaria per la politica di coesione 2007-2013 che, sia nell'obiettivo convergenza sia in quello competitività, individua tra le priorità:

- l'allargamento e il miglioramento degli investimenti in capitale umano;
- il rafforzamento della capacità istituzionale della P.A.;
- il finanziamento di progetti in settori caratterizzati da mutamenti economici e sociali o da ristrutturazioni derivanti dalla globalizzazione (distretti);
- più in generale il perseguimento di una ampia coerenza con la SEO.

1.2 L'approccio teorico: la metodologia di indagine

Una prima fase del piano di lavoro dell'ISFOL sullo sviluppo locale ha avuto ad oggetto l'analisi dei programmi di sviluppo locale nelle regioni Obiettivo 1¹, che ha consentito di ricostruire un quadro conoscitivo il più completo possibile degli strumenti ad oggi attivati nelle regioni meridionali - per un totale di 383 iniziative per le regioni dell'Obiettivo 1 (compreso il Molise). Le iniziative consistono in Patti Territoriali, Contratti d'Area, Programmi di Iniziativa Comunitaria Leader II, Urban I e II e i Progetti Integrati Territoriali approvati o in fase di selezione al 31/12/03.

L'indagine ha reso possibile, inoltre, l'acquisizione di alcuni elementi conoscitivi di approfondimento (attraverso un'indagine diretta su un campione rappresentativo di progetti) sul ruolo svolto dal partenariato - e dunque il funzionamento dei meccanismi di governance attivati - e le ricadute delle iniziative sulla valorizzazione del capitale umano. La ricerca Raccolta e classificazione dei progetti attivati nell'ambito di Programmi di sviluppo locale nelle Regioni del Centro Nord è nata dunque con l'intento di proseguire nel percorso avviato - da realizzarsi in primo luogo attraverso una indagine censimentale dei programmi di sviluppo locale - che offra spunti di riflessione utili ad una migliore definizione e caratterizzazione del concetto di sviluppo locale. A questo obiettivo generale si accompagnano alcuni obiettivi conoscitivi specifici che mirano - attraverso lo studio dei progetti avviati e l'indagine di campo o alla comprensione di due fenomeni di particolare interesse: gli impatti occupazionali prodotti e le modalità di governance e di concertazione messe in atto nei contesti territoriali specifici. Gli obiettivi specifici sono legati al completamento dell'Osservatorio sullo sviluppo locale da realizzare attraverso:

- una rassegna dei programmi di sviluppo attivati, finalizzata all'identificazione dei programmi da analizzare più nello specifico;
- una raccolta sistematizzata di informazioni relative ai progetti attivati sul territorio nell'ambito dei programmi selezionati finalizzata a censire tutti i progetti attivati nel Centro Nord;
- la realizzazione di una indagine di campo finalizzata ad acquisire ulteriori elementi conoscitivi sui progetti utili all'analisi;
- la rilevazione ed analisi di diversi modelli di partenariato e di concertazione messi in atto nell'ambito dei progetti;
- l'analisi dell'impatto degli interventi sulla dimensione delle politiche attive del lavoro e della formazione a livello locale.

Questo volume contiene i risultati delle analisi censuarie e di campo finalizzate al completamento dell'Osservatorio per lo sviluppo locale. Più nello specifico, esso è strutturato in alcuni capitoli che ripercorrono gli step di ricerca realizzati per il conseguimento degli obiettivi. La prima sezione riguarda la descrizione dell'approccio teorico di base e della metodologia di lavoro adottata; la seconda sezione contiene la rassegna dei programmi analizzati nei loro obiettivi, caratteristiche, modalità di attuazione e stato di avanzamento, finalizzata alla selezione di quelli configurabili come strumenti di sviluppo locale che rispondessero ai criteri definiti; la terza sezione contiene i risultati del lavoro di censimento dei progetti attivati all'interno degli strumenti selezionati, nelle loro caratteristiche generali e specifiche, unitamente contiene i risultati dell'indagine di campo sui progetti censiti. L'analisi dell'esperienza già condotta nelle regioni obiettivo 1 consente di mettere a fuoco le criticità emerse che possono essere sinteticamente ricondotte ad alcune ulteriori esigenze conoscitive da soddisfare.

¹ ISFOL, *Sviluppo locale: Prima analisi e Compendium dei programmi nell'obiettivo 1, Studi e Ricerche, Novembre 2004*

Quali:

- Dare continuità e sistematicità al monitoraggio sui programmi di sviluppo locale: la creazione di un Osservatorio sullo sviluppo locale costituisce il punto di partenza privilegiato per la comprensione dei fenomeni locali e per la messa a punto di azioni integrate e finalizzate agli obiettivi di miglioramento delle condizioni occupazionali dei residenti. Al fine di aumentare la competitività dei territori occorre essere pronti a coglierne i segnali, attraverso un meccanismo di analisi e di diagnosi costante dei diversi temi su cui si declina lo sviluppo locale (occupazione, capitale sociale ed empowerment, emersione dal lavoro nero, pianificazione territoriale strategica, innovazione tecnologica, internazionalizzazione, finanza, etc.) unitamente all'attenzione allo scambio di buone prassi ed al coinvolgimento continuo degli attori dello sviluppo locale, sia a livello nazionale sia internazionale;
- Ampliare il quadro conoscitivo dello sviluppo locale in Italia: l'analisi dei programmi di sviluppo locale nelle regioni obiettivo 1 ha portato alla definizione di un Compendium delle iniziative realizzate. Al fine di porre le basi informative per un Osservatorio nazionale si rende necessario estendere l'analisi a tutti i programmi attivati a livello territoriale estendendo l'attività di ricognizione anche alle regioni del centro nord. In tal modo, è possibile operare un confronto sulle differenze e punti di contatto che caratterizzano gli interventi di sviluppo territoriale ed operare una 'clusterizzazione' dei fenomeni e delle ricadute a livello nazionale.

La raccolta e classificazione dei progetti attivati nell'ambito di Programmi di sviluppo locale nelle Regioni del Centro Nord si pone l'obiettivo di comprendere la concentrazione e l'integrazione delle diverse politiche di sviluppo attivate grazie al supporto di dispositivi di sostegno di diversa natura. Gli strumenti prodotti dalle politiche nazionali e comunitarie a sostegno dello sviluppo locale hanno dato vita ad una gamma ampia e diversificata di esperienze accomunate dall'adozione di alcuni principi comuni (approccio bottom up, intersectorialità degli interventi, coinvolgimento attivo dei diversi attori). Tuttavia, la valorizzazione delle opportunità offerte dalle recenti politiche di sviluppo richiede la presenza di condizioni idonee ad interpretare le diverse conoscenze ed esperienze accumulate, pena la dispersione degli sforzi profusi dagli attori locali. Sulla base di questa esigenza nasce la presente ricerca che, nell'ottica della costruzione di un osservatorio delle diverse esperienze dello sviluppo locale, offre un contributo di conoscenza e di prima interpretazione trasversale ai diversi strumenti attivi nei contesti regionali. Al fine, dunque, di ricostruire l'universo dei progetti di sviluppo locale attivi nelle regioni del Centro Nord, consapevoli della frammentarietà e lacunosità delle informazioni disponibili, si è costruito il cammino di analisi in modo da ripercorrere la filiera della conoscenza dello sviluppo locale in un percorso che va dal generale al particolare - utilizzando una metodologia consolidata che prevede la realizzazione di tre fasi propedeutiche l'una all'altra:

- un'attività desk finalizzata a ricostruire l'intero universo dei programmi e di sviluppo locale nelle regioni del Centro Nord Italia;
- un'attività di censimento delle iniziative di sviluppo locale realizzate nell'ambito dei programmi selezionati attraverso la raccolta delle informazioni rilevanti basate su una griglia di rilevazione (di cui al CD Rom allegato);
- un'indagine di campo basata su un campione rappresentativo di progetti e finalizzata a cogliere alcuni elementi di conoscenza ulteriori - nello specifico a rilevare le modalità di funzionamento dei partenariati e le iniziative di valorizzazione del capitale umano.

Il primo passaggio operativo nell'analisi degli interventi è consistito nella definizione dell'universo dei programmi promossi, attivati e conclusi nelle aree interessate. Successivamente si è realizzato uno studio desk delle caratteristiche e delle peculiarità degli stessi che ha permesso la selezione dei programmi che rispondono all'approccio di sviluppo locale secondo i seguenti cri-

teri:

- approccio bottom up finalizzato al conseguimento di obiettivi comuni e condivisi;
- coinvolgimento di un partenariato attivo nella programmazione e nell'attuazione degli interventi;
- realizzazione di uno sviluppo economico e sociale duraturo e localizzato in un territorio definito.

Questa attività ha prodotto come risultato la selezione dei programmi di sviluppo locale da analizzare nello specifico attraverso il censimento dei singoli interventi: Contratti d'area, Leader plus, Patti territoriali, Patti territoriali per l'occupazione, Progettazione Integrata Territoriale, Urban II e Interreg III. La seconda fase, dunque, è proseguita in un lavoro di ricerca ed analisi della vasta documentazione relativa alla programmazione degli interventi di sviluppo locale nelle regioni del Centro-Nord selezionati ed allo stato di attuazione/realizzazione, per quanto riguarda gli aspetti decisionali, procedurali ed organizzativi della stessa. La documentazione consultata ed utilizzata in questa fase di lavoro si riferisce a:

- normativa di riferimento comunitaria, nazionale, regionale;
- documenti programmatici relativi agli strumenti selezionati;
- atti amministrativi e di concertazione socio economica inerenti lo sviluppo locale a livello regionale e provinciale;
- fonti di informazione istituzionali ed i dati di monitoraggio;
- studi e ricerche già condotti a livello territoriale;
- rapporti di monitoraggio ed i rapporti intermedi di attività dei programmi stessi;
- interviste ad interlocutori privilegiati.

Le fonti di informazione fanno principalmente riferimento all'Unione Europea, ai Ministeri interessati (Attività Produttive, Economia e Finanze, Lavoro e Politiche Sociali, Ambiente, Agricoltura, Infrastrutture, Programmazione e Sviluppo), alle Regioni, alle Province ed ai Comuni interessati, all'ISTAT, agli enti di ricerca ed agli altri soggetti portatori di interessi coinvolti nell'attuazione dei programmi. Da sottolineare l'apporto positivo derivante, sia in fase di studio delle peculiarità dei programmi di sviluppo locale sia in fase di comprensione delle caratteristiche distintive degli stessi, dal confronto avviato con gli interlocutori privilegiati – Responsabili dei Programmi a livello regionale e provinciale, Responsabili delle iniziative avviate mediante i programmi stessi a livello locale – mediante interviste e incontri diretti di confronto.

Queste attività sono proseguite lungo l'intero cammino del progetto, poiché le informazioni sulle diverse esperienze attivate nel territorio italiano, spesso difficili da reperire, sono risultate in costante aggiornamento a seguito anche dell'evolversi dello stato di attuazione delle diverse iniziative. Inoltre, lo studio di esperienze di sviluppo locale con caratteristiche eterogenee - per tipologia e caratteristiche di strumento, per finalità e per ciclo di programmazione di appartenenza - ha accresciuto le complessità delle fasi di censimento e di analisi di campo (ad esempio il mutamento dei Soggetti Responsabili dell'attuazione dei programmi o dei Referenti cui rivolgersi per accrescere il set informativo ha comportato delle difficoltà oggettive nel reperimento di tutti i dati necessari per l'analisi e l'approfondimento degli stessi).

Il censimento si è tradotto nella classificazione e sistematizzazione su supporto informatico delle informazioni sui singoli programmi/progetti/operazioni di sviluppo locale, attivati nelle regioni del Centro-Nord, mediante l'analisi desk, ma anche grazie all'attivazione di contatti diretti con numerosi portatori di interesse. E' stato così sviluppato un CD-ROM (Allegato alla ricerca) contenente un set di informazioni, per ciascun programma di sviluppo locale avviato, che afferiscono ad alcuni ambiti:

- i dati identificativi del programma;
- l'ambito territoriale;
- gli attori coinvolti e le loro interazioni;

- gli ambiti di intervento;
- gli aspetti finanziari;
- l'impatto prodotto del programma.

La raccolta delle informazioni e dei dati si è articolata su diverse attività, che congiuntamente hanno consentito di realizzare il censimento e di completare il CD-ROM. Più nello specifico si è ricorsi a:

- analisi desk (delle informazioni disponibili presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero Attività Produttive-IPI, Regioni, Province, Sogetti Responsabili dei singoli programmi di Sviluppo Locale);
- interviste agli attori istituzionali referenti degli specifici programmi di Sviluppo Locale;
- interviste rivolte agli interlocutori privilegiati dei programmi stessi.

La frastagliata realtà organizzativa gestionale ed attuativa della strumentazione a sostegno dello sviluppo locale determina anche una notevole difficoltà nel reperimento delle informazioni di carattere strutturale - che aumentano in modo esponenziale se si tratta di dati di natura valutativa che attiene ai risultati ed agli impatti delle politiche attuate.

L'analisi del partenariato e delle ricadute sul capitale umano è stata dunque condotta attraverso un'indagine diretta realizzata attraverso la somministrazione di un questionario d'indagine ai soggetti responsabili delle singole iniziative. Esso è stato studiato con l'obiettivo di cogliere alcuni elementi conoscitivi trasversali ai diversi programmi cui afferiscono i progetti che consentano una prima lettura d'insieme dei risultati degli stessi.



SECONDO CAPITOLO

P r o g r a m m i d i
s v i l u p p o l o c a l e n e l
c e n t r o n o r d

2.1 LA RASSEGNA DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO LOCALE NELLE REGIONI DEL CENTRO-NORD

La programmazione dello sviluppo locale nelle regioni del Centro Nord Italia si caratterizza per il ricorso a varie forme di strumentazione, tutte assimilate dalla comune attitudine (o finalità) a generare e stimolare processi di sviluppo in un determinato ambito di intervento. In Italia il dibattito scientifico sui temi dello sviluppo locale si è focalizzato sullo stretto rapporto che intercorre tra economia, società e territorio. L'interazione di queste tre dimensioni garantisce - pur in un quadro assai complesso e articolato - la governance dello sviluppo locale, determinando sia il governo dei processi di mutamento, sia la valorizzazione ed il potenziamento delle risorse locali. La complessità che caratterizza i processi di sviluppo locale è fondamentalmente determinata, per un verso dall'esigenza di creare un'estesa condivisione intorno ad obiettivi e strategie di sviluppo (quindi, in ultima analisi, dalla realizzazione di un solido partenariato), e per l'altro dalla necessità di valorizzare le esperienze maturate con un approccio di tipo *bottom up*. La gestione di una realtà così frastagliata impone ai sistemi locali sia la presenza ed il potenziamento di competenze forti, conoscenze tecniche e capacità strategiche, sia il sistematico e positivo confronto tra i diversi attori coinvolti a vario titolo nel processo.

L'analisi dei programmi di Sviluppo Locale nelle regioni del Centro-Nord si pone l'obiettivo di comprendere la concentrazione e l'integrazione delle diverse politiche di sviluppo attivate grazie al supporto degli strumenti di sostegno nazionali e regionali. Ciò con il fine ultimo di analizzare i fenomeni di miglioramento delle economie locali, dei livelli occupazionali delle stesse - di valorizzazione del capitale umano più in generale - ed altresì di osservare più da vicino l'attuazione della governance messa in atto nei contesti specifici.

La programmazione dello Sviluppo Locale nelle regioni del Centro-Nord Italia si è articolata nelle differenti tipologie di strumento sotto elencate, ciascuna delle quali finalizzata a generare dinamiche di sviluppo in un determinato ambito di intervento:

✗ **Gli Accordi di Programma Quadro;**

✗ **I Contratti d'Area** realizzati solo dalle regioni: Liguria, Umbria e Lazio. Probabilmente la causa è la specificità dello strumento rivolto a realizzare interventi in ambito industriale per l'accelerazione dello sviluppo e/o la creazione di nuova occupazione;

✗ **I Contratti di Programma** avviati in tre regioni: Piemonte, Veneto e Abruzzo; ve ne sono alcuni con un approccio multiregionale. Essi sono indirizzati ad aree industriali particolarmente depresse, da qui la scarsa diffusione nei territori del Centro-Nord;

✗ **La Progettazione Integrata Territoriale (PIT, PISL, PdA, PI, PIA)** si è avviata nelle regioni del Centro-Nord di recente. Ciò nonostante, tra gli strumenti nazionali è quello di maggior diffusione, insieme ai Patti Territoriali;

- ✗ I **Patti Territoriali** di seconda generazione, che si suddividono in patti generalisti e agricoli. E' rilevante sottolineare come questi strumenti nazionali abbiano una diffusione, nelle regioni del Centro-Nord, molto simile a quelli registrati nelle regioni del mezzogiorno;
- ✗ I **PIC Leader +** e **Interreg III** sono strumenti comunitari presenti in tutte le regioni del Centro-Nord Italia. Sono i programmi maggiormente diffusi, i primi si rivolgono alle aree rurali ed i secondi promuovono una cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale che è una novità per le aree europee ma che rappresenta il futuro delle stesse;
- ✗ I **PIC URBAN II** sono strumenti comunitari che intervengono in aree urbane con esigenze di progetti di sviluppo specifiche.

Il primo passaggio operativo nell'analisi degli interventi è consistito nella definizione dell'universo dei programmi e nella successiva analisi delle caratteristiche, delle finalità, della modalità di attuazione degli stessi a livello territoriale realizzato attraverso un'analisi desk. L'esito di questa fase di lavoro ha portato a restringere l'ambito di indagine ai seguenti programmi di Sviluppo Locale:

- ✗ **Contratti d'Area**
- ✗ **Patti Territoriali**
- ✗ **Progettazione Integrata Territoriale**
- ✗ **Urban II**
- ✗ **Leader +**

Sono stati dunque esclusi quegli strumenti che per caratteri attitudine e realizzazione non si configurano con l'accezione di sviluppo locale richiamata, poiché:

- ✗ gli **APQ** mancano della configurazione di strumento di Sviluppo Locale promosso dal basso;
- ✗ i **Contratti di Programma** mancano della componente partenariale nel processo di programmazione e attuazione degli interventi;
- ✗ negli **Interreg III** viene a mancare la configurazione territoriale degli stessi, le caratteristiche di tale strumento di Sviluppo Locale non permettono di individuare un ambito regionale o territoriale definito interessato dagli interventi su cui rilevare i risultati e gli impatti, diretti o indiretti, della realizzazione degli stessi programmi di sviluppo.

2.2 LA CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI NELLE REGIONI DEL CENTRO-NORD

Sulla base di queste premesse appare di cruciale importanza l'acquisizione di informazioni e analisi che offrano un contributo positivo alle riflessioni sul tema; la realizzazione dell'analisi qui di seguito presentata ha consentito di acquisire la conoscenza relativa sia ai caratteri generali dei progetti sia quelli relativi all'attuazione e gestione delle singole iniziative. Più nello specifico, l'indagine censimentale ha consentito di rilevare un totale di 325 iniziative distribuite tra i diversi strumenti (Tabella 2.1), da cui è possibile misurare in prima approssimazione l'incidenza degli strumenti nelle regioni centro-settentrionali e della dinamicità e reattività delle regioni nel cogliere le opportunità offerte dai diversi strumenti.

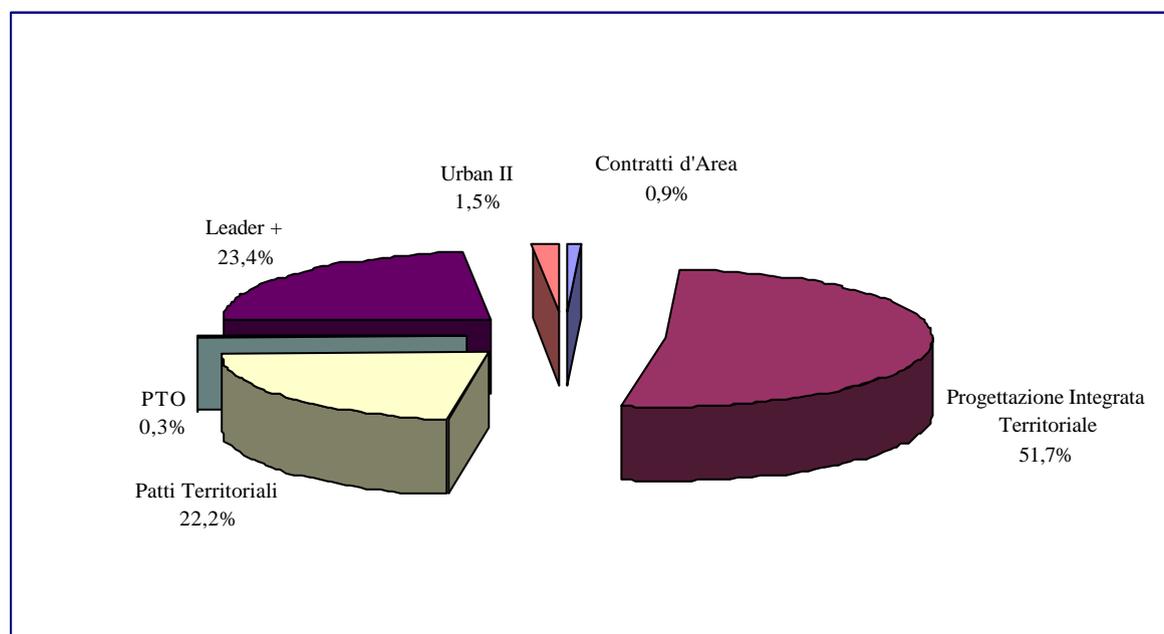
Tabella 2.1 - Progetti di sviluppo locale attivi¹ nelle regioni del Centro-Nord Italia

Regioni	Contratti d'Area	Progettazione Integrata Territoriale	Patti Territoriali	PTO	Leader +	Urban II	Totale
Valle d'Aosta					1		1
Piemonte		19	18		10	1	48
Lombardia		29	1		6	1	37
T. A. Adige					6		6
F. V. Giulia			1		3		4
Veneto		12	14		8		34
Liguria	1	63	6		4	1	75
Emilia Romagna		12	4		5		21
Toscana		14	13		8	1	36
Marche			4		5		9
Umbria	1	2	2		5		10
Abruzzo		8	4	1	7	1	21
Lazio	1	9	5		8		23
Totale	3	168	72	1	76	5	325

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

La distribuzione percentuale dei diversi strumenti di Sviluppo Locale nelle regioni del Centro-Nord come aggregato si può osservare nella Figura 2.1:

Figura 2.1 – Gli strumenti di sviluppo locale attivi nelle regioni del Centro-Nord Italia



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Tra i programmi nazionali il peso più rilevante è assunto dalla Progettazione Integrata Territoriale, che interessa oltre la metà dei progetti attivati (51,7%). Questo strumento, nato

¹ Si definiscono attivi i patti che abbiano ottenuto almeno una erogazione del contributo pubblico.

nell'ambito della Programmazione comunitaria 2000/2006, è finalizzato a identificare interventi tra loro coerenti e coordinati sulla base delle reali esigenze di sviluppo e crescita dei territori. Il fatto poi che i PIT siano, nell'ambito degli strumenti di Sviluppo Locale nazionale, quelli di più recente istituzione determina l'evidenza che siano stati studiati sulla base dell'esperienza maturata grazie alle precedenti iniziative di programmazione locale. Ciò lascia ipotizzare che questi ultimi possano configurarsi come strumento principale per conseguire, nei prossimi anni, la finalità dello sviluppo delle entità territoriali locali. Tuttavia, si ravvisa una significativa diversità nelle modalità di attuazione realizzate dalle diverse regioni del Centro-Nord e ciò limita le possibilità di un'interpretazione omogenea ed unitaria dello strumento, e induce ad investigare più da vicino le peculiarità a livello di singola regione. *I Progetti Integrati Territoriali rappresentano un'opportunità di partecipazione diretta alle politiche di sviluppo, un veicolo di innovazione istituzionale ed amministrativa, un percorso per la valorizzazione dei territori e delle competenze in essi presenti. La forte rilevanza quantitativa di tale strumento denota dunque una maturità degli amministratori centro settentrionali che spinge alla ricerca di soluzioni che realizzino l'utilizzo sinergico delle diverse leve finalizzate ad obiettivi identificati ed integrati.*

Un gruppo rilevante di progetti è riconducibile ai noti Patti Territoriali, che si distinguono in Patti generalisti e Patti agricoli; se considerati nel complesso, i Patti hanno una percentuale di diffusione del 22,2%. *L'affermazione della programmazione negoziata risale ai primi anni Novanta, che si distinse per l'approccio innovativo volto a promuovere, soprattutto nel Mezzogiorno, la formazione e lo sviluppo dei sistemi locali di imprese. La principale novità di questo approccio è consistito nel dotare di uno strumento operativo i criteri di "sussidiarietà - partenariato - programmazione" per definire il percorso più logico per promuovere processi di sviluppo locale. Nel 1998 essi sono stati estesi al settore agricolo con soddisfacenti risultati su tutto il territorio nazionale. La numerosità dei Patti trova le sue ragioni nel fattore 'storico' ad essi attribuibile, anche se non è azzardato avanzare l'ipotesi secondo cui proprio dall'esperienza da essi maturata si sia operato l'avvio della progettazione integrata di ultima generazione.*

Vale sottolineare, inoltre, la forte incidenza delle iniziative che ricadono nell'ambito dei Programmi di Iniziativa Comunitaria Leader + che raggiungono nel complesso il 23,4% del totale. La concentrazione di iniziative nell'ambito del Programma Leader +, che sostiene lo sviluppo rurale locale, è riconducibile *al tentativo di dare rilevanza strategica al settore rurale, che se da un lato non rappresenta il settore di traino delle economie delle regioni studiate, dall'altro può rappresentare, laddove l'agricoltura riesce ad integrarsi con gli altri settori economici, un mezzo per il recupero di quelle aree in cui il legame con il territorio è tuttavia ancora molto forte.*

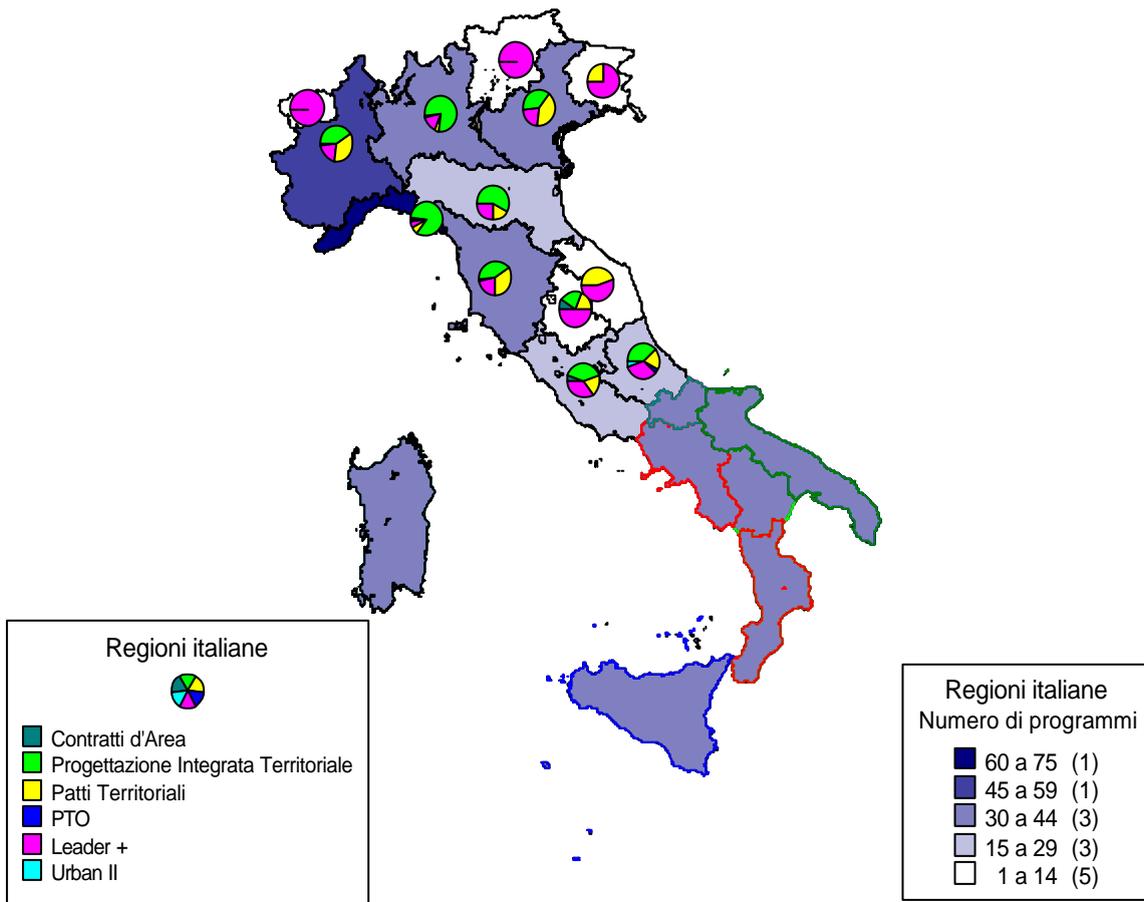
Meno rilevante in termini quantitativi è, poi, l'incidenza di quei programmi che per le caratteristiche intrinseche che presentano non si prestano ad un'ampia diffusione in termini di numero di progetti realizzati: è il caso dei Contratti d'Area, che sono complessivamente 3 e rappresentano meno dell'1% del totale dei progetti di Sviluppo Locale attivati nelle regioni del Centro-Nord, e delle iniziative ricadenti nell'ambito del Programma di Iniziativa Comunitaria Urban II, che incidono per l'1,5% sulla totalità dei programmi. Tuttavia, i dati relativi alle ultime due tipologie di strumenti vanno letti anche alla luce delle loro peculiarità. Più nello specifico, per quel che riguarda i Contratti d'Area va sottolineato come l'apparente esigua numerosità degli stessi sia in realtà interpretabile in relazione alla specificità delle aree di intervento entro cui è possibile ricorrervi. Trattasi di aree attraversate da fenomeni di crisi economica ed occupazionale che rischiano di divenire strutturali, oltre che di aree industriali con caratteristiche specificamente individuate dalla normativa di riferimento. Per quel che concerne Urban II il discorso è analogo, ma in questo caso il

motivo che determina la bassa percentuale di iniziative afferenti a tale tipo di programma è data dal fatto che l’iniziativa Urban II interviene in zone e quartieri urbani caratterizzati da condizioni di degrado urbanistico e di disagio sociale.

Nell’universo degli strumenti di Sviluppo Locale censiti rientra anche il Patto Territoriale per l’Occupazione (PTO), iniziativa pattizia di natura comunitaria volta a favorire la creazione di un’ampia partnership nelle regioni Obiettivo 1 al fine di mobilitare le risorse disponibili a favore di una strategia integrata in grado di soddisfare i bisogni del territorio e permettere l’attuazione di iniziative volte alla creazione di occupazione in diversi settori. Il PTO rientra nel precedente periodo di programmazione e pertanto si ritrova nella regione Abruzzo, attualmente uscita dall’Obiettivo 1, ma in phasing out nel precedente periodo di attuazione.

Con riferimento all’aspetto territoriale, è interessante evidenziare come tali programmi si siano distribuiti tra le regioni del Centro-Nord Italia (Figura 2.2).

Figura 2.2 - Progetti di sviluppo locale attivi nelle regioni del Centro-Nord Italia e relativa incidenza delle tipologie di strumenti

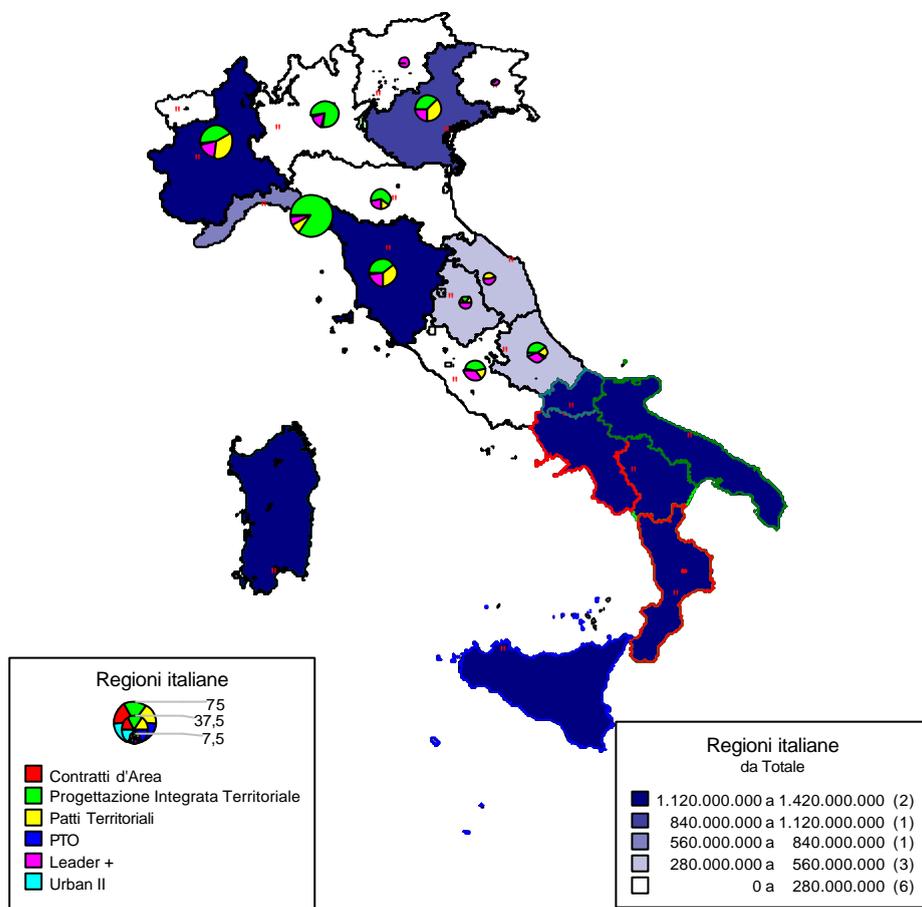


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Ad una lettura territoriale si evince che la Liguria e il Piemonte sono le regioni in cui si è concentrato il maggior numero di iniziative, con una incidenza percentuale sul totale del 23,1% per la Liguria e del 14,8% del Piemonte. Vale sottolineare, poi, come sia di rilievo il numero di iniziative in Lombardia (11,4%), Toscana (11,1%) e Veneto (10,5%). Al di sotto del 10% sul totale degli strumenti di sviluppo locale attivi si collocano le regioni: Lazio (7,1%), Abruzzo (6,5%) ed Emilia Romagna (6,5%). Le regioni che infine hanno attivato il numero più modesto di iniziative sono: Umbria (3,1%), Marche (2,8%), Trentino Alto Adige (1,8%) e Friuli Venezia Giulia (1,2%). La regione Valle d'Aosta registra solo l'attivazione di un PIC Leader +.

Più nello specifico, in Liguria la tipologia di programma maggiormente utilizzata è, senza dubbio, la Progettazione Integrata Territoriale che rappresenta più dell'80% dei programmi attivati. In Piemonte, invece, si riscontra una distribuzione più omogenea tra Patti Territoriali, Progettazione Integrata Territoriale e PIC Leader +. Il terzo gruppo di regioni è composto dalla Lombardia, il Veneto e la Toscana. La Lombardia, come la Liguria, ha attivato un gran numero di Progetti Integrati Territoriali, più dei 2/3 del totale, mentre nella stessa regione sono quasi assenti i Patti Territoriali. Diversa è la situazione in Veneto e in Toscana, dove i programmi attivati sono suddivisi omogeneamente tra Progettazione Integrata Territoriale, Patti Territoriali e Leader+. Alla quarta fascia appartengono l'Emilia Romagna, il Lazio e l'Abruzzo. La distribuzione tra le diverse tipologie di strumenti di Sviluppo Locale è, relativamente, più omogenea, anche se, per l'Emilia Romagna si può notare una netta prevalenza di Progetti Integrati Territoriali, così come è stato visto per Liguria e Lombardia. Infine alla quinta fascia appartengono le regioni più piccole: la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia, le Marche e l'Umbria. Tra queste solo l'Umbria ha attivato in modo omogeneo i diversi strumenti di Sviluppo Locale. Infatti, in Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta la totalità degli strumenti è rappresentata dai PIC Leader +, mentre in Umbria e Friuli Venezia Giulia accanto alla maggioranza di PIC Leader + si unisce la presenza di alcuni Patti territoriali.

Figura 2.3 – Incidenza degli investimenti programmati e degli strumenti di Sviluppo Locale attivati nelle regioni del Centro-Nord Italia.



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

La Figura 2.3 offre la possibilità di mettere in relazione la numerosità delle iniziative attivate nelle regioni del Centro-Nord Italia con l'ammontare totale degli investimenti programmati. Dalla lettura dei dati si ricava che alle regioni che presentano un numero di progetti più elevato si associa il valore più elevato di investimenti programmati: Piemonte, Veneto, Toscana e Liguria². Per le restanti regioni sembra delinearsi un fenomeno di polverizzazione degli interventi, poiché vista la modesta dotazione finanziaria media trattasi di progetti di piccole dimensioni; tale fenomeno è riscontrabile in particolare in Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna, che attivano un numero considerevole di iniziative. *In generale tuttavia si osserva una capacità di attivazione di progetti di sviluppo locale che non si lega direttamente alle caratteristiche demografiche economiche e sociali delle regioni interessate, il che induce a concludere che la leva fondamentale allo sviluppo locale risiede alle volontà degli amministratori.*

² Si deve considerare che per la Liguria non sono disponibili i dati finanziari relativi ai PIT.

2.3 UN CONFRONTO TRA I PROGETTI AVVIATI NEL CENTRO-NORD ITALIA E NEL MEZZOGIORNO

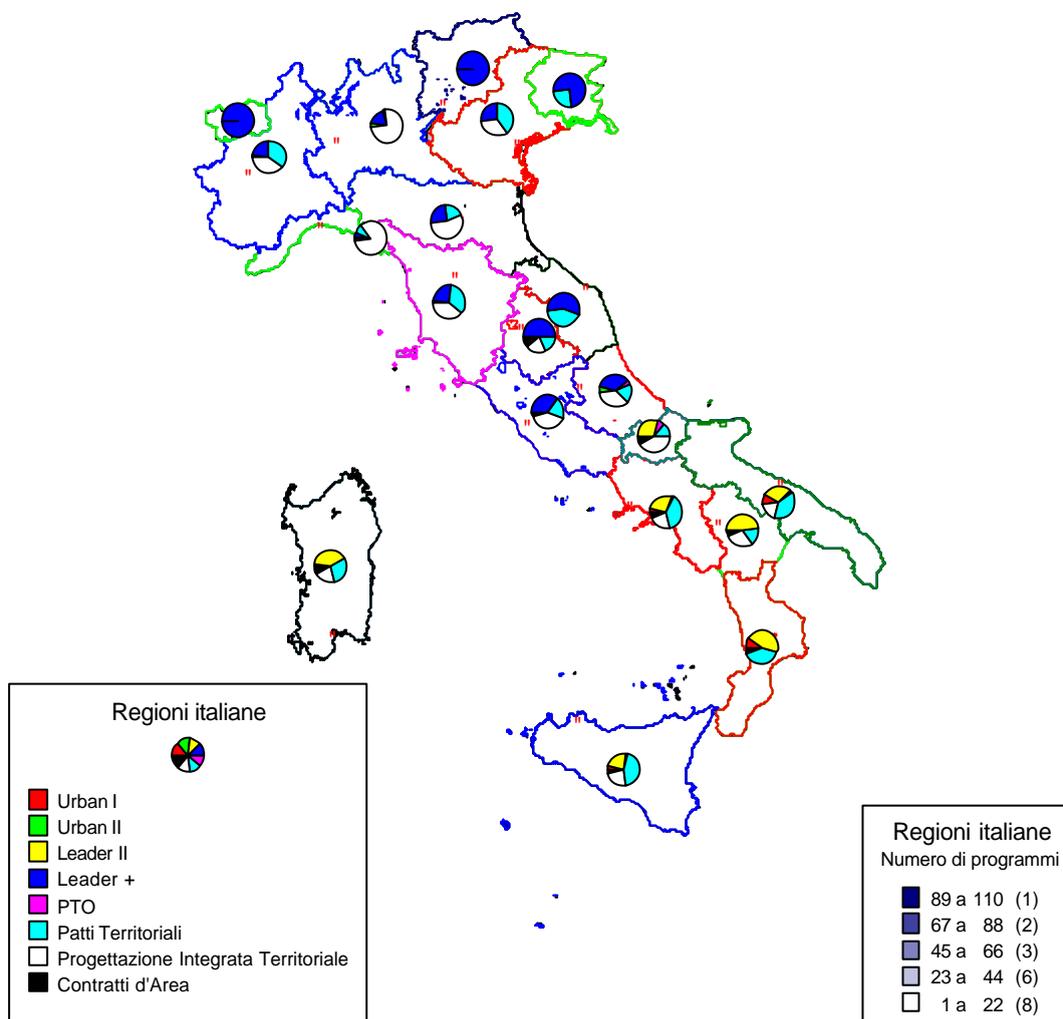
Le 13 regioni del Centro-Nord Italia hanno attivato 325 iniziative di Sviluppo Locale che si aggiungono ai 383 strumenti di Sviluppo Locale censiti nelle Regioni Obiettivo 1, per un totale di 708 iniziative di Sviluppo Locale attivate in Italia.

In prima approssimazione è ravvisabile una netta inferiorità delle iniziative attivate nelle 13 regioni del Centro-Nord Italia che si può ricollegare alla minore dotazione di risorse finanziarie dedicate a tali territori. I Programmi comunitari Leader + raggiungono in tali regioni un numero pari a 76, in media poco più di 5 programmi per regione, contro i 115 programmi (Leader II) delle regioni obiettivo 1, in media quasi 17 programmi per regione. La specializzazione economica delle regioni del Centro-Nord rispetto alle regioni dell'obiettivo 1 può rappresentare una giustificazione di tale differenza, nelle prime infatti l'agricoltura è il settore meno importante dopo servizi ed industria mentre nelle seconde l'agricoltura è certamente il settore strategicamente più importante. Stesso discorso riguarda i Patti Territoriali Agricoli che nelle regioni obiettivo 1 raggiungono il numero di 61 contro i 24 delle regioni del Centro-Nord Italia. Anche i Patti Territoriali per l'Occupazione, data la specificità dello strumento volto ad attenuare il fenomeno, molto più diffuso nel meridione, della disoccupazione, sono meno presenti nelle regioni del Centro-Nord, 1 contro gli 8 delle regioni obiettivo 1.

La Progettazione Integrata Territoriale risulta distribuita in modo omogeneo nelle regioni del Centro-Nord e Obiettivo 1, nelle prime vi sono 168 progetti (con una media di circa 12 iniziative per regione) mentre nelle seconde vi sono 81 progetti (con una media di circa 12 iniziative per regione). Questo programma di Sviluppo Locale si è evoluto in modo differente nelle regioni obiettivo 1 e nelle regione dell'Italia del Centro-Nord. Nelle prime le caratteristiche di programmazione e di realizzazione del programma sono le stesse, mentre nelle seconde si riscontra una sostanziale differenziazione, non tanto in fase di programmazione quanto in fase di realizzazione.

Per operare un confronto tra le regioni del Centro-Nord e le regioni Obiettivo 1 è utile osservare la Figura 2.4, che ci indica la distribuzione numerica e la suddivisione nelle diverse tipologie dei programmi di Sviluppo Locale nelle regioni italiane.

Figura 2.4 – Incidenza degli strumenti di Sviluppo Locale attivati nelle regioni italiane.



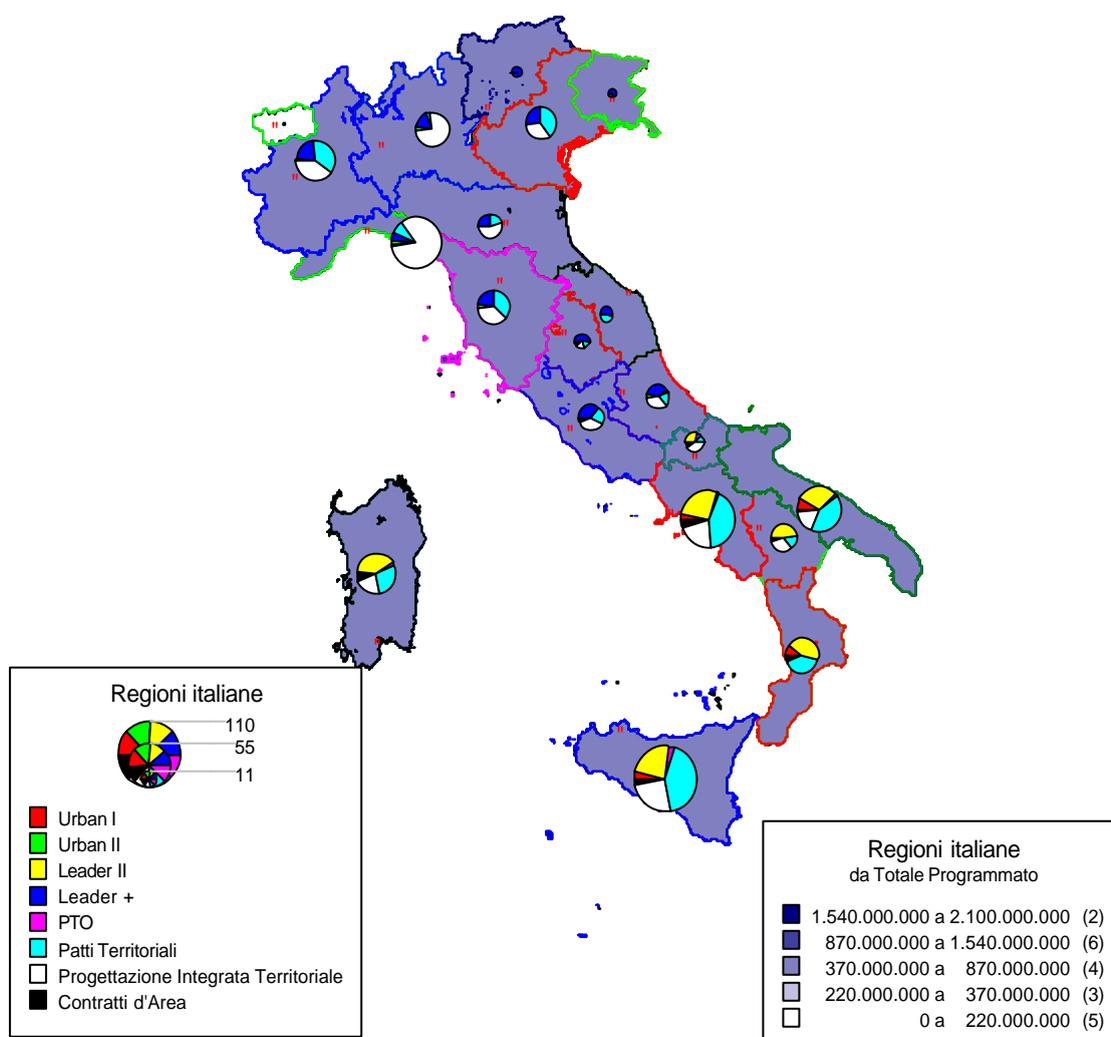
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Le regioni che hanno attivato il maggior numero di programmi sono: la Sicilia (110) seguita dalla Campania (86) e dalla Liguria (75); vengono poi Puglia (60), Sardegna (50) e Piemonte (48). Nelle ultime due fasce si trovano le restanti regioni del Centro-Nord ed è singolare che regioni come Lombardia, Toscana e Veneto siano paragonabili, per numero di strumenti attivati, alla Basilicata, regione molto più dimensionata delle prime.

In generale, la distribuzione degli strumenti nelle diverse regioni italiane sembra indicare un maggior coinvolgimento alle tematiche dello Sviluppo Locale delle regioni Obiettivo 1, ma naturalmente queste sono anche le più bisognose di colmare il gap economico che le separa dal Nord Italia ed Europa.

E' utile analizzare gli investimenti totali programmati a fronte di tali strumenti per comprendere le ragioni di tale divario (Figura 2.5).

Figura 2.5 – *Incidenza degli investimenti totali e del numero di programmi di Sviluppo Locale nelle regioni italiane*



Fonte: *Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali*

E' evidente la differenza di investimenti totali programmati tra regioni del Centro-Nord e regioni Obiettivo 1. Tra le prime solo il Piemonte e la Toscana raggiungono un investimento superiore al miliardo di Euro, mentre tra le regioni del meridione: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia raggiungono tale cifra. In particolare, la regione Puglia riesce a realizzare investimenti totali programmati a fronte degli strumenti di Sviluppo Locale per più di 2 miliardi di Euro.

A conferma delle maggiori risorse attivate nelle regioni Obiettivo 1 è la posizione delle restanti regioni: Calabria, Basilicata e Molise che, nonostante le dimensioni, attivano non

meno di 370 milioni di Euro e più di regioni del Centro-Nord di maggiori dimensione come: Lazio e Lombardia. E' utile ricordare che l'analisi non tiene conto delle risorse finanziarie attivate mediante la Progettazione Integrata Territoriale a causa dell'incompletezza dei dati finanziari, tale mancanza non dovrebbe modificare le conclusioni a cui si è pervenuti data l'omogenea distribuzione di tali strumenti in tutti il territorio nazionale. *La lettura del quadro emerso per tipologia di strumento conferma almeno in linea di principio la crucialità che la progettazione integrata assume oggi quale fattore critico di successo delle economie locali. L'evidenza mostra che essa non assume un modello comune in tutte le regioni del Centro Nord e questo denota da un lato un maggiore sforzo delle amministrazioni nelle realizzazioni, ma dall'altro costituisce un segno evidente di una autonomia e flessibilità nell'attuazione che prende vita da esigenze specifiche e identificate a livello locale. In questo le Regioni del Mezzogiorno sembrano presentare un'attitudine minore che si traduce nell'esigenza di modelli di riferimento più specifici e dal ricorso ancora massiccio alle forme patrizie. In ogni caso la progettazione integrata presenta comunque un valore aggiunto, di tipo immateriale, misurabile in termini di spillover positivi quali la creazione e la diffusione di conoscenza ai vari livelli, lo sviluppo e il miglioramento delle relazioni tra i diversi livelli di Pubblica Amministrazione e l'avvicinamento degli enti pubblici al contesto sociale locale di riferimento.*

2.4 L'APPROCCIO ALLA PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE

La rilevanza quantitativa assunta da questo strumento e la caratterizzazione a livello regionale rendono lo strumento della Progettazione Integrata Territoriale un ambito tematico di particolare interesse. Attraverso la modalità proposta dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'obiettivo 1, molte Regioni del Centro-Nord la hanno ripresa nei *Docup Obiettivo 2* promuovendo iniziative tra loro integrate sia a livello funzionale sia a livello territoriale - basate su un'idea condivisa di sviluppo e valorizzando le esperienze del passato. Si è avviato così un processo dalle molteplici implicazioni, in cui sono presenti allo stesso modo diversi elementi: la condivisione delle regole e delle scelte che determinano le strategie, la concentrazione di obiettivi, l'intersectorialità degli interventi, la capacità di consentire lo sviluppo dei sistemi locali nel rispetto del mantenimento delle identità. L'interpretazione di questi stimoli ha prodotto risultati sensibilmente diversi di regione in regione, dove la Progettazione Integrata Territoriale assume forme diverse:

- ✗ **I Progetti Integrati Territoriali (PIT)** nelle Regioni: Abruzzo e Liguria
- ✗ **I Piani Integrati territoriali** nella Regione Umbria
- ✗ **I Programmi di Sviluppo Locale (PSL)** nella Regione Emilia Romagna
- ✗ **I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL)** nelle Regioni: Lombardia e Toscana
- ✗ **I Piani d'area (PdA)** nella Regione Lazio
- ✗ **I Piani Integrati d'Area (PIA)** nella Regione Piemonte
- ✗ **I Piani Integrati (PI)** nella Regione Veneto

In alcune regioni, non è ravvisabile un esplicito richiamo alla progettazione integrata contenuto nei Docup, anche se ciò non significa che nell'approccio al governo regionale non vi sia l'attenzione all'integrazione delle politiche di sviluppo delle economie locali. Più nello specifico si tratta di: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia-Giulia, Marche.

La comprensione degli specifici approcci ha richiesto l'analisi della documentazione esistente, unitamente alle interviste agli interlocutori privilegiati. L'esito di questa attività è sintetizzato nella Tabella 2.2 (pagina seguente), che presenta una matrice delle caratteristiche salienti della progettazione integrata a livello regionale.

Il dibattito in corso sulla Progettazione Integrata Territoriale attiene più agli aspetti formali del Programma, e più in particolare ai meccanismi di funzionamento dello strumento e della partnership. *Al fine di conferire allo strumento quella capacità di attivare risorse finanziarie ancora non utilizzate, unitamente alla capacità dei progetti di produrre un impatto economico sul territorio a valore aggiunto, i progetti integrati risultano dunque piuttosto complessi ed articolati e gestiti non solo a livello regionale, ma in alcuni casi a livello provinciale*

Va tuttavia sottolineato che, al pari di quel che accade nelle regioni dell'Obiettivo 1, tale strumento è spesso percepito come sbilanciato a livello istituzionale, essendo in prima istanza le Amministrazioni Regionali a decidere le linee strategiche da seguire e in seconda istanza le Amministrazioni Provinciali a stabilire i progetti da realizzare e a cercare la partecipazione di soggetti privati interessati. Ciò può originare da un lato una maggiore coesione degli interventi per la realizzazione di uno sviluppo basato su una strategia di maggior respiro, ma nello stesso tempo può bloccare la partecipazione a tali esperienze dei soggetti privati veri e propri motori dello sviluppo. Il coinvolgimento di tali soggetti avviene a interventi già stabiliti e a strategie già definite, non si permette loro di partecipare alla fase di individuazione dei bisogni da soddisfare e alla fase di selezione delle attività da realizzare per la soddisfazione degli stessi. Fasi in cui il loro contributo è di vitale importanza per la buona riuscita dei progetti e per la realizzazione di uno sviluppo palpabile e duraturo, appunto quel tipo di sviluppo di cui hanno bisogno i territori coinvolti in tali esperienze.

In considerazione di quanto sinora affermato, unitamente allo stato di avanzamento di questi progetti, che in molti casi sono ancora all'avvio, per meglio comprendere la concentrazione e l'integrazione dei diversi strumenti e delle relative politiche di sviluppo appare utile approfondire la nostra analisi, volgendo l'attenzione alle singole regioni e valutando quale sia l'incidenza a livello provinciale della progettazione integrata, se raffrontata con altri strumenti.

Tabella 2.2							
Regione	Definizione	Approccio	Regia	Approccio integrazione	Partenariato	Selezione	Modalità attuazione
Abruzzo	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 (...) connotate da una massa critica adeguata.	A livello regionale sono state individuate 8 aree PIT che coprono tutto il territorio regionale Ob. 2 (in ogni Provincia è presente almeno un PIT e non sono stati previsti PIT transprovinciali); non sono state stabilite regole di funzionamento dei partenariati locali che si sono organizzati con modalità differenti.	La Provincia riveste un ruolo fondamentale nella predisposizione in qualità di “soggetto responsabile” abilitato a presentare i PIT, a coordinarne la procedura di formazione nel territorio di competenza e a presiedere l’organo deputato a verificare l’attuazione.	Integrazione con altre politiche (in particolare POR Ob3 e PSR) e con altre esperienze di sviluppo locale in atto (Patti territoriali).	Comuni,CM, Province, CCIAA, Enti Parco, Associazioni di categoria, Centri di ricerca, GAL, ecc.	La selezione vera e propria è stata preceduta da una fase di preparazione della proposta dei PIT che ha coinvolto il livello locale e la Regione; la procedura di valutazione dei PIT è stata distinta in due fasi: una riguardante il progetto nel suo complesso, realizzata dal NURV, e una sulle singole iniziative da inserire al suo interno.	Giugno 2002 - Linee guida e previsione deadline per la presentazione dei PIT. Agosto 2002 bandi e avvisi per la selezione dei singoli interventi
E.Romagna	I PISL individuano una strategia di intervento attraverso adeguate forme di concertazione partendo da un’analisi del contesto socio economico in coerenza con le linee e gli indirizzi della programmazione regionale.	Il DOCUP ripartisce la regione in 3 sub aree; uno dei due Assi in cui è organizzato il DocUP (oltre il 50% del totale delle risorse programmate) si struttura in “tre Misure Territoriali”, una per ciascuna delle tre sub-aree individuate. Le risorse finanziarie non sono state preventivamente “attribuite” ai diversi PSL.	L’AdG definisce gli indirizzi per la predisposizione dei PISL che compongono il Programma di Sviluppo d’Area (PSA). Le Province attivano Conferenze di Programma su scala provinciale per la preparazione del PISL.	Integrazione con le altre politiche; approccio diversificato alle subaree, particolare attenzione ad azioni in ambito turistico.	Province, CM, Comuni, forze sociali ed economiche	I PISL non sono sottoposti a selezione ma sono prodotti dai territori approvati nell’ambito della Conferenze di programma. I progetti selezionati per ciascun PSL sono trasmessi alla Regione per la sua valutazione tecnica, sulla base dei criteri specificati nel CdP.	2001: definizione linee di indirizzo e termine per l’insediamento della conferenza di programma. Gennaio 2002: termine per il raggiungimento dell’accordo sui PISL . Luglio/agosto 2002 definizione delle risorse finanziarie.

Tabella 2.2

Regione	Definizione	Approccio	Regia	Approccio integrazione	Partenariato	Selezione	Modalità attuazione
Lazio	<p>Il Piano d'Area è uno strumento di programmazione finanziaria degli interventi da realizzare in ciascun ambito territoriale; è il documento che evidenzia procedure e risorse per conseguire obiettivi di sviluppo su base locale.</p>	<p>L'Asse III "Valorizzazione dei sistemi locali", che prevede la realizzazione di interventi infrastrutturali da parte di soggetti pubblici. La Regione ha individuato, tramite l'associazione funzionale delle subaree già descritte nel DOCUP medesimo, nove "sistemi territoriali locali" quali ambiti di programmazione da attuare tramite specifiche Intese d'Area</p>	<p>La Regione guida il processo di individuazione delle aree e promuove la definizione di Intese d'Area; cura l'istruttoria dei progetti presentati e monitora l'avanzamento dei Piani d'Area.</p>	<p>Il DocUP prevede interventi in aree omogenee per caratteristiche e vocazione (stabilite sulla base dell'analisi per subaree sviluppata nella fase di programmazione degli interventi) per lo più pluriprovinciali.</p>	<p>Ogni "sistema territoriale locale" è rappresentato da un proprio tavolo di concertazione. Ai Tavoli del partenariato partecipano i Comuni ed Enti interessati oltre ai RdM. Il Tavolo è presieduto dal Presidente della Provincia.</p>	<p>I Piani d'Area vengono definiti tramite concertazione tra regioni ed enti interessati. Le singole proposte progettuali vengono selezionate con procedura negoziata. La valutazione è realizzata dalle strutture regionali e successivamente dai Tavoli di concertazione.</p>	<p>Definizione Intese d'Area al Tavolo del Partenariato del 15/10/2001. Raccolta proposte da parte degli Enti locali a inserire nel Piano stesso, in un processo di concertazione coordinato dall'AdG, gennaio 2002.</p>
Liguria	<p>Iniziative rispondenti ad un determinato territorio basate su un'idea di sviluppo condivisa.</p>	<p>Il DOCUP definisce delle sottomisure specifiche per l'attivazione dei PI che sono di natura tematica. Non vengono fornite indicazioni specifiche in riferimento ai territori.</p>	<p>Il processo di definizione dei progetti è di regia regionale. L'attuazione e la gestione dei PI sono demandate al livello locale e più precisamente ai Comuni.</p>	<p>Il DocUP individua quali settori prioritari per la PI, turismo, commercio e riqualificazione urbana.</p>	<p>Comuni, CM, Unioni di Comuni e soggetti privati (limitatamente a due linee di intervento: riqualificazione offerta turistica centri urbani e riqualificazione aree degradate)</p>	<p>La selezione dei progetti presentati è stata realizzata interamente a livello regionale.</p>	<p>Per le azioni a titolarità pubblica sono stati definiti dei piani di investimento ed è stato rivolto invito ai soggetti interessati a presentare progetti preliminari e studi di fattibilità. Per le azioni dirette a privati sono stati emanati bandi.</p>

<i>Tabella 2.2</i>							
<i>Regione</i>	<i>Definizione</i>	<i>Approccio</i>	<i>Regia</i>	<i>Approccio integrazione</i>	<i>Partenariato</i>	<i>Selezione</i>	<i>Modalità attuazione</i>
Lombardia	I programmi integrati di sviluppo locale sono il principale strumento attraverso il quale si attua il principio della concentrazione nell'ambito del DOCUP. Essi sono definibili come un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro che convergono verso un comune sviluppo del territorio.	I PISL non godono di finanziamenti dedicati, il Docup lascia ai livelli locali massima libertà nella scelta dei territori, delle azioni e dei progetti attivabili.	Concentrata al livello regionale.	Integrazione funzionale ai vari livelli; particolare attenzione ai processi di Agenda 21 nella redazione dei PISL.	Province, CM, Comuni, Unioni di Comuni.	La valutazione si sviluppa in due fasi: esame di ricevibilità della proposta e valutazione complessiva del PISL da parte di un apposito gruppo di valutazione costituito all'interno della regione. Sono previsti reiterati momenti di interazione con i proponenti.	Invito a presentare proposte di PISL emanato dalla AdG (giugno 2002), nomina di un gruppo di valutazione e successiva selezione dei progetti.
Piemonte	I Progetti integrati di sviluppo socioeconomico di Area (PIA) hanno come obiettivo strategico la valorizzazione di aree territoriali definite tramite progetti integrati finalizzati allo sviluppo delle specificità dei territori stessi mediante l'integrazione di diverse tipologie di intervento e il concorso di più operatori.	La linea Progetti Integrati di Sviluppo socioeconomico di Area (PIA) è una delle due linee di intervento mediante le quali si attua l'asse III del DOCUP "Sviluppo locale e valorizzazione del territorio" nella misura di circa il 46% della dotazione finanziaria complessiva.	La procedura di attivazione dei PIA è a regia regionale con assegnazione delle risorse tramite manifestazioni di interesse presentate dai potenziali soggetti attuatori. La Regione detta le norme di attuazione, i requisiti dei destinatari, le caratteristiche dei progetti, i criteri di priorità per la valutazione dei progetti e le risorse disponibili. Alle Province è delegato il rapporto con il territorio sin dalla predisposizione del	Le azioni o le iniziative dovranno necessariamente essere integrate fra loro in senso orizzontale (tra settori produttivi) o in senso verticale (tra segmenti dello stesso settore; potranno essere richiamate quelle azioni che realizzano un'integrazione esterna al progetto.	Comuni, Comunità Montane, Associazione di categoria, Enti pubblici, Organizzazioni sindacali, Organismi finanziari, Imprese, Consorzi, Associazioni e realtà non profit.	Il PIA è presentato a cura del soggetto capofila alla Regione. Un gruppo di valutazione lo esamina assieme alle singole operazioni da ammettere a cofinanziamento. Le Province assieme al partenariato locale si sono occupate della prima "scrematura" dei progetti interni.	La Regione invita gli Enti locali a presentare progetti integrati secondo uno schema di indirizzo (gennaio 2002). Le Province assumono le opportune iniziative per la costituzione e il coinvolgimento dei partner locali.

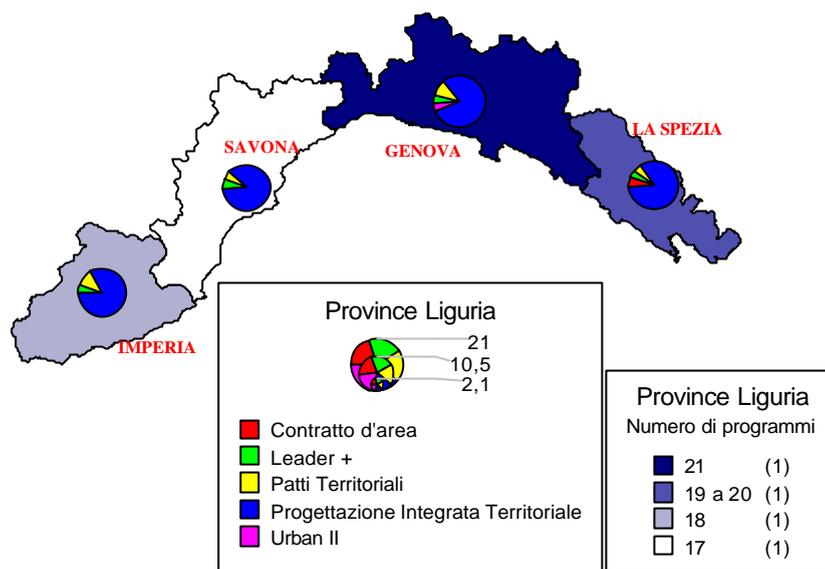
<i>Tabella 2.2</i>							
<i>Regione</i>	<i>Definizione</i>	<i>Approccio</i>	<i>Regia</i>	<i>Approccio integrazione</i>	<i>Partenariato</i>	<i>Selezione</i>	<i>Modalità attuazione</i>
			progetto).				
Toscana	E' un complesso di operazioni integrate di carattere intersettoriale che comprendono sia operazioni nel settore delle infrastrutture materiali e immateriali sia aiuti in favore delle imprese convergenti verso un comune obiettivo di sviluppo tale da giustificare un approccio attuativo unitario e una valutazione complessiva unitaria.	Il DOCUP prevede i criteri guida per la definizione dei PISL: riserva finanziaria, procedure e caratteristiche dei programmi. Esso prevede alcune misure che concorrono al finanziamento del progetto.	Delega alle province che attivano la concertazione locale (pubblica e privata) per la definizione delle priorità programmatiche e settoriali, e raccolgono le manifestazioni di interesse e la progettualità degli enti locali e dei soggetti privati per le misure di aiuto alle imprese.	Demandata alle conferenze di concertazione che identificano priorità settoriali e territoriali. Il DOCUP richiama alla integrazione con le misure FESR e FSE gestite sempre a livello provinciale.	Province, Soggetti economico – sociali.	Organizzata a livello Regionale su due livelli: 1. Livello di integrazione complessivo del PISL e delle singole operazioni 2. Ammissibilità dei singoli progetti ed una successiva selezione.	Bando PISL 01/04/2003. Poi emanato un disciplinare per l'attuazione del PISL e nel luglio 2004 si è giunti al finanziamento delle operazioni. Le province possono usufruire dell'AT del DOCUP.

Tabella 2.2

<i>Regione</i>	<i>Definizione</i>	<i>Approccio</i>	<i>Regia</i>	<i>Approccio integrazione</i>	<i>Partenariato</i>	<i>Selezione</i>	<i>Modalità attuazione</i>
Umbria	Il Documento di programmazione prevede la possibilità di attuare due tipologie di progetti integrati: territoriali, riferiti ad uno specifico territorio secondo un'idea forza di sviluppo condivisa a livello locale, e tematici, relativi ad un comparto, settore, filiera su aree che travalicano l'ambito locale e possono coincidere con l'intero territorio Obiettivo 2.	Il Piano per lo sviluppo fornisce la cornice programmatica e prevede la definizione di tanti PIT quanti sono i cosiddetti tavoli territoriali nei quali è suddiviso il territorio regionale. Il DOCUP, partendo dall'esperienza del PIAT, detta le linee di indirizzo sia per la definizione che per l'implementazione ed il cofinanziamento. Non sono definite a priori le Misure interessate e non c'è previsione di riserva finanziaria.	La Regione guida il processo di concertazione a livello di Tavoli territoriali e definisce le linee programmatiche e procedurali per l'attivazione di progetti integrati.	Progetti di filiera, in campo industriale e per lo sviluppo della rete integrata dei settori cultura-ambiente-turismo.	I soggetti locali coinvolti costituiscono un Tavolo territoriale di concertazione del quale fanno parte Province, CM e soggetti economico sociali. I Tavoli corrispondono a cinque ambiti territoriali cui corrispondono altrettante aree di programmazione.	La Regione ha aperto un Avviso pubblico (bandi integrati), ed i progetti sono in fase di istruttoria.	Sono stati emanati bandi per la presentazione di progetti integrati nelle filiere industria e TAC (Turismo Ambiente Cultura). I bandi sono indirizzati a pool di PMI per l'industria e pool di PMI ed enti pubblici per la filiera TAC. I progetti sono in fase di istruttoria.
Veneto	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.	Il DOCUP prevede tre Misure specifiche da attivare tramite progetti integrati tematici. Per i PI del settore turismo le macroaree di intervento sono già definite dai documenti di programmazione che definiscono anche i parametri di scelta dei territori.	La Regione guida in maniera pervasiva l'intero processo. Non vi è delega ai soggetti locali	Il DOCUP delinea due tipologie di PI, in ambito turistico e di riqualificazione urbana in relazione alla valorizzazione di attività commerciali. Non sono progetti territoriali, le aree omogenee possono anche essere non contigue.	L'integrazione a livello di partenariato è limitata alla presenza di partner pubblici e privati	Diverse ed articolate per le misure coinvolte. Interamente gestite a livello regionale	Sono stati emanati bandi per la presentazione di progetti da parte di soggetti privati.

Liguria

Figura 2.6 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

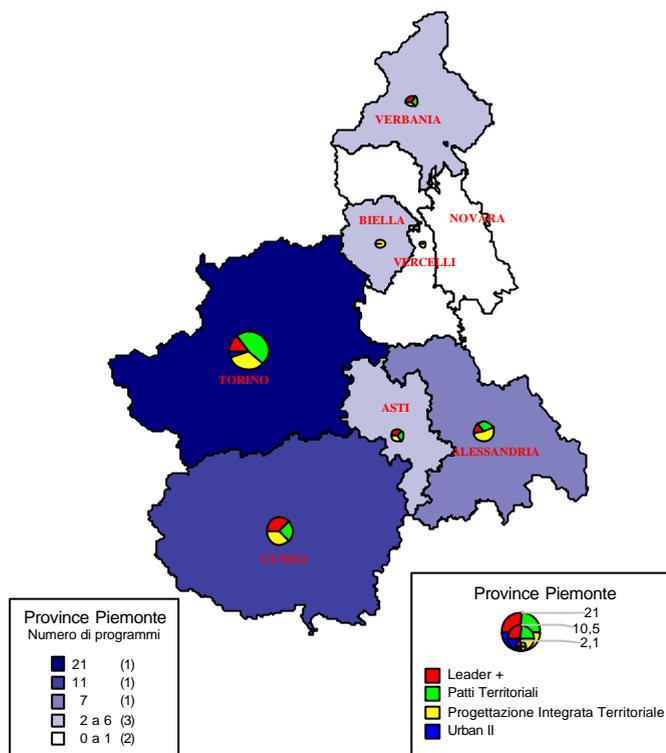
La Liguria conta 75 iniziative di sviluppo locale di cui 63 sono Progetti Integrati. I 63 Progetti Integrati si suddividono in 3 tipologie:

- ✍ ludico-ricreativo e sportivo, economico di tipo artigianale e/o espositivo
- ✍ 14 Progetti Integrati per il potenziamento dei tessuti commerciali urbani definiti come “Centri Integrati di Via”
- ✍ 25 Progetti Integrati per il turismo con tema principale il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica.

Le restanti 12 iniziative si suddividono in 6 Patti Territoriali, 4 Leader +, 1 Urban II e 1 Contratto d’Area. Nelle province la distribuzione è omogenea, si va dalle 17 realizzazioni nel territorio di Savona fino ai 21 realizzati nel territorio di Genova. La predominanza di Progetti Integrati si registra anche nelle singole province, dove questo strumento raggiunge sempre la percentuale dell’80% del totale. Residuale è la presenza degli altri strumenti di Sviluppo Locale con meno del 20% del totale. Inoltre la Liguria, con Genova, è una delle regioni del Centro-Nord Italia ad aver attivato il PIC Urban II.

Piemonte

Figura 2.7 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

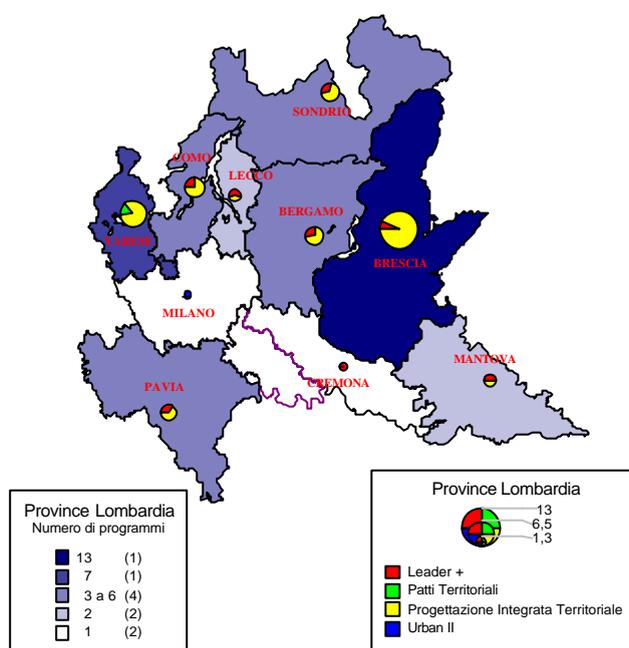
In Piemonte la provincia che vede realizzarsi il maggior numero di iniziative di Sviluppo Locale è quella di Torino con 21 iniziative. I 10 Patti territoriali, rappresentano la maggioranza delle iniziative attivate. Nel territorio della provincia di Torino è rilevante il peso dei 7 Progetti Integrati d'Area (PIA - Progettazione Integrata Territoriale), caratterizzati dalla presenza tra i soggetti partecipanti alla fase di programmazione e di attuazione, sempre, di due dei 10 Patti Territoriali dello stesso territorio provinciale. Tale fenomeno è indice di consolidamento delle relazioni partenariali e quindi di un coinvolgimento efficace dei soggetti privati, oltre che pubblici, necessario per dare qualità alla fase di ideazione e realizzazione dei progetti stessi. Sono i soggetti privati ad avere, più di altri, le informazioni necessarie per identificare i fabbisogni del territorio e i modi più opportuni per soddisfarli. Ma affinché tali informazioni divengano conoscenza condivisa necessaria a realizzare progetti che, anche al netto del loro costo, accrescano il benessere sociale, è necessario che i diversi soggetti collaborino con le loro complementari informazioni. La creazione di gruppi misti con relazione interne solidificate è fondamentale per il successo di tale processo. Si registra, quindi, una forte concentrazione di iniziative attive nella provincia di Torino (21 dei 48 totali) dovuta ad una particolare sensibilità evidenziata a livello provinciale, che permette al territorio di recepire le diverse istanze e coordinarle nel compimento di iniziative di sviluppo efficaci. Inoltre la città di Torino è una delle 5 città del Centro-Nord a realizzare il PIC Urban II.

La provincia di Cuneo vede avviate nel proprio territorio 11 iniziative con un'equa distribuzione tra Patti Territoriali, Leader + e PIA. Mentre nella provincia di Alessandria sono attive 7 iniziative di Sviluppo Locale di cui 4 sono PIA, 2 sono Patti Territoriali e 1 è il Leader +. Nelle restanti province si realizzano un numero molto minore di progetti, più nello specifico:

- ✗ 3 interessano il territorio delle province di Verbania e Asti, in entrambe i casi un Patto Territoriale, un PIA e un PIC Leader +
- ✗ nessun programma interessa la provincia di Novara.

Lombardia

Figura 2.8 - Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli strumenti di sviluppo locale

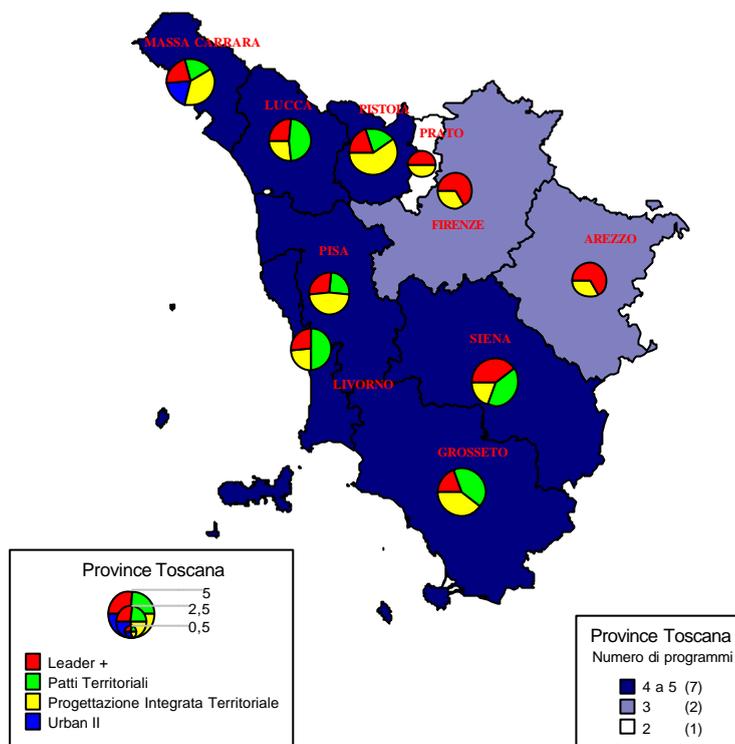


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

I Piani di Sviluppo Locale (PISL) rappresentano complessivamente l'80% circa delle iniziative di Sviluppo Locale presenti nella regione intera. Più nello specifico, il territorio della provincia di Brescia, con 13 iniziative, è il più coinvolto nella realizzazione di programmi di Sviluppo Locale, di queste la maggior parte è rappresentata dai PISL che sono 12. La seconda provincia per strumenti attivi è Varese con 7, ove, come per le restanti province, si delinea la netta prevalenza dei PISL come forma di programma più diffusa. I territori delle province di Como, Bergamo e Sondrio sono coinvolti nella realizzazione di 4 programmi di cui: 3 sono PISL e uno è il PIC Leader +. Pertanto è residuale la presenza di tipologie di strumenti di Sviluppo Locale diverse dai PISL, infatti, si contano soltanto 6 Leader +, un Patto Territoriale e un PIC Urban II in tutta la regione. Da rilevare che il PIC Urban II è l'unico programma attivato nella provincia di Milano.

Toscana

Figura 2.9 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo Locale

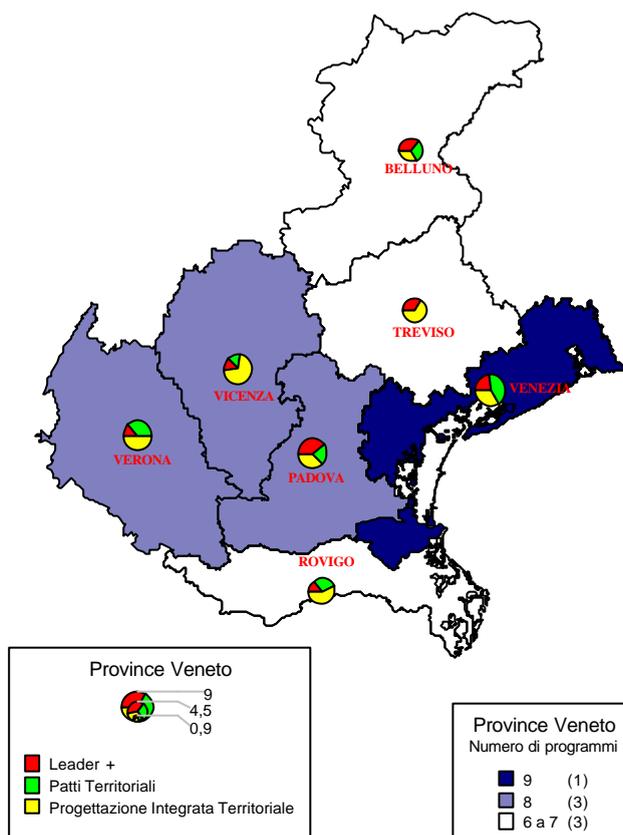


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

In Toscana il numero di programmi di Sviluppo Locale attivati nelle diverse province è piuttosto omogeneo. Le province con il maggior numero di programmi attivi (5) sono: Grosseto, Pistoia, Siena e Massa Carrara. Tra queste la provincia di Massa Carrara, oltre i Patti Territoriali, i Leader + e i PISL, ha attivato il PIC Urban II. Il secondo gruppo di province, con 4 programmi attivi, è composto da: Livorno, Lucca e Pisa. Con pesi differenti, anche in questo caso, le tipologie di programmi attivati sono: i Patti territoriali, i Leader + e i PISL. Infine, le province di Arezzo e Firenze vedono realizzarsi nel proprio territorio 3 programmi, mentre la provincia di Prato 2. In queste tre province è da rilevare la mancanza di patti territoriali tra le forme di strumenti realizzate e la maggior presenza di PIC Leader + (2 su 3 nelle province di Arezzo e Firenze).

Veneto

Figura 2.10 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo Locale



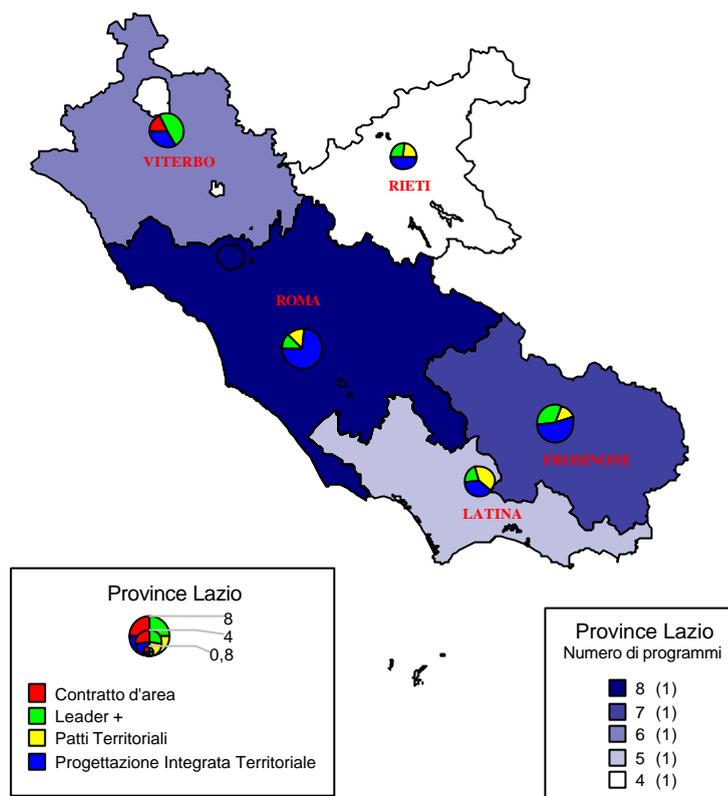
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Anche il Veneto presenta una distribuzione molto omogenea di programmi di Sviluppo Locale. Venezia con 9 programmi è la provincia con il maggior numero di iniziative, seguono Padova, Vicenza e Verona con 8 iniziative e Rovigo, Belluno e Treviso con 6.

La regione Veneto non ha attivi, nel proprio territorio, il PIC Urban II e il Contratto d'Area. Tutte le province venete i PIC Leader + e i Progetti Integrati (PI - Progettazione Integrata Territoriale), mentre i Patti territoriali sono presenti in tutte le province ad eccezione di Treviso. Nella stessa Treviso, come anche a Verona, Vicenza e Rovigo, la quota di Progetti Integrati realizzati sul totale delle iniziative provinciali è maggiore-uguale al 50%.

Delle tre province che vedono attivi 8 programmi, la provincia di Padova ha una distribuzione più omogenea tra le diverse forme di strumenti di Sviluppo Locale rispetto alla, già citata prevalenza di PI a Verona e Vicenza.

Figura 2.11 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo Locale

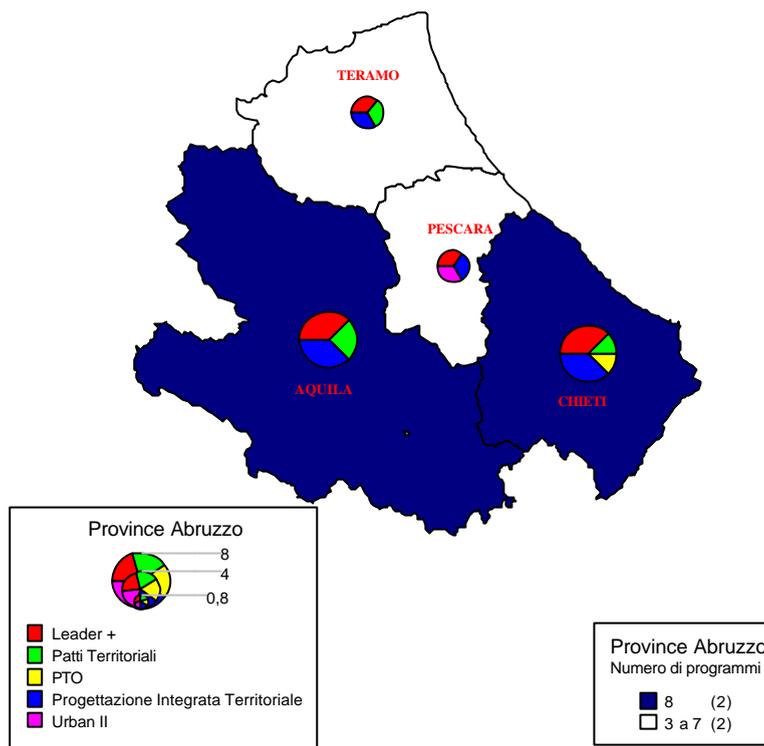


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Nel Lazio le province che vedono realizzarsi più iniziative di Sviluppo Locale sono Roma e Frosinone. Nella prima sono attivi 8 programmi, di questi: 6 sono Piani d'Azione Locale (PdA – progettazione Integrata Territoriale), uno è il Patto Territoriale e uno è il PIC Leader +. La stessa tipologia di strumenti è attiva nel territorio di Frosinone e, anche qui, i PdA sono gli strumenti più presenti con 4 delle iniziative totali. Le province di Viterbo, Latina e Rieti vedono realizzarsi rispettivamente 6, 5 e 4 strumenti di Sviluppo Locale. In queste province non si riscontra una prevalenza netta di PdA, infatti: nel territorio di Rieti sono 2 delle 4 iniziative totali; nel territorio di Latina sono in uguale numero con i Patti territoriali e nel territorio di Viterbo si hanno più Leader + (3) che PdA (2).

Abruzzo

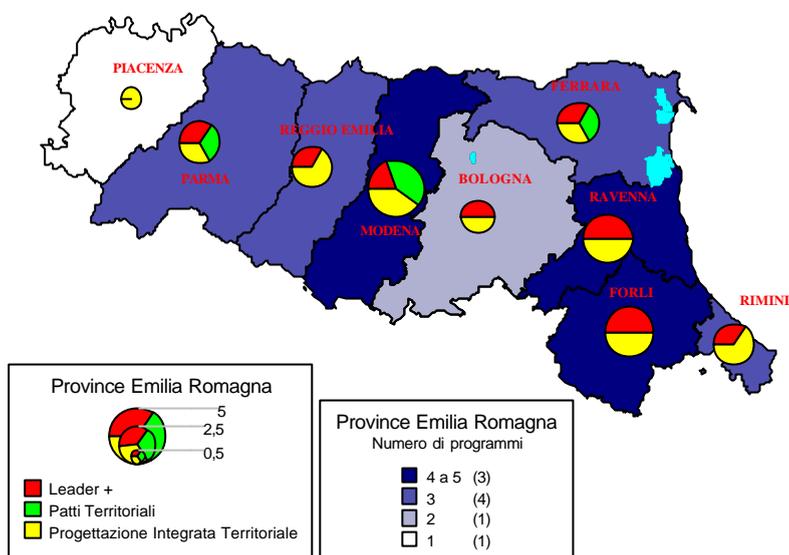
Figura 2.12 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

In Abruzzo i territori provinciali più interessati dalla realizzazione di programmi di sviluppo locale sono quello dell'Aquila e quello di Chieti. In entrambi i territori sono attivi 8 programmi, con una ripartizione molto simile. Nella provincia dell'Aquila operano 3 Leader +, 3 Progetti Integrati Territoriali (PIT) e 2 Patti Territoriali. Nella provincia di Chieti la differenza è rappresentata dalla presenza di un solo Patto Territoriale e dell'unica esperienza di Patto Territoriale per l'Occupazione che si realizza nelle regioni del Centro-Nord. Nei territori delle province di Teramo e Pescara sono attivi 3 programmi: in entrambe si realizzano un PIT e un Leader +; nella città di Pescara si realizza il PIC Urban II, mentre nel territorio della provincia di Teramo è attivo un Patto Territoriale.

Figura 2.13 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

In Emilia Romagna i territori provinciali dove operano più strumenti di Sviluppo Locale sono: Modena con 5 iniziative; Ravenna e Forlì con 4 iniziative. In provincia di Modena sono realizzati 2 Patti Territoriali, 2 Piani di Sviluppo Locale (PSL – Progettazione Integrata Territoriale) e un Leader +. In provincia di Forlì e di Ravenna, invece, il numero di iniziative si suddividono in modo uguale tra i PIC Leader + e PISL.

I territori provinciali di Ferrara, Parma, Reggio Emilia e Rimini, sono coinvolti nella realizzazione di 3 iniziative di Sviluppo Locale ciascuno. In particolare, a Ferrara e a Parma sono: un Patto Territoriale, un Leader + e un PSL; mentre a Rimini e Reggio Emilia sono 2 PSL e un PIC Leader +. L'ultima fascia è rappresentata dalla provincia di Bologna che vede operare un PIC Leader + e un PSL e dalla provincia di Piacenza che vede operare un solo PSL.

Umbria

Tabella 2.3 – Incidenza provinciale dei PIT rispetto agli altri strumenti di sviluppo locale

	Contratto d'Area	Leader +	Patti Territoriali	Progettazione Integrata Territoriale	Totale
Perugia		4	1	2	7
Terni	1	3	1		5
Totale	1	7	2	2	12

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

In Umbria il territorio provinciale di Perugia è coinvolto nella realizzazione di 7 programmi di Sviluppo Locale, e quello di Terni nella realizzazione di 5 iniziative. L'unica tipologia di strumento di Sviluppo Locale non attivato nelle 2 province, tra quelle analizzate, è il PIC Urban II. Bisogna evidenziare, inoltre, che dei 5 Leader + attivi nella regione 2, coinvolgono parte di entrambe i territori provinciali.

In conclusione, *si può affermare che in generale la progettazione integrata ha avviato un processo dalle molteplici implicazioni, in cui sono compresenti diversi elementi: la capacità di consentire l'evoluzione di un sistema mantenendone però l'identità, la condivisione delle regole e delle scelte che determinano le strategie, la forma contrattuale che progressivamente va informando il rapporto tra soggetti pubblici e privati, la concentrazione di obiettivi, l'intersettorialità degli interventi. Ciascuna regione ha tuttavia interpretato questi obiettivi di fondo sulla base delle esperienze pregresse e delle scelte di metodo e di policy attuate realizzando una vera 'territorializzazione' delle scelte di sviluppo. L'attuale stato di avanzamento dei progetti non consente di stilare ipotesi valutative sulla riuscita o meno degli stessi, ma induce a considerare cruciale la capacità del progetto di produrre un impatto economico sul territorio a valore aggiunto, producendo una rottura con il passato, scardinando lo status quo e attivando le risorse disponibili non ancora utilizzate.*

2.5 UN FOCUS SU INTERREG III

Come già anticipato, i progetti attivati nell'ambito del PIC Interreg III non sono stati analizzati insieme agli altri strumenti, poiché non configurabili come strumenti di sviluppo locale. Tuttavia, l'interesse suscitato per detto strumento, unitamente alle caratteristiche, seppur peculiari di sviluppo manifestate, inducono ad un approfondimento separato che ha lo scopo di delineare alcune caratteristiche salienti rilevate. Lo scopo ultimo del PIC è promuovere la cooperazione tra i soggetti appartenenti alla comunità ma di Paesi diversi; questo obiettivo ha valenza strategica in ambito europeo, la realizzazione di un'Europa unita non può essere solo formale ma deve divenire in breve tempo sostanziale, e la promozione di reti tra realtà, fino ad oggi, separate da un confine nazionale è fondamentale a tale fine. Con la programmazione 2007-2013, la Commissione vuole dare ancora più evidenza a tale priorità, ed è motivo per il quale il PIC Interreg III rappresenta una tipologia di strumento di Sviluppo Locale comunitario di grande interesse, soprattutto in vista delle future implicazioni.

L'esperienza dimostra che in molti casi, con la precedente programmazione, sono stati compiuti passi significativi verso la pianificazione e la gestione congiunte di programmi

transfrontalieri. Tuttavia, l'intensa cooperazione che si riscontra, ad esempio, nelle «euroregioni» rappresenta tuttora l'eccezione piuttosto che la regola. Le zone frontaliere hanno certamente tratto beneficio dall'intensa attività di sviluppo che vi si è svolta, ma in generale è risultato molto più difficile costituire congiuntamente vere e proprie attività transfrontaliere. In alcuni casi si sono riscontrati effetti perversi quali la coesistenza da un lato e dall'altro del confine di progetti paralleli e comunque le zone di frontiera e gli Stati membri non sono riusciti a beneficiare appieno della cooperazione.

In molti casi per questo tipo di programma è difficile identificare un territorio su cui andare a misurare gli effetti benefici della realizzazione degli stessi. Spesso le iniziative realizzate all'interno dei PIC Interreg III non hanno riscontri diretti sui territori, e se li hanno non sono osservabili o lo sono ma nel medio-lungo periodo. A volte le iniziative avviate sono degli studi di prevenzione dei disastri naturali, si tratta di progetti volti a creare reti di collaborazione e diffusione delle best practice tra i soggetti interessati alla realizzazione di progetti di Sviluppo – tutti esempi, questi, di iniziative che solo indirettamente riguardano lo Sviluppo Locale. L'impressione è che si tratti di iniziative volte a preparare i soggetti delle diverse regioni europee alla realizzazione congiunta di veri e propri programmi di Sviluppo Locale. Si vuole colmare la distanza creata tra territori molto simili dai confini nazionali, poiché le istanze e i bisogni generati in tali ambiti possono trovare, dopo un opportuno confronto, delle risposte comuni

L'importanza di tale strumento è testimoniata dai numeri e dalla diffusione nelle regioni del Centro-Nord Italia troviamo 325 programmi di Sviluppo Locale e 215 PIC Interreg III, che vedono la partecipazione di soggetti pubblici e privati sia nella fase di programmazione sia nella fase di realizzazione. Questa evidenza mette in luce il fatto che le regioni del Centro Nord manifestano un forte interesse verso questo strumento, ritenuto probabilmente strategico per le relazioni transfrontaliere in vista di una sempre maggiore armonizzazione e comunione di intenti a livello europeo.

I PIC INTERREG III si articolano in diversi programmi:

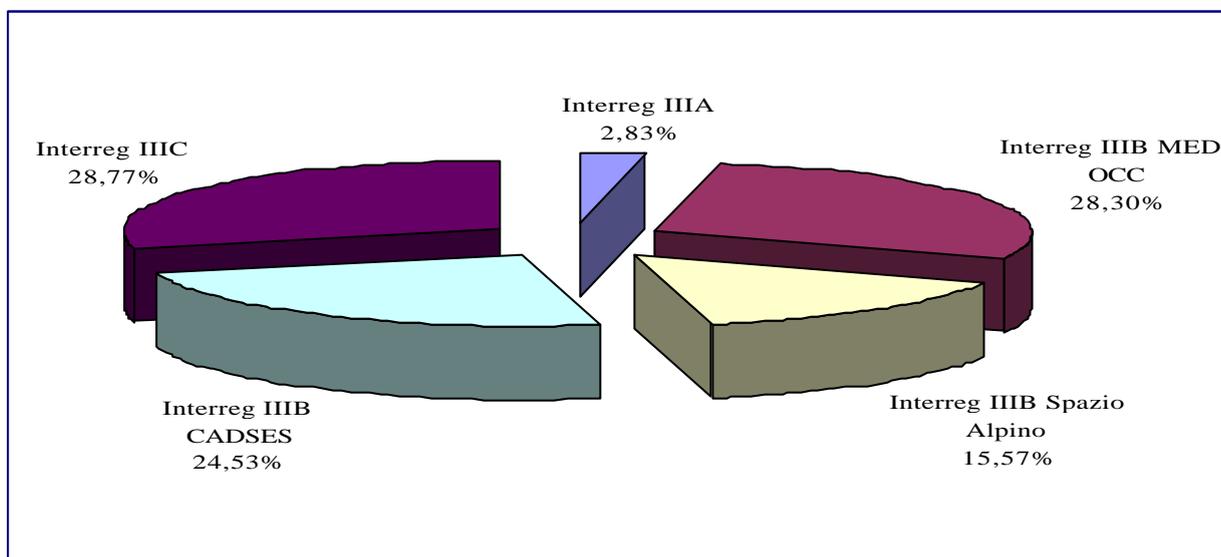
Gli **Interreg IIIA**, gli **Interreg IIIB** che si suddividono in:

- ✗ Interreg IIIB MEDOCC;
- ✗ Interreg IIIB CADSES;
- ✗ Interreg IIIB SPAZIO ALPINO.

Infine, i **PIC Interreg IIIC**.

La Figura 2.14 mostra che i PIC Interreg IIIC e Interreg IIIB (nelle tipologie: CADSES, MED-OCC) sono i più diffusi nelle regioni del Centro-Nord Italia con percentuali intorno al 25-30%.

Figura 2.14 – Distribuzione percentuale dei PIC Interreg III



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Anche gli Interreg IIIB Spazio Alpino raggiungono una quota considerevole, il 16%, nonostante le peculiari caratteristiche di tale PIC che però sembrano molto adatte alla morfologia dei nostri confini settentrionali. Si tratta, infatti, di programmi dedicati alle aree Alpine europee che hanno l'obiettivo di promuovere il turismo alpino e contrastare il rischio isolamento cui fanno fronte i territori sudetti. Discorso speculare può essere fatto per i PIC Interreg IIIA che è presente nelle nostre regioni del Centro-Nord con una percentuale del 2,83% del totale dei PIC attivi. Tale programma è indirizzato ai territori confinanti e transnazionali; per tale motivo è poco presente nel nostro Paese i cui confini sono nella maggior parte dei casi rappresentati dal mare.

L'investimento totale programmato per i PIC Interreg III realizzati in Italia (si tiene conto dei PIC cui partecipano anche le regioni meridionali e del PIC Interreg IIIB ARCHIMED che vede la partecipazione delle sole regioni del sud Italia) è presentato nella tabella successiva.

Tabella 2.4 – Investimento totale programmato per i PIC Interreg III

PIC	Investimento programmato totale
ITA-FRANCIA “ISOLE”	116.000.000
ITA-FRANCIA “ALPI ALCOTRA”	158.000.000
ITA-SVIZZERA	71.000.000
ITA-AUSTRIA	72.000.000
ITA-SLOVENIA	101.000.000
ITA-ADRIATICO	101.000.000
ITA-ALBANIA	73.000.000
ITA-GRECIA	158.000.000
ITA-MALTA	7.000.000
INTERREG III A	857.000.000
CADSES	279.000.000
MEDOCC	214.000.000
SPAZIO ALPINO	124.000.000
ARCHIMED	200.000.000
INTERREG III B	817.000.000
INTERREG III C	580.000.000
TOTALE COMPLESSIVO	2.254.000.000

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Confrontando i dati finanziari del programma Interreg III con gli stessi riferiti ai Leader + e agli Urban II attivati nelle regioni del Centro-Nord si comprende il peso che tale strumento di Sviluppo Locale ha in ambito europeo. L'investimento complessivo degli Interreg III in Italia è di 2,254 miliardi di Euro contro i circa 440 milioni di Euro dei PIC Leader + e i circa 126 milioni di Euro dei PIC Urban II delle regioni del Centro-Nord Italia. Quindi il numero molto maggiore di iniziative del PIC Interreg III è giustificato, anche, da un ingente quantità di risorse finanziarie ad esso dedicate.

3.1 UN'ANALISI DELLE CARATTERISTICHE DEI PROGETTI DI SVILUPPO LOCALE

L'attenzione al tema dello Sviluppo Locale in Italia è divenuta particolarmente accentuata a partire dalla seconda metà degli anni '70 con l'emergere del cosiddetto sviluppo *bottom up* che si riscontrava in aree con elevata presenza di piccole imprese, caratterizzate da modelli di industrializzazione centrati sulla valorizzazione dei saperi locali. Il tema ha registrato, nel corso di questi anni, uno straordinario successo; le politiche comunitarie, nazionali e regionali hanno assunto lo Sviluppo Locale tra le finalità specifiche dei programmi contribuendo positivamente allo sviluppo ed al consolidamento di teorie sul tema.

I caratteri prevalenti dello sviluppo endogeno sono legati ad un processo di sviluppo governabile dagli attori locali e basato su fattori di competitività fortemente radicati sul territorio. Un modello di sviluppo endogeno, infatti, garantisce autonomia al processo di trasformazione del sistema economico locale e centralità dei processi decisionali degli attori sociali ed economici. Il processo di trasformazione si basa, dunque, su alcune specificità locali e sulla capacità di governo di alcune variabili fondamentali di politica regionale. I processi locali non rispondono esclusivamente a logiche di natura economica e dunque per capire l'articolato processo in cui intervengono diverse variabili e fattori – di tipo istituzionale, sociale, culturale - è necessario dotarsi di una cassetta di attrezzi che disponga del contributo di diverse discipline. Va dunque osservato che lo sviluppo locale non risponde a teorizzazioni esaustive in grado di offrire spiegazioni al complesso dei fenomeni locali e va pertanto considerato come una realtà data, come una modalità con cui si manifesta la crescita di un sistema territoriale locale.

Le potenzialità di sviluppo di un sistema territoriale si basano sulla capacità di cogliere le opportunità attraverso la costruzione di progetti specifici; un tale approccio evidenzia in primo luogo la questione della responsabilità degli attori locali nel perseguimento di un processo di sviluppo ed elimina quindi ambiguità nei casi di relativo insuccesso. In secondo luogo si sottolinea che i progetti di Sviluppo Locale non possono prescindere dal carattere di rispondenza ai bisogni specifici della comunità di imprese e di persone che insistono sul territorio con le conseguenti ricadute in termini occupazionali e di consolidamento dei profili professionali dei residenti.

I fattori cruciali che consentono ad un processo di sviluppo di radicarsi sul territorio, determinando quel che si dice sviluppo endogeno, sono riconducibili essenzialmente a tre ambiti:

- ✗ esistenza di risorse specifiche, non trasferibili ad altri territori
- ✗ esistenza di capacità progettuale, e quindi di capacità di rispondere alle sfide esterne
- ✗ esistenza di una logica di sistema.

In questo modo si può determinare un modello organizzativo e produttivo a base locale, caratterizzato da forti interrelazioni tra sistema economico produttivo e sistema socio

istituzionale, con le connesse implicazioni in termini di economie esterne conseguenti sia al fitto interscambio di informazioni e merci nell'ambito del sistema produttivo sia alla continua produzione e riproduzione di conoscenze specifiche, di professionalità e di forme di regolazione locale che caratterizzano il territorio e che non sono facilmente esportabili altrove (Garofoli, 1999).

In virtù di tali considerazioni, consapevoli della complessità del tema, si è operata la scelta di focalizzare l'attenzione della ricerca nella verifica della contemporanea esistenza - negli strumenti di sviluppo locale individuati come unità di analisi - di quattro elementi:

- ✗ La dimensione territoriale delle diverse forme di strumenti di Sviluppo Locale;
- ✗ la *cooperazione interistituzionale* sia orizzontale (tra Amministrazioni del medesimo livello) che verticale (Amministrazione centrale/regionale/locale) finalizzata allo sviluppo locale;
- ✗ la *concertazione*, ovvero il coinvolgimento del partenariato sociale ed economico, per favorire i processi di sviluppo locale individuati;
- ✗ l'impatto degli interventi sulla dimensione *politiche attive del lavoro e della formazione* a livello locale.

3.2 L'INDAGINE DI CAMPO

Data l'articolazione nell'organizzazione e gestione dei diversi programmi di Sviluppo Locale, si è ritenuto opportuno approfondire questi aspetti attraverso la realizzazione di una indagine diretta, rivolta ai Soggetti Responsabili dei programmi attivati sul territorio nell'ambito dei diversi strumenti: Contratti d'Area, Leader +, Patti territoriali, Patti territoriali per l'occupazione, Progettazione Integrata Territoriale, Urban. II.

Ciò si è tradotto, in termini operativi, in un'indagine di campo rivolta alla totalità dei progetti attivi nelle regioni del Centro-Nord censiti nella precedente fase di lavoro, attraverso la somministrazione di un questionario strutturato con prevalenza di domande a risposta chiusa finalizzato ad approfondire il ruolo del partenariato come fattore cruciale di sviluppo locale e le ricadute potenziali e/o effettive sulla valorizzazione del capitale umano, sia in termini di competenze, conoscenze, abilità acquisite, sia in termini di aumento dell'occupazione (sia essa nuova, sia essa intesa come emersione dal lavoro irregolare).

La *redemption* dell'indagine ha consentito di analizzare 88 questionari provenienti da tutte le regioni coinvolte e riferiti ai programmi di Sviluppo Locale, come è possibile osservare nella Tabella 3.1. L'interpretazione dei risultati, che deriva dalla lettura trasversale e qualitativa delle informazioni ottenute, fornisce un quadro d'insieme sulle principali modalità di gestione ed organizzazione dei diversi programmi.

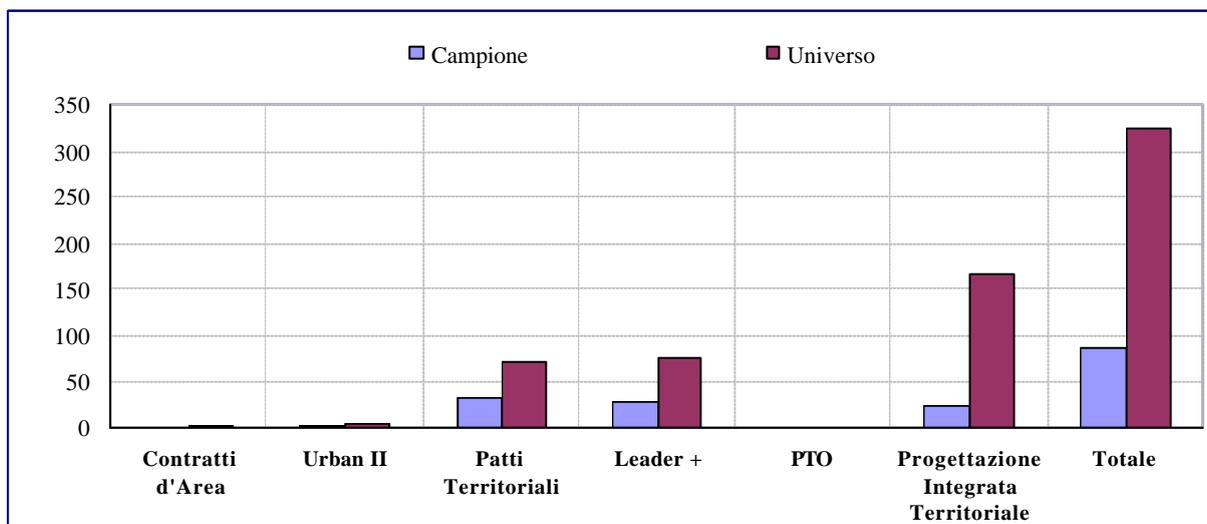
Tabella 3.1 – Redemption dell'indagine

Strumenti di Sviluppo Locale	Universo	Questionari inviati	Rappresentatività
Contratti d'Area	3	1	33%
Urban II	5	3	60%
Leader +	76	28	37%
Patti Territoriali	72	32	44%
Patti Territoriali per l'Occupazione	1		
Progettazione Integrata Territoriale	168	24	14%
Totale	325	88	27%

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Le informazioni sono state richieste tramite un questionario di indagine e sono state raccolte in un data-base in possesso dell'Isfol.

Figura 3.1 – Incidenza di redemption dell'indagine sul totale dei programmi



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Prima di presentare i risultati dell'approfondimento appare utile soffermarsi brevemente sull'incidenza della rispondenza per singolo programma di sviluppo sul totale di quelli rilevati (Figura 3.1). Il campione di programmi su cui si andrà a svolgere l'analisi, è molto rappresentativo nei casi di: Contratti d'Area, PIC Urban II, PIC Leader + e Patti Territoriali, poiché le percentuali di rappresentatività sono superiori al 30%. Anche se, nel caso del Contratto d'Area, si dispone di maggiori informazioni solo per una delle tre esperienze realizzate nelle regioni del Centro-Nord. Dei due programmi di cui non si è potuta approfondire l'analisi, una, il Contratto d'Area di Montalto Di Castro, risulta approvata ma non avviata per la rinuncia delle realtà industriali coinvolte nella realizzazione dello stesso

programma.

Nel caso della Progettazione Integrata Territoriale si ottiene una rappresentatività del 14% e non si riesce ad analizzare un campione proveniente da tutte le regioni del Centro-Nord interessate da tale iniziativa. Aggiungendo ciò alla notevole diversificazione della fase di programmazione e della fase di realizzazione della stessa iniziativa nei diversi ambiti regionali, si giunge ad una parzialità d'analisi che non permette di trarre conclusioni generiche e afferenti alla Progettazione Integrata Territoriale in quanto strumento di Sviluppo Locale nazionale.

Nel caso del Patto Territoriale per l'Occupazione, unica esperienza del genere realizzata nel territorio oggetto di indagine, non si è riusciti a coinvolgere il Soggetto Responsabile probabilmente perché si tratta di una esperienza conclusa da tempo. Comunque il peso di tale iniziativa sul totale è trascurabile e non dovrebbe inficiare le conclusioni e le riflessioni originate dall'analisi seguente.

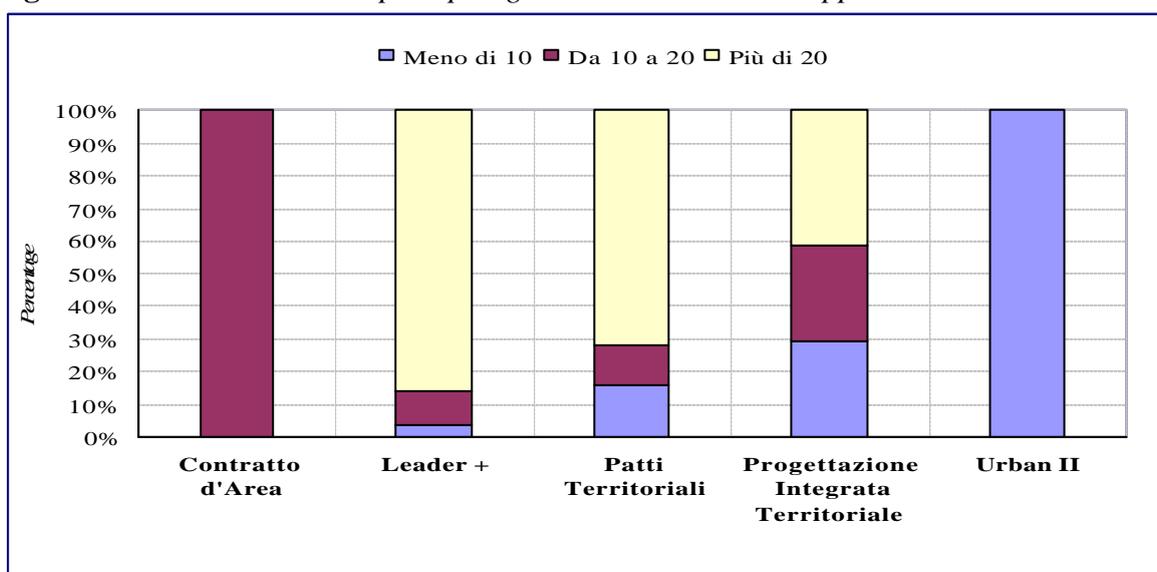
I paragrafi che seguono presentano i risultati dell'indagine articolata sull'analisi territoriale e gli ambiti di intervento dei progetti e sulle prime indicazioni sulle caratteristiche del partenariato e sugli impatti attesi in termini di valorizzazione del capitale umano.

3.3 L'ANALISI TERRITORIALE E GLI AMBITI DI INTERVENTO

Dopo aver descritto la distribuzione quantitativa dei programmi per territorio di interesse che ha consentito di ricavare alcuni primi spunti di lettura trasversale, il primo obiettivo conoscitivo di questa sezione si traduce nell'interpretazione di elementi conoscitivi riferibili alle caratteristiche del territorio su cui impattano le iniziative di Sviluppo Locale.

Un primo aspetto su cui si è focalizzata l'attenzione è il *numero di comuni* coinvolti nella realizzazione delle iniziative di Sviluppo Locale. I diversi strumenti sono stati classificati sulla base del numero dei comuni coinvolti: meno di 10 comuni, tra 10 e 20 comuni e più di 20 comuni (Figura 3.2).

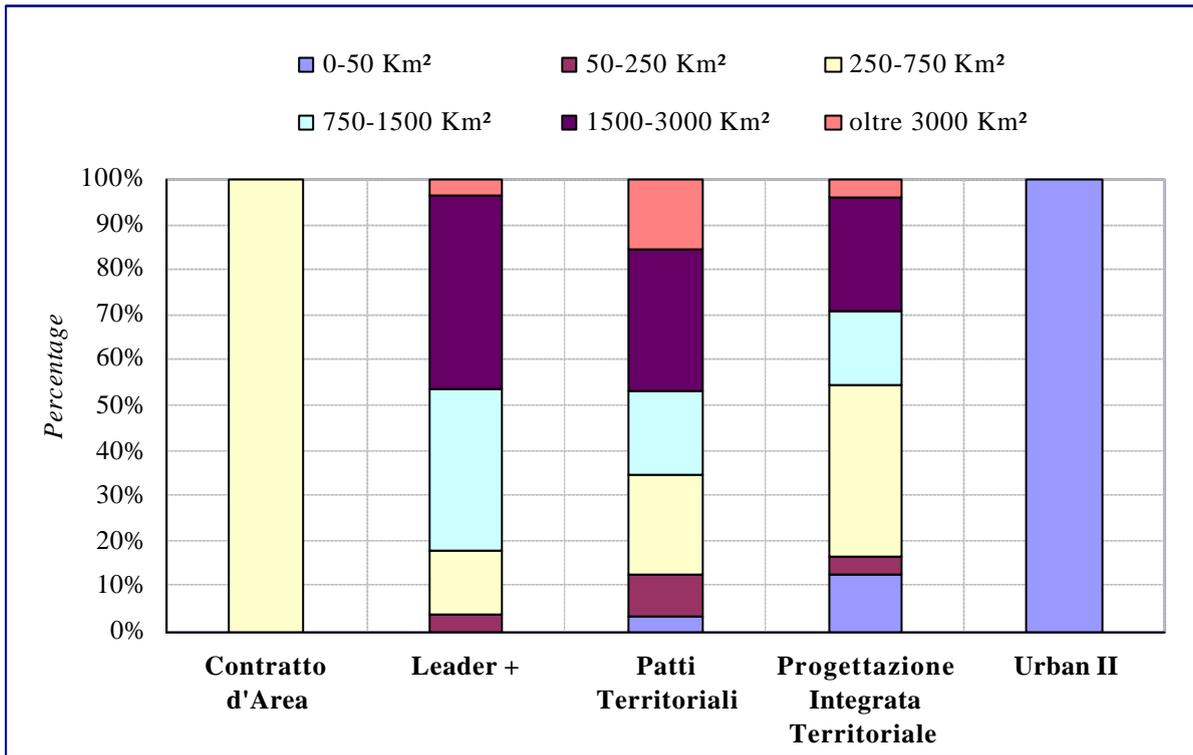
Figura 3.2 – Numero comuni per tipologia di strumento di Sviluppo Locale.



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Alle prime evidenze che si possono ricavare dalla figura si unisce un ulteriore aspetto da tenere in considerazione che consiste nell'ampiezza dei territori interessati dalle iniziative di Sviluppo Locale (Figura 3.3).

Figura 3.3 Superficie per tipologia di strumento di Sviluppo Locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Il PIC Urban II coinvolge per sua natura un solo comune e spesso neanche la totalità dello stesso, ma solo zone urbane ben delineate che soffrono di un particolare disagio di sottosviluppo. Il territorio del Contratto d'Area è, nel caso preso in esame, composto da 20 comuni, tra cui rientra anche la provincia di La Spezia, ed ha una superficie di circa 570 Km².

Se questi risultati non suscitano alcuna sorpresa, osservando i PIC Leader + ed i Patti Territoriali si nota un coinvolgimento, nella maggior parte dei casi, di più di 20 comuni, che si traduce nella metà circa dei casi in un interessamento di oltre 1500 km². Ciò indica, al di là delle dimensioni territoriali e demografiche degli stessi, l'avvio di una strategia d'area complessa che vede il coinvolgimento di realtà territoriali diverse tra loro che si impegnano, attraverso l'azione degli attori politici ed economici al dialogo ed al confronto finalizzato a perseguire obiettivi comuni attraverso singole azioni realizzate dal programma. Nel caso della Progettazione Integrata Territoriale il numero di comuni coinvolti non supera le 20 unità nel 60% circa dei casi, coinvolgendo spesso interi territori provinciali nella realizzazione del programma. *Ciò conferma lo strumento come il risultato di attività pregresse attraverso le quali le amministrazioni hanno identificato strategie d'area da perseguire, che sono spesso*

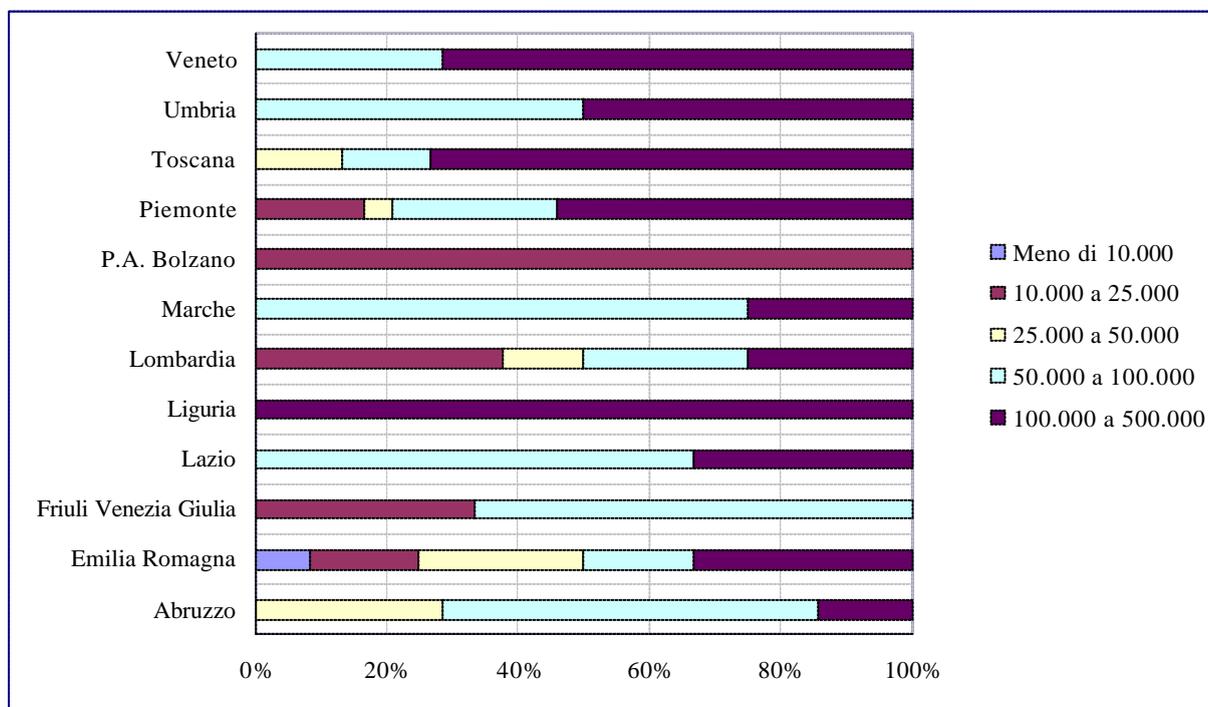
più specifiche rispetto al passato in quanto si concentra sulla tipologia di intervento (ad es. turismo) o su un territorio molto più delimitato. In effetti è tra i Patti territoriali che si osservano gli interessamenti territoriali più ampi (oltre 3.000 Km²), segnale del fatto che in una prima fase di attuazione la programmazione negoziata si poneva obiettivi di sviluppo assai ambiziosi e complessi. Sulla base di queste evidenze non appare azzardato interpretare come il sovradimensionamento degli interventi possa essere causa di dispersione delle risorse finanziarie in molteplici iniziative che rischiano di non generare lo sviluppo desiderato.

Un altro aspetto interessante da considerare è il numero di abitanti che risiedono nei territori coinvolti nella realizzazione delle diverse tipologie di strumento di Sviluppo Locale, poiché è importante avere un'idea di quante persone beneficiano delle opportunità di sviluppo che si intende realizzare. A tal proposito nella Figura 3.4 i diversi strumenti sono stati classificati a seconda del numero di residenti dei territori interessati, organizzati per classi.

Mentre i Contratti d'Area interessano per la loro stessa natura un numero considerevole di abitanti, i tre Urban ricalcano le caratteristiche demografiche dei comuni interessati, non offrendo dunque alcuno spunto di riflessione ulteriore. I Leader+ coinvolgono prevalentemente una quota di popolazione non molto elevata (tra i 50.000 ed i 100.000 abitanti), che deriva dalla peculiarità dello strumento che si rivolge ad aree rurali spesso a rischio di spopolamento. I Patti territoriali e la loro naturale evoluzione, i PIT, interessano invece per almeno la metà delle iniziative un numero di abitanti tra i 100.000 ed i 500.000.

L'analisi regionale del numero di abitanti coinvolti dalle iniziative di Sviluppo Locale costituisce un ulteriore approfondimento di quanto già emerso (Figura 3.5).

Figura 3.5 – Numero di abitanti coinvolti per ambito regionale di interesse

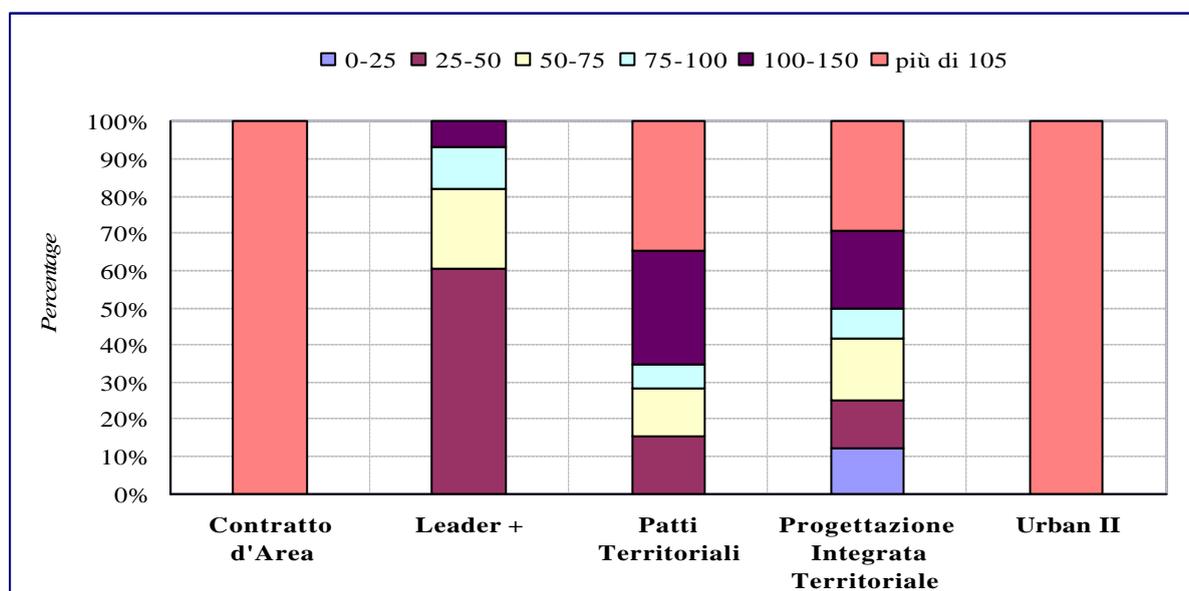


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Le iniziative PIC Leader + che coinvolgono meno di 10.000 abitanti, sono realizzate in Emilia Romagna. Inoltre, non è possibile ravvisare una correlazione tra dimensione della regione e numero di abitanti coinvolti nelle iniziative di sviluppo della stessa, poiché è vero che nella Provincia Autonoma di Bolzano tale relazione è rispettata, con tutti programmi che coinvolgono tra 10.000 e 25.000 abitanti, ma in regioni come le Marche e il Friuli Venezia Giulia ciò non accade, trattandosi di regioni di modeste dimensioni che vedono attivi programmi che coinvolgono da 50.000 fino a 500.000 abitanti. Verificata la mancata relazione tra dimensione regionale e dimensione territoriale e demografica degli interventi posti in essere nelle stesse regioni, gli sforzi di analisi si concentreranno su classificazioni per strumento, più significative e utili in termini di analisi proposte.

L'elemento che sintetizza le informazioni territoriali e demografiche, analizzate fin qui, è la densità abitativa (numero di abitanti/Km²) dei territori coinvolti nella realizzazione delle iniziative di sviluppo (Figura 3.6).

Figura 3.6 – Densità abitativa per tipologia di strumento di Sviluppo Locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Gli strumenti che hanno la maggiore densità abitativa sono: il Contratto d'Area analizzato e i 3 PIC Urban II. In effetti, nel caso dei PIC Urban II si raggiungono densità abitative molto più elevate dei 150 abitanti per Km², si passa dai 1237 abitanti per Km² del PIC Urban II della città di Massa Carrara agli 11.904 abitanti per Km² del PIC Urban II della città di Torino.

La distribuzione delle densità abitative dei territori interessati dalle altre iniziative è in linea con quanto sinora osservato e rappresenta una conferma ulteriore alla linea interpretativa avanzata. Nel caso dei PIC Leader +, è possibile che coinvolgano territori di notevoli dimensioni, ma si tratta spesso di zone a bassa densità abitativa, infatti, più della metà dei programmi analizzati hanno una densità minore ai 50 abitanti per Km². Nel caso dei Patti Territoriali e dei Progetti Integrati Territoriali, al contrario, nella maggior parte dei casi si coinvolgono territorio ad alta densità abitativa, più di 100 abitanti per Km².

3.4 IL RUOLO DEL PARTENARIATO

Nell'acquisire elementi conoscitivi riferibili all'impatto di realizzazione dei programmi di sviluppo locale abbia avuto sulla governance e sugli assetti interistituzionali nei diversi contesti territoriali presi in esame, l'attenzione si è focalizzata sulle tipologie e i ruoli dei diversi soggetti interessati – espressione delle istanze istituzionali, economiche, sociali - rilevando e descrivendo sia gli aspetti formali del loro coinvolgimento sia le prassi e i comportamenti sostanziali.

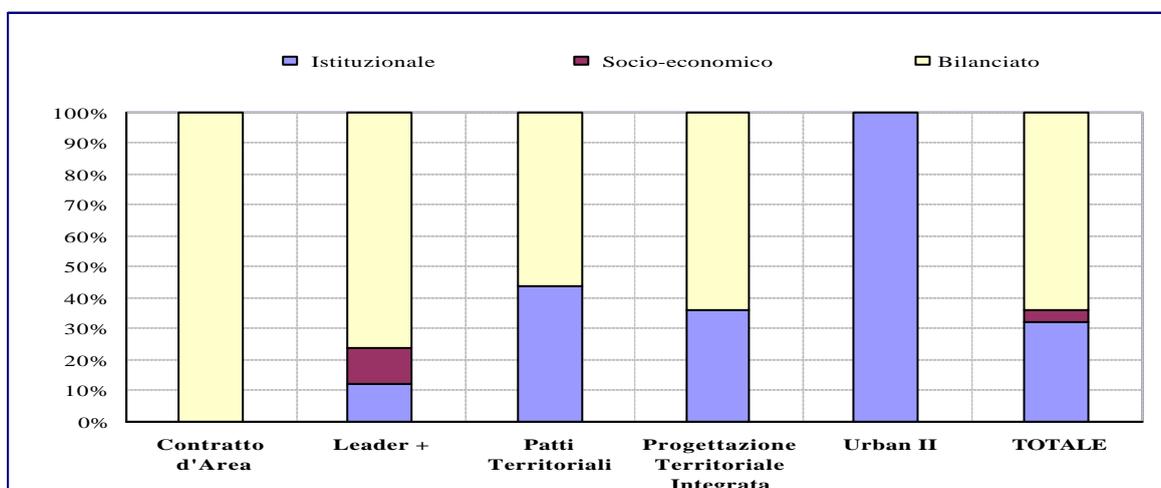
Nell'analisi delle politiche di sviluppo locale, il partenariato rappresenta il primo riconoscimento formale, da parte degli stessi *stakeholders*, dell'esistenza di un interesse comune attorno al quale concentrare le azioni e gli interessi; le azioni che esso è in grado di mettere in campo sono sostanzialmente finalizzate all'aumento dell'occupazione e delle competenze professionali sul territorio e più in generale alla crescita o il consolidamento del tessuto economico produttivo locale.

La costituzione di una partnership, di un tavolo di discussione che veda coinvolti i soggetti pubblici e quelli privati rappresentativi delle diverse istanze sul territorio, richiede in primo luogo l'attitudine e la volontà di collaborare per identificare una convergenza di interessi, cui consegue la condivisione degli obiettivi da raggiungere. Questo processo costituisce l'avvio del metodo della concertazione che sottende la realizzazione dei programmi di sviluppo locale.

Nella maggior parte dei progetti analizzati nell'ambito dei programmi di Sviluppo Locale i partenariati che hanno dato origine e vita alle iniziative risultano essere espressione degli interlocutori interessati allo sviluppo, quindi, ben bilanciati tra la composizione di tipo istituzionale e quella socio economica, prefigurando un efficace sostegno ai processi *bottom up*. In alcune esperienze analizzate il partenariato è, anche, composto da soggetti appartenenti al Terzo Settore, fenomeno importante poiché presuppone un maggiore coinvolgimento e la partecipazione ai tentativi di creazione dello sviluppo di quelle realtà che affiancano e supportano i settori sociali che più risentono della mancanza dello stesso.

La Figura 3.7 mostra un'analisi di quali sono le componenti dei partenariati che si creano durante la fase di programmazione e che poi realizzano le iniziative di sviluppo.

Figura 3.7 – Componenti del partenariato



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

La Figura 3.7 mostra che, complessivamente, la maggior parte dei partenariati, analizzati nell'ambito dei programmi di Sviluppo Locale, sono risultati ben bilanciati tra la componente di tipo istituzionale e quella di tipo socio-economica (62% circa) prefigurando un efficace sostegno ai processi bottom up.

Nello specifico, quasi il 77% dei partenariati dei PIC Leader + ha una guida bilanciata tra le componenti istituzionale e socio-economica, questa percentuale diminuisce nei casi della Progettazione Integrata Territoriale (65% circa) e dei Patti Territoriali (57% circa). Per quanto concerne l'unico Contratto d'Area oggetto della nostra indagine, è stato originato da un partenariato bilanciato tra le diverse componenti interessate.

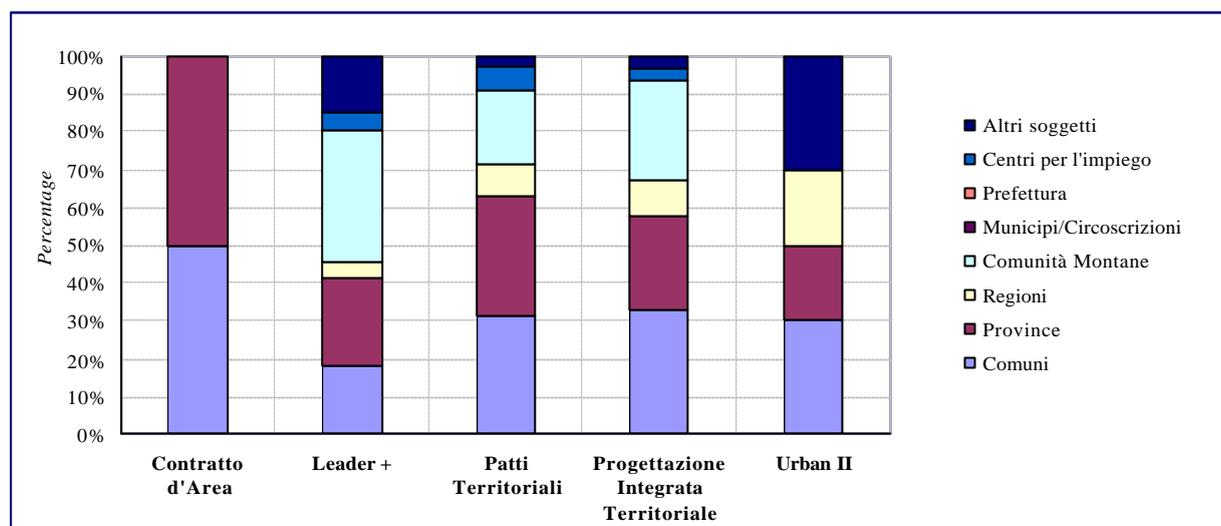
La prevalenza della componente istituzionale è stata riscontrata nel 43% circa dei Patti Territoriali, nel 37% circa dei Progetti Integrati Territoriali, nel 12% circa dei PIC Leader + e nell'unica esperienza di Urban II analizzata. Mentre le uniche esperienze di Sviluppo Locale, caratterizzate da un partenariato guidato prevalentemente dalla componente socio-economica, sono i PIC Leader +, con circa il 12% di casi.

Sulla base delle risposte fornite dagli interlocutori intervistati, emerge che tra i programmi maggiormente diffusi sul territorio emergono differenziazioni nella prevalenza delle compagini, che a volte vedono un ruolo guida della componente pubblica, e altre volte di quella privata o associazionistica. Sulla base delle informazioni ricavate, d'altra parte, non si può intuire se e quali effetti abbia prodotto la prevalenza di una componente rispetto all'altra nel funzionamento dei meccanismi di concertazione.

Se dunque una partnership bilanciata è auspicabile per la realizzazione della concertazione nei processi di sviluppo endogeno, si deve riconoscere che spesso sono le peculiarità territoriali a determinare la prevalenza della presenza di alcuni soggetti rispetto ad altri - "peso della politica rispetto all'economia".

La Figura 3.8 mostra la composizione specifica dei soggetti partenariali istituzionali che possono condividere l'esperienza e promuovere attivamente l'attuazione delle politiche. Più nello specifico la figura descrive quali tipologia di soggetti pubblici sono coinvolti nei diversi strumenti di Sviluppo Locale e con quale frequenza ciò avviene.

Figura 3.8 – Composizione pubblica del partenariato



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

I soggetti pubblici che partecipano ai tavoli di concertazione dell'unico Contratto d'Area analizzato, sono i comuni e la provincia nei quali si promuovono gli interventi di tale strumento. Un coinvolgimento più ampio e la partecipazione di soggetti dell'amministrazione centrale si registra nei 3 PIC Urban II studiati, dove ai comuni e le province si aggiungono altri soggetti.

I programmi maggiormente presenti nelle regioni del Centro-Nord Italia vedono partecipare ai tavoli di Concertazione diverse tipologie di soggetti pubblici, tra cui le Comunità Montane. Le Comunità Montane sono i soggetti pubblici coinvolti con maggior frequenza nella realizzazione dei PIC Leader +, trattandosi, infatti, di programmi che intendono incentivare lo sviluppo rurale dei territori. Questi avranno nelle componenti più prossime al territorio – le Comunità Montane e i Comuni – le figure che meglio sono in grado di cogliere i bisogni del territorio stesso e che meglio riescono a dare risposte concrete alle istanze avanzate. Quindi, la tendenza a coinvolgere, nella maggior parte dei casi, i soggetti più prossimi al territorio rurale è implicita alle caratteristiche e alla tipologia di sviluppo che lo stesso strumento intende realizzare.

I Patti Territoriali vedono partecipare ai tavoli concertativi, nella gran parte dei casi, i Comuni e le Province e le Comunità Montane. Significativa appare inoltre la presenza dei Centri per l'impiego che, costituendo un importante strumento di intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, segnalano una forte attenzione all'impulso ed alla misurazione degli effetti della politica pubblica in termini occupazionali e che più in generale coinvolgono un miglioramento delle caratteristiche del capitale umano residente.

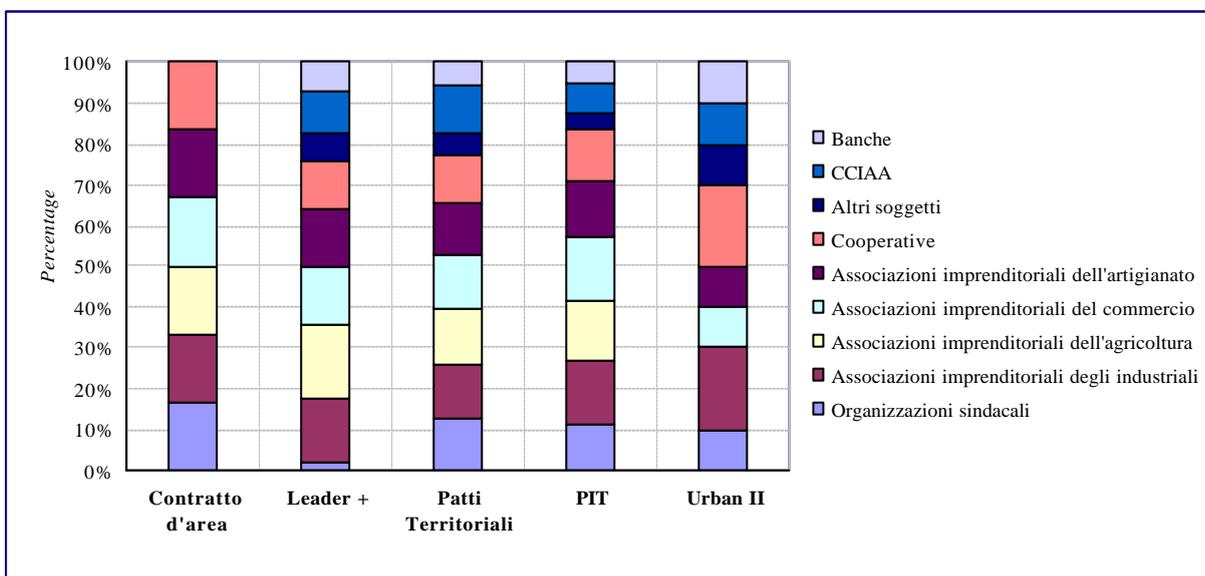
Comunque del partenariato dei PIC Leader + e dei Patti Territoriali, in alcuni casi, fanno parte le Amministrazioni Centrali insieme alle Regioni, che possono svolgere il compito di unificare le diverse istanze di sviluppo per orientarle ad un indirizzo strategico unitario e di lungo periodo.

La Progettazione Integrata Territoriale, nei casi analizzati, vede nelle Province, Comuni e Comunità Montane, le tipologie di soggetti pubblici maggiormente coinvolti nei partenariati che si vengono a creare per dare risposta alle istanze di sviluppo. Tale analisi, però, non

consente di comprendere appieno il ruolo fondamentale svolto dalle regioni che sono i primi soggetti operanti in fase di programmazione, che del resto sarebbe possibile solo attraverso un'analisi puntuale. Anche in questo caso si osserva un discreto coinvolgimento dei centri per l'impiego - poiché si tratta di realtà il cui contributo è fondamentale per collegare allo sviluppo generato un miglioramento della situazione occupazionale degli stessi territori, fattore fondamentale per valutare l'efficacia delle politiche di Sviluppo Locale mediante una misura del maggiore benessere raggiunto dalla popolazione dei territori coinvolti.

Al fine di comprendere, di contro, quali tipologie di soggetti privati caratterizzano la partecipazione alla vita partenariale di una politica di Sviluppo Locale, si analizza la Figura 3.9 che presenta quale tipologia di soggetti privati sono coinvolti nei diversi strumenti di Sviluppo Locale e con quale frequenza ciò avviene.

Figura 3.9 – Composizione privata del partenariato



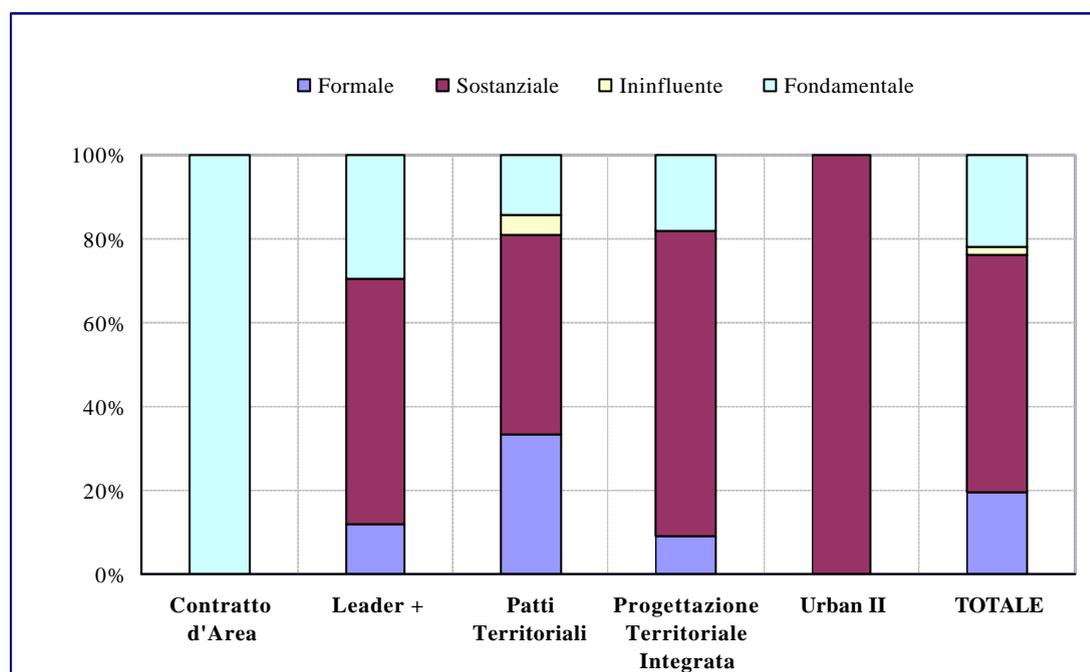
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Al partenariato del Contratto d'Area analizzato partecipano tutte le diverse categorie socio-economiche private classificate. Lo stesso accade nei casi studiati di Patti territoriali, PIC Leader + e Progetti Integrati Territoriali. In particolare, per i PIC Leader + è meno frequente la partecipazione ai tavoli di concertazione delle organizzazioni sindacali, mentre sono maggiormente coinvolte le associazioni degli imprenditori agricoli, poiché si tratta di programmi che hanno nello sviluppo rurale il loro maggiore obiettivo.

Nel caso dei Patti Territoriali e dei Progetti Integrati Territoriali non si riscontra una tendenza a vedere coinvolte delle realtà socio-economiche private più di altre, e ciò conferma l'ampia e variegata composizione dei soggetti privati, compresa la presenza delle banche che rappresentano la chiave di volta per la riuscita delle politiche di sviluppo.

L'analisi che seguirà è basata su un campione, più ristretto del precedente, di 58 questionari che si sono espressi in modo esauriente sulle tematiche della caratterizzazione del partenariato e della valorizzazione del capitale umano e che ci aiutano a comprendere meglio tali fenomeni.

Figura 3.10 - Caratteri sostanziali del Partenariato



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

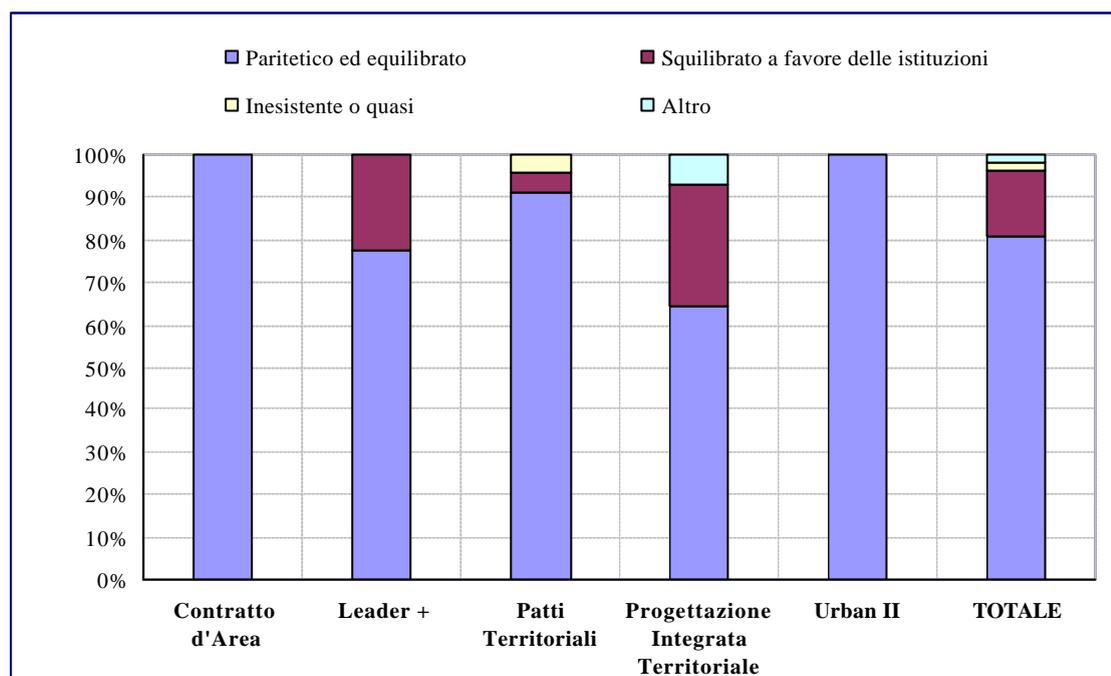
La Figura 3.10 presenta un'analisi della capacità della partnership di incidere positivamente sul tessuto economico, sociale, culturale locale. Più nello specifico, la domanda mira a comprendere quali caratteri salienti ha avuto il partenariato sull'andamento e sui risultati del programma. L'ipotesi teorica prevede diverse forme di partenariato: *formale*, che assume un carattere ufficiale, che nell'evidenza esiste e funziona ma che non assume un carattere operativo marcato; *sostanziale*, che esiste nella forma e che opera nei fatti in modo costante ed attento alle realizzazioni, *ininfluente*, non incide sull'esito del progetto. *Fondamentale*, senza l'articolazione del quale non sarebbero stati possibili i risultati raggiunti. Complessivamente, il partenariato è risultato:

- ✍ “Sostanziale” nel 50% circa dei casi
- ✍ “Fondamentale” nel 19% circa dei casi
- ✍ “Formale” nel 17% circa dei casi
- ✍ “Ininfluyente” nel 2% circa dei casi.

Questo elemento fornisce un segnale assai significativo laddove si osserva che nel 50% dei casi la forma assunta dal partenariato è quella maggiormente auspicata, ovvero quella che stimola gli attori che ne fanno parte a contribuire costantemente a raggiungere gli obiettivi prefissati, in modo fortemente finalizzato e concreto. Ciò si rivela essenziale soprattutto per i progetti Leader e per la Progettazione Integrata, meno nelle forme patrizie, che hanno osservato più spesso un carattere formale dei soggetti presenti ai tavoli. Il 19% degli

intervistati considera il ruolo del partenariato fondamentale, e ciò caratterizza soprattutto il Contratto d'Area. Abbiamo già visto come la componente pubblica e privata si siano articolate nella composizione dei tavoli per ciascun programma. La Figura 3.11 permette di comprendere come si sono amalgamate le diverse istanze presenti sul territorio e come si è sviluppato il rapporto tra i soggetti coinvolti, se sbilanciato in favore delle istituzioni ovvero a favore delle parti economiche o ancora se paritetico ed equilibrato.

Figura 3.11 - Rapporto tra le componenti del partenariato

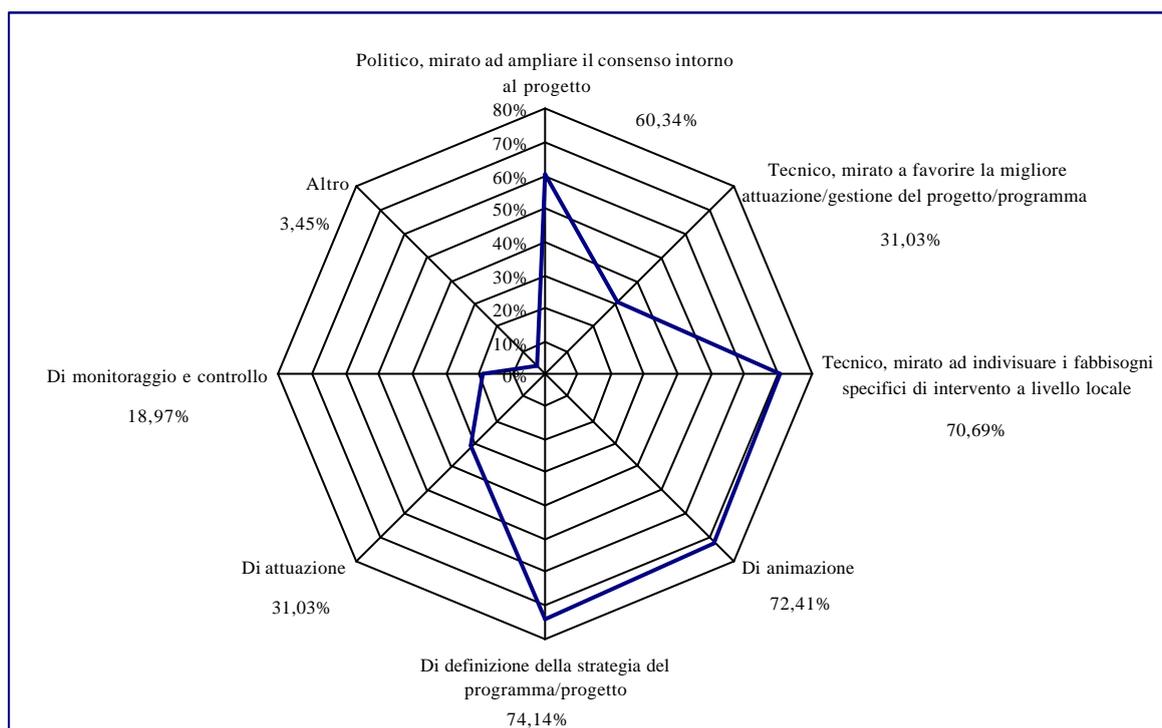


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Complessivamente, prevale la formazione di compagni caratterizzate da relazioni paritetiche ed equilibrate, con una percentuale pari all'80% circa, rispetto alla formazione di compagni caratterizzate da squilibri in favore delle Istituzioni (16% circa), da rapporti interni inesistenti o quasi (2% circa) e da altre tipologie di rapporti (2% circa). *Vale sottolineare che, laddove l'aspetto istituzionale sembra prevalere in misura maggiore; sono proprio gli strumenti di recente istituzione che vedono riemergere la prevalenza del settore pubblico sul privato (seppur considerando la maggior focalizzazione degli interventi); sorprende rilevare che anche tra i Leader vi sono casi in cui il soggetto pubblico gioca il ruolo di primo piano.*

Quindi, la capacità dei singoli soggetti, portatori di specifici interessi, di avviare un dialogo finalizzato ad individuare le soluzioni migliori per promuovere uno sviluppo coerente ed integrato dei territori interessati è di fondamentale importanza per la positiva riuscita dei programmi, siano essi pubblici o privati. Se da un lato va riconosciuto che il coinvolgimento dei soggetti politico-istituzionali è imprescindibile per la positiva riuscita degli interventi, poiché in essi risiede la capacità di tradurre gli impulsi positivi in azioni amministrative, dall'altro va considerato che il livello di competenze professionali dei soggetti componenti il partenariato socio economico è determinante per la successiva identificazione delle priorità espresse dal territorio e le relative soluzioni tecnico-operative.

Figura 3.12 - Contributo del Partenariato Socio-economico



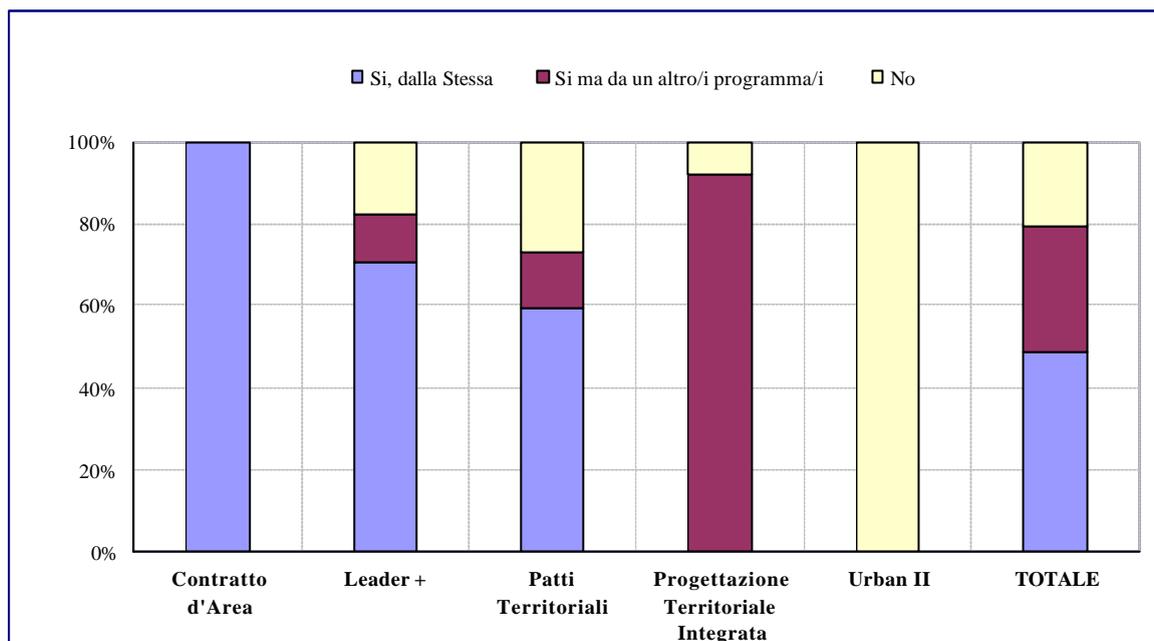
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Traducendo quanto appena affermato in azioni effettive che hanno caratterizzato l'intervento dei partner socio economici, la Figura 3.12 ne descrive, complessivamente, le modalità prevalenti di partecipazione nella:

- ✍ definizione delle priorità strategiche del programma/progetto di sviluppo locale (74,1%)
- ✍ animazione sul territorio (72,4%);
- ✍ analisi tecnica del territorio per l'individuazione dei fabbisogni specifici di intervento a livello locale (70,7%);
- ✍ propaganda, anche politica, volta ad aumentare il consenso territoriale alle iniziative intraprese (60,3%);
- ✍ fase di attuazione e gestione dei programmi in cui, di contro, le Amministrazioni ritengono di avere una maggiore competenza ed esperienza (31%).

L'osservazione del fenomeno in altri contesti (Mezzogiorno) ha evidenziato che il contributo del partenariato è stato di fondamentale importanza in molti programmi nella promozione di appositi organismi preposti a nuove attività di sviluppo. In altri termini, non di rado la costituzione ed il buon funzionamento di una partnership locale ha determinato l'attivazione di diverse strutture con competenze specifiche nei diversi ambiti di interesse collegate in rete e capaci di attivare rapporti sinergici. Sulla scorta di tale interessante risultato è stato chiesto ai responsabili delle iniziative se il partenariato fosse già 'consolidato'.

Figura 3.13 - Il Partenariato deriva da altre esperienze di sviluppo locale



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

L'analisi di tale aspetto, presentato nella Figura 3.13, conferma quanto ipotizzato. Quasi la metà (45% circa) dei programmi sono stati originati e realizzati da partenariati che derivano da esperienze di Sviluppo Locale dello stesso genere, il 28% circa da esperienze di Sviluppo Locale di genere diverso e solo il 19% circa da nessuna esperienza precedente.

Nel caso di Progetti Integrati Territoriali, strumento di Sviluppo Locale di più recente istituzione, più del 90% dei casi studiati è stato realizzato da partenariati precedentemente o contemporaneamente impegnati nella realizzazione di altri programmi di sviluppo e meno del 10% da partenariati di nuova costituzione.

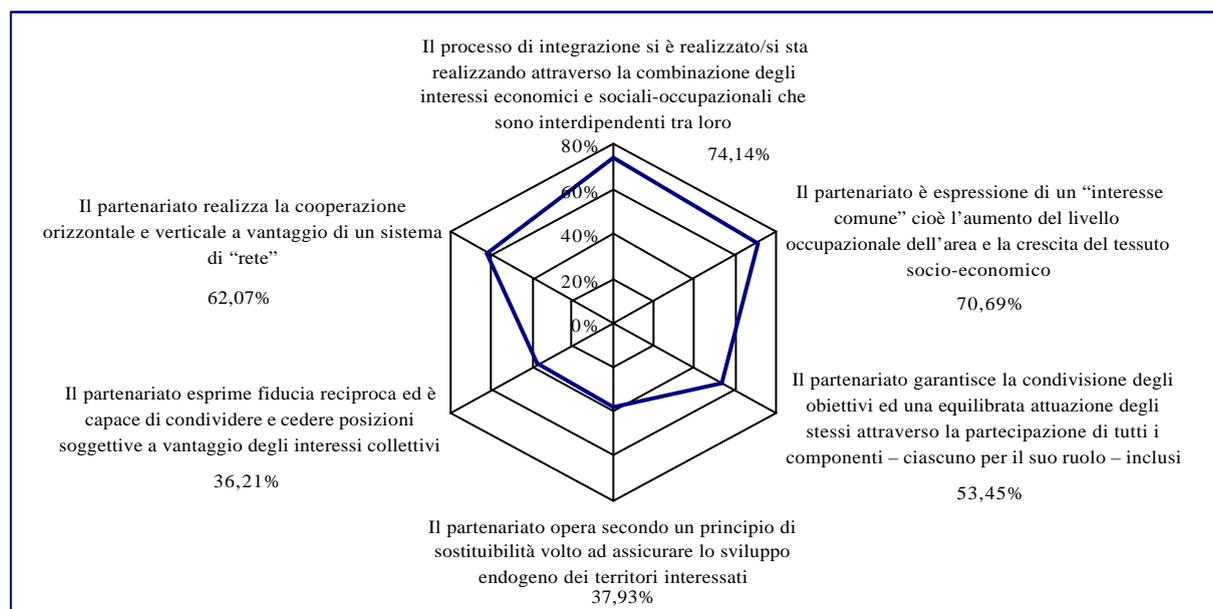
Nel caso dei PIC Leader +, il 71% circa dei partenariati analizzati deriva dalla stessa esperienza di Sviluppo Locale, il 18% circa è di nuova costituzione e il 12% circa deriva da un'esperienza di sviluppo diversa.

Nel caso dei Patti Territoriali il 60% circa dei partenariati deriva dalla stessa esperienza, il 27% circa di partenariati è di nuova costituzione e il 14% circa di partenariati deriva da un'esperienza diversa.

Quindi, si può osservare che, in quelle realtà in cui la coesione è stata molto forte, il partenariato ha costituito il riferimento intorno al quale sono stati avviati e realizzati altri

interventi sul territorio e attivati altri programmi di Sviluppo Locale. La creazione di un capitale di fiducia costituisce un risultato molto importante, poiché produce un arricchimento che va a beneficio dello sviluppo integrato dei territori interessati. Gli strumenti di Sviluppo Locale hanno avuto senza dubbio il merito di innescare un cambiamento in positivo, rivelando l'importanza della cooperazione a vantaggio di un'accesa competizione.

Figura 3.14 - Opinioni dei Soggetti Responsabili



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Infine, è stato chiesto ai Soggetti Responsabili dei programmi di Sviluppo Locale in esame di esprimere l'accordo/disaccordo su alcune affermazioni riguardanti il ruolo e le caratteristiche del partenariato. Nella Figura 3.14 è rappresentata la percentuale di intervistati che si sono dichiarati d'accordo e molto d'accordo con le affermazioni loro sottoposte:

- ✍ Il 74,1% degli intervistati è consapevole della necessità di perseguire contemporaneamente interessi economici e socio-occupazionali per la realizzazione di uno sviluppo durevole efficace dei territori;
- ✍ il 70,7% è consapevole dell'interesse comune di crescita economica e sociale che muove i partenariati nella realizzazione dei programmi di sviluppo locale;
- ✍ il 62,1% è cosciente del ruolo fondamentale della cooperazione orizzontale e verticale tra i diversi soggetti interessati allo sviluppo locale per la realizzazione di una "rete";
- ✍ il 53,5% riconosce il ruolo fondamentale del partenariato e l'importanza della concertazione nella condivisione di obiettivi e nella mediazione di istanze diverse e rappresentanti tutti i soggetti interessati;
- ✍ minore è il consenso per affermazioni basate sulla capacità del partenariato di far cedere sulle diverse posizioni oggettive espressioni dei portatori di interesse (36,2%) e sulla possibilità che il partenariato con la sua azione si sostituisca del tutto all'iniziativa territoriale per il perseguimento dello sviluppo socio-economico (37,9%).

In conclusione è possibile riscontrare che i fattori che hanno determinato le positive performance sono in particolare i seguenti:

- ⌘ *l'innovazione introdotta dal metodo della concertazione (che stimola la collaborazione in tutte le fasi che vanno dalla ideazione alla progettazione, alla attuazione e gestione di un progetto) ha consentito di adottare un approccio innovativo ai problemi del territorio, favorendo il superamento dei tradizionali confini amministrativi e dei consolidati assetti geo-politici ed offrendo un valore aggiunto agli interventi grazie anche alla formazione di un buon livello di consenso sociale a sostegno delle iniziative;*
- ⌘ *le esperienze hanno generato un consolidamento della conoscenza reciproca e della consapevolezza dei soggetti coinvolti, stimolando la capacità a collaborare per obiettivi comuni grazie alla frequenza degli incontri ed allo scambio di idee. Queste sinergie hanno determinato anche l'ingresso e/o l'avvicinamento di nuovi soggetti desiderosi di contribuire attivamente nell'accompagnamento dei processi di sviluppo;*
- ⌘ *l'esperienza ha consentito di muovere i primi passi nel superamento del vincolo imposto dalla gerarchia istituzionale tra Amministrazioni, che inficia l'apertura e l'efficacia del dialogo. Il superamento di logiche campaniliste a vantaggio del concetto di rete, in grado di produrre un effetto sinergico sul territorio, ha indotto alcune compagini a farsi promotrici di ulteriori iniziative di sviluppo locale grazie all'utilizzo di altri strumenti (non sono rari gli esempi di coesistenza e sinergia tra diversi strumenti);*
- ⌘ *la forza e la determinazione degli attori locali, la condivisione degli obiettivi da parte dei promotori e degli attuatori del progetto, la coerenza degli strumenti di attuazione con gli obiettivi, la chiara definizione dei ruoli dei diversi soggetti coinvolti, sembrano essere di volta in volta i principali elementi determinanti per il successo del programma, capaci di produrre effetti di lunga durata sui modelli di governance.*

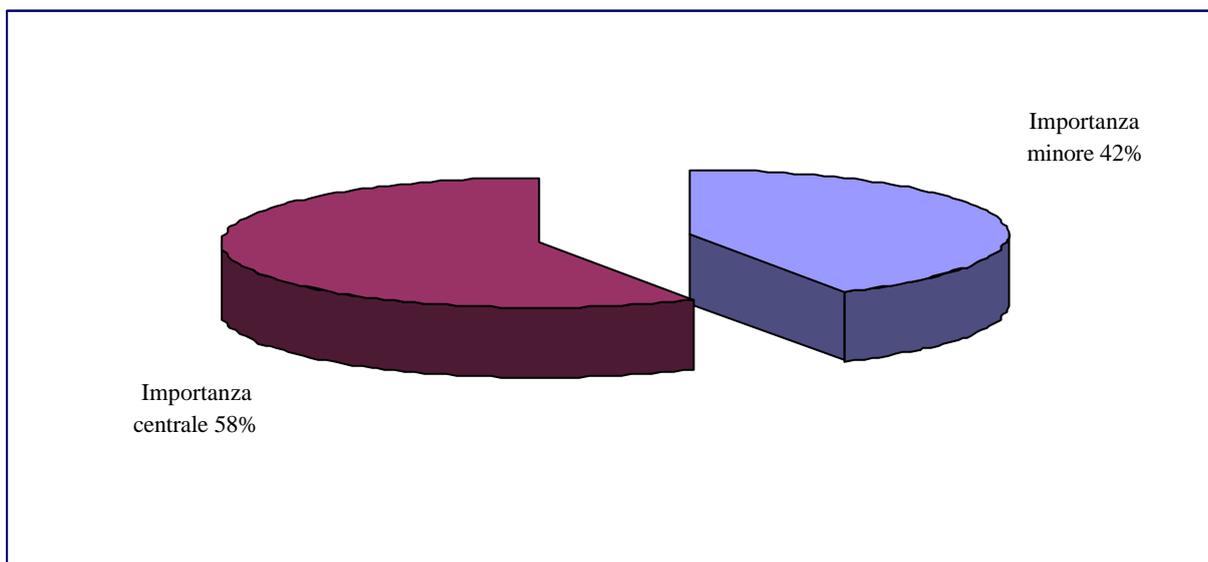
3.5 LA VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE UMANO

L'analisi della valorizzazione del capitale umano attiene ad un aspetto determinante delle politiche di sviluppo endogeno, poiché queste consentono – se accuratamente impostate – di misurare e verificare gli impatti più evidenti e di più lunga durata. Nello specifico, ci si riferisce alla capacità della popolazione residente di beneficiare, grazie ai progetti, di una migliore preparazione al lavoro, di un miglioramento delle competenze professionali, di misure che aiutano a migliorare la collocazione sul mercato del lavoro. Le economie delle regioni del Centro Nord presentano profili di sviluppo basati spesso sull'esistenza di un fitto tessuto imprenditoriale che necessita di un coordinamento e di una integrazione condivisa in una strategia di medio periodo; i programmi di sviluppo locale offrono questa opportunità, grazie agli stimoli offerti sia in modo diretto sia indiretto.

Si è indagato da un lato sul contributo che la presenza (diretta o indiretta) di interventi di politiche formative e del lavoro ha avuto nel determinare il successo e l'efficacia finale dei programmi di sviluppo, dall'altro se e come gli strumenti utilizzati abbiano prodotto esiti occupazionali positivi, rilevabili sia nella creazione di nuova forza lavoro, sia nel consolidamento di iniziative imprenditoriali già esistenti sul territorio.

In prima analisi è stato chiesto agli interlocutori intervistati di esprimersi sull'importanza attribuita agli effetti occupazionali nella definizione dei programmi/progetti di sviluppo (Figura 3.15).

Figura 3.15 - Ruolo degli effetti occupazionali attesi nella fase di programmazione



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Il primo elemento di interesse scaturito dall'indagine si riferisce al dato secondo cui, nella maggior parte dei programmi analizzati (58% pari a 33 su 58 rispondenti), la considerazione per gli effetti occupazionali ha avuto un'importanza centrale nella fase di programmazione degli interventi contemplati all'interno dei diversi programmi di sviluppo.

Tuttavia, è stato già messo in luce come non tutti i programmi prevedano tra gli obiettivi prioritari o perseguano come effetto diretto l'aumento delle unità lavorative, il consolidamento di posizioni già esistenti o l'emersione da lavori di natura irregolare. Tutti i programmi di

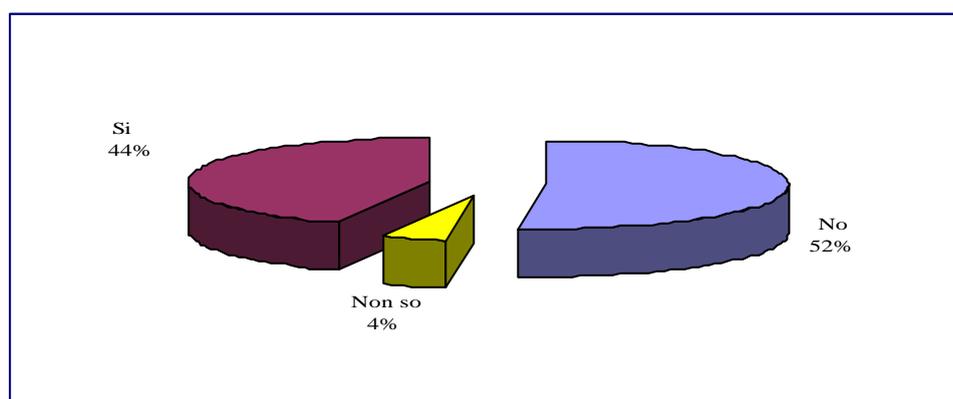
sviluppo, d'altra parte, producono, anche in via indiretta, ricadute occupazionali o di riqualificazione delle competenze e delle professionalità. E' forse in questo modo interpretabile il dato che comunque attribuisce al 42% delle iniziative un'attenzione minore a questo tipo di aspetti.

Nello specifico, è opportuno richiamare l'evidenza che induce a sostenere che la valutazione degli impatti dei programmi sul mercato del lavoro locale non è agevole per almeno due ordini di ragioni:

- ⌘ *La prima, attiene al monitoraggio fisico dei dati che richiede lo sviluppo di un impalcatura metodologica e operativa finalizzata ad offrire una puntuale corrispondenza tra gli obiettivi occupazionali previsti dai programmi e quelli conseguiti. Anche laddove esistente, non si riscontra nella realtà la realizzazione di un esercizio valutativo di questo tipo che consenta di conteggiare le unità lavorative coinvolte, al netto di rare eccezioni;*
- ⌘ *La seconda fa riferimento alla valutazione effettiva degli impatti occupazionali netti prodotti dai programmi, intendendo gli effetti occupazionali di medio periodo. Qualora questi siano rilevati puntualmente, richiedono un monitoraggio periodico per un periodo di almeno tre-cinque anni susseguenti all'investimento, dal momento che solo trascorso tale periodo è possibile valutare l'effettivo impatto sull'occupazione, vale a dire capire se gli interventi sono stati in grado di attivare rapporti contrattuali stabili che si sostengono anche senza il sostegno finanziario dei programmi che possono definirsi di sviluppo endogeno.*

Sulla base di questo primo risultato, l'indagine ha inteso indagare aspetti specifici che aiutino ad offrire una connotazione più chiara di cosa si intenda con la generica e onnicomprensiva espressione 'valorizzazione del capitale umano'. Come è possibile riscontrare nella Figura 3.16, nel 44% circa delle iniziative analizzate sono stati previsti interventi specifici per le pari opportunità tradottisi in interventi di diversa natura. In particolare, l'attenzione alla connotazione di genere è presente nel 54% circa delle iniziative della Progettazione Integrata Territoriale, nel 43% circa dei Patti Territoriali e nel 41% circa dei PIC Leader +.

Figura 3.16 - Specifici interventi per la promozione delle pari opportunità



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

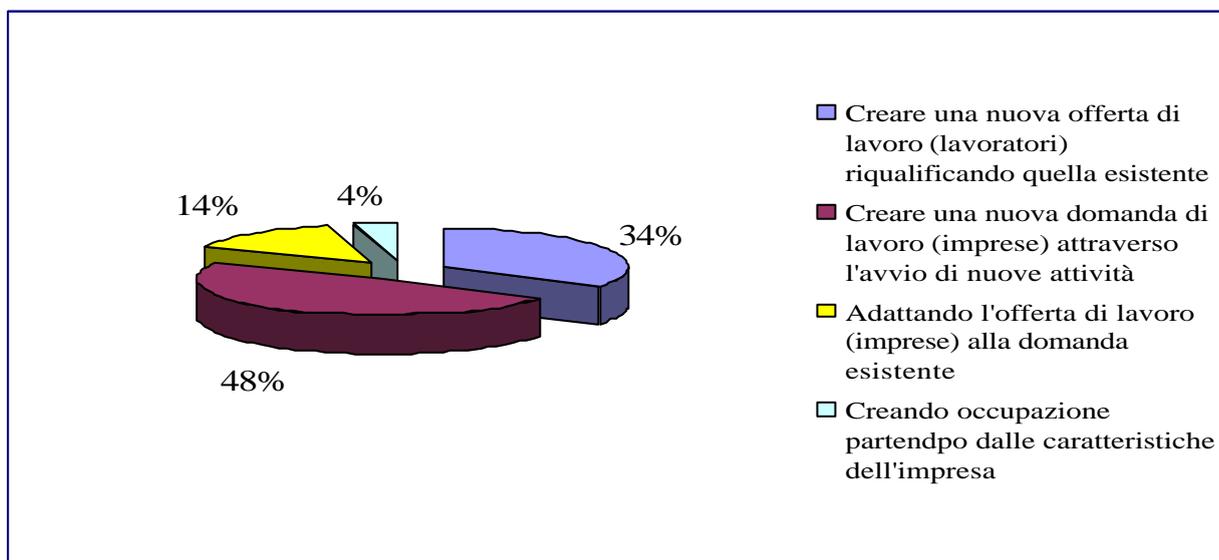
Considerando le sensibili differenze che caratterizzano i singoli programmi di sviluppo locale nelle regioni del Centro Nord, e nell'intento di ottenere informazioni che potessero essere

interpretate in maniera trasversale, è stato chiesto ai soggetti intervistati di esprimersi circa le modalità di perseguimento degli obiettivi rivolti al capitale umano residente. Più nello specifico, si è chiesto se gli interventi fossero stati sviluppati partendo dalle esigenze della domanda piuttosto che dall'offerta di lavoro. Analizzando i risultati emersi circa le modalità di perseguimento dell'obiettivo di valorizzazione del capitale umano, (Figura 3.17), si nota che:

- ✗ quasi nella metà dei casi (48%) la progettazione ha visto come punto di partenza la creazione di nuova domanda di lavoro mediante lo stimolo all'avvio di nuove attività imprenditoriali. Questo elemento caratterizza, in particolare, la progettazione integrata che attiva risorse finanziarie rivolte prettamente alle imprese;
- ✗ nel 34% dei casi osservati la declinazione degli obiettivi specifici e delle azioni mira a riqualificare la forza lavoro esistente secondo quanto richiesto dal profilo economico, organizzativo e settoriale delle forze economiche presenti sul territorio;
- ✗ nel 14% dei casi si adatta l'offerta di lavoro alla domanda esistente, ma con un approccio meno segmentato e puntuale;
- ✗ infine, nel 4% dei casi si cerca di creare occupazione partendo dalle caratteristiche dei soggetti in cerca di lavoro, con la consapevolezza della maggiore difficoltà di approcciare il tema della migliore occupabilità partendo da questo solo presupposto. Tuttavia, se si pensa agli interventi rivolti alle categorie svantaggiate, che richiedono particolari attenzioni, il dato assume una connotazione maggiormente accettabile.

In conclusione, spicca la vocazione all'imprenditorialità che caratterizza le regioni del Centro Nord come principale tema alla occupabilità, unitamente ad un significativo ricorso ad interventi che vedono nell'incontro tra le istanze della domanda e dell'offerta di lavoro le componenti cruciali della definizione di politiche di sviluppo.

Figura 3.17- *Modalità di perseguimento degli obiettivi di valorizzazione del capitale umano*



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

In linea con quanto appena affermato, se si osservano più nel dettaglio gli interventi specifici attivati sul tema della valorizzazione del capitale umano, si rileva che questi si sono tradotti,

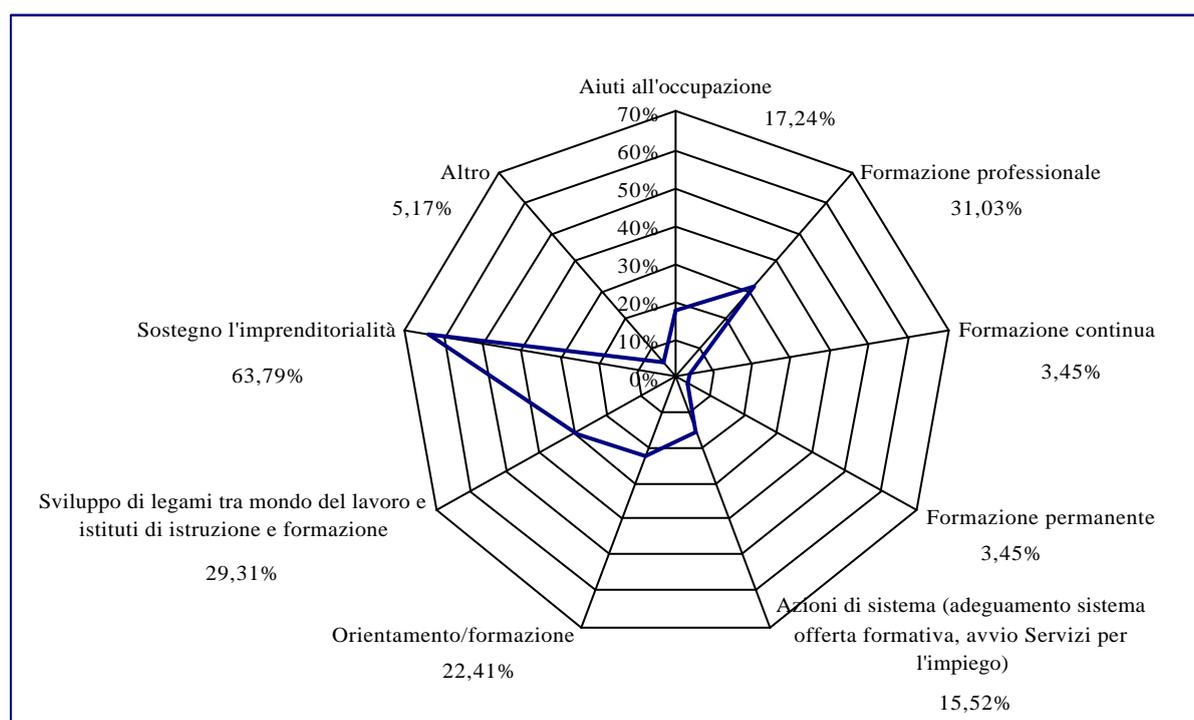
nella maggior parte dei casi (64%), in iniziative di sostegno all'imprenditorialità (Figura 3.18).

Minore, ma di rilievo, è il peso delle iniziative a sostegno di:

- ✍ formazione professionale (31%);
- ✍ sviluppo di legami tra il mondo del lavoro e il mondo della formazione (29,3%), testimonianza della consapevolezza acquisita dell'importanza dell'integrazione tra i due ambiti per una migliore risposta alle esigenze occupazionali e di sviluppo;
- ✍ orientamento/formazione in genere (22,4%), propedeutico quest'ultimo, all'individuazione di percorsi formativo o lavorativo che coniugasse le skills dei soggetti coinvolti con i fabbisogni espressi dal territorio, o più semplicemente finalizzato al supporto nella definizione del proprio percorso professionale.

In tal senso, sono anche da evidenziare le iniziative di adeguamento del sistema dell'offerta formativa attraverso il sostegno all'avvio di servizi per l'impiego, con il 15,5% dei casi.

Figura 3.18 - Iniziative avviate



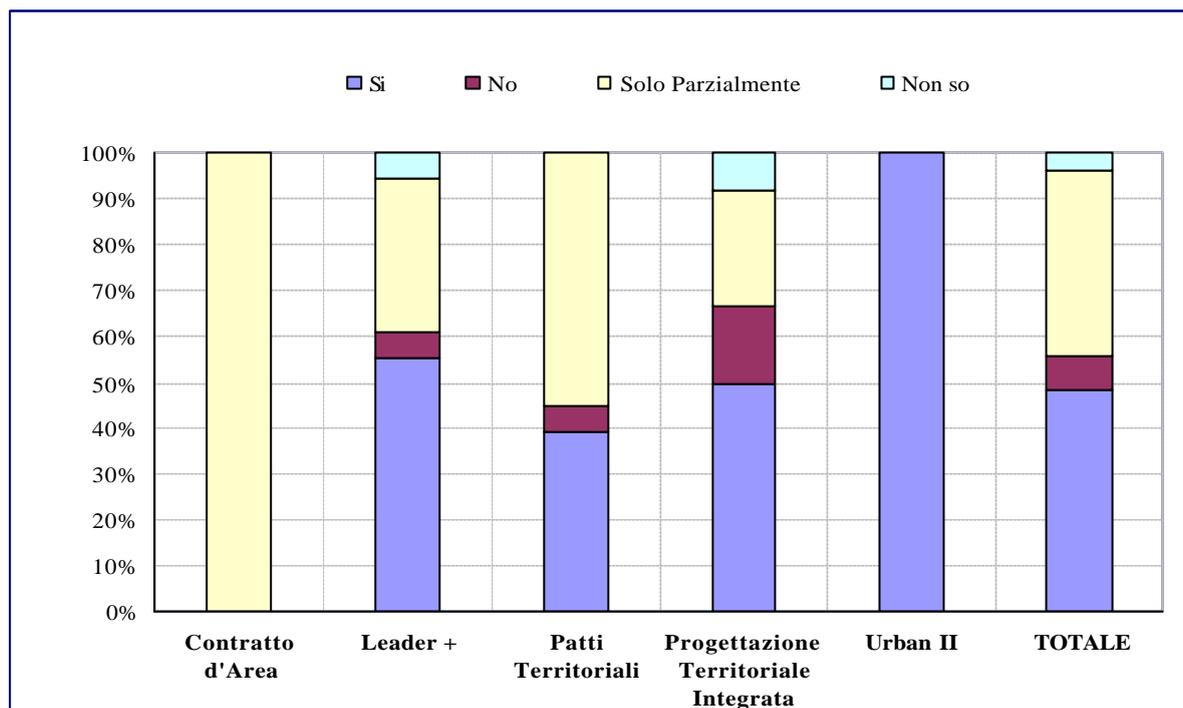
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Considerate nel loro complesso, tutte le azioni sono suscettibili di incidere in maniera positiva sul miglioramento delle capacità e delle competenze in senso lato, ma ciò può determinare effetti occupazionali diretti (potenzialmente più facilmente misurabili) ed effetti indiretti (che sono assai ardui da misurare. *Da questo punto di vista, dunque, si può affermare che lo Sviluppo Locale può spesso aver prodotto condizioni più favorevoli all'occupabilità, ma soprattutto alla luce di quanto premesso circa le difficoltà di rilevazione, è oltremodo complesso stabilire in che misura tali risultati abbiano assunto a livello territoriale un*

carattere sistemico e non sporadico e, cosa ancora più ardua, collegare l'evolvere della dinamica della forza lavoro all'esito degli interventi.

Il meccanismo di monitoraggio degli interventi di Sviluppo Locale, infatti, segue le attività prevalentemente nelle fasi di realizzazione degli investimenti, lasciando piuttosto vaga la rilevazione dei risultati, siano essi immediati, siano ancor di più quelli di medio-lungo periodo.

Figura 3.19 - Integrazione della strategia di intervento



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

Ma se abbiamo sinora affermato che ciascun programma persegue finalità peculiari, che a volte non sono direttamente collegate con la quantificazione in termini di valorizzazione del capitale umano, è apparso utile porre la questione della maggiore o minore integrazione di quest'ultime con gli interventi (Figura 3.19). Si riscontra che, in generale, nelle iniziative vi è sempre un'integrazione (totale o parziale) degli interventi di valorizzazione del capitale umano nella strategia di intervento, che ha influito positivamente sull'efficacia dei programmi stessi.

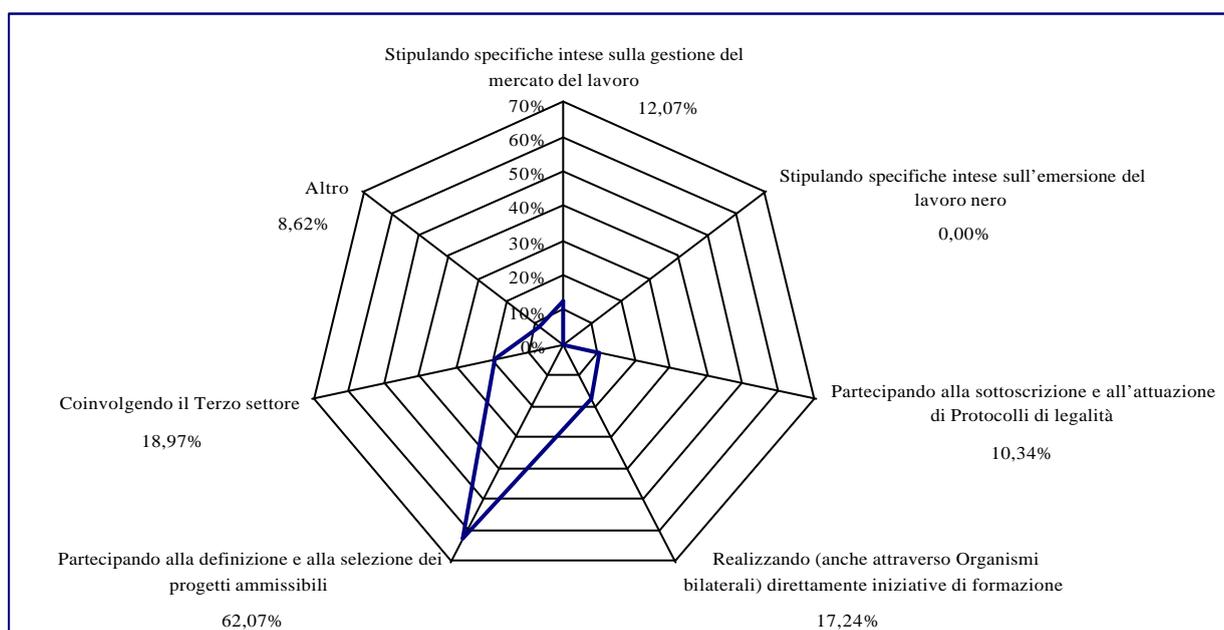
Ma l'integrazione si è creata grazie all'azione dei soggetti socio economici che sono intervenuti nella realizzazione delle iniziative. La Figura 3.20 mostra in quali modi si è manifestata tale integrazione:

- ✍ nella identificazione delle strategie di intervento e dunque nella fase di progettazione e selezione. In questo modo gli interventi hanno evidentemente premiato le priorità settoriali emerse nell'analisi dello scenario socio economico del territorio (62%);
- ✍ coinvolgendo il Terzo settore (19%); questo aspetto è molto importante poiché rappresenta l'anello di congiunzione più forte tra il mondo produttivo ed istituzionale ed i soggetti che operano soprattutto con i soggetti più bisognosi di sostegno;

- ☞ realizzando iniziative di formazione, anche attraverso organismi bilaterali (17%);
- ☞ stipulando specifiche intese sulla gestione del mercato del lavoro (12%), finalizzate ad una maggiore armonizzazione tra le attese della popolazione residente e delle sue caratteristiche ed il mondo produttivo e del lavoro;
- ☞ partecipando alla sottoscrizione ed all'attuazione di Protocolli di legalità (10,34%).

Nessun intervento interessa le intese finalizzate all'emersione del lavoro nero, mentre l'8% circa attribuisce il contributo ad altre modalità.

Figura 3.20 – *Modalità di contributo all'integrazione dei soggetti socio economici*



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati amministrazioni centrali e regionali

In definitiva, si può affermare che le iniziative attivate sul territorio sembrano aver prodotto effetti positivi nel valorizzare il capitale umano residente, grazie ad interventi che hanno accresciuto e consolidato le conoscenze, le competenze e le abilità dei soggetti coinvolti, creando nuova forza di lavoro o consolidando quella già esistente, ma soprattutto stimolando quello spirito imprenditoriale che caratterizza fortemente i residenti delle regioni del Centro Nord.

I risultati dell'analisi condotta inducono a mettere in luce almeno due aspetti. Il primo è legato alla modalità prevalente di interpretazione della valorizzazione del capitale umano che caratterizza in modo trasversale le regioni del Centro Nord e che si può ricondurre ad un'attenzione mirata a stimolare l'iniziativa imprenditoriale dei soggetti che produce sviluppo e mantiene l'identità dei territori coinvolti. Il secondo concerne all'attenzione rivolta alla formazione professionale che assume il carattere di armonizzazione alle esigenze provenienti dal tessuto imprenditoriale locale e che completa, integrandolo il circolo virtuoso dello sviluppo endogeno.

Nelle regioni dell'obiettivo 1³, quali azioni dirette alla valorizzazione del capitale umano, un ruolo centrale è stato svolto dalle azioni di formazione professionale (oltre l'80% degli interventi rilevati). Gli aiuti all'occupazione nella forma di creazione di nuova impresa e autoimpiego hanno interessato oltre la metà dei programmi (pari circa al 54,5%) e determinato effetti occupazionali tradottisi nelle diverse forme di nuova occupazione, consolidamento di iniziative già esistenti ed emersione da lavori irregolari. La presenza di azioni di orientamento è stata parimenti significativa (circa il 45,4%) e propedeutica all'individuazione di percorsi formativi o lavorativi che coniugassero le competenze dei soggetti coinvolti con i fabbisogni espressi dal territorio. Gli interventi a sostegno della qualificazione e dell'adeguamento delle competenze professionali alle esigenze del mercato del lavoro risultano invece di entità minore (al di sotto del 40%).

A tal proposito va osservato che la riuscita di queste azioni è stata talvolta ostacolata dalla indisponibilità dei lavoratori a partecipare ai corsi di formazione, poiché troppo impegnati nel quotidiano svolgimento dell'attività lavorativa. La peculiarità dei sistemi di lavoro locali è, infatti, quella di essere labour intensive; a tale evidenza i promotori dei programmi hanno contrapposto forme alternative di coinvolgimento, che ha visto premiate le iniziative formative di brevissima durata organizzate durante le giornate non lavorative o nei periodi dell'anno più idonei (si pensi alla stagionalità dei lavori agricoli), ma anche momenti di formazione svolti nel luogo di lavoro dei destinatari delle iniziative.

Inoltre, emerge che le iniziative hanno prodotto un positivo coinvolgimento dei soggetti più deboli a rischio di esclusione dal mercato del lavoro (pari a circa il 32%); tale risultato può ritenersi apprezzabile se si considera che in questo ambito gli interventi promossi a livello locale hanno presentato spesso carattere sperimentale.

Nell'ambito della valorizzazione del capitale umano, un ruolo importante è stato svolto dal partenariato socio-economico, attraverso la promozione e sottoscrizione di protocolli d'intesa a livello locale sul tema della legalità e attraverso la realizzazione diretta di iniziative di formazione (pari a meno del 20%), mentre il ricorso alla stipula di specifiche intese sulla gestione del mercato del lavoro locale e sulle modalità di emersione dal lavoro sommerso hanno visto un coinvolgimento di tutte le forze economiche e sociali presenti sul territorio in misura minore .

In definitiva, si può affermare che le iniziative attivate sul territorio hanno prodotto effetti positivi nel valorizzare il capitale umano residente, grazie agli interventi formativi che hanno accresciuto e consolidato le conoscenze, le competenze e le abilità dei soggetti coinvolti e a quelli diretti alla creazione di nuova forza di lavoro e al consolidamento di quella già esistente - incluse le azioni per l'emersione da forme di lavoro irregolare.

³ Tratto da *Prima analisi e compendium dei Programmi nelle Regioni dell'Obiettivo* Collana Temi e strumenti - ISFOL

BIBLIOGRAFIA CONSULTATA E UTILIZZATA

Documento del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze – *Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione* del 31/01/2003.

Report Regionale Abruzzo – *La programmazione dello sviluppo locale integrato* Collaborazione tra Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della funzione pubblica e FORMEZ.

Report Regionale Abruzzo – *Il modello di programmazione della progettazione locale integrata* Collaborazione tra Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della funzione pubblica e FORMEZ.

Report Regionale Lazio – *La programmazione dello sviluppo locale integrato* Collaborazione tra Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della funzione pubblica e FORMEZ.

Report Regionale Lazio – *Il modello di programmazione della progettazione locale integrata* Collaborazione tra Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della funzione pubblica e FORMEZ.

Report Regionale Emilia Romagna – *La programmazione dello sviluppo locale integrato* Collaborazione tra Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della funzione pubblica e FORMEZ.

Report Regionale Emilia Romagna – *Il modello di programmazione della progettazione locale integrata* Collaborazione tra Unione Europea, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento della funzione pubblica e FORMEZ.

DOCUP 2000-2006 Obiettivo 2 Regione Toscana - *Progetto Integrato di Sviluppo Locale PISL – Documento di orientamento* Approvato dal Tavolo di Concertazione Regionale in data 31.10.2002 e dal C.d.S. nella seduta del 15.11.200.

Allegato 1 – Questionario d’Indagine

ISFOL

“RACCOLTA E CLASSIFICAZIONE DEI PROGETTI ATTIVATI NELL’AMBITO DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO LOCALE NELLE REGIONI DEL CENTRO NORD”

Questionario di indagine

INFORMAZIONI GENERALI

TIPOLOGIA DI STRUMENTO

- Patto Territoriale
- Patto Territoriale per l'Occupazione europeo (PTO).....
- Contratto d'Area
- Leader +
- Urban II
- Programmazione Integrata Territoriale (PIT, PISL, PSL, PdA, PI,PIA).....
- Altre forme di pianificazione dello sviluppo urbano (specificare).....

Breve descrizione delle caratteristiche della Progettazione Integrata Territoriale regionale.

<i>✍ Obiettivi</i>
<i>✍ Caratteristiche</i>
<i>✍ Soggetti coinvolti</i>
<i>✍ Modalità di realizzazione</i>

Titolo del progetto

Organismo Responsabile/Ente gestore

Nome e cognome del Referente

Indirizzo

Telefono

Fax

e-mail

Anno di avvio del progetto

Anno di conclusione del progetto

AMBITO TERRITORIALE INTERESSATO

Regione

Provincia/e

Comuni (inserire elenco, codice ISTAT)

Superficie

Abitanti

Densità

Specializzazione economica del territorio

ATTORI E LORO INTERAZIONI

Promotore

Soggetto Responsabile

Modalità organizzative e gestionali

Partenariato

AMBITO D'INTERVENTO

Finalità generali

Obiettivi specifici

Settori economici interessati

Tipologie di interventi previste

ASPETTI FINANZIARI

	Totale ¹	Risorse pubbliche ¹						Risorse private ¹
		Comunitarie				Nazionali	Regionali	
		FESR	FSE	FEOGA	SFOP			
Costo totale								
Impegno totale								
Spesa totale								

¹In €

LIVELLO D'ATTUAZIONE

Il Programma/Progetto è:

Approvato
 Avviato
 In corso di realizzazione.....
 Concluso

IMPATTO DEL PROGRAMMA

Occupazione prevista (indicare numero e quota di nuova occupazione)

Occupazione effettiva (indicare numero e quota di nuova occupazione)

POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Integrazione (Descrivere l'eventuale integrazione del Programma con iniziative di Politiche attive del lavoro)

PROCESSI DI ATTUAZIONE

Specificare le modalità di attuazione del programma/progetto:

Conferenze di servizi

Protocolli d'Intesa/Accordi di Programma in materia di:

Legalità
Credito
Mercato del Lavoro
Pari Opportunità
Emersione del lavoro sommerso
Formazione Professionale
Economia Sociale
Problematiche ambientali

Creati Uffici Unici Intercomunali

Attivato Sportello Unico

Coinvolti i locali Centri per l'Impiego

Avviati strumenti e meccanismi di monitoraggio

Altro
(Specificare)

ALLEGATO 2 – QUESTIONARIO SOGGETTI TERRITORIALI

Dati identificativi del Progetto/Programma/Operazione

Titolo

*Soggetto
Responsabile*

SEZIONE 1 – IL PARTENARIATO

1. *Qual è l'amministrazione pubblica capofila del programma?*

2. *Come definirebbe il partenariato (istituzionale ed economico-sociale) che sostiene il programma?*

Prevalentemente Istituzionale

Prevalentemente Socioeconomico

Bilanciato

Formale Sostanziale

Ininfluyente..... Fondamentale

3. *Come definirebbe il rapporto tra i soggetti del partenariato del territorio interessato? (una sola risposta)*

Paritetico ed equilibrato	
Squilibrato a favore delle Istituzioni	
Con un peso eccessivo dei soggetti socio-economici	
Con un ruolo eccessivamente ridotto del Terzo Settore	
Inesistente o quasi	

Altro (specificare)_____	
--------------------------	--

4. ***Il contributo delle parti socio-economiche è stato prevalentemente (possibili più risposte):***

Politico, mirato ad ampliare il consenso intorno al progetto	
Tecnico, mirato a favorire la migliore attuazione/gestione del progetto/programma	
Tecnico, mirato ad individuare i fabbisogni specifici di intervento a livello locale	
Altro (specificare)_____	

5. ***Il partenariato socio-economico ha partecipato prevalentemente alla fase (possibili più risposte):***

Di animazione	
Di definizione della strategia del programma/progetto	
Di attuazione	
Di monitoraggio e controllo	
Altro (specificare)_____	

6. ***In seguito all'attuazione del programma, il partenariato locale ha generato altre iniziative collaterali? Se, sì, potrebbe citarne una e dire sinteticamente quale è stato il contributo fornito dal partenariato?***

--

Il partenariato deriva da altre esperienze di sviluppo locale?

Si, dalla stessa	
Si, ma da un altro/i programma/i (specificare) _____	

No	
----	--

7. *Pensando alla esperienza del programma/progetto/operazione in oggetto può esprimere il grado di accordo con le seguenti affermazioni?*

(**** =Molto d'accordo; *** =d'accordo; ** =Parzialmente d'accordo; * =Per niente d'accordo)

Il processo di integrazione si è realizzato/si sta realizzando attraverso la combinazione degli interessi economici e sociali-occupazionali che sono interdipendenti tra loro	
Il partenariato è espressione di un "interesse comune" cioè l'aumento del livello occupazionale dell'area e la crescita del tessuto socio-economico	
Il partenariato garantisce la condivisione degli obiettivi ed una equilibrata attuazione degli stessi attraverso la partecipazione di tutti i componenti – ciascuno per il suo ruolo – inclusi il Terzo Settore	
Il partenariato opera secondo un principio di sostituibilità volto ad assicurare lo sviluppo endogeno dei territori interessati	
Il partenariato esprime fiducia reciproca ed è capace di condividere e cedere posizioni soggettive a vantaggio degli interessi collettivi	
Il partenariato realizza la cooperazione orizzontale e verticale a vantaggio di un sistema di "rete"	

SEZIONE 2 – LA VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE UMANO

8. *Gli effetti occupazionali attesi dell'intervento che ruolo hanno avuto nella fase di costruzione del programma/progetto/operazione?*

- Importanza centrale
- Importanza minore
- Nessuna importanza

9. *Il programma/progetto/operazione prevede specifici interventi per la promozione delle pari opportunità?*

- Si
- No
- Non so

10. *Il programma/progetto/operazione finanzia interventi di valorizzazione del capitale umano/promozione dell'occupabilità?*

- Si
- No
- Non so

11. *In che modo si persegue l'obiettivo di valorizzazione del capitale umano?*

Creare una nuova offerta di lavoro (lavoratori) riqualificando quella esistente	
Creare nuova domanda di lavoro (imprese) attraverso l'avvio di nuove attività	
Adattando l'offerta di lavoro (imprese) alla domanda esistente	
Creando occupazione partendo dalle caratteristiche di chi cerca lavoro	

12. *Se si, quali ?*

Aiuti all'occupazione	
Formazione professionale	
Formazione continua	
Formazione permanente	

Azioni di sistema (adeguamento sistema offerta formativa, avvio Servizi per l'Impiego, ecc.)	
Orientamento/Informazione	
Sviluppo di legami tra mondo del lavoro e istituti di istruzione e formazione	
Sostegno all'imprenditorialità	
Altro (specificare)_____	

13. ***Gli interventi di valorizzazione del capitale umano sono integrati nella strategia di intervento?***

Si

No

Solo parzialmente ...

Non so

14. ***Se sì, in che modo (ad esempio criteri di selezione dei progetti, concertazione tra i diversi attori in fase di attuazione, ecc.)?***

--

15. ***In che modo le parti socio economiche hanno contribuito ad affrontare i punti di debolezza dell'area dal punto di vista socio economico?***

Stipulando specifiche intese sulla gestione del mercato del lavoro	
Stipulando specifiche intese sull'emersione del lavoro nero	
Partecipando alla sottoscrizione e all'attuazione di Protocolli di legalità	
Realizzando (anche attraverso Organismi bilaterali) direttamente iniziative di formazione	
Partecipando alla definizione e alla selezione dei progetti ammissibili	
Coinvolgendo il Terzo settore	
Altro (specificare)_____	

16. *Complessivamente, quale di queste caratteristiche ritiene si siano maggiormente modificate per effetto del programma/progetto/operazione di sviluppo locale in oggetto*

(**** =Molto vero; *** =Vero; ** =Parzialmente vero; * =Non vero)

E' migliorata l'occupabilità dei soggetti in età lavorativa	
E' cresciuta la propensione all'imprenditorialità dell'area	
E' migliorata l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori ai mutamenti del mercato del lavoro	
E' riscontrabile una maggiore integrazione dei soggetti a rischio di esclusione nel mercato del lavoro	
E' migliorata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	

L'“Osservatorio Istituzionale e Normativo” rappresenta uno strumento divulgativo ISSN (codice che è stato attribuito a garanzia dell'affidabilità tecnico-scientifica), che esce a cadenza trimestrale e che viene realizzato dall'Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche a supporto delle attività di ricerca e di assistenza tecnica dell'Isfol.

Contiene atti normativi e documentali, nazionali, regionali e di rilevanza istituzionale, relativi alle materie di competenza dell'Istituto (istruzione, formazione, lavoro, politiche sociali, sviluppo locale, decentramento/federalismo ecc.). In particolare, la normativa selezionata viene riportata corredata da una sintetica analisi ragionata.

Altre sezioni specifiche propongono interventi di esperti, recensioni a pubblicazioni interne o esterne, informazioni relative a norme citate o ad argomenti correlati reperibili sul Web, notizie e documenti inerenti le attività dell'Area, commenti ai principali atti normativi o documentali, i più importanti dei quali messi in primo piano. Infine, un elenco riassuntivo viene a facilitare il reperimento di tutta la normativa inserita.

Questa linea editoriale, che crediamo sia di gradimento dei lettori, prevede anche la divulgazione di “numeri monografici” destinati ad approfondire singole tematiche.

Il volume illustra i risultati di una analisi condotta nel 2005, inerente alla raccolta e alla classificazione dei progetti attivati nell'ambito di Programmi di sviluppo locale nelle Regioni del Centro Nord. (Contratti d'Area; Patti Territoriali; Progettazione Integrata Territoriale; Urban II; Leader +).

L'analisi fa parte di uno studio più ampio delle politiche di sviluppo, che va a completare l'analisi realizzata nel 2004 sui Programmi di sviluppo locale attivati nelle regioni dell'obiettivo 1.

L'indagine censimentale ha consentito di rilevare un totale di 325 iniziative distribuite tra i diversi strumenti e fa parte di uno studio più ampio delle politiche di sviluppo, che va a completare l'analisi realizzata nel 2004 sui Programmi di sviluppo locale attivati nelle regioni dell'obiettivo 1. Presenta un quadro d'insieme dei Programmi di sviluppo locale nel centro-nord, con particolare riguardo alle modalità di governance ed agli impatti occupazionali delle politiche attive del lavoro. Allegato al volume viene fornito un cd rom con il compendium di tutti i progetti di sviluppo censiti con le informazioni rilevate e con i questionari somministrati ai responsabili.

Tutti i dati sono confluiti nella Banca Dati sullo sviluppo locale che l'ISFOL ha attivato, non solo come sistema di archiviazione, ma come strumento di analisi ed elaborazione delle informazioni, utili ad una successiva attività di monitoraggio e valutazione.

