

Nota di sintesi

Partenariati locali come strumento di buon governo

Overview

LOCAL PARTNERSHIPS FOR BETTER GOVERNANCE

Le note di sintesi sono stralci tradotti da pubblicazioni dell'OCSE
Sono disponibili gratuitamente sulla Libreria in linea (www.oecd.org).

La presente Nota di Sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZZAZIONE PER LO SVILUPPO E LA COOPERAZIONE ECONOMICO

PREFAZIONE

Negli scorsi anni, la necessità di coordinare le politiche governative e di armonizzarle con le strategie elaborate a livello locale ha rappresentato un importante impulso per il lavoro eseguito nell'ambito del Programma di azione e di cooperazione per lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro a livello locale (Programma LEED) dell'OCSE. Uno studio pubblicato nel 1998, intitolato *Local Management for More Effective Employment Policies* ha messo in luce il potenziale dei partenariati locali per creare un legame tra politiche del mercato del lavoro e sviluppo economico. Il ruolo svolto dai partenariati nel conciliare competitività economica e coesione sociale è stato sottolineato dai ministri dell'OCSE e dai responsabili delle politiche di 25 paesi, che si sono riuniti a Venezia nel 1998 per trarre i primi insegnamenti dalle riforme di decentramento, avviate nell'area OCSE (*Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, 1999).

Su richiesta del Comitato LEED, per dare seguito a una proposta della Finlandia, il Segretariato dell'OCSE ha quindi intrapreso l'esame dei partenariati locali per proseguire l'esame del contributo dei partenariati all'efficacia delle politiche e al buon governo. La presente pubblicazione riporta i risultati dello studio realizzato in sette paesi: Austria, Belgio (Fiandre), Danimarca (Stortstrøm), Finlandia, Irlanda, Italia e Sicilia, Stati Uniti (Illinois, Michigan e Ohio). Le conclusioni dello studio, a diversi stadi di elaborazione, sono state discusse in occasione di seminari che si sono svolti a Vienna (Austria), Helsinki (Finlandia), Dublino (Irlanda), Gand (Belgio), Naestved (Danimarca) e Bergen (Norvegia) e le raccomandazioni in esso contenute sono state adottate in occasione della 37a sessione del Comitato LEED, il 16 e 17 novembre 2000 a Parigi. Alla luce degli insegnamenti già tratti, l'esercizio di valutazione continuerà con gli esami della Regione vallona del Belgio, del Messico, della Norvegia, della Repubblica ceca e della Svezia.

Sylvain Giguère, del Segretariato dell'OCSE, ha diretto questo studio e ha elaborato la presente pubblicazione. Lo studio ha usufruito del prezioso concorso di un gruppo di esperti al quale hanno partecipato Mike Campbell (Leeds Metropolitan University, RU), Marie Corman (FOREM, Belgio), Sarah Craig (Dublin Institute of Technology, Irlanda), Randall W. Eberts e George A. Erickcek (WE Upjohn Institute for Employment Research, Stati Uniti), Michael Geddes (Warwick Business School, RU), Ron Immink (TASC, Irlanda), Michael Keane e Micheál Ó Cinnéide (National University of Ireland, Galway), Alberto Melo (Universidade de Algarve, Portogallo), Hans Pflaumer (consulente, Germania) e Ivan Turok (University of Glasgow, RU).

Introduzione

Migliorare la *governance* ossia il modo in cui la società risolve i propri problemi e risponde collettivamente alle proprie esigenze, è un obiettivo centrale delle strategie governative intese a conciliare prosperità economica, coesione sociale e progressi ambientali. Nel quadro del buon governo, i servizi pubblici assicurati da vari livelli dell'amministrazione coordinano i loro interventi al fine di accrescere l'efficacia globale delle politiche e di minimizzare le azioni divergenti. La società civile e il settore privato sono invitati a partecipare alle decisioni collettive e incoraggiati a trasformare la loro partecipazione in concrete iniziative.

Per migliorare la *governance*, i governi dei Paesi Membri dell'OCSE hanno di recente creato e sostenuto reti di partenariato a livello locale o regionale. Nell'ambito di tali partenariati, gli attori del territorio possono raggiungere un'intesa sulle priorità a lungo termine, che consentiranno quindi di guidare l'attuazione di programmi, l'offerta di servizi adeguati alla realtà locale e l'allocazione di risorse propizie allo sviluppo sostenibile. I partenariati facilitano la concertazione, la cooperazione e il coordinamento. In sostanza, sono strumenti destinati all'edificazione del buon governo.

Mentre la partecipazione dei governi ai partenariati aumenta, nello stesso tempo si trasformano le forze che operano dalla "base". In passato, l'iniziativa di creare partenariati nasceva principalmente dalla necessità di rispondere a un grave problema che comportava una minaccia per un determinato territorio. Per esempio, il declino di un'industria vitale per una regione, richiedeva la mobilitazione delle risorse disponibili, per farvi fronte nel modo più adeguato. Oggi, gli attori locali desiderano essere associati più regolarmente all'elaborazione delle strategie concernenti la propria regione. Tale desiderio di maggiore coinvolgimento a livello locale è nato dai mediocri risultati ottenuti da politiche che non hanno tenuto conto delle specificità locali. Ciò è inoltre ascrivibile alla persistenza del fenomeno di esclusione sociale e dei problemi ad esso legati, nonostante una recente crescita economica. I partenariati sono considerati come uno strumento che consente di migliorare la qualità della vita.

Oggi, i partenariati locali sono presenti nella maggior parte delle regioni dell'OCSE. Nel 1995, l'Irlanda ha creato una rete di 38 partenariati volti a favorire l'inserimento sociale—iniziativa che è stata ripresa in numerosi Paesi—e ha rilanciato lo stesso esperimento nel 2000, creando consigli incaricati di formulare strategie di sviluppo economico, sociale e culturale in tutti i comitati e città del Paese. In Italia, circa oltre 100 patti territoriali sono stati conclusi, imperniati generalmente sullo sviluppo economico. Le reti di partenariato si moltiplicano nella maggior parte dei Paesi europei, in particolare sotto l'impulso dell'Unione europea (UE), cui programmi di finanziamento privilegiano i progetti elaborati in un ambito di partenariato e incoraggiano le esperienze pilota dalla fine degli anni novanta. In America del Nord, dove i partenariati sono già da tempo coinvolti nelle poste in gioco socioeconomiche, assumono sempre più spesso compiti diversificati con attività che vanno dal coordinamento delle politiche governative sui mercati del

lavoro, dalla condivisione di risorse all'armonizzazione delle iniziative di rinascita urbana e di sviluppo rurale.

Gli obiettivi prioritari dei partenariati sono sovente il settore sociale e l'occupazione. Ma sempre più spesso, essi sono chiamati ad adempiere una più ampia missione, svolgendo un ruolo di coordinatori dello sviluppo "integrato". Alcune reti costituite di recente, sono state incaricate di elaborare una strategia di sviluppo globale, adeguata alla situazione della regione interessata e intesa a sfruttare i vantaggi competitivi locali. In Francia, i consigli per lo sviluppo istituiti a livello locale dei *paesi*, le agenzie regionali di sviluppo create nel Regno Unito, i nuovi consigli delle contee irlandesi a favore dello sviluppo sopra menzionati e gli accordi regionali di crescita in Svezia, sono tutti esempi che illustrano questa nuova tendenza. In Italia, i partenariati svolgono un ruolo fondamentale negli esercizi di pianificazione strategica condotti a vari livelli di amministrazione per elaborare e applicare politiche di sviluppo più integrate e più efficaci (programmazione negoziata o pianificazioni in partenariato). Grandi speranze sono riposte nello sviluppo di tali processi che sono ancora in una fase di definizione delle modalità di applicazione e d'individuazione delle opportunità e delle difficoltà.

Le possibilità offerte da tale approccio partecipativo di sviluppo sono numerose. Esso consentirebbe innanzi tutto di trovare una risposta adeguata a varie problematiche che preoccupano la popolazione nel suo insieme. Oggi, per esempio, la necessità di proteggere l'ambiente e di orientarsi verso uno sviluppo economico sostenibile è sempre più riconosciuta. Ciò esige di rafforzare il coordinamento delle azioni nell'ambito di un assetto di lavoro a più lungo termine, coordinamento che i partenariati possono in linea di principio facilitare. La recente e sostenuta crescita economica di numerosi Paesi lascia un maggior margine di manovra per far fronte a problemi di disparità geografiche, di sacche di povertà e di esclusione sociale, altrettanti problemi che potrebbero forse essere adeguatamente affrontati nell'ambito di un partenariato. Inoltre, il partenariato può aiutare ad individuare i settori di sinergismi fra attività fondate sulle conoscenze e competenze locali, aprendo così nuove possibilità di sviluppo economico in un contesto d'intensa competitività globale.

Tuttavia, conciliare l'azione pubblica e i partenariati comporta alcune difficoltà. I pubblici ufficiali si trovano spesso in una posizione scomoda in un partenariato, dato che non è semplice conciliare il coinvolgimento locale e la responsabilità istituzionale. Difatti, il partenariato rappresenta una sfida per i poteri degli eletti locali, muniti di mandato degli elettori per curare questioni che potrebbero essere messe in discussione dagli altri partner. I sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, che difendono gli interessi dei loro membri in seno ad organizzazioni tripartite, hanno spesso considerato la cooperazione intersettoriale e la partecipazione della società civile come una minaccia. Anche la società civile ha la sua parte di problemi: in numerosi Paesi, le organizzazioni comunitarie e le organizzazioni non governative (ONG) non sono riuscite ad essere rappresentate in modo adeguato per cooperare in modo efficace con le entità pubbliche. Tale situazione compromette la legittimità dell'insieme del processo e limita la partecipazione istituzionale ai partenariati.

Gli ostacoli sopra menzionati, portano a pensare che non sia facile migliorare la *governance* per il tramite del partenariato. I parziali risultati ottenuti finora dai partenariati tendono a confermare quest'ipotesi. Alcuni partenariati sono riusciti a raggiungere i loro obiettivi, ma gli sforzi compiuti da altri per migliorare il governo della cosa pubblica sono stati inutili. Le grandi speranze suscitate dai partenariati, le possibilità offerte da tale strumento di buon governo e le difficoltà che incontra, richiedono di approfondire l'esame dei meccanismi che consentono di

coordinare e d'integrare le politiche e di adeguarle al contesto locale nel quadro dei partenariati che associano vari settori.

Prime esperienze

I partenariati sono stati riconosciuti da circa vent'anni come un valido strumento per aiutare le comunità locali a risolvere i problemi specifici alla loro regione. Per far fronte alle crescenti pressioni legate alla disoccupazione, le autorità locali, le imprese private e le organizzazioni comunitarie hanno ricercato nuovi mezzi per promuovere lo sviluppo economico e sociale al livello locale. Il partenariato è stato raccomandato come strumento per ottenere una mobilitazione di risorse e conseguire un massimo impatto e ha contribuito a fornire una risposta a situazioni di crisi, come la chiusura di fabbriche e i problemi dei quartieri sfavoriti. Il partenariato è stato quindi una diffusa caratteristica delle iniziative locali di creazione di posti di lavoro a favore dell'occupazione e dello sviluppo avviati in tutta l'area dei Paesi dell'OCSE.

L'OCSE ha studiato quali sono state le risposte fornite dalle iniziative fondate sul partenariato al problema della crescita della disoccupazione (OCSE, 1993). Lo studio ha mostrato che le iniziative locali di creazione di posti di lavoro erano più efficaci quando gli accordi sia formali sia informali, erano conclusi fra i vari livelli di governo, il settore privato e il settore associativo. In assenza di partenariato, le opportunità di successo sono più deboli. I vari gruppi e i singoli soggetti interessati si adoperano a risolvere importanti problemi strutturali senza però disporre d'informazioni e del sostegno necessari, a prescindere dal rischio di doppiioni e d'interventi controproducenti. Ciò premesso, il rapporto del 1993 ha mostrato che i partenariati possono complicare il processo, dato che gli obiettivi e i metodi dei partner non sono sempre complementari e possono provocare conflitti d'interesse. I partenariati dovrebbero quindi essere flessibili e definire chiaramente gli obiettivi, i metodi e le rispettive responsabilità delle parti.

Lo studio ha ugualmente portato su varie iniziative locali di creazione di posti di lavoro avviate nell'ambito di un partenariato e ha recensito le caratteristiche comuni alle iniziative più efficaci: 1) gli obiettivi e le strategie sono formulati in modo più chiaro e con più realismo dopo una valutazione dei punti forti e deboli della regione interessata e dopo l'acquisizione di una buona conoscenza dell'ambiente economico, delle risorse e degli sbocchi esistenti a livello locale per i prodotti locali; 2) considerando che le azioni hanno più probabilità di essere durature quando mobilitano fortemente gli attori locali, è quindi necessario che si appoggino sulle risorse umane, fisiche e finanziarie locali.

Integrazione negli assetti dell'intervento pubblico

Le prime politiche governative in materia di partenariato sono state attuate poco tempo dopo queste prime esperienze. Nel Canada, il programma Sviluppo delle collettività è stato elaborato verso la metà degli anni ottanta per aiutare le comunità locali a raggiungere un'autonomia economica sostenibile per il tramite dei partenariati. In Irlanda, l'esito positivo dei 12 partenariati pilota realizzati nel 1991 dal governo, per lottare contro la disoccupazione di lunga durata, ha portato nel 1994, alla decisione di estendere il sostegno (integrato da un aiuto dall'Unione europea) a 38 aree.

Uno studio dedicato ai partenariati locali in Irlanda ha consentito di meglio definire il ruolo che possono svolgere i partenariati per migliorare il governo globale (OCSE, 1996a). Esso mostra che i partenariati sono modelli da seguire per potenziare la partecipazione alla trasformazione dell'economia e della società. I partenariati consentono di canalizzare la partecipazione degli attori locali allo sviluppo locale ma anche alla formulazione delle politiche

nazionali, dal momento che le autorità nazionali sono informate degli insegnamenti che ne derivano e delle questioni emerse a livello locale. A tale riguardo, i partenariati irlandesi sono stati considerati particolarmente importanti, specie per il ruolo che possono svolgere nell'impulso dato alle riforme dell'amministrazione pubblica e all'adeguamento degli obiettivi nazionali per rispondere meglio alle esigenze locali.

I partenariati locali hanno tuttavia un punto debole: la loro struttura. Essi non possono avvalersi di una legittimità istituzionale e democratica e sono confrontati a problemi di coordinamento, sia sul piano orizzontale (fra partenariati) sia sul piano verticale (fra partenariati e amministrazione centrale). Per aiutare i partenariati a definire il loro ruolo e a mantenere la propria capacità innovativa, è necessario creare un assetto d'intervento più stabile. Una delle raccomandazioni in merito, è stata quella di rafforzare il quadro d'imputabilità dei risultati, continuando nello stesso tempo a lasciare ai partenariati un ampio margine di manovra nella gestione delle attività locali. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante un processo di sperimentazione, di comparazione e di valutazione dei vari modelli di coordinamento e di mix di relazioni utilizzati su scala locale (processo che è stato definito con il termine di "sperimentazione democratica").

Un nuovo quadro di gestione "territorializzata"

Negli anni novanta, l'emergere di iniziative locali di creazione di posti di lavoro e di partenariati è stato favorito dal fatto che le politiche dell'occupazione e dello sviluppo si sono ispirate a approcci sempre più "territorializzati". Riforme che hanno aumentato i poteri delle autorità regionali sono state attuate, in particolare perché i vincoli di bilancio hanno costretto le amministrazioni centrali a liberarsi dall'onere finanziario rappresentato dalla disoccupazione. In più Paesi, le autorità locali hanno dovuto prendere a carico i bisogni crescenti in materia d'assistenza sociale. Alcune attività e alcuni servizi sono stati affidati a imprese private e senza fini di lucro e il sostegno alle iniziative delle organizzazioni comunitarie è stato ampliato.

Tale andamento ha condotto a una moltiplicazione degli attori coinvolti in azioni a favore dello sviluppo economico, dell'occupazione e dell'assistenza sociale su scala locale. Uno studio dell'OCSE sulla dimensione territoriale delle politiche del mercato del lavoro (OCSE, 1998a) ha esaminato il decentramento dell'intervento pubblico nei Paesi dell'OCSE e recensito il contributo degli attori locali alle iniziative a favore dell'occupazione. Il rapporto ha riconosciuto la necessità d'inserire le azioni locali in un ambito di gestione flessibile al fine di incoraggiare un approccio più integrato delle misure e un miglior adeguamento della politica dell'occupazione alle strategie di sviluppo locale. Esso ha messo in luce il ruolo che il decentramento e i partenariati possono svolgere nel miglioramento di tale flessibilità, anche se nessuno di questi fenomeni sia stato considerato come una sufficiente pregiudiziale. Nel caso in cui si è confrontati ad una debole flessibilità nella gestione dei programmi, il partenariato rischia con molta probabilità di rimanere uno strumento marginale. Eppure, i partenariati che associano i principali attori locali possono contribuire ad assicurare un miglior adeguamento fra risorse stanziare e priorità locali. Il rapporto ha quindi raccomandato la partecipazione dei partenariati operanti nell'ambito di strategie di sviluppo territoriale, all'attuazione di politiche del mercato del lavoro.

L'impatto del decentramento

Al fine di sostenere l'assetto della gestione locale, i governi dovrebbero decentrare ulteriormente la politica del mercato del lavoro. L'esperienza dimostra che il decentramento a sé stante non implica necessariamente una maggiore flessibilità a livello locale. Indubbiamente, trasferire il processo decisionale da un livello dell'amministrazione ad un altro livello, più vicino

alla popolazione, può facilitare l'adeguamento all'ambiente locale. Nei servizi pubblici per l'occupazione decentrati, i responsabili locali usufruiscono di un certo margine di manovra che consente loro di modulare l'uso di varie misure disponibili per rispondere nel miglior modo possibile alle richieste locali e ad altri fattori. Orbene, tale flessibilità si accompagna di un controllo della performance che mira ad assicurarsi che i risultati ottenuti si avvicinino agli obiettivi fissati. Il grado reale di flessibilità dipende quindi dalla maniera in cui tali obiettivi sono definiti e da chi (per esempio, dalle autorità nazionali o regionali, alla fine dei negoziati con l'amministrazione locale o in cooperazione con altri partner).¹

Nel 1998, i ministri e i responsabili delle politiche dei Paesi dell'OCSE hanno messo in risalto il ruolo dei partenariati nel coordinamento delle politiche di sviluppo economico, del mercato del lavoro e sociali, quando si sono riuniti per trarre le prime conclusioni dei processi di decentramento in corso.² Nel garantire una buona imputabilità dei risultati, le riforme intese al decentramento hanno, in una certa misura, accresciuto la flessibilità degli assetti d'intervento riuscendo a conciliare responsabilità e capacità amministrative delle regioni. Il decentramento asimmetrico, sperimentato nel Canada, in Spagna e in Italia, ha condotto ad affidare alle regioni responsabilità a vari livelli, nell'ambito degli accordi negoziati. Tuttavia, occorrono meccanismi di cooperazione per assicurare una coerenza soddisfacente tra politica del mercato del lavoro, applicata a livello regionale e preoccupazioni in materia di sviluppo economico e sociale, spesso attuate a un livello più locale. La conclusione è stata che i partenariati sono uno strumento utile per conciliare competitività e coesione sociale (OCSE, 1999a).³

I partenariati: una scatola nera?

Oggi, nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, i governi sostengono reti di partenariato che raggruppano attori dei settori pubblico, privato e associativo, rappresentanti dello Stato, datori di lavoro e l'insieme della società civile. Nonostante la popolarità di cui fruiscono i partenariati da qualche tempo, i meccanismi per il tramite dei quali essi contribuiscono allo sviluppo economico, all'inserimento sociale, o ad ogni altro obiettivo perseguito, non sono ancora abbastanza conosciuti.

I partenariati sono spesso paragonati ad una "scatola nera": le risorse utilizzate e i risultati sono visibili, mentre non lo sono i meccanismi che consentono di ottenere i risultati a partire da risorse utilizzate. Nella fattispecie, le risorse utilizzate sono gli attori locali che accettano di partecipare alle attività di partenariato; i programmi pubblici che i partenariati possono utilizzare a vari livelli e i fondi pubblici messi a disposizione per operazioni e eventualmente progetti. I risultati o il "valore aggiunto" dei partenariati, consiste nel numero di posti di lavoro creati, nelle persone orientate verso posti vacanti, nelle imprese create di recente, e nelle persone che si riprendono gli studi, come riportati dai sistemi di gestione delle performance dei partenariati stessi.

Nell'adottare quest'ultimo modello, è difficile stabilire un legame diretto tra risultati e risorse utilizzate. Il grado di utilizzazione delle varie fonti di finanziamento, la distribuzione delle responsabilità per l'attuazione dei programmi, il ruolo dei vari attori locali e il grado di partecipazione delle istituzioni non sono parametri noti, così come i fattori esogeni suscettibili d'influire sui risultati ottenuti dal partenariato.

Di conseguenza, non è semplice valutare l'efficacia dei partenariati e giungere a un'analisi comparativa pertinente con altri strumenti di governo quali i servizi pubblici che eseguono programmi nell'ambito dei tradizionali assetti della gestione pubblica. E' altrettanto

difficile formulare raccomandazioni volte a migliorare i metodi di lavoro utilizzati dai partenariati. Come lo ha dichiarato il Consiglio nazionale economico e sociale irlandese:

“Contare il numero di soggetti e di gruppi e definire il loro profilo non fornisce in nessun caso indicazioni su ciò che accade realmente nell’ambito di un partenariato e perché ciò è accaduto, né sull’efficienza che ha consentito di giungere a ciò che è accaduto.(.../...) In assenza di un modello che spieghi in modo plausibile i meccanismi applicati è difficile sapere se in realtà la maggior parte di ciò che è accaduto non si sarebbe comunque verificato, considerata la crescita senza precedenti dell’occupazione globale, né quali misure gli enti locali avrebbero preso di propria iniziativa in assenza di partenariati e di modifiche apportate ad altre politiche nazionali”(NESF, 1999a).

I sistemi di gestione delle performance utilizzati non rendono pienamente conto dei meccanismi in atto nei partenariati, è necessario perciò studiare l’attività dei partenariati per comprendere come essi contribuiscono a raggiungere obiettivi d’intervento pubblico in vari campi. Un tale studio dovrebbe consentire un migliore monitoraggio dei risultati dei partenariati e facilitarne pertanto l’analisi.

La missione del governo locale

Valutare l’attività dei partenariati rappresenta una vera e propria sfida di fronte alla diversità delle esperienze svolte. Tale diversità è ascrivibile al fatto che i partenariati si sforzano di raggiungere un’ampia gamma di obiettivi d’intervento pubblico, che vanno dalla promozione dell’occupazione e l’inserimento sociale di gruppi meno favoriti, dallo sviluppo economico di zone più arretrate, alla formazione professionale, allo sviluppo integrato che tiene conto della dimensione ambientale. In considerazione di tale diversità, i risultati delle azioni dei partenariati non costituiscono una base adeguata per un’analisi comparativa.

I partenariati si differenziano anche per la loro struttura, alcuni gruppi e settori essendo più rappresentati in alcuni partenariati rispetto ad altri. Il perimetro geografico dei partenariati varia inoltre in modo considerevole: alcuni partenariati coprono vaste regioni mentre altri operano a un livello più sub-regionale, locale.

In via più generale, gli obiettivi mirati dai partenariati, in alcuni Paesi, sono stati realizzati da altre entità, caratterizzate da strutture e da un contesto storico diversi, quali le organizzazioni tripartite che riuniscono i rappresentanti dei sindacati, delle organizzazioni di datori di lavoro e dello Stato. Sempre più spesso, le organizzazioni che si preoccupano in prima istanza della politica del mercato del lavoro, estendono il loro campo d’azione ad alcuni interventi svolti in altra sede dai partenariati, quali la promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale.

Sarà quindi utile per lo studio di estendere il proprio campo di analisi ad un campionario di quest’ultimo tipo di strutture tripartite, benché esse abbiano caratteristiche diverse rispetto ai partenariati. Il concetto di partenariato riconduce, in modo implicito, alla partecipazione della società civile nel suo insieme e non solo a quella dei soggetti rappresentati dai sindacati e dalle organizzazioni di datori di lavoro. Tuttavia, le differenze istituzionali che talvolta esistono fra i partenariati costruiti con la società civile e le organizzazioni tripartite si attenuano. Sempre più spesso, le organizzazioni tripartite coinvolgono le ONG o consultano la popolazione per il tramite di diversi meccanismi analoghi a quelli utilizzati dai partenariati. Inoltre, il coordinamento dei programmi e delle azioni è una funzione indubbiamente condivisa dai partenariati e dalle organizzazioni tripartite.

Non esiste quindi un modello universale di partenariato. Ciò stante, i partenariati creati di recente e gli orientamenti tripartiti tendono a confermare l'ipotesi che tali organizzazioni di cooperazione create in vari Paesi abbiano una comune missione generale. I poteri pubblici – che sono spesso il loro principale promotore – hanno assegnato una “missione di governo locale” ai partenariati (e alle organizzazioni tripartite in alcuni Paesi, in cooperazione con le parti sociali), indipendentemente dalle strutture degli organismi interessati. I quattro orientamenti di tale missione sono:

1. Prefiggersi un obiettivo d'intervento pubblico stimolando lo sviluppo economico, promuovendo la coesione sociale, migliorando la qualità della vita;
2. Adoperarsi a raggiungere tale obiettivo in via prioritaria, aumentando il grado di coordinamento tra politiche e programmi attraverso vari servizi e livelli d'amministrazione, adattandoli al contesto locale;
3. Se il risultato di un miglior coordinamento è insufficiente, creare nuovi progetti e servizi;
4. Intervenire a livello locale al fine di coinvolgere gli attori locali, in particolare la società civile, nella definizione delle priorità e nello sviluppo di progetti e sfruttare le risorse e le competenze locali.

La nuova politica del Regno Unito in materia di “partenariati strategici locali” (LSP, *Local Strategic Partnerships*) illustra tale missione. Tale politica mira a riunire, a livello locale, le varie componenti del settore pubblico e del settore delle imprese, comunitario e associativo al fine di migliorare il coordinamento delle iniziative e dei servizi, per raggiungere un obiettivo più generale d'intervento:

“Il nostro obiettivo è migliorare la qualità della vita di ogni singolo soggetto. Il buon senso ci detta che ci riusciremo meglio se lo facciamo insieme. Il Governo considera che i partenariati strategici locali sono il principale mezzo per assicurare la nostra collaborazione. I LSP sono partenariati strategici fra varie agenzie e sono multisetoriali. Essi possono assicurare il coordinamento tra servizi, agenzie ed organismi locali in tal modo da compiere il lavoro in modo coerente ed efficace a livello locale. Essi possono riunire i settori comunitari, associativi e privati per assicurarsi che essi svolgano un ruolo nell'offerta del servizio. (...)

I LSP si ispirano all'idea che tutti i fornitori di servizi locali dovrebbero collaborare con il settore privato e l'insieme della comunità locale per mettersi d'accordo su un approccio comprensivo della risoluzione dei problemi, appoggiandosi su una visione comune, obiettivi e competenze condivisi e priorità comuni per l'allocazione delle risorse” (Rt Hon Hillary Armstrong MP, prefazione del documento di consultazione sulle LSP, Department for the Environment, Transport and Regions, 2000).

Esaminare il lavoro dei partenariati alla luce della missione del governo locale offre la possibilità di studiare tutto un insieme di esperienze e di sfuggire così ai limiti imposti dalla selezione arbitraria di ambiti istituzionali.

Metodologia dello studio

Il presente studio mira a determinare il contributo dei partenariati e di altri meccanismi di cooperazione alla realizzazione di obiettivi degli interventi pubblici, quali ad esempio, promuovere la coesione sociale e stimolare lo sviluppo economico.

A tal fine, lo studio esamina l'attività dei partenariati procedendo ad un'analisi comparativa internazionale delle loro principali funzioni. Conformemente alla missione di governo locale, assegnata dai partner, l'attività dei partenariati può scomporsi in alcuni principali compiti, eseguiti da tutti i partenariati qualunque sia l'obiettivo mirato e la struttura amministrativa utilizzata.

L'attività dei partenariati può essere scomposta come segue:

- *Incoraggiare la cooperazione.* Per raggiungere gli obiettivi che sono stati loro assegnati, i partenariati incoraggiano innanzi tutto la cooperazione fra organizzazioni impegnate nel settore di proprio interesse, valutando la coerenza delle varie azioni condotte e proponendo soluzioni per rafforzarle.
- *Condurre un esercizio di programmazione strategica.* Successivamente, i partenariati s'impegnano in un esercizio di programmazione strategica volto a definire obiettivi comuni al fine di meglio raggiungere l'obiettivo d'intervento assegnato.
- *Attuare la strategia locale.* Infine, il partenariato attua la propria strategia: propone e valuta progetti, prepara misure specifiche, fornisce servizi, ecc.

Uno studio sul terreno è stato compiuto al fine di esaminare in modo dettagliato le attività condotte e i metodi di lavoro utilizzati dai partner e dai membri. Un gruppo di esperti guidato dal Segretariato dell'OCSE ha incontrato rappresentanti di tutte le organizzazioni partner interessate (lo Stato attraverso i livelli di amministrazione, le autorità locali e regionali, i sindacati e le organizzazioni di datori di lavoro, le ONG e le organizzazioni comunitarie) e i coordinatori dei partenariati. La ricerca e la valutazione hanno rispettato le direttive metodologiche basate su lavori di ricerca a livello nazionale ed internazionale e sulle conclusioni che sono emerse da diversi seminari organizzati dall'OCSE sullo sviluppo locale e su i partenariati⁴. Nel corso di tale esercizio, sono state esaminate le esperienze di partenariato realizzate in sette Paesi: Austria, Belgio (Fiandra), Danimarca (Storstrøm), Stati Uniti (Illinois, Michigan e Ohio), Finlandia, Irlanda e Italia (Sicilia).

Il capitolo 1 esamina l'ambito di governo nel quale si collocano i partenariati e passa in rassegna gli assetti di gestione previsti per i partenariati. Il capitolo 2 analizza come i partenariati contribuiscono a incoraggiare la cooperazione tra organizzazioni interessate dalle questioni trattate. Il capitolo 3 studia come gli esercizi di programmazione strategica hanno consentito di adempiere gli obiettivi d'intervento assegnati. Il capitolo 4 esamina come i partenariati hanno attuato le strategie elaborate e spiega il più vasto ruolo che svolgono nell'attuazione delle politiche. Il capitolo 5 trae le lezioni e formula le raccomandazioni, tracciando le grandi linee di una strategia che il Governo può applicare per migliorare il governo della cosa pubblica mediante i partenariati. La parte 1 è integrata da un riassunto e dalle conclusioni (Insegnamenti da trarre dall'esperienza dei partenariati) della presente pubblicazione. La seconda parte (capitoli 6 a 12) analizza in modo più dettagliato le esperienze di partenariati condotti nei Paesi studiati.

Note

¹ Realizzare una struttura d'imputabilità dei risultati stringente ed efficace in un ambito decentrato rappresenta tuttavia una vera e propria sfida, come lo testimoniano i risultati ottenuti da numerosi Paesi che sperimentano attualmente il decentramento (OCSE, 1999a). La molteplicità dei partner e intermediari può accompagnarsi da una diluizione delle responsabilità, da lacune nella gestione delle performance e rendere difficile il perfezionamento di un accordo su una struttura d'imputabilità politicamente accettabile dai vari livelli di governo interessati.

² Conferenza internazionale sul decentramento del servizio pubblico dell'impiego e la gestione locale delle politiche dell'occupazione, Venezia 23-24 aprile 1998, organizzata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dal Programma LEED dell'OCSE. Atti pubblicati in OCSE (1999 a).

³ La necessità di rafforzare il coordinamento tra politica del mercato del lavoro e gli altri settori d'intervento è stata ugualmente espressa alla Conferenza sulle politiche del mercato del lavoro e il servizio pubblico dell'occupazione: insegnamenti da trarre dalle esperienze passate recenti e prospettive future, Praga, 3-4 luglio 2000, organizzata dal ministero ceca del Lavoro e l'OCSE (OCDE, 2001a). Gli obiettivi di risultato fissati per gli uffici locali del servizio pubblico per l'impiego perdono spesso della loro pertinenza in un quadro d'azione più largo dato che, per un effetto di filtro, favoriscono i disoccupati di breve durata rispetto ai soggetti che hanno meno qualifiche ed esperienza professionale.

⁴ I lavori sui partenariati consentono di delineare alcune delle principali condizioni generali che consentono ai partenariati di operare in modo efficace. In primo luogo, gli assetti della gestione delle azioni e dei programmi devono essere sufficientemente flessibili. Il debole grado di flessibilità autorizzato nella gestione del servizio pubblico ai livelli decentrati è considerato come un ostacolo all'adozione di approcci intersettoriali (OCSE, 1998a e Sabel & Donnell, 2001). In secondo luogo, l'impegno istituzionale, in particolare quello del servizio pubblico, è un requisito indispensabile per fare in modo che il partenariato sia un'entità adeguata e utile. Tale impegno, contribuisce a rafforzare la fiducia nel processo e porta quindi ad una partecipazione e ad una condivisione delle accresciute risorse. La necessità di tale condizione è stata dimostrata utilizzando la teoria dei giochi dinamici, da Xavier Greffe (LEDA, 1998a). L'efficacia è assicurata quando i benefici ottenuti dal partenariato sono distribuiti in modo uniforme fra i vari partner, vale a dire, quando ciascun partner può, con costi ridotti, anticipare il comportamento e prevedere le reazioni degli altri. I funzionari devono in questo caso dimostrare agli altri partner che la loro partecipazione è reale e non esclusivamente formale. Le parti sociali (sindacati e organizzazioni di datori di lavoro) devono assumere responsabilità su scala locale in seno al partenariato e astenersi di proteggere formalmente gli interessi acquisiti. In terzo luogo, la partecipazione della società civile è indispensabile per stimolare l'innovazione e la creazione di reti (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 1998), ma la scarsa partecipazione è uno dei grandi punti deboli dei partenariati, secondo i risultati di una comparazione fra partner rurali di otto Paesi (Esparcia, Moseley & Noguera, 2000). Strategie e obiettivi chiari possono accrescere la mobilitazione (Hutchinson & Campbell, 1988 et OCSE, 1999b). In ultimo, una corretta imputabilità dei risultati e la trasparenza nel processo di gestione sono necessarie per accrescere l'efficacia dell'amministrazione e la legittimità (FEACVT, 1998 e Westholm, 2000).

Un certo numero di seminari e di conferenze preliminari sono state organizzate su questo tema: "Decentramento del servizio pubblico dell'impiego e gestione locale delle politiche dell'impiego" (Venezia, aprile 1998), "Dimensione locale delle politiche di attivazione e d'inserimento" (Venezia, aprile 1998), "Local Authorities and Economic Policy" (Berlino, dicembre 1998), "Forum on Finnish Partnerships" (Järvenpää, Finlande, dicembre 1998). L'OCSE ha anche presentato il suo progetto di metodologia alla conferenza di Wiesbaden ("Local Authorities and Labour Market Policies", giugno 1998) organizzata dalla Konrad Adenauer Stiftung e di Liegi, Belgio ("Seminario sullo sviluppo locale", novembre 1998) organizzata dal FOREM.

Riassunto e conclusioni

I partenariati e la governance

Migliorare la *governance* rappresenta il principale contributo dei partenariati tesi a stimolare lo sviluppo economico, a consolidare la coesione sociale e a migliorare la qualità della vita della popolazione. I partenariati hanno contribuito a migliorare la capacità della società a risolvere i propri problemi e a rispondere collettivamente alle proprie esigenze. Per raggiungere tale obiettivo, essi hanno essenzialmente incoraggiato l'applicazione di misure governative poste in essere, hanno focalizzato in modo più accurato gli interventi pubblici e hanno accoppiato i loro risultati a quelli delle iniziative locali.

Incoraggiare l'applicazione delle misure. Dato il carattere limitato della dotazione di cui dispongono per creare programmi e fornire servizi, i partenariati hanno incoraggiato l'uso di programmi pubblici in grado di aiutarli a raggiungere i propri obiettivi (ad esempio: inserimento sociale, sviluppo economico, ecc.). Concentrando i loro sforzi sulle ultime fasi dell'attuazione delle politiche, i partenariati lavorano in collaborazione con i potenziali utenti dei programmi: essi aiutano le singole persone a formulare le loro richieste per beneficiare di dispositivi posti in essere, aiutano i gruppi comunitari e le associazioni a sollecitare sovvenzioni, offrono consulenze per l'elaborazione di progetti professionali e di piani d'impresa, informano i gruppi-bersaglio su programmi pubblici in essere che potrebbero coincidere con le loro esigenze e diffondono l'informazione sulle migliori pratiche.

Focalizzare le misure. I partenariati si sono adoperati ad armonizzare i programmi pubblici e le priorità recensite a livello locale. Gli accordi informali di cooperazione e gli accordi-quadro proposti dallo Stato hanno pienamente sfruttato la capacità di consultazione dei partenariati dando alla società civile e ad altri partner, la possibilità d'influire sull'attuazione dei programmi. In tale contesto, i partenariati hanno offerto indicazioni ai servizi pubblici sui pubblici da mirare e sulle modalità e condizioni da applicare nell'attuazione su scala locale di alcuni programmi, affinché questi ultimi rispondano meglio alle esigenze locali.

Associare le misure. I partenariati hanno recensito le opportunità di associare e di accrescere l'impatto dei programmi pubblici e delle iniziative locali e hanno saputo coglierle. Le scarse risorse a loro erogate, li ha incitati a ricercare sinergie in grado di massimizzare l'impatto locale delle varie attività svolte per rispondere alle priorità locali. I partenariati hanno convinto gli attori locali del settore pubblico, privato e associativo, di unire le loro risorse a favore di progetti comuni. Tali iniziative *d'imprenditorialità civica* hanno consentito di migliorare il coordinamento delle azioni fra alcuni settori d'intervento – mercato del lavoro, istruzione, affari sociali, sviluppo economico e ambiente.

Nuove sfide, nuovi potenziali

I frutti del lavoro in partenariato sono stati condivisi fra i vari partner:

- la popolazione ha usufruito dei miglioramenti del governo. La possibilità di esprimere le proprie esigenze e preoccupazioni è stata offerta da gruppi della società civile, sensibilizzando

maggiormente i responsabili delle politiche ai problemi e alle situazioni che compromettono il benessere collettivo e dando loro la possibilità di una migliore comprensione;

- i servizi pubblici sono fra i principali beneficiari delle attività svolte in partenariato. Essi hanno notato che i loro programmi erano più mirati e più utilizzati e ciò ha contribuito anche ad accrescere il livello di gradimento del pubblico;

- le autorità locali, le organizzazioni di datori di lavoro e i sindacati, che partecipano sempre di più alle iniziative locali di cooperazione, hanno tratto vantaggi dai partenariati e hanno realizzato vari obiettivi in modo più efficace in funzione dei loro rispettivi mandati e settori di responsabilità.

I responsabili degli interventi sono sempre più numerosi a riconoscere che in materia di azioni locali, sia proficuo operare in un ambito di cooperazione. Da ciò discende un ampliamento delle opportunità di miglioramento del governo mediante i partenariati. Mentre qualche anno fa la società civile, rappresentata dai gruppi comunitari e dalle ONG, era l'unica a proporre questa formula, il concetto di partenariato è oggi considerato e riconosciuto benefico da un'ampia fascia di attori. Gli ambienti del mondo degli affari, considerano che sia importante contribuire all'orientamento dei programmi pubblici a livello locale poiché tale approccio, consente loro di rispondere alla propria preoccupazione di accrescere l'efficacia dei loro interventi. Il settore privato e il settore pubblico chiedono sempre più il sostegno delle ONG e dei gruppi comunitari per aiutarli a trovare soluzioni ai problemi attuali, in particolare alla penuria di manodopera e di competenze. I partner della società civile colgono pertanto quest'opportunità per far progredire la loro missione di reinserimento delle persone in difficoltà e di valorizzazione delle competenze dei lavoratori poco retribuiti. Da loro canto, i sindacati partecipano più attivamente alla definizione delle strategie locali, istituendo e rafforzando un nuovo ruolo inteso al miglioramento delle condizioni di vita.

Questo crescente interesse è rafforzato dalla mondializzazione delle attività economiche che mette in luce la possibilità di sfruttare il fenomeno di contiguità e i vantaggi competitivi locali per costituire reti più importanti e meglio individuare le sinergie. L'interesse per i partenariati è anche suscitato dal fatto che le preoccupazioni in materia ambientale e di sviluppo sostenibile sono più largamente condivise, facendo emergere la necessità d'intensificare la cooperazione fra attori locali. Questo risveglio d'interesse è inoltre riconducibile alla recente crescita economica che ha fornito un maggiore margine di manovra per far fronte ai problemi di disparità geografica, di povertà e d'esclusione sociale.

Non è quindi sorprendente che la popolarità delle nuove forme di governo e di partenariato sia aumentata nei Paesi dell'OCSE di fronte alla diminuzione della disoccupazione. L'interesse crescente per il buon governo consente anche di capire l'entità delle questioni studiate in partenariato e l'estensione attuale del campo d'azione delle organizzazioni tripartite, che riuniscono i sindacati e le organizzazioni di datori di lavoro.

Un potenziale ancora inesplorato

Malgrado un accresciuto interesse, il potenziale di miglioramento della *governance* per il tramite dei partenariati non è pienamente sfruttato. Gli studi di casi mostrano che i vantaggi di tale formula sono stati spesso limitati sul piano geografico e incentrati su questioni molto specifiche. Le organizzazioni partner hanno partecipato allo sviluppo in comune, di progetti destinati a rispondere alle loro immediate esigenze ma, una volta, raggiunti tali obiettivi, esse hanno generalmente teso a disinteressarsi del proseguimento della cooperazione e della sua applicazione ad altre attività.

Di fronte alla reticenza a impegnarsi di alcuni importanti partner, in particolare i servizi pubblici, i partenariati della società civile o le parti sociali hanno trovato fondi e fornito loro stessi alcuni servizi. Ciò spiega la coesistenza di strutture di servizi distinti, fenomeno che ha limitato lo scambio d'informazioni e le possibilità di reciproco apprendimento fra organizzazioni, i servizi pubblici hanno tratto solo pochi insegnamenti da sfruttare da tale esperienza di lavoro in partenariato per migliorare i loro metodi di lavoro presso le popolazioni e i settori svantaggiati.

L'esperienza dei partenariati nei sette Paesi dell'OCSE esaminati, mette in luce alcune lacune nella struttura del buon governo, che consentono di capire perché i partenariati incontrano difficoltà nel coordinare le politiche e nel realizzare un approccio più integrato in materia di elaborazione delle azioni.

Carenze e ostacoli

Il principale ostacolo all'efficacia del partenariato è la mancanza di coerenza degli assetti d'intervento nazionale rispetto agli obiettivi locali da perseguire. Se i poteri pubblici hanno spesso creato reti di partenariati e assegnato loro obiettivi d'intervento da realizzare, essi non hanno però fornito ai potenziali partner gli strumenti per svolgere un ruolo attivo e coerente negli sforzi destinati ad adempiere tali obiettivi. Raramente, i servizi pubblici sono stati costretti ad integrare nella loro missione gli obiettivi assegnati ai partenariati ai quali avrebbero dovuto in realtà partecipare.

Un esempio concreto è fornito dal fatto che, in regola generale, le autorità del mercato del lavoro s'interessano poco alle questioni di sviluppo regionale, sebbene codirigano quasi sistematicamente i partenariati insediati sul territorio. Fedele alla sua missione volta ad assicurare l'efficacia del mercato del lavoro, il servizio pubblico dell'impiego incoraggia la mobilità geografica al fine di sopprimere le disparità in materia di disoccupazione, provocando a volte lo scontento delle autorità locali e regionali che si sforzano di rivitalizzare le loro località e di trattenere i giovani nella loro regione. Il calo della disoccupazione non è necessariamente una priorità assoluta dal punto di vista dello sviluppo territoriale. Una strategia più globale che sfrutti i vantaggi competitivi locali, che incidono sul modo di condurre la politica del mercato del lavoro, può essere elaborata per mirare a una molteplicità di obiettivi: sviluppo sostenibile, miglioramento della qualità della vita e calo della disoccupazione.

Le conseguenze della mancanza di coerenza degli assetti d'intervento nazionali sono accentuate dai metodi di gestione delle performance utilizzati dai servizi pubblici per raggiungere gli obiettivi fissati con una massima efficienza. I metodi di gestione imperniati sugli obiettivi e i risultati attesi, possono condurre i servizi pubblici ad adottare un approccio restrittivo dell'attuazione, anche in ambiti decentrati. Questi metodi inducono a concentrarsi innanzi tutto sulle unità di produzione di servizi che sono oggetto di contabilizzazione e di valutazione. La preoccupazione della massima efficienza che anima il settore pubblico provoca a volte effetti di filtro, privilegiando il trattamento di pratiche meno onerose e può accentuare la compartimentazione nella prestazione di servizi.

La questione dell'imputabilità dei risultati rappresenta un altro notevole ostacolo all'efficacia dei partner. I partner non sono riusciti a fornire le prove dei loro più sostanziali risultati. Il quadro di responsabilità dei partenariati ha posto l'accento sulle performance in termini di risultati di programmi e attività (per esempio: numero di posti di lavoro creati, di disoccupati che hanno ritrovato un lavoro, di creazione d'impres, ecc.) mentre la maggior parte dei partenariati

non ha ottenuto sufficienti risorse per conseguire risultati significativi secondo tali criteri. Per rispondere a questo problema, i partenariati hanno mobilitato fondi di finanziamento, diversificato i servizi e moltiplicato i progetti, spargendo così i semi di una concorrenza con i partenariati dei servizi pubblici valutati sulla base di analoghi criteri.

Rari sono i casi in cui i partenariati sono stati valutati dai loro membri dal punto di vista dei vantaggi che questi traggono dalle proprie attività in cooperazione, in particolare l'uso accresciuto e una migliore focalizzazione delle misure esistenti, il fatto di essere direttamente in contatto con la realtà locale, la determinazione di opportunità di azioni comuni al fine di rafforzarne l'impatto, e il modo di andare meglio incontro alle attese del pubblico. In assenza di provvedimenti di monitoraggio e di valutazione del contributo dei partenariati al miglioramento del governo della cosa pubblica, le strutture d'imputabilità dei risultati esistenti non hanno consentito di migliorare i metodi di lavoro dei partenariati o dei loro membri.

Aumentare l'efficacia dell'azione dei partenariati

Traspare chiaramente che non è sufficiente creare una rete di partenariati per indurre un miglioramento automatico del coordinamento. Alcuni aggiustamenti devono essere operati per massimizzare l'impatto positivo dei partenariati sul buon governo.

Il presente studio propone una strategia tesa a migliorare la *governance* per il tramite di partenariati (vedere riquadro 11). Tale strategia è basata sull'esperienza di partenariati costituiti in ambiti istituzionali molto diversi e imperniati su un'ampia gamma di settori d'intervento. Tali esperienze rappresentano innumerevoli sforzi espletati dalla collettività per attuare obiettivi a livello locale, sfruttando le risorse e le competenze del settore pubblico e privato e della società civile. Di conseguenza, i quattro assi portanti di tale strategia, che si completano e si rafforzano vicendevolmente, possono infondere un impulso all'elaborazione o migliorare l'uso dei strumenti che possono essere adoperati per azioni e soluzioni collettive di migliore qualità.

Applicare tale strategia dovrebbe consentire di migliorare il coordinamento delle politiche governative e di adeguarle meglio alle condizioni locali, di utilizzare meglio i programmi pubblici e di perfezionarne gli obiettivi, di aumentare l'attenzione dedicata alle preoccupazioni della società civile nella fase di programmazione grazie all'espansione della democrazia partecipativa, d'incitare le imprese a partecipare ai progetti locali e di migliorare la soddisfazione del pubblico nei confronti degli interventi dello Stato. Tali miglioramenti del governo sono anche considerati come i più importanti risultati che i partner sono in grado di conseguire. Ciò costituisce anche la base sulla quale appoggiarsi per valutare le loro performance.

Tale strategia s'ispira all'idea che sono i partner ad essere i più competenti per definire quello che devono realizzare in un rapporto di associazione, per accrescere l'efficacia delle proprie azioni. Per un lavoro proficuo e duraturo, dovrebbero determinare i vantaggi che aspettano da una mutua cooperazione e il contributo che essi devono a loro volta fornire al partenariato al fine di farlo funzionare in modo efficace. I criteri di valutazione dovrebbero essere stabiliti su questa base dagli stessi partner. L'esercizio delle responsabilità è innanzi tutto un processo di apprendimento.

Riquadro 11 . Una strategia per migliorare il governo della cosa pubblica mediante i partenariati

1. *Accrescere la coerenza dell'assetto degli interventi a livello nazionale.* La creazione di una rete di partenariati dovrebbe essere associato a uno sforzo a livello centrale che miri ad operare più facilmente i necessari arbitraggi fra amministrazioni pubbliche (e parti sociali) al fine di garantire la piena e reciproca coerenza degli obiettivi dell'azione nazionale e degli obiettivi d'intervento assegnati ai partenariati. Questi ultimi non dovrebbero fare capo a un unico organismo centrale, ma a tutti i partner di cui hanno bisogno per adempiere la loro missione. I partner dovrebbero convenire di un ruolo da attribuire ai partenariati per l'attuazione di azioni e per il buon governo.

2. *Adeguare il quadro strategico dei partenariati alle esigenze dei partner.* Il lavoro di programmazione dovrebbe permettere ai dipendenti dello Stato e delle autorità locali e regionali di raggiungere i propri obiettivi d'intervento partecipando alla strategia di partenariato. Ciò li incoraggerà ad utilizzare il partenariato come strumento per migliorare la qualità della propria azione su scala locale. Per favorire un clima di cooperazione, le condizioni del contributo di ogni partner all'applicazione della strategia comune, dovrebbero essere esplicite e trasparenti. In regola generale, sarebbe opportuno che i servizi siano forniti dai partner e non dal partenariato stesso.

3. *Rafforzare la struttura di responsabilità dei partenariati.* Qualunque sia il loro settore di appartenenza, i partner dovrebbero definire una politica chiara circa le questioni da trattare in partenariato. Di conseguenza, essi dovrebbero definire mandati e meccanismi di rendicontazione destinati ai loro delegati, convenire di meccanismi appropriati di rappresentazione per i singoli settori e distribuire chiaramente le responsabilità, ogni qualvolta si associ un partenariato alla realizzazione di programmi pubblici. Essi dovrebbero adoperarsi a dissociare le funzioni della pianificazione strategica, dall'analisi dei progetti che comportano fondi pubblici e di assistenza tecnica. Tali misure accresceranno l'efficacia del coordinamento e l'impegno dei partner.

4. *Prevedere più flessibilità nella gestione dei programmi pubblici.* Converrebbe conferire alle delegazioni locali dell'amministrazione pubblica una maggiore flessibilità, necessaria nella gestione dei programmi secondo modalità che consentano loro d'impegnarsi nell'attuazione di una strategia a livello locale dopo aver partecipato alla sua definizione. I partner dovrebbero essere associati alla determinazione delle finalità dei programmi pubblici legati agli obiettivi comuni, ma i servizi pubblici dovrebbero continuare ad assumere la responsabilità delle prestazioni.

Applicare le suddette raccomandazioni rafforzerà l'efficacia dei mezzi resi operativi dalla collettività per risolvere i suoi problemi e soddisfare i suoi bisogni. Tale strategia dovrebbe inserirsi nell'ambito delle iniziative governative a favore dello sviluppo sostenibile che mirano a rispondere in modo migliore alle nuove preoccupazioni della società civile.

I partenariati in Sicilia: un nuovo approccio dello sviluppo economico

a cura di Alberto Melo,
Università dell'Algarve, Portogallo

L'assetto istituzionale generale

Recenti andamenti delle politiche di sviluppo economico

« *L'Italia è una realtà troppo difficile da spiegare!* » « *L'Italia è un paese strano per molti aspetti!* ». Molti italiani si esprimono in questo modo quando sono interrogati su un qualsiasi problema che riguarda il loro Paese.

In realtà, dalla sua piena accessione al rango di Stato-nazione, nel 1870, l'Italia si è presentata come una società civile allo stesso tempo vivace e creativa che si contrappone a uno Stato e un'amministrazione pubblica che sembrano rimasti fermi all'ottocento, a volte schiacciati, ma, sempre circondati da una reputazione d'inefficacia, se non di prodigalità. Dopo l'instaurazione della Repubblica nel 1946, l'Italia ha avuto 57 governi (in media più di un governo all'anno). Nel poco tempo a loro disposizione per condurre gli affari del Paese, i successivi governi insediati si sono contraddistinti in genere con un'attività legislativa bulimica e la creazione di numerose istituzioni pubbliche. L'accumulo delle legislazioni (circa 200.000 leggi) e la creazione ininterrotta di nuovi istituti hanno dato nascita ad un tessuto giuridico e amministrativo strettamente intricato che si è rivelato, allo stesso tempo, fonte di confusione per il cittadino e di perplessità poco propizia all'azione per i dipendenti dello Stato e i responsabili delle politiche. Questa situazione ha portato all'emergenza di un'amministrazione che molti italiani oggi qualificano di « lentocrazia ».

Il modo in cui i problemi del Mezzogiorno sono stati trattati fino ad una data molto recente costituisce l'esempio più caratteristico di questo disfunzionamento. Gli abitanti della parte meno sviluppata del Paese hanno l'impressione di continuare a subire le conseguenze del disordine istituzionale degli anni cinquanta. A un certo punto, per esempio, è stato anche istituito un ministero del Mezzogiorno. In realtà, i vari governi che si sono susseguiti hanno preservato le strutture preesistenti aggiungendo di volta in volta un ulteriore elemento. Un altro concetto interessante applicato all'Italia del Sud, è stato l'intervento straordinario condotto dalla Cassa del Mezzogiorno che è stato poi utilizzato a fini di ogni genere, fuorché lo sviluppo sostenibile di regioni arretrate. Tale intervento è stato giustamente soppresso nel 1993.

Dopo il 1992, un forte movimento di cambiamento è iniziato nei corridoi del potere e all'interno dell'amministrazione. Le forze ascendenti (bottom-up) e discendenti (top-down) esistenti in seno alla società italiana hanno progressivamente confluito, costruendo le basi di un approccio partecipativo della presa di decisioni politiche e strategiche nonché dell'elaborazione e dell'attuazione di programmi e progetti che favoriscano uno sviluppo più regolare e che beneficino peraltro di un largo sostegno da parte dei suoi attori.

Programmazione negoziata: pianificare in partenariato

Sin dal 1993, gli attori locali della provincia siciliana di Caltanissetta si sono impegnati in un processo di cooperazione e di collaborazione che ha portato alla conclusione di un "accordo locale di sviluppo". L'iniziativa era tuttavia prematura, non esistevano strumenti istituzionali o finanziari appropriati per assicurarne la viabilità. In ogni caso, la tendenza generale in materia di politiche pubbliche puntava verso questa direzione, come ne testimonia la legge n. 662 del 28 dicembre 1996, che introduce la nozione di programmazione negoziata (PN: "pianificazione in partenariato" o "pianificazione concertata".)

Oltre il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro che ha curato la fase iniziale, gli organi che costituiscono il motore dell'elaborazione e della diffusione dei principi e delle pratiche della pianificazione concertata in seno al governo centrale e all'amministrazione centrale sono il Ministero del Tesoro, dell'Economia e della Programmazione Economica e il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), quest'ultimo essendo legato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.⁵

Per il Governo italiano, la legge approvata nel 1996 rimane il principale documento che definisce il quadro d'intervento della politica di sviluppo per l'Italia del Sud. La PN non costituisce di per sé un intervento nel senso pieno del termine, ma piuttosto un insieme di linee guida e di metodi. Essa mira all'instaurazione di partenariati di carattere sociale, utilizzando a tale effetto fondi pubblici (nazionali e europei) come mezzo d'incentivazione alla cooperazione fra diverse istituzioni e alla mobilitazione d'investimenti privati locali.

Il « vecchio » modello, in vigore dagli anni sessanta agli anni novanta, riposava sulla nozione di uno sviluppo fondato sugli investimenti pubblici e le infrastrutture pesanti, decisi e gestiti in modo centralizzato, all'interno di un quadro più generale di programmi settoriali, nonché sulla pratica che consisteva a « esportare » l'attività delle grandi imprese industriali verso i territori sfavoriti. Il « nuovo » modello, che rappresenta oramai la principale tendenza del pensiero e dell'azione politica, tende invece a diffondere una cultura basata sull'imprenditorialità locale e sulle responsabilità dei singoli e delle istituzioni.

Gli strumenti di sviluppo locale

Negli anni novanta, lo sviluppo locale si appoggiava in Italia su due principali strumenti: i) la PN, che congloba i "Patti territoriali" (PT) e la legge 448/1992 (che prevede incentivi per le nuove imprese); ii) la legge 44/1995 relativa ai giovani iniziatori d'impresе (cfr. riquadro 12) per un riassunto del contenuto delle due leggi), integrata da un certo numero di leggi regionali. Inoltre, sono state create agenzie pubbliche destinate a sostenere l'attuazione di tali strumenti (cfr. Riquadro 13).

Più recentemente, sono state introdotte misure relative alla pianificazione del territorio a livello locale; tali misure conferiscono alle autorità locali la competenza di rappresentare l'interesse

generale della comunità locale e d'intraprendere la promozione dello sviluppo locale. Fino all'inizio degli anni novanta, tali prerogative appartenevano al Governo centrale o alle Regioni autonome (quali la Sicilia) e non ai comuni. Indubbiamente, l'unico ruolo che rimaneva ai comuni o alle provincie in un ambito centralizzato di tale natura, consisteva nel tentare di ottenere dalle più alte sfere del potere, cantieri di lavori pubblici e altri strumenti di sostegno dello sviluppo locale mediante un'attività di *lobbying*.

Oggi, i politici locali possono iniziare ad avvalersi del concetto di promozione dello sviluppo sulla base delle capacità e delle risorse locali. Gli strumenti della PN devono essere esaminati alla luce di questo nuovo assetto. Come tende a dimostrarlo il presente capitolo, le strutture e le missioni delle entità territoriali sono oggi considerate diversamente in Italia. Rimane sempre molto da fare, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, affinché tale assetto politico e amministrativo innovatore mantenga le sue promesse. Esistono un certo numero di restrizioni e d'incertezze concernenti la disponibilità del denaro pubblico e il calendario dei trasferimenti. Le procedure e le strutture esistenti sono peraltro troppo complesse: anno dopo anno, nuove regole si aggiungono alle regolamentazioni più anziane, che non sono scartate. I piccoli comuni non hanno ancora la capacità tecnica necessaria per assolvere i doveri e usare le prerogative di cui sono oramai investiti, mettendo così in risalto l'esigenza di servizi di formazione più accessibili, sia per il personale amministrativo, sia per il personale tecnico.

⁵ Le delibere formali che si sono svolte in seno del CIPE hanno svolto un ruolo di primo piano nella definizione e nella promozione del concetto di PN. In occasione delle sedute del 20 novembre 1995, 31 marzo 1997 e 9 luglio 1998, tali delibere hanno rispettivamente portato sul coordinamento degli investimenti pubblici nel quadro della PN, la regolamentazione generale applicabile agli strumenti della PN e l'allocazione di risorse finanziarie. Il CNEL è ancora oggi considerato come l'iniziatore di questo nuovo orientamento e il garante della sua autenticità. A seguito di una delibera del CIPE del 12 luglio 1996, il CNEL si è visto affidare il compito di promuovere, di pilotare e di certificare la prima generazione dei patti territoriali.

Riquadro 12. Strumenti di sviluppo locale in Italia del Sud

A. Legge 488/1992 volta a stimolare lo sviluppo dell'attività economica

Questa legge è stata elaborata per sostenere l'attività delle imprese nei settori minerario e manifatturiere e nel settore dei servizi e del turismo. Essa prevede misure d'incentivazione per la creazione di nuove unità di produzione o per l'espansione, l'ammodernamento, la ristrutturazione, la conversione o la riattivazione di unità di produzione esistenti, nonché per il loro trasferimento. La legge è applicabile a tutte le regioni d'Italia considerate idonee secondo i termini definiti dai Fondi strutturali dell'Unione europea. Terreni ed edifici, inchieste e studi, licenze e certificati, macchinari ed altre attrezzature, veicoli e programmi informatici sono tra i principali elementi che potrebbero usufruire di un sostegno finanziario. Le richieste sono sottoposte ad una banca accreditata che le esamina e trasmette una valutazione al ministero dell'industria.

I progetti che hanno superato con successo la prima fase di valutazione ricevono dei punti in funzione di cinque indicatori di base:

- ammontare dell'investimento proprio all'impresa, espresso in percentuale dell'investimento totale idoneo;
- numero di posti di lavoro creati dal progetto riportato all'investimento totale idoneo;
- somme comparate del tetto fisso dell'incentivo e dell'ammontare richiesto;
- priorità regionali;
- impatto sull'ambiente.

B. Legge 44/1995 intesa a incoraggiare i giovani imprenditori

Obiettivo: sostenere e promuovere l'attività dei giovani imprenditori con il finanziamento di nuove imprese nelle aree svantaggiate.

Condizioni d'idoneità : piccole imprese i cui soci sono dei giovani adulti da 18 a 35 anni, nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato e dei servizi alle imprese. Sono considerati idonei i costi legati agli studi di fattibilità, ai terreni, agli edifici e alle attrezzature.

Sostegno finanziario: aiuto non rimborsabile a concorrenza del 50 per cento massimo degli investimenti totali e prestito (a un tasso d'interesse del 2 per cento) per un massimo del 45 per cento degli investimenti totali.

Riquadro 13. Agenzie pubbliche che assicurano il sostegno dello sviluppo locale in Italia

Sviluppo Italia (SI) è un'Agenzia nazionale incaricata dello sviluppo economico e del sostegno alle imprese del Sud e nelle altre regioni sfavorite del Paese. Le principali missioni affidatele sono le seguenti:

- a) promuovere iniziative in materia di produzione e di occupazione;
- b) sostenere la creazione d'impresе;
- c) attirare gli investimenti esteri;
- d) incentivare l'innovazione;
- e) sviluppare reti d'impresе locali;

f) offrire all'amministrazione centrale e alle amministrazioni locali, servizi di consulenza sulla programmazione finanziaria e sulla progettualità dello sviluppo.

Sviluppo Italia è una Società per azioni, il cui capitale è detenuto in totalità dal Tesoro. E' nata nel 1999 dalla fusione di sei società (IG, Insud, Itainvest, SPI, Finagra e RIBS) che operavano già a livello nazionale. Una delle prime priorità assegnate a SI è stata il sostegno della prima generazione di Patti territoriali.

Imprenditorialità Giovanile (IG) è stata creata dal governo per infondere ai giovani adulti la cultura imprenditoriale e aiutarli a superare la "cultura dell'inerzia", la sua missione specifica essendo la promozione dello sviluppo territoriale attraverso il sostegno alla creazione d'impresе per giovani adulti. A tale scopo, essa ha adottato, sin dall'inizio, una larga gamma di strumenti, taluni basati sul singolo soggetto (come ad esempio gli aiuti non rimborsabili destinati agli imprenditori privati e ai singoli imprenditori), altri basati sul territorio (come il sostegno allo sviluppo locale). IG ha adottato un approccio flessibile che, secondo i termini usati dalla stessa, le consente di rispondere individualmente alle domande dei giovani imprenditori. Nel 1990, IG e Sviluppo Italia sono state raggruppate sotto la denominazione di quest'ultima.

Pianificazione in partenariato: patti territoriali e contratti di zona

I patti italiani e europei procedono di pari passo

Nel 1993, nell'ambito del CNEL, dopo l'abolizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e parallelamente all'attuazione della Legge 488/1992, si è avvertita la necessità di concepire nuovi strumenti per promuovere uno sviluppo con una base locale, fondato su partenariati locali e sulla creazione di nuove imprese. Negli anni successivi, furono definiti numerosi strumenti, tutti sotto l'egida della programmazione negoziata: i Patti Territoriali per lo Sviluppo" regolati dal governo italiano; i Patti Territoriali per l'Occupazione" patrocinati dall'UE; i Contratti d'Area (CA); i Programmi di Zona (CZ); le Intese istituzionale di programma; i Patti Territoriali per l'Agricoltura; i Patti Territoriali per l'Ambiente. Questi strumenti erano tutti destinati agli attori locali e finalizzati all'incremento dell'attività imprenditoriale su base territoriale. Il loro coordinamento è stato finalizzato dal Tesoro che, nel 1995, ha definito le norme e attribuito i fondi per i patti territoriali (Decisione CIPE, 10 Maggio – regolamentazione dell'istituto del Patto territoriale).

Nel dicembre 1996, il Consiglio europeo di Dublino ha lanciato un'iniziativa pilota destinata a tutta l'Europa dei Patti territoriali per l'occupazione, e assegnato, tramite la Commissione Europea, 200.000 euro per l'assistenza tecnica e un ulteriore supporto finanziario diretto.

Nonostante alcuni punti in comune, questi strumenti europei sono stati concepiti secondo principi diversi da quelli italiani messi a punto prima ma realizzati dopo. Lo scopo dei PT europei è di promuovere lo sviluppo integrato in tutti i settori, inclusi quelli non coperti dai PT italiani, come l'economia sociale o il terziario, e i cosiddetti "nuovi giacimenti occupazionali" e le attività di formazione professionale.

Rispetto al modello italiano, una delibera del CIPE del 1997 autorizza il Tesoro o, più specificatamente, il suo nuovo Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione, ad attivare un certo numero d'iniziative dei PT. Secondo la delibera del CIPE del 21 marzo 1997:

“ Il patto territoriale, che è espressione del partenariato sociale, è l'accordo fra istituzioni tra i soggetti rientranti tra quelli di cui al successivo punto 2.4 (enti locali, altri soggetti pubblici locali, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate; soggetti privati, regione o provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli interventi; da banche e finanziarie regionali; consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto), per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, agricoltura, pesca e acquacoltura, la produzione di energia termica o elettrica da biomasse, servizi turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati. Il patto territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile.”

La delibera sottolinea anche la funzione trainante dei PT e dei CA per l'occupazione: *“attraverso lo sviluppo e la modernizzazione del sistema produttivo, la semplificazione amministrativa, la formazione dei giovani, l'adozione di modalità flessibili di gestione dei rapporti di lavoro”.*

| I PT "italiani per lo sviluppo" | I PT "europei" per l'occupazione |
|--|---|
| <i>Cosa cambia?</i> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - più basati sull'industria; - una forma di politica dell'offerta; - le società private prendono parte fin dall'inizio ai negoziati; - per regola, i costi di formazione non sono eleggibili; - i progetti presentati sono valutati da una banca, mentre un'altra banca trasferisce i fondi pubblici; - non esistono fondi per i costi di una struttura di coordinamento; - i fondi non sono trasferiti ai PT, ma vanno direttamente dal Tesoro alla banca e dalla banca ai beneficiari; - agenzie esterne selezionate dal Tesoro si occupano in gran parte del piano di azione locale; - il 30 per cento dell'investimento totale per l'infrastruttura pubblica; il 70 per cento per l'impresa privata. | <ul style="list-style-type: none"> - coprono un raggio d'attività più vasto; - più vicina allo sviluppo locale integrato; - le società private si uniscono al processo nella sua fase finale, presentando offerte tramite gare d'appalto; - i costi di formazione sono eleggibili; - interviene una sola banca che valuta i progetti. Le agenzie di sviluppo locale sono incaricate di stanziare i fondi ai promotori; - esiste un fondo per i costi di una struttura di coordinamento; - I PT gestiscono i fondi che ricevono direttamente dalla CE; - I PT elaborano insieme il programma di azione locale e costituiscono la loro propria agenzia per realizzarlo; - Non esistono quote fisse per gli investimenti pubblici e privati che dipendono dagli accordi locali. |

Cosa hanno in comune

- un territorio predefinito e omogeneo;
- un partenariato che coinvolge tutti gli attori locali interessati allo sviluppo del loro territorio;
- un programma integrato e sostenibile per la promozione dell'occupazione, dell'impresa e, per certi aspetti, dei progetti sociali e culturali.
- un'agenzia per gestire le procedure e sviluppare l'intero processo locale (società di gestione o soggetto responsabile)

I Patti territoriali italiani per lo sviluppo

Secondo quanto definito dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000b), i Patti territoriali «sono uno strumento per lo sviluppo locale finalizzato a favorire la crescita dei sistemi imprenditoriali locali tramite i beneficiari locali (sociali, economici e istituzionali), e attraverso il contributo finanziario dello stato». Il Tesoro considera i PT come un'espressione del "principio di sussidiarietà" applicato dagli Stati membri dell'UE.

I PT sono accordi tra le istituzioni e gli organizzazioni locali – privati e pubblici – in un'area subregionale, costituiti per stimolare e coordinare diversi progetti, di natura produttiva o infrastrutturale, destinati a incentivare lo sviluppo locale. Questi progetti costituiscono il fulcro del programma di sviluppo locale.

Per favorire il loro progresso, occorre garantire un contesto istituzionale e sociale favorevole, tramite meccanismi specifici di fondi pubblici e privati, una maggiore efficienza amministrativa e una semplificazione delle procedure, clausole contrattuali speciali, condizioni di lavoro e relazioni sindacali stabilite in base a un accordo tra le imprese e i sindacati, termini e condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

Per poter beneficiare di finanziamenti statali, un PT deve essere situato in un'area economicamente depressa (ad esempio, una zona appartenente all'Obiettivo 1, soggetta alla regolamentazione dei Fondi Strutturali dell'UE). Gli aiuti pubblici possono essere assegnati a progetti relativi ai seguenti settori: industria, agroindustria, agricoltura e pesca, turismo e servizi. Le risorse pubbliche non sono concesse *ex ante*, ma devono essere ottenute attraverso i canali di finanziamento usuali previsti dai programmi europei, nazionali e regionali. L'accesso ai finanziamenti pubblici è consentito tramite bandi indetti dal Tesoro, mentre la documentazione relativa ai progetti privati è esaminata dagli istituti bancari accreditati.

Le richieste di cofinanziamento devono rispettare le procedure stabilite dai bandi pubblici. Gli istituti finanziari accreditati sono gli unici responsabili della selezione finale, che deve essere basata su considerazioni finanziarie e commerciali e tenere conto dei criteri stabiliti da ciascun PT conformemente al piano locale. Questo tipo di procedura garantisce un'immagine di trasparenza visto che i PT non sono implicati nel processo d'approvazione dei progetti, e consente ai beneficiari del partenariato di presentare le loro domande senza essere allo stesso tempo giudici e parti in causa.

In ogni PT, la banca svolge un ruolo predominante. Essa deve esaminare attentamente ogni progetto privato, verificarne la viabilità commerciale e finanziaria, ed accertarsi della capacità del richiedente ad investire i propri fondi, poiché se uno dei PT va in fallimento, dovrà rimborsare al Tesoro i finanziamenti erogati.

In Italia, esistono all'incirca 100 PT di questo tipo, e il loro numero cresce continuamente, tanto che 781 nuove domande di patti territoriali sono state inoltrate in tutto il Paese.

- Procedure di attuazione

Le procedure che regolano l'attuazione di un Patto territoriale, sono le seguenti:

- Un'istituzione locale o un gruppo d'istituzioni decide di assumersi l'intera responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento e di mettere in atto una strategia locale di azione.
- Un tavolo di concertazione è istituito. Dopo un'inchiesta del CNEL, gli iniziatori costituiscono un gruppo di lavoro incaricato di avviare i contatti con i beneficiari economici e sociali e con le istituzioni locali.

- Un primo “documento di intesa locale” è elaborato e firmato congiuntamente dagli iniziatori del progetto e dal CNEL. Quest’ultimo sottopone i contenuti e gli obiettivi del progetto all’approvazione delle parti sociali e delle autorità locali.
- La “proposta definitiva del PT” è elaborata da un’agenzia esterna di assistenza tecnica anche responsabile del monitoraggio della sua attuazione.
- La proposta finale è nuovamente presentata al CNEL, che verifica nuovamente il consenso locale. La proposta è infine definitivamente approvata dagli iniziatori del progetto e dalle parti sociali tramite la firma ufficiale di un protocollo d’intesa. Con quest’atto solenne, termina la fase preparatoria del PT.
- Tutti i documenti sono sottoposti al CIPE per l’approvazione e lo stanziamento dei fondi.

- Approvazione e stanziamento dei fondi

In conformità a questo quadro legale, il CIPE approva un nuovo PT se e quando esistono i seguenti requisiti⁶:

- I promotori dell’iniziativa sono i comuni o altre istituzioni pubbliche che operano a livello locale, i datori di lavoro e i lavoratori presso enti o organizzazioni private.
- Nel caso in cui l’autorità regionale non è uno dei partner del PT, essa deve essere informata dell’iniziativa presa e dare la sua opinione prima dell’approvazione del CIPE.
- La realizzazione del piano compete in genere ai protagonisti locali, ma può anche essere affidata ad un’agenzia di assistenza tecnica liberamente scelta tra quelle accreditate dal Tesoro.
- Oltre ai promotori, tutte le istituzioni locali, pubbliche o private, a scopo commerciale o a scopo non lucrativo possono essere firmatari del PT. Possono anche partecipare le Regioni autonome e le Provincie, nonché le banche e gli istituti finanziari, e i consorzi industriali.
- Ogni PT partner deve chiaramente e formalmente assumere un impegno specifico per la realizzazione del Piano d’azione locale. La regione deve integrare il Patto tra le attività di programmazione regionale; le banche e gli istituti di credito devono dare il loro supporto finanziario alle iniziative produttive, e le società di cauzione e garanzia garantire i prestiti assegnati dalle banche. I comuni e gli altri enti pubblici devono semplificare e accelerare le formalità amministrative; ecc.
- Ogni PT deve nominare un soggetto responsabile che può essere uno dei firmatari pubblici.
- Per quanto riguarda le condizioni finanziarie, non più di 100.000 milioni di lire possono essere allocati dal CIPE ad ogni PT; inoltre, non più del 30 per cento di questa somma può essere investita per infrastrutture pubbliche locali, e solo a condizione che ne sia provata l’immediata utilità per i progetti di produzione presentati. I finanziamenti pubblici attribuiti alle iniziative produttive private sono sottoposti agli stessi limiti di quelli definiti dalla Legge 488/1992 (vedere oltre) e la percentuale di fondi propri non può essere inferiore al 30 per cento dell’ammontare totale anticipato.

- Una banca, scelta tra quelle accreditate dal Tesoro, avrà il compito di esaminare gli aspetti economici e finanziari di ogni progetto di PT.

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Tesoro verifica che tutti i criteri e le condizioni posti dal CIPE siano rispettati. La decisione finale deve essere presa, entro 45 giorni dalla conclusione della procedura d'ispezione, dal direttore dell'ufficio di Programmazione Partecipativa, suddivisione del suddetto dipartimento. In caso di approvazione, i trasferimenti dei fondi pubblici saranno fatti attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.

- Presentazione delle richieste

Ogni domanda di PT deve riportare:

- tutte le attività previste dal PT, inclusi il loro calendario e le metodologie che si intendono adottare, nonché le nuove scadenze applicabili nell'ambito della semplificazione delle procedure amministrative;
- le istituzioni responsabili della realizzazione di ogni progetto;
- l'eventuale intesa di programma;
- l'eventuale conferenza di servizi⁷ e le convenzioni locali ritenute necessarie per la realizzazione del Patto;
- gli impegni specifici di ogni partner;
- la nomina del partner dotato dei poteri sostituitivi in caso di inadempienze, ritardi o inefficienza dei servizi pubblici;
- le procedure relative alla conciliazione o alla definizione dei conflitti che possono sorgere tra partner;
- i mezzi finanziari richiesti per i diversi tipi di attività, le fonti di finanziamento, la legislazione applicabile e il capitale di rischio disponibile;
- le agenzie incaricate del monitoraggio e della valutazione dei risultati, e i metodi applicati.

- I partners

Esistono tre tipi di partner in ogni PT: i) i promotori, ii) gli "altri firmatari", iii) l' "istituzione in carico".

Per garantire il normale svolgimento del patto e la sua realizzazione, l'istituzione in carico deve:

- rappresentare, su base consensuale, gli interessi di tutte le parti;

- rendere disponibili i fondi atti a garantire pagamenti anticipati o finanziamenti parziali attribuiti dallo Stato, dalla Regione o dall'UE, inclusi gli aiuti globali;
- mettere a disposizione tutte le risorse tecniche e organizzative necessarie per la realizzazione del piano locale dei PT;
- assicurarsi che il monitoraggio e la valutazione dei risultati sia effettuata;
- verificare che gli impegni dei patti siano rispettati e prendere le iniziative necessarie in caso di inadempienze o ritardi;
- valutare e garantire che le nuove iniziative siano conformi agli obiettivi dello sviluppo locale per il quale i PT sono stati istituiti;
- organizzare, se necessario, delle riunioni dei servizi pubblici;
- sottoporre, ogni sei mesi, un rapporto di avanzamento al Tesoro (e al governo regionale delle Regioni autonome);

Da parte loro, i promotori di progetti privati devono assumersi una serie d'impegni: erogare fondi personali in base agli obiettivi fissati; attuare il progetto conformemente alle condizioni, al bilancio preventivo e al calendario previsti; realizzare gli investimenti secondo i parametri fissati nell'ambito del patto; creare un certo numero di posti di lavoro. A questo riguardo, il datore di lavoro ha la possibilità di assumere un lavoratore per un periodo di prova di tre mesi; se il risultato è soddisfacente, un contratto di lavoro di una durata minima di cinque anni deve essere obbligatoriamente stipulato. Inoltre i locali e le attrezzature finanziati con l'aiuto di una sovvenzione pubblica devono essere esclusivamente utilizzati ai fini previsti dal progetto e per un periodo di tempo determinato (10 anni per l'edilizia). Gli stipendi e le altre spese di funzionamento non possono beneficiare della sovvenzione, e i costi relativi alla proprietà immobile non devono superare il 55 per cento dell'investimento totale.

I progetti approvati riceveranno un primo versamento equivalente al 30 per cento dell'allocazione totale e un secondo versamento quando il promotore sarà in grado di mostrare che il 60 per cento dell'investimento totale è stato già speso. Tra questi due versamenti, la banca interessata può concedere un prestito compensativo.

I Patti territoriali « europei » per l'occupazione

Tra il 1998 e il 1999, sono stati investiti dall'UE 1,6 miliardi di euro per finanziare 89 patti territoriali per l'occupazione, creati in tutta Europa nel 1997 nell'ambito di un'iniziativa pilota. Le direttive dell'UE per le politiche occupazionali nel 1998 e nel 1999 invitavano gli Stati membri a sfruttare tutte le fonti potenziali di occupazione e a promuovere nuove misure basate sulle opportunità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale e attraverso nuove attività legate ai bisogni non ancora soddisfatti dal mercato del lavoro già esistente. A questo scopo, sono stati riconosciuti e sostenuti il ruolo fondamentale e la responsabilità dei partner regionali e locali, nonché delle parti sociali.

Non esiste un modello unico per i Patti territoriali finanziati dalla CE, poiché essi tengono conto dei bisogni specifici e del contesto locale dell'area interessata. Esistono tuttavia tre requisiti fondamentali *i)* un approccio ascendente, grazie al quale le iniziative nascono sempre dal contesto locale; *ii)* un ampio partenariato, in seno al quale ogni istituzione associata ha un ruolo ben

definito; *iii*) un piano locale integrato elaborato in base a progetti innovativi e coordinati. Questi patti riguardano prevalentemente le aree colpite da un alto tasso di disoccupazione.

Di recente, il Ministero del Tesoro, del Bilancio et della Programmazione Economica ha pubblicato un documento (2000c) mirato a valutare l'impatto dei PT nel Paese. Secondo la pubblicazione ufficiale:

“I patti territoriali per l'occupazione rappresentano per l'Italia un'esperienza di straordinaria importanza in termini di innovazione e di approccio integrato nelle pratiche di sviluppo locale (...) Contraddizioni e difficoltà, ma anche speranze e entusiasmo (...) confermano che l'Italia è il Paese in cui, nonostante il divario esistente tra aree forti e aree deboli, riesce ad esprimere una straordinaria capacità di “realizzare” e rinnovare. Queste energie (...) sottolineano e rafforzano le condizioni per l'affermarsi di una vera cultura di sviluppo locale”.

Dopo la selezione del Governo italiano, 10 PT hanno fatto parte di un programma operativo multiregionale specifico, che ha beneficiato dei seguenti investimenti: a) 250 milioni di euro (50 per cento di fondi italiani e 50 per cento di fondi europei) in seguito alla riprogrammazione dei Fondi strutturali assegnati al Sud; e b) 240 milioni di fondi italiani aggiuntivi. Ciò significa che il Tesoro ha erogato 350 milioni di euro per i Patti “europei” promossi nel Paese fino al 1997. L'intero programma è stato approvato dalla CE nel dicembre 1998.

Su questi 10 PT, tre sono stati attuati in Sicilia: Calatino Sud Simeto, Catania Zona Sud e Alto Belice-Corleonese.

I contratti d'area

Questi strumenti della programmazione negoziata sono stati introdotti nel 1995 per le aree di crisi selezionate dal Governo italiano, pesantemente colpite da una grave crisi industriale e afflitte da un alto tasso di disoccupazione. In un certo senso, i Contratti d'area sono stati istituiti come un'alternativa alle politiche fortemente basate sull'industrializzazione, adottate negli anni 1960 e 1970 per tentare di risolvere i problemi del Mezzogiorno tramite l'insediamento in certe aree del Sud di vasti complessi industriali appartenenti a grandi società statali (ad esempio, il gigante petrolchimico ENI a Gela, in Sicilia). Questi complessi sono stati smantellati e sostituiti da imprese più piccole e diversificate, più adatte al contesto territoriale.

I principali promotori dei Contratti d'area sono i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, che firmano un'intesa formale specifica a questo scopo. L'obiettivo primario è di creare nuove imprese e quindi nuovi posti di lavoro nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi e del turismo. I fattori fondamentali per la realizzazione dei contratti d'area sono le relazioni sindacali, la flessibilità amministrativa e condizioni agevolate di accesso al credito. L'intesa locale è firmata dai promotori, dalle amministrazioni statali, dalle autorità regionali e locali e da società che hanno espresso la volontà di partecipare al progetto, nonché da società di promozione alle quali è concesso di accedere e gestire le sovvenzioni globali dell'UE.

Un altro aspetto importante dei Contratti d'area è la possibilità di applicare delle deroghe alle norme ordinarie di contabilità e di amministrazione (rispettando tuttavia i principi di trasparenza e di libera concorrenza) al fine di accelerare le procedure e di decidere atti di variazione degli strumenti urbanistici e delle concessioni edilizie.

Un'altra innovazione importante è stata l'istituzione del responsabile unico, dotato di poteri sostitutivi in caso d'inadempienze e ritardi nelle decisioni da parte delle agenzie pubbliche.

In Italia, sono stati approvati 15 Contratti d'area, e altri 60 sono in fase di negoziato.

I partenariati in Sicilia

Il contesto siciliano

Da sempre l'Italia è tormentata dalla "sindrome delle due nazioni": il Nord progredito e il Sud arretrato.

Il Sud ha rappresentato per decenni il "problema nazionale". Se la situazione sociale, economica e culturale del Sud può essere considerata come un "handicap" per lo sviluppo e la coesione nazionale, è anche certo che le "cure inadeguate" amministrative per più di 30 anni hanno contribuito ad aggravare la sua situazione. La causa e gli effetti di politiche accentrate, definite e controllate dall'alto, la logica assistenziale molto diffusa, l'inerzia e l'assenza di una cultura imprenditoriale, sono diventati un tratto distintivo della società del Sud.

Ma nonostante lo stereotipo dominante del "dolce far niente", dagli inizi degli anni '90 è in atto un profondo cambiamento per il Mezzogiorno: sono sorte varie PMI (nella sola Campania, ne nascono 50.000 ogni anno) e si è formato un vero tessuto locale di imprese private, alcune delle quali hanno dimostrato di essere eccellenti nel loro campo e conformi ai livelli nazionale e internazionale. Il capitale sociale è inoltre molto diverso nel Sud dove esiste generalmente, un forte spirito di cooperazione fra imprese locali. I sistemi di produzione locale rappresentano un fattore positivo della struttura industriale del Mezzogiorno e possono sicuramente costituire un elemento fondamentale dei nuovi strumenti di programmazione del partenariato.

Le "vecchie" politiche accentrate, avevano in realtà avuto un impatto negativo sulle condizioni sociali e culturali necessarie allo sviluppo locale. Oggi, è diventato molto più facile attuare un processo di sviluppo più autonomo ed efficace proprio nelle aree dove non sono state realizzate politiche d'*intervento straordinario*. I trasferimenti netti usati come "strumenti di sviluppo", spesso concessi su base puramente discrezionale, hanno condotto solo a comunità dipendenti o nel caso migliore, a una moderata crescita, senza però assicurare uno sviluppo autonomo e sostenibile.

Per radicati motivi storici, la Sicilia ha rappresentato per molto tempo l'archetipo dell'Italia del Sud. Accanto alle caratteristiche che ha sempre condiviso con altre regioni del Sud, la più grande isola del Mediterraneo è stata molto presto segnata da alcuni specifici elementi distintivi. Latifondisti assenti e altri magnati dell'economia locale – sostenuti da milizie private ben armate e senza scrupoli, all'interno di un sistema istituzionale arcaico e feudale - e decenni di collusione fra attività pubbliche e affari privati illeciti, hanno dato alla Sicilia la triste fama di terra senza legge ove il modello di società democratica occidentale non riusciva ad insediarsi.

Contesto economico e sociale

La Sicilia è un'isola con un'area di 25.740 km² e cinque milioni di abitanti. Sotto il profilo economico, l'isola non ha ancora superato il suo statuto di quasi-colonia del continente italiano: solo il 5-6 per cento della produzione locale d'olio di oliva è imbottigliato in Sicilia. Lo stesso accade in gran parte con il vino, le arance, i carciofi, i pistacchi e altri prodotti locali, venduti all'ingrosso e poi etichettati da grandi imprese italiane senza che sia menzionata l'origine regionale.

Oltre ad essere una terra fertile per i prodotti agricoli, la Sicilia ospita alcune "isole" industriali, come la maggiore fabbrica di jeans d'Europa o il vasto complesso petrolchimico di Gela – adesso in pratica smantellato. Il turismo è un'importante attività economica, che ha di recente mostrato una tendenza al rialzo.

Con una popolazione attiva di 1,3 milioni di persone (solo il 10 per cento nel settore secondario), la Sicilia ha il più basso tasso di occupazione: 23,8 per cento sull'intera isola, contro una media nazionale del 34,7 per cento, che in certe zone della Valle d'Aosta e dell'Emilia Romagna raggiunge rispettivamente il 42,6 per cento e il 43 per cento. La disoccupazione è molto più alta rispetto alla media nazionale, con un tasso massimo del 24,3 per cento.

Ovviamente, anche nel caso della Sicilia le politiche inadeguate in materia d'investimenti pubblici e di occupazione hanno lasciato un'impronta negativa e rappresentano oggi, un vero ostacolo per lo sviluppo. Ne è un esempio il colossale complesso industriale, situato sulla costa, di Termini Imerese, praticamente inattivo da quando è stato costruito e ormai in stato di abbandono. Inoltre, alcune categorie di lavoratori rappresentano un grave peso per le finanze pubbliche. I 23.000 impiegati della Regione Sicilia percepiscono stipendi che superano del 150 per cento le medie nazionali. In Sicilia, il costo medio per abitante di un impiegato statale è 15 volte più alto della norma europea. Un'altra spesa onerosa per la Regione è rappresentata dai 10.000 lavoratori forestali, estremamente protetti dai politici locali e regionali, che lavorano solo 51-101 giorni all'anno ma percepiscono la stessa remunerazione dei lavoratori a tempo pieno.

A ciò, si aggiunge il famoso caso degli articolisti. Nel 1988, grazie a una legge nazionale sono stati concessi dei finanziamenti per "lavori socialmente utili". Tuttavia, i risultati di questo progetto sono stati scarsi, visto che migliaia di giovani hanno ricevuto 500.000 lire al mese per stare inoperosi negli uffici amministrativi. Nel 1992, il Governo ha interrotto questo programma, ma le autorità siciliane lo hanno regionalizzato e hanno mantenuto 42.000 articolisti (oggi sono 35.000 e guadagnano 800.000 lire al mese) con contratti che sono rinnovati ogni anno.

Gli ingenti investimenti per le attività formative, provenienti in parte dal Fondo Sociale e in parte dal bilancio dello Stato, hanno provocato un altro disastro finanziario. A seimila beneficiari delle attività formative è stato concesso lo statuto d'impiegato regionale in un settore improduttivo e inefficiente nel quale sprofondano miliardi di lire ed è pertanto considerato il "buco nero" dei fondi regionali siciliani.

Il governo regionale siciliano

Nel 1946-47, la Regione Sicilia è stata istituita nel tentativo di placare le rivendicazioni indipendentiste del dopoguerra guidate dalla mafia e dalle sue milizie. Da allora, la Sicilia è

diventata una delle cinque Regioni autonome italiane. La Regione comprende nove province – Palermo, Caltanissetta, Trapani, Agrigento, Enna, Catania, Messina, Siracusa e Ragusa – composte a loro volta da 300 comuni.

La Regione ha prerogative legali sulle province e i comuni e la capacità legale di agire nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'ambiente, del patrimonio culturale, dell'artigianato, delle cooperative, della pesca, del turismo, della formazione e della programmazione regionale.

Secondo la costituzione della Regione Sicilia, il Parlamento regionale viene eletto al suffragio universale, ed elegge a sua volta il Presidente della Regione e i suoi quindici Assessori. I poteri del Presidente sono quindi limitati e le decisioni più importanti sono il frutto della contrattazione che avviene fra i diversi partiti presenti nell'assemblea regionale. Il Presidente è assoggettato ai frequenti cambiamenti delle alleanze fra partiti e non può né scegliere né cambiare i ministri, che rendono conto del loro operato solo all'Assemblea regionale.

Poiché l'elezione dei ministri è il risultato degli accordi tra le forze politiche in gioco, il gruppo dei quindici ministri regionali non può essere considerato un esecutivo guidato dal Presidente. Inoltre, data la sua natura estremamente composita, spesso l'Assemblea non è in grado, né ha la volontà, di controllare l'azione dei ministri, che pertanto godono di un potere molto ampio e senza limiti costituzionali nell'ambito delle responsabilità a loro attribuite. Questo schema costituzionale dà origine a un sistema quasi feudale e per questa ragione alcuni segmenti della popolazione chiedono che sia attuata una riforma della Costituzione regionale affinché il Presidente possa essere eletto direttamente dagli elettori e possa quindi comporre il proprio gabinetto.

Alcuni anni fa, lo stesso tipo di riforma fu attuato per le autorità comunali. Nel passato, i cittadini eleggevano il Consiglio comunale che sceglieva a sua volta il Sindaco e gli Assessori comunali. Oggi, il sindaco è eletto direttamente dagli elettori e nomina i suoi assessori (anche al di fuori dei membri del Consiglio comunale) e può cambiarli quando lo desidera. Questo cambiamento ha conferito ai sindaci più potere e ha anche accresciuto la loro responsabilità nei confronti degli elettori.

In seno a questa nuova struttura, le giunte comunali possono oggi contare su nuovi dirigenti e amministratori competenti, scelti al di fuori dei circoli politici tradizionali, per un mandato di una durata di quattro anni. Questo cambiamento ha avuto un efficace impatto sul modo in cui i comuni siciliani hanno usato i nuovi strumenti della programmazione negoziata per promuovere lo sviluppo locale.

Fino a tempi recenti, la Regione Sicilia non aveva mostrato alcun interesse in materia di sviluppo o di programmazione. La priorità era data alla gestione quotidiana di misure e programmi, la maggior parte dei quali erano avviati dal governo centrale, a discapito della programmazione a medio e lungo termine. Non è quindi sorprendente che la Sicilia abbia raggiunto i peggiori risultati nell'attuazione dei programmi nazionali e europei, ed è forse per questa ragione che il Tesoro ha deciso di escludere le autorità regionali dal varo della prima generazione di PT.

Nonostante la Sicilia sia una regione autonoma e abbia una Direzione per la Programmazione Regionale, la programmazione negoziata è stata introdotta con una normativa nazionale, che affida alla Regione un ruolo marginale nell'intero processo. In quel periodo, si avvertiva indubbiamente la necessità di agire e investire i fondi pubblici ed europei, mentre la Regione aveva sempre mostrato una particolare tendenza a ritardare e a bloccare i progetti innovativi, com'era successo sin dal 1992 con il programma LEADER dell'UE.

In Sicilia, tuttavia, le cose stanno cambiando. L'articolo della legge Regionale n. 5 del 30 marzo 1998, intitolato "Norme urgenti in materia di programmazione negoziata, recita quanto segue: *"La regione riconosce e promuove gli atti di programmazione negoziata quali strumenti fondamentali di concertazione degli interventi pubblici e privati finalizzati allo sviluppo"*. Questa legge fa esplicitamente riferimento a un *"documento sulla programmazione economica e finanziaria che deve essere elaborato dall'autorità regionale come quadro globale della programmazione regionale, e che definisce gli obiettivi e le priorità di tutti i programmi d'azione"*. Questo documento sarà in seguito l'oggetto di un'Intesa Istituzionale di Programma sottoposta alla firma congiunta del Governo nazionale e dell'Autorità regionale.

Nel corso degli ultimi due anni, l'Autorità regionale in Sicilia ha, in effetti, dimostrato una maggiore volontà di lavorare in stretta collaborazione con le autorità locali e con i partner dei PT in materia di sviluppo economico. I due documenti di programmazione elaborati dai dirigenti regionali sono il risultato di questo nuovo approccio. Il primo riguarda la rete regionale di Agenzie per lo sviluppo locale e copre il periodo 1998-2000, mentre il secondo, che copre il periodo 2000-2002, prende in considerazione le priorità dell'UE (Agenda 2000). In vista della preparazione del più vasto Programma Operativo Regionale (incluso nel quadro dei programmi dell'UE) per il 2000-2006, la Regione ha organizzato nove tavoli di concertazione provinciali al fine di applicare i principi della programmazione in partenariato, ossia elaborare i programmi in base ai bisogni e alle potenzialità definiti localmente. Nell'ambito di questo nuovo approccio, le Province hanno assunto un ruolo maggiore nell'ambito dello sviluppo locale.

La recente partecipazione ai PT è un altro segno del cambiamento in atto nella Regione Sicilia. Dopo essere stata esclusa dalla fase iniziale, la Regione è adesso attivamente implicata nel processo. Nel settembre 1999, e per la prima volta in Italia, un'ordinanza regionale è stata elaborata in Sicilia, finalizzata ad accelerare le procedure amministrative per l'approvazione di progetti inclusi negli strumenti della programmazione negoziata. Questo nuovo atteggiamento faceva seguito all'ordinanza nazionale del CIPE, che specificava che l'autorità regionale era coinvolta due volte nelle procedure relative ai PT l'autorità regionale: 1) I promotori dei PT informavano la regione dell'iniziativa di avviare il processo e della decisione di invitare o no la regione a partecipare al partenariato. 2) Dopo aver ricevuto la prima proposta di avviare un nuovo PT, il Tesoro avrebbe informato la regione per recepire il suo parere sulla coerenza del patto con la programmazione regionale. Sino ad oggi, nessun PT è stato respinto dall'autorità regionale siciliana su tali basi.

Coordinamento dei patti territoriali

In Italia esistono due reti di autorità locali. A livello europeo, opera il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), con diverse rappresentanze nazionali e regionali. In Sicilia, l'Associazione Italiana del Consiglio (AICCRE, Associazione Italiana Consiglio Comuni e Regioni d'Europa) opera tramite la sua federazione regionale. Esiste anche l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), che svolge un'azione a livello nazionale e regionale e che rappresenta unicamente i comuni italiani, mentre l'AICCRE ha contatti transnazionali e raggruppa le regioni, le provincie e i comuni.

Nel giugno 1997, la Federazione Siciliana dell'AICCRE ha istituito un "Osservatorio regionale per i patti territoriali" con lo scopo di promuovere lo sviluppo locale e la diffusione dei Patti territoriali (PT) come strumento per la pianificazione ascendente e i partenariati territoriali. I

rappresentanti delle istituzioni associate – sindaci, assessori e personale comunale - alcuni coordinatori dei PT siciliani (i più “avanzati”), nonché i rappresentanti regionali di partner sociali e di altri organismi della società civile, sono stati invitati a partecipare.

L’osservatorio è stato creato in base a due presupposti: *a)* il potenziale mostrato dai Patti territoriali, dai Contratti d’area e da altri strumenti della programmazione negoziata per far fronte allo sviluppo locale in Sicilia; e *b)* la consapevolezza del rischio che si correva se fossero stati utilizzati come mero strumento per ottenere fondi pubblici, una sorta di derivato dell’intervento straordinario per il Sud, abolito dalla legge nel 1993. Fin dall’inizio, l’intenzione era quella di promuovere “patti a costo zero”, per insistere sul concetto che un partenariato locale doveva nascere dalla volontà e dalla capacità delle agenzie locali di lavorare insieme e di condividere doveri e contributi, indipendentemente dall’attribuzione di eventuali fondi esterni. In tale ambito, il termine “patto sostenibile” assumeva particolare importanza in quanto sottintendeva che i partenariati locali dovevano essere organizzati in modo da promuovere uno sviluppo locale duraturo piuttosto che interventi “ad hoc” realizzati nell’ambito di un progetto governativo o europeo che forniva finanziamenti alla regione. L’AICCRE e l’Osservatorio mirano, inoltre, a trasformare i Patti in strumenti permanenti di un processo di sviluppo promosso dal basso e fondato su negoziati e intese locali.

L’Osservatorio, che ha agito sin dall’inizio grazie alla partecipazione volontaria, ha per principali compiti di raccogliere regolarmente informazioni sui patti territoriali, lanciare proposte agli stessi PT e alle istituzioni politiche e amministrative. Data la mancanza di risorse permanenti, l’Osservatorio è stato essenzialmente un “generatore di idee”, soprattutto tramite seminari su problemi locali di sviluppo, ai quali partecipano le autorità locali, i partner sociali e altri attori economici e sociali.

Nel febbraio 1998, l’Assemblea dei rappresentanti del Patto ha eletto, sotto il patrocinio dell’AICCRE, un comitato di coordinamento. Il direttore dell’Assindustria di Caltanissetta e una personalità di spicco del patto territoriale locale sono diventati i coordinatori dei PT in Sicilia, assistiti da sei colleghi dei PT di Siracusa, Catania, Bagheria, Castellammare del Golfo, Porto Empedocle e Ragusa. I patti siciliani si riuniscono ogni due mesi, sotto il patrocinio del Comitato di coordinamento. Queste attività hanno rafforzato il profilo dei partenariati locali in Sicilia. Nel corso di uno dei seminari (Messina, Gennaio 1999), la regione – co-organizzatrice dell’evento – ha assunto il compito di coordinare un processo di pianificazione ascendente in vista della preparazione del Piano regionale per l’attribuzione dei Fondi Strutturali Europei per il periodo 2000-06. Per migliorare le pratiche di sviluppo economico, l’Osservatorio e il Comitato di coordinamento sottopongono regolarmente le loro proposte alla Direzione della Programmazione Regionale e al Tesoro.

Pianificazione e partenariato: primi risultati e future prospettive

Nella prima fase, sono stati approvati 12 PT “italiani” (di cui 5 in Sicilia) in base alle normative del CNEL del 1997. Tuttavia, a causa dei forti ritardi causati dal trasferimento della responsabilità del coordinamento dal CNEL al CIPE, i primi PT ad essere avviati, sono stati 10 PT “europei” (di cui tre in Sicilia). A questi ne sono seguiti altri 61 (dei due tipi) e, nel 2000, 32 nuovi PT erano in esame in seguito ad un bando nazionale. All’incirca altri 100 PT sono attualmente in fase di preparazione.

Ma il processo è ancora in fase di avvio. I finanziamenti per i primi 12 PT sono stati erogati solo nel 1999 e, pertanto, ogni tentativo di valutazione globale e significativa dei PT in Italia è ancora prematuro. D'altronde, non è stato finora elaborato nessuno strumento di valutazione. Tuttavia, sono già stati proposti alcuni indicatori: il numero di nuove imprese, l'aumento dei redditi delle aziende locali e della popolazione nel suo insieme, la capacità dei prodotti locali di penetrare mercati più vasti, ecc. La natura dell'approccio ascendente, il grado di partecipazione locale, nonché l'innovazione e l'integrazione sono stati anch'essi segnalati come strumenti potenziali di valutazione qualitativa.

Verso il buon governo

Secondo il Ministero del Tesoro (2000), *“Nonostante le difficoltà tuttora esistenti, l'Italia ha dato prova di eccezionale capacità innovativa proprio con la messa a punto dei "Patti territoriali" concepiti dal CNEL e via, via, rielaborati attraverso i vari Istituti della "programmazione negoziata" e successivamente considerati dalla U.E. come un metodo sperimentale di sviluppo locale fortemente orientato alla lotta alla disoccupazione a livello regionale e locale”*

L'essenziale impatto dei PT è riconosciuto soprattutto per la creazione e il rafforzamento dei partenariati, sia a livello orizzontale che verticale, poiché i PT riuniscono attorno allo stesso tavolo tutte le istituzioni locali interessate (private e pubbliche) e richiedono contatti regolari tra i tre livelli dell'amministrazione pubblica italiana. In effetti, la dinamica locale di cambiamento introdotta dai PT, sia a livello territoriale sia nelle relazioni tra istituzioni locali, regionali e nazionali, ha assunto un ruolo determinante. *“Per la prima volta, il Governo si è rivolto alla popolazione e alle agenzie locali dicendo” Organizzatevi e otterrete dei finanziamenti. Qui in Sicilia, questa è una piccola rivoluzione”*. Una significativa svolta si è notata nell'atteggiamento generale delle autorità locali rispetto alla raccolta di fondi. *“Mentre, prima, mettevano in rilievo la loro “miseria”, adesso vogliono mostrare ciò che di meglio c'è nel territorio, per giustificare la necessità di fondi pubblici”*. I PT hanno generato nuove motivazioni: *“Questa esperienza ha stimolato una nuova energia istituzionale, costringendo le agenzie di diverso livello e natura ad affrontare le sfide dello sviluppo e dell'occupazione”*.

I PT hanno anche contribuito a produrre una cultura della concertazione. In effetti, laddove i piccoli comuni non siano in grado di sfruttare al massimo la programmazione negoziata, i PT consentono di unire le loro forze e dividere le risorse, sia tra di loro sia con altri partner. È anche interessante osservare che, eccezionalmente, alcuni PT accettano anche privati come partner ufficiali e non solo attraverso le loro istituzioni rappresentative. In un PT siciliano, ad esempio, sono stati accolti 135 imprenditori privati che desideravano partecipare direttamente alla definizione di opzioni strategiche per lo sviluppo locale.

Questi strumenti hanno generato un atteggiamento favorevole nei confronti dell'imprenditorialità locale e agevolato lo scambio regolare di informazioni tra imprese e comuni, ed hanno inoltre contribuito ad accrescere la capacità di tutte le agenzie locali interessate e a migliorare la situazione delle piccole imprese, che fino a pochi anni fa erano considerate *“fragili fortezze assediate”*. In più, i PT e altri strumenti della programmazione negoziata hanno voluto rafforzare la cooperazione tra le PMI, favorendo lo sviluppo di sistemi di produzione locale nel

Mezzogiorno (un modo per diffondere il modello dei “distretti industriali” adottato con successo in alcune regioni italiane come l’Emilia Romagna o la Toscana).

I PT sono riusciti a trarre profitto da due tendenze che hanno avuto molto successo in Italia: la prima è lo sviluppo locale, che associa sostenibilità economica e organizzazione territoriale, la seconda è lo sviluppo industriale basato sulle PMI private, le reti di imprese locali e la specializzazione territoriale.

Riuscire a superare il campanilismo è stato uno dei maggiori effetti dei PT e ciò è quasi un miracolo se si considera il contesto storico siciliano. Sulla stessa scia, la maggiore rapidità delle decisioni amministrative, la nascita di un nuovo spirito imprenditoriale, la nozione di un “progresso generato da noi stessi” e di “aiuto reciproco all’interno della comunità” sono spesso attribuiti all’azione dei PT. La volontà di informare e comunicare – giudicata indispensabile per una cooperazione fruttuosa – è ugualmente considerata come un nuovo aspetto nelle pratiche politiche, amministrative e commerciali dell’isola.

Tuttavia, l’impatto dei PT sulla gestione del territorio in Sicilia non è sempre totalmente positivo. Un aspetto negativo della programmazione negoziata è la scarsa partecipazione dell’amministrazione regionale, responsabile di un certo numero di politiche. Nonostante tutti concordino sull’importanza dell’autogestione locale per attuare con successo i PT, una maggiore partecipazione della regione – tramite strumenti di pianificazione regionale precisi ma decentrati – rafforzerebbe il ruolo dei PT come vettori della realizzazione sostenibile e partecipativa delle pratiche di sviluppo locale in Sicilia.

A sua volta, il moltiplicarsi delle iniziative può essere considerato come un limite della programmazione negoziata. Il problema di una sovrapposizione di programmi sullo stesso territorio (ad esempio, TP, TPE, AC, Contratti di Programma, LEADER II, PRUSST, Recupero urbano, PT sull’ambiente e PT sull’agricoltura) è spesso messo in risalto. In Sicilia esistono attualmente 18 PT⁸, tre AC e 24 gruppi di azione locale LEADER, senza contare le altre iniziative locali. Come riuscire a coordinarli?

Il governo regionale e gli stessi gruppi locali hanno tentato di fornire alcune risposte, fra cui l’istituzione dell’Osservatorio e del Comitato di coordinamento, come la riunione plenaria, nel giugno 2000, tra i PT siciliani e i gruppi LEADER. L’introduzione di “progetti territoriali integrati” (vedere oltre) nella programmazione regionale 2000-2006 potrebbe rappresentare una soluzione per l’attuale sovrabbondanza di misure diverse e concorrenziali.

Un altro ostacolo che i partenariati siciliani devono affrontare è la mancanza di formazione. Tutti gli operatori dei PT dovrebbero, infatti, ricevere una formazione finalizzata a migliorare l’attuazione di progetti individuali e a rafforzare le loro competenze in materia di programmazione, gestione e mediazione.

Tuttavia, queste carenze non diminuiscono la rilevanza di questi strumenti per il futuro dello sviluppo locale in Italia. Uno dei maggiori industriali siciliani ha detto dei PT:

“Siamo pienamente consapevoli che i patti non sono sufficienti. Grazie a loro potremmo creare nel Sud un centinaio di posti di lavoro, mentre ne servirebbero più di due milioni. Sappiamo anche che una nuova politica per il Sud può nascere solo dalla volontà comune delle istituzioni e delle parti sociali di superare gli ostacoli strutturali al nostro sviluppo, rappresentati essenzialmente dalla necessità di sicurezza, d’infrastrutture moderne e di una riforma delle tasse e delle politiche occupazionali.

Nonostante i limiti dei patti territoriali, sarebbe poco accorto abbandonarli a favore di una nuova operazione globale per il Sud. Questo strumento ha in effetti generato un metodo di costruzione di consenso dal basso, dal territorio, che potrebbe diventare l’embrione di un autentico federalismo, ossia di una gestione più decentrata dell’economia e delle relazioni sociali. I Patti territoriali e i Contratti d’area sono probabilmente il punto di partenza di una nuova politica per il Sud, più pratica ed efficace”

Alcuni risultati quantitativi

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica ha pubblicato i risultati (2000a) delle prime analisi effettuate su 39 PT in tutta Italia, con particolare riguardo ai progetti economici privati. Ben 1.870 iniziative private sono state recensite per un investimento totale eleggibile di 5.230 miliardi di lire.

Si osserva una predominanza di piccole imprese (meno di 20 lavoratori): il 69,1 per cento contro il 20,6 per cento di medie imprese (20 a 50 impiegati) e il 10,3 per cento di grandi imprese. Nel Sud Italia le percentuali sono rispettivamente di 74,9 per cento, 17,7 per cento e 7,4 per cento. Se si considera che nell’insieme del Paese, le piccole imprese rappresentano il 98 per cento della totalità (il 95 per cento con meno di 10 impiegati), è ovvio che nei PT le medie e grandi imprese sono rappresentate in eccesso.

Sull’insieme delle imprese italiane che beneficiano di supporti finanziari, 60 per cento esistevano già mentre 40 per cento sono nuove. Tuttavia, nel Sud, le percentuali erano rispettivamente del 49 per cento e del 51 per cento, e ciò manifesta l’importanza dei patti per incoraggiare l’imprenditorialità nelle aree meno industrializzate.

I 39 PT presi in esame hanno prodotto 20.578 posti di lavoro aggiuntivi, di cui 4.680 sono stati creati in Sicilia dalle piccole imprese. L’ammontare d’investimenti necessari per un nuovo lavoratore varia molto da patto a patto e da impresa a impresa, con una media nazionale di 254 milioni di lire.

Per quanto riguarda i settori beneficiari di supporti, prevalgono le industrie manifatturiere (51 per cento), seguite dal settore del turismo (17 per cento), dei prodotti alimentari provenienti dall’agricoltura (14 per cento) e dei servizi (9 per cento). Tra le industrie manifatturiere, prevalgono quelle dei settori tradizionali quali la metallurgia, i macchinari e le attrezzature, i mobili, l’abbigliamento e i tessuti, i prodotti derivati dal legno.

I 10 PT europei comprendono diversi settori e molto più vari: l'industria e le PMI (30 per cento degli investimenti totali; turismo: 25 per cento; agricoltura e prodotti locali: 15 per cento; "iniziative esemplari" (lotta alla criminalità; ottimizzazione dell'amministrazione locale, sfruttamento dei nuovi giacimenti occupazionali, supporti al settore terziario, attività senza scopo di lucro, servizi destinati ai gruppi emarginati, miglioramento della qualità della vita): 12 per cento; ambiente: 10 per cento; ingegneria finanziaria locale: 8 per cento; formazione, consulenza e relazioni con le parti sociali: 5 per cento.

Questi 10 PT coprono aree dove vivono 2.284.700 persone e, secondo le stime iniziali, la loro piena attuazione porterebbe alla creazione di circa 10.000 nuovi posti di lavoro (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 2000c).

All'Università di Palermo è stata compiuta una valutazione dell'impatto dei due tipi di PT in Sicilia. I 217 progetti d'impresa private (di cui circa la metà sono già stati avviati), compresi nei primi sette patti siciliani (per un totale di 670 miliardi di lire, incluse le infrastrutture pubbliche) dovrebbero creare circa 3.400 nuovi posti di lavoro. Applicate ai 18 PT siciliani, queste cifre si traducono in 500 iniziative imprenditoriali, per un investimento totale di 1.700 miliardi di lire, che porteranno alla creazione di 7.800 nuove unità di lavoro.

Inoltre, grazie alla Legge 488/1992, in parte attuata nell'ambito della programmazione negoziata, 1.758 progetti d'impresa sono stati approvati in Sicilia, per i quali sono stati investiti 6.695 miliardi di lire, creando 18.908 nuovi posti di lavoro. I due programmi si aggiungono alla 2.250 nuove iniziative imprenditoriali e ai 26.000 posti di lavoro già creati. Considerato che, su una popolazione attiva di 1,3 milioni di persone, solo 130.000 lavorano nel settore dell'industria manifatturiera, le stime riguardanti i sette PT in esame mostrano un aumento del 13 per cento dell'occupazione in questo settore.

Decentramento e reattività regionale

Investire fondi pubblici secondo un programma predefinito, ampiamente pubblicizzato e accuratamente studiato e negoziato, è, in effetti, una "piccola rivoluzione" se si paragona a un sistema in cui le decisioni sono prese senza metodo, sotto il potere discrezionale di chi governa. In questo senso, pianificare nell'ambito di un partenariato significa ridurre il potere politico di pochi e dividerlo. Ovviamente, gli strumenti della pianificazione hanno sollevato polemiche e una forte resistenza da parte di alcuni. I PT sono in rotta di collisione con le forze politiche che sono, e intendono rimanere, autocratiche e accentratrici. Per certuni, i PT hanno spinto troppo lontano il decentramento; per altri c'è ancora troppo centralismo.

E' stato un caso fortunato che la riforma delle elezioni ai comuni sia giunta pressoché in contemporanea con i nuovi strumenti per la programmazione negoziata. In Sicilia, nel 1990, considerate le circostanze storiche, molti giovani politici riuscirono ad ottenere per la prima volta un certo potere. Questi erano mossi da un forte desiderio di apprendere, d'innovare e di cooperare tra di loro, ma anche con gli altri attori locali interessati.

Tuttavia *“il localismo non sembra essere la risposta adatta. Le istituzioni centrali sono forse troppo distanti dal contesto locale, ma le autorità locali, sottoposte a pressioni personali e alle tendenze del momento, devono prendere delle decisioni in condizioni molto difficili”*. (*“Oggi, ogni comune vuole il suo campo da golf”*). Se il processo deve essere avviato a livello locale, le autorità locali devono intervenire soltanto come una parte che svolge un ruolo uguale a quello degli altri attori, e il partenariato locale dovrebbe aprire i negoziati ad altri attori della provincia e della regione. I processi ascendenti dovrebbero coincidere con le più ampie priorità discendenti e con i finanziamenti stanziati.

In nome della sussidiarietà, la Regione Sicilia ha sostenuto il decentramento ma ha tradizionalmente operato in modo centralizzato nei confronti delle autorità locali e provinciali. Nel 1998-99, un piano di sviluppo era stato messo a punto dalla regione e dall'università, dal quale erano escluse le autorità locali. Sebbene ottimo dal punto di vista tecnico, il piano fu respinto dall'Assemblea regionale e s'imbatté anche nell'opposizione dei ministri motivata dal rifiuto di concedere un bilancio regionale programmato. Anche se quest'importantissimo progetto aveva coinvolto tutti i livelli e le istituzioni interessate, dal basso in alto, sarebbe stato quasi impossibile per la classe politica regionale rifiutarlo ulteriormente. E sembra che la lezione sia servita, poiché la preparazione del piano regionale 2000-2006 ha coinvolto le istituzioni locali e provinciali.

Oggi in Sicilia esiste, in termini di performance politica e amministrativa, un notevole divario tra la Regione – ancora in attesa di una riforma intesa ad accrescere la responsabilità di coloro che detengono il potere decisionale – e i Comuni che, dopo le riforme degli inizi del 1990, devono rendere conto del loro operato direttamente ai loro elettori. Pertanto, la situazione dei quindici assessori regionali, ossia la loro totale autonomia e, nel contempo, la loro precarietà strutturale (la durata del loro mandato è in genere inferiore a un anno) è vista come un ostacolo alla razionalizzazione degli strumenti di sviluppo attuali.

Molti dirigenti dei PT concordano nel dire che da ora in poi *“la Regione dovrebbe smettere di gestire per cominciare a pianificare”*. A questo scopo è necessario che la legge 9/1986 sia applicata. In effetti, le più ampie prerogative che essa offre alle province in materia di gestione, costituiscono un fattore chiave per stimolare un più profondo cambiamento delle istituzioni regionali e della pubblica amministrazione, al fine di permettere un maggiore decentramento ed un più stretto controllo da parte dei cittadini. Alcuni passi sono stati già fatti in questa direzione: per il 2000-2006, le nove province siciliane riceveranno il 50 per cento dei finanziamenti approvati per la programmazione regionale.

In Italia, si sta discutendo in varie sedi del concetto di *“decentramento asimmetrico”*. Si tratta, in effetti, di concedere diversi gradi di autonomia, a livello regionale, provinciale o locale, in base alla capacità previamente dimostrata di gestire e investire i finanziamenti statali ed europei per lo sviluppo locale. Questo concetto potrebbe rivelarsi fondamentale per la modulazione di diversi gradi di sussidiarietà degli strumenti futuri.

Verso i piani territoriali integrati

La Sicilia possiede oggi il più importante programma di sviluppo regionale della sua storia, il Programma Operativo Regionale, finanziato in parte dal Governo italiano e dall'Unione europea. Il bilancio regionale medio è di 24.000 miliardi di lire all'anno, ossia poco più di quanto sia necessario per pagare i 23.000 impiegati statali e il servizio del debito alle banche. A questa somma vanno aggiunti i 20.000 miliardi che la Sicilia riceverà per le iniziative di sviluppo per il periodo 2000-2006.

Durante il periodo precedente, i Fondi Strutturali dell'UE sono stati applicati tramite misure settoriali, mentre oggi l'Italia può avvalersi di uno strumento per lo sviluppo integrato. Il nuovo programma è stato concepito conformemente allo schema definito dal Tesoro. Tutte le Regioni italiane sono state invitate a sviluppare la propria struttura e, per la prima volta (fatto ampiamente riconosciuto) la Regione ha compiuto la sua parte di lavoro.

Da alcune dichiarazioni ufficiali fatte di recente, è emersa l'ambizione d'introdurre il concetto di Piano integrato territoriale, PIT, che potrebbe presto diventare lo strumento atto a stimolare ulteriormente lo sviluppo locale in Italia. I due documenti ministeriali "Orientamenti per le regioni" (gennaio 2000) e "Orientamenti per il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno" (primavera 1999), definiscono i PIT come "azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra loro che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio". Sono definite anche due caratteristiche dei PIT a) l'approccio integrato del progetto; e b) il riferimento a un determinato territorio, considerato non solo come area geografica beneficiaria ma anche come il contesto necessario per sviluppare e mettere in comune le risorse non ancora sfruttate.

L'approccio integrato adottato dalla Regione per la preparazione del documento di programmazione 2000-2006, che prevede la partecipazione attiva dei comuni, delle province e di altri attori locali, spianerà certamente la via a un processo più democratico e di maggiore concertazione per l'attuazione della programmazione negoziata in Sicilia. Secondo l'Osservatorio regionale dell'AICCRE⁹ "I PIT possono essere e saranno coordinati a livello regionale, ma non possono essere costruiti dal centro, e devono invece emergere dal basso, dai territori e dalla loro capacità politica di condividere le conoscenze, le competenze, le risorse e la gestione locale. Un PIT deve essere basato su un comprensorio, un territorio inteso secondo la nozione francese di "pays", unità ideale per lo sviluppo locale: più grande di un comune, più piccolo di una provincia."

I PIT riceveranno 5,5 miliardi di lire dal 2000 al 2006 (sulla somma totale di 20.000 miliardi attribuita alla programmazione regionale in Sicilia). Come, e da chi, questi fondi saranno stanziati e investiti? Dalla risposta a queste domande si vedrà se i PIT serviranno a rafforzare o a indebolire lo sviluppo locale.

Se i Piani territoriali saranno promossi dal basso e coordinati secondo uno schema di programmazione regionale decentrata, e se non trascureranno il ruolo strategico delle province, essi potrebbero rivelarsi un vero e proprio strumento per rafforzare lo sviluppo e la democrazia in Sicilia, e seguiranno la strada già spianata dai Patti territoriali.

⁹ La delibera del CIPE del 1997 modificava alcune norme restrittive incluse in una sua precedente delibera (1996).

⁷ È indetta una riunione dei servizi pubblici il non rispetto delle scadenze previste per gli atti amministrativi causa ritardi in alcuni progetti locali. I servizi interessati si riuniscono e cercano di risolvere insieme le difficoltà esistenti.

⁸ Oltre agli otto iniziali, nuovi PT sono stati approvati nel febbraio 2000.

⁹ Prof. Alberto Tulumello, seminario sulla programmazione negoziata, Palermo 16 marzo 2000.

Indice dei contenuti della versione originale della pubblicazione in lingua inglese (esclusi gli allegati, la lista dei riquadri e i grafici) :

Indice

Parte I

LEZIONI DA TRARRE DALL'ESPERIENZA DEI PARTENARIATI

| | |
|---|-----|
| Introduzione..... | 13 |
| Prime esperienze..... | 15 |
| Integrazione negli assetti dell'intervento pubblico..... | 16 |
| Un nuovo quadro di gestione "territorializzata"..... | 16 |
| L'impatto del decentramento..... | 17 |
| I partenariati una scatola nera?..... | 18 |
| La missione del governo locale..... | 19 |
| Metodologia dello studio..... | 21 |
| <i>Capitolo 1. Gli ambiti di governo e gli assetti gestionali</i> | 25 |
| Perché l'ambito del governo è importante..... | 26 |
| Assetti gestionali..... | 32 |
| <i>Capitolo 2. Incoraggiare la Cooperazione</i> | 41 |
| Coesione fra settori..... | 41 |
| Un'interfaccia fra istituzioni..... | 45 |
| Cooperazione non equilibrata..... | 51 |
| Cooperazione informale..... | 53 |
| Verso un approccio integrato..... | 56 |
| <i>Capitolo 3. Progettare una Strategia</i> | 61 |
| Sviluppo sociale..... | 62 |
| Sviluppo economico..... | 65 |
| Strategie del mercato del lavoro..... | 75 |
| <i>Capitolo 4. Attuare una Strategia</i> | 85 |
| Progettare e svolgere attività..... | 85 |
| Definire gli obiettivi..... | 92 |
| Offrire servizi..... | 95 |
| Riformare le politiche..... | 99 |
| Promuovere e guidare l'uso delle misure..... | 101 |
| <i>Capitolo 5. Migliorare l'efficacia dei Partenariati: Raccomandazioni</i> | 107 |
| Il contributo dei partenariati..... | 108 |
| L'insuccesso del processo di rendicontazione..... | 109 |
| Incoerenze nell'assetto delle politiche nazionali..... | 111 |
| Una capacità non sfruttata per migliorare la <i>governance</i> | 111 |
| Raccomandazioni : una strategia per migliorare la <i>governance</i> con i partenariati..... | 113 |
| Riassunto e Conclusioni..... | 123 |
| Partenariati e buon governo..... | 123 |
| Nuove sfide e nuovo potenziale..... | 124 |
| Un potenziale da sfruttare..... | 125 |
| Insuccessi e ostacoli..... | 125 |
| Partenariati più efficaci..... | 126 |

Parte II

STUDI PER PAESE

| | |
|---|-----|
| Nota introduttiva | 131 |
| Capitolo 6. Innovazione nel Governo Locale : il modello irlandese di partenariato | |
| A cura di Ivan Turok, Department of Urban Studies, University of Glasgow, Regno Unito | 135 |
| Lo sviluppo dei partenariati locali | 135 |
| I risultati conseguiti dai partenariati | 151 |
| Conclusioni | 163 |
| | |
| Capitolo 7. Lottare contro la Disoccupazione e l'Esclusione Sociale con i Partenariati in Finlandia | |
| A cura di Micheál Ó Cinnéide, Department of Geography, National University of Ireland, Galway | 175 |
| Occupazione, buon governo e partenariati | 175 |
| Studio dei casi | 184 |
| Conclusioni | 205 |
| | |
| Capitolo 8. Un nuovo Approccio dello Sviluppo Economico in Sicilia : La programmazione con i partenariati | |
| A cura di Alberto Melo, University of Algarve, Portogallo | 213 |
| L'assetto istituzionale | 213 |
| Partenariati in Sicilia | 224 |
| Programmazione nell'ambito dei partenariati : primi risultati e prospettive | 240 |
| | |
| Capitolo 9. Il ruolo dei Partenariati rispetto allo Sviluppo Economico e ai mercati del lavoro negli Stati Uniti | |
| a cura di Randall W. Eberts e George A. Erickcek, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Stati Uniti | 251 |
| Introduzione | 251 |
| Sviluppo della manodopera | 255 |
| Sviluppo economico | 265 |
| L'impatto dei partenariati locali | 273 |
| Conclusioni | 275 |
| | |
| Capitolo 10. Partenariati in Austria: Migliorare la Cooperazione Regionale in un Ambito d'interventi decentrati | |
| A cura di Mike Campbell, Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, Regno Unito | 281 |
| Occupazione e sviluppo di partenariati | 281 |
| Valutazione delle Performance | 289 |
| Migliorare l'efficacia dei partenariati | 299 |
| Allegato 1999 Obiettivi AMS | 307 |
| | |
| Capitolo 11. Allargare il Dialogo Sociale : l'Esperienza della Regione Fiamminga del Belgio | |
| A cura di Sarah Craig, Centre for Social and Educational Research, Dublin Institute of Technology, Irlanda | 309 |
| L'ambito fiammingo | 309 |
| Sviluppo subregionale e partenariati locali nelle Fiandre | 316 |
| Conclusioni | 334 |
| | |
| Capitolo 12. Tripartismo, Partenariato e Integrazione Regionale delle Politiche in Danimarca | |
| A cura di Michael J. Keane, Department of Economics, National University of Ireland, Galway e Marie Corman, FOREM, Belgio | 341 |
| Introduzione | 341 |
| Governo regionale e locale in Danimarca | 342 |
| L'approccio della Danimarca per il mercato del lavoro | 344 |
| Sistemi di sostegno per i disoccupati | 346 |
| Le attività dei consigli regionali per il mercato del lavoro | 348 |
| Associare tripartismo e lavoro in rete | 357 |
| Politiche del mercato del lavoro e problematiche sociali | 362 |
| Sviluppo economico regionale e locale | 366 |
| Conclusioni | 369 |

La presente *Nota di sintesi* è la traduzione di stralci di una pubblicazione dell'OCSE i cui titoli originali inglese e francese sono:

Local Partnerships for Better Governance

Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance

© 2001, OECD.

Le pubblicazioni sono in vendita presso la sede dell'OCSE a Parigi : 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE e sul sito www.oecd.org.

Le *Note di Sintesi* sono disponibili gratuitamente presso la libreria in linea dell'OCSE sul sito www.oecd.org.

Le *Note di Sintesi verviews* sono elaborate dall'Unità Diritti e Traduzioni, Direzione degli Affari Pubblici e della Comunicazione dell'OCSE

Email : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

Reproduction of this *Overview* is allowed provided the OECD copyright and title of the original publication are mentioned.