

QUADERNI FORMEZ

Il Formez - Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali.

Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate.

In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l'Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l'attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti.

Sono state create tre nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione.

In queste collane vengono pubblicati i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall'Istituto.

Con "Quaderni" si diffondono rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali "Strumenti" e "Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione", si mettono a disposizione strumenti di lavoro o di progettazione per quanti lavorano o si occupano di P.A. e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul web (www.formez.it).

*Carlo Flamment
Presidente Formez*



68

NUOVI APPROCCI ALLE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE

Programmazione 2007-2013

Il volume è stato curato da
Raffaele Colaizzo e Antonella Verro

Con la collaborazione di
Barbara Forcina e Ilaria Raimondi

Organizzazione editoriale
Roberta Crudele, Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



La Pubblica Amministrazione regionale e locale nella fase di programmazione 2007-2013 è chiamata a far fronte a nuove responsabilità per promuovere lo sviluppo e la coesione, superando gli squilibri economici e sociali che penalizzano ancora rilevanti aree del Paese. La sfida dei prossimi anni è concentrata sull'avanzamento della capacità istituzionale ed amministrativa in termini di qualità degli investimenti pubblici – materiali e immateriali –, di competitività dei sistemi locali, di funzionamento del mercato.

Le politiche nazionali per le aree sottoutilizzate e le politiche comunitarie di sviluppo e coesione regionale si muovono ormai su principi comuni, basati sulla coerenza programmatica, sulla qualità progettuale e sull'efficacia degli interventi.

In questo contesto si collocano le attività realizzate dal progetto “Reti per lo sviluppo locale” – finanziato dal DFP nell'ambito del Programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno, sulla base di quanto previsto nella Delibera CIPE n. 36 del 2002 relativamente alle strategie di innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione – con un'azione specificamente dedicata agli interventi per lo sviluppo locale.

L'attuazione delle nuove politiche di sviluppo locale, ed in particolare dei Progetti Integrati Territoriali, dimostra quanto sia effettivamente decisivo il nesso fra i livelli di efficacia delle politiche pubbliche per lo sviluppo territoriale e la capacità delle amministrazioni locali di progredire nell'avanzamento istituzionale ed amministrativo. Le politiche per le aree sottoutilizzate hanno un peso rilevante per la costruzione di nuove forme di governo adeguate alla complessità e alla combinazione di quei fattori determinanti per la creazione di sistemi territoriali competitivi quali il territorio, le reti di relazioni tra gli attori e le istituzioni, le conoscenze e le competenze per la valorizzazione delle risorse.

Il progetto “Reti per lo sviluppo locale” ha operato a sostegno di questo processo, col fine di contribuire ad un avanzamento sul terreno istituzionale ed assicurare in maniera durevole la “capacità tecnica” necessaria (in termini sia di cambiamento organizzativo, sia di cambiamento istituzionale) per permettere



alle regioni ed alle aree con maggiori difficoltà di concorrere alla realizzazione di obiettivi di crescita e di ammodernamento in ambiti e scenari in continua evoluzione. L'innovazione istituzionale e amministrativa è condizione essenziale per conseguire gli obiettivi economici e sociali di sviluppo ed è questo il terreno su cui il progetto si è impegnato nel supporto alle amministrazioni ed alle strutture che devono conseguire questi gravosi obiettivi. "Reti per lo sviluppo locale" ha agito, infatti, per integrare e connettere esperienze di sviluppo, strumenti di intervento, partner di progetto ed operatori dell'attuazione. Le strategie di intervento sono state focalizzate su aspetti relativi alla natura innovativa delle scelte adottate: innovatività e sperimentazione sono, infatti, i due aspetti maggiormente qualificanti del progetto.

La presente pubblicazione ha, quindi, l'obiettivo di valorizzare, mettere in rete e trasferire ai destinatari del progetto gli apporti tecnici e scientifici elaborati sul tema dello sviluppo locale e delle reti di attori attivate. Essa raccoglie contributi tematici, soluzioni tecniche ed elementi di indagine, in grado di condurre all'introduzione di innovazioni e promuovere produttività ed efficacia nei diversi contesti e processi regionali di sviluppo locale.

Antonella Verro
Responsabile del progetto

INDICE



9

INTRODUZIONE	13
di Raffaele Colaizzo	

CAPITOLO 1

Le condizioni territoriali della Strategia di Lisbona	25
di Sebastiano Fadda	
1. I sistemi territoriali nei processi di sviluppo	25
2. Sistemi territoriali e Strategia di Lisbona	28
3. Quattro elementi cruciali del rapporto fra territorio e innovazione	32
4. Metodologie di intervento	38
5. Sussidiarietà e interregionalità	43

Appendice

Ricerca, sviluppo e innovazione nei Progetti Integrati Territoriali	47
di Maura Frasca	

CAPITOLO 2

Territori e innovazione: esperienze realizzate	57
di Grazia De Maio	
1. Introduzione	57
2. Il progetto <i>LINK</i> - Piano di potenziamento della rete di Ricerca e Sviluppo del territorio	59
3. Il progetto <i>RICCA</i> - Rete Integrata di Cooperazione nell'Agribusiness tra Oglio Po e Bosnia Erzegovina	62
4. Il progetto <i>Investinferrara</i> - Un territorio a misura di impresa	65
5. Il Consorzio <i>ASTER</i>	67
6. Alcune considerazioni	69

CAPITOLO 3

I territori dello sviluppo locale	75
di Ignazio Vinci	
1. Introduzione	75
2. La geografia della programmazione locale in Sicilia	81



3. Continuità e sedimentazione della progettualità locale: i sistemi locali di sviluppo	95
4. Orientamento e articolazione territoriale delle strategie di sviluppo locale	101
5. Profilo e distribuzione territoriale delle azioni progettuali	108
6. Dinamiche di contesto e logiche della progettualità locale	126

CAPITOLO 4

La Rete di esperienze dei progetti sui beni culturali di Patrizia Sorbini	141
---	-----

1. Introduzione	141
2. La costituzione della Rete	143
3. Breve analisi delle esperienze	145
4. Considerazioni conclusive	153

Appendice 1

L'Associazione <i>Marcovaldo</i> e <i>ARTEA</i> : il sistema territoriale per i beni e le attività culturali della provincia di Cuneo di Fabrizio Pellegrino	157
---	-----

Appendice 2

Il Consorzio <i>Camù</i> : la creazione di un sistema museale della città di Cagliari di Fabrizio Frongia e Francesca Spissu	163
--	-----

INTRODUZIONE



Introduzione

di Raffaele Colaizzo*



13

I saggi contenuti in questo volume propongono una visione non tradizionale delle politiche di sviluppo locale. L'ambito di applicazione di queste politiche non si considera limitato, come avviene solitamente, ad opportunità e problemi territorialmente localizzati. Si discute invece se ed in che modo le politiche di sviluppo locale possano collegarsi (e contribuire) sistematicamente ad obiettivi ampi di innovazione, coesione, equilibrio territoriale e cooperazione, senza perdere i propri caratteri costitutivi: territorialità, azione collettiva e integrazione.

In questo quadro, i temi esplorati nel volume sono tre: il rapporto fra territorio e Strategia di Lisbona, in una prospettiva di sviluppo locale; l'individuazione di *territori dello sviluppo* come riferimenti delle programmazioni regionali per lo sviluppo e la coesione; la costruzione di reti di cooperazione fra territori.

Ricerca, innovazione e territorio

Si riflette in prevalenza sul carattere globale e *macro* della Strategia di Lisbona, con i suoi grandi obiettivi di aumento dell'innovazione, maggiore competitività e qualificazione del capitale umano. Non altrettanto alta è l'attenzione al complesso e decisivo rapporto fra territorio e processi innovativi. Nel primo dei saggi presentati in questo volume, Sebastiano Fadda inquadra questo rapporto all'interno di una visione secondo cui lo sviluppo del territorio non è un processo che dal centro si diffonde al territorio periferico, ma è piuttosto un processo che si genera nel territorio. Qui, i sistemi economici di produzione e di scambio si rafforzano e si espandono secondo una dinamica cumulativa e interattiva. Conta naturalmente il rapporto fra i territori e le dinamiche globali del progresso scientifico e tecnologico, dei vantaggi comparati, del capitale reale e finanziario. Ma è sul territorio che avviene la combinazio-

* Coordinatore tecnico del progetto "Reti per lo sviluppo locale".



ne tra fattori locali e dinamiche globali, in grado di generare sviluppo sostenibile e innovazione.

Anche nel campo dei processi di innovazione, il territorio non è semplicemente un recettore passivo di insediamenti ed infrastrutture (per la ricerca scientifica e tecnologica, la formazione, ecc.), ma una componente attiva del processo generativo di valore¹. Esistono cioè dei *fattori territoriali* per l'attuazione della Strategia di Lisbona, che non riguardano soltanto le condizioni materiali (sia pure importanti) di localizzazione delle attività innovative (la posizione geografica, la disponibilità di infrastrutture di supporto, ecc.) ma altri complessi elementi. Fadda ne individua quattro, cruciali per lo sviluppo della Strategia di Lisbona, che si caratterizzano per una forte localizzazione nel territorio: capitale umano, capitale sociale, infrastrutture materiali e immateriali, *governance* e struttura istituzionale. Questi elementi possono essere considerati come i fondamentali fattori di competitività del territorio. In sostanza, un territorio che:

- abbia forti capacità di generare, attrarre ed utilizzare risorse umane qualificate, competenze flessibili e poliedriche, ricercatori preparati e tecnici di alto livello;
- si caratterizzi per modelli di comportamento, valori, relazioni di fiducia e capacità organizzative che favoriscano l'interazione e la cooperazione fra agenti ed imprese, il funzionamento del mercato e la qualità della vita;
- abbia una dotazione adeguata e proporzionata di infrastrutture materiali e immateriali, utilizzate in modo efficiente ed in grado di produrre servizi di qualità (generalmente per la popolazione ed il sistema produttivo, specifici per l'innovazione ed il progresso tecnologico);
- abbia istituzioni credibili ed efficienti, capaci di promuovere il funzionamento dei mercati e la diffusione di relazioni di fiducia, e possieda un sistema di *governance* in grado di assicurare il coordinamento degli attori rispetto ad un obiettivo condiviso di sviluppo,

possiede una capacità competitiva alta all'interno dell'orizzonte della Strategia di Lisbona, in quanto produce ed assorbe ricerca e innovazione, accumula intelli-

¹ Come sostiene Fadda nel suo saggio, lo sviluppo locale non può essere considerato banalmente come l'articolazione territoriale che i processi di crescita economica assumono quando si localizzano in determinati luoghi. In questa prospettiva, il sistema economico territoriale avrebbe un ruolo, nell'ambito delle politiche di sviluppo, solo in quanto *recettore* di investimenti pubblici o imprenditoriali. Questi investimenti creerebbero nel territorio sia esternalità negative, ad esempio di natura ambientale, sia esternalità positive (ad esempio generate dall'aumento moltiplicativo di redditi e consumi oppure dall'attrazione di merci e capitali) che il territorio dovrebbe sfruttare per attivare una nuova ondata di crescita. In questa ottica, argomenta Fadda, ogni sviluppo potrebbe considerarsi locale: "le dinamiche e le grandezze attraverso cui si esprime lo sviluppo non sono localizzate nella stratosfera ma in una qualche porzione del territorio terrestre; quindi, in questa logica, qualunque insediamento industriale venga realizzato, qualunque opera pubblica venga eseguita, qualunque forma di ricchezza economica o di reddito venga prodotta o ridistribuita, tutto finirebbe per costituire *ipso facto* un episodio di sviluppo locale".

genza e capacità di apprendere e crescere, migliora la qualità della vita dei cittadini attraverso lo sviluppo sostenibile e la diffusione dei beni relazionali.

Ora, è possibile creare o rafforzare questi fattori attraverso le politiche di sviluppo locale? È possibile cioè promuovere a livello territoriale la crescita delle capacità di ricerca, innovazione e apertura internazionale (o almeno per determinare condizioni favorevoli a questa crescita), in attuazione della Strategia di Lisbona?

L'esperienza mostra diversi casi di territori virtuosi, pienamente impegnati nei processi di ricerca e di innovazione. È impensabile che questi modelli possano essere (attraverso le politiche) adattati indistintamente a tutti i territori, in particolare nelle regioni in ritardo, dove le politiche di coesione vanno strettamente collegate alla Strategia e perseguono congiuntamente obiettivi di riequilibrio sociale e di competitività. Serve un approccio selettivo e concentrato, che individui territori ad alto potenziale sia sulla base di una ricognizione delle opportunità (e quindi di una maggiore conoscenza dei territori, che Fadda considera uno dei pilastri della metodologia di intervento per la promozione dell'innovazione a livello territoriale), sia valutando gli esiti e le caratteristiche delle politiche già attuate. In questi territori è immaginabile che le nuove politiche integrate di sviluppo territoriale assumano la forma di una sorta di *upgrading* degli interventi per la coesione finora realizzati, in direzione degli obiettivi di ricerca, innovazione ed apertura propri della Strategia di Lisbona. Nell'ambito del nuovo Quadro Strategico Nazionale (QSN), questo tipo di politiche appare agevolmente inquadrabile, sul piano programmatico, nell'ambito della Priorità 7, relativa alla competitività dei sistemi produttivi, e della Priorità 8, relativa alle città ed allo sviluppo urbano².

In linea di principio, le condizioni favorevoli per una politica di questo tipo dovrebbero essere maggiormente riscontrabili nei territori che abbiano caratteristiche di "territori dello sviluppo", così come li descrive Fadda nel suo saggio: territori sui quali insistono i "sistemi produttivi locali", ambiti geografici dove le relazioni tra gli agenti economici assumono una particolare densità, aree gravitazionali dove si registra una particolare intensità e una particolare configurazione dell'attività economica. Nel quadro della globalizzazione, questi sistemi – argomenta Fadda – si presentano come nodi locali nei quali si realizzano concentrazioni interattive di flussi che si aprono ai sistemi più ampi: flussi di merci, di risorse umane, di capitale, di conoscenza.



² Per l'attuazione di queste due Priorità, il Quadro Strategico Nazionale rilancia la proposta di una nuova progettualità fortemente ancorata al territorio, con caratteristiche di integrazione, che superi i limiti di mancata selettività, scarsa apertura ed eccessivo localismo evidenziati nel 2000-2006 dalla Progettazione Integrata Territoriale. Nel contempo, queste due Priorità si intersecano chiaramente con le strategie di ricerca, innovazione e crescita del capitale umano evidenziate dal QSN e, a monte, dagli Orientamenti strategici comunitari per la coesione.



Naturalmente, il collegamento dei territori dello sviluppo a reti e nodi di scala più ampia è fondamentale. In particolare, nel caso delle politiche per la ricerca e l'innovazione appare centrale l'integrazione fra le grandi strategie nazionali e comunitarie (ad esempio relative alle scelte su temi e settori di specializzazione, sull'organizzazione della grande ricerca pubblica, sui poli di formazione e innovazione, sui sistemi di incentivazione, ecc.) e le politiche locali e regionali, impegnate a costituire e rafforzare, su base selettiva, i fattori territoriali per l'attuazione della Strategia di Lisbona. In sostanza:

- è compito delle strategie nazionali scegliere e promuovere settori e temi di elezione per le attività di R&S, lanciare grandi progetti strategici di innovazione, completare le reti e le connessioni immateriali, organizzare in modo efficiente e coordinato il sistema della grande ricerca pubblica e dell'alta formazione, garantire supporto adeguato alla ricerca privata;
- ricade invece prevalentemente (anche se non in modo esclusivo) sui sistemi regionali e territoriali il compito di promuovere l'attrazione e la localizzazione di investimenti e talenti, organizzare le funzioni di mediazione del progresso scientifico e tecnologico (fra produttori ed utilizzatori di ricerca), animare il sistema delle imprese ad esprimere maggiori volumi di domanda ed offerta di ricerca e tecnologia, accrescere e valorizzare il capitale umano formato localmente, integrare le università e i centri di ricerca e tecnologia nel sistema produttivo e sociale del territorio, adeguare i servizi di pubblica utilità.

La fissazione di obiettivi di ricerca ed innovazione nell'ambito di progetti di sviluppo locale non è una novità. Come osserva Maura Frasca nel suo contributo, circa quindici Progetti Integrati Territoriali (nel 2000-2006) hanno destinato una parte delle risorse del POR ad interventi riguardanti ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; a progetti di ricerca presso università e/o istituti di ricerca; al trasferimento di tecnologie e alla realizzazione di reti e collaborazioni tra aziende e/o istituti di ricerca. Altri Progetti contengono nell'idea-guida un richiamo ai temi della ricerca e dell'innovazione.

In generale, gli investimenti su tali temi nell'ambito dei PIT non sono quantitativamente molto consistenti. Tuttavia, nei diversi Progetti Integrati, questi interventi mostrano spesso una buona coerenza con le finalità generali del progetto. In alcuni casi (come ad esempio nel PIT Salentino Leccese, in Puglia), l'intervento di ricerca e innovazione è servente rispetto alle esigenze di diversificazione e innovazione del sistema produttivo locale. In altri casi, l'intervento di ricerca e sviluppo punta alla valorizzazione tecnologica di risorse produttive fortemente territorializzate – come, ad esempio, la filiera dell'argilla e la bioarchitettura nel caso del PIT siciliano “La via dell'argilla per lo sviluppo e la produttività” – e, più in generale, delle risorse rurali.



L'indagine di Frasca mostra, inoltre, come la partecipazione al partenariato dei PIT di università, centri di ricerca e istituti di formazione non sia, in termini numerici, secondaria. Consistente, ad esempio, è il coinvolgimento dei centri di ricerca regionali nei primi tredici PIT della Sardegna. In linea di principio, il coinvolgimento di questi organismi nei progetti di sviluppo locale può avere funzioni molteplici ed importanti: produrre innovazioni e soluzioni tecnologiche calibrate rispetto alla domanda del tessuto produttivo; svolgere interventi di animazione e diffusione tecnologica nel sistema economico locale, come nel caso del *Liaison Office* dei centri universitari; svolgere funzioni di mediazione tecnologica fra produttori di ricerca ed imprese; affiancare la creazione e lo *start up* di imprese innovative, promuovendo nuovi settori e filiere di attività nell'economia territoriale.

La formulazione di un giudizio dettagliato sul valore di queste azioni sperimentali, rivolte all'integrazione della dimensione di ricerca e innovazione nei progetti di sviluppo locale, richiederebbe un approfondimento dedicato e specifico delle attività di valutazione. Questo ulteriore sforzo di valutazione sarebbe però molto utile. Capire punti di forza e di debolezza di questi interventi (ad esempio distinguere quando gli impegni di università e centri di ricerca nel progetto locale siano effettivi e concreti, e quando invece siano formali o addirittura di natura collusiva) servirebbe a rendere più calibrato, selettivo ed efficace l'*upgrading* delle politiche locali nella direzione delle finalità della Strategia di Lisbona, valutando quali siano le condizioni territoriali di partenza perché interventi del genere abbiano possibilità di successo.

Per dare un giudizio sulla fattibilità, nell'ambito di progetti locali, di politiche territorializzate di ricerca, innovazione ed apertura internazionale, può essere utile (e forse incoraggiante) fare riferimento ad alcuni casi di successo, in cui l'innovazione appare strettamente connessa alla dimensione territoriale. Il saggio di Grazia De Maio discute quattro esperienze in cui è appunto forte il nesso fra sviluppo locale ed economia della conoscenza, fra territorio e innovazione. Le esperienze sono individuate da De Maio tra le circa novanta che hanno risposto alla manifestazione d'interesse per la partecipazione agli *Open Days* sullo Sviluppo Locale (tenuti a Lanciano all'inizio di febbraio 2007), rivolta dal Foromez a territori, agenzie e partenariati locali.

Le quattro esperienze sono relative: al Consorzio *ASTER*, agenzia regionale per l'innovazione in Emilia-Romagna e protagonista di un'importante azione di intermediazione e trasferimento tecnologico verso il tessuto produttivo e le PMI; al progetto *LINK*, attuato dalla Scuola Superiore Sant'Anna per il potenziamento della rete di ricerca e sviluppo del territorio pisano; al progetto *Investinferrara*, attuato da SIPRO, Agenzia per lo sviluppo di Ferrara; ed infine al progetto *RICA*, relativo alla costruzione di una rete integrata di cooperazione rurale tra Oglio Po



e Bosnia Erzegovina. Da ciascuna delle esperienze, molto diverse fra loro, possono essere tratte sia conferme relative all'importanza dei fattori territoriali (risorse umane, capitale sociale, infrastrutture materiali e immateriali, istituzioni efficienti e credibili) di cui abbiamo discusso in precedenza, sia lezioni specifiche, che possono essere sintetizzate in questo modo:

- la costituzione di un partenariato territoriale impegnato e coeso (fra istituzioni, imprese, università, parti economiche e sociali, terzo settore), come emerge dall'esperienza del progetto *LINK*, è una condizione di base perché le azioni di innovazione e trasferimento tecnologico abbiano effetto, soprattutto quando il sistema locale abbia esigenze di riconversione produttiva, recupero di efficienza, coesione sociale;
- l'integrazione funzionale tra interventi (di R&S, di trasferimento tecnologico, di sostegno alle imprese, di promozione della finanza innovativa, di qualificazione del contesto e dei servizi, di marketing territoriale) e, conseguentemente, l'integrazione tra operatori e fonti finanziarie, costituiscono un'altra condizione rilevante per il successo delle azioni territorializzate di ricerca e innovazione. L'esperienza di *SIPRO* dà indicazioni in questo senso. L'esigenza di integrazione rimanda all'esistenza di una buona programmazione territoriale, di natura sia strategica che operativa, in grado di assicurare il coordinamento e l'unitarietà degli interventi;
- l'esperienza del Consorzio *ASTER* dimostra il rilievo, a livello regionale e territoriale, di una *governance* delle politiche di innovazione basata su una chiara visione politica e strategica; sull'esistenza di indirizzi programmatici generali e di meccanismi di coordinamento; sulla costruzione di reti articolate di agenti competenti e specializzati; sulle relazioni di fiducia con le imprese e le parti sociali; su azioni di sistema che si affianchino agli interventi territorializzati;
- la proiezione dei territori verso la cooperazione europea, con progetti di alta qualità e partenariati specializzati, genera innovazione e valore aggiunto tangibili, allungamento delle filiere produttive e risultati produttivi per tutti i partner. L'esperienza del progetto *RICA* è esemplificativa di questa potenzialità per il territorio delle iniziative di cooperazione. Queste iniziative non costituiscono solo dei laboratori per la costruzione di reti, ma sono anche un'opportunità immediata per sviluppare i territori, aumentare i beni relazionali ed accrescere la qualità della vita.

Le politiche territoriali e la formazione dei sistemi locali di sviluppo



La seconda dimensione innovativa delle politiche di sviluppo locale, di cui si discute nel volume, riguarda la capacità di queste politiche di promuovere, attraverso la progressiva sedimentazione sul territorio di progetti e programmi, la formazione di veri e propri *sistemi locali di sviluppo*, ossia di sistemi territoriali caratterizzati dalla permanenza di relazioni stabili tra le *partnership* istituzionali e dalla presenza di orientamenti strategici comuni e duraturi. Il saggio di Ignazio Vinci sui *territori dello sviluppo* parte da questa osservazione: le politiche di sviluppo locale e territoriale (come Patti, PIT, Leader, ecc.) hanno portato, in oltre un decennio di attuazione, alla realizzazione di un vastissimo insieme di programmi, progetti ed interventi *bottom up*, molto diversificato sul piano tematico e settoriale. Vinci analizza le caratteristiche e la distribuzione territoriale di questi interventi, facendo riferimento al caso della Sicilia ed avvalendosi dei dati contenuti nel sistema informativo PUNTOSLO³. L'analisi di questi dati dimostra che, in alcune importanti aree della Sicilia, programmi e progetti hanno dato vita, sedimentandosi nel tempo e nello spazio, a fenomeni di:

- *continuità territoriale*, intesa quale mantenimento, nel corso delle diverse iniziative di programmazione locale, di ambiti territoriali (e parallelamente di coalizioni istituzionali locali) stabili per l'attuazione di progetti ed interventi di sviluppo (in sostanza, il perimetro del territorio di progetto rimane stabile nel corso del tempo anche per attuare programmi diversi);
- *continuità strategica*, che si rivela nella presenza di un orientamento strategico per lo sviluppo territoriale prevalente e chiaramente definito, che connota l'azione locale nelle diverse iniziative di programmazione locale;
- *continuità delle coalizioni partenariali*, che si ha quando nelle diverse iniziative di programmazione locale gli attori "attivi" (istituzionali e socioeconomici), con ruoli espliciti nella definizione progettuale e nell'attuazione delle azioni integrate, rimangono tendenzialmente gli stessi nel tempo;
- *continuità gestionale*, data dalla presenza stabile di strutture organizzative e gestionali, interne ad uno o più degli enti promotori delle iniziative progettuali, che rivestono ruoli centrali nel corso di diverse iniziative di programmazione locale.

³ Il sistema informativo georeferenziato PUNTOSLO, messo a punto nell'ambito del progetto SPRINT del Formez, censisce e classifica diverse migliaia di azioni (infrastrutturali e immateriali) attivate dalla programmazione locale in Sicilia a partire dalla metà degli anni Novanta in poi, permettendo di incrociare queste informazioni con le caratteristiche dei contesti locali.



L'analisi di Vinci mostra che in tre territori della Sicilia – Alto Belice Corleonese, Madonie e Calatino Sud Simeto – esistono buoni elementi di continuità, nelle diverse accezioni che abbiamo presentato. In questi territori si sarebbero dunque formati *sistemi locali di sviluppo*, sotto la spinta delle politiche territoriali, basati su reti di attori istituzionali che, attraverso le iniziative di programmazione locale, hanno consolidato un livello di interlocuzione stabile e identificato un comune patrimonio di risorse da valorizzare attraverso programmi e progetti anche diversificati nel tempo e negli obiettivi settoriali. Accanto a questi sistemi locali, Vinci identifica un insieme più ampio di reti locali (fra cui Nebrodi, Terre Sicane, Val di Noto) che hanno assunto, anche se in modo più incerto e disomogeneo rispetto ai sistemi precedenti, una certa stabilità.

Il saggio di Vinci prosegue ricercando, più specificamente, la permanenza nei diversi territori regionali di strategie univoche nel tempo e nello spazio, attraverso l'interpretazione degli *addensamenti* della progettualità riferita ai diversi programmi. Vinci ricostruisce così una mappa degli orientamenti strategici allo sviluppo dei territori della Sicilia, rilevando una forte prevalenza dei temi variamente riconducibili allo sviluppo rurale e al turismo, nelle loro diverse possibili declinazioni. Specificamente, vengono individuati tre macrosistemi locali, sostanzialmente omogenei al loro interno per orientamento strategico allo sviluppo: il sistema dell'Alto Belice e dei Monti Sicani, con un orientamento all'agricoltura di qualità ed al turismo; il sistema della Dorsale dei parchi, dove l'orientamento riguarda soprattutto la valorizzazione naturale; il sistema Sud Est-Val di Noto, il cui orientamento strategico riguarda prevalentemente la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali.

Al di là delle indicazioni specificamente riferibili alla Sicilia, ragionare sui sistemi locali di sviluppo è utile, anche in prospettiva, per diverse ragioni:

- perché orienta le nuove politiche, dando continuità a quanto è stato fatto e permettendo di selezionare e concentrare gli investimenti in ragione degli orientamenti strategici emersi e dei vantaggi competitivi già acquisiti;
- perché identifica sistemi e reti di attori ed istituzioni che hanno dato prova di continuità e solidità nell'attuazione delle politiche locali e costituiscono quindi una risorsa per l'attuazione dei nuovi programmi. Verso questi attori, è immaginabile l'applicazione di un maggiore decentramento delle politiche e, eventualmente, un'azione di *upgrading* delle politiche stesse;
- perché permette di apprezzare le differenze fra i territori negli orientamenti strategici, nella capacità di dare continuità alle politiche di sviluppo locale, nel grado di strutturazione del sistema locale, ecc. Queste osservazioni possono tradursi in scelte territorialmente differenziate per quanto riguarda i contenuti, l'organizzazione e la *governance* delle nuove politiche per lo sviluppo locale.

Va infine sottolineato che analisi come quelle realizzate da Vinci diventano possibili solo se sono disponibili sistemi informativi complessi, come PUNTO-SLO in Sicilia. La costruzione di sistemi analoghi permetterebbe a molte amministrazioni, in particolare regionali, di dotarsi di uno strumento conoscitivo importante per una migliore definizione delle proprie politiche territoriali.



Le reti di territori

La costituzione di reti fra territori è uno strumento importante a disposizione delle politiche di sviluppo locale. Sulle reti fluiscono informazioni e conoscenze, utili a creare apprendimento su metodi e pratiche dello sviluppo locale; ma su di esse avvengono anche scambi ed interventi di cooperazione, che hanno riflessi tangibili in termini di maggiore valore aggiunto e produttività di progetti ed iniziative di sviluppo.

Il saggio di Patrizia Sorbini presenta la *Rete delle esperienze di gestione di beni ed attività culturali in progetti di sviluppo locale*, a cui aderiscono, su base volontaria, diverse realtà di carattere locale impegnate in progetti di sviluppo del territorio (alcuni consolidati, altri in fase di avvio) imperniati sui beni culturali. La Rete, che funziona anche attraverso incontri in presenza, permette di confrontare metodi e pratiche relative alla gestione di beni culturali (singoli o diffusi) o ad altre attività di valorizzazione delle risorse culturali a fini di sviluppo. I contenuti tematici dello scambio nella Rete sono dunque complessi ed importanti: la valorizzazione del patrimonio culturale è uno degli assi portanti delle politiche per lo sviluppo territoriale, oltre che uno strumento di coesione sociale e culturale, e la gestione sostenibile dei beni e delle attività culturali è, in questo contesto, uno dei temi più delicati e strategici, che richiede una forte capacità di innovazione. I casi presentati da Sorbini – l'Associazione *Marcovaldo* in provincia di Cuneo ed il sistema museale della città di Cagliari – costituiscono testimonianze interessanti in questo senso.

Vanno sottolineati alcuni aspetti, di valore generale, relativi all'organizzazione ed ai contenuti della Rete:

- un primo aspetto riguarda il ruolo di facilitazione svolto dal Formez. Soprattutto nella fase di costruzione e *start up* della Rete, questo ruolo è stato interpretato in modo fortemente proattivo, assicurando presenza, assiduità e continuità. Gli obiettivi consistevano nel suscitare la partecipazione delle realtà locali; includere sia protagonisti di pratiche significative (in possesso di forti conoscenze), sia esperienze nascenti (per le quali è maggiore il bisogno di apprendimento); persuadere i potenziali aderenti alla Rete dei vantaggi reciproci della partecipazione; tessere relazioni di fiducia. Anche in fasi più avan-



- zate di funzionamento della Rete, garantire la qualità e l'intensità degli scambi è un compito che rientra nelle funzioni di coordinamento e facilitazione;
- la finalità generale della Rete riguarda una cooperazione che non dovrebbe essere strettamente limitata al tema della valorizzazione dei beni culturali, ma dovrebbe allargarsi allo scambio fra territori ed alla costruzione di iniziative condivise di sviluppo. Uno dei risultati attesi della Rete è quindi, in termini generali, la cooperazione fra territori dello sviluppo, su temi e contenuti specifici;
 - come osserva Sorbini, la funzione della Rete non è solo di individuare soluzioni utili a risolvere problematiche specifiche e locali, ma è anche di mettere a fuoco questioni di interesse collettivo, contribuendo ad orientare strategie e politiche delle amministrazioni pubbliche di settore. La Rete organizzata degli attori locali fa in modo che l'apprendimento creato delle pratiche *risalga* verso le amministrazioni che programmano e finanziano, orientandone l'azione;
 - la *Rete delle esperienze culturali* è un laboratorio utile a costruire apprendimento in vista dell'attuazione delle nuove politiche di coesione, che danno uno spazio molto importante alla cooperazione (di livello sia europeo che nazionale) fra regioni e territori.

CAPITOLO 1





1. I sistemi territoriali nei processi di sviluppo

Per una certa tradizione lo sviluppo economico è concepito come un processo che per sua natura rimane, nelle sue origini e nelle dinamiche, un fenomeno essenzialmente di carattere globale e centrale, e la sua diffusione nel “territorio” avviene quasi a cascata, per propagazione geografica. Nella genesi di questo processo, dunque, il territorio non appare come un’entità rilevante.

In questa visione, lo sviluppo territoriale o locale sarebbe nient’altro che l’articolazione territoriale che i processi di crescita economica assumono quando vanno a “toccare” determinate aree geografiche. Tali aree possono reagire attivando o non attivando successive ondate di crescita, rilanciando o non rilanciando impulsi nel territorio, ma ciò non è rilevante per le strategie e per le decisioni delle politiche di sviluppo, le quali fanno perno sui *singoli episodi* e sulle *singole imprese*, che non sono affatto viste in un’ottica di sistema, né tanto meno di sistema territoriale.

Non è che questa visione escluda l’idea dello sviluppo territoriale o dello sviluppo locale, ma chiaramente ne fa sfumare il significato, nel senso che in quest’ottica ogni “sviluppo” potrebbe considerarsi “locale”, perché qualunque indicatore tradizionale è riferibile ad una particolare area geografica. Così è per il tasso di crescita del PIL; per l’andamento dell’occupazione, dei consumi o degli investimenti; per qualunque altra grandezza si prenda in considerazione. Le dinamiche e le grandezze attraverso cui si esprime lo sviluppo non sono localizzate nella stratosfera ma in una qualche porzione del territorio terrestre; quindi, in questa logica, qualunque insediamento industriale venga realizzato (anche per decisione di multinazionali), qualunque opera pubblica venga eseguita, qualunque forma di ricchezza economica o di reddito venga prodotta o ridistribuita, tutto finirebbe per costituire *ipso facto* un episodio di “sviluppo locale”.

* Professore ordinario di economia politica presso la Facoltà di economia dell’Università Roma Tre, esperto Formez.



Questo orientamento ha ispirato gran parte dell'“intervento straordinario” nel Mezzogiorno e della connessa programmazione centralizzata con cui si sono pianificati investimenti pubblici, infrastrutture, insediamenti. Anche al giorno d'oggi esso è presente quando si distribuiscono sussidi finanziari alle singole imprese al di fuori di una logica di sistema (Legge 488 e simili strumenti) e quando si realizzano interventi non inseriti in una programmazione territoriale integrata.

Va ricordato che l'esperienza storica ci consegna numerosi esempi di iniziative economiche, di “valorizzazione turistica”, di “grandi insediamenti industriali”, di opere infrastrutturali, di strategie di sviluppo che non hanno portato alcun contributo allo sviluppo del sistema economico territoriale, o addirittura gli hanno nuociuto, proprio perché concepite e realizzate al di fuori di un'ottica di sistema. Anche una certa declinazione frettolosa dell'obiettivo della competitività indicato dalla Strategia di Lisbona potrebbe portare a sostenere tale visione.

All'estremo opposto si trova una visione che riconosce le dinamiche territoriali dello sviluppo, ma soltanto se inquadrabili nella forma del “distretto industriale”, inteso come modello di organizzazione produttiva, verso il quale i processi e le strategie di sviluppo del territorio dovrebbero convergere. Nella sua definizione “ortodossa”, questo modello presuppone una caratteristica monosettoriale e un insieme di economie esterne alle imprese ma interne al settore, derivanti dalla scomposizione (e dalla corrispondente divisione del lavoro) del processo produttivo di quel settore, ma trascura il fatto che oggi sono non soltanto possibili, ma assai consistenti e crescenti i vantaggi derivanti dalle esternalità positive connesse alla compresenza di diversi settori e dalle economie connesse alla presenza di beni pubblici, materiali e immateriali, legati al territorio.

In quest'ottica, taluni interventi legislativi regionali e nazionali tendono ad assolutizzare il fenomeno storico dei distretti industriali, adottando parametri statistici che fanno esclusivo riferimento a indici di concentrazione di piccole imprese, a indici di industrializzazione dell'area, a indici di densità imprenditoriale e a indici di specializzazione settoriale, ma non colgono l'elemento essenziale che ha storicamente dato vita ai distretti: quel tessuto di interazioni e quel patrimonio di capitale sociale e di dinamiche cognitive sviluppato tra i soggetti del territorio attraverso un processo di auto-organizzazione. Molto spesso si intravedono casi in cui una sorta di “accanimento terapeutico” di settori o aree in crisi viene perseguito con l'illusione che l'adozione per legge di un apparato istituzionale ispirato all'idea di distretto induca di per sé il superamento della crisi.

A causa dei loro limiti, queste due visioni vanno dunque superate, adottando una prospettiva che veda lo sviluppo del territorio non come un processo che dal centro “si diffonde” (in maniera spontanea o forzata) al territorio periferico, ma

come un processo che ha origine nei territori in cui i “sistemi” economici di produzione e di scambio si rafforzano e si espandono secondo una dinamica cumulativa e interattiva.

In sintesi si potrebbe dire che è necessario passare dall’idea dello “sviluppo del territorio” a quella dei “territori dello sviluppo”. I “territori dello sviluppo” possono essere considerati come quegli spazi antropizzati sui quali insistono i “sistemi produttivi locali”, quegli ambiti geografici dove le relazioni tra gli agenti economici assumono una particolare densità, quelle aree gravitazionali dove si registra una particolare intensità e una particolare configurazione dell’attività economica. Nel quadro della globalizzazione, tali sistemi si presentano quindi come nodi locali nei quali si realizzano concentrazioni interattive di flussi che, peraltro, si aprono ai sistemi più ampi: flussi di merci, flussi di risorse umane, flussi di capitale, flussi di conoscenza, questi ultimi particolarmente importanti nell’economia contemporanea.

Pur senza approfondire qui la natura di tali sistemi economici territoriali, è bene richiamare il fatto che si tratta di sistemi “complessi” e di sistemi “viventi”. Il che significa che essi cambiano forma e struttura secondo una dinamica “evolutiva”. Ciò a sua volta significa sostanzialmente due cose: in primo luogo, che essi non possono essere trattati attraverso modelli lineari (assumendo, cioè, relazioni di proporzionalità tra variabili dipendenti e variabili indipendenti) basati su relazioni causali di tipo meccanicistico; in secondo luogo, che struttura e percorsi di evoluzione sono peculiari a ciascun sistema e quindi difficilmente assoggettabili ad ipotesi di riproducibilità o replicabilità.

Poiché tali sistemi non necessariamente coincidono con le geometrie della ripartizione amministrativa, ma hanno forme ed estensioni diverse, in quanto riflettono le dinamiche economiche reali, vanno individuati attraverso un’analisi accurata del territorio che assuma l’ottica sistemica come chiave di lettura.

Questo costituisce un problema analitico, strategico e operativo di rilevanza cruciale per la definizione delle politiche di sviluppo. Varie metodologie e varie procedure sono state sperimentate nel tempo. Talvolta si è fatto riferimento al concetto di aree omogenee, talvolta si è parlato di regioni nodali, in alcuni casi si è fatto ricorso ai distretti industriali, in altri ai comprensori, in altri ancora ai “sistemi locali del lavoro”¹, talvolta sono state operate ripartizioni dall’alto, altre volte si è lasciato che gli stessi soggetti locali riconoscessero, aggregandosi libe-



¹ I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) rappresentano aggregazioni di Comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili, caratterizzate dal maggiore addensamento dei movimenti effettuati per motivi di lavoro dalla popolazione di riferimento. Essi costituiscono uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socioeconomica dell’Italia secondo una prospettiva territoriale, con l’obiettivo di rappresentare i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora.



ramente, il loro territorio di riferimento. Sembrerebbe quindi necessario elaborare un qualche algoritmo utile a questo scopo, tenendo conto che l'individuazione dei processi rilevanti sul territorio e di appropriati indicatori di tali processi devono fare i conti con l'insufficienza dell'informazione statistica a livello territoriale.

Inoltre, poiché i processi la cui densità definisce l'estensione del sistema locale sono sostanzialmente processi di scambio, processi di produzione e processi cognitivi generati dall'interazione e dall'auto-organizzazione, dalle alleanze e dalla progettualità degli attori locali, ne derivano tre conseguenze: la prima è che un "territorio dello sviluppo" non può essere definito se non contestualmente a un progetto attorno al quale si coordinano e si coalizzano attori e istituzioni locali; la seconda è che ciascuno dei territori dello sviluppo possiede dimensioni spaziali proprie e peculiari; la terza è che la sua struttura e la sua stessa configurazione spaziale possono mutare, anzi mutano, nel tempo.

2. Sistemi territoriali e Strategia di Lisbona

Se questa visione dei processi di sviluppo basata sul ruolo dei sistemi territoriali locali è corretta, possiamo riflettere sulle implicazioni che ne scaturiscono quando si metta in connessione con le linee di azione della politica comunitaria emergenti dalla Strategia di Lisbona. L'obiettivo generale di questa Strategia – dichiarato nel Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 come quello di fare dell'Europa "entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale e rispetto per l'ambiente" – viene successivamente qualificato e precisato con la formulazione di ulteriori orientamenti.

Particolare importanza assumono gli orientamenti che si sono concretizzati nella cosiddetta "*European Initiative for Growth*", basati sul noto rapporto Sapir².

In essa appare dominante la strategia di promuovere la crescita e la competitività attraverso una concentrazione di ingenti investimenti su alcune aree strate-

² Nel luglio 2003 un gruppo di studio indipendente e di alto livello ha consegnato al Presidente della Commissione europea il rapporto *Agenda per un'Europa in crescita. Migliorare il funzionamento del sistema economico UE*. Si tratta di un documento di notevole importanza, che segnerà il dibattito sul futuro dell'Unione. Il rapporto Sapir analizza la *performance* economica europea, stabilendo un'agenda articolata in sei punti e incentrata sia sulle politiche comunitarie (microeconomiche, macroeconomiche e di solidarietà), sia sui modi di governo e sugli strumenti (*governance* economica e bilancio comunitario). Tale agenda è finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di crescita sostenibile, di una maggiore e meno precaria occupazione, di mantenimento della stabilità dei prezzi e di potenziamento della coesione economica e sociale all'interno di un'Unione allargata [N.D.R.].

giche: l'energia, i trasporti, le reti di comunicazione elettronica, lo sviluppo del capitale umano, la ricerca scientifica concentrata sulle nanotecnologie, i laser di nuova generazione, l'idrogeno come nuova fonte di energia, l'elettricità, le tecnologie spaziali.

La selezione dei progetti, basata sulla bontà delle proposte, potrebbe sembrare quindi uno strumento per ottimizzare l'allocazione delle risorse rispetto all'obiettivo della competitività europea, trascurando la diffusione territoriale dello sviluppo o, più precisamente, il ruolo, le potenzialità e i bisogni dei territori dello sviluppo. Ma a questo proposito si possono formulare due osservazioni.

La prima è che la riformulazione della politica di coesione comunitaria, indirizzata, come è ribadito nel Secondo Memorandum Italiano, "ad accrescere la competitività dei territori dell'Unione che presentano una sottoutilizzazione delle proprie risorse, non a compensare con aiuti di Stato i divari di sviluppo", si rivolge alle regioni d'Europa e non ai Paesi. Questo già introduce una chiara specificazione delle unità territoriali di riferimento, anche se non risolve il problema dell'individuazione delle aree destinatarie degli interventi, né dei soggetti istituzionali gestori delle politiche. I secondi sono più facilmente individuabili nelle Regioni amministrative, ma, essendo tali ripartizioni diverse da Paese a Paese ed essendo ipotizzabili diverse aggregazioni di enti locali, il problema della molteplicità dei soggetti gestori delle politiche pubbliche resta aperto e si collega comunque a quello delle relazioni tra Regioni e Stato centrale, da un lato, e tra Regioni ed istituzioni sub-regionali, dall'altro.

La seconda osservazione è che proprio l'accentuazione del criterio della competitività e della selezione presente nella "*European Initiative for Growth*" fa diventare fondamentali e veramente strategiche le caratteristiche dei sistemi territoriali locali. Se i finanziamenti e gli investimenti previsti dalla "*Initiative*" devono andare nei territori più competitivi, risulta evidente il ruolo delle politiche dei sistemi territoriali locali per esaltarne i fattori di competitività. Ciò, evidentemente, non risolve il problema della coesione, ovvero della riduzione delle disparità territoriali, ma sollecita i governi locali ad individuare e a creare le condizioni territoriali che rendano possibile l'attuazione della Strategia di Lisbona.

Se prendiamo in considerazione gli obiettivi quantitativi che la Strategia di Lisbona si prefigge di conseguire entro il 2010, vediamo la posizione dell'Italia ancora significativamente lontana. Ricordiamo che gli obiettivi sono: tasso di occupazione generico, 70%; tasso di occupazione femminile, 60%; tasso di occupazione dei lavoratori anziani, 50%; spese per ricerca e sviluppo, 3% del PIL. Secondo gli ultimi dati Eurostat³, i valori per l'Italia sono rispettivamente del

³ Eurostat, *Structural indicators*, 2006.

58,4%, del 46,3%, del 32,5% e dell'1,1%. Ancora più significativi sono i dati riguardanti l'economia della conoscenza. A parte il dato sulla spesa in ricerca e sviluppo, si possono menzionare i dati sulla quota di laureati in materie scientifiche (10,1% contro la media europea a 25, del 12,7%); la percentuale di popolazione con istruzione terziaria (12,2% contro il 22,8% della media europea); il tasso di penetrazione della banda larga (9,5% contro 10,6% della media europea); la spesa in ICT (5,3% contro 6,4% della media europea); l'esportazione di prodotti di alta tecnologia (7,1% contro 18,4% della media europea); il numero di brevetti per milione di abitanti (87,3% contro 136,7% della media europea)⁴. Come è ampiamente noto, tutti questi parametri mostrano una situazione ancora peggiore se, disaggregando i dati per aree territoriali, si mettono a fuoco i valori relativi alle regioni del Mezzogiorno d'Italia. Viene quindi in evidenza la problematicità dell'elemento territoriale in relazione alla Strategia di Lisbona.

In vari documenti dell'Unione europea viene sottolineato il legame tra la Strategia di Lisbona e il ruolo del territorio. Già nella "raccomandazione" della Commissione dell'aprile 2005, che intende rilanciare la Strategia di Lisbona focalizzando l'impegno prioritario sulla crescita e l'occupazione, vengono suggerite delle "*integrated guidelines for growth and jobs*" che consentono di legare gli obiettivi di Lisbona alle dinamiche del territorio. Esse sono raggruppate in tre capitoli: linee guida macroeconomiche, linee guida microeconomiche e linee guida per l'occupazione⁵. Ma le 23 linee guida ivi indicate sono talmente generali (es. "promuovere un'efficiente allocazione delle risorse", oppure "contribuire ad una solida base industriale", oppure ancora "espandere e migliorare gli investimenti in capitale umano") da non poter essere considerate di grande utilità per individuare i reali e specifici fattori di carattere territoriale che possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

Più precise sono le considerazioni contenute nella *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*⁶ e negli *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione per il 2007-2013*⁷ in cui si dice esplicitamente che le politiche di coesione territoriale possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona in molti modi. In particolare la Comunicazione della Commissione europea n. 299, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, del luglio 2005, ne individua sette:

⁴ Inno-metrics, *European innovation scoreboard*, 2006.

⁵ Commissione europea, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione* [COM (2005) 141 def.], 12.04.2005.

⁶ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles [COM (2004) 107 def.], febbraio 2004.

⁷ Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione* (GUCE L291, 21.10.2006).



- concentrare gli investimenti in settori ad alto potenziale di crescita;
- concentrare gli investimenti sui “motori” della crescita e dell’occupazione (capitale fisico e umano);
- promuovere azioni volte a migliorare la *governance*;
- promuovere un approccio integrato alla coesione territoriale;
- mobilitare risorse complementari (aggiuntività);
- sostenere strategie coerenti di medio e lungo termine;
- sviluppare sinergie e complementarità con le altre politiche comunitarie.

Ancora, si afferma che “affinché l’Unione possa raggiungere gli obiettivi di Lisbona, tutte le regioni, e in particolare quelle in cui il potenziale di crescita di occupazione e di produttività è più alto, hanno un ruolo da giocare”.

Gli Orientamenti strategici per la politica di coesione approvati dal Consiglio europeo ruotano attorno alle tre seguenti priorità:

- accrescere l’attrattività degli Stati membri, delle regioni e delle città attraverso una maggiore accessibilità e il miglioramento del livello e della qualità dei servizi;
- incoraggiare l’innovazione, l’imprenditorialità e la crescita dell’economia della conoscenza, attraverso la ricerca e l’innovazione, includendo le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione;
- creare più posti di lavoro e migliori, attirando un maggior numero di persone nell’occupazione o nella attività imprenditoriale, migliorando l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando l’investimento in capitale umano.

Le tre priorità si declinano poi nei seguenti obiettivi:

- in relazione alla prima priorità: espandere e migliorare le infrastrutture dei trasporti; rafforzare le sinergie tra protezione ambientale e crescita; correggere l’uso intensivo delle risorse energetiche tradizionali;
- in relazione alla seconda: aumentare e finalizzare meglio l’investimento in Ricerca e Sviluppo Tecnologico; favorire l’innovazione e promuovere l’imprenditorialità; promuovere per tutti la società dell’informazione; migliorare l’accesso alla finanza;
- in relazione alla terza: realizzare politiche del lavoro finalizzate alla piena occupazione; migliorare la produttività del lavoro e rafforzare la coesione territoriale e sociale; migliorare l’incontro con i bisogni del mercato del lavoro; promuovere la flessibilità del lavoro combinata con la sicurezza; espandere e migliorare l’investimento in capitale umano; adeguare i sistemi formativi in risposta ai nuovi bisogni di competenze; accentuare la *capacity building* per la gestione delle politiche pubbliche; tutelare adeguatamente la salute della forza lavoro.

3. Quattro elementi cruciali del rapporto fra territorio e innovazione



32

Da quanto sopra esposto si possono ricavare quattro elementi cruciali per lo sviluppo della Strategia di Lisbona, che si caratterizzano per una forte localizzazione nel territorio e possono esserne considerati come i fondamentali fattori di competitività: si tratta del capitale umano, del capitale sociale, delle infrastrutture materiali e immateriali, della *governance* e della struttura istituzionale.

Le caratteristiche che questi quattro fattori assumono a livello locale rivestono un'importanza straordinaria: da loro dipende se un territorio è in grado di sviluppare processi di sviluppo e di far radicare oppure di espellere i flussi di capitale, di investimenti, di conoscenza, di innovazione che ormai circolano nello scenario economico a livello globale.

Quando si parla di capitale umano, nel tradizionale linguaggio economico si intende tutto ciò che riguarda l'uomo nella sua capacità di essere "fattore di produzione", e quindi, quando si fa riferimento alla crescita del capitale umano, si intende l'accumulazione di quelle capacità che consentono di aumentarne la produttività. Tale processo di accumulazione, peraltro, non può intendersi, particolarmente in una società in rapida evoluzione come la nostra, come una progressiva acquisizione di saperi codificati e routinari, ma piuttosto come una permanente individuazione di adeguate strategie di risposta ai cambiamenti del sistema attraverso l'approfondimento dei vari saperi (tecnici, pratici, relazionali, ecc.)⁸; approfondimento perseguito mediante una metodologia basata sul *problem framing* e sul *problem solving*.

Vanno messi accuratamente a fuoco i termini nei quali si sviluppa la relazione tra formazione del capitale umano e processi economici nei sistemi locali. In particolare, bisogna esplorare tutte le implicazioni del superamento di quella connessione semplicistica che vede nella formazione il solo compito di rispondere alla domanda di lavoro, per giunta spesso identificata con la domanda di specifiche "figure professionali" staticamente definite. In realtà, compito della formazione del capitale umano è creare quelle competenze che sono in grado di promuovere l'evoluzione del sistema economico locale, la crescita di produttività e quindi la stessa trasformazione della domanda di lavoro. In quei sistemi locali dove la domanda di lavoro porta i segni dell'arretratezza del sistema economico, limitarsi a rispondere alle esigenze della domanda potrebbe costituire una trappola insuperabile per lo sviluppo locale. Al contrario, la formazione di competenze proiettate verso una dinamica evolutiva e in continuo cambiamento

⁸ Loasby B., *Knowledge, institutions and evolution in economics*, London 1999.



di professioni e mansioni può valere a rompere questa trappola⁹. Nel quadro di questa interpretazione più ampia del ruolo della formazione del capitale umano, bisogna approfondire e verificare in termini operativi la prospettiva della formazione permanente (*life long education*) e la realizzazione di un raccordo e di un coordinamento organico tra tutti i soggetti e tutte le risorse operanti in questo campo (dalla scuola di base ai centri di formazione professionale, dall'università a tutte le altre diverse strutture, organizzazioni e risorse dotate di valenze formative), per costituire e governare un sistema integrato di formazione a livello locale collegato alle grandi direzioni strategiche individuate per lo sviluppo del territorio.

Ma c'è un secondo profilo particolarmente rilevante del capitale umano che va richiamato, ed è quello ritagliato nell'ambito dell'organizzazione produttiva. Sebbene questo profilo emerga principalmente come problema di relazioni industriali e di gestione delle "risorse umane" all'interno delle imprese, esso va visto, tuttavia, anche come fattore dinamico dell'organizzazione produttiva dei sistemi territoriali. In un mondo in cui l'utilizzo delle risorse umane appare caratterizzato da estrema mobilità e flessibilità (come riflesso dei processi continui di ristrutturazione produttiva e del paradigma della specializzazione flessibile), l'ottimizzazione dell'uso del fattore lavoro, o più in generale delle risorse umane, viene a configurarsi non più come un problema della singola azienda, ma dell'intero sistema produttivo, e specificamente di ciascun sistema locale, specialmente laddove esso è caratterizzato da una rete integrata di unità produttive di piccole e medie dimensioni e da un'elevata mobilità del lavoro. Parti sociali e istituzioni di governo del mercato del lavoro devono cooperare in una gestione efficace della mobilità e della crescita qualitativa della forza lavoro.

Un terzo profilo attiene alla relazione tra capitale umano e sviluppo. Non tutto è chiaro, purtroppo, sul piano empirico a proposito di questa relazione¹⁰. Molte delle ambiguità nascono dall'inadeguatezza degli indici di istruzione assunti come indicatori della formazione di capitale umano. Sul piano teorico, invece, il capitale umano, assieme al progresso tecnico, è ormai considerato l'elemento base di tutti i modelli di crescita endogena e l'investimento in capitale umano viene considerato come il fattore strategico. Esso è alla base del passaggio da economie di scala e rendimenti marginali decrescenti (tipici dei vecchi modelli neoclassici) a economie di scala e rendimenti crescenti (tipici dei modelli di crescita endogena). In questa prospettiva, il capitale umano contribuisce alla crescita non solo come fattore di aumento della produttività del lavoro ma, trasversal-

⁹ Fadda S., *Sviluppo locale, occupazione e implicazioni formative*, Milano 2000.

¹⁰ Krueger A., Lindahl M., *Education for Growth: Why and for Whom?*, in "Journal of Economic Literature", 2001, n. 4.

mente, come fattore di aumento della *total factor productivity*, attraverso la sua influenza sui tassi di innovazione. È stata infatti riscontrata empiricamente una relazione diretta tra livello del capitale umano e processi di diffusione dell'innovazione. È bene ricordare che secondo i dati della contabilità della crescita stimati per il periodo 2000-2004, il contributo della *total factor productivity* in Italia è stato non solo basso, ma addirittura negativo (-1,1), con l'effetto di ridurre allo 0,9% il tasso di crescita che sarebbe invece stato pari al 2% in virtù dell'incremento nell'uso di capitale e lavoro se la TFP fosse rimasta semplicemente invariata¹¹.

Infine, nello spirito suggerito dai lavori del premio Nobel A. Sen, una diversa, più ampia interpretazione della nozione di "capitale umano" può essere intravista: quella non già di "capitale" come fattore di produzione, ma piuttosto come somma di *capabilities* che definiscono la capacità degli individui di compiere scelte coerenti con tavole di valori piuttosto evolute; cioè, per usare un termine di Sen, con tavole di "preferenze di ordine superiore"¹².

Il secondo fattore di sviluppo fortemente localizzato è costituito dall'insieme di infrastrutture e tecnologia. È piuttosto evidente che le infrastrutture fisiche siano specificamente legate a un territorio, ma lo sono anche le infrastrutture cosiddette immateriali. Ormai gli studi più recenti mostrano che la diffusione delle innovazioni avviene proprio, si può quasi dire, per cerchi concentrici, che partono da un epicentro geografico e si diffondono per relazioni di prossimità; alcuni hanno coniato in proposito il termine di "regioni innovative", i francesi hanno parlato di *milieu innovateur*. Gli elementi costitutivi dell'"ambiente innovativo" si accumulano nel tempo e caratterizzano specificamente ciascun sistema locale; esistono ambienti locali specifici più o meno capaci di catalizzare la produzione e la diffusione di conoscenza e di innovazione. Sebbene le moderne tecnologie abbiano in qualche modo alterato il concetto di spazio-distanza a favore dello spazio-sistema, i sistemi nei quali si svolgono tali processi sono però radicati in specifici contesti territoriali all'interno dei quali si materializzano strette interazioni fra le imprese, mobilità di forza lavoro, circolazione di conoscenze e di *know-how*, interazione tra produttori e fruitori delle innovazioni, generali processi di *spill-over* e di *spin-off* tecnologico e imprenditoriale¹³.

¹¹ Groningen Growth and Development Centre, *Total Economy Growth Accounting Database*, 2005.

¹² Sen A., *Capability and Well-being*, in Sen A., Nussbaum M. (eds), *The Quality of Life*, Oxford 1997.

¹³ Hotz-Hart B., *Innovation networks, Regions and Globalisation*, in *The Oxford book of Economic Geography*, Oxford 2000.

Oltre a questo, però, un ruolo importante è giocato dall'infrastruttura tecnologica, cioè dalla tecnologia applicata a favorire le interconnessioni, le relazioni tra i diversi agenti economici, tra i diversi soggetti del territorio. L'infrastruttura tecnologica deve essere funzionale alla costituzione delle "reti": le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono importanti per consentire che i molteplici attori pubblici e privati presenti nel territorio operino come "sistema" e non come semplice addizione di singoli.

Quando parliamo di infrastrutture dobbiamo distinguere tra infrastrutture generiche, destinate a servire la totalità della popolazione (trasporti, rete viaria, rete idrica, rete di telecomunicazioni, ecc.) e infrastrutture specifiche, destinate invece a servire specifici bisogni di specifici sistemi produttivi legati a specifiche aree territoriali.

In entrambi i casi è necessario sostituire alla visione "offerta" delle infrastrutture, quasi sempre prevalente, una visione in cui la domanda giochi un ruolo trainante. La domanda di infrastrutture, sia generiche che specifiche, non può che emergere da un progetto di sviluppo del territorio, e questo a sua volta, nell'ottica dello sviluppo locale, deve prodursi attraverso la partecipazione dei soggetti operanti nel territorio. Tali aspetti vanno colti in un'ottica di sistema per poter offrire una base adeguata per la valutazione e la ricalibrazione delle politiche di infrastrutturazione "appropriata" di ciascun territorio.

Se ciò vale per le infrastrutture materiali, ancor più forte deve essere l'accento da porre sulle infrastrutture immateriali, cioè su quella infratecnologia (*information and communication technology*) che consenta la realizzazione delle interconnessioni tra le imprese e la costituzione delle reti sistemiche, nonché il legame tra sistemi locali e sistemi più ampi¹⁴.

Il terzo fattore di sviluppo fortemente localizzato è il capitale sociale. Per capitale sociale si intende (in forma sintetica, ma in proposito esistono diverse formulazioni) quel complesso di modelli di comportamento, di valori, di relazioni di fiducia, di capacità organizzative e di atteggiamenti che sono patrimonio di una collettività e che qualificano l'ambiente sociale nel quale gli agenti economici operano. In esso si può includere praticamente l'intero assetto istituzionale, inteso sia come insieme di norme formali e informali di comportamento, sia come insieme di organizzazioni locali che veicolano i processi di coordinamento e di cooperazione tra gli agenti economici. Una crescita del capitale sociale è condizione di maggiore efficienza dei mercati, è condizione per la riduzione dei

¹⁴ Si vedano, in questa prospettiva, le osservazioni contenute in Chiarvesio M., *Le tecnologie di rete nei distretti industriali del Nord-Est dopo la new economy*, in "Economia e Società Regionale", 2000, n. 3.

costi di transazione negli scambi economici, favorisce i processi di cooperazione, quindi è un fattore in grado di rafforzare il livello di attività economica e i processi di sviluppo. Come è noto, il primo ad evidenziare l'importanza del capitale sociale fu Tocqueville, anche se la sua visione era circoscritta alle reti associative quali espressioni di relazioni di fiducia e di cooperazione, generatrici di democrazia e di sviluppo economico. Seppure con qualche controversia, la convinzione che il capitale sociale sia un elemento che favorisce il funzionamento dei mercati, la crescita economica e il miglioramento della qualità della vita è a tutt'oggi largamente diffusa tra gli studiosi¹⁵.

Va notato che talvolta effetti distorsivi e ritardanti possono promanare da tali reti associative, ma si tratta appunto di casi devianti di *lobby* eccessivamente potenti e incentrate su interessi forti e particolaristici. A livello dei sistemi territoriali locali si devono trovare adeguate modalità per contribuire alla creazione, o al rafforzamento, del tessuto relazionale, della base di consenso, della mediazione di interessi, dei processi di confronto e di dialogo, delle relazioni di fiducia, delle convergenze sugli obiettivi tra le parti sociali e tutti gli attori sociali. Con riferimento a queste prospettive, dialogo sociale, concertazione, partenariato, sono tutti termini che devono riempirsi di contenuti concreti alla luce della necessità di accumulare il capitale sociale necessario per uno sviluppo sostenuto e sostenibile.

Il quarto fattore di sviluppo fortemente localizzato è dato dalle istituzioni economiche e dalla *governance*. Tutti hanno una qualche idea dell'influenza che le istituzioni amministrative esercitano sullo svolgimento dell'attività economica e quindi sui processi di sviluppo. Minor consapevolezza sembra invece esistere circa l'influenza che sui processi economici e sulle stesse istituzioni formali esercita quel complesso di *routine* comportamentali e di modelli di relazioni tra gli agenti, che possono considerarsi come "istituzioni informali"¹⁶.

Eppure, non è difficile richiamare alcuni esempi di ostacoli ai processi di sviluppo locale costituiti da istituzioni economiche peculiari ad alcuni territori. Un primo esempio è dato dall'incertezza e dalla confusione sui diritti di proprietà. La tortuosità delle disposizioni legislative, i diversi notabilati, i poteri costituiti di varia natura, le discrezionalità e gli arbitrii di vario genere offuscano titolarità e contenuti dei diritti di proprietà e ne rendono difficile il rispetto. Nonostante le disposizioni legislative siano generalmente le stesse in tutto il territorio nazionale, molto diversi sono gli effettivi modelli di comportamento posti in essere a

¹⁵ Dasgupta P., Stiglitz J. (eds.), *Social Capital: a Multifaceted Perspective*, World Bank, 1999.

¹⁶ In proposito: Fadda S., *Economic Development and Institutional Change: a new frame for analytical and policy purposes*, EAEPE Conference on Developing Economies, Multiple Trajectories, Multiple Developments, Istanbul, nov. 2006.

livello locale (le istituzioni informali) e questo realmente fa la differenza. Non è difficile rendersi conto delle difficoltà che l'incertezza sui diritti di proprietà genera nell'esercizio delle attività di impresa, nelle decisioni di investimento, nell'attività di stipulazione dei contratti di ogni genere, nell'organizzazione del lavoro di fabbrica, nelle relazioni industriali e in genere in tutta la vita civile. In sintesi, come dice il premio Nobel North, "un inefficiente sistema dei diritti di proprietà rappresenta un forte ostacolo allo sviluppo economico".

Un secondo esempio è dato dal sistema di premi e di penalità che le istituzioni assegnano al comportamento degli agenti. Le decisioni degli agenti sono influenzate dalle matrici di premi e di sanzioni che le istituzioni rappresentano, pertanto le istituzioni possono costituire potenti incentivi o disincentivi all'efficienza delle attività produttive e ai processi di sviluppo economico. In quei territori dove sono presenti vari sistemi di protezione di attività inefficienti, restrizioni alla concorrenza, sussidi concessi in termini di assistenzialismo deterioro, vantaggi accordati a comportamenti tutt'altro che imprenditoriali e così via, si determina una sorta di selezione avversa che sviluppa negli agenti economici delle "professionalità" non propriamente legate all'esaltazione della produttività e non spendibili (anzi, decisamente penalizzanti) in un sistema che integrandosi nell'Europa vede cadere le barriere alla concorrenza.

Un terzo esempio è dato dal *rent seeking*, ossia dalla ricerca di posizioni di rendita da parte di coloro che si servono della titolarità di funzioni pubbliche per accumulare ricchezza e potere dissipando risorse economiche dello Stato. Questo "modello di comportamento" ha una diffusione capillare in molte realtà, locali e non. La personalizzazione della contrattazione politica per l'accesso alle risorse economiche, la costituzione di enti, organismi e uffici finalizzati alla rendita e non all'attività produttiva, l'adozione di una funzione obiettivo divergente dall'interesse pubblico sono sotto gli occhi di tutti. Questi fenomeni possono avere potenti effetti distorsivi (oltre che corruttivi) e possono impedire l'innesto di processi di sviluppo.

Tralasciamo il ruolo della criminalità e, guardando al lato positivo, ricordiamo invece la categoria delle relazioni di fiducia. Come già sottolineava Arrow, la presenza di relazioni di fiducia migliora il funzionamento del mercato. I costi di transazione si riducono, cresce l'affidabilità, si costruiscono rapporti economici di lungo periodo. Tutto questo viene meno quando non ci sono relazioni di fiducia. La loro assenza crea inoltre un drastico squilibrio tra competizione e cooperazione, che colloca le relazioni tra gli agenti economici su un piano poco funzionale allo sviluppo.

Una politica di sviluppo del territorio deve, quindi, incorporare una politica del cambiamento istituzionale, finalizzata a rendere le istituzioni economiche (intese nel senso che si è detto) favorevoli allo sviluppo. L'assenza di questa com-

ponente è sicuramente una delle principali ragioni di insuccesso delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Il comportamento della pluralità di agenti di un sistema economico deve essere coordinato verso il raggiungimento dei comuni obiettivi socioeconomici, senza dissipare risorse; realizzare tale coordinamento è il compito della politica economica. Ma le modalità di coordinamento tradizionalmente contrapposte, quella gerarchica e quella di mercato, devono oggi essere superate da quella che è la nuova visione della *governance*.

Questo è richiesto da due elementi fondamentali che oggi caratterizzano i sistemi economici. Il primo è dato dalla loro complessità. La presenza di una grande molteplicità di attori e di sedi decisionali, la pluralità delle interazioni tra di essi, la assenza di concatenamenti causali deterministici, la natura evolutiva dei processi di sviluppo, la presenza di comportamenti strategici negli attori, rendono assai difficoltosa una funzione di governo basata sulla gerarchia o sul mercato.

Il secondo è dato dai limiti di natura cognitiva. L'incompletezza dell'informazione, la sua distribuzione asimmetrica, la dispersione della conoscenza in una grande pluralità di soggetti, la molteplicità dei canali di circolazione della conoscenza e la stessa molteplicità delle sue forme colpiscono alla radice l'efficienza dei meccanismi di coordinamento sia di mercato, sia di carattere gerarchico.

La forma di *governance* che si rende necessaria in tale contesto è quella che altrove ho definito "*governance* interattiva", o "*reticolare*"¹⁷, la quale consiste sostanzialmente nel realizzare il coordinamento attraverso una dinamica di interazione tra i soggetti del sistema, coinvolgendoli nell'individuazione degli obiettivi e nelle forme di cooperazione per il raggiungimento di tali obiettivi. Tale forma di *governance* si specifica in due funzioni di coordinamento, l'una verticale, con riferimento ai diversi livelli istituzionali e territoriali, l'altra orizzontale, con riferimento ai diversi elementi di uno stesso livello, sia nell'ambito di un medesimo sistema, sia tra i diversi sistemi territoriali locali.

4. Metodologie di intervento

Operare a livello locale su questi fattori presuppone una metodologia basata su quattro pilastri fondamentali.

Il primo pilastro è costituito dalla conoscenza dei processi reali che si svolgono nel territorio. Bisogna chiedersi se ciò che realmente avviene nei sistemi locali, le dinamiche che si sviluppano nel territorio, le catene consequenziali cui gli

¹⁷ Fadda S., *Governance territoriale e Progettazione Integrata*, in Deidda D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, Roma 2003.



agenti danno luogo siano adeguatamente conosciute. A questo proposito non si presenta soltanto il problema del grado di disaggregazione territoriale dei dati, che già è una questione di notevole portata, ma anche quello della natura stessa dei dati. Generalmente si dispone di dati che mostrano fotografie statiche di situazioni differite nel tempo. Il loro confronto mostra che cosa è cambiato, ma non come è cambiato; e ciò non costituisce una base sufficiente per progettare efficaci azioni di governo e di sviluppo, perché offre solo immagini di statica comparata, mentre in realtà ciò che serve è conoscere i processi, cioè sapere quale sequenza di reazioni si genera tra i comportamenti degli agenti economici, le risorse e le funzioni che costituiscono il sistema locale, quale nesso causale intercorre nella successione di eventi che formano la vita del sistema. È lì, infatti, che si deve intervenire con le politiche, se si vogliono veramente innescare o rafforzare dinamiche di sviluppo, ed è anche lì che bisogna guardare per monitorare e valutare l'impatto delle azioni sul sistema economico.

Per conoscere questi processi occorre un tipo di conoscenza di carattere "relazionale" (cioè, bisogna viverci dentro per percepirli), ma occorre anche una metodologia più sofisticata sia sotto il profilo degli indicatori dei processi rilevanti, sia sotto il profilo del trattamento dei dati. Ormai questa problematica sta diventando sempre più urgente, sia per gli specialisti della raccolta e dell'elaborazione dei dati, sia per i decisori (*policy maker* e imprese).

Il secondo pilastro consiste nell'adozione della prospettiva della "programmazione strategica". Questo è un concetto che rimane talvolta ancora ambiguo, articolato e differenziato, su cui esistono visioni diverse. La programmazione strategica implica l'abbandono della programmazione tradizionale, caratterizzata dalla netta distinzione tra due fasi: la fase della creazione di un progetto definito in tutte le sue fasi temporali e quella, successiva e meramente esecutiva, della realizzazione nel tempo di questo progetto. Nella programmazione strategica non è così: nella prima fase si ha l'individuazione degli obiettivi da raggiungere e la definizione del progetto, mentre nelle successive non si prevede soltanto la realizzazione delle azioni precedentemente disegnate e programmate, ma un continuo aggiustamento degli strumenti e degli interventi per realizzare l'obiettivo e, al limite, una rimodulazione degli stessi obiettivi. Siccome a mano a mano che si sviluppano le azioni cambiano gli scenari (non solo per lo scorrere del tempo, ma anche per effetto delle azioni compiute), allora bisogna aggiustare continuamente strumenti e strategie in considerazione del risultato conseguito dalle azioni precedenti e della distanza che separa ancora la situazione dall'obiettivo finale. Quindi, programmazione strategica significa non scindere il momento della programmazione dal momento della realizzazione, ma costruire e aggiustare progressivamente progetti ed azioni in funzione degli obiettivi condivisi e della evoluzione degli scenari. Si è detto "obiettivi condivisi", e questa è un'altra caratte-



ristica della programmazione strategica: l'identificazione degli obiettivi sulla base di un consenso tra i soggetti protagonisti, tra le parti sociali, e quindi attraverso un processo di mediazione, di convergenza progressiva che si ottiene rimodulando azioni, alleanze e coalizioni di interessi a seconda del mutamento dello scenario.

La programmazione strategica richiede comunque un *set* di obiettivi e un *set* di strumenti organizzati attorno ad una strategia unitaria; non sempre il territorio riesce ad esprimere tutto ciò, proprio perché questo richiede un'attività di valutazione e di selezione dei possibili interventi. Appare evidente come tale prospettiva confligga con ogni ipotesi di "sistemi automatici" di incentivi, i quali sono per definizione la negazione della specificità dei piani di azione e generalmente si dirigono ai singoli agenti economici piuttosto che al sistema nel suo complesso, per incidere sui processi che in esso si sviluppano.

Un terzo pilastro è quello del partenariato. Sulla necessità del partenariato convergono ormai valutazioni e raccomandazioni provenienti da diverse sedi nazionali, comunitarie e persino da organizzazioni mondiali. Tuttavia molti problemi devono essere ancora approfonditi in relazione agli specifici contesti locali. Se nell'ambito del cosiddetto partenariato istituzionale si possono generalmente registrare buoni progressi, non così è, in genere, nell'ambito del partenariato economico-sociale. Ma il partenariato nei suoi contenuti sostanziali non si realizza per obbligo di legge. Perché esso venga attuato in senso sostanziale, sono necessarie alcune condizioni, la cui realizzazione dovrebbe costituire oggetto di attenta riflessione e di impegno nei diversi sistemi locali.

Una prima condizione fondamentale è che i soggetti coinvolti percepiscano l'utilità della realizzazione del partenariato: ciò richiede che ciascuno di essi possieda una chiara visione dei costi, degli impegni e della responsabilità che la partecipazione comporta, ma anche una chiara visione del "guadagno", sia in termini aggregati che in termini di specifica appropriabilità. Questa intesa tacita sulle variabili distributive del partenariato riguarda non soltanto il ritorno economico, ma anche tutta una serie di altre variabili, che vanno dal ritorno di immagine al peso decisionale, dal reciproco riconoscimento di ruolo alla mediazione degli interessi. Se i soggetti non colgono l'esistenza di un vantaggio dall'adozione del metodo partenariale o avvertono uno squilibrio nel riconoscimento di ruolo, cominciano a percepire un senso di inutilità oppure una sensazione di esclusione che scoraggia una partecipazione effettiva.

Una seconda condizione perché la partecipazione sia effettiva e produca risultati utili è che i partecipanti ai processi partenariali siano in possesso di competenze tecniche e di adeguata conoscenza dei problemi, del contesto, delle procedure e delle discipline di cui si tratta. L'assenza di questa condizione genera non solo un'emarginazione (e quindi sensazione di inutilità) dei soggetti che ne sono

affetti, ma anche un disturbo, anziché un contributo, all'efficiente svolgimento e all'operatività dei processi decisionali. Ne consegue che una grande attenzione va posta ad iniziative formative mirate a costruire progressivamente competenze adeguate in capo ai soggetti coinvolti nel partenariato.

Una terza condizione riguarda, infine, la presenza di due requisiti strutturali nel meccanismo di partecipazione partenariale. Il primo è costituito dalle relazioni di fiducia tra i soggetti, il secondo dalla chiara definizione dei ruoli. Le relazioni di fiducia vanno considerate come caratteristiche strutturali: non tanto come semplice proiezione di atteggiamenti psicologici, quanto come conseguenza di meccanismi che regolano i rapporti all'interno delle procedure partenariali. I modelli ricavabili dalla teoria dei giochi ripetuti suggeriscono che queste relazioni emergono come soluzioni di equilibrio nel corso di sequenze di scelte in cui gli attori tengono in massima considerazione la reputazione. Esse si costruiscono pertanto attraverso la verifica della reciproca affidabilità degli impegni assunti, la trasparente circolazione dell'informazione, la presenza di strumenti di garanzia dell'adempimento delle obbligazioni contratte.

Il secondo requisito è che siano chiaramente delineati i diversi livelli territoriali e le diverse fasi (diagnostica, progettuale, gestionale, di monitoraggio, valutativa) nelle quali i processi partenariali vengono attivati, e che siano chiaramente definiti per ciascuna fase: i soggetti partecipanti, la funzione (politica o tecnica), il relativo peso, le modalità e il ruolo della partecipazione (informativo, consultivo, decisionale). Garantire il soddisfacimento di questi requisiti significa affrontare e risolvere numerosi problemi di ordine tecnico, ma anche problemi di maggiore spessore politico, quale quello della "rappresentatività" dei diversi soggetti collettivi e quello della "istituzionalizzazione" o meno del partenariato, vale a dire della formale regolazione, più o meno dettagliata, della composizione dei "tavoli" partenariali e delle procedure di funzionamento.

Un quarto pilastro è costituito dalla *governance*. Nell'attuale scenario competitivo è ormai chiaro che le *chance* dei sistemi territoriali si giocano proprio in termini di capacità di realizzare efficienti forme di *governance*. La complessità dei sistemi complica notevolmente i problemi di "coordinamento" e pone l'esigenza di una *governance* interattiva, reticolare, partecipata; ma proprio dalla bontà del coordinamento dipende la *performance* economica sia dei singoli agenti, sia del sistema in quanto tale. La dimensione verticale del coordinamento contiene ancora aspetti non risolti (o almeno affrontati con differenti modalità nei diversi contesti) relativamente ai rapporti tra Stato e Regioni e tra Regioni ed enti locali. La dimensione orizzontale presenta anch'essa problematiche aperte con riguardo alle modalità di coordinamento e cooperazione tra i diversi enti locali e tra le diverse istituzioni locali, ma anche con riferimento alla ridefini-



zione del rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati e dei loro rispettivi ruoli. Sebbene queste siano problematiche di grande rilievo, particolarmente urgente sembra però la necessità di risolvere un problema che potrebbe chiamarsi di “governo delle intersezioni”. Non esiste attualmente alcun soggetto, né alcun organismo, che si faccia carico di coordinare, organizzare, “mettere a sistema” tutte le azioni, gli interventi e i programmi di diversa provenienza che si intersecano nell’ambito di uno stesso territorio. Eppure un gran numero di intersezioni si sviluppa nei medesimi ambiti territoriali tra diverse amministrazioni (per esempio, istruzione, sanità, lavori pubblici, ecc.), tra diverse scale operative (dimensione nazionale, regionale, locale), tra diverse dimensioni temporali (orizzonti temporali differenziati), tra diverse tipologie (interventi ordinari, interventi straordinari, diversi strumenti della programmazione negoziata), tra diversi soggetti istituzionali locali (Comuni, Province, Comunità Montane, ecc.). Questa molteplicità di azioni, di soggetti e di prospettive di intervento che attraversano un territorio costituisce spesso una boscaglia amministrativa, programmatica e procedurale inestricabile e richiede di essere governata per garantire coerenza e sinergie. Si presentano a questo proposito due problemi. Uno di ordine sostanziale e uno di ordine formale. Il problema sostanziale consiste nel trovare un raccordo sul territorio in termini di incastri di diverse geometrie programmatiche e di diversi contenuti facenti capo a competenze diverse. Il raccordo programmatico e operativo deve ovviamente collocarsi dentro una griglia progettuale le cui maglie tengano insieme con flessibilità le diverse azioni. Il problema formale consiste nella creazione di un’architettura amministrativa capace di dare corpo a questa funzione di raccordo. A tale proposito viene talvolta evocata la rivalutazione del ruolo delle amministrazioni provinciali. Questa rivalutazione può essere utile, ma in alcuni casi neanche il perimetro provinciale consente di soddisfare pienamente queste esigenze. Forse bisogna costruire nuove strutture flessibili e partecipate che esprimano una modalità di *governance* del territorio dove tutti i soggetti, con diversi ruoli e diversi pesi, interagiscano, al fine di produrre quel coordinamento tra le azioni e tra gli agenti necessario per raggiungere gli obiettivi condivisi senza dissipare risorse. Forse, piuttosto che creare una nuova ripartizione amministrativa del territorio, un nuovo ente territoriale che congelerebbe nel tempo una coalizione strategico-programmatica di soggetti per sua natura contingente e in rapida trasformazione, bisognerebbe inventare una struttura istituzionale capace di raccordare tutti gli elementi in un’aggregazione dinamica reticolare di cui le amministrazioni locali esistenti, le istituzioni intermedie e tutti gli altri soggetti facciano parte per il tempo in cui si riconoscono in un’espressione territoriale di identità, progetto e alleanza strategica. In ogni caso, bisogna esplorare, confrontare e valutare le diverse soluzioni adottate nei diversi contesti locali.

5. Sussidiarietà e interregionalità



Le politiche dei territori che possono essere concretamente impostate sulla base di un'articolata applicazione di questi criteri hanno tuttavia scarse possibilità di successo se non sono inquadrate in una strategia nazionale, che valorizzi la complementarietà e l'interdipendenza dei diversi sistemi territoriali. Il principio riconosciuto come base per la distribuzione di funzioni tra i diversi livelli è quello della sussidiarietà. Ma questo principio incorpora un'ambiguità tale da legittimare una notevole dose di diffidenza. In realtà, una rigida interpretazione del principio di sussidiarietà potrebbe condurre (e di fatto conduce in molti casi) a due esiti alternativi, entrambi perversi.

Il primo è la cessione di responsabilità, o meglio un progressivo trasferimento di competenze dai livelli inferiori ai livelli superiori, i quali dovrebbero subentrare a mano a mano che la crescente scala delle problematiche richieda un livello più alto di progettazione e di gestione delle politiche. In tal modo, le diverse scale territoriali (da quelle sub-regionali a quelle regionali) si spoglierebbero progressivamente di competenze e della possibilità di influenzare la definizione delle politiche col crescere della scala progettuale e operativa di queste. È chiaro che l'idea stessa di partecipazione al processo decisionale, quindi, tenderebbe ad evaporare.

Il secondo esito è invece una partecipazione apparente, svuotata di sostanza. Sarebbe il caso in cui le definizioni di obiettivi e le scelte strategiche formulate ai livelli inferiori venissero semplicemente aggregate a livello superiore per comporre così programmi, politiche, strategie nazionali ridotte a semplice sommatoria delle scelte e delle linee di azione formulate ai livelli inferiori. Evidentemente così facendo non si avrebbe né una vera strategia (piano strategico) nazionale, né una vera partecipazione.

In considerazione di questo sarebbe bene sostituire il principio della sussidiarietà con quello dell'interregionalità. Il coordinamento multilivello dovrebbe concretizzarsi nella *partecipazione dei livelli inferiori alla definizione delle linee strategiche di scala superiore*. Vale a dire che tutte le Regioni dovrebbero partecipare all'*elaborazione* delle linee strategiche nazionali (e per altro verso i livelli sub-regionali dovrebbero tutti partecipare alla costruzione delle linee strategiche regionali) non limitandosi all'elaborazione di singole strategie regionali, da aggiungere successivamente per "confezionare" un pacchetto-programma nazionale. Una strategia nazionale non è la semplice sommatoria delle scelte regionali; dovrebbe essere una strategia originale pensata dall'insieme delle Regioni, tenendo conto proprio della complementarietà e delle interdipendenze regionali, nonché del quadro economico complessivo nazionale e internazionale e delle relazioni quantitative tra le variabili in gioco. Nell'ambito

delle strategie nazionali così formulate, dovrebbero necessariamente emergere diversi ruoli e diverse specificità di azioni e programmi di sviluppo, a livello centrale e a livello regionale, che valorizzino le potenzialità dei diversi territori. Nell'ambito di questa strategia di rete dovrebbe aver luogo l'incrocio tra filiere e territori e quindi l'individuazione dei nodi regionali e sub-regionali che compongono la rete. Le Regioni del Nord, le Regioni del Centro, le Regioni del Sud dovrebbero pertanto partecipare alla definizione di questo quadro, sia singolarmente sia attraverso aggregazioni intermedie, nel caso si individuino strategie sub-nazionali comuni (per esempio, Regioni del Mezzogiorno che riscoprano necessità di azioni comuni).

È chiaro che, affinché ciò possa avvenire, devono essere soddisfatte due condizioni. In primo luogo, dovrebbe esistere un "centro" capace di svolgere una robusta funzione di *leadership* e di guida di questo processo, incardinandola in un'appropriata sede istituzionale (la localizzazione della quale non si può considerare al momento di facile individuazione; potrebbe essere la Conferenza Stato-Regioni, o un Comitato Interministeriale, o lo stesso Ministero dello Sviluppo, o altro ancora) dove vengano compiute scelte strategiche e lanciati progetti da realizzare, e non soltanto effettuati scambi informativi. Cessata la vecchia funzione di programmazione centralizzata, sarebbe necessario che il Governo centrale sapesse assumere un nuovo ruolo di *leadership attiva* nella nuova articolazione policentrica e decentrata della società.

In secondo luogo, dovrebbero essere manifesti i vantaggi e l'utilità che tale processo di partecipazione interregionale alla definizione di una strategia nazionale genera per tutte le Regioni (in termini di sinergie, di complementarità, di organicità attuative, di allocazione ottimale delle risorse e così via). In assenza di questa percezione è probabile che alcune Regioni non avvertano motivazioni adeguate per partecipare alla costruzione comune di un disegno strategico interregionale e, anzi, se ne allontanino, ripiegando in un isolamento programmatico esasperato.

Se invece si accetta questo quadro, si può suggerire uno schema di ripartizione di ruoli che veda:

- una definizione interregionale di *obiettivi strategici nazionali*, secondo il principio della complementarità tra le aree basata sull'incrocio tra filiere e territori. Ciò dovrebbe costituire un organico quadro di scelte programmatiche, se pure a maglie larghe, nell'ambito della disponibilità delle risorse complessive;
- una pressoché contestuale definizione, a livello regionale e locale, degli obiettivi specifici e degli strumenti attuativi (con particolare attenzione alla coerenza interna del quadro programmatico e gestionale);
- una definizione condivisa di indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei risultati;

- una progressiva verifica e rimodulazione di obiettivi e strumenti col metodo della programmazione strategica;
- una valutazione comune del grado di raggiungimento degli obiettivi, accompagnata da una qualche forma di sanzione inquadrata in un processo di programmazione strategica.



Se questo può essere considerato il processo attraverso cui devono emergere le scelte strategiche sotto il profilo del ruolo dei diversi livelli, bisogna chiedersi come si possa configurare il processo sotto il profilo dei contenuti.

Diciamo subito che i contenuti non possono emergere né da un'automatica *estrapolazione di trend finora seguiti* (il mutamento degli scenari economici è talmente rapido e profondo da invalidare la prosecuzione di taluni *trend* e da imporre tempestivi cambiamenti di strategia¹⁸), né da un automatico *prolungamento di strumenti operativi* (Patti, Leader, Urban, PIT, ecc.) finora adottati con maggiore o minor successo.

L'apprendimento istituzionale conseguito con l'applicazione delle metodologie operative incorporate nella vecchia programmazione negoziata costituisce certamente un capitale che va utilizzato e rafforzato; ma il modo migliore per farlo è quello di impiegarlo nell'interpretare, affrontare e risolvere in maniera nuova i problemi presentati da uno scenario che è in continua evoluzione.

Il rischio da superare è che, anziché verso una chiara strategia interregionale in cui i territori svolgano il loro ruolo in una organica visione integrata di una rete di complementarietà, ci si incammini verso una mera aggregazione di strategie regionali, le quali a loro volta non sarebbero vere strategie regionali, ma semplici aggregati di strategie locali. In tal caso, l'ottica di sistema sarebbe tradita, perché l'idea stessa di sistemi territoriali locali presuppone una concezione di "sistemi di sistemi", all'interno della quale le varie politiche pubbliche non solo devono indirizzarsi ai "sistemi" piuttosto che agli agenti economici singolarmente presi, ma devono esse stesse costituire un "sistema" organico.

¹⁸ Basti pensare alla rapidità con cui in Taiwan si sono costruite politiche pubbliche finalizzate a favorire la sostituzione di coltivazioni di canna da zucchero (dai mercati in crisi) con coltivazioni di orchidee, o con cui in Danimarca, si sono sostituiti gli allevamenti per la produzione di latte (in crisi per le quote comunitarie) con attività di piscicoltura. Di contro, si pensi all'accanimento terapeutico che si registra in Italia, per esempio, nei confronti degli "abiti da sposa" o del "mobile imbottito".

Appendice

Ricerca, sviluppo e innovazione nei Progetti Integrati Territoriali

di Maura Frasca*



47

L'attuazione dei Progetti Integrati Territoriali nelle regioni dell'Obiettivo 1 costituisce un'opportunità interessante per condurre una prima "esplorazione sul campo" del possibile rapporto del territorio (e delle politiche di sviluppo locale) con ricerca, sviluppo e innovazione (RSI). Partendo dalle priorità poste dalla nuova Strategia di Lisbona e dagli orientamenti strategici nazionali¹, si è condotta una breve indagine sui percorsi che la Progettazione Integrata ha intrapreso – *quando* li ha intrapresi – sul tema della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione per lo sviluppo locale. Tale analisi è stata effettuata soffermando l'attenzione su alcuni aspetti specifici dei PIT riguardo all'idea-forza e agli obiettivi strategici, alla composizione del partenariato socioeconomico e all'investimento finanziario programmato su specifiche operazioni.

Gli interventi di RSI nei PIT

Se si prendono in considerazione le risorse programmate dai PIT su specifiche aree di intervento², è possibile individuare un gruppo di quindici PIT che ha destinato una quota delle risorse POR ad interventi ed operazioni (ossia a singoli progetti, secondo la terminologia dei regolamenti comunitari) riguardanti:

* Collaboratrice junior del progetto "Reti per lo sviluppo locale".

¹ Ricordiamo che la "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività" viene individuata dal Quadro Strategico Nazionale del nostro Paese come una delle dieci Priorità tematiche da perseguire con la programmazione 2007-2013. La Priorità si concentra sul rafforzamento e la valorizzazione dell'intera filiera della ricerca e delle reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese e sul capitale umano, con l'obiettivo di innalzare il livello delle competenze e conoscenze scientifiche e tecniche nel sistema produttivo e nelle istituzioni. Il QSN definisce questa Priorità alla luce di una diagnosi molto critica sulla situazione della RSI in Italia, che è caratterizzata dalla bassa qualità del capitale umano; dalla scarsa innovazione imprenditoriale nei processi, nell'organizzazione e nei prodotti; dall'inadeguatezza dei servizi di pubblica utilità; da un mercato dei capitali inefficiente, che ostacola gli investimenti delle imprese in ricerca e innovazione. Si veda: *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Capitolo I, *Il contesto: ritardo di competitività e opportunità di sviluppo*.

² Si fa riferimento alle tipologie di operazioni individuate dal Foromez per la costruzione dell'Osservatorio PIT.

- ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione;
- progetti di ricerca presso università e/o istituti di ricerca;
- trasferimento di tecnologie e realizzazione di reti e collaborazioni tra aziende e/o istituti di ricerca.



48

Si tratta di:

- cinque PIT in Puglia (“Area metropolitana di Bari”, “Valle Itria”, “Taranto”, “Territorio Salentino Leccese”, “Area Ionico Salentina”);
- dieci PIT in Sicilia (“Palermo capitale dell’euromediterraneo”, “Il comprensorio di Gela”, “Quattro città e un parco per vivere gli Iblei”, “Sinergie per competere”, “Enna: turismo tra archeologia e natura”, “Eolo, Scilla e Cariddi”, “Alto Belice Corleonese”, “La via dell’argilla per lo sviluppo e la produttività”, “Magazzolo Platani Sicani dell’Agrigentino”, “Reti delle Madonie”).

Le risorse programmate da ciascun PIT su tali tipologie di intervento rappresentano comunque una quota non particolarmente elevata, al massimo il 6%, delle risorse POR complessive. Relativamente alla categoria di operazioni, nel caso dei cinque PIT in Puglia si tratta esclusivamente di operazioni di incentivazione alle imprese in regime di aiuto, mentre nel caso dei dieci PIT in Sicilia le operazioni per ricerca, sviluppo e innovazione si suddividono in servizi (per il 69%), incentivi alle imprese in regime di aiuto (per il 26%) e formazione (per il 6%).

Sempre in relazione a questo gruppo di quindici PIT, considerando le specificità dell’idea-forza e la composizione del partenariato socioeconomico, è possibile far emergere ulteriori tratti caratterizzanti.

In tre dei cinque PIT pugliesi l’idea-forza si basa su strategie per il consolidamento e l’innovazione del sistema produttivo locale, incentrato sull’impresa manifatturiera (PIT “Valle Itria” e PIT “Territorio Salentino Leccese”) e sul settore del terziario avanzato (PIT “Area metropolitana di Bari”). Per realizzare tale strategia si è puntato sulla messa a disposizione di risorse, da un lato, per incentivare la ricerca connessa ai processi produttivi locali, con particolare riguardo alle produzioni di qualità, alla tecnologia e all’internazionalizzazione; dall’altro, per promuovere l’alta formazione nei servizi innovativi e nel terziario avanzato e la formazione di figure specialistiche. Queste ultime hanno riguardato la qualificazione delle produzioni del tessile, dell’abbigliamento e calzaturiero e l’ottimizzazione dei cicli produttivi connessi alla trasformazione dei prodotti agricoli, nonché la loro commercializzazione.

È indicativo che tra i soggetti del partenariato socioeconomico del PIT “Territorio Salentino Leccese” ci sia anche l’Università degli Studi di Lecce che, tra le iniziative promosse, ha istituito dei percorsi formativi nell’ambito del

PIT³: diversi master di I e II livello sui temi dello sviluppo locale, dell'internazionalizzazione, della valorizzazione delle risorse culturali, del *marketing*, della comunicazione e del design nel settore della moda. Nel caso del PIT "Area Metropolitana di Bari", nell'idea-forza viene definito l'obiettivo di consolidare il polo di reti e nodi di servizi presente nell'area, sia rispetto alle infrastrutture di logistica e di trasporto, sia rispetto ai servizi innovativi di rete, basati sull'offerta di prestazioni ad alta intensità di conoscenza. Tale idea di sviluppo si fonda sulle specificità dell'area stessa, che si connota per l'elevato livello di specializzazione nelle attività terziarie e nei servizi immateriali, grazie alla presenza sia di un "polo pubblico della ricerca" di cui fanno parte l'università e il politecnico, sia di un sistema di strutture di ricerca per l'innovazione e il trasferimento tecnologico alle imprese, quali Tecnopolis, CNR, ELASIS, IAM, Reti Centri Innovazione per le Imprese, BC-NET.

Facendo riferimento alla presenza nel partenariato socioeconomico di soggetti quali enti di ricerca, istituti di formazione e università, è possibile individuare, sempre nel gruppo dei quindici PIT, otto progetti con tale peculiarità, anche se tra questi solo quattro presentano espliciti elementi qualificanti l'idea-forza e gli obiettivi strategici in termini di promozione di ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico. Si tratta:

- del PIT "Area Ionico Salentina", che basa la sua idea-forza sullo sviluppo e l'innovazione agricola e rurale, attraverso la diversificazione e l'integrazione produttiva, ponendosi come obiettivo la costruzione di un Distretto agroalimentare di qualità; il Progetto Integrato ha attivato un partenariato con le Università di Bari e di Lecce, impegnate nella realizzazione di percorsi formativi specialistici nelle discipline del *management* nei settori della filiera viti-vinicola, delle innovazioni tecnologiche per la trasformazione e distribuzione dei prodotti agro-alimentari, delle produzioni florovivaistiche e ortovivaistiche;
- del PIT "Taranto", che ha tra i soggetti del partenariato socioeconomico la Facoltà di economia dell'Università di Bari (sede di Taranto) e punta sul settore della logistica portuale, ponendosi l'obiettivo di creare un nuovo modello di sviluppo dell'area incentrato sulla qualificazione dei trasporti e la crescita della specializzazione ed integrazione logistica, avviando azioni ed interventi di sostegno allo sviluppo dell'innovazione, della ricerca e della tecnologia;

³ Le iniziative formative sono state finanziate dalla Regione Puglia, con il Fondo Sociale Europeo nell'ambito dei Programmi Integrati Territoriali (PIT) n. 7, 8 e 9 – POR Puglia 2000-2006: Misura 3.7 "Formazione superiore". Azione d.1) Borse di studio e Azione e) Promozione e sostegno di filiere formative in forte connessione con il mercato del lavoro, a seguito di deliberazione della Giunta regionale n. 1544 del 13/10/06.



- dei due PIT siciliani che puntano sulla crescita quanti-qualitativa e tecnologica di settori produttivi ad elevato grado di “vocazione” territoriale: la filiera dell’argilla e la bioarchitettura nel PIT “La via dell’argilla per lo sviluppo e la produttività”; i comparti del tessile, gomma e plastica, agro-industria e filiera lattiero casearia nel PIT “Sinergie per competere”. Nel PIT “La via dell’argilla per lo sviluppo e la produttività”, all’Università di Messina viene affidata la responsabilità scientifica delle azioni dei centri di ricerca e dei servizi per le imprese, ovvero un ruolo strategico, finalizzato a creare sinergie tra i vari attori del territorio, attraverso il coinvolgimento di altri enti di ricerca e la realizzazione di un vero e proprio “sistema relazionale” tra le imprese del territorio e gli enti locali. L’università si è già dotata di una struttura di servizio – il *Liaison Office* università-imprese – finalizzata a raccordare il sistema formativo con il sistema produttivo, al fine di favorirne lo sviluppo economico-sociale e l’occupabilità; nel caso specifico del PIT, proprio tale struttura potrà avviare interventi di promozione e diffusione della cultura dell’innovazione e della qualità, ovvero specifiche iniziative rivolte alla valorizzazione delle innovazioni connesse alle attività di ricerca del PIT ed allo *spin-off* di imprese nel settore della ricerca scientifica e tecnologica. Nel caso del PIT “Sinergie per competere”, è il Consorzio Ennese Universitario a svolgere un ruolo strategico nella fase operativa. Il consorzio è infatti uno dei soggetti del partenariato socioeconomico maggiormente in grado di garantire, in termini di risorse umane e di capacità scientifico-tecnologiche, una concreta innovazione delle produzioni locali in un rapporto sinergico tra sistema scientifico e sistema imprenditoriale. L’avvio di specifici corsi di laurea – ingegneria ambientale e scienze politiche – rappresenta un’opportunità per diffondere sul territorio metodi di gestione e conoscenze in tema di tecnologie avanzate, da porre alla base dello sviluppo della competitività generale dell’area e della sua ecosostenibilità. Inoltre, un elemento determinante per qualificare il ruolo dell’università all’interno del PIT è la struttura del consorzio, che nasce già di per sé come un soggetto misto che aggrega enti di diversa natura, quali strutture universitarie (quelle di Palermo e di Catania), enti pubblici (Provincia Regionale di Enna, Comune di Enna ed altri Comuni della provincia) e Camera di Commercio di Enna.

Un’analisi per regione

È utile continuare l’analisi soffermandosi a considerare, in ciascuna delle regioni dell’Obiettivo 1, gli elementi connessi alla RSI rintracciabili nelle idee-forza e nella composizione del partenariato socioeconomico.



In Sardegna, è nella provincia di Cagliari che risulta una forte concentrazione di PIT focalizzati su ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico. Di fatto, l'area è caratterizzata dalla presenza di diverse strutture impegnate in ricerca e sviluppo, che potrebbero assumere un ruolo di estrema rilevanza, se i PIT puntassero a creare rapporti strutturati e funzionali con tali realtà. Tra tali soggetti possiamo citare il Parco scientifico e tecnologico "Polaris", un sistema di infrastrutture avanzate e di servizi per l'innovazione, lo sviluppo e l'industrializzazione della ricerca tecnologica, la cui sede di Pula è specializzata in ICT, biomedicina e tecnologie per la salute, bioinformatica. Con l'Accordo di Programma Quadro tra il MIUR e la Regione Sardegna, siglato nel maggio 2005, è stato istituito il Distretto tecnologico della biomedicina e delle tecnologie per la salute, e la localizzazione nell'area cagliaritana è dovuta proprio alla particolare concentrazione di soggetti del sistema ricerca-impresa attorno all'area metropolitana di Cagliari e nel Parco scientifico e tecnologico Polaris a Pula.

A queste due realtà specifiche si aggiunge il "Consorzio Ventuno", Agenzia regionale per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, istituita al fine di sviluppare e consolidare il sistema imprenditoriale della Sardegna, attraverso l'introduzione di nuove tecnologie, la modernizzazione della gestione ed il sostegno alle attività aziendali. Di fatto, il consorzio potrebbe svolgere un ruolo sia di supporto tecnico-specialistico, sia di promozione all'interno di quei Progetti Integrati Territoriali che puntano sullo sviluppo tecnologico, l'innovazione di prodotto e/o di processo, e sulla creazione di reti tra le imprese presenti sul territorio e gli enti di ricerca.

Focalizzando l'attenzione sull'idea-forza dei PIT, è evidente come le iniziative di sviluppo locale potrebbero trarre vantaggio proprio dal raccordo con tali realtà presenti e attive sul territorio. Il PIT "Area vasta Cagliari sud-occidentale", che ha come soggetto proponente proprio il "Consorzio Ventuno" e tra i partner istituzionali l'Università di Cagliari, mira al rafforzamento della capacità competitiva del territorio attraverso l'integrazione fra la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica e i settori tradizionali presenti sul territorio, ovvero agricoltura e turismo. Anche il PIT "Area vasta Cagliari Sud-Est" punta a qualificare il settore delle produzioni agro-alimentari, attraverso la realizzazione di strutture di ricerca applicata e di innovazione tecnologica, avendo come obiettivo principale la creazione di un circuito integrato di qualità delle produzioni agro-alimentari e la presenza qualificata di alcuni servizi turistici orientati alla fruizione delle risorse tipiche del territorio. Tra le iniziative finanziate in linea con la strategia del PIT può essere citato il progetto SPUMATER, di cui è responsabile la Comunità Montana Serpeddì, che attraverso un "Centro di Servizi Polifunzionale", un portale Internet per lo sviluppo territoriale e uno Sportello Unico integrato, intende realizzare un sistema che consenta l'uso delle informa-

zioni in maniera coordinata, per dare attuazione e monitorare le politiche di programmazione e di governo dello sviluppo del territorio. Infine, il PIT “Qualità della vita a Cagliari”, che si pone l’obiettivo di migliorare la qualità della vita a Cagliari, trasformando quest’ultima in una città turistica ed ambientale, interviene su tre specifiche linee direttrici, che mirano alla riorganizzazione e allo sviluppo dei servizi ad alta tecnologia, alla riorganizzazione della città universitaria e del sistema informativo post-universitario, e infine alla diversificazione dell’offerta turistica. Tra le iniziative formative finanziate dal PIT con il FSE, sono state promosse azioni di accompagnamento e sostegno alla creazione di impresa in settori di interesse strategico per l’economia del territorio quali il turismo, la tutela dell’ambiente, l’impresa sociale – preferibilmente con l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e comunicazione (Misura 3.4 del POR) – e un progetto di formazione per la creazione di manager di sistemi di gestione ambientale-turistica (Misura 4.6 del POR).

In Puglia, il PIT “Area Tavoliere” ha come obiettivo la creazione del “Distretto Agroalimentare del Tavoliere” e a tal fine implementa una serie di interventi, quali l’integrazione delle filiere agro-alimentari mediante l’introduzione di innovazioni di processo e di prodotto orientate alla qualità, la promozione della formazione, il sostegno alla nuova imprenditorialità e allo sviluppo del potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico. In particolare, in questa sede è interessante soffermare l’attenzione su due interventi del PIT: la definizione delle attività programmate a valere sulla Misura 6.2 del POR “Promozione della Società dell’Informazione e Promozione dell’internazionalizzazione” e il progetto formativo elaborato dall’Università di Foggia in partenariato con l’Ufficio Unico PIT 1 Tavoliere. Con il primo intervento si delineano gli indirizzi per la costituzione del Centro Servizi Territoriale del Distretto Agroalimentare del Tavoliere (DAT) che, in forte sinergia con il polo tecnologico che dovrà essere realizzato nell’area PIT, offrirà servizi info-telematici e non, in grado di sostenere lo sviluppo del sistema economico territoriale. In particolare, il centro darà supporto tecnico alle imprese dell’area in tre ambiti di azione principali: il sistema informativo territoriale; lo sviluppo del mercato e il sostegno alla competizione nel mercato globale; l’intermediazione di servizi a valore aggiunto per l’innovazione di processo e di prodotto.

Il secondo intervento nasce da un lavoro di co-progettazione tra il PIT e l’Università di Foggia, che si fonda sul presupposto che conoscenza e competenze specialistiche siano fattori critici di successo, capaci di favorire lo sviluppo di vantaggi competitivi in grado di collocare un territorio in un contesto che va oltre i suoi confini istituzionali. Sono stati così promossi una serie di master universitari di I livello che mirano a formare esperti capaci di operare con competenze e professionalità nella gestione innovativa di settori maggiormente in

espansione per l'area del Tavoliere, quali il settore agroalimentare e quello del turismo.

La diffusione di processi di innovazione di prodotto e di mercato sta alla base dell'idea strategica del PIT "Area della Murgia", che punta sul potenziamento della filiera agroalimentare e sul completamento della filiera del mobile imbottito, e del PIT "Nord Barese", incentrato sullo sviluppo del sistema manifatturiero.

Un gruppo a sé è poi costituito dai sette PIT campani sui Distretti Industriali (si tratta dei PIT: "Distretto Industriale ASI Solfora", "Distretto Industriale di Calitri", "Distretto Industriale Grumo Nevano-Aversa", "Distretto Industriale Nocera Inferiore-Gagnano", "Distretto Industriale San Giuseppe Vesuviano", "Distretto Industriale Sant'Agata dei Goti e Casapulla", "Distretto Industriale San Marco dei Cavoti"), per i quali il potenziamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica è un elemento strategico prioritario, in quanto funzionale all'orientamento e all'organizzazione dello sviluppo del distretto stesso.

Sempre in Campania, nel PIT "Valle dell'Irno" il coinvolgimento dell'Università di Salerno risulta strategico: il progetto, come indicato nell'idea-forza, intende valorizzare il rapporto tra territorio, tessuto produttivo e università, laddove quest'ultima viene individuata come soggetto attrattore, in grado di stimolare le azioni di promozione e sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, la diffusione dei centri di ricerca e la promozione del sistema di accoglienza sul territorio.

Infine, in Calabria, il PIT "Lamezia" punta sul consolidamento e la valorizzazione del tessuto produttivo locale, potendo contare sulla presenza di un polo tecnologico avanzato (Ispisel) e sul nucleo industriale di Lamezia Terme; il PIT "Serre Cosentine", invece, orienta l'idea-forza su linee di azione quali il potenziamento e la qualificazione del sistema produttivo locale mediante interventi di miglioramento dei servizi alle imprese, investimenti in settori innovativi, consolidamento delle relazioni tra il sistema della ricerca e dell'innovazione e le imprese, messa in rete dei servizi connessi alla R&S. Questo Progetto Integrato, in particolare, pone al centro della sua strategia la valorizzazione del patrimonio identitario e storico del territorio – allo scopo sia di potenziare l'attrattività e l'offerta territoriale dell'area, sia di rafforzarne l'identità e la coesione sociale – e l'attivazione di processi di sviluppo locale fondati sull'innovazione, puntando al rafforzamento dell'area come polo regionale della ricerca e dell'innovazione.

Proprio nell'ambito del partenariato istituito con l'Università della Calabria è stato realizzato il progetto "Patto per l'Innovazione", uno dei cinque macro-progetti previsti dal PIT, costituiti da operazioni fortemente interconnesse e coerenti con gli assi d'azione e gli obiettivi strategici dello stesso Progetto Integrato. Alla base del Patto per l'Innovazione vi è una delle caratteristiche più importanti dell'Area del PIT "Serre Cosentine", ovvero l'essere sede del polo di competenze universitario e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (RS&T), che ha





nell'Università della Calabria la struttura di maggior peso e rilevanza, comprendendo anche numerosi altri centri di ricerca scientifica (CNR, INFN, INFN, Istituti sperimentali). Il "Patto per l'Innovazione" basa la sua strategia sull'investimento nel campo dell'innovazione tecnologica, rafforzando le relazioni e la cooperazione tra le imprese e il settore della RS&T, nonché puntando sulla creazione di nuove imprese che valorizzino i risultati della ricerca per l'innovazione di processi e prodotti, e sull'attrazione di imprese innovative. Nell'ambito di tali obiettivi generali, il PIT definisce delle direttrici di azioni – massimizzare l'utilizzazione dei risultati di ricerca per creare impresa (*spin-off* e microimprese); attrarre imprese innovative; catturare e soddisfare la domanda di servizi tecnologici; trasformare la prossimità geografica in prossimità organizzativa – per le quali vengono poi identificati i gruppi di operazioni e i singoli interventi su cui si indirizzeranno le risorse finanziarie. Il "Patto per l'Innovazione" si struttura in sei gruppi di operazioni (di incentivazione alle imprese in regime di aiuto e riguardanti attività orizzontali di formazione e accompagnamento degli interventi): programma Azienda Campus; funzioni strategiche e marketing (Agenzia PIT Sviluppo@Innovazione); programma per l'attrazione di imprese innovative; centri per l'erogazione di servizi tecnologici; azioni a sostegno di tipo formativo e di accompagnamento; servizi logistici.

CAPITOLO 2



55



1. Introduzione

L'indagine condotta in questo saggio muove dalla tesi che la Strategia di Lisbona trovi nel territorio le condizioni essenziali di successo e sostenibilità e che la dimensione territoriale sia fondamentale per integrare tale strategia nelle politiche di coesione, conseguendo obiettivi di sviluppo, quali conoscenza, innovazione, intensificazione delle attività di ricerca, nuova imprenditorialità, e promuovendo, quindi, i sistemi economici regionali. A supporto di tale tesi vengono prese in esame alcune esperienze di sviluppo locale che si caratterizzano come esempi virtuosi di sinergia tra forze locali e politiche nazionali, tali da originare sistemi territoriali integrati in cui è forte il nesso fra sviluppo locale ed economia della conoscenza, territorio e innovazione.

Si tratta, in particolare, di quattro esperienze selezionate sulla base di un criterio di coerenza coi temi trattati, tra le circa 90 che hanno risposto alla Manifestazione d'interesse promossa dal Formez in occasione degli *Open Days* sullo Sviluppo Locale¹. L'evento, durante il quale è stato rilanciato con forza il dibattito sullo sviluppo locale in Italia, ha visto un ampio confronto tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e l'insieme degli attori chiamati a concorrere, a partire dalla valorizzazione della dimensione territoriale, al successo delle politiche di innovazione e al rafforzamento dell'efficacia del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

* Sociologa, esperta di sviluppo locale. Dal 2001 lavora presso il Formez su progetti finalizzati a supportare i processi di sviluppo locale.

¹ Gli *Open Days* sullo sviluppo locale hanno avuto luogo a Lanciano (CH), nei giorni 1, 2 e 3 febbraio 2007, e sono stati realizzati dal Formez nell'ambito del progetto "Reti per lo sviluppo locale", con il contributo del progetto SPRINT (attuato dal Formez nell'ambito della Misura II.2 del PON "Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema" Ob. 1 e cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo) ed in collaborazione con la Regione Abruzzo, la Provincia di Chieti, l'Agenzia di sviluppo del Sangro Aventino.



Questo contributo nasce, quindi, dagli spunti e dalle riflessioni sviluppatesi in quella sede² e prende in esame le seguenti esperienze: (i) il progetto *LINK* - Piano di potenziamento della rete di Ricerca e Sviluppo del territorio; (ii) il progetto *RICA* - Rete Integrata di Cooperazione nell'Agribusiness tra Oglio Po e Bosnia Erzegovina; (iii) il progetto *Investinferrara* - Un territorio a misura di impresa; (iv) il Consorzio *ASTER*.

Attraverso una lettura mirata di queste esperienze di sviluppo territoriale si è voluta rintracciare la presenza di quei fattori di localizzazione e di crescita che possono essere considerati fondamentali per la competitività.

Le esperienze di sviluppo locale hanno contribuito in molti territori alla sedimentazione di un capitale di competenze, relazioni e sistemi di *governance*, che costituisce un potenziale fattore di spinta in direzione dell'innovazione dei sistemi produttivi e di trasformazione delle società locali e regionali. Non sempre, naturalmente, questa sedimentazione è avvenuta e non sempre la qualità espressa è adeguata rispetto alle sfide dell'innovazione.

Le quattro esperienze che si presentano costituiscono, a nostro avviso, altrettanti casi di eccellenza il cui successo si lega alla valorizzazione di quelli che, come suggerisce Sebastiano Fadda, rappresentano i quattro elementi cruciali per lo sviluppo della Strategia di Lisbona che si caratterizzano per una forte localizzazione nel territorio: il capitale umano, il capitale sociale, le infrastrutture materiali e immateriali, la *governance* e la struttura istituzionale.

La relazione diretta tra livello del *capitale umano*, individuato nei modelli di crescita endogena come fattore strategico, e processi di diffusione dell'innovazione è stata dimostrata da vari studi empirici. Se adottiamo la definizione proposta da Fadda, per crescita del capitale umano intendiamo una permanente individuazione di adeguate strategie di risposta ai cambiamenti del sistema attraverso l'approfondimento dei vari saperi (tecnici, pratici, relazionali, ecc.).

Altro fattore di sviluppo fortemente localizzato è il *capitale sociale*, che viene qui inteso come quel patrimonio collettivo composto da modelli comportamentali e culturali, sistemi di relazioni, conoscenze e capacità, assetti istituzionali, che caratterizzano il *milieu* in cui si sviluppa l'economia del territorio.

Le *infrastrutture* e le *tecnologie*, come è evidente, sono anch'esse fortemente legate al territorio e al suo sviluppo, anzi in un certo senso lo caratterizzano, ne rappresentano la "dotazione" che si accumula nel tempo. In questi contesti

² In particolare, si è fatto riferimento ai materiali relativi alla sessione "Imprese e sistemi produttivi: ricerca, innovazione, apertura internazionale", coordinata da Raffaele Colaizzo e introdotta da Alberto Silvani. Si ringraziano per il prezioso contributo fornito attraverso la loro attiva partecipazione alla sessione: Paolo Bonaretti, Consorzio *ASTER*; Monia Gentile, progetto *LINK*, Scuola Superiore San'Anna; Lara Pellizoni, progetto *RICA*; Silvia Pulvirenti, progetto *Investinferrara*, SIPRO.



territoriali si stabiliscono fitte interazioni fra le imprese e si creano vivaci sistemi territoriali in grado di mobilitare e far circolare conoscenze e *know-how*, e generare processi di *spin-off*. Importante è anche il ruolo che, nel favorire le relazioni tra i diversi attori economici presenti sul territorio, svolge l'infrastruttura tecnologica, che supporta e facilita la costituzione di reti e sinergie tra gli attori.

Le *istituzioni amministrative* e i *processi di governance*, infine, giocano un ruolo determinante nell'attività economica e per lo sviluppo di un territorio, contribuendo a generare quelle relazioni di fiducia tra gli attori economici che sono così importanti e funzionali allo sviluppo e al raggiungimento di un equilibrio tra competizione e cooperazione.

I sistemi economici territoriali sono oggi caratterizzati da forte complessità, legata, per un verso, alla pluralità di attori e di sedi decisionali e alla intensità e fluidità delle interazioni; per l'altro, ad una forte asimmetria informativa e alla frammentazione della conoscenza in una pluralità di soggetti. Tutto ciò rende necessario il ricorso a forme inclusive e partecipative di coordinamento, che consentano il coinvolgimento di vaste platee di attori sia nell'individuazione degli obiettivi, sia nelle modalità di raggiungimento degli stessi. Cooperazione istituzionale, negoziazione e crescita del capitale sociale si confermano, in buona sostanza, fattori primari dei processi di rilancio dei sistemi territoriali.

Nelle pagine che seguono si è provato a rintracciare nelle "storie" delle esperienze i principali elementi legati ai fattori territoriali di sviluppo.

2. Il progetto *LINK* - Piano di potenziamento della rete di Ricerca e Sviluppo del territorio³

Il progetto *LINK* - *Piano di potenziamento della rete di Ricerca e Sviluppo del territorio*, attuato dalla Scuola Superiore Sant'Anna, è stato realizzato in partenariato fra Regione Toscana, Comune di Pontedera e Società Piaggio, con la finalità di implementare modelli innovativi di trasferimento tecnologico e di ricerca applicata nel contesto territoriale dell'area di Pontedera, caratterizzato da un forte declino industriale, innescato dalla crisi, a partire dagli anni Novanta della Piaggio – l'impresa più rappresentativa del territorio – e del suo indotto.

³ *Capofila*: Scuola Superiore Sant'Anna; *Sito web*: <http://www.sssup.it/sssup/>; *Partenariato di progetto*: Scuola Superiore Sant'Anna; *Partner per una delle fasi di progetto*: Università di Terni; Università del Sannio; Parco scientifico di Brindisi; *Altri soggetti coinvolti*: Imprese nelle 4 aree regionali, per le attività di realizzazione di dimostratori; Pont-Tech Scarl (www.pont-tech.it), Pontedera; Domus Academy, Milano; *Localizzazione*: Italia, principalmente nelle aree della Toscana, Umbria, Puglia e Campania.

Il progetto è stato attuato da un'istituzione scientifica profondamente radicata nell'area di Pisa e Pontedera e specializzata nella promozione della collaborazione fra università e impresa. La Scuola è un istituto universitario pubblico, che opera nel campo delle scienze applicate (scienze economiche, scienze giuridiche e scienze politiche per la classe di scienze sociali; scienze agrarie, scienze mediche, ingegneria industriale e dell'informazione per la classe di scienze sperimentali), al fine di promuovere lo sviluppo della cultura, della ricerca scientifica e tecnologica, dell'innovazione; curare l'alta formazione (universitaria, post-universitaria e continua); assicurare l'interazione fra ricerca e formazione. Per la realizzazione del progetto, è stato fra l'altro costituito un partenariato sovra-regionale composto da operatori specializzati – l'Università di Terni, l'Università del Sannio ed il Parco scientifico di Brindisi – collocati in tre aree in cui il bisogno di innovazione è molto avvertito.

Nell'area di Pontedera, al centro della vasta pianura della Valdera, è ancora forte il bisogno di innovazione e riconversione. La crisi della Piaggio (12.000 dipendenti negli anni Settanta, un declino inarrestabile a partire dal decennio successivo) ha caratterizzato la storia dell'economia di questo territorio ed ancora oggi costituisce uno dei nodi del sistema locale, con una cinquantina di imprese dell'indotto e circa 3.000 dipendenti. Attenuare la dipendenza della Valdera dall'indotto Piaggio è uno degli obiettivi di politica territoriale della Regione Toscana, che promuove i fattori di competitività di questo territorio.

Il progetto *LINK*, che ha conseguito importanti obiettivi di realizzazione ed è in fase di ulteriore sviluppo, è stato realizzato con il finanziamento del Ministero dell'Università e della Ricerca, a valere sulla legge 488/92, ed è stato attuato in due momenti: nel periodo 1998-2000 e nel periodo 2000-2003.

La complessa articolazione del progetto è stata suddivisa in due fasi, successive sia temporalmente, sia relativamente agli obiettivi. La prima fase ha riguardato la realizzazione del Parco scientifico e tecnologico della Scuola Superiore Sant'Anna, opera realizzata anche grazie al contributo della Regione Toscana, del Comune di Pontedera e della Società Piaggio, che ha donato alcuni magazzini dismessi al fine di realizzare un Parco scientifico adiacente alla società stessa, insediato in un'area produttiva che avrebbe beneficiato della prossimità con una prestigiosa struttura di ricerca. Complessivamente, la prima fase ha, dunque, portato alla realizzazione del Polo Sant'Anna Valdera, a Pontedera, Parco scientifico della Scuola Superiore Sant'Anna, che ospita cinque laboratori della Scuola, un centro di ricerca, attrezzature di punta per la ricerca scientifica in alcuni settori strategici (microingegneria, robotica, realtà virtuale, biologia), aule, studi e posti letto per ospiti e studenti. La fase di collaborazione con le imprese ha prodotto 85 progetti pilota nei settori dei servizi avanzati e della formazione, con il coinvolgimento di 367 attori di cui 314 imprese e 53 soggetti quali enti pubblici ed associazioni.

La seconda fase ha visto la sperimentazione di una serie di strumenti finalizzati a supportare lo *start up* del Parco scientifico mediante attività di promozione (realizzazione del sito, organizzazione di eventi, ecc.) e di formazione relative alla valorizzazione della ricerca e alla definizione di strumenti informatici da utilizzare per favorire la gestione della struttura.

Il Parco scientifico della Scuola Superiore Sant'Anna "Polo Sant'Anna Valdera" (PSV) – che conta uno staff di circa 200 unità, prevalentemente giovani laureati, e laboratori corredati di macchinari all'avanguardia – ha dato vita a 20 imprese di *spin-off* della ricerca e a numerosi brevetti e pubblicazioni scientifiche. Inoltre, ha visto il coinvolgimento di oltre 300 imprese in attività di studi di fattibilità, nonché la realizzazione di prototipi ed iniziative di formazione avanzata in collaborazione con le università. Le imprese di *spin-off* operano soprattutto nei settori della micromeccatronica, delle nanotecnologie, della bioingegneria, del biomedicale, della fotonica, dell'ambiente e dell'ingegneria del software. Ad esempio: Photrix produce e commercializza strumenti, moduli, sottosistemi e componenti per la generazione, l'elaborazione, la trasmissione e la misura di segnali ottici; Encrea fabbrica dispositivi microelettromeccanici che trasferiscono o trasformano energia; ForSense Technology progetta, produce e commercializza sistemi elettronici, sensori e sistemi di monitoraggio per applicazioni ambientali, agro-alimentari, bio-medicali e nel campo della sicurezza. Il Polo Sant'Anna Valdera opera in collaborazione con Pont-Tech, società che opera per il trasferimento tecnologico e che funge da elemento di raccordo tra la Scuola Superiore Sant'Anna e il territorio: Pont-Tech gestisce un incubatore di imprese neo costituite, a Pontedera, per le quali il PSV offre servizi di consulenza tecnologica, di accompagnamento nello *start up*, e possibilità di nuove *partnership*.

Uno degli elementi che rende il progetto *LINK* un'esperienza di successo è, probabilmente, la definizione del modello di collaborazione università-imprese-istituzioni, che è stato adottato dalla stessa Regione Toscana come riferimento per la realizzazione di altri progetti di innovazione tecnologica finalizzati allo sviluppo locale. Tale modello rappresenta, infatti, un esempio innovativo che coinvolge più attori interessati allo sviluppo locale – le università, gli enti pubblici e le imprese – e che ha reso possibile la realizzazione di un'avanzata struttura di ricerca e di numerosi progetti pilota di innovazione tecnologica, nonché la definizione di servizi e di strumenti formativi in grado di supportare il processo del trasferimento della conoscenza dall'università alle imprese del territorio.

Gli interventi di trasferimento tecnologico richiedono il coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse e un particolare impegno da parte delle istituzioni, sulle quali grava la responsabilità della promozione dei processi di innovazione sostenuti dalle imprese e dall'università. Tra i fattori di successo è, quindi, pos-



sibile individuare soprattutto la positiva corrispondenza tra mondo dell'impresa e università e la possibilità di fare non solo ricerca speculativa, ma anche finalizzata al miglioramento effettivo del tessuto produttivo locale. Altro aspetto fondamentale è rappresentato dalla formazione di risorse umane altamente qualificate, in grado di collaborare con le imprese esistenti e di crearne di nuove in settori ad alta intensità tecnologica. In questa esperienza, il capitale umano sembra legarsi allo sviluppo, nella misura in cui comprende in sé le competenze necessarie a stimolare e supportare il potenziamento del sistema economico locale e la crescita della produttività.

3. Il progetto *RICA* - Rete Integrata di Cooperazione nell'Agribusiness tra Oglio Po e Bosnia Erzegovina⁴

Realizzato tra l'ottobre 2005 e il gennaio 2006, il progetto *RICA - Rete Integrata di Cooperazione nell'Agribusiness tra Oglio Po e Bosnia Erzegovina* aveva l'obiettivo generale di contribuire alla riduzione della povertà in Bosnia Erzegovina, attraverso il rafforzamento delle aziende del settore lattiero-caseario. Il progetto si è focalizzato, per un verso, sul potenziamento delle competenze manageriali degli operatori (anche attraverso azioni di assistenza tecnica e formazione specifica presso le imprese agricole ed alimentari, in Italia e in Bosnia Erzegovina) e, per l'altro, sul supporto all'internazionalizzazione delle imprese italiane e alla creazione di reti di cooperazione commerciale. Tra gli *output* principali spicca l'avvio di relazioni commercialmente sostenibili tra le imprese e le loro associazioni, attraverso il supporto all'internazionalizzazione di una filiera italiana d'eccellenza e la modernizzazione e l'accesso al mercato europeo – e internazionale in genere – di una regione in ritardo di sviluppo della Bosnia Erzegovina.

Il promotore italiano del progetto, il GAL Oglio Po – Terre d'Acqua, è attuatore di LEADER+ su un territorio che comprende complessivamente 36 Comuni

⁴ *Capofila*: GAL Oglio Po Terre d'Acqua; *Sito web*: <http://www.galogliopo.it/>; *Partenariato di progetto*: GAL Oglio Po; Provincia di Cremona; Provincia di Mantova; Associazione Provinciale Allevatori di Cremona; Confcooperative di Cremona; Confcooperative di Mantova; Centro Itard – Centro per la formazione e la ricerca; Ministero dell'Agricoltura della Federazione della Bosnia Erzegovina; Ministero dell'Agricoltura della Repubblica Srpska; Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD); *Altri soggetti coinvolti*: Development Researchers' Network (DRN) – assistenza tecnica in tutte le fasi del ciclo di vita del progetto; Coldiretti di Mantova, Coldiretti di Cremona, Associazione Provinciale Allevatori di Mantova; *Localizzazione*: Italia: Territorio del GAL Oglio Po, province di Mantova e Cremona; Bosnia Erzegovina: territori nelle due entità politiche della Federazione di Bosnia Erzegovina e della Repubblica Srpska.



delle province di Cremona e di Mantova, nell'estremo Est della Pianura Padana. Si tratta di un territorio tipicamente padano, caratterizzato da zone ad alto valore paesaggistico contraddistinte dall'attività agricola e da una grande rilevanza naturalistica. IL GAL ha progressivamente esteso ed integrato l'intervento relativo a LEADER, ad esempio attuando un progetto EQUAL ed altre iniziative di tutela ambientale e naturalistica, con la finalità generale di promuovere l'avvio di nuove iniziative economiche e di favorire la valorizzazione delle risorse umane e materiali del territorio, stimolando la collaborazione tra enti locali ed imprenditorialità privata.

Per il GAL Oglio Po, il progetto *RICA* ha costituito un'occasione per ampliare il proprio raggio di attività nella direzione della cooperazione europea, sia come momento di sostegno ad un territorio debole, sia come opportunità per ampliare le filiere produttive locali. Il progetto ha facilitato l'incontro e la cooperazione tra istituzioni ed operatori attivi nel settore agroalimentare, in particolare, nella filiera lattiero-casearia, nel territorio italiano del GAL Oglio Po e in alcuni territori rurali della Bosnia Erzegovina, coniugando l'offerta di tecnologia e servizi degli operatori italiani con la domanda degli operatori bosniaci e ponendo le basi per una cooperazione paritaria e sostenibile.

È stata realizzata una ramificata opera di formazione e collaborazione fra aziende casearie locali e bosniache, favorendo l'istituzione di consorzi e associazioni di produttori. In particolare gli interventi sono stati indirizzati a supportare il graduale adeguamento della produzione lattiero-casearia bosniaca agli standard internazionali (soprattutto quelli europei), con riferimento sia ai livelli qualitativi della produzione, sia al prezzo. L'impostazione delle attività si è principalmente basata sull'affiancamento dei diversi soggetti della produzione, trasformazione e distribuzione nel settore di riferimento, al fine di creare le condizioni per un effettivo trasferimento di competenze e per un reale sviluppo della filiera lattiero-casearia. Il meccanismo di affiancamento diretto ha, inoltre, posto le basi per eventuali sviluppi futuri della *partnership* verso lo sviluppo di potenziali business tra gli operatori delle due aree.

Il progetto *RICA* – che è stato cofinanziato dal Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD), ma ha goduto di un ampio apporto del settore privato – sul piano metodologico si è basato su un percorso di programmazione partecipativo e concordato, sulla costituzione o il rafforzamento di partenariati pubblico-privati, sull'incontro di interessi comuni attraverso il dialogo e la cooperazione, su un coinvolgimento diretto nell'erogazione e fruizione di servizi da parte dei beneficiari. I principali risultati raggiunti dal progetto attengono al miglioramento del processo produttivo della filiera (qualità del prodotto, miglioramento del processo produttivo e dei processi di trasformazione), sia in termini di internalizzazione di conoscenze e competenze da parte dei soggetti benefi-

ciari, sia in termini di costruzione di reti tra operatori dei due Paesi e di incremento delle opportunità commerciali per gli operatori della filiera. Il successo del progetto sembra, dunque, risiedere nella capacità di avviare un effettivo processo di cooperazione, basato sui principi del dialogo sociale, della concertazione, della costruzione di un partenariato di qualità; fattori, questi, cruciali per dare impulso ad uno sviluppo sostenibile.

Promuovere la trasformazione dell'economia comunitaria in direzione della conoscenza e del progresso scientifico e tecnologico comporta per i territori europei la necessità di una maggiore apertura ai flussi di merci, di persone, di capitali, di lavoro specializzato, nonché una crescita della capacità di attrazione, che è strettamente determinata dalla presenza di fattori e condizioni territoriali, oltre che dalla capacità di promuovere tali fattori e condizioni. La creazione di fattori di localizzazione è, naturalmente, legata anche alla generazione di *opportunità di investimento innovativo*. La qualità del tessuto che compone il capitale sociale rappresenta un fattore di sviluppo in grado di favorire la cooperazione e la costituzione di reti associative e di influire sui livelli di intensità, efficienza ed efficacia dell'attività economica. Appare, dunque, evidente l'importanza per i sistemi territoriali locali di promuovere il rafforzamento del tessuto relazionale, dei rapporti di fiducia, della mediazione dei diversi interessi, della condivisione e del consenso rispetto agli obiettivi di sviluppo.

In coerenza con tali principi, il progetto *RICA*, che dalla parte italiana è attuato da un partenariato ampio e specializzato, promuove la cooperazione tra istituzioni ed operatori della filiera lattiero-casearia, nei territori coinvolti. Un aspetto centrale e caratterizzante del progetto è, infatti, rintracciabile – come si è visto – proprio nella metodologia partecipativa e concordata, attuata anche per il percorso di identificazione e programmazione, che ha puntato molto sulla costituzione e il potenziamento di partenariati pubblico-privati, sulla mediazione degli interessi attraverso il dialogo e la cooperazione, su un coinvolgimento diretto nell'erogazione/fruizione di servizi da parte dei partner interessati, su un processo di integrazione per filiera. Il principale carattere di innovatività è individuabile, dunque, proprio nella qualità dei partenariati pubblico-privati fortemente legati al territorio. Alla grande rilevanza data all'approccio partecipativo e ai valori della cooperazione e del dialogo fanno da sponda l'identificazione e la mobilitazione delle risorse umane e finanziarie e il *mix* di fondi pubblici e contributi privati mossi.

4. Il progetto *Investinferrara* - Un territorio a misura di impresa⁵



Il progetto *Investinferrara* - *Un territorio a misura d'impresa* (avviato nel giugno 2001 con conclusione prevista per dicembre 2007), riguarda la progettazione e realizzazione, attraverso l'adozione di una metodologia che prevede il coinvolgimento attivo degli enti locali fin dalla fase di definizione della strategia, di un programma coordinato di interventi a sostegno dello sviluppo del territorio ferrarese e dell'attrazione di investimenti. In sostanza, *Investinferrara* è un progetto integrato di marketing territoriale della Provincia di Ferrara, che nasce da una salda collaborazione fra enti locali e istituzioni del territorio per accompagnare lo sviluppo delle imprese in ogni fase del loro ciclo di vita.

Tre sono le principali azioni promosse, che afferiscono sostanzialmente a: (i) la definizione, a partire da un'analisi del posizionamento del territorio ferrarese, di strategie di promozione e la creazione di strumenti promozionali e finanziari a sostegno dell'attrazione degli investimenti; (ii) l'innovazione e i processi di *spin-off* di imprese innovative, supportate dall'analisi dell'offerta di ricerca espressa dal territorio e da interventi a supporto del *matching* tra domanda e offerta; (iii) il supporto agli investimenti delle imprese (insediate o in corso di insediamento) attraverso lo sviluppo di reti con soggetti di *venture capital* e la creazione di strumenti finanziari locali.

Investinferrara è attuato da SIPRO - Società Interventi Produttivi, nata nel 1975 con l'obiettivo di studiare e promuovere iniziative volte a favorire insediamenti produttivi nel territorio del Basso Ferrarese. Dal 1999 SIPRO è Agenzia provinciale per lo sviluppo ed è sia soggetto attuatore del Programma Speciale d'Area Basso Ferrarese, sia soggetto responsabile del Patto Territoriale per Ferrara. L'Agenzia dal 2001 riveste un ruolo di primo piano nella gestione di programmi comunitari e nella progettazione di interventi integrati finanziati con fondi locali e comunitari.

A distanza di circa sei anni dall'avvio delle attività del progetto, l'analisi dei risultati istituzionali, gestionali, sociali ed economici restituisce l'immagine di un territorio vivace e produttivo e di una compagine progettuale forte. Sono stati, infatti, coinvolti tutti i Comuni dell'Obiettivo 2 presenti nella provincia di Ferrara (21 su 26), 23 soggetti locali e 3 soggetti internazionali; 137 sono le

⁵ *Capofila*: SIPRO Agenzia per lo sviluppo, Ferrara; *Sito web*: <http://www.siproferrara.com/>; *Partenariato di progetto*: SIPRO Agenzia per lo sviluppo, Ferrara; Provincia di Ferrara; Comune di Ferrara; CCIAA; API; CNA; Confartigianato; Confindustria Ferrara; Confcooperative; Lega delle cooperative; CGIL - CISL - UIL; Università di Ferrara; Cassa di Risparmio di Ferrara; *Altri soggetti coinvolti*: imprese e istituti di credito del territorio ferrarese, ASTER, Sprint-ER, Sviluppo Italia Emilia-Romagna, tutti i Comuni della provincia; *Localizzazione*: provincia di Ferrara.

imprese che hanno manifestato interesse all'acquisto di nuove aree nel territorio e 49 le nuove imprese localizzate; sono stati, inoltre, sottoscritti degli accordi per l'innovazione con l'Università di Ferrara e con la Provincia. Sono stati realizzati diversi strumenti di supporto quali: A.PRO.a.Fe, una banca dati georeferenziata *on-line* relativa alle opportunità localizzative e agli strumenti promozionali relativi al marchio *Investinferrara*; SIPROCUBE, la rete degli incubatori della provincia di Ferrara; un'indagine relativa alla percezione degli elementi attrattivi del territorio da parte delle imprese multinazionali; attività di orientamento; assistenza per l'accesso alle agevolazioni dal Fondo di Rotazione per l'Innovazione e lo Sviluppo per 27 aziende, con un totale di 1 milione di euro di investimenti, che hanno dato vita a circa 100 nuovi posti di lavoro. In particolare, la banca dati georeferenziata A.PRO.a.Fe (Aree produttive in Provincia di Ferrara), è uno strumento promozionale che consente di verificare *on-line* la disponibilità di lotti urbanizzati ad uso industriale, collegata sinergicamente alla piattaforma informatica del progetto InvestInEmiliaRomagna. InvestInEmiliaRomagna è il sito di marketing territoriale della Regione Emilia-Romagna, diretto agli operatori economici italiani ed esteri, realizzato e gestito dall'Agenzia di sviluppo territoriale ERVET – Emilia-Romagna Valorizzazione economica territorio, con la quale SIPRO è in rete.

Il progetto *Investinferrara* ha conseguito importanti risultati in termini di localizzazione di imprese e promozione imprenditoriale, attraverso un programma articolato che prevede il sostegno all'innovazione e allo *spin-off*, e il supporto agli investimenti delle imprese, mediante lo sviluppo di reti e la creazione di strumenti finanziari locali. Uno dei caratteri di maggiore forza dell'esperienza risiede nel modello gestionale adottato, centrato sulla costituzione di un'unità di progetto trasversale e sul presupposto che ogni fase di realizzazione di quest'ultimo sia regolata dalla Cabina di Regia, organo di coordinamento in cui trovano rappresentanza le maggiori associazioni di categoria (CNA, Confartigianato, API, Unione Industriali), l'universo cooperativo (LegaCoop, Confcooperative), la CCIAA di Ferrara, i sindacati (CGIL, CISL, UIL), l'università e gli enti locali. È, dunque, evidente un deciso ricorso alla metodologia della concertazione, che ha permesso di accrescere il dialogo tra i rappresentanti dei diversi interessi economici e sociali. Inoltre, è evidente la sinergia che si è determinata tra gli attori del territorio ferrarese che, in quanto "sistema" integrato, si confronta con i mercati nazionali ed internazionali puntando alla crescita economica e sociale. Sul piano direttamente operativo, a livello regionale, sono attive, infatti, diverse Agenzie di sviluppo e promozione locale (Promobologna – Agenzia di sviluppo locale di Bologna; Promo – Agenzia di sviluppo locale di Modena; Soprip – Agenzia di sviluppo locale di Parma e Piacenza; Stepra – Agenzia di sviluppo locale di Ravenna), con le quali SIPRO è in rete e che rappresentano altrettanti nodi terri-

toriali di un capillare *network* finalizzato all'attrazione di nuovi investimenti. Insieme, questi operatori costituiscono una rete dinamica di attori impegnata nella promozione della competitività dei territori locali e nello sviluppo dell'economia regionale.



5. Il Consorzio **ASTER**⁶

Negli ultimi anni la Regione Emilia-Romagna ha sostenuto politiche a favore dello sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza, in particolare attraverso la realizzazione di una rete della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico regionale. Obiettivi della rete sono il potenziamento delle sinergie tra i diversi centri di ricerca presenti sul territorio regionale, la creazione di una massa critica di ricerca industriale di alto livello e lo sviluppo di più efficaci modalità di trasferimento delle nuove tecnologie dai luoghi della ricerca alle imprese.

Nel 2001, le Università di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia e Parma, insieme a CNR, ENEA e alla Regione Emilia-Romagna, hanno sottoscritto un Protocollo d'Intenti per la compartecipazione alla società consortile *ASTER*, ai fini della promozione e della realizzazione di attività finalizzate alla collaborazione tra ricerca e impresa. Nel 2003 la Regione Emilia-Romagna è entrata nella compagine sociale di *ASTER* e, nel 2004, con il *PRRIITT - Programma Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico*, lo sviluppo di una rete di laboratori di ricerca, di centri e parchi per l'innovazione è divenuto *focus* prioritario. Il programma regionale di sviluppo delle strutture facenti parte della rete comprende attività di creazione, potenziamento, ammodernamento, riconversione, di laboratori o centri già esistenti o nuovi.

Le attività della rete hanno effetti diretti sulle imprese, sia perché in molti casi le aziende sono coinvolte nelle attività, direttamente oppure tramite le proprie associazioni di categoria, sia perché le attività progettuali sono finalizzate alla creazione di tecnologie a effettivo supporto della competitività delle imprese. Coerentemente con tale politica, *ASTER* ha l'obiettivo di sostenere, attraverso il coordinamento e il supporto alla rete regionale della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico, lo sviluppo di servizi e progetti di interesse regionale finalizzati alla promozione della ricerca industriale, il trasferimento tecnologico e l'innovazione del tessuto produttivo dell'Emilia-Romagna.

⁶ Capofila: *ASTER* S. cons. p.a.; Sito web: <http://www.aster.it/>; Partenariato di progetto: Regione Emilia-Romagna; Università dell'Emilia-Romagna; centri di ricerca (CNR, ENEA, INFN); associazioni imprenditoriali dell'Emilia-Romagna; Localizzazione: Regione Emilia-Romagna.

La rete è composta da laboratori, centri di ricerca industriale e parchi per l'innovazione e comprende 57 strutture in tutta l'Emilia-Romagna, per complessivi 313 ricercatori occupati. Il contributo finanziario regionale per i primi due anni di attività della rete è stato di 156,6 milioni di euro, e l'investimento totale della rete, incluso il cofinanziamento, ammonta a 367,5 milioni di euro. Si contano 27 laboratori di ricerca industriale, responsabili per l'esecuzione di progetti di ricerca applicata per lo sviluppo e il trasferimento di nuove tecnologie all'industria regionale, 24 centri per l'innovazione e 6 parchi per l'innovazione operanti in sette settori chiave dell'economia regionale: alta tecnologia meccanica; ambiente, energia e sviluppo sostenibile; agro-alimentare; edilizia e materiali per costruzioni; scienze della vita e salute; innovazione organizzativa; tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

L'impatto delle iniziative della rete regionale viene quantificato in un aumento del 10% del personale impiegato nel comparto Ricerca e Sviluppo, con circa 1.500 nuovi ricercatori, e una crescita del 29% delle risorse economiche rese disponibili per la ricerca dalle istituzioni regionali.

Questa esperienza di sviluppo territoriale si configura come un'azione di sistema regionale volta a promuovere e qualificare la ricerca e a far emergere le migliori esperienze di trasferimento tecnologico, necessarie a supportare la competitività del sistema produttivo. Ciò con l'obiettivo di rafforzare il dialogo tra gli attori territoriali, nella prospettiva del consolidamento di un'economia fondata sull'innovazione e sulla conoscenza e col fine di avviare una fruttuosa collaborazione tra ricerca, imprese e sistema produttivo e dei servizi.

Fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sembra essere il ruolo di intermediazione svolto dal Consorzio *ASTER*, nato proprio con lo scopo di sostenere, coordinare e valorizzare la rete della ricerca e del trasferimento tecnologico dell'Emilia-Romagna. Attraverso il lavoro svolto da *ASTER*, dal 2001 sono stati realizzati: 450 percorsi di trasferimento tecnologico con imprese e tutoraggio scientifico; un programma per lo sviluppo di dottorati con le imprese; una comunità dei ricercatori industriali (*M-ASTER*); assistenza durante la fase progettuale dei laboratori e dei centri per l'innovazione; supporto alla realizzazione delle Associazioni Temporanee di Scopo; coordinamento tra le amministrazioni delle diverse strutture coinvolte; supporto alla risoluzione delle questioni amministrative legate alla pluralità e diversificazione dei soggetti in *partnership*.

La Regione Emilia-Romagna ha adottato un modello innovativo che mette a sistema risorse e competenze su aree tematiche specifiche; questo sembra il carattere maggiormente innovativo dell'esperienza. I principali fattori di successo risiedono nella predisposizione di un programma – di prioritario interesse nell'allocazione delle risorse – dedicato al sostegno della ricerca industriale.



Fondamentali nel processo sono stati la volontà politica di puntare su un'economia basata sulla conoscenza, l'impegno dei vari soggetti su azioni comuni centrate sulla conoscenza e sul capitale umano, la capacità di fare rete e valorizzare strutture e competenze presenti sul territorio, nonché la creazione di un'organizzazione – il Consorzio *ASTER* appunto – che ha facilitato il dialogo e la condivisione tra organizzazioni diverse.

Fra le condizioni territoriali dello sviluppo, ruolo strategico gioca, come si è visto, la *presenza di operatori specializzati* – incardinati su partenariati ampi, competenti ed efficienti – capaci di lavorare ed offrire servizi per la competitività del territorio e del tessuto produttivo, esprimendo una forte *leadership istituzionale locale* in grado di interpretare i fabbisogni di sviluppo ed innovazione del sistema produttivo, di impostare una strategia adatta a soddisfarli e di contribuire alla formazione della compagine partenariale, aperta anche ad attori e centri di competenza esterni. Le iniziative messe in atto nella Regione Emilia-Romagna attraverso il Consorzio *ASTER* hanno supportato lo sviluppo di una politica economica basata sulla conoscenza che, operativamente, ha condotto alla creazione della rete della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico regionale.

6. Alcune considerazioni

L'assunto da cui è partita la lettura delle esperienze di sviluppo locale presentate nelle pagine precedenti è, come si è detto, la centralità del territorio quale condensatore delle condizioni essenziali di successo e sostenibilità delle politiche di sviluppo e per il successo della Strategia di Lisbona e delle politiche di coesione.

Le storie, rapidamente ripercorse, mettono in luce, ad avviso di chi scrive, percorsi di sviluppo di sistemi territoriali integrati, in cui appaiono fortemente presenti quei fattori di localizzazione e di crescita considerati strategici per la competitività. Capitale umano, capitale sociale, dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, processi di *governance* appaiono punti di forza dei sistemi territoriali che hanno espresso i progetti di sviluppo analizzati.

In questo senso, il progetto *LINK* rappresenta un esempio concreto di un investimento in un sistema territoriale integrato che è stato in grado di garantire il collegamento sul territorio tra l'alta formazione e le linee strategiche per lo sviluppo. Esso si configura come un'efficace modalità di sviluppo – nel sistema locale – della relazione tra formazione del capitale umano e processi economici. *LINK* rappresenta, inoltre, un caso felice in cui le politiche di infrastrutturazione e le infrastrutture create forniscono un'adeguata risposta ai bisogni espressi

dal sistema produttivo, emergendo da specifici progetti di sviluppo del territorio e servendo effettivamente a sostenere efficaci interconnessioni tra le imprese e la costituzione delle reti locali e lunghe.

Tra i fattori di successo del progetto *RICA* spiccano l'attivazione di meccanismi di cooperazione – sostenibile sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello economico – tra imprese e associazioni e l'individuazione, fatta con le imprese di riferimento, dei fabbisogni formativi e di assistenza e la conseguente e coerente impostazione dei servizi. La maggiore apertura internazionale e l'attrattività delle regioni europee si associa anche ad un più ampio sforzo di cooperazione territoriale, che nelle nuove politiche di coesione ha – a fronte delle grandi trasformazioni determinate dall'allargamento dell'Unione – il rilievo di nuovo grande obiettivo. Aprire i sistemi produttivi e diffondere la cooperazione territoriale comporta un lavoro profondo a livello locale, imperniato sull'allungamento delle filiere produttive, sull'accrescimento delle competenze per l'internazionalizzazione, sulla revisione delle missioni del partenariato esistente, in alcuni casi sulla condivisione di un principio di responsabilità cooperativa nei confronti di territori gravemente svantaggiati. In questa direzione vanno quelli che possono essere considerati ulteriori fattori di successo del progetto: la capacità dei diversi *stakeholder* di fare progettazione/programmazione partecipata, mediando tra i vari interessi e valorizzando le risorse disponibili; la capacità di valorizzare i centri di eccellenza e le associazioni nell'erogazione dei servizi; l'attenzione posta sulla sostenibilità istituzionale, economica ed ambientale; il sostegno ad una partecipazione degli operatori privati ispirata a criteri di sostenibilità degli scambi commerciali e qualità delle *performance* professionali. In questo senso sembra che l'esperienza di *RICA* presenti caratteristiche tali da farne un modello di riferimento.

Fra le condizioni territoriali per l'attuazione delle strategie di innovazione ed apertura internazionale, emerge fortemente nell'esperienza di *Investinferrara* l'esistenza di un territorio fertile e consapevole del proprio "essere sistema", in grado di valorizzare le risorse specifiche, attento alle questioni della sostenibilità, attrezzato sul piano delle reti istituzionali, della cooperazione e della capacità amministrativa. Anche il patrimonio di competenze e di beni relazionali maturato sul territorio sembra costituire un fattore di spinta rilevante per trasformare le strategie territoriali in direzione dell'innovazione e della nuova imprenditorialità. Il capitale "storico" di esperienza e relazioni accumulate nei sistemi produttivi locali può essere un fattore importante per l'innovazione organizzativa, che a sua volta può trasformarsi in condizione per l'innovazione tecnologica, la ricerca, l'apertura internazionale.

Per la costruzione dell'economia della conoscenza e la generazione di nuova imprenditorialità, ruolo fondamentale gioca anche la capacità delle istituzioni

locali e del sistema produttivo territoriale di operare in partenariato con centri di competenza e reti (locali, nazionali ed internazionali), in un quadro di integrazione fra politiche di scala diversa, di piena aderenza ai fabbisogni di sviluppo territoriale, di diffusione ampia e generalizzata dell'innovazione. La costituzione di reti e di azioni cooperative fra centri di competenza, imprese ed istituzioni può essere facilitata dall'azione di mediazione di soggetti specializzati, competenti e radicati nel territorio che, come si è visto nel caso del Consorzio *ASTER*, siano capaci di collegarsi a reti lunghe agganciandovi i sistemi locali.



CAPITOLO 3



73



1. Introduzione

Gli ultimi dieci anni saranno ricordati per la diffusione capillare in Europa di iniziative di programmazione integrata rivolte alla dimensione di area vasta. Con grande intensità, soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta, pressoché in tutti i contesti nazionali sono state varate politiche ed iniziative di sostegno ai governi locali per la predisposizione di programmi integrati (la maggior parte dei quali di iniziativa pubblica) rivolti a sostenere la valorizzazione di risorse o la soluzione di criticità spazialmente dispiegate in un territorio dalla dimensione intercomunale.

Il *focus* strategico e le conseguenti soluzioni organizzative e gestionali entro tali iniziative, in Italia come in Europa, variano considerevolmente in ragione delle stagioni politiche e delle diverse generazioni di programmi e possono essere ricondotti in generale ai seguenti quattro campi di interesse:

1. il sostegno allo sviluppo locale sostenibile di territori marginali;
2. il sostegno alla creazione di *cluster* e distrettualità produttive;
3. i processi di infrastrutturazione di territori urbani, periurbani, metropolitani;
4. la riorganizzazione dei sistemi di innovazione e di eccellenza.

In generale si può affermare che le diverse “famiglie” di programmi si ispirano ad un’applicazione complessa e multidimensionale del concetto di integrazione nelle politiche pubbliche, i cui elementi salienti, ma non esclusivi, sono i seguenti: (a) una integrazione come cooperazione di attori pubblici e privati, attraverso la costruzione di coalizioni e *partnership* territoriali, mossi da una comunanza di problemi-interessi-opportunità a livello locale; (b) una integrazione di politiche e settori di intervento il cui “montaggio” locale viene effettuato sulla base di una strategia di sviluppo che ne espliciti il valore aggiunto rispetto ad azioni di carattere settoriale.

* Ricercatore di urbanistica all’Università di Palermo, esperto Formez.

Il contesto europeo, dunque, è stato terreno fertile per la diffusione di tale approccio in una molteplicità di realtà locali, le cui sperimentazioni progettuali, in termini di innovazione ed efficacia, sono oggetto di studi e ricerche nei più svariati campi delle scienze sociali.

Le ragioni politiche e istituzionali del favore accordato a tali metodologie di intervento sono complesse e andrebbero più correttamente valutate nell'ambito dei diversi contesti regionali e locali. Tuttavia vi sono almeno due fattori che nell'ambito europeo ne hanno facilitato la diffusione.

In primo luogo, il ruolo esercitato dall'Unione europea, in particolare attraverso la sua politica regionale, dopo la riforma dei Fondi strutturali del 1988. Iniziative comunitarie e azioni pilota hanno rivestito un ruolo decisivo nel trasferire le logiche più innovative che progressivamente andavano maturando nei diversi contesti nazionali a tutto il contesto comunitario, valga per tutti l'esempio dei *Territorial Employment Pacts* modellati sui Patti Territoriali italiani. Le regioni interessate dall'Obiettivo 1 dei Fondi strutturali sono state un campo di sperimentazione particolarmente fertile di esperienze progettuali, potendo contare su una concentrazione di risorse finanziarie che, nel corso dei diversi cicli di programmazione e con particolare intensità nel periodo 2000-2006, ha assunto l'approccio "integrato territoriale" quale metodologia privilegiata per innescare i processi di sviluppo locale definiti dalle priorità della Commissione europea.

Il secondo fattore attiene ai processi di riforma della Pubblica Amministrazione e dell'organizzazione dei governi locali, che in diversi contesti nazionali sono stati portati a termine nell'ultimo decennio¹. Da un lato, il concetto di "sviluppo locale", nelle sue declinazioni (durevole, endogeno, sostenibile, ecc.), ha trovato spazio negli statuti e negli ordinamenti regionali, avviando una progressiva "normalizzazione" di modelli e procedure di cooperazione territoriale sui temi dello sviluppo territoriale. Dall'altro, sono stati predisposti dispositivi amministrativi e procedurali che hanno definito nuove modalità di formalizzazione dei rapporti tra istituzioni paritarie e tra livelli di governo, fornendo strumenti particolarmente votati alla facilitazione dei rapporti nelle fasi di costruzione, implementazione e gestione delle politiche territoriali.

Il presente lavoro ha l'obiettivo di illustrare il dispiegarsi di questa tipologia di iniziative per lo sviluppo territoriale in un contesto regionale, quale quello della Sicilia, che sin dalla metà degli anni Novanta ha registrato in questo campo una notevole mobilitazione di risorse politiche, istituzionali e sociali a livello cen-

¹ Cfr. Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari 2002.

trale e locale. Tale mobilitazione pare ancor più significativa in quanto espressione di un contesto amministrativo tradizionalmente debole sui temi del coordinamento nella programmazione di strategie organiche di sviluppo del territorio regionale e, purtuttavia, interessato da profonde trasformazioni che discendono non solo dalle citate emergenti progettualità locali, ma anche da una mole considerevole di investimenti e pianificazioni settoriali coerenti con la dimensione del sistema regionale.

L'indagine qui riportata non ha, dunque, tra i suoi obiettivi una valutazione di efficacia economica degli strumenti di programmazione integrata, quanto piuttosto una interpretazione – con riferimento prioritario al sistema regionale nel suo complesso – dell'effetto sinergico dei programmi integrati territoriali sulle forme organizzative e strategiche dei sistemi locali, nonché la verifica degli elementi di congruenza tra le “immagini strategiche” proposte dalla programmazione locale e gli investimenti effettivamente compiuti². È un intento orientato a definire una sorta di “geografia delle politiche di sviluppo” del sistema territoriale regionale che, si auspica, possa suggerire qualche elemento di valutazione in vista della nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013.

L'approccio metodologico

Buona parte dei dati utilizzati nel presente lavoro sono tratti da un sistema informativo che un gruppo di ricerca del Formez³ ha predisposto nell'ambito del progetto SPRINT – Sostegno alla Progettazione Integrata, in raccordo con il Dipartimento Programmazione della Regione Siciliana. L'implementazione del sistema informativo, denominato PUNTOSLO, rispondeva all'esigenza di incrementare il grado di consapevolezza sui processi progettuali in atto da parte dell'autorità che presiede la programmazione territoriale, nonché di fornire un quadro cognitivo univoco che potesse essere progressivamente aperto ad altri rami della Pubblica Amministrazione ed agli attori territoriali coinvolti nelle attività di programmazione locale.

² Un primo tentativo in questo senso è stato compiuto nell'ambito del “Programma di studi e ricerche per la redazione del Piano Territoriale Urbanistico Regionale della Regione Siciliana”, condotto dal Politecnico di Torino nel 2000. Gli esiti di quel lavoro si ritrovano in Dematteis G., Governa F., Vinci I., *La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello Slot alla Sicilia*, in “Archivio di Studi Urbani e Regionali”, n. 77, 2003, pp. 33-74.

³ Il gruppo di lavoro del Formez era composto da Marco Consoli, Tino Cutugno (coordinatore tecnico), Ivan Dell'Utri, Giuseppe Di Giacomo, Salvatore Giacomo Notaro, Francesco Passantino. Chi scrive ha curato l'impostazione metodologica della ricerca e coordinato l'attività di implementazione del sistema informativo.



Un primo obiettivo del sistema informativo è consistito nell'approntare uno strumento in grado di ridurre la frammentazione informativa sulle esperienze in atto e fornire all'amministrazione regionale, contestualmente, quadri d'insieme ed interpretazioni dinamiche della progettualità sul territorio siciliano in materia di politiche per lo sviluppo locale. In alcune aree della regione, infatti, la sedimentazione della programmazione locale ha prodotto la comparsa di veri e propri "sistemi locali di sviluppo", fondati sulla permanenza di relazioni stabili tra le *partnership* istituzionali, di orientamenti strategici che presentano evidenti elementi di integrazione temporale e multisettoriale.

In altri contesti del territorio regionale, la disposizione, nel tempo, della programmazione appare più discontinua, le coalizioni di progetto variano in maniera significativa da un programma all'altro, così come meno definiti appaiono gli elementi di "ancoraggio" a sistemi di risorse fisiche o socioeconomiche. Una descrizione sistematica di tali "sedimentazioni" della progettualità non fornisce di per sé fondate valutazioni di efficacia degli investimenti veicolati dalla programmazione locale, ma può fornire utili elementi di giudizio sulla diversa capacità dei territori di promuovere e gestire attività di programmazione integrata, piuttosto che investimenti di tipo puntuale o settoriale.

Un secondo obiettivo era comprendere le caratteristiche delle diverse migliaia di azioni (infrastrutturali e immateriali) attivate dalla programmazione locale in questi anni, nonché valutarne gli elementi di coerenza e integrazione con gli impianti strategico-programmatici espressi dalle coalizioni locali. Così come è emerso in diverse recenti attività di studio e valutazione sugli strumenti di programmazione locale, la difformità tra gli indirizzi strategici e le azioni effettivamente implementate, in particolare quelle di iniziativa privata, rappresenta una costante per un numero consistente di esperienze progettuali.

Nel caso specifico, è stato necessario effettuare una multiforme classificazione degli interventi, che rispondesse all'esigenza di descrivere l'azione sotto diversi profili settoriali e dunque poterne meglio comprendere la funzionalità agli obiettivi di sviluppo locale espressi nei documenti di progetto. D'altro canto, insieme alle valutazioni sulla coerenza intrinseca delle singole iniziative di programmazione locale, appariva utile descrivere la capacità, per una mole così consistente di interventi sul territorio regionale, di generare addensamenti e potenziali specializzazioni produttive, ben al di là del filtro esercitato dagli strumenti di programmazione integrata.

Alla luce di tali considerazioni metodologiche, il lavoro di ricerca si è sviluppato secondo alcuni passaggi operativi dai quali è scaturita la base informativa utilizzata per effettuare le valutazioni descritte nei successivi paragrafi.

In primo luogo, è stata effettuata una *Analisi delle coalizioni territoriali* a partire dai Comuni partecipanti ad ognuna delle iniziative di programmazione loca-



le, per i quali è stato raccolto un *set* minimo di indicatori di contesto relativi alle dinamiche socioeconomiche. Questa attività ha condotto alla realizzazione di una mappatura della distribuzione dei programmi sul territorio regionale ed una rappresentazione degli addensamenti della progettualità sulla base di un semplice parametro quantitativo: il livello di progettualità comunale⁴, definito a partire dal numero di programmi cui ogni Comune ha preso parte.

In secondo luogo, si è proceduto alla *Analisi e tematizzazione delle strategie di sviluppo locale* a partire dalla lettura dei singoli documenti di programmazione. La questione prioritaria, in questo caso, appariva la necessità di ricondurre il quadro delle strategie e degli obiettivi di sviluppo locale dichiarati in ognuna delle iniziative ad un certo numero di temi omogenei (o ricorrenti) sufficientemente descrittivi dell'intera realtà regionale. A tal fine è stato adottato il concetto di "orientamento strategico" del programma, individuando quali temi prevalenti quelli riportati nella tabella 1.

Tabella 1

I temi di sviluppo prevalenti nei documenti di programmazione della Regione Siciliana (Patti Territoriali, Leader, Prusst, PIT) secondo il criterio dell'orientamento strategico

Orientamento strategico

1a. Sviluppo industriale	Promozione di sistemi locali manifatturieri, concentrazioni industriali e forme di distrettualità produttiva
1b. Sviluppo industriale	Riconversione di aree industriali
2a. Rigenerazione urbana	Riconversione e/o rivitalizzazione economica
2b. Rigenerazione urbana	Riqualificazione urbanistica e infrastrutturale
3a. Turismo	Turismo naturalistico, azioni su parchi e riserve naturali
3b. Turismo	Turismo culturale
4a. Sviluppo rurale	Produzione agricola: sostegno ai processi di innovazione aziendale
4b. Sviluppo rurale	Produzioni tradizionali, sinergie con l'agriturismo
5. Sviluppo locale in genere	Non prevale un esplicito orientamento progettuale

Fonte: Nostra elaborazione

⁴ Tale criterio è stato già usato quale indicatore della progettualità in una ricerca condotta da un gruppo di lavoro del Politecnico di Torino, nell'ambito di una convenzione con la Regione Siciliana per la redazione del Piano territoriale urbanistico regionale. Per i risultati della ricerca si veda Dematteis G., Governa F., Vinci I., *op. cit.*

Infine, è stata effettuata una classificazione dei singoli interventi previsti nelle iniziative di programmazione locale, utilizzando delle categorie che fossero al contempo sufficientemente diversificate ed adattabili alla diversità strutturale degli strumenti di programmazione presi in considerazione. In questo caso, si è proceduto attraverso diversi livelli di interpretazione, dal generale al particolare, utilizzando criteri in parte già presenti nelle procedure di programmazione comunitaria, in parte definiti *ad hoc* per meglio descrivere le funzionalità e le specializzazioni produttive che con gli interventi si intende realizzare. Le due classificazioni utilizzate ai fini del presente lavoro sono le seguenti:

1. il *Profilo settoriale*, che è definito dall'applicazione di una griglia assimilabile ai sei Assi prioritari del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006: (a) Ambiente, (b) Beni culturali, (c) Formazione ricerca, (d) Impresa, (e) Riqualificazione urbana, (f) Reti-Infrastrutture;
2. le *Categorie SLO* (dove SLO sta per Sviluppo Locale), che consistono in 21 profili funzionali di maggiore dettaglio in grado di definire più specifici indirizzi di specializzazione economica e più espliciti rapporti di interazione con gli orientamenti strategici, riportati nella tabella 2.

Tabella 2
Categorie SLO del sistema informativo

01. Produzione-Industriale

02. Produzione-Artigianale

03. Produzione-Agroindustriale

04. Produzione-Agricola/Zootecnica

05. Commercializzazione-Varie

06. Commercializzazione-Prodotti locali

07. Servizi-Imprese

08. Servizi-Innovazione (Incubatori, Info-Point, ecc.)

09. Servizi-Internazionalizzazione e marketing

10. Servizi-Varie

11. Musei e Centri visitatori, servizi culturali

12. Parchi, riserve, sentieri naturalistici

13. Itinerari culturali-etnoantropologici

14. Turismo-Strutture ricettive, servizi complementari
15. Infrastrutture primarie: opere stradali, fognature
16. Infrastrutture secondarie: verde pubblico, arredo urbano, riqualificazione urbana
17. Infrastrutture per le aree produttive
18. Monumenti: restauri, opere di recupero
19. Azioni di sistema: Sportello Unico, Reti infotelematiche, Gis
20. Azioni formative
21. Costi di gestione e assistenza tecnica

Fonte: Nostra elaborazione



2. La geografia della programmazione locale in Sicilia

I Patti Territoriali di “prima generazione”

A partire dal 1996, con l'entrata a regime dei cosiddetti Patti Territoriali di “prima generazione”, la Sicilia è la regione destinataria del maggior numero di interventi, con i Patti di Caltanissetta, Enna, Madonie, Palermo e Siracusa, su un totale di 12 Patti approvati sull'intero territorio nazionale. A partire dal 1998 (la “seconda generazione”) vengono approvati dal CIPE due ulteriori Patti Territoriali – Messina e Simeto Etna –, mentre tre iniziative – Alto Belice Corleonese, Calatino Sud Simeto e Catania Sud – vengono interamente finanziate attraverso risorse comunitarie, nell'ambito del programma Patti Territoriali per l'Occupazione. La regionalizzazione delle procedure di valutazione per i Patti Territoriali (2001) si traduce in una notevole espansione del numero delle iniziative approvate, portando il numero complessivo dei programmi ammessi a finanziamento agli attuali 27 (si veda tavola 1).

I progetti Leader II

In parallelo all'attivazione dei Patti Territoriali di prima e seconda generazione, nel 1998 si aprono in Sicilia le procedure per l'attuazione dell'iniziativa comunitaria Leader II, in un contesto regionale che aveva visto l'attuazione di un ristretto gruppo di Piani di Azione Locale anche nell'ambito della precedente iniziativa Leader I. I progetti territoriali ammessi a finanziamento con Leader II sono 25, rappresentativi di realtà territoriali particolarmente varie dal punto di vista ambientale e socioeconomico. Vi si riscontrano in prevalenza aree interne



a bassa densità demografica, ma vi figurano anche coalizioni di Comuni isolani (le isole Eolie, le isole Egadi con Pantelleria), coalizioni coincidenti integralmente (Madonie, Nebrodi) o parzialmente (Etna) con i tre parchi naturali regionali, Comuni costieri caratterizzati da una più forte diversificazione economica (si veda tavola 2).

I Patti Territoriali specializzati

Lungo il filone della programmazione negoziata va situata poi la vicenda dei Patti Territoriali specializzati nell'agricoltura e nella pesca, attivati a partire dal 2000, quale estensione della disciplina dei Patti Territoriali "generalisti". In Sicilia, le procedure di selezione hanno restituito anche in questo caso una copertura particolarmente estesa del territorio regionale, per buona parte frutto della riproposizione di coalizioni già attivate attraverso i Patti Territoriali "generalisti". Le 21 coalizioni dei patti agricoli ammessi al finanziamento pubblico risultano profondamente eterogenee per numero di Comuni e dimensione demografica: si passa dai 3 Comuni del Patto Leontinoi-Megara nella provincia di Siracusa, ai 42 Comuni del Patto Alto Belice Corleonese-Valle del Torto, scaturito dalla sinergia di diverse precedenti iniziative di programmazione negoziata nella provincia di Palermo; per popolazione, si passa dai 13 mila abitanti del Patto delle isole Eolie agli oltre 400.000 abitanti interessati dal Patto della provincia di Trapani (si veda tavola 3).

I Programmi di riqualificazione urbana (Prusst)

Entro la fine degli anni Novanta si definisce inoltre il quadro della progettualità promossa attraverso i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst), varati dal Ministero dei Lavori Pubblici (ora delle Infrastrutture) nel 1998. In seguito al primo bando, vengono ammessi a finanziamento cinque progetti: Valdemone, Terre d'Occidente, Palermo e le due iniziative omonime, ma in seguito separate, denominate "Le economie del turismo", predisposte dalla Provincia di Siracusa e da 42 Comuni dell'area catanese. Nel 2001, con la disponibilità di nuove risorse pubbliche, vengono ammesse a finanziamento tre ulteriori iniziative: il Prusst "Alto Belice Corleonese", che coinvolge i 20 Comuni già interessati dal Patto Territoriale per l'Occupazione; il Prusst Madonie, anch'esso composto per buona parte dai Comuni facenti parte del Patto Territoriale il progetto "Messina per il 2000" (si veda tavola 4).

I Progetti Integrati Territoriali

La definizione delle aree di intervento dei Progetti Integrati Territoriali in Sicilia è il risultato di un processo fatto di momenti concertativi e procedure competitive, scandito dai due bandi regionali (giugno 2001 e gennaio 2002) al termine dei quali sono stati definitivamente identificati i territori interessati dai progetti attualmente in fase di attuazione. In un primo momento erano stati ammessi a finanziamento 27 Progetti Integrati, avviati all'attuazione con gli Accordi di Programma siglati tra amministrazione regionale e coalizioni locali nell'agosto del 2002. Gli otto progetti non ammessi a finanziamento sono stati successivamente recuperati: quattro in seguito a pronunciamento della giustizia amministrativa; gli altri quattro, attraverso un accordo con la Regione, riformulati in Programmi Integrati di Operazioni Strategiche (PIOS)⁵, costituiti da una selezione degli interventi inclusi nei progetti originari.

Nel complesso, dunque, sono in fase di attuazione 35 Progetti Integrati promossi da coalizioni intercomunali (eccetto il PIT di Palermo), rappresentativi di realtà territoriali variamente articolate: quattro Progetti Integrati interessano integralmente o parzialmente le aree dei parchi naturali regionali (Madonie, Nebrodi, Alcantara, Etna); tre progetti sono espressione, con coalizioni rispondenti a logiche tra loro eterogenee, delle tre città metropolitane; un certo numero di iniziative, soprattutto nelle aree interne, ricalcano perimetro e coalizioni di precedenti iniziative di programmazione (si veda tavola 5).

I programmi Leader+

L'iniziativa comunitaria Leader+ è stata operativamente avviata in Sicilia nel 2004, con gli esiti delle procedure selettive per l'identificazione dei piani di azione locale da ammettere a finanziamento pubblico. I criteri più stringenti imposti dalla Commissione europea per le iniziative comunitarie 2000-2006 hanno ridotto in maniera significativa anche in Sicilia il numero di iniziative, passate da 25 in Leader II alle attuali 12. I territori in cui sono in corso di attuazione programmi Leader+ sono tutte aree interessate da precedenti piani di azione locale Leader II, sebbene la maggiore selettività abbia innescato in diversi casi forme di aggregazione tra coalizioni esistenti, o la nascita di coalizioni su basi territoriali più vaste. È il caso in particolare dei due progetti che interessano il

⁵ L'acronimo PIOS definisce i "Pacchetti Integrati di Operazioni Strategiche" inclusi nei Progetti Integrati Territoriali non interamente ammessi a finanziamento nel corso della valutazione preliminare del giugno 2001.

parco dei Nebrodi e i parchi dell'Etna e dell'Alcantara, promossi da coalizioni costituite rispettivamente da 25 e 26 Comuni, la seconda delle quali con una popolazione di oltre 200.000 abitanti⁶ (si veda tavola 6).

**Tabella 3**
La totalità dei programmi integrati territoriali attivati sul territorio regionale siciliano (1996-2004)

Programma	Attivazione	Numero
Patti Territoriali	dal 1996	27
Leader II	1998	25
Patti Territoriali agricoli	dal 2000	21
Prusst	dal 1999	8
Progetti Integrati Territoriali-PIOS	dal 2002	35
Leader+	dal 2004	12

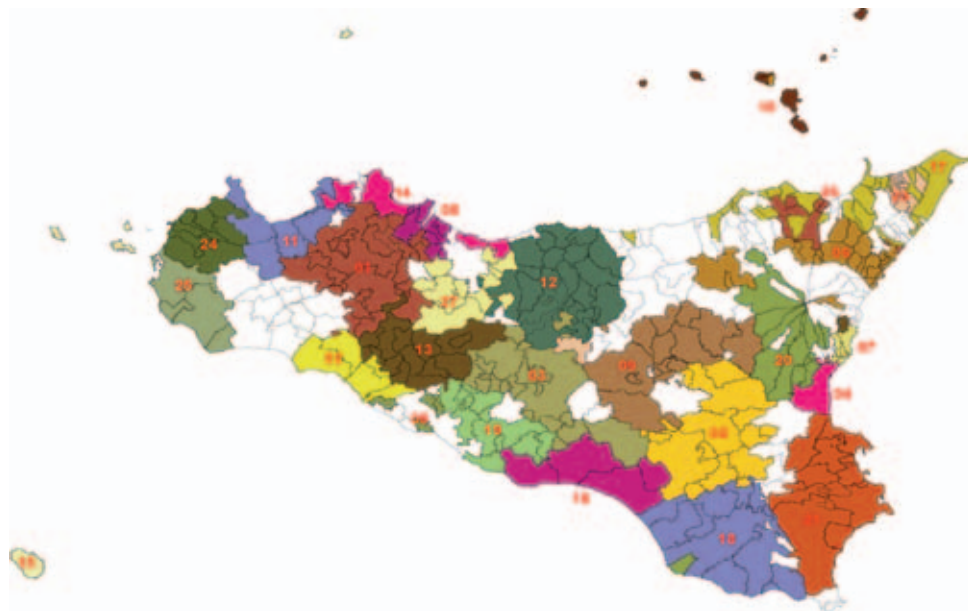
Fonte: Nostra elaborazione

⁶ Accanto alle tipologie di programmi fin qui descritte vanno considerati i 3 Contratti d'Area (Gela, Agrigento, Messina-Villafranca) ed un certo numero di Contratti di Programma (a diverso livello di attuazione o definizione progettuale) presenti sul territorio regionale. Tali iniziative, tuttavia, per le logiche che presiedono alla costruzione delle coalizioni territoriali e delle strategie di sviluppo locale, risultano significativamente diverse rispetto ai programmi territoriali integrati che costituiscono il *focus* del presente lavoro.

Tavola 1

I Patti Territoriali “generalisti” nel territorio siciliano

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei Patti Territoriali “generalisti” in Sicilia. Nella tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun Patto.



Patti Territoriali (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. Alto Belice Corleonese (UE)	20	125.714
02. Calatino Sud Simeto (UE)	15	146.183
03. Caltanissetta	18	162.093
04. Catania Sud (UE)	1	305.773
05. Comprensorio di Bagheria	9	137.352
06. Dell'Alcantara	23	49.407
07. Delle Aci	6	133.163
08. Empedocle	5	37.319
09. Enna	9	97.004
10. Generalista delle Isole Eolie	4	13.106

(segue)

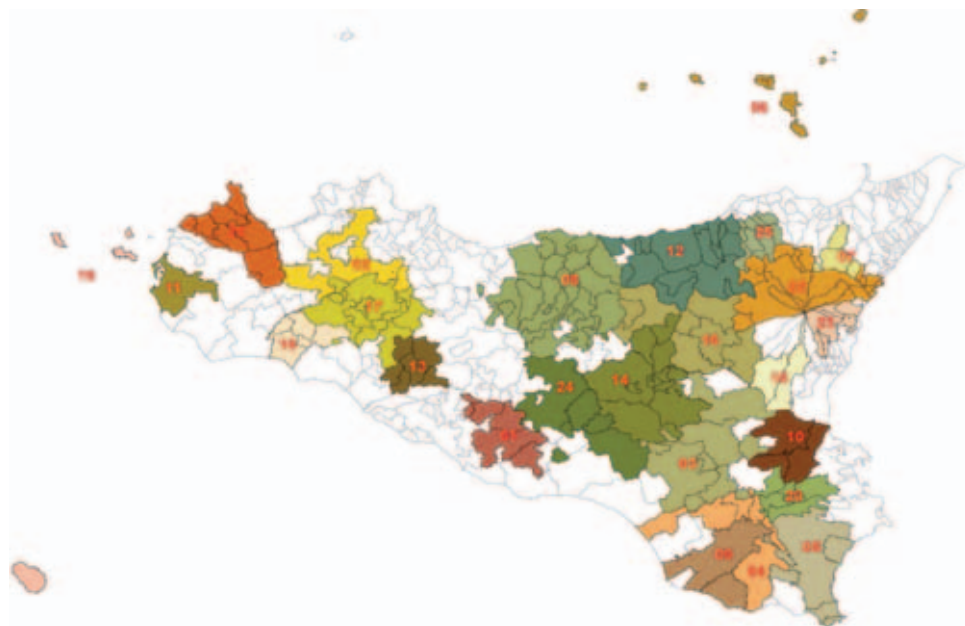


Patti Territoriali (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
11. Golfo di Castellamare	11	141.323
12. Madonie	19	70.217
13. Magazzolo Platani	13	54.281
14. Palermo	3	730.837
15. Pantelleria e Isole del Mediterraneo	3	13.286
16. Patto del Golfo di Gela	4	148.161
17. Patto Territoriale di Messina	25	433.906
18. Ragusa	11	297.410
19. Sicilia centro meridionale	12	154.249
20. Simeto Etna	14	251.536
21. Siracusa	10	272.795
22. Terre Sciane	5	71.092
23. Tirreno Gallo Niceto	9	33.950
24. Trapani Nord	6	130.769
25. Trapani Sud	4	150.215
26. Turismo Tindari Nebrodi	8	19.701
27. Valle del Torto	12	42.249
TOTALE	279	4.223.091

Tavola 2

I programmi Leader II in Sicilia

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei programmi riconducibili all'iniziativa Leader II in Sicilia. Nella tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun programma.



Leader II (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. GAL Aerosol	5	42.533
02. GAL Busambra	2	35.826
03. GAL Calatino Sud Simeto	10	97.371
04. GAL CO.P.A.I.	5	76.435
05. GAL Eloro	5	101.048
06. GAL Eolie	4	13.651
07. GAL Fiume Alcantara	4	7.529
08. GAL ISC Madonie	20	73.979
09. GAL ITIE Majorana	2	97.597
10. GAL Leontinoi	3	54.335

(segue)

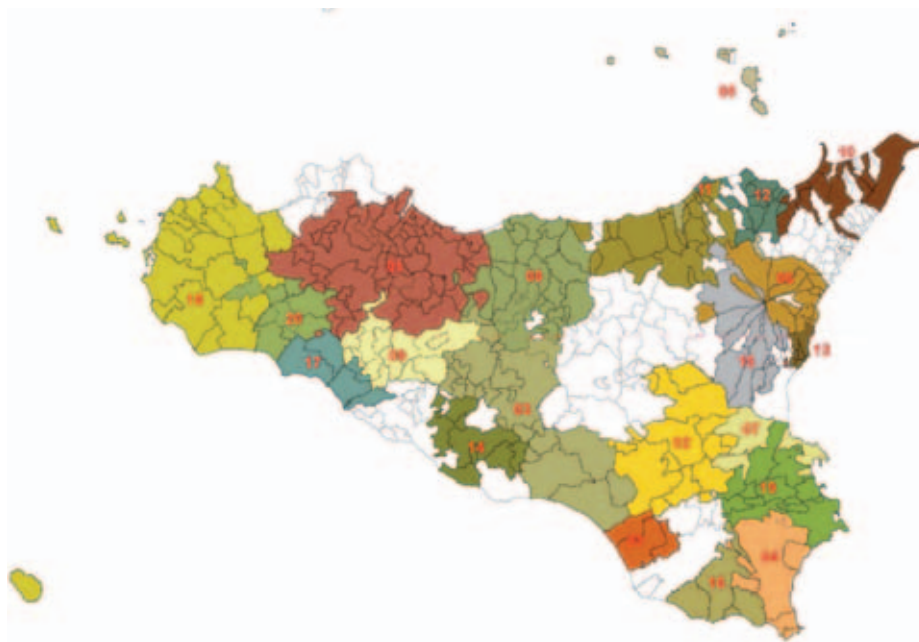


Leader II (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
11. GAL Lilybeo	1	80.391
12. GAL Parco dei Nebrodi	17	51.689
13. GAL Quisquina	5	20.393
14. GAL Rocca di Cerere	7	85.579
15. GAL Simeto Etna	2	70.838
16. GAL Terre del Sole	8	55.906
17. GAL Terre del Sosio	9	34.914
18. GAL Terre Sicane	4	35.339
19. GAL Ulixes	2	11.976
20. GAL Val d'Anapo	6	25.042
21. GAL Val di Mazara	8	66.390
22. GAL Valle Alcantara	16	84.032
23. GAL Valle Etna	7	69.909
24. GAL Valle Himera	4	93.403
25. GAL Villaggio Fattorie dei Nebrodi	8	33.308
TOTALE	164	1.419.413

Tavola 3

I Patti Territoriali agricoli nel territorio siciliano

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei Patti agricoli in Sicilia. Nella tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun Patto.



Patti Territoriali agricoli (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. Alto Belice Corleonese-Valle del Torto	42	332.130
02. Calatino Sud Simeto	15	146.183
03. Caltanissetta	21	272.851
04. Eoro Vendicari	5	101.048
05. Isole Eolie per l'agricoltura e la pesca	4	13.106
06. Jonico Etneo	14	116.098
07. Leontinoi-Megara	3	70.893
08. Madonie	21	74.117
09. Magazzolo Platani	13	54.281
10. Messina Verdemare	15	382.095

(segue)



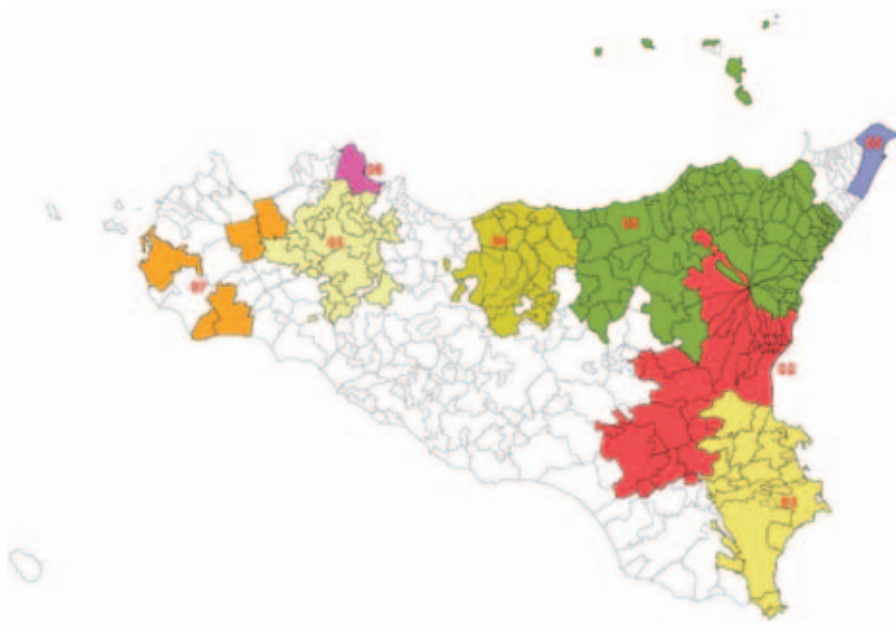


Patti Territoriali agricoli (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
11. Nebrodi Orientali	22	79.482
12. Patto Agroalimentare Tindari-Nebrodi	13	44.386
13. Patto Territoriale delle Aci	6	133.163
14. Sette Terre – Sicilia centro meridionale	10	138.228
15. Simeto Etna	14	251.536
16. Terre della Contea	4	112.347
17. Terre Sciane	5	71.092
18. Trapani	20	421.932
19. Val d'Anapo	12	218.822
20. Valle del Belice	9	41.974
21. Vittoria Filiera Agroalimentare	4	107.902
TOTALE	272	3.183.666

Tavola 4

I Prusst nel territorio siciliano

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei Prusst-Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, in Sicilia. Nella tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun programma.

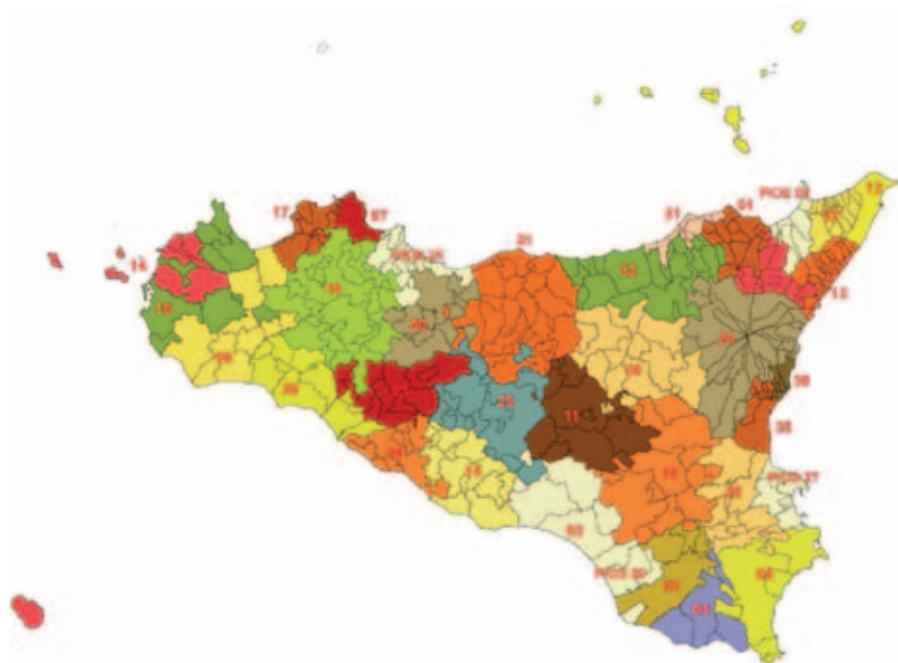


Prusst (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. Alto Belice Corleonese	20	131.468
02. Le economie del turismo (Catania)	42	939.059
03. Le economie del turismo (Siracusa)	20	390.763
04. Madonie-Direttrici turistiche: litoranea e mare/monte	19	67.529
05. Messina per il 2000	1	247.592
06. Palermo	1	675.277
07. Terre d'Occidente	5	174.046
08. Valdemone	99	445.754
TOTALE	207	3.071.488

Tavola 5

I PIT nel territorio siciliano

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei Progetti Integrati Territoriali in Sicilia. Nella tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun PIT.



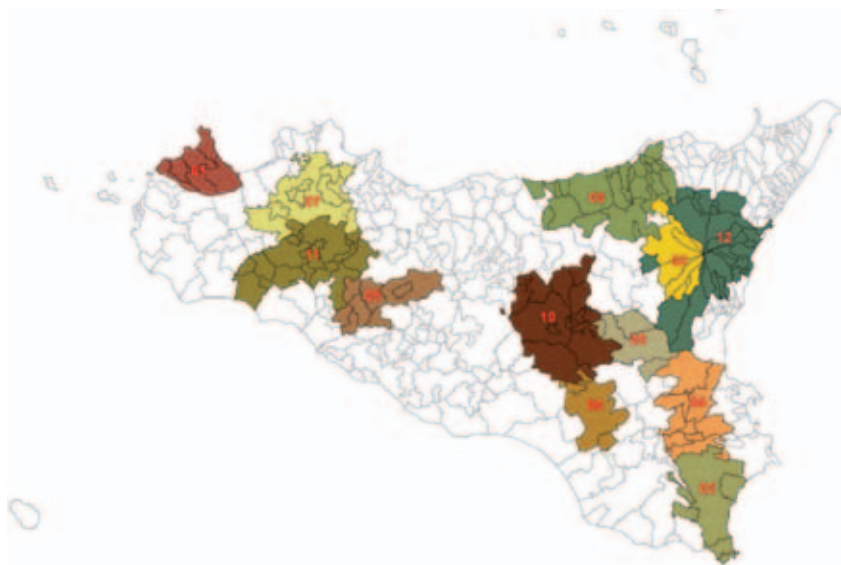
Progetti Integrati Territoriali (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. Tindari-Nebrodi	14	45.385
02. 4 Città e un parco per vivere gli Iblei	4	86.492
03. Il comprensorio di Gela	4	121.731
04. Le Vie del Barocco	4	112.347
06. Alcesti	9	161.633
07. Palermo capitale dell'Euromediterraneo	1	675.277
08. Valle del Torto e dei Feudi	12	46.797
09. Ecomuseo del Mediterraneo	6	224.380
10. Sinergie per competere	13	89.196

Progetti Integrati Territoriali (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
11. Enna: turismo tra archeologia e natura	7	85.230
12. Eolo, Scilla e Cariddi	5	261.243
13. Dal turismo tradizionale ad un sistema turistico locale integrato	22	65.282
14. Sistema turistico integrato della costa centro-settentrionale	5	123.424
15. Demetra	12	158.773
16. Calatino Sud Simeto	15	146.183
17. PIT delle Torri e dei Castelli: turismo integrato a Nord-Ovest di Palermo	12	126.313
18. Alcinoo	10	133.245
19. Alto Belice Corleonese	22	135.255
21. Polo turistico Tirreno Centrale	10	48.129
22. La via dell'argilla per lo sviluppo e la produttività	15	67.788
23. Magazzolo Platani Sicani dell'agrigentino	12	60.348
24. Etna	28	322.284
26. Aquae Labodes	9	106.431
28. Hyblon-Tukles	12	139.852
29. Bio-Valley	18	152.354
30. Aci: Formazione, Impresa, Turismo	6	133.163
31. Madonie	21	79.163
32. Valle Alcantara	12	16.422
33. Nebrodi	21	69.026
34. Valle dei Templi	9	117.846
35. Catania città metropolitana	9	457.300
PIOS 05. Comprensorio occidentale tirrenico-peloritano	9	94.113
PIOS 20. Valle dell'Ippari	4	105.359
PIOS 25. Metropoli Est	13	179.609
PIOS 27. Tapsos-Megara	3	58.332
TOTALE	388	5.005.705

Tavola 6

I programmi Leader+ nel territorio siciliano

La carta raffigura la distribuzione territoriale dei programmi riconducibili all'iniziativa comunitaria Leader+ in Sicilia. Nella tabella sottostante sono riportati, in corrispondenza numerica con la carta, i nomi e le caratteristiche essenziali di ciascun programma.



Leader+ (vedi numerazione sulla cartina)	Numero Comuni	Popolazione (2004)
01. Ercyna Tellus	6	56.689
02. Etna ATS	6	95.106
03. GAL Eoro	5	101.048
04. Hyblon-Tukles	10	111.178
05. Kalat Est	4	35.223
06. Kalat Ovest	5	56.841
07. Monreale	10	88.113
08. Nebrodi Plus	25	88.183
09. Platani Quisquina	7	34.911
10. Rocca di Cerere	9	95.838
11. Terre del Gattopardo	13	70.253
12. Terre dell'Etna e dell'Alcantara	26	228.812
TOTALE	126	1.062.195

3. Continuità e sedimentazione della progettualità locale: i sistemi locali di sviluppo



95

Nell'ultimo decennio, la Sicilia è stata interessata da un rilevante numero di esperienze nel campo della programmazione integrata territoriale. Se si affida la descrizione geografica di tale fenomeno ad una lettura diacronica, attraverso la sovrapposizione delle carte che indicano i territori interessati da ognuna delle iniziative comparse dal 1998 ad oggi, l'impressione che se ne ricava è di un processo inizialmente a macchia di leopardo, che progressivamente, e con diversa intensità, arriva ad interessare l'intero territorio regionale.

Tuttavia, benché dopo un decennio di programmazione locale non vi siano porzioni del territorio regionale escluse da un intreccio più o meno complesso di iniziative progettuali, un'osservazione più approfondita ci restituisce un territorio abbastanza diseguale, rispondente solo parzialmente alle logiche ed agli equilibri (centro-periferia, aree costiere-aree interne) che hanno storicamente caratterizzato lo sviluppo territoriale della regione. Per comprendere come le dinamiche della progettualità locale possano descrivere una geografia alternativa dello sviluppo regionale è necessario introdurre alcuni concetti operativi, strumenti attraverso cui interpretare univocamente i fenomeni sui diversi contesti locali ed anche introdurre qualche cauto elemento di valutazione sull'efficacia, almeno intrinseca, delle politiche integrate in riferimento ai diversi contesti territoriali.

Il più importante di tali concetti, a nostro avviso, è quello di "continuità", nei diversi significati in cui può essere declinato per descrivere le modalità di gestazione e sedimentazione, radicamento e sostenibilità sociale e territoriale delle iniziative di programmazione locale nel tempo e nello spazio.

La prima accezione è quella di *continuità territoriale*, intesa quale permanenza, attraverso diverse iniziative di programmazione locale, di coalizioni istituzionali che definiscono aree di progetto tendenzialmente stabili nel tempo.

La seconda accezione è quella di *continuità strategica*, da intendersi quale presenza di un orientamento strategico, prevalente e chiaramente definito, che connota l'azione locale attraverso diverse iniziative di programmazione locale.

Un terzo significato è quello di *continuità coalizionale*, nel caso dei contesti locali in cui diverse iniziative di programmazione presentino una mappa degli attori "attivi" (istituzionali e socioeconomici), con ruoli espliciti nella definizione progettuale e nella attuazione delle azioni integrate, tendenzialmente omogenea nel tempo.

Nella quarta accezione ci si riferisce alla *continuità gestionale*, data dalla presenza di strutture organizzative e gestionali, interne ad uno o più degli enti promotori delle iniziative progettuali o appositamente create, che rivestono ruoli centrali nel corso di diverse iniziative di programmazione locale.

Le prime due sono caratteristiche che, qualora si riscontrino, hanno a che fare prioritariamente con il radicamento territoriale delle iniziative: la coscienza, da parte di un insieme di amministrazioni, di un patrimonio di risorse territoriali condiviso e, dunque, dai confini in qualche modo identificabili.

Una tendenza comune a buona parte delle iniziative di programmazione locale, non solo in Sicilia e nel Mezzogiorno, è l'enfaticizzazione delle risorse ambientali in termini culturali, naturali o di tipicità produttive, enfasi che connota chiaramente le strategie e gli obiettivi di sviluppo che le coalizioni di progetto pongono al loro operato. Più raro è che l'identificazione di tali risorse abbia una continuità nel tempo e attraverso diverse iniziative di programmazione locale, e che queste riescano a tradursi in una reale partecipazione alla costruzione delle strategie territoriali da parte di settori ampi delle comunità locali: il mondo delle imprese e del terzo settore, ulteriori interessi organizzati sul territorio o amministrazioni pubbliche sovracomunali.

Nei casi in cui ciò avviene è probabile che si possa parlare degli ulteriori due requisiti di continuità, la *continuità coalizionale* e la *continuità gestionale*, elementi che ci inducono a riflettere sulla reale rappresentatività e coesione degli interessi organizzati sui territori oggetto di programmi integrati e su come tali interessi si traducano in meccanismi di *governance* in grado di assicurare efficaci percorsi attuativi e gestionali.

Le migliori condizioni, a nostro parere, per garantire processi di sviluppo locale in grado di riprodursi nel tempo è che siano verificati tutti e quattro i requisiti di "continuità", sebbene sia altrettanto evidente che ciò, di per sé, non costituisca garanzia di reali impatti sull'innalzamento della qualità della vita, del reddito e dell'occupazione a livello locale. È noto infatti – nella letteratura come nel vasto panorama di *best practice* che ormai connotano il campo delle politiche per lo sviluppo locale – che efficaci processi di sviluppo locale si possono verificare anche in assenza di alcune delle condizioni che qui riteniamo importanti, quale frutto di iniziative più circoscritte e con una platea di attori limitata.

Fatte queste considerazioni di ordine generale, veniamo ora ai risultati dell'indagine in Sicilia, premettendo che la ricerca si è interrogata con maggiore puntualità sulle due prime forme di continuità: la continuità territoriale e quella strategica.

Osservando una mappa della Sicilia secondo il semplice criterio definito nell'introduzione metodologica – il *Livello di progettualità comunale* – (fig. 1) si nota come il territorio regionale si caratterizzi per una notevole disomogeneità. In particolare vi sono:

- aree caratterizzate da Comuni limitrofi con un indice mediamente alto, tanto da definire delle concentrazioni in alcuni casi particolarmente estese;
- aree caratterizzate da numerosi Comuni limitrofi con un indice mediamente basso;

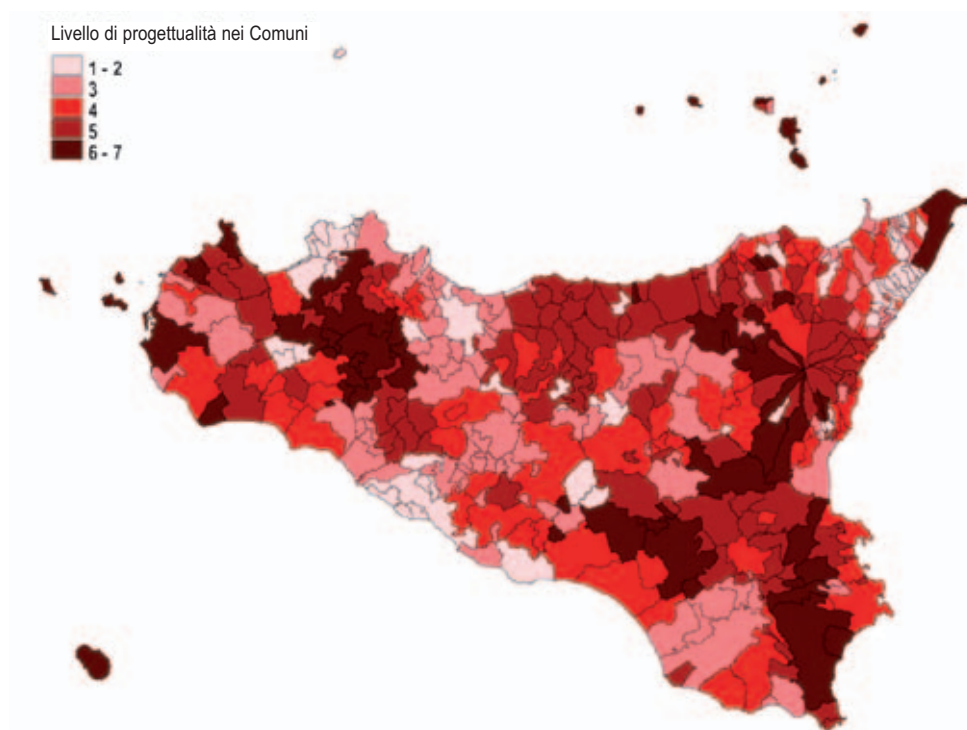
- aree caratterizzate da maggiore discontinuità, in cui Comuni con livello di progettualità alto sono limitrofi ad aree, più o meno estese, di territori a bassa progettualità.

Un primo dato di estrema evidenza è che le direttrici lungo cui si dispiegano le aree con maggiore attivismo progettuale coincidono solo in minima parte con il principale sistema urbano della regione. Le maggiori concentrazioni si riscontrano in aree interne o lungo direttrici che lambiscono i territori di influenza delle principali agglomerazioni urbane e metropolitane. L'analisi del livello di progettualità dei Comuni mostra che tra quelli con i valori più alti, in termini demografici, ve ne sono numerosi piccoli, talvolta piccolissimi: quattro con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti; venti con popolazione tra i 1.000 e i 10.000 abitanti; mentre solo due (Marsala e Messina) presentano una popolazione superiore ai 50.000.

Nella fig. 1 si evidenzia, secondo cinque classi, il livello di progettualità dei Comuni dell'intera regione.

Figura 1

Il livello di progettualità dei Comuni nel territorio siciliano*



* Il valore si riferisce al numero di programmi territoriali cui il Comune ha preso parte

Un secondo elemento di riflessione è che le aree caratterizzate da maggiore progettualità coincidono, almeno parzialmente, con gli ambiti in cui sono state realizzate alcune delle prime esperienze di programmazione locale nella regione. Ciò significa che, a differenza di altre aree dove in anni più recenti un certo attivismo progettuale ha portato comunque ad incrementare la partecipazione a programmi integrati, le esperienze iniziali hanno determinato una sorta di *imprimatur* che ne ha condizionato gli sviluppi successivi, almeno dal punto di vista di quella continuità territoriale che abbiamo posto tra i requisiti di efficacia all'inizio di questo paragrafo.

In quest'ottica, se si considerano le aree caratterizzate da maggiore progettualità in chiave comparativa rispetto alle coalizioni che hanno preso parte a molti dei programmi integrati, si noterà come alcune di queste restino sostanzialmente immutate nel tempo. È il caso di situazioni in cui una consolidata propensione alla costruzione di iniziative e programmi integrati territoriali si coniuga con una certa stabilità nelle coalizioni istituzionali. In questi casi è possibile parlare di veri e propri “sistemi locali di sviluppo”, ovvero di reti di attori istituzionali che attraverso le iniziative di programmazione locale hanno consolidato un livello di interlocuzione stabile e identificato un comune patrimonio di risorse da sviluppare con interventi anche diversificati nel tempo e negli obiettivi settoriali.

Con queste caratteristiche è possibile annoverare un certo numero di sistemi locali che potremmo definire di “prima generazione” (fig. 2), ovvero reti locali la cui configurazione più recente – quella definita per i Progetti Integrati Territoriali – è sostanzialmente analoga a quella adottata per l'attuazione dei primi Patti Territoriali sul territorio regionale:

1. l'*Alto Belice Corleonese*, composto da circa 20-22 Comuni nella porzione centro-occidentale della provincia di Palermo e costituito attraverso il Patto Territoriale per l'Occupazione, il Prusst e il PIT;
2. le *Madonie*, composto da 19-21 Comuni nella porzione più orientale della provincia di Palermo, pressoché coincidente con l'area dell'omonimo parco naturale regionale e costituito attraverso il Patto Territoriale, l'iniziativa comunitaria Leader II, il Prusst e il PIT;
3. il *Calatino Sud Simeto*, composto da 15 Comuni nella porzione sud-occidentale della provincia di Catania e costituito attraverso il Patto Territoriale per l'Occupazione, il Prusst e il PIT.

In tutti e tre questi casi, la coalizione istituzionale predisposta in occasione del Patto Territoriale ha generato delle Agenzie locali di sviluppo che hanno rivestito un ruolo centrale, dal punto di vista progettuale e organizzativo, nelle successive esperienze di programmazione locale.



Accanto a questi sistemi locali, è possibile identificare un numero più nutrito di reti corte che hanno assunto, attraverso iniziative più recenti – e attraverso disomogenei percorsi organizzativi –, una stabilità assimilabile ai precedenti sistemi locali. Tra questi, ponendo a riferimento le coalizioni attualmente impegnate nell'attuazione dei Progetti Integrati Territoriali, andrebbero citati i seguenti.

Tabella 4

I principali programmi integrati territoriali attivati sul territorio regionale siciliano (1996-2004)

Sistema locale	Principali iniziative	Numero Comuni (PIT)
Magazzolo Platani (AG)	Leader II, Patto Territoriale, Patto agricolo, PIT	12
Terre Sicane (AG)	Patto Territoriale, Patto agricolo, PIT	9
Eolie (ME)	Leader II, Patto Territoriale, Patto agricolo	4
Nebrodi (ME)	Leader II, Patto agricolo, PIT Aquae Labodes, Leader+	21
Valle dell'Alcantara (ME-CT)	Patto Territoriale, PIT	12
Etna (CT)	PIT, Leader+	28
Val d'Anapo (SR)	Leader II, PIT Hyblon-Tukles, Leader+	12
Val di Noto (SR)	Leader II, Patto agricolo, PIT Ecomuseo del Mediterraneo, Leader+	6

In altri contesti, l'alto livello di progettualità e la densità di iniziative di programmazione locale non determinano una evidente permanenza delle coalizioni territoriali. È il caso in particolare di alcune situazioni locali che si riscontrano nelle province di Trapani e Ragusa, nelle porzioni metropolitane delle province di Palermo, Messina e Catania.

Considerazioni diverse vanno fatte per i territori delle province di Enna e Caltanissetta, dove pure è riscontrabile un attivismo progettuale articolato e duraturo, ma dove questo non scaturisce tanto da aggregazioni territoriali spontanee quanto da esplicite forme di coordinamento da parte dell'amministrazione provinciale.

Se adottiamo, come verrà fatto di qui in avanti (fig. 3), quale riferimento per la rappresentazione delle progettualità e degli effetti della programmazione locale i territori definiti dai Sistemi Locali del Lavoro del 2001, alcuni dei sistemi locali identificati in precedenza emergono con ancora maggiore chiarezza⁷.

⁷ La rappresentazione della progettualità, delle strategie e degli effetti della programmazione locale in riferimento ai Sistemi Locali del Lavoro (2001), pur discutibile, presenta alcuni vantaggi: (a) avere un riferimento più esteso di quello comunale, corrispondente a modalità organizzative di tipo economico-sociale comunque presenti a livello locale; (b) avere un livello di confronto comune con un patrimonio di dati e rilevazioni statistiche sulle dinamiche di contesto e le specializzazioni produttive. Il valore del livello di progettualità del SLL in questo caso è dato dalla media dei valori dei singoli Comuni di cui il SLL è composto.

Figura 2

I sistemi locali "di prima generazione"

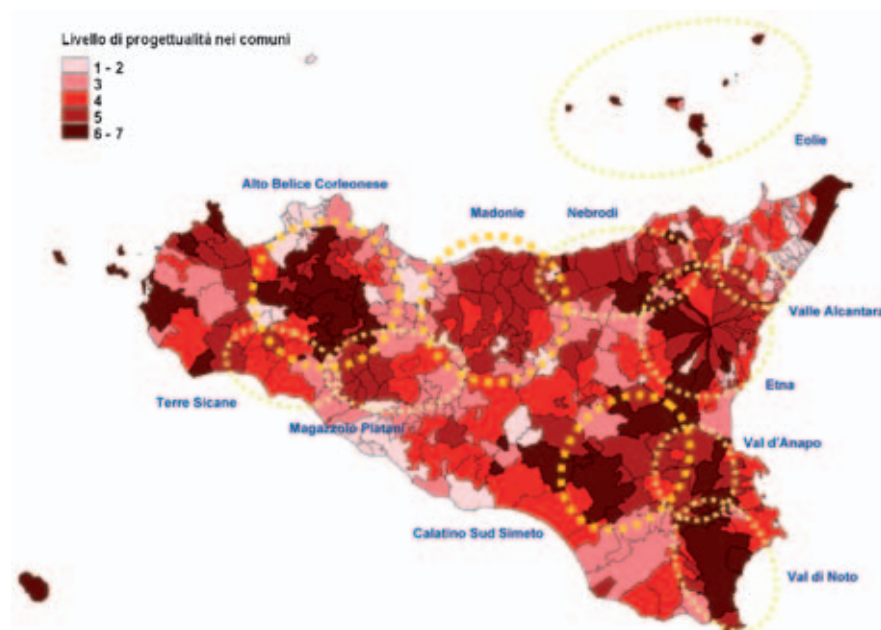
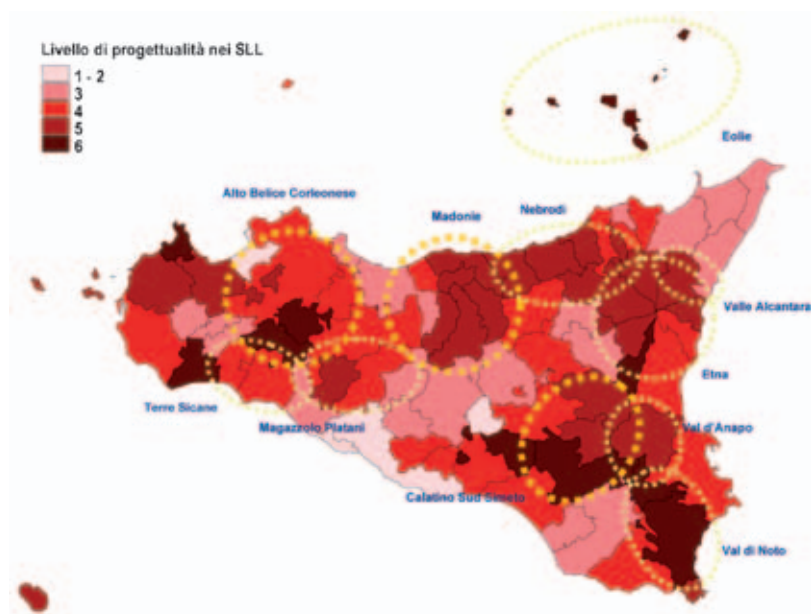


Figura 3

Il livello di progettualità nei Sistemi Locali del Lavoro della Sicilia (2001)



4. Orientamento e articolazione territoriale delle strategie di sviluppo locale



101

L'identificazione di un orientamento strategico univoco negli strumenti di programmazione locale non è operazione semplice e talvolta necessita di una sorta di compromesso interpretativo. I documenti progettuali, infatti, nella parte dedicata alla formulazione delle strategie territoriali, sono sovente troppo generici, tendono a definire strategie onnicomprensive, ritenendo tale onnicomprensività un valore aggiunto rispetto ad atteggiamenti più esplicitamente settoriali.

Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che i programmi ammessi a finanziamento sono l'esito di procedure competitive in cui i proponenti tendono ad innalzare il livello di compatibilità con i requisiti imposti dal soggetto finanziatore (sia esso nazionale o comunitario). In un certo senso, i progettisti tendono a costruire strategie inclusive di un numero molto alto di obiettivi di sviluppo tra quelli definiti dal soggetto finanziatore. D'altro canto, molto spesso le strategie e gli obiettivi sono il prodotto (e non già il contrario) di una composizione di interessi locali che si esprime attraverso i singoli progetti di cui il programma è composto, la cui eterogeneità finisce per imporre non semplici equilibrismi dialettici per definire una strategia chiaramente identificabile.

Con queste cautele interpretative, l'operazione condotta nel presente lavoro è stata di effettuare una lettura comparata e sincronica delle strategie delineate nelle diverse iniziative di programmazione locale (proiettandone i contenuti alla dimensione dei Sistemi Locali del Lavoro) e cercare di raggiungere i seguenti obiettivi:

- rintracciare la permanenza di strategie univoche nel tempo e nello spazio e, dunque, rileggere gli addensamenti della progettualità, definiti nel paragrafo precedente, alla luce degli obiettivi di sviluppo territoriale;
- identificare elementi di sinergia tra le strategie territoriali condotte da diversi sistemi locali o in situazioni di contiguità spaziale;
- fornire una base di confronto con il quadro "tematico" degli investimenti realizzati sul territorio e, dunque, verificare eventuali elementi di coerenza intrinseca della programmazione locale.

In relazione al primo obiettivo, la lettura effettuata restituisce un quadro regionale abbastanza articolato, che si caratterizza per strategie diversificate, ma che si ricompone per buona parte del territorio regionale in orientamenti sufficientemente definibili. In generale, si rileva una prevalenza di strategie variamente riconducibili ai temi dello sviluppo rurale e del turismo, nelle diverse declinazioni in cui questi orientamenti possono essere intesi.

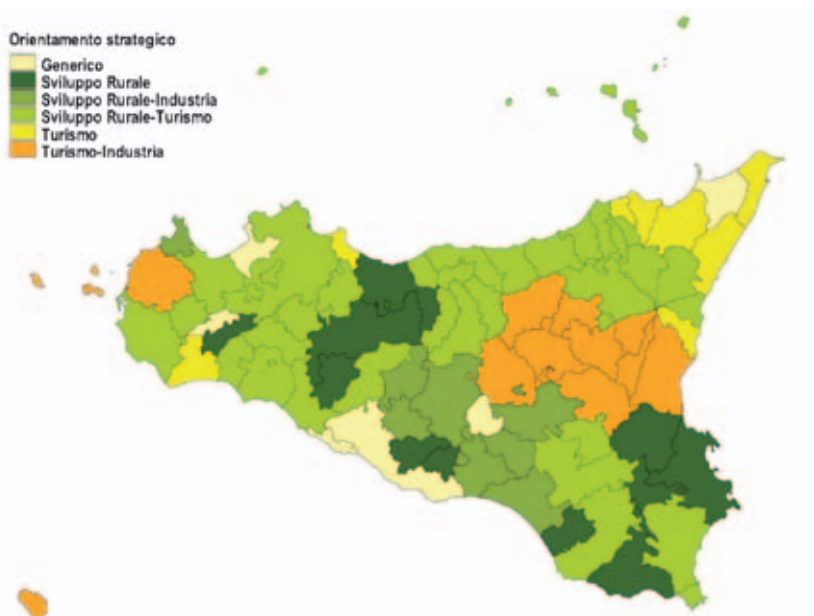
Come si evidenzia nella carta posta di seguito (fig. 4), la porzione più consistente del territorio regionale è interessata dalla presenza di strategie che cercano



di coniugare politiche per la promozione turistica con politiche per il sostegno all'agricoltura di qualità, con particolare riferimento alle tipicità produttive. Si tratta di territori di varia natura: in prevalenza aree interne, ma anche sistemi locali territoriali che lambiscono i tre versanti costieri della regione. In stretta continuità con questi ultimi, una porzione più ridotta tra i sistemi locali evidenzia una più esplicita indicazione sulle attività produttive, con particolare attenzione ai processi di riqualificazione dei sistemi produttivi (in termini di processo o di consolidamento di distrettualità e filiere) ad essi funzionali. Naturalmente, una separazione netta tra i due orientamenti è possibile e le sfumature sono state “limate” per scopi puramente metodologici.

Figura 4

I temi di sviluppo prevalenti, secondo l'orientamento strategico, delle iniziative di programmazione locale nei SLL siciliani



In una porzione più ridotta del territorio regionale, le strategie di programmazione sono indirizzate più decisamente sul tema del turismo, con una concentrazione su alcuni ambiti del territorio regionale, dove si rilevano delle polarità già in grado di esercitare funzioni attrattive. Il caso più evidente si manifesta nella provincia di Messina, dove il fenomeno interessa sia il versante tirrenico, sia il versante ionico: qui sono presenti alcune delle più forti concentrazioni di strutture ricettive della regione.

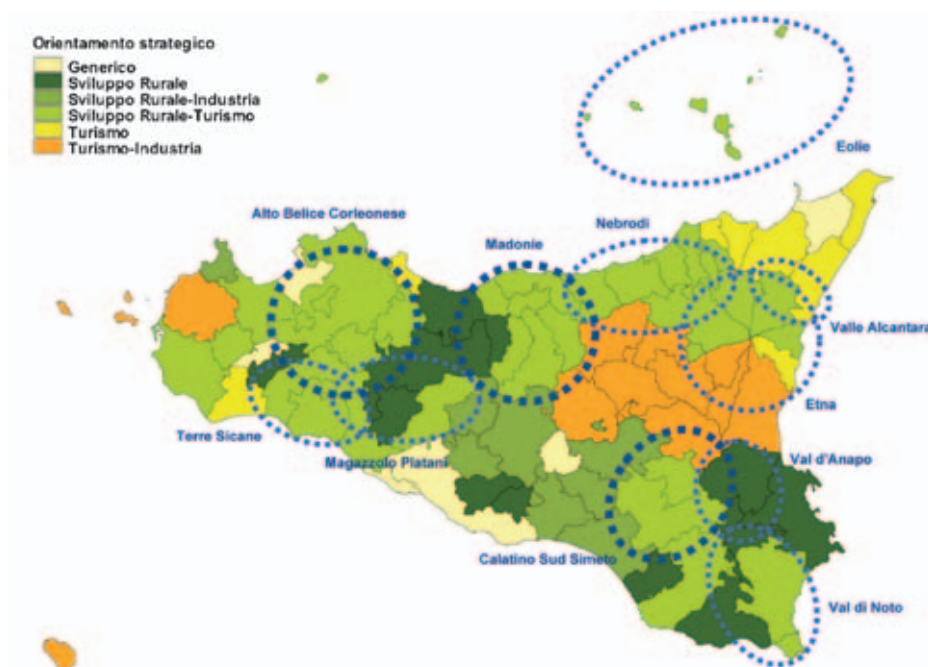


In un terzo gruppo di sistemi locali si rileva un orientamento strategico volto a conciliare obiettivi di sviluppo apparentemente antitetici, quali sviluppo rurale con industria e turismo con industria. Il primo investe prevalentemente la provincia di Caltanissetta e parti della provincia di Agrigento, dove pare in atto un processo di rigenerazione economica orientato a sostenere lo sviluppo rurale, ma dove, evidentemente, la necessità di riconoscere alcune importanti realtà produttive riesce a condizionare la programmazione locale. Il secondo (turismo vs. industria) si riscontra tra le province di Enna e Catania, comprendendo quasi per intero la piana della Valle del Simeto. In questo caso, appare evidente la capacità del vasto e articolato sistema industriale catanese (e delle sue propaggini territoriali) di influenzare le strategie locali anche in presenza di coalizioni che stanno orientando la progettualità locale in funzione della valorizzazione delle risorse naturalistiche e archeologiche.

Se sovrapponiamo le indicazioni sulle strategie di sviluppo appena enunciate con gli areali dei sistemi locali caratterizzati da più evidenti segni di continuità e sedimentazione della progettualità (così come definiti nel precedente paragrafo) emergono alcune interessanti dinamiche “di sistema” (tavola 7).

Tavola 7

Le strategie dei principali sistemi locali di sviluppo nel territorio siciliano





Rapporto tra sistemi locali di sviluppo e Sistemi Locali del Lavoro 2001

Sistema locale di sviluppo	SLL di influenza
Terre Sicane	Menfi
	Sciacca
	Bisacchino
	Ribera
Alto Belice Corleonese	Palermo
	San Giuseppe Jato
	Corleone
	Lercara Friddi
Magazzolo Platani	Santo Stefano Quisquina
	Casteltermini
	Lercara Friddi
Madonie	Termini Imerese
	Campofelice di Roccella
	Lercara Friddi
	Castelbuono
	Cefalù
	Gangi
	Petralia Sottana
	Polizzi Generosa
Nebrodi	Mistretta
	Caronia
	Nicosia
	Bronte
	S. Agata di Militello
	Capo d'Orlando
	Brolo
	Tortorici
Eolie	Lipari
Valle Alcantara	Francavilla di Sicilia
	Taormina

Sistema locale di sviluppo	SLL di influenza
Etna	Randazzo
	Francavilla di Sicilia
	Giarre
	Acireale
	Catania
	Paternò
	Adrano
Calatino Sud Simeto	Bronte
	Caltagirone
	Grammichele
	Lentini
	Palagonia
Val d'Anapo	Piazza Armerina
	Lentini
	Palazzolo Acreide
Val di Noto	Siracusa
	Noto
	Modica
	Pachino



In primo luogo, si evidenzia come i sistemi locali di sviluppo con maggiori segnali di stabilità si situano quasi totalmente sul versante dell'integrazione tra sviluppo rurale e turismo culturale e naturalistico. Anche in presenza di attrattori culturali di riconosciuta rilevanza (come importanti siti archeologici o il barocco nella Val di Noto), buona parte delle strategie di valorizzazione territoriale tendono a collocare tali polarità nell'ambito di un più diffuso sistema di opportunità, che si esplicita in interventi volti alla riqualificazione delle aree e dei corridoi ecologici e nel sostegno all'imprenditorialità diffusa operante nel campo delle tipicità produttive e dell'agriturismo. Ciò avviene tanto in corrispondenza di aree della regione in cui tali valori sono stati formalmente riconosciuti attraverso l'istituzione dei parchi regionali (Madonie, Nebrodi, Alcantara), quanto in aree con maggiore diversificazione di risorse territoriali, quali le aree interne del palermitano e le aree della Sicilia sud-orientale, tra le province di Ragusa e Siracusa.



Una prima, parziale, conclusione che può essere fatta è che laddove risorse di questa natura sono presenti – talvolta in coincidenza con fenomeni di marginalità infrastrutturale, di persistente declino demografico e di debolezza strutturale nell'economia – le modalità operative della programmazione locale manifestano maggiori possibilità di successo e continuità temporale.

La distribuzione sul territorio regionale dei sistemi locali di sviluppo, visti dalla prospettiva dell'orientamento strategico, consente di identificare alcuni sistemi più vasti e articolati, in parte rispondenti a dinamiche relazionali spontanee già presenti, in parte suscettibili di rafforzamento attraverso politiche di rete ed azioni anche di iniziativa regionale. Ci si riferisce in particolare a tre sistemi infra-regionali, dati dalla composizione di sistemi locali di sviluppo omogenei per stabilità e orientamento strategico, che nel complesso insistono su porzioni del territorio regionale caratterizzate da rilevanti elementi di identità ambientale e culturale.

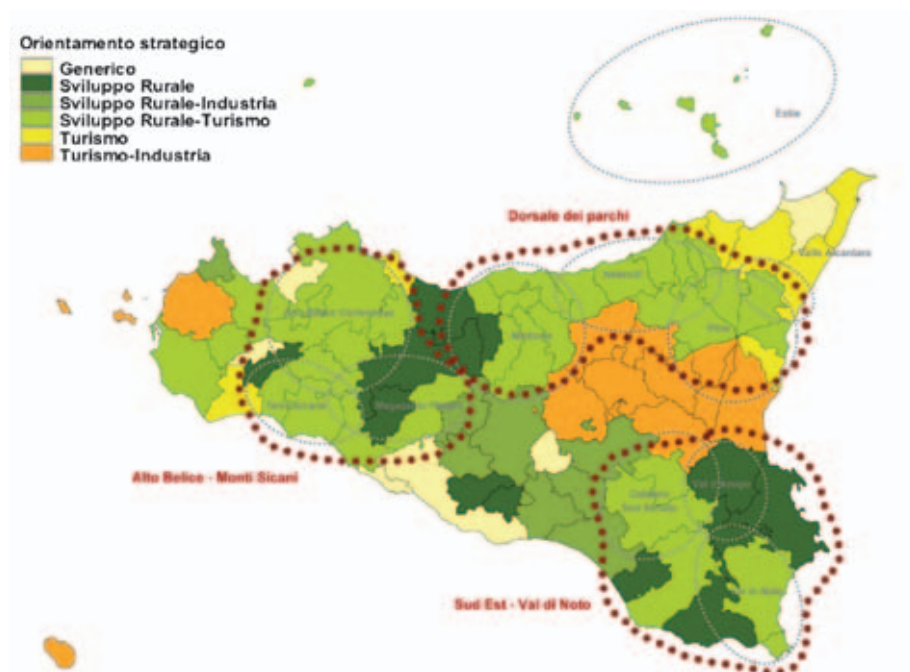
- Un sistema che potremmo denominare Alto Belice-Monti Sicani, comprendente le aree interne della porzione più occidentale delle province di Palermo e Agrigento e composto dai sistemi locali Alto Belice Corleonese, Terre Sicane e Magazzolo Platani. Tale macro-sistema locale si caratterizza, nel suo complesso, per una spiccata propensione a strategie e programmi volti a coniugare una riqualificazione dell'agricoltura di qualità, già presente nel territorio con un sistema di fruizione territoriale e ospitalità diffusa ancora quasi totalmente da definire. Tale prospettiva potrebbe ricevere un significativo impulso dall'intenzione manifestata dalla Regione di istituire un quinto parco naturale regionale proprio in corrispondenza dei monti Sicani, iniziativa che è attualmente sottoposta ad ipotesi di fattibilità.
- Un secondo macro-sistema locale, definibile come una *Dorsale dei parchi*, comprendente i sistemi locali che insistono sui quattro parchi naturali regionali: *Madonie*, *Nebrodi*, *Alcantara*, *Etna*. Si tratta di un sistema regionale che si caratterizza per la forte continuità ambientale, ma che presenta relazioni insediative, infrastrutturali ed economiche differenti nelle diverse aree di margine. Se le aree coincidenti con i parchi delle *Madonie* e dei *Nebrodi* presentano situazioni territoriali e dinamiche demografiche analoghe, date dal comune rapporto con la costa tirrenica e con i fasci infrastrutturali che vi si dispiegano, le aree dei parchi dell'Alcantara e dell'Etna (soprattutto sul versante sud-orientale) interagiscono con il sistema costiero ionico e con le aree metropolitane di Messina e Catania, che si caratterizzano per funzioni urbane particolarmente significative. Pur tuttavia si ritiene che forme di cooperazione più intense tra i quattro sistemi locali possano determinare una "massa critica" più adeguata – in termini di marketing turistico, così come di sostegno alle logiche organizzative di filiere e distrettualità produttive – a sostenere i processi di valorizzazione territoriale che le quattro coalizioni hanno fin qui intrapreso.

- Un terzo macro-sistema, che potremmo denominare *Sud Est-Val di Noto*, riunisce un complesso sistema di risorse culturali, paesaggistiche e ambientali presenti nei territori delle tre province di Ragusa, di Siracusa e di Catania (limitatamente al Calatino): i principali centri storici del barocco – Ragusa Ibla, Modica e Scicli in provincia di Ragusa, Noto in provincia di Siracusa, Caltagirone in provincia di Catania –; alcuni siti archeologici di notevole attrattività, anche internazionale, quali Piazza Armerina e Siracusa; il sistema paesaggistico dell'altopiano Ibleo e dei siti naturalistici ad esso connessi. Le coalizioni che hanno avviato progetti locali di sviluppo nel corso degli ultimi anni nell'area denotano una percezione pressoché univoca di tale patrimonio territoriale, anche se la costruzione di strategie e progetti coordinati si è sempre scontrata con le difficoltà causate dalle partizioni amministrative, in particolare quelle provinciali. Il riconoscimento da parte dell'Unesco del Barocco della Val di Noto quale Patrimonio culturale dell'umanità, nonché alcune recenti iniziative pubbliche volte a consolidare un meta-distretto produttivo della Sicilia orientale rappresentano fattori di rafforzamento di un'identità territoriale quale base per la costruzione di strategie di sviluppo condivise alla scala sub-regionale.



Figura 5

I tre macro-sistemi locali del territorio siciliano





I tre macro-sistemi, dunque, costituiscono il riconoscimento di omogeneità e identità condivise consolidate attraverso le recenti iniziative di programmazione locale e, insieme, un livello di interpretazione delle risorse locali per le strategie e le politiche di sviluppo da implementare nel prossimo futuro. Il rapporto tra il livello del “sistema locale di sviluppo” quale è emerso nei paragrafi precedenti e quello del “macro-sistema” dato dalla sinergia-integrazione di sistemi locali esistenti non andrebbe inteso in termini puramente sostitutivi. Si tratta piuttosto di identificare un’area di politiche e iniziative di cooperazione per dare risposte più efficaci alla questione della “scalarità” delle dinamiche dello sviluppo locale, rispetto alle sollecitazioni che provengono da contesti esogeni in termini di investimenti esterni, di domanda rivolta alle produzioni locali, agli attrattori turistico-culturali presenti sul territorio, ecc.

Su alcune di queste materie, il macro-sistema di sviluppo può rappresentare un efficace livello intermedio per le politiche pubbliche (tra il sistema Regione e il sistema locale intercomunale), in grado di innescare più efficaci processi di riorganizzazione dei fattori di produzione e valorizzazione territoriale.

5. Profilo e distribuzione territoriale delle azioni progettuali⁸

Tra le iniziative sottoposte ad analisi nel presente lavoro, la parte che ha già concluso il proprio *iter* di attuazione (Leader II, i Patti di “prima” e “seconda” generazione”) e i programmi in corso di attuazione generano sul territorio regionale oltre 6.000 azioni progettuali, per un investimento pubblico di circa 2,8 milioni di euro. La parte più cospicua di tali investimenti riguarda gli incentivi alle imprese, che assorbono oltre il 58% del totale, mentre il 35,5% è stato indirizzato alle infrastrutture e solo il 6,3% alle “azioni pubbliche”, cioè quel complesso di interventi – tra cui sono annoverabili le azioni formative, informative o di messa in rete di attori e competenze – che intervengono sul capitale immateriale necessario alle attività produttive.

La riclassificazione delle azioni progettuali attraverso il filtro del “Profilo settoriale” e della “Categoria SLO”, di cui alle precedenti tabelle 1 e 2, ci consente di meglio identificare la natura degli interventi non facenti parte di quel 58% circa annoverabile tra gli aiuti alle imprese.

⁸ Tutti i dati finanziari e percentuali vanno riferiti allo stato di aggiornamento del sistema informativo PUNTOSLO al momento in cui la ricerca è stata conclusa (luglio 2006).

Tabella 5

I principali indirizzi dell'investimento pubblico nella programmazione in corso in Sicilia (2006)

Aiuti alle imprese	Azioni pubbliche	Infrastrutture
1.616.623.897	173.922.204	986.523.741
58,2%	6,3%	35,5%

Fonte: Nostra elaborazione



109

Tabella 6

Principali categorie del finanziamento pubblico dedicato ad “azioni pubbliche” nell’ambito della programmazione attiva sul territorio siciliano

Risorse ambientali	Beni culturali	Formazione	Impresa	Riqualificazione urbana	Reti Infrastrutture
262.508.896	405.039.086	118.406.961	1.629.169.971	178.188.972	183.755.957
9,5%	14,6%	4,3%	58,7%	6,4%	6,6%

Fonte: Nostra elaborazione

Il 9,5% delle risorse finanziarie è stato indirizzato ad interventi sulle *risorse ambientali* e di questi il 4,1% su *parchi, riserve o sentieri naturalistici*. Una quota degli interventi annoverabili nella categoria *infrastrutture secondarie* (complessivamente l'8,6%) prevede interventi sul verde pubblico e la sistemazione di aree urbane a parco attrezzato.

La categoria *beni culturali*, cui complessivamente è stato indirizzato un investimento di circa 405 Meuro, pari al 14,6% del totale, comprende un insieme più articolato di azioni tra cui l'11% a *monumenti: restauri, opere di recupero*; il 3,6% a *musei e centri visitatori, servizi culturali*; lo 0,8% a *itinerari culturali-etnoantropologici*.

Nelle categorie *riqualificazione urbana* (6,4% del totale) e *reti-infrastrutture* (6,6%) vanno annoverati interventi nel campo delle *infrastrutture primarie e secondarie* (rispettivamente 5,4% e 8,6%), nonché *infrastrutture per le aree produttive* (3,5%).

Alla categoria *riqualificazione urbana* va inoltre ricondotta una quota degli interventi relativi ai *monumenti: restauri, opere di recupero* (11%) che per dimensioni spaziali o impatti sulle relative realtà urbane non sono state ricomprese nel profilo *beni culturali*.

Gli interventi di *sostegno alle attività produttive* assorbono la quota più consistente degli investimenti pubblici effettuati. Dalla classificazione secondo le cate-

gorie SLO emerge come la *produzione industriale* abbia assorbito l'11,4% del totale, mentre il 6,4% delle risorse finanziarie è stato impiegato per incentivi alla *produzione artigianale*. La *produzione agro-industriale* ha assorbito il 5,6%, mentre la *produzione agricola zootecnica* il 6,4%. Sul fronte della commercializzazione, l'1,4% è stato impiegato per incentivare imprese per la *commercializzazione di prodotti tipici*, cui va aggiunto uno 0,8% per attività commerciali in genere. Le azioni di sistema a favore delle attività produttive comprendono un insieme articolato di interventi tra cui i *servizi alle imprese* (1,1%) i *servizi per l'innovazione* – incubatori e info-point – (0,4%) e i *servizi per l'internazionalizzazione ed il marketing* (0,4%).

Tabella 7
Classificazione secondo categorie SLO dell'investimento pubblico destinato alle attività produttive nell'ambito della programmazione attiva sul territorio siciliano

Categorie SLO	Investimento pubblico (%)
01. Produzione-Industriale	11,4
02. Produzione-Artigianale	6,4
03. Produzione-Agroindustriale	5,6
04. Produzione-Agricola/Zootecnica	6,4
05. Commercializzazione-Varie	0,8
06. Commercializzazione-Prodotti locali	1,4
07. Servizi-Imprese	1,1
08. Servizi-Innovazione (Incubatori, Info-Point, ecc.)	0,4
09. Servizi-Internazionalizzazione e marketing	0,4
10. Servizi-Varie	2,7
11. Musei e Centri visitatori, servizi culturali	3,6
12. Parchi, riserve, sentieri naturalistici	4,1
13. Itinerari culturali-etnoantropologici	0,8
14. Turismo- strutture ricettive, servizi complementari	20,8
15. Infrastrutture primarie: opere stradali, fognature	5,4
16. Infrastrutture secondarie: verde pubblico, arredo urbano, riqualificazione urbana	8,6
17. Infrastrutture per le aree produttive	3,5
18. Monumenti: restauri, opere di recupero	11,0
19. Azioni di sistema: Sportello Unico, Reti infotelematiche, Gis	0,4
20. Azioni formative	4,1
21. Costi di gestione e assistenza tecnica	0,8

Fonte: Nostra elaborazione



Se osserviamo la ripartizione degli interventi nelle diverse tipologie dal punto di vista geografico, ci accorgiamo come esistano, secondo geometrie che si discostano anche in maniera significativa dalle dinamiche della progettualità, forti differenze nella capacità attrattiva di investimenti da parte dei sistemi locali.

Il solo sistema locale di Palermo è in grado di assorbire circa l'8% degli investimenti effettuati sul territorio regionale, intensità degli investimenti che ricalca per grandi linee (con l'eccezione di Messina, 1,7%) la consistenza demografica dei sistemi locali. Sorprende, in tal senso, la capacità di catalizzare interventi progettuali del sistema locale turistico di Lipari (Eolie), dotato di una popolazione di poco superiore ai 20.000 abitanti, ma in grado di attrarre un flusso di investimenti pari a circa il 3% del totale regionale.

Tabella 8

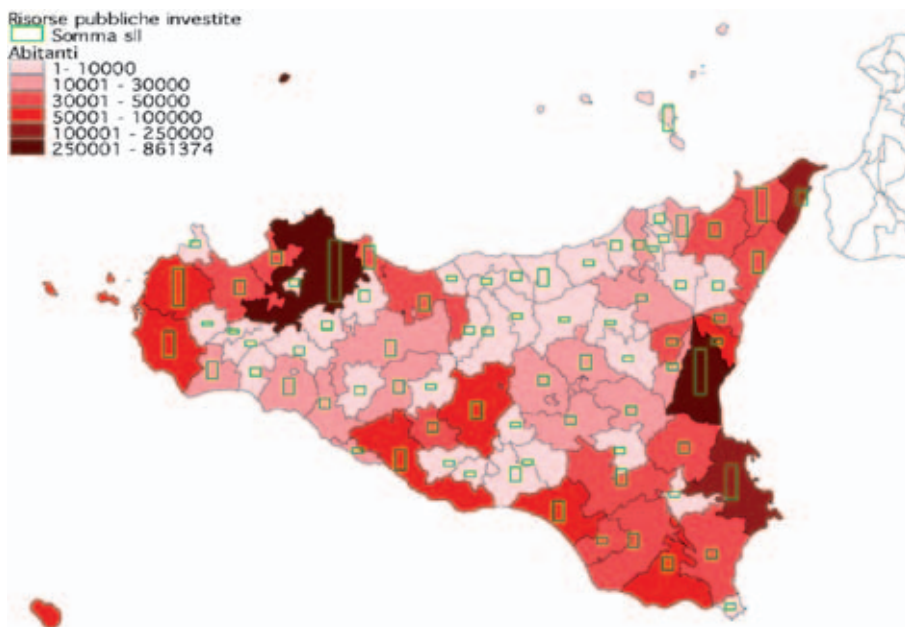
Ammontare degli investimenti pubblici nei primi sette Sistemi Locali del Lavoro in Sicilia

SLL	Importo pubblico (valore assoluto)	Importo pubblico (%)
Palermo	224.158.016	8,1
Catania	160.043.591	5,8
Trapani	132.101.343	4,8
Siracusa	119.613.327	4,3
Milazzo	116.871.303	4,2
Lipari	87.271.692	3,1
Marsala	83.635.682	3,0

Fonte: Nostra elaborazione

La figura 6, che illustra l'entità della spesa pubblica in relazione agli abitanti, mostra chiaramente come la capacità attrattiva di investimenti interessi prevalentemente il principale sistema urbano della regione e i sistemi locali posti su buona parte delle aree costiere. Altrettanto chiaro è come i territori a maggiore intensità e sedimentazione di progettualità attraverso programmi integrati, se si eccettuano le aree sud-orientali della regione, rivelino una bassa capacità di catalizzare investimenti, almeno dal punto di vista quantitativo.

Figura 6

Entità della spesa pubblica in relazione agli abitanti nella programmazione in corso in Sicilia

Per meglio ponderare lo squilibrio connaturato alla maggiore capacità attrattiva di investimenti pubblici (soprattutto nel settore industriale) che esercitano le aree urbane rispetto ai territori rurali o geograficamente più marginali, si è deciso di utilizzare un “indice di localizzazione” che sia in grado di descrivere, per ognuna delle categorie (tipologia, profilo settoriale, categoria SLO) applicate all’analisi degli interventi, la maggiore o minore diffusione di investimenti pubblici nel SLL. L’indice in questione, che è dato dalla formula

$$\frac{\text{Tipologia di azione nel SLL} / \text{Totale delle azioni nel SLL}}{\text{Tipologia di azione nella regione} / \text{Totale delle azioni nella regione}}$$

indica una sorta di “specializzazione” del SLL nell’implementare certe tipologie di investimenti pubblici piuttosto che altre, definendo una sorta di profilo del SLL confrontabile con le informazioni che ci vengono dall’analisi delle strategie di sviluppo e dai profili di specializzazione delle rilevazioni Istat.

Sotto questo punto di osservazione, il territorio regionale prende forme diversificate, rivelando equilibri e aree a maggiore intensità di investimento pubblico, in parte coincidenti con il sistema urbano-produttivo forte della regione, in parte secondo i sistemi territoriali tracciati dalla geografia della programmazione locale.

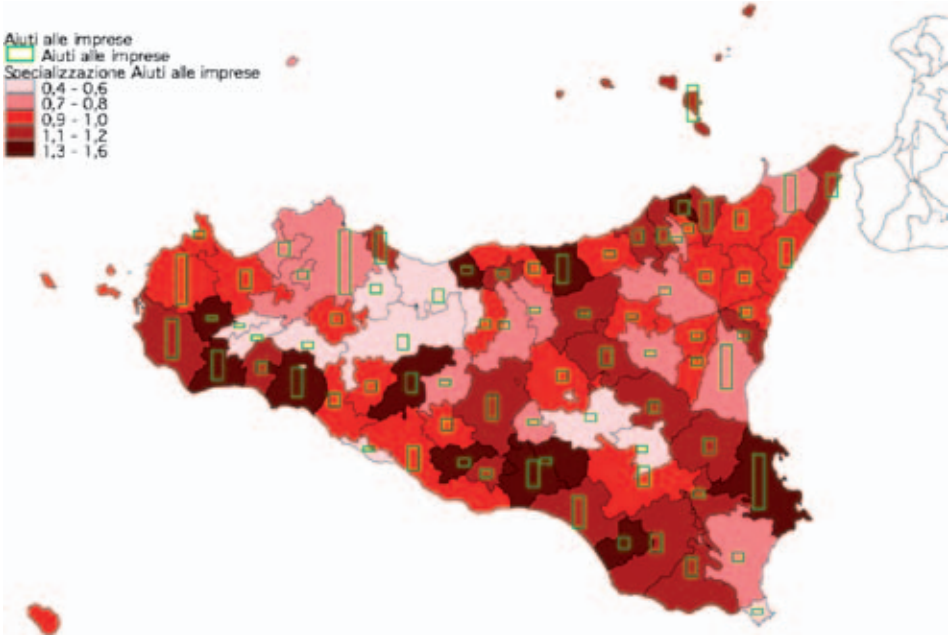
Se adottiamo il criterio della “tipologia” degli interventi, illustrato dalla tavola 8, si scopre come i sistemi locali che hanno privilegiato gli interventi in regime di aiuto alle imprese si dispieghino lungo direttrici prevalentemente costiere, solo in minima parte coincidenti con i sistemi locali di sviluppo e con le aree della regione a maggiore concentrazione di attività produttive. Ciò è particolarmente evidente su tutto il versante meridionale della regione, lungo la costa che va dalle province di Siracusa e Trapani, attraverso le porzioni costiere delle province di Caltanissetta ed Agrigento. Lo stesso fenomeno interessa una porzione più limitata del versante tirrenico – tra Cefalù e Patti –, mentre più rado e discontinuo è il riscontro di forti specializzazioni nei territori interni, se si eccettuano alcune aree del catanese e del nisseno.



Tavola 8

Entità e distribuzione della spesa pubblica nella tipologia degli Aiuti alle imprese

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



Aiuti alle imprese	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Riesi	1,6
	Mazzerino	1,5
	Sciacca	1,5
	Vittoria	1,4
	Salemi	1,4
	Naro	1,4
	Castelvetrano	1,4
Aiuti alle imprese	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	103.660.690
	Siracusa	87.369.902
	Trapani	78.199.685
	Catania	69.325.981
	Milazzo	57.244.960
	Marsala	56.166.074
	Lipari	54.883.826

La particolare condizione di attrattività nelle aree costiere per investimenti sulla ricettività alberghiera (in alcuni casi di grandi dimensioni) è uno dei motivi che spiega la propensione all'investimento privato nei sistemi locali in questione.

La distribuzione degli interventi secondo le tipologie *Azioni pubbliche* e *Infrastrutture* segnala equilibri e concentrazioni del tutto diverse, come illustrato dalla tavola 9. Appare una propensione all'investimento nelle aree interne, parte delle quali interessate dalle coalizioni locali di sviluppo a maggiore capacità e continuità progettuale. Per le *Azioni pubbliche* è il caso in particolare dei SLL di Nicosia (*Nebrodi*) e S. Giuseppe Jato (*Alto Belice Corleonese*), oltre che dei territori delle province di Enna e Caltanissetta, dove tradizionalmente le amministrazioni provinciali hanno esercitato un ruolo guida nelle politiche per lo sviluppo locale. Ciò è del tutto evidente anche in termini assoluti, in quanto nella graduatoria degli investimenti totali, a ridosso dei centri maggiori che generalmente occupano i primi posti, si riscontrano presenze significative per i sistemi locali di sviluppo: ancora S. Giuseppe Jato (*Alto Belice Corleonese*), Francavilla di Sicilia (*Alcantara*), Caltagirone (*Calatino Sud Simeto*), Lipari (*Eolie*).

Considerazioni analoghe possono essere fatte per gli investimenti pubblici in infrastrutture – si vedano in proposito le tavole 9 e 10 – con alcuni nodi della progettualità locale che si evidenziano soprattutto in termini di “specializzazione”. È il caso in particolare dei territori compresi nel macro-sistema *Alto Belice-Monti Sicani*, che presentano un'alta propensione ad intervenire sulle condizioni infrastrutturali dello sviluppo e con particolare intensità, come si vedrà in seguito, sulle azioni di riqualificazione ambientale. In termini assoluti, la distribuzione segue generalmente la consistenza demografica dei sistemi locali, salvo alcune significative eccezioni: in positivo, la presenza di sistemi locali di ridottissime dimensioni demografiche, quali Lipari e Lercara Friddi; in negativo, la posizione di Messina che occupa solo la ventitreesima posizione nella graduatoria.

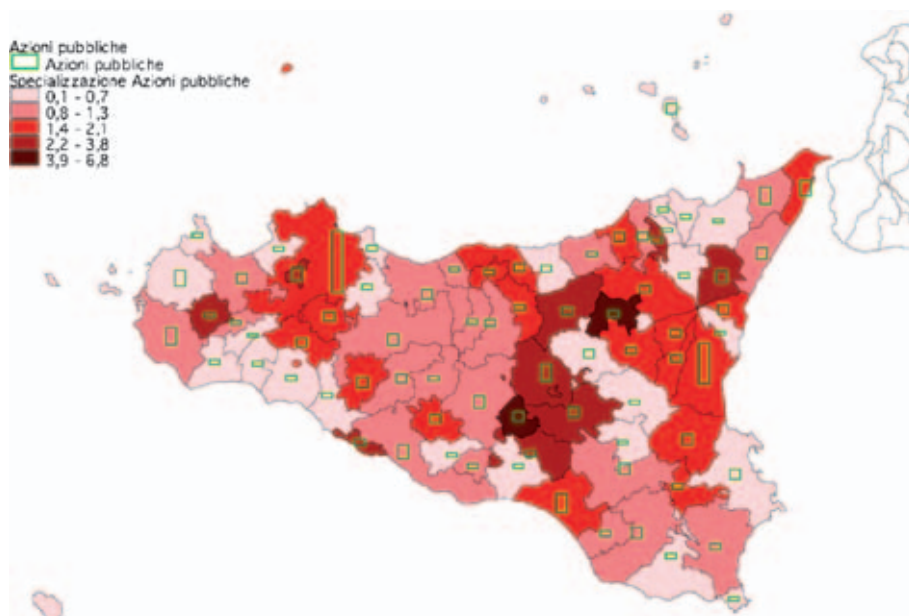
Ancora una volta appare chiaro come le dinamiche dello sviluppo d'impresa siano influenzabili solo in parte dalle pratiche e dagli strumenti di programmazione integrata territoriale e che alti livelli di efficacia in questo campo corrispondano solo in minima parte ad intensità di investimenti nel settore privato. In presenza di condizioni di debolezza strutturale del tessuto produttivo, i sistemi locali di sviluppo propendono verso gli interventi di infrastrutturazione, non solo materiale, dei territori.



Tavola 9

Entità e distribuzione della spesa pubblica nella tipologia Azioni pubbliche

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto

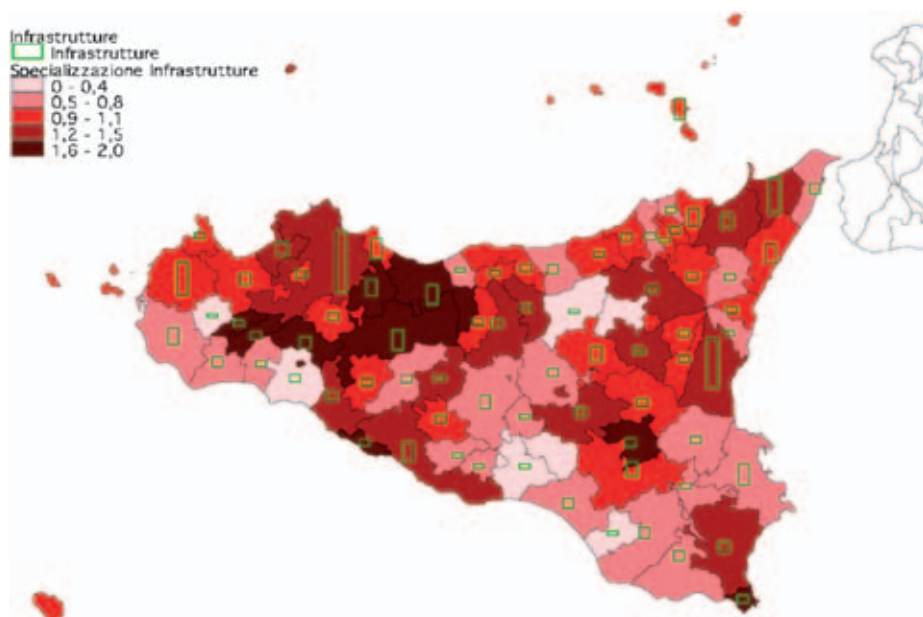


Azioni pubbliche	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Troina	6,8
	Barrafranca	5,4
	Nicosia	3,8
	San Giuseppe Jato	3,5
	Enna	3,4
	Tortorici	3,2
	Salemi	2,5
Azioni pubbliche	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	22.668.447
	Catania	14.278.080
	Gela	6.128.629
	Enna	5.383.772
	Milazzo	5.374.901
	Marsala	4.837.187
	Messina	4.804.680

Tavola 10

Entità e distribuzione della spesa pubblica nella tipologia delle infrastrutture

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



Infrastrutture	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore Indice di localizzazione	Santa Ninfa	2,0
	Pachino	2,0
	Villafraati	1,9
	Grammichele	1,8
	Bisacquino	1,8
	Porto Empedocle	1,8
	Partanna	1,7
Infrastrutture	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	97.828.879
	Catania	76.439.529
	Milazzo	54.251.442
	Trapani	49.110.338
	Siracusa	29.758.663
	Lipari	29.438.418
	Lercara Friddi	28.472.844



Le considerazioni fatte sulla propensione all'infrastrutturazione dei territori dello sviluppo locale sono rafforzate con grande chiarezza dal confronto con i dati e le cartografie che seguono e che rappresentano la distribuzione degli interventi progettuali secondo il "profilo settoriale".

Gli interventi sull'*ambiente* e, con ancora maggiore evidenza, quelli sui *beni culturali*, tracciano aree di "specializzazione" pressoché coincidenti con la rete regionale dei sistemi locali di sviluppo. Per grandi linee, anche le aree a maggiore propensione verso gli interventi formativi ricalcano tali geografie, in aggiunta ai territori delle province di Enna e Caltanissetta, dove la progettualità è veicolata prevalentemente dalle amministrazioni provinciali.

Gli interventi sull'*ambiente* comprendono un insieme articolato di azioni progettuali, tra cui si rilevano, per diffusione e consistenza finanziaria, gli interventi di riqualificazione su aree ad alto contenuto naturalistico, in prevalenza orientati a facilitarne la salvaguardia e la possibilità di fruizione, ovvero interventi volti a rimuovere particolari situazioni di degrado o dissesto ambientale. L'orientamento a privilegiare tali interventi è particolarmente evidente sui macro-sistemi *Alto Belice-Monti Sicani* e *Dorsale dei parchi*, entro cui le coalizioni territoriali più attive hanno da tempo identificato il tema della "naturalità" quale fattore di indirizzo strategico per le politiche locali di sviluppo. Particolarmente significativo è l'investimento predisposto, attraverso varie iniziative di progettazione, nel territorio dell'*Alto Belice Corleonese*, cui va ricondotta una porzione significativa dell'investimento operato sul SLL di Palermo (il maggiore in termini assoluti), ma che comunque comprende il vastissimo territorio del Comune di Monreale, parte integrante dello stesso sistema *Alto Belice Corleonese*.

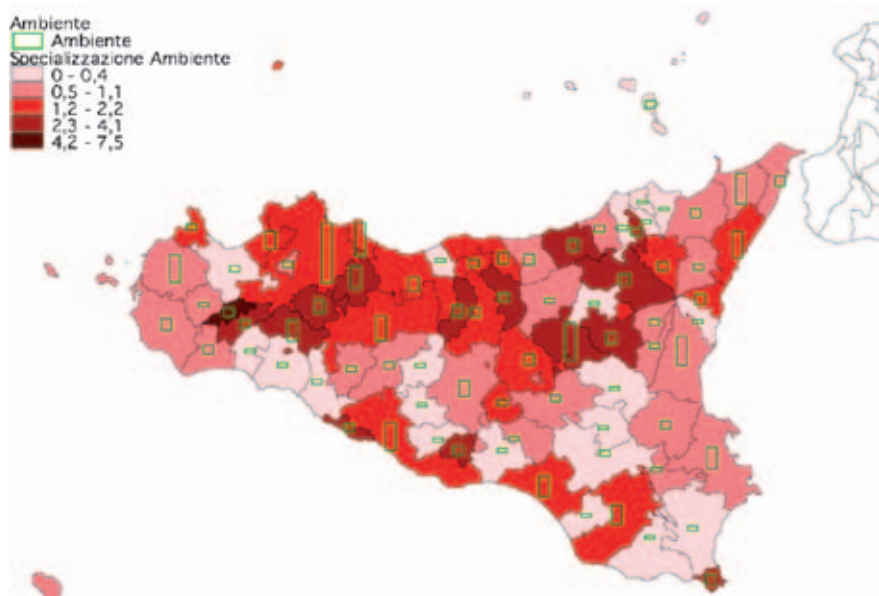
Gli interventi sui *beni culturali* comprendono prevalentemente azioni di recupero sul patrimonio storico-archeologico a varie scale, dal restauro del singolo edificio ad azioni di recupero maggiormente integrate che si rivolgono a porzioni di centri storici o a complessi monumentali. Un numero consistente di interventi è stato indirizzato a predisporre migliori condizioni di fruibilità degli stessi edifici in vista di una destinazione museale, anche se il collegamento con azioni coordinate a sostegno delle forme di gestione appare più sporadico.

La presenza di interventi di grandi dimensioni incide inevitabilmente sull'indice di "specializzazione", spiegando la presenza nelle posizioni più alte della graduatoria di SLL di ridotte dimensioni demografiche ma purtuttavia dotati di rilevanti attrattori culturali: Mussomeli, Piazza Armerina, Noto, Adrano.

Tavola 11

Entità e distribuzione della spesa pubblica nel profilo Ambiente

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



Ambiente	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Santa Ninfa	7,5
	Bisacchino	4,1
	Caronia	3,5
	Tortorici	3,5
	Regalbuto	3,2
	Leonforte	2,9
	Villafraati	2,9
Ambiente	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	25.288.646
	Leonforte	15.801.608
	Bagheria	13.590.335
	Milazzo	12.087.778
	Catania	11.518.464
	Trapani	10.784.183
	Agrigento	10.783.150

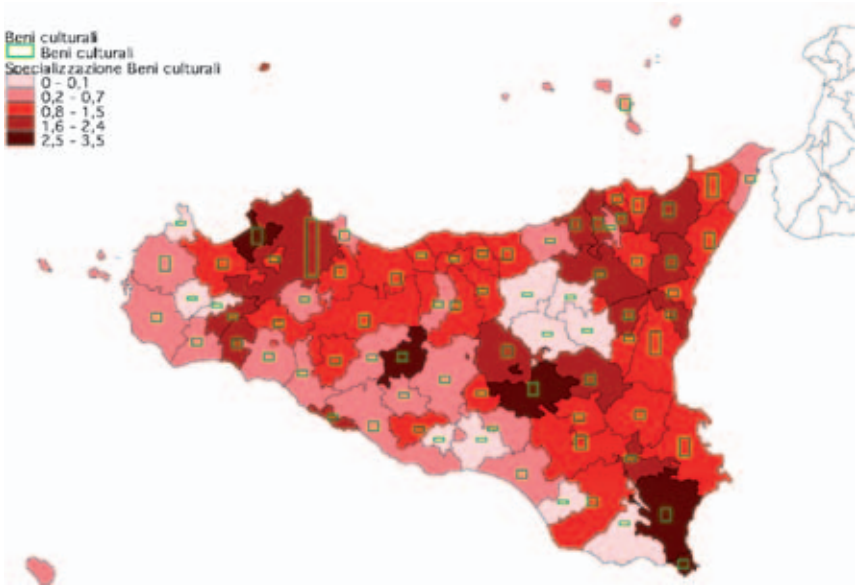
Tavola 12

Entità e distribuzione della spesa pubblica nel profilo Beni culturali

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



120

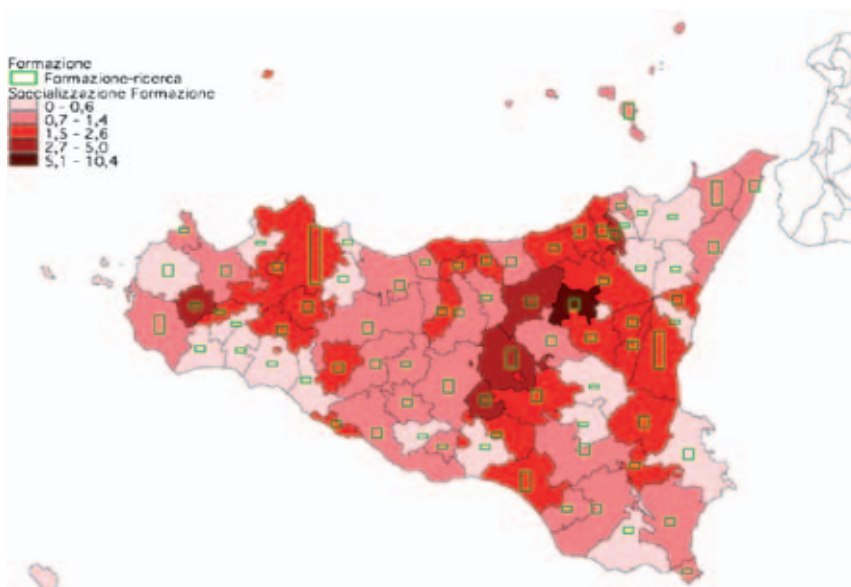


Beni culturali	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Mussomeli	3,5
	Pachino	3,5
	Piazza Armerina	3,3
	Noto	3,0
	Partinico	2,6
	Adrano	2,4
	Palagonia	2,1
Beni culturali	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	54.268.877
	Catania	19.735.418
	Milazzo	19.311.417
	Siracusa	14.599.635
	Partinico	12.635.262
	Taormina	12.049.219
	Trapani	11.642.350

Tavola 13

Entità e distribuzione della spesa pubblica nel profilo Formazione

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



121

Formazione	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Troina	10,4
	Nicosia	5,0
	Tortorici	4,8
	Barrafranca	4,5
	Salemi	4,0
	Enna	3,9
	Piazza Armerina	2,6
Formazione	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	14.928.530
	Catania	9.397.292
	Milazzo	5.396.536
	Gela	4.458.098
	Marsala	4.212.696
	Enna	4.100.712
	Lipari	3.105.671

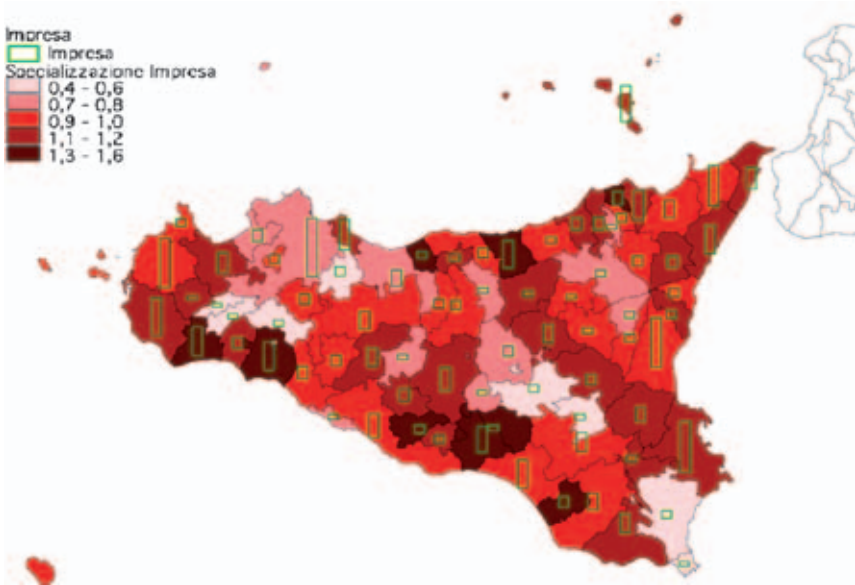
Tavola 14

Entità e distribuzione della spesa pubblica nel profilo Impresa

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



122



Impresa	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Riesi	1,6
	Vittoria	1,5
	Sciacca	1,4
	Naro	1,4
	Castelvetrano	1,4
	Mistretta	1,3
	Mazzerino	1,3
Impresa	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Palermo	94.825.523
	Siracusa	84.004.351
	Catania	79.619.592
	Trapani	78.999.008
	Milazzo	64.292.199
	Lipari	56.841.333
	Marsala	54.155.323



Emerge anche in questo caso la capacità dei maggiori centri di catalizzare investimenti di rilevante dimensione finanziaria, così come si evidenzia in tutta chiarezza nelle analisi relative al profilo *riqualificazione urbana*. Tanto in termini assoluti (Palermo, Catania, Siracusa, Trapani), quanto in termini relativi (Catania), i maggiori centri della regione identificano negli interventi di riqualificazione urbana una strategia particolarmente opportuna per assecondare i processi di sviluppo locale. Gli interventi riconducibili a questa tipologia si configurano in prevalenza quali azioni infrastrutturali volte al miglioramento della qualità della vita nelle città, con priorità ad interventi di riqualificazione di grandi dimensioni, alla riorganizzazione di spazi pubblici da adibire a verde o a servizi ad interesse collettivo.

Più discontinuo, e di più difficile interpretazione, appare il dato relativo al profilo *reti-infrastrutture*, comprendente varie tipologie di interventi attinenti la riqualificazione delle reti (non semplicemente di trasporto) a favore degli insediamenti urbani e periurbani. In questo caso ad emergere, sia in termini assoluti che relativi, accanto ai maggiori centri sono un gruppo di città medie (Trapani, Marsala, Bagheria, Modica) o di sistemi locali di piccole dimensioni (Lipari), che hanno inteso l'occasione dei Fondi strutturali quale espediente per recuperare il deficit di infrastrutturazione dei propri territori. Accanto alle realtà urbane è inoltre presente un cospicuo numero di contesti locali che hanno indirizzato la progettualità a favore della realizzazione di infrastrutture viarie al servizio delle aree produttive, sia industriali (Termini Imerese, Casteltermini) che rurali (Villafrati).

In generale, se traggiamo il tema della programmazione locale leggendo simultaneamente i sistemi a maggiore e continua progettualità con il filtro del "profilo settoriale", emergono almeno tre diverse regioni:

- una regione definita dalle aree in cui la progettualità è stata veicolata con maggiore efficacia e continuità dalla programmazione integrata territoriale che interviene prevalentemente sul capitale ambientale e culturale, con una diffusa propensione a sostenere le funzionalità prescelte attraverso azioni di sistema o a carattere formativo;
- una regione data dagli investimenti privati, secondo direttrici che escludono quasi totalmente le aree a maggiore sedimentazione di progettualità locale e che si attesta con più continuità sulle aree urbane costiere o in coincidenza con attrattori turistici già abbastanza consolidati;
- una terza regione meno definita e più trasversale, in parte coincidente con il principale sistema urbano della regione, che interviene sul capitale fisso a livello urbano, con prevalenza sulle azioni a favore della riqualificazione urbana e della dotazione infrastrutturale.

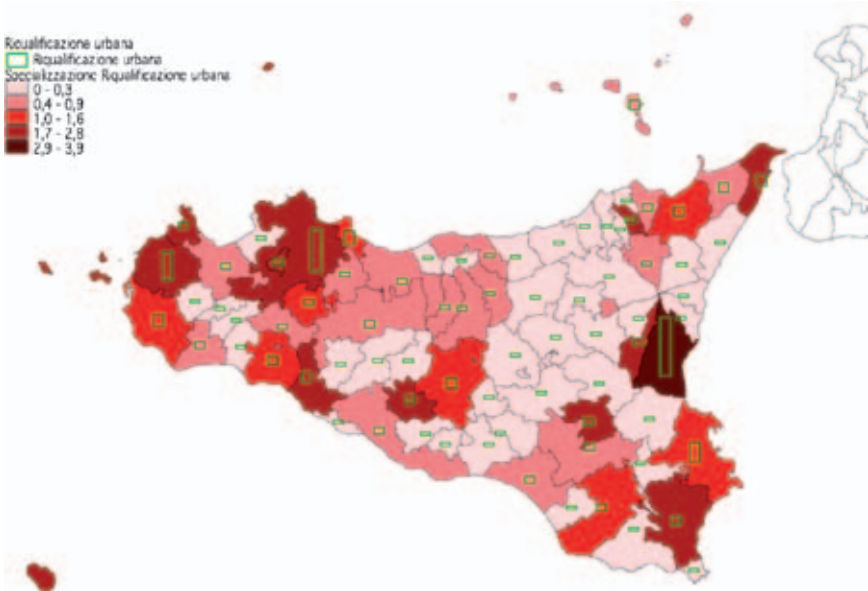
Tavola 15

Entità e distribuzione della spesa pubblica nel profilo Riqualificazione urbana

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



124

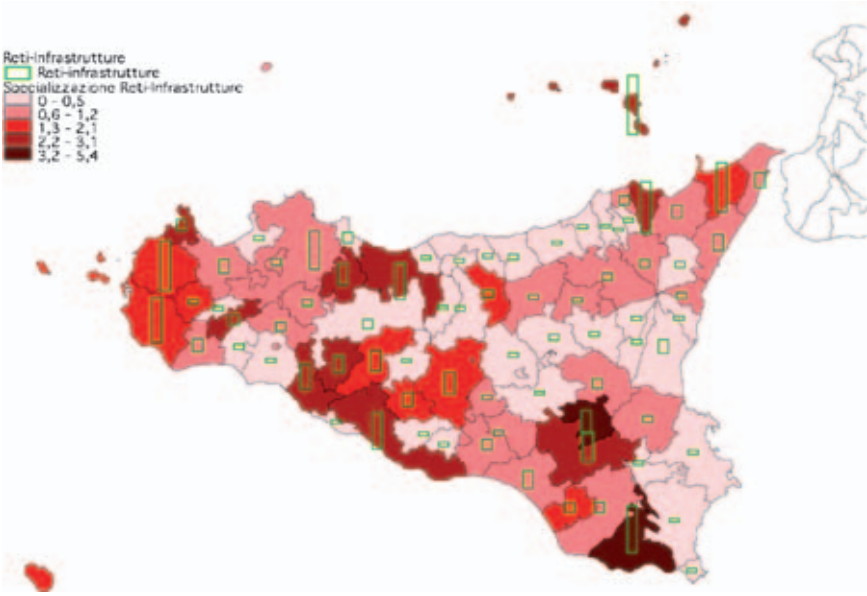


Riqualificazione urbana	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Catania	3,9
	Paternò	2,8
	Noto	2,6
	Ribera	2,3
	Grammichele	2,3
	San Giuseppe Jato	2,3
	Trapani	2,1
Riqualificazione urbana	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Catania	37.078.586
	Palermo	26.111.059
	Trapani	16.636.301
	Siracusa	10.529.015
	Bagheria	7.018.827
	Marsala	5.843.895
	Messina	5.683.184

Tavola 16

Entità e distribuzione della spesa pubblica nel profilo Reti-Infrastrutture

Le tabelle sottostanti mostrano i SLL con maggiori livelli di concentrazione in termini di indice di localizzazione ed in valore assoluto



Reti-Infrastrutture	SLL	Indice di localizzazione
SLL con maggiore indice di localizzazione	Grammichele	5,4
	Modica	4,3
	Ribera	3,1
	Termini Imerese	3,0
	Patti	2,9
	Partanna	2,8
	Custonaci	2,7
Reti-Infrastrutture	SLL	Importo pubblico
SLL con maggiori investimenti	Lipari	14.005.364
	Patti	12.163.019
	Trapani	11.715.222
	Milazzo	11.527.313
	Modica	11.104.810
	Marsala	10.321.946
	Palermo	8.735.382



6. Dinamiche di contesto e logiche della progettualità locale

Secondo il censimento Istat del 2001, la Sicilia è tra le regioni italiane che presentano un più basso numero di Sistemi Locali del Lavoro con specializzazione produttiva sul totale: sui 77 sistemi locali identificati nel 2001 solo 19 sono assimilabili agli specializzati, il 24,6% contro una media nazionale del 67,9%⁹. Tali sistemi locali, che si trovano quasi integralmente in corrispondenza delle principali concentrazioni urbane lungo la costa, presentano le seguenti specializzazioni produttive:

- 6 sono sistemi a vocazione agricola (Bagheria, Lipari, Marsala, Pachino, Porto Empedocle, Sciacca);
- 3 sono sistemi della chimica e del petrolio (Milazzo, Siracusa-Priolo, Gela);
- 3 sono sistemi a specializzazione portuale e cantieristica nelle tre città metropolitane (Palermo, Messina, Catania);
- 3 sono sistemi a specializzazione turistica (Campofelice di Roccella, Cefalù, Taormina), due dei quali – Cefalù e Taormina – in corrispondenza di primari attrattori culturali della regione;
- 2 sono sistemi dell'industria tessile a Riesi e Sinagra, rispettivamente nel nisseno e nel messinese;
- uno è un sistema dei mezzi di trasporto a Termini Imerese che accoglie lo stabilimento Fiat;
- uno è un sistema dei materiali da costruzione a Custonaci, in corrispondenza del maggiore giacimento marmifero della regione.

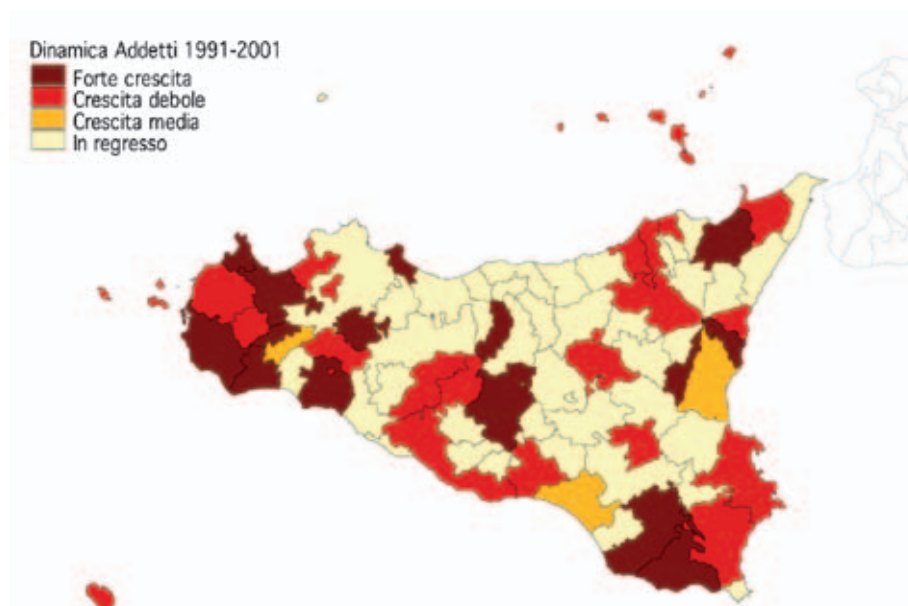
Come si noterà, solo 2 dei 19 sistemi specializzati (Riesi e Sinagra) sono riconducibili a prodotti e manifatture del cosiddetto *Made in Italy*, settore che a livello nazionale copre un terzo delle specializzazioni locali. I rimanenti profili di specializzazione scaturiscono dalla presenza di risorse localizzate di varia natura: grandi poli industriali creati dalla politica del Mezzogiorno degli anni Sessanta e Settanta (Termini Imerese, Milazzo, Priolo, Gela); i tre principali porti della regione; risorse di natura ambientale (il marmo a Custonaci) o storico-culturale (Cefalù e Taormina). Dei 6 sistemi locali a vocazione agricola, alcuni sono collegati alla presenza di produzioni dallo spiccato valore di tipicità, quali Pachino (pomodoro), Marsala (vino) e Lipari (vino).

⁹ Istituto Nazionale di Statistica, Rapporto Annuale. *La situazione del Paese nel 2005*, Roma 2005. Si veda anche il rapporto del Nuval - DPS su distrettualità e specializzazioni produttive.

Figura 8

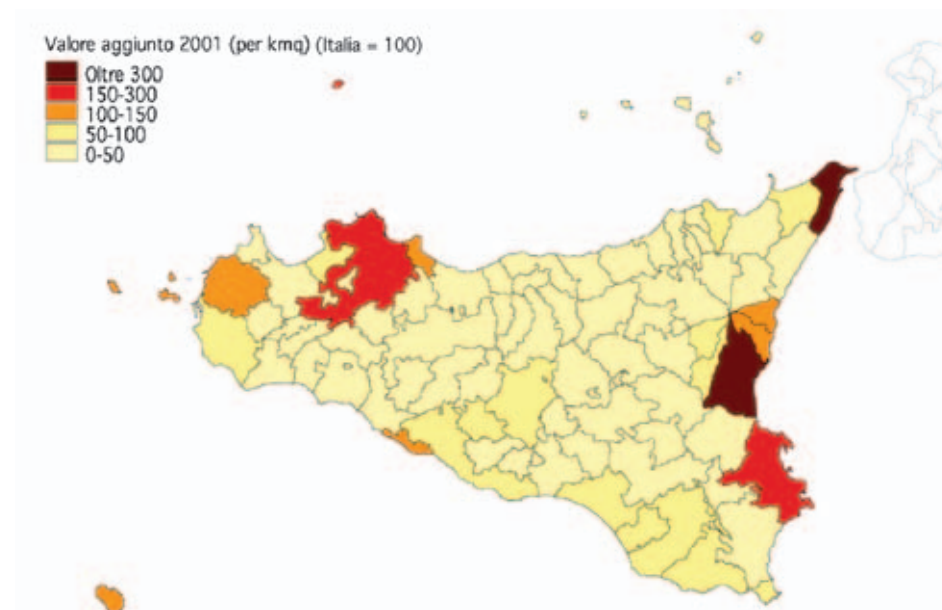
Dinamica occupazionale dei Sistemi Locali del Lavoro specializzati in Sicilia (1991-2001)

128



Considerazioni analoghe si possono fare in relazione al dato sul valore aggiunto prodotto dai sistemi locali nel 2001, i cui incrementi più consistenti si rilevano pressoché nelle stesse aree a maggiore dinamismo dal punto di vista degli addetti. I valori più alti (oltre 150/kmq, fatto 100 il valore medio nazionale) si registrano nei sistemi locali delle quattro principali città della regione (Palermo, Messina, Catania, Siracusa), tutti specializzati nelle attività portuali, eccetto Siracusa che lo è nel campo della petrolchimica. Il solo sistema locale tra questi a presentare valori positivi anche nel trend dell'occupazione è Catania. Gli ulteriori cinque sistemi locali con valori superiori alla media nazionale rimangono medie città, in parte collocate all'interno di sistemi metropolitani, come Acireale e Giarre con Catania, Bagheria con Palermo. Di questi, Porto Empedocle e Bagheria sono sistemi specializzati in campo agricolo, con quest'ultimo che presenta valori particolarmente positivi anche nella crescita degli addetti.

Figura 9

Valore aggiunto prodotto dai Sistemi Locali del Lavoro (2001)

Queste considerazioni “minime” sulle forme di interazione tra specializzazioni produttive e dinamismo dei sistemi locali vanno peraltro utilizzate alla luce di alcune cautele interpretative:

1. il presente lavoro, come più volte sottolineato, non si propone intenti valutativi volti a misurare gli impatti delle politiche di sviluppo attraverso indicatori socioeconomici;
2. la data del 2001 utilizzata nelle statistiche ufficiali esclude alcune significative esperienze di programmazione locale, quali i Progetti Integrati Territoriali, e ogni fondata valutazione di impatto sugli indicatori socioeconomici necessita di confrontarsi quantomeno con i dati del censimento intermedio del 2006.

L'obiettivo che ci si propone è piuttosto la costruzione di un quadro (quale quello illustrato nella tabella comparativa che segue), che consenta di esprimere alcune valutazioni di fondo su come le logiche della progettualità locale, in termini quantitativi e qualitativi, interagiscano con i profili produttivi e le dinamiche socioeconomiche di base espressi dagli aggregati territoriali dati dai Sistemi Locali del Lavoro. In generale, è possibile indicare alcune conclusioni a partire dai seguenti punti:



- sulle forme di interazione tra profili di specializzazione locale e politiche di sviluppo nelle aree di influenza di ciò che abbiamo identificato come macro-sistemi locali di sviluppo a maggiore capacità progettuale;
- in relazione alle forme di autonomia tra dinamiche socioeconomiche e specializzazioni produttive e, dunque, rispetto all'incapacità delle politiche e degli strumenti di programmazione locale di assecondare tali profili di specializzazione presenti sul territorio;
- rispetto ad alcune considerazioni di ordine generale, peraltro affermate in vari punti di questo lavoro.

Se si osservano le indicazioni contenute nella tabella comparativa, emerge in tutta chiarezza uno spiccato investimento strategico sui temi dello sviluppo rurale, lungo la direttrice comprendente il macro-sistema *Alto Belice-Monti Sicani* e la *Dorsale dei parchi*, anche se con maggiore omogeneità nei territori ricompresi nei sistemi locali *Madonie* e *Nebrodi*. L'orientamento strategico è centrato in tutti questi casi sull'obiettivo di rafforzare e integrare le economie potenziali derivanti dalla presenza dei parchi naturali o di un sistema articolato di siti naturalistici con insiemi di attività produttive ecologicamente compatibili, che vanno dalla ricettività al mantenimento di produzioni locali dalle caratteristiche di tipicità e tradizionalità. Si delineano spiccate "specializzazioni" nell'investimento delle risorse sull'ambiente (*Alto Belice Corleonese*, *Madonie*) e sulla formazione (*Nebrodi*), con qualche presenza significativa anche nel campo della riqualificazione urbana (*Etna*). Con diversa intensità, la maggior parte delle risorse è impiegata per sostenere il potenziamento dell'offerta ricettiva (in particolare nelle aree più costiere), il sostegno alle aziende operanti nel campo della produzione agricola e zootecnica, la riqualificazione dei centri storici sotto il profilo monumentale e funzionale (in particolare *Madonie* ed *Etna*).

Lungo questo esteso e articolato sistema, omogeneo dal punto di vista della progettualità locale, si manifestano due diverse condizioni di sviluppo, evidenziate dagli indicatori socioeconomici:

- le aree interne e parte di quelle costiere, che si caratterizzano per una sostanziale assenza di specializzazione produttiva e, salvo poche eccezioni (*Corleone*, *Alto Belice Corleonese*; *Polizza Generosa*, *Madonie*), per persistenti dinamiche negative dal punto di vista demografico, dell'occupazione, della vitalità imprenditoriale;
- le aree costiere, o di margine rispetto ai sistemi metropolitani, in cui in alcune polarità si manifestano evidenti segnali di caratterizzazione sia dal punto di vista delle specializzazioni produttive, sia in termini di dinamismo economico. Tra questi poli a sviluppo differenziato rispetto ai più ampi sistemi omogenei di cui costituiscono le "testate" costiere o urbane, si segnalano Cefalù e

Taormina, specializzate nel turismo e in relazione, rispettivamente, con i sistemi *Madonie* e *Valle Alcantara*; i Sistemi Locali del Lavoro di Acireale, Giarre e Paternò, che costituiscono la porzione più urbana e maggiormente integrata con Catania e che segnalano *trend* positivi in termini demografici, dell'occupazione del valore aggiunto.



L'integrazione, dal punto di vista strategico e organizzativo, di queste due diverse tipologie di realtà territoriale è un'operazione che comporta non poche difficoltà, generando, anche nel recente passato, conflitti ed inspiegabili aggregazioni intercomunali. Le coalizioni scaturite dalle esperienze progettuali più recenti – dalla Progettazione Integrata Territoriale al Progetto Integrato Regionale “Reti per lo sviluppo locale” – segnalano tentativi di superamento del dualismo tra aree forti e aree interne (*Madonie*, *Nebrodi*, *Etna*), che lasciano positivamente sperare in future forme di riequilibrio proprio a partire dalle politiche di sviluppo locale.

Il terzo macro-sistema omogeneo che abbiamo identificato sul territorio regionale – *Sud Est-Val di Noto* – si segnala per opzioni progettuali che si differenziano in maniera anche significativa rispetto alle precedenti. Il tema dell'integrazione tra sviluppo rurale e turismo, anche qui presente in maniera esplicita nelle principali iniziative di programmazione locale, si traduce in un impianto operativo che interviene prevalentemente sul recupero dei beni storico-artistici e sulle infrastrutture a rete. Ciò è particolarmente esplicito nei due sistemi locali di sviluppo *Calatino Sud Simeto* e *Val di Noto*, dove la porzione più cospicua degli investimenti è proprio indirizzata ad interventi di recupero e restauro del patrimonio artistico e monumentale. Una più spiccata sensibilità per i temi ambientali e delle produzioni agricole di qualità si manifesta invece nel *Val d'Anapo*, che costituisce la porzione più settentrionale del macro-sistema locale ai confini con la piana di Catania.

Anche in questo caso, il confronto con dinamiche evolutive e profili di specializzazione relativi al contesto socioeconomico non segnala particolari elementi di identità o dinamismo. Se si eccettua la specializzazione del sistema locale di Siracusa nel petrolchimico, dovuta alla presenza degli impianti di Priolo, l'unica specializzazione presente è quella agricola a Pachino, legata alla ormai ben nota produzione di pomodorino. La stessa, peraltro, non produce significativi incrementi nei livelli occupazionali, che si registrano di lieve entità a Siracusa e Noto e con maggiori proporzioni a Modica. I dati relativi al valore aggiunto segnalano condizioni inferiori alla media regionale, se si eccettuano ancora i sistemi locali di Siracusa.



Tabella comparativa delle dinamiche di contesto e delle dinamiche della progettualità nei SLI 2001

SLI	Dinamica addetti 9-101	Valore aggiunto/kmq	Specializzazione ISTAT 2001	Livello di progettualità	Sistemi locali di sviluppo	Orientamento strategico	Specializzazione/Profilo Primaria	Specializzazione/Profilo Secondaria	Profilo Categoriae SLI I	Profilo Categoriae SLI II
Alghero	Forte crescita 31 rispetto	110-150	-	Medio	Elisa	Turismo	-	-	Produzione agroindustriale	Restauri, opere di recupero
Alghero	-	50-100	-	Alto	Elisa	Turismo Industriale	Formazione	-	Restauri, opere di recupero	Produzione agroindustriale
Alghero	Crescita stabile	50-100	-	Basso	-	Generico	Reli	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture primarie
Alghero	Forte crescita	0-50	-	Alto	-	Sviluppi turistici-Turismo	-	-	Produzione artigianale	Produzione industriale
Alghero	Forte crescita	110-150	Sistemi a matrice agricola	Medio	-	Turismo	Artigianato	-	Produzione agroindustriale	Produzione industriale
Alghero	Forte crescita	0-50	-	Medio	-	Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Restauri, opere di recupero
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Basso	-	Generico	Formazione	-	Turismo, strutture ricettive	Alberi formativi
Alghero	Crescita stabile	0-50	-	Alto	Torre S. Maria	Sviluppi turistici-Turismo	Artigianato	-	Restauri, opere di recupero	Infrastrutture secondarie
Alghero	Crescita stabile	0-50	-	Medio	Nelivelli	Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Restauri, opere di recupero
Alghero	Crescita stabile	0-50	-	Alto	Nelivelli-Elisa	Sviluppi turistici-Turismo	Artigianato	-	Restauri, opere di recupero	Prod. agricole industriali
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Alto	Catalina Sud Sesto	Sviluppi turistici-Turismo	Reli	-	Restauri, opere di recupero	Produzione artigianale
Alghero	Forte crescita	50-100	-	Medio	-	Sviluppi turistici-Industria	-	-	Produzione industriale	Reli, opere industriali
Alghero	31 rispetto	0-50	Sistemi turistici	Medio	Nelivelli	Sviluppi turistici-Turismo	-	-	Produzione industriale	Turismo, strutture ricettive
Alghero	31 rispetto	50-100	-	Medio	-	Sviluppi turistici-Industria	-	-	Turismo, strutture ricettive	Produzione industriale
Alghero	Crescita stabile	0-50	-	Medio	Nelivelli	Sviluppi turistici-Turismo	Formazione	-	Produzione industriale	Turismo, strutture ricettive
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Alto	Nelivelli	Sviluppi turistici-Turismo	Artigianato	-	Prod. agricole industriali	Reli, opere industriali
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Medio	Nelivelli	Sviluppi turistici-Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Restauri, opere di recupero
Alghero	Crescita stabile	0-50	-	Medio	Majano	Sviluppi turistici-Turismo	-	-	Produzione artigianale	Produzione industriale
Alghero	Forte crescita	0-50	-	Alto	-	Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Reli, opere industriali
Alghero	Crescita media	0-50	Sistemi portuali e dei centri nautici	Medio	Elisa	Turismo Industriale	Riquadratura urbana	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture secondarie
Alghero	31 rispetto	0-50	Sistemi turistici	Alto	Nelivelli	Sviluppi turistici-Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture secondarie
Alghero	Forte crescita	0-50	-	Alto	Alto Belice Capresole	Sviluppi turistici-Turismo	Artigianato	-	Prod. agricole industriali	Produzione agroindustriale
Alghero	Forte crescita	0-50	Sistemi di materiali da costruzione	Alto	-	Sviluppi turistici-Industria	Reli	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture primarie
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Medio	-	Turismo Industriale	Formazione	-	Restauri, opere di recupero	Alberi formativi
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Alto	Valle Alcantara Elia	Sviluppi turistici-Turismo	-	-	Restauri, opere di recupero	Musei, servizi culturali
Alghero	31 rispetto	0-50	-	Alto	Nelivelli	Sviluppi turistici-Turismo	Artigianato	-	Infrastrutture primarie	Restauri, opere di recupero

Elaborazioni su dati ISTAT e Sistema Informativo PUNTOSLO

(segue) **Tabella comparativa delle dinamiche di contesto e delle dinamiche della progettualità nei SLL 2001**

SLL	Dinamica addetti (t+1)	Valore aggiunto/mq	Specializzazione istat 2001	Livello di progettualità	Sistemi locali di sviluppo	Orientamento strategico	Specializzazione/Profilo Primario	Specializzazione/Profilo Secondario	Profilo Categoriae SLO I	Profilo Categoriae SLO II
Gela	Crescita media	50-100	Sistemi della prima e del partito	Medio		Sviluppo turistico industriale	Formazione	-	Prod. agricola economica	Produzione industriale
Giare	Crescita elevata	100-150	-	Alto	Elia	Sviluppo turistico turistico	Formazione	-	Prod. agricola economica	Turismo, strutture ricettive
Gramicciola	Crescita elevata	0-50	-	Alto	Catalina Sud Sesto	Sviluppo turistico turistico	Reli	Riqualificazione urbana	Infrastrutture aree produttive	Relazioni, opere di recupero
Lentini	In regresso	0-50	-	Alto	Catalina-Vul d'Alago	Sviluppo turistico	Formazione	-	Prod. agricola economica	Turismo, strutture ricettive
Leontoforte	Crescita elevata	0-50	-	Medio		Turismo industriale	Avvicinamento	-	Produzione artigianale	Infrastrutture aree produttive
Levanzo Frabbi	In regresso	0-50	-	Medio	ABC Magazzuolo-Madonne	Sviluppo turistico	Avvicinamento	-	Servizi vari	Infrastrutture produttive
Lipari	Crescita elevata	0-50	Turismo a vocazione agricola	Alto	Elia	Sviluppo turistico turistico	Reli	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture industriali
Marada	Forte crescita	50-100	Turismo a vocazione agricola	Medio		Sviluppo turistico turistico	Reli	-	Turismo, strutture ricettive	Produzione agricola industriale
Mazzarone	In regresso	0-50	-	Alto		Sviluppo turistico industriale	Formazione	-	Comunicazione	Prod. agricola industriale
Mazù	In regresso	0-50	-	Medio	Terre Sicane	Sviluppo turistico turistico	-	-	Turismo, strutture ricettive	Relazioni, opere di recupero
Messina	In regresso	Oltre 200	Sistemi periferici e dei centri nuclei	Medio		Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture industriali
Milazzo	Crescita elevata	50-100	Sistemi della prima e del partito	Medio		Generico	-	-	Produzione industriale	Infrastrutture aree produttive
Mistretta	In regresso	0-50	-	Medio	Nelivoli	Sviluppo turistico turistico	-	-	Turismo, strutture ricettive	Relazioni, opere di recupero
Modica	Forte crescita	50-100	-	Alto	Val di Noto	Sviluppo turistico	Reli	-	Produzione industriale	Infrastrutture industriali
Mossano	Crescita elevata	0-50	-	Medio		Sviluppo turistico industriale	Beni culturali	-	Relazioni, opere di recupero	Prod. agricola industriale
Naro	In regresso	0-50	-	Medio		Sviluppo turistico	-	-	Produzione industriale	Prod. agricola industriale
Niscemi	In regresso	0-50	-	Medio	Nelivoli	Turismo industriale	Formazione	-	Prod. agricola economica	Produzione artigianale
Noto	Crescita elevata	0-50	-	Alto	Val di Noto	Sviluppo turistico turistico	Beni culturali	Riqualificazione urbana	Infrastrutture industriali	Relazioni, opere di recupero
Pachino	In regresso	50-100	Turismo a vocazione agricola	Alto	Val di Noto	Sviluppo turistico turistico	Beni culturali	Avvicinamento	Relazioni, opere di recupero	Reli, opere industriali
Palagonia	In regresso	0-50	-	Alto	Catalina Sud Sesto	Turismo industriale	Beni culturali	-	Relazioni, opere di recupero	Produzione agricola industriale
Palazzolo Acreide	In regresso	0-50	-	Alto	Val d'Alago	Sviluppo turistico	-	-	Prod. agricola economica	Produzione artigianale
Palermo	In regresso	150-200	Sistemi periferici e dei centri nuclei	Medio	Alto Belice Comense	Sviluppo turistico turistico	-	-	Relazioni, opere di recupero	Produzione industriale
Pantano	Crescita media	0-50	-	Medio		Sviluppo turistico	Reli	Avvicinamento	Infrastrutture produttive	Relazioni, opere di recupero
Parsiplo	Crescita elevata	50-100	-	Basso		Generico	Beni culturali	Avvicinamento	Relazioni, opere di recupero	Turismo, strutture ricettive
Paterno	Forte crescita	50-100	-	Alto	Elia	Turismo industriale	Riqualificazione urbana	Formazione	Relazioni, opere di recupero	Prod. agricola industriale
Patti	In regresso	50-100	-	Medio		Turismo	Reli	-	Turismo, strutture ricettive	Relazioni, opere di recupero

(segue) **Tabella comparativa delle dinamiche di contesto e delle dinamiche della progettualità nei SLL 2001**

S.L.	Dinamica addetti 91-01	Valore aggiunto/kmq	Specializzazione istat 2001	Livello di progettualità	Sistemi locali di sviluppo	Orientamento strategico	Specializzazione/Profilo Primario	Specializzazione/Profilo Secondaria	Priorità Categoria S.O. I	Priorità Categoria S.O. II
Patrolia Sottile	In regresso	0-50	-	alto	Mediterraneo	Sviluppi Rurali Turistici	Beni culturali	-	Infrastrutture secondarie	Produzione industriale
Pineta Anconina	In regresso	0-50	-	medio	Capolinea Sud-Sanremo	Sviluppi Rurali Industriali	Beni culturali	Formazione	Edifici, opere di recupero	Turismo, strutture ricettive
Pineta Genesale	Forse crescita	0-50	-	medio	Mediterraneo	Sviluppi Rurali Turistici	Architettura	-	Turismo, strutture ricettive	Edifici, opere di recupero
Porto Empedocle	In regresso	100-150	Sistemi a induzione Agricola	Basso	Generico	Generico	Formazione	Architettura	Servizi vari	Infrastrutture secondarie
Ragusa	Forse crescita	50-100	-	medio	Sviluppi Rurali Turistici	Sviluppi Rurali Turistici	-	-	Produzione industriale	Turismo, strutture ricettive
Randazzo	In regresso	0-50	-	alto	Estre	Sviluppi Rurali Turistici	-	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture secondarie
Ravenna	In regresso	0-50	-	medio	Mediterraneo	Sviluppi Rurali	Architettura	-	Produzione industriale	Infrastrutture primarie
Reggio Emilia	In regresso	0-50	-	medio	Mediterraneo	Turismo Industriale	Architettura	Formazione	Infrastrutture primarie	Produzione industriale
Rimini	In regresso	0-50	-	medio	Torre Sileone	Sviluppi Rurali Turistici	Agro	Aggregazione urbana	Produzione industriale	Prod. agricola industriale
Rieti	Crescita stabile	0-50	Turismo nei rilievi a valle	medio	Sviluppi Rurali Industriali	Sviluppi Rurali Industriali	-	-	Turismo, strutture ricettive	Produzione industriale
Rivoli	Crescita stabile	0-50	-	medio	Sviluppi Rurali Turistici	Sviluppi Rurali Turistici	Formazione	-	Produzione industriale	Turismo, strutture ricettive
San Giuseppe Jato	Crescita stabile	0-50	-	alto	Alta Mente Caratteristica	Sviluppi Rurali Turistici	-	-	Infrastrutture secondarie	Produzione industriale
Santa Sofia	Forse crescita	0-50	-	medio	Generico	Generico	Architettura	-	Edifici, opere infrastrutturali	Turismo, strutture ricettive
San'Apollino di Militello	Crescita stabile	0-50	-	alto	Nord-Est	Sviluppi Rurali Turistici	Formazione	-	Turismo, strutture ricettive	Edifici, opere di recupero
Sancti Italiani Quintana	In regresso	0-50	-	alto	Magnetismo Platani	Sviluppi Rurali	Relig.	-	Prod. agricola industriale	Infrastrutture primarie
Sciacca	Forse crescita	0-50	Sistemi a induzione Agricola	medio	Torre Sileone	Sviluppi Rurali Turistici	-	-	Turismo, strutture ricettive	Prod. agricola industriale
Singra	In regresso	0-50	Turismo nei rilievi a valle	medio	Sviluppi Rurali Turistici	Sviluppi Rurali Turistici	Beni culturali	-	Edifici, opere di recupero	Produzione industriale
Siracusa	Crescita stabile	100-200	Turismo nella piana e nel perimetro	medio	Val di Ragusa	Sviluppi Rurali	-	-	Produzione industriale	Produzione agricola industriale
Taranto	In regresso	0-50	Turismo Litorale	medio	Valle Acciurata	Turismo	-	-	Turismo, strutture ricettive	Edifici, opere di recupero
Taranto Smeralda	In regresso	0-50	Sistemi nei rilievi di montagna	medio	Mediterraneo	Sviluppi Rurali	Relig.	-	Infrastrutture primarie	Edifici, opere di recupero
Teramo	In regresso	0-50	-	alto	Nord-Est	Sviluppi Rurali Turistici	Formazione	Architettura	Edifici, opere di recupero	Infrastrutture primarie
Trapani	Crescita stabile	100-150	-	alto	Mediterraneo	Turismo Industriale	Aggregazione urbana	-	Turismo, strutture ricettive	Infrastrutture secondarie
Trapani	In regresso	0-50	-	medio	Turismo Industriale	Turismo Industriale	Formazione	-	Produzione artigianale	Alberi fruttiferi
Valduggia	In regresso	0-50	-	medio	Sviluppi Rurali Turistici	Sviluppi Rurali Turistici	Architettura	Relig.	Infrastrutture primarie	Infrastrutture secondarie
Venice	In regresso	50-100	-	medio	Sviluppi Rurali	Sviluppi Rurali	-	-	Prod. agricola industriale	Commercio prodotti locali



Il macro-sistema in questione, tuttavia, pare soggetto ad un intenso processo di innovazione nelle politiche locali, i cui orientamenti appaiono fortemente condizionati dal riconoscimento, anche in sede internazionale, di alcuni rilevanti valori culturali presenti nell'area, quali il sistema di siti archeologici e delle città barocche. In prospettiva, anche alla luce degli investimenti effettuati, è attendibile che alcuni indicatori di contesto siano sottoposti a variazioni anche significative, per la verifica delle quali, come più volte ribadito, è necessario attendere dati più strutturati e prossimi all'attualità.

Veniamo ora ad evidenziare alcuni lineamenti di sviluppo che si manifestano in aree e territori interessati più marginalmente da sperimentazioni nel campo dello sviluppo locale, dotati di maggiore stabilità e continuità nel tempo.

Accanto alle tre maggiori concentrazioni metropolitane e buona parte delle città capoluogo di provincia, è interessante notare come per una nutrita schiera di città medie, pur riuscendo ad esprimere una buona capacità progettuale nelle politiche di sviluppo locale, tali sforzi non vengano indirizzati alla costruzione di scenari territoriali stabili nel tempo. Condizione comune a buona parte di queste realtà urbane (si veda la tabella 9), oltre a quella geografica di essere poste sulla costa o lungo direttrici costiere, è di presentare forme di dinamismo dal punto di vista degli indicatori statistici adottati.

Tabella 9

Lineamenti di sviluppo di aree marginalmente interessate dalle politiche di sviluppo nel territorio siciliano

SLL	Dinamica addetti '91-'01	Valore aggiunto/kmq	Specializzazione Istat 2001	Livello di progettualità
Alcamo	Forte crescita	0-50	–	Alto
Bagheria	Forte crescita	100-150	Sistemi a vocazione agricola	Medio
Castelvetrano	Forte crescita	0-50	–	Alto
Gela	Crescita media	50-100	Sistemi della chimica e del petrolio	Medio
Marsala	Forte crescita	50-100	Sistemi a vocazione agricola	Medio
Milazzo	Crescita debole	50-100	Sistemi della chimica e del petrolio	Medio
Porto Empedocle	In regresso	100-150	Sistemi a vocazione agricola	Basso

A questi si potrebbero aggiungere altri centri, quali Sciacca o Modica, che comunque negli ultimi anni sembrano avere identificato un più stabile riferimento per le politiche di sviluppo a livello intercomunale.



In tutti questi casi, la maggiore autonomia determinata dalla presenza di dinamiche economiche positive rispetto alla media regionale o di profili di specializzazione più definiti sembra avere agito da deterrente nella costruzione di prospettive cooperative simili a quelle che si sono manifestate nei sistemi locali di sviluppo identificati nei precedenti paragrafi.

La rilevazione di tali elementi comprova, al di là del senso comune (“l’unione fa la forza”), una delle logiche che può essere assunta tra le conclusioni di questo lavoro: le condizioni di marginalità geografica ed infrastrutturale, di debolezza strutturale nelle dinamiche economiche, di sostanziale equipollenza in termini demografici ed amministrativi tra autonomie locali, sono tutti fattori la cui combinazione ha agito da potente impulso nella costruzione di un quadro stabile e condiviso di politiche per lo sviluppo locale. Il potere “coagulante”, dato dalla presenza di tali condizioni di contesto, è stato inoltre sollecitato dal ruolo di organizzazioni gestionali unitarie, nel caso specifico gli Enti Parco (*Madonie*, *Nebrodi*, in prospettiva *Alcantara*) o da strutture *ad hoc* quali le Agenzie di sviluppo.

D’altro canto, la presenza di porzioni di territorio interessate da settori produttivi dinamici o distrettualità produttive più o meno radicate dal punto di vista storico e territoriale ha sovente esercitato spinte centrifughe rispetto al *focus* strategico e progettuale, anche in alcune delle coalizioni più stabili, spinte che si sono tradotte in più articolate composizioni settoriali dei quadri di programmazione, se non, in alcuni casi, in vere e proprie azioni di strategie differenziate. Tra la tendenza alla frammentazione e la tendenza alla riaggregazione territoriale, tuttavia, la seconda appare essere praticata con maggiore continuità in diversi contesti regionali, quali i *Nebrodi*, il sistema etneo, i sistemi locali sud-orientali.

Un secondo elemento di ordine generale su cui riflettere è l’apparente scarsa capacità di impatto delle politiche di sviluppo locale sugli indicatori socioeconomici di base. Con tutte le cautele statistiche che abbiamo più volte posto all’attenzione, anche la prima ondata di sperimentazioni locali non sembra avere sortito gli effetti fortemente positivi che da più parti erano attesi. Quanto meno, è di difficile interpretazione il meccanismo di causa-effetto che lega alcuni riscontri sul fronte economico (in particolare nel settore del turismo), le politiche praticate e le condizioni di efficacia che abbiamo posto alla base di questo lavoro: la stabilità strategica, programmatica e gestionale. Di contro, non può essere affidato al puro esercizio statistico il riconoscimento del maggiore livello di qualità della vita generato dai cospicui investimenti nella riqualificazione del capitale fisso sociale che sono stati prodotti in diversi contesti locali. In una prospettiva di medio termine, inoltre, è probabile che tali fattori possano costituire delle positive esternalità economiche, in particolare nei contesti in cui si è parallela-

mente cercato di sollecitare il tessuto produttivo nel campo del turismo culturale e della ricettività.

Tra le condizioni di efficacia andrebbe inoltre evidenziata quella che potremmo definire l'“efficacia generativa” delle prospettive strategiche enunciate attraverso le politiche per lo sviluppo locale, ovvero quella capacità di condizionamento dei comportamenti delle istituzioni locali e delle imprese, sotto la spinta delle nuove identità territoriali, che le politiche di sviluppo, almeno nei contesti più organizzati, sono in grado di generare. La costruzione di scenari strategici in grado di favorire un più adeguato posizionamento competitivo dei prodotti e delle condizioni di offerta dei contesti locali può indurre una spontanea riorganizzazione delle filiere produttive ben al di là delle sollecitazioni che provengono dalle azioni pubbliche effettivamente implementate sui territori.



CAPITOLO 4



139

La Rete di esperienze dei progetti sui beni culturali

di Patrizia Sorbini*



141

1. Introduzione

L'attuazione dell'Asse II, "Risorse culturali", del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) italiano per l'Obiettivo 1 2000-2006 ha permesso un'importante ed ampia sperimentazione di interventi che, attraverso l'azione sul patrimonio culturale locale, hanno cercato di innescare processi di sviluppo e coesione sostenibili e duraturi nel tempo. Investire sulle risorse culturali, nel disegno strategico comunitario e nazionale, ha significato investire in accessibilità e fruibilità di tali risorse, anche attraverso progetti di recupero che prevedessero la creazione di servizi e reti, per favorire non solo il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti, ma anche gli investimenti e lo sviluppo delle filiere produttivo-imprenditoriali.

La Progettazione Integrata, Territoriale e Settoriale (PIT e PISO) ha costituito l'ambito di gran lunga più importante per condurre la sperimentazione delle politiche su cultura e sviluppo: buona parte delle idee-forza dei progetti ha avuto infatti al centro le risorse culturali¹, evidentemente considerate un utile volano per lo sviluppo locale, e quindi uno dei principali settori su cui investire.

Nel 2004, il Formez ha realizzato un'analisi dei PIT incentrati sui beni culturali², da cui è emersa in modo particolare una criticità. A fronte di una forte

* Esperta di sviluppo locale e valorizzazione culturale. Dal 2001 lavora presso il Formez su progetti finalizzati a supportare i processi di sviluppo locale.

¹ Per quanto riguarda i PIT, già nel documento *Stato di Attuazione dei PIT Ob. 1* (gennaio 2003), il DPS individuava 57 PIT, sui 132 allora definiti, con un'idea-forza incentrata sul tema del turismo e beni culturali; d'altro canto, come rileva anche l'Osservatorio sulla Progettazione Integrata del Formez, tutti i PIS della Regione Puglia e il PIS Oreste per la Regione Calabria si concentrano sulle risorse culturali. Se si passa dall'esame dell'idea-forza a quello della tipologia di interventi previsti dai PIT, emerge che tra gli interventi individuati la maggiore concentrazione riguarda quelli infrastrutturali e che tra questi spiccano per importanza le "opere di recupero e conservazione del patrimonio culturale" (Cfr. Rapporto annuale DPS – 2006).

² *I Progetti Integrati Territoriali "culturali" nelle Regioni Obiettivo 1*, giugno 2004, Formez – Centro di Competenza Politiche e Strumenti per lo Sviluppo Locale. La ricerca, realizzata sulla base dei dati estraibili dall'Osservatorio PIT del Formez, mirava a individuare le caratteristiche dei PIT culturali, per verificarne la capacità di attivazione del sistema complessivo delle risorse locali e di pro-



attenzione agli interventi di carattere infrastrutturale per il recupero, restauro e tutela dei beni culturali, in tali progetti è apparso scarsissimo il livello di investimento per azioni immateriali come:

- a) piani di gestione che rendessero sostenibili nel lungo periodo gli investimenti, garantendo una corretta fruibilità e conoscibilità dei beni stessi;
- b) azioni di rafforzamento delle identità locali e del senso di appartenenza della popolazione residente;
- c) interventi di coinvolgimento attivo di tutta la comunità del territorio di progetto e, in particolar modo, del settore produttivo, al fine di condividere gli obiettivi e di incentivare la partecipazione anche in termini di investimenti privati;
- d) eventi organizzati per animare i siti culturali;
- e) predisposizione e/o implementazione di tutti quei servizi in grado di facilitare l'accesso e l'accoglienza non solo nei siti, ma anche nel territorio di riferimento.

In particolare, tra tutti i temi elencati – ognuno rilevante in termini di capacità di impatto della progettazione sul territorio – quello relativo ai piani di gestione si è rivelato una delle criticità più determinanti rispetto all'efficace attuazione dei progetti: una scarsa attenzione alla materia, infatti, avrebbe potuto compromettere la realizzazione dell'idea-forza, poiché senza una valutazione finanziaria relativa alla gestione dei beni sui quali si intendeva intervenire si rischiava di non potere sostenere la spesa di esercizio e di manutenzione ordinaria (ritornando nel medio periodo ad uno stato di conservazione pre-intervento) e di non riuscire, quindi, a garantire accessibilità e fruibilità ai siti.

Nella revisione di metà periodo del QCS Ob. 1 2000-2006 si ribadiva l'esigenza di garantire la sostenibilità finanziaria dei progetti nel medio-lungo termine, specificando che era necessario non solo individuare il soggetto preposto alla gestione, ma anche presentare un'analisi dei costi di gestione dell'intervento, non limitata alla manutenzione ordinaria del bene e dei relativi ricavi, dove esistenti. Inoltre, veniva prescritto che fosse data indicazione degli impegni amministrativi e finanziari che dovevano essere presi da parte del soggetto titolare del bene, al fine di garantirne la fruibilità.

mozione dello sviluppo del territorio. A tal fine, si è indagato in primo luogo sul valore degli investimenti direttamente destinati al settore culturale, per poi verificarne il grado di integrazione con gli interventi relativi ad Assi diversi dall'Asse II. Tra i 90 PIT che contenevano nell'idea-forza riferimenti, anche di carattere generale, alla valorizzazione culturale del territorio, ne sono stati selezionati 55, sui quali sono stati svolti ulteriori studi riguardo all'integrazione e al dimensionamento medio degli interventi infrastrutturali.

Il QCS revisionato (2004) proponeva, quindi, un'analisi più concreta e realistica delle problematiche legate alla gestione, in quanto ne evidenziava l'importanza strategica pur ravvisando le difficoltà collegate.

Probabilmente, il carattere innovativo dell'approccio proposto e la complessità della normativa di settore hanno generato una certa difficoltà nei soggetti coinvolti nel processo di progettazione ed attuazione dei Progetti Integrati a rispondere in maniera pronta ed adeguata alle articolate condizioni poste in tema di gestione. Hanno prevalso invece problematiche di carattere più contingente legate, ad esempio, all'esigenza di attivazione delle necessarie collaborazioni interistituzionali o del rispetto dei vincoli di spesa.

Molti cantieri sono ancora aperti e per il periodo di programmazione 2007-2013 sono stati individuati spazi interessanti di intervento in favore del settore culturale che potrebbero, a partire proprio dalle lezioni apprese nel periodo di programmazione 2000-2006, andare nella direzione di rafforzare e migliorare quanto già intrapreso a valere sull'Asse II del QCS Ob. 1.

Nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, infatti, la sostenibilità organizzativa e finanziaria³ degli interventi a regime viene considerata condizione necessaria e cruciale per garantire efficacia alla strategia espressa nella Priorità 5 "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo", tanto che il tema della gestione figura tra i profili strategici trasversali qualificanti le modalità di attuazione dell'obiettivo specifico 5.1.2 "Valorizzare i beni e le attività culturali quale vantaggio comparato delle Regioni italiane per aumentarne l'attrattività territoriale, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti", in relazione a tutti gli ambiti di intervento individuati.

2. La costituzione della Rete

Nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, per rispondere alle problematiche emerse in corso di attuazione relative alla gestione dei Progetti Integrati incentrati sui beni culturali, il Formez ha realizzato un'azione di sistema⁴ finalizzata a supportare le amministrazioni regionali dell'Obiettivo 1 e gli stessi territori nella progettazione di adeguati piani gestionali di beni ed attività

³ Tra le lezioni apprese dall'esperienza 2000-2006, per quanto riguarda le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale, si evidenzia che occorre superare i limiti riscontrati nella fase attuativa, tra i quali è indicata l'attenzione agli aspetti legati alla sostenibilità finanziaria delle iniziative (Cfr. QSN 2007-2013, p. 120).

⁴ Con il progetto SPRINT e il progetto "Reti per lo sviluppo locale".

culturali, favorendo ed incentivando la diffusione e lo scambio di pratiche tra le esperienze in corso.

La prima fase dell'attività è stata rivolta alla ricognizione e allo studio di esperienze di gestione di beni ed attività culturali con caratteristiche di innovatività in relazione alle modalità gestionali. A tal fine, è stata lanciata una manifestazione di interesse attraverso la quale individuare i casi da approfondire. È stato, pertanto, predisposto un questionario, reso pubblico sul canale tematico "Sviluppo Locale" del sito Internet del Formez, che indagava il modello gestionale, la tipologia del bene gestito, i costi di gestione e le modalità di finanziamento. I risultati dell'analisi sono stati poi "restituiti" ai protagonisti delle esperienze stesse, attraverso seminari e pubblicazioni. Questa attività ha suscitato un forte interesse, facendo emergere la necessità di organizzare una vera e propria *Rete delle esperienze di gestione di beni ed attività culturali in progetti di sviluppo locale*, che il Formez ha gestito realizzando incontri di laboratorio in presenza, ossia spazi di condivisione finalizzati ad attivare cooperazioni sinergiche tra gli attori.

La Rete⁵ conta oggi l'adesione di 26 esperienze ed è uno strumento in continua evoluzione ed implementazione, aperto a tutti quei soggetti effettivamente operativi sul territorio che, percependo il valore della condivisione, decidono di mettere in gioco i propri saperi e le proprie competenze.

L'adesione avviene tramite la compilazione di una scheda, le cui informazioni confluiscono in una banca dati e vengono rese pubbliche sul sito Internet del Formez⁶. Le schede contengono non solo informazioni di carattere generale, ma anche dati ed indicazioni puntuali che permettono di individuare le caratteristiche e il valore aggiunto dell'esperienza e di diffondere, quindi, elementi di conoscenza. Tra le informazioni maggiormente rilevanti risultano:

- stato di attuazione;
- modalità organizzative e piani gestionali individuati ed adottati;
- fonti di finanziamento e costi di gestione;
- composizione e ruolo della *partnership*;
- numero di visitatori e/o spettatori.

Per le esperienze che hanno identificato nel turismo culturale il volano dello sviluppo del territorio e vedono nell'attivazione di flussi turistici sostenibili una delle modalità per innescare processi di crescita, vengono forniti dati circa il

⁵ Costituita nell'ambito del progetto "Reti per lo sviluppo locale".

⁶ <http://db.formez.it/attori.nsf/AttoriSLORC?OpenView>

numero dei posti letto, la tipologia di ricettività e l'andamento del movimento turistico.

Il dato sui flussi turistici risulta interessante perché, se incrociato a quello relativo al numero dei visitatori o a quello dei partecipanti alle attività culturali, fornisce indicazioni utili a capire le relazioni esistenti tra il settore turistico e quello culturale.

Non sempre, comunque, le esperienze vedono nell'incremento dei flussi turistici la propria finalità esplicita; in diversi casi, infatti, il presupposto è che processi di sviluppo possano essere attivati anche attraverso azioni volte ad accrescere la qualità della vita della popolazione locale e a coinvolgere il "pubblico" residente, incidendo, in tal modo, sul rafforzamento della filiera collegata all'incremento dei consumi culturali (produzione di beni e servizi collegati alla fruizione culturale, tra i quali quelli legati all'utilizzo delle nuove tecnologie e della multimedialità; produzioni culturali in senso stretto come quelle musicali ed editoriali; produzioni di *merchandising*, ecc.).



3. Breve analisi delle esperienze

La tipologia dei soggetti coinvolti nella Rete è varia: si tratta di realtà con carattere locale, direttamente connesse o correlate a progetti di sviluppo del territorio con un diverso stato di attuazione. Alcune delle esperienze si esplicano su territori appartenenti ad aree interne; altre, invece, si collocano in aree urbane di diversa rilevanza. In alcuni casi si tratta di esperienze consolidate nel tempo; in altri, invece, emerge un carattere maggiormente sperimentale che, tuttavia, si è ritenuto interessante monitorare al fine di conoscere e comprendere il fermento che anima il territorio meridionale e nazionale sul tema. L'ambito di azione degli attori coinvolti è anch'esso molto vario: si passa infatti dalla gestione di beni – in alcuni casi, singoli, in altri, diffusi sul territorio – alla gestione di attività che nella maggioranza di casi vengono realizzate proprio all'interno di beni o di reti di beni culturali.

La disomogeneità delle tipologie di esperienze rappresentate nella Rete – determinata in primo luogo dal carattere volontario dell'adesione, nonché dai criteri (volutamente) non troppo rigidi individuati per la selezione delle esperienze – non permette, ad oggi, un'attività di "modellizzazione" del fenomeno della gestione delle risorse culturali. D'altro canto la Rete rende possibile non solo evidenziare alcune tendenze evolutive di questo settore, ma, alimentando un confronto continuativo con l'apporto di esperti tecnici e studiosi, può anche fornire un contributo interessante affinché si realizzi in futuro l'individuazione di metodologie e modelli di riferimento.

Considerate tali premesse, di seguito si riporta una prima analisi relativa alla tipologia del bene e/o attività culturale gestita (oggetto della gestione) e dei soggetti gestori presenti nella Rete.



146

Le tipologie di bene e/o attività culturale gestita

L'analisi della tipologia dell'oggetto della gestione evidenzia una certa complessità nella distinzione tra bene ed attività culturale. Difatti la gestione dei beni passa anche attraverso l'organizzazione di attività, espositive o di spettacolo, finalizzate a favorirne la fruizione ed eventualmente a generare maggiori rientri finanziari. Questo avviene ad esempio nei casi del Consorzio *Camù* e dell'Associazione *Marcovaldo*, che organizzano attività prevalentemente espositive nei beni culturali da loro gestiti; della Cooperativa Etnos⁷ che nell'ambito delle attività del *Parco Letterario Salvatore Quasimodo*, durante la Settimana Quasimodiana, organizza concerti di musica classica all'interno dei siti museali gestiti; o ancora dei *Musei di Charme* di Palermo che, in collaborazione con il Comune di Palermo, organizzano la manifestazione *Week-End di Charme*, durante la quale all'interno dei nove musei della rete vengono organizzati concerti serali e visite guidate. Nei casi in cui all'interno di un bene culturale viene organizzata un'attività culturale, non sempre il soggetto gestore è il medesimo, come accade, ad esempio, per i *Percorsi di Luce nella Reggia*⁸. Lo stesso discorso vale per i festival i quali, al fine di favorirne l'attrattiva e la suggestione, vengono in buona parte organizzati all'interno di contenitori culturali, in collaborazione con i soggetti gestori degli stessi. Esempi di questo genere sono rappresentati dal festival *Il Sorriso del Vulcano*⁹, dal *Blues and Wine Soul Festival*¹⁰ e dal *Sannio FilmFest*¹¹. Peculiari, infine, sono quelle esperienze di gestione di attività con carattere propriamente imprenditoriale come, ad esempio, la libreria *Vesuvio Libri – Villa Bruno* e il *Goethe Cafè* in

⁷ La Cooperativa Etnos gestisce a Modica (RG) il Museo delle Arti e Tradizioni Popolari, la chiesetta rupestre di San Nicolò Inferiore, Casa Quasimodo, la Stanza della Poesia, le Grotte Vestite.

⁸ L'iniziativa, attuata da un'ATI con capofila Arethusa Srl, rappresenta un modo innovativo di valorizzazione della Reggia di Caserta, frutto della virtuosa collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

⁹ Festival teatrale e musicale organizzato nell'area vesuviana costiera (NA), per lo più all'interno di ville vesuviane recuperate con fondi POR.

¹⁰ Festival musicale (Agrigento). Durante il periodo del festival vengono organizzate numerose attività di carattere musicale, nonché degustazioni di vini locali nel centro storico di Agrigento, mentre i concerti principali vengono realizzati nella Valle dei Templi.

¹¹ Festival del cinema in costume (Sant'Agata dei Goti). Durante il festival non solo le proiezioni dei film vengono realizzate nelle piazze del centro storico (Piazza Umberto e Largo Ostieri), trasformate in attrezzate sale cinematografiche all'aperto, ma altri luoghi storici di Sant'Agata dei Goti – come le chiese di San Francesco e di San Menna, il Castello Ducale, i chiostri, i cortili ed i saloni di alcuni palazzi gentilizi – ospitano le mostre di costumi, le proiezioni delle retrospettive e tutti gli eventi collaterali del festival.



Villa Bruno¹², o *Zo – Centro Culture Contemporanee*¹³ che all'interno della fabbrica di zolfo¹⁴, adibita a propria sede, organizza attività di gestione di servizi multimediali, di ristorazione e congressuali.

In diverse esperienze si evidenzia una certa consequenzialità tra la maggiore capacità di diversificazione delle attività realizzate (fattore che determina un aumento delle motivazioni alla visita dei beni e alla partecipazione a manifestazioni culturali) e la maggiore capacità di garantire fruibilità a beni e continuità ad eventi. “Conoscere i beni attraverso le attività” diviene una modalità per fornire ogni volta punti di vista diversi attraverso i quali vivere nuove esperienze, favorendo la ripetizione delle visite nel tempo e fornendo motivazioni di ritorno in uno stesso territorio.

Ciò richiede, da parte di tutti gli attori coinvolti, un approccio di tipo cooperativo che, nel rispetto delle competenze e dei ruoli distinti, dia l'opportunità di costruire processi di valorizzazione e fruizione integrata, attraverso la condivisione di obiettivi e progetti e l'attivazione di sinergie che coinvolgano la parte pubblica istituzionale e i soggetti privati portatori di interessi.

Le tipologie di soggetto gestore

L'analisi dei dati riferiti alla tipologia di soggetti gestori (cfr. tab. 1) fa emergere una netta preponderanza delle associazioni (10 su 26), seguite subito dopo dalle attività di carattere imprenditoriale (5 su 26). Un caso a parte è rappresentato dal Consorzio *Camù* che opera attraverso l'ausilio dei suoi consorziati¹⁵, ma riceve finanziamenti dal Comune di Cagliari e dalla Regione Sardegna. Il dato sulla consistenza di soggetti gestori di carattere *no profit*, quali le associazioni, si dimostra in linea con la generale preferenza del settore culturale a confrontarsi con il terzo settore¹⁶. Il dato relativo al numero delle attività di carattere impen-

¹² Villa Bruno è una villa vesuviana di proprietà del Comune di San Giorgio a Cremano (NA), che l'amministrazione comunale ha ristrutturato, anche grazie ai fondi POR 2000-2006. Al fine di favorire rientri finanziari che possano supportare le spese di gestione dell'edificio, l'amministrazione ha deciso di riservare alcuni spazi ad attività espositiva e di spettacolo, mentre altri sono stati dati in concessione a privati per la realizzazione di attività imprenditoriali, quali appunto la libreria ed il Caffè Letterario, ai quali si affiancherà presto un ristorante e nel tempo una foresteria.

¹³ Si tratta di un centro culturale, all'interno del quale si realizzano attività di spettacolo (teatrali e concertistiche).

¹⁴ La ex raffineria di zolfo fa parte di un insieme di edifici industriali da qualche anno riqualificati e destinati ad altro uso. L'area delle ex raffinerie si trova nel cuore della città di Catania e negli ultimi anni si è sviluppata diventando un punto di riferimento importante per i servizi turistico-culturali.

¹⁵ Penty Service di Walter Mostallino Sas, Cooperativa Sociale Il Ghetto piccola Scarl, Sirai di Francesca Spissu e Sandro Iovine Snc, Cooperativa S. Elia 2003 a rl, Società ItinerArte Srl.

¹⁶ Favore riscontrabile anche nel testo modificato del D.Lgs. n.156/2006 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e nel dato, difficilmente confutabile, relativo alla non redditività delle attività legate alla gestione dei beni culturali, qualora nei costi di gestione vengano ricompresi anche quelli relativi alla tutela e alla conservazione dei beni.



ditoriale si spiega analizzando uno per uno i diversi casi e soprattutto la composizione delle rispettive compagini sociali. Di cinque, due sono Srl a capitale misto pubblico-privato: si tratta del GAL *Capo di Leuca*¹⁷, che ha beneficiato di contributi comunitari per le attività di ristrutturazione degli appartamenti adibiti a struttura ricettiva, e della società consortile a rl *Piani e Programmi di Azione Locale*¹⁸ (il cui capitale sociale è detenuto per la maggioranza da soggetti pubblici), che tra il 1994 e il 2004 per la parte relativa agli investimenti strutturali ha beneficiato di un finanziamento pubblico (Leader, POR e PIT) pari a 6.260.285 euro. Per quanto riguarda gli altri tre soggetti a carattere imprenditoriale, è bene specificare che in un caso, il *Lanificio Leo*, si tratta di un'azienda privata che diviene essa stessa contenitore culturale e promotore di un evento in grado di pubblicizzare il proprio *brand*; in un altro caso si tratta di *Officine*, piccola società cooperativa¹⁹ che, grazie ai fondi per l'imprenditoria giovanile, ha potuto ristrutturare e attrezzare la fabbrica dismessa, avuta in concessione dal Comune di Catania. All'interno della fabbrica, la società gestisce uno spazio per la programmazione e la produzione nell'ambito della musica, delle arti performative ed elettroniche, della scrittura e delle arti visive, realizzando una serie di attività di carattere propriamente imprenditoriale, quali la fornitura di servizi congressuali e di ristorazione e la produzione di materiali audio e video anche per conto terzi. L'ultimo caso è *Arethusa*, capofila dell'ATI finalizzata a realizzare attività culturali all'interno della Reggia di Caserta.

Si evidenzia, quindi, che nei casi in cui è prevalente il capitale privato non vengono poste in essere azioni dirette di recupero o gestione di un bene culturale nel suo complesso (le quali semmai sono realizzate attraverso specifici finanziamenti pubblici), ma si privilegiano attività funzionali alla sua valorizzazione (realizzazione di manifestazioni e/o eventi) o di carattere spiccatamente imprenditoriale.

È opportuno sottolineare che ci si trova di fronte ad una situazione in evoluzione. Ne è dimostrazione l'esperienza di *Brescia Musei*, che da società per azioni a capitale misto pubblico-privato (a maggioranza pubblica) è stata trasformata, nel gennaio 2007, in una fondazione di partecipazione. La stessa ipotesi gestionale sembra trovare favore in tutti quei casi dove è allo studio la creazione di un soggetto gestore *ad hoc*, soprattutto quando è necessario gestire un sistema complesso di beni o di attività culturali; ne sono un esempio lo statuto della costituenda fondazione *La Notte della Taranta* e le ipotesi prospettate per la gestione unitaria delle attività in Villa Bruno (San Giorgio a Cremano). Vale la

¹⁷ Soggetto gestore del *Borgo Albergo di Specchia*.

¹⁸ Soggetto gestore del *Parco Storico Culturale della Grancia*.

¹⁹ Soggetto gestore di *Zo - Centro Culture Contemporanee*.



pena sottolineare che la scelta di orientarsi verso fondazioni di tipo partecipativo, ossia aperte all'adesione di soci ulteriori rispetto a quelli fondatori, che possano contribuire all'implementazione del fondo di gestione, consente notevoli opportunità di intervento anche ai privati. Le possibilità offerte da tale modello, in termini di capacità di partecipare in maniera concreta alla gestione del progetto sul quale si sceglie di investire, potrebbero stimolare il sistema imprenditoriale a superare la logica della semplice sponsorizzazione e ad essere, quindi, più attivo nei processi di valorizzazione delle risorse culturali.

Tabella 1**Le tipologie di soggetto gestore delle esperienze della Rete**

Tipologia soggetto gestore	numero	Partecipazione		
		pubblica	privata	mista
Associazioni	10	1	6	3
Imprese	5		3	2
In via di definizione*	4			4**
Istituzione	2	2		
Gestione diretta	2	2		
Fondazione	1			1
Consorzio	1		1	
Cooperativa	1		1	

* Ci si riferisce a quelle esperienze (festival La Notte della Taranta, Villa Bruno, Alghero Territorio Museo, Borgo di Castelvetro sul Calore) per le quali le amministrazioni comunali di riferimento, al fine di portare a compimento l'idea progettuale sottostante le esperienze inserite nella Rete, prevedono la costituzione di soggetti gestori ad hoc a partecipazione pubblico-privata

** Il riferimento è alle ipotesi gestionali prese in esame

Analisi incrociata per tipologia di soggetto gestore e tipologia di oggetto gestito

Se alla tipologia del soggetto gestore si incrociano i dati riferiti all'oggetto gestito, si evidenzia che i casi nei quali è preponderante il ruolo dei privati sono quelli relativi alle attività culturali, in modo particolare i festival (fa eccezione il già citato caso della *Notte della Taranta* che è nato su iniziativa pubblica), per i quali, generalmente, non si ritiene necessario instaurare rapporti di cooperazione stabili ed organizzati con il settore pubblico, tali da superare la logica del mero finanziamento. Proprio l'assenza di un ragionamento comune che coinvol-



ga e responsabilizzi i soggetti istituzionali locali, così come i privati, determina spesso la creazione di discrasie comunicative ed un conseguente “senso di abbandono” da parte degli organizzatori privati, che non si sentono valorizzati e supportati in maniera commisurata agli sforzi realizzati e ai risultati raggiunti. Laddove, invece, per ovvi motivi di proprietà del patrimonio culturale, ci si è da subito dovuti confrontare con le problematiche derivanti dalla necessità di instaurare rapporti di collaborazione continuativi, sono state sperimentate forme di cooperazione che oggi, superate le diffidenze iniziali, si dimostrano innovative ed interessanti in termini di numero di visitatori e capacità di finanziamento, così come in termini di prospettive di innovazione organizzativa e gestionale.

Una delle caratteristiche che riesce a dotare di maggiore forza e capacità di azione le esperienze gestionali che fanno riferimento a contesti territoriali complessi è la capacità di organizzare la gestione attraverso la costituzione di soggetti giuridici *ad hoc* che garantiscano la definizione di ruoli e compiti adeguati per ognuno degli attori in campo nell’attuazione di un progetto integrato di valorizzazione del territorio. A seconda della maturità delle esperienze locali, la scelta gestionale può essere rivolta a modelli di mero coordinamento, caratterizzati da deleghe *soft*, o a modelli nei quali l’accentramento delle funzioni potrà essere più spinto.

Il rapporto con le istituzioni

In più di un caso di gestione di attività culturali, sebbene ci si riferisca a realtà “di successo” in termini di riconoscimento dall’esterno, capacità di attrazione di flussi turistici selezionati e sostenibili, e capacità di coinvolgimento di partner privati locali (anche connessi alle filiere produttive collegate alla fruizione culturale, come produzioni tipiche artigianali ed enogastronomiche, ricettività e accoglienza), le stesse esperienze registrano un certo disinteresse da parte del proprio contesto istituzionale. Per alcune esperienze si è arrivati persino ad ipotizzare di sospendere l’attività o, meglio, di spostarla in territori considerati, da questo punto di vista, più fertili. Ipotesi di questo genere meritano una riflessione attenta da parte delle amministrazioni pubbliche locali, al fine di ripensare, nell’ottica di una maggiore collaborazione, il rapporto con l’iniziativa privata, che deve essere valorizzata e sostenuta ma, al contempo, responsabilizzata anche ai fini dell’attivazione di processi di maggiore sussidiarietà orizzontale.

Ciò non vuol dire che sia opportuno promuovere politiche di carattere assistenziale volte alla copertura *tout court* dei costi di gestione delle attività poste in essere, ma che sarebbe opportuno facilitare la crescita, anche organizzativa, delle realtà più vitali, attraverso un maggiore investimento in termini di supporto operativo e promozione, assumendo, in tal modo, il valore collettivo dell’atti-

vità, che non deve essere, in questi casi, considerata come patrimonio dei realizzatori, ma del territorio nel suo complesso.

Interessante in questo senso è il caso del festival *La Notte della Taranta*²⁰, che nelle ultime edizioni ha visto un crescente impegno non solo della Provincia di Lecce, ma anche della Regione Puglia, finalizzato alla costituzione di una fondazione²¹ *ad hoc* per la gestione del festival e la promozione del territorio.

Il supporto delle istituzioni del territorio non è, comunque, condizione sufficiente a garantire vitalità, stabilità e continuità alle attività di valorizzazione e gestione delle risorse culturali, in quanto la diversificazione delle fonti di finanziamento e dei soggetti coinvolti nell'organizzazione garantisce maggiore indipendenza e capacità di reazione ad eventuali "cambiamenti di rotta" o ai ritardi di attivazione del soggetto di riferimento. Dall'analisi dei casi presenti nella Rete emerge con chiarezza proprio la capacità di interlocuzione ed apertura nei confronti di partner differenziati, come elemento in grado di accrescere le opportunità di successo delle esperienze. Caso emblematico in tal senso è quello dell'esperienza del festival *Il Sorriso del Vulcano*, progetto nato all'interno del PIT *Pompei-Ercolano e sistema archeologico vesuviano* che si è caratterizzato per un'interessante capacità di favorire la valorizzazione e la fruibilità di beni e siti culturali recuperati con fondi del POR 2000-2006, in alcuni casi poco conosciuti agli stessi residenti.

Si tratta di un festival itinerante che ha coinvolto dapprima i Comuni del PIT, aprendo, poi, ad una realtà territoriale più ampia ed incrementando, di anno in anno, il numero delle serate e la qualità delle stesse, anche a seguito di un'attenta analisi valutativa. Nella terza edizione del festival, la media degli spettatori per serata è cresciuta significativamente rispetto all'edizione precedente, passando da 178 presenze (edizione 2005) a circa 428 (edizione 2006).

Seppure i dati confermino l'interesse del territorio per la manifestazione, la forte dipendenza dalla Regione, in termini di finanziamento sui fondi POR (per l'edi-



²⁰ Il festival *La Notte della Taranta* è un progetto, nato nel 1998, su iniziativa dell'Unione dei Comuni della Grecia Salentina e dell'Istituto D. Carpitella, quando si decise di realizzare, all'interno dell'area ellenofona, un grande concerto in cui la locale musica folklorica si mescolasse con altre tradizioni musicali. Pretesto ed icona della manifestazione è stata la taranta, o tarantola, animale mitico al cui morso si attribuiva una funzione catartica. Il festival costituisce oggi uno degli eventi più attesi sia da parte della popolazione residente, sia da parte dei turisti; la manifestazione ha raggiunto risultati importanti: si è passati, difatti, dai 5.000 partecipanti al *concertone finale* del 1998 ai 100.000 al *concertone finale* del 2006.

²¹ È interessante evidenziare che nello statuto della fondazione si prevedono il possibile coinvolgimento e la partecipazione – per quote complessive, comunque, non superiori al 20% del fondo di dotazione – di altre istituzioni, enti o imprese pubblici e privati o di singole persone fisiche in possesso dei requisiti per dividerne l'oggetto e sostenerne l'azione. Si lascia spazio, quindi, alla partecipazione privata che, in questo caso, non avrebbe un ruolo di mera sponsorizzazione, ma verrebbe concretamente coinvolta nella realizzazione delle attività attraverso la presenza nell'Assemblea dei soci (fondatori e partecipanti) e nel Consiglio di amministrazione.



zione 2006 il costo totale della manifestazione è stato di 557.000 euro, dei quali 472.000 a valere sul POR²²) determina notevoli problemi in termini di capacità organizzativa della manifestazione stessa. Infatti, fino al momento in cui non si ha la certezza del finanziamento (che spesso arriva a ridosso della data di partenza dell'iniziativa) sussistono forti difficoltà nella sua programmazione effettiva e nel garantire stabilità e continuità (l'edizione 2007 è stata posticipata ai mesi di agosto e settembre), elementi, invece, fondamentali per fidelizzare il pubblico e dare modo agli operatori del settore di promuovere in maniera opportuna l'evento.

Spesso il rapporto esclusivo con le amministrazioni pubbliche (in alcuni casi con una sola amministrazione pubblica) rischia di divenire controproducente proprio perché crea una sorta di dipendenza che impedisce la maturazione delle esperienze e le assoggetta a scelte discrezionali sulle quali per lo più non si ha la possibilità di incidere.

Esperienza esemplificativa, in termini di capacità di attivare forme di finanziamento diversificate è, invece, quella di *Zo – Centro Culture Contemporanee* (tra il 2003 e il 2006 il numero dei visitatori è passato da 43.000 a 55.000) le cui percentuali di finanziamento²³ medio per gli anni 2004-2005 prevedono un contributo pubblico solo del 5%, a fronte di un contributo del 25% derivante dalla biglietteria, del 12% da sponsorizzazioni e del 58% dalle attività di servizi a carattere imprenditoriale. Lo stesso discorso vale per la Cooperativa *Etnos* (che è riuscita a stabilizzare il numero dei visitatori, sebbene per lunghi periodi alcuni dei siti gestiti siano rimasti chiusi per restauro) e per la quale la parte di finanziamento²⁴ pubblico è scesa dal 2003 al 2006 dal 21% al 10%, mentre sono notevolmente cresciute le sponsorizzazioni (dal 2% al 16%) e sono rimaste pressoché invariate le altre voci (biglietti venduti, servizi aggiuntivi e servizi editoriali).

La capacità di relazionarsi anche con soggetti esterni al proprio territorio è un altro punto di forza delle esperienze più evolute; anche in questo caso è interessante l'esempio fornito dal festival *La Notte della Taranta*: nel 2005, infatti, è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra l'Unione dei Comuni della Grecia Salentina, l'Istituto Diego Carpitella e la Fondazione Musica Per Roma, che prevedeva la formalizzazione di una collaborazione tra questi tre soggetti per realizzare attività di supporto e promozione delle attività legate alla realizzazione del festival, come ad esempio la produzione dei CD musicali relativi all'edizione del 2005.

²² Deliberazione di Giunta regionale n. 925 del 14 luglio 2006 – Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 38 del 21 agosto 2006.

²³ Il riferimento è alla sola gestione ordinaria delle attività della cooperativa *Officine*.

²⁴ Anche in questo caso il riferimento è alla sola gestione ordinaria e non ai costi di tutela e salvaguardia dei beni oggetto della gestione di proprietà diversa, pubblica e privata.



Sempre in questo ambito, significativo è il caso dell'Associazione culturale *Marcovaldo*. Supportata dalla Regione Piemonte nella realizzazione delle sue attività attraverso una specifica convenzione, attiva dal 2004, per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione del sistema Territoriale per i Beni e le Attività Culturali della provincia di Cuneo *ARTEA*²⁵, l'associazione collabora assiduamente anche con il Dipartimento francese *Alpes de Haute Provence* per la realizzazione di progetti nell'ambito del programma di iniziativa comunitaria Interreg III A Alcotra e vanta collaborazioni con numerosi altri soggetti ed enti territoriali²⁶.

4. Considerazioni conclusive

Il valore aggiunto della Rete è nella sua capacità di rappresentare un quadro complesso, sebbene non esaustivo, della realtà con la quale si confronta il settore culturale nel momento in cui si organizza. La Rete ha sviluppato diverse attività tra cui non solo la banca dati delle esperienze, ma anche incontri in presenza (veri e propri laboratori) aperti ai soggetti aderenti, finalizzati a stimolare il confronto tra le diverse esperienze.

Tali laboratori hanno affrontato temi quali:

- la cooperazione interistituzionale;
- la creazione di reti;
- il coinvolgimento dei partenariati privati.

Attraverso le attività realizzate il Foromez ha potuto rilevare gli elementi di positività e criticità dell'azione dei diversi attori coinvolti, al fine non solo di contribuire ad individuare soluzioni di problematiche specifiche, ma anche e soprattutto di fare emergere riflessioni di carattere più generale su questioni di

²⁵ *ARTEA* è un sistema territoriale coordinato dall'Associazione *Marcovaldo* che vede attualmente l'adesione di 50 Comuni appartenenti al territorio pedemontano della provincia di Cuneo. Il sistema *ARTEA* si propone i seguenti obiettivi: definire e valorizzare l'identità culturale del territorio attraverso i suoi beni culturali, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico; progettare un modello di sviluppo economico e sociale che utilizzi i beni culturali per la promozione di un turismo sostenibile; elaborare un modello di gestione del territorio con particolare attenzione alla tutela delle memorie storico-artistiche e del paesaggio; creare posti di lavoro nei settori presi in considerazione dal progetto sia nel campo della ricerca, sia nel campo della gestione; attivare una fruizione dei beni culturali coinvolgente sia per le comunità locali, sia per il visitatore esterno; favorire una proiezione verso altre esperienze nazionali e internazionali in un processo dinamico di scambi.

²⁶ Quali: sistema museale della Regione Veneto; Rete museale dell'Alto Vicentino; sistema museale Agno-Chiampo; sistema museale della Carnia; Parchi Val di Cornia Spa; Istituto per i Beni Culturali Ambientali Naturali della Regione Emilia-Romagna; *Centre d'Art i Natura Ajuntament de Ferrera* (Spagna); Villaggio di Pigna (Corsica-Francia). Cfr. Dossier sulle attività dell'Associazione culturale *Marcovaldo*, Caraglio, ottobre 2005.



interesse collettivo e contribuire ad orientare l'impostazione delle strategie e delle politiche delle amministrazioni pubbliche di riferimento. Molte esperienze sono state, infatti, coinvolte in attività a diretto sostegno delle amministrazioni regionali o in attività di assistenza ed affiancamento ai territori Ob.1. Si è dato vita, pertanto, ad una sorta di comunità di pratiche a carattere informale, riconosciuta anche all'esterno del progetto, caratterizzata da una notevole capacità di apertura e confronto ed interessata ad operare attraverso l'attivazione di sinergie operative e riflessioni comuni. In più di un caso, infatti, le esperienze della Rete sono state chiamate a testimoniare la propria azione nell'ambito di altri progetti, potendo così confrontarsi con territori e contesti distinti, caratterizzati da condizioni di maturità organizzativa diversa, con i quali hanno instaurato relazioni costruttive.

La Rete rappresenta, quindi, un patrimonio di conoscenze, competenze e capacità dinamico ed aperto verso l'esterno, e in grado, attraverso la condivisione e la messa a sistema delle esperienze, di favorire la crescita collettiva degli attori coinvolti e la modernizzazione e l'innovazione del contesto di riferimento. L'organizzazione della gestione secondo nuove forme di partecipazione e collaborazione pubblico-privata rappresenta, infatti, un mezzo attraverso il quale le istituzioni locali e regionali possono rispondere in maniera maggiormente strutturata, articolata e continuativa alle esigenze dei singoli territori, sia qualora si ipotizzi la definizione dei piani strategici di sviluppo culturale (ex art. 112 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), sia qualora ci si riferisca alla gestione di particolari beni o gruppi di beni.

In tale contesto e in un'ottica di implementazione futura dell'azione, sulla scia del favore esplicitato nel QSN 2007-2013 nei confronti delle reti²⁷ e in forza del favore più generale per lo scambio di pratiche e la valorizzazione delle lezioni apprese, la *Rete delle esperienze di gestione di beni ed attività culturali in progetti di sviluppo locale* si pone quale strumento in grado di contribuire al rafforzamento delle politiche di valorizzazione delle risorse culturali nell'ambito di processi di crescita dei contesti locali. Ciò potrà essere realizzato anche attraverso l'apertura ad esperienze di carattere internazionale, in modo da favorire una maggiore cooperazione territoriale e rispondere così anche alle esigenze espresse dal Quadro Strategico Nazionale in tal senso. Allo stesso modo, l'esperienza

²⁷ In particolare cfr. QSN 2007-2013 (marzo 2007) paragrafo III.7.3 *Coordinamento e complementarietà con le altre politiche e programmi comunitari* nel quale tra le azioni necessarie a promuovere un collegamento più sistematico tra l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale e l'attuazione di strumenti programmatici di altre politiche comunitarie è indicata la seguente: "promozione e valorizzazione del ruolo che possono svolgere le reti di cooperazione interregionale, per l'accesso alle opportunità offerte dai diversi programmi, per dare vita a uno scambio sistematico di buone pratiche e per consentire un effettivo trasferimento della conoscenza".



accumulata dai territori che, attraverso gli attori aderenti alla Rete, stanno già sperimentando un approccio volto a valorizzare le azioni di cooperazione inter-regionale, potrà rappresentare un utile strumento di supporto all'attuazione del Programma Operativo Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" e del Programma Nazionale Interregionale Mezzogiorno "Cultura e Turismo".

Tabella 2

Le esperienze della Rete

Regione	Territorio di riferimento	Soggetto gestore	Bene/ Attività gestito
Basilicata	Comune di Brindisi Montagna	Piani e Programmi di Azione Locale (Soc. cons. a rl), società mista pubblica-privata	Parco storico, rurale, ambientale <i>La Grancia</i>
Calabria	Comune di Soveria Mannelli	<i>Lanificio Leo</i> , Cooperativa Sociale onlus <i>INRETE</i> a rl, Associazione culturale <i>Aleph Arte</i>	Festival <i>Dinamismi Museali</i>
Campania	Comune di Baronissi	Amministrazione comunale di Baronissi	Bibliomediateca e Fondo regionale d'arte contemporanea (Convento Franciscano SS. Trinità)
	Regione Campania	Associazione <i>Residenze d'epoca della Campania</i>	Rete delle Residenze d'epoca della Campania
	Sant'Agata dei Goti	Associazione <i>Sotto il segno dei Goti</i>	<i>Sannio Filmfest</i>
	Comune di Caserta	<i>Arethusa Srl</i> (soggetto capofila dell'ATI)	<i>Percorsi di Luce nella Reggia</i>
	Area vesuviana costiera	Istituzione <i>Premio Massimo Troisi</i> , costituita dal Comune	Festival <i>Il Sorriso del Vulcano</i>
	Comune di Avellino	Istituzione Teatro Comunale <i>Carlo Gesualdo</i>	Gestione del teatro
	Comune di San Giorgio a Cremano	Consorzio <i>Vesuvio Libri</i> e Caffè Letterario (Villa Bruno)	Gestione di Villa Bruno – San Giorgio a Cremano
Emilia-Romagna	Comuni di Copparo, Ro, Berra, Formignana, Tresigallo, Jolanda di Savoia	Associazione dei Comuni di Copparo, Ro, Berra, Formignana, Tresigallo, Jolanda di Savoia (Provincia di Ferrara)	<i>Fabbrica Creativa della Città Moltiplicata</i>
Lazio	Comunità Montana XI Lazio Castelli Romani e Prenestini	Comunità Montana XI Lazio Castelli Romani e Prenestini	<i>Museum Grand Tour</i> . Sistema museale integrato dei Castelli Romani e Prenestini

(segue)

Regione	Territorio di riferimento	Soggetto gestore	Bene/ Attività gestito
Lombardia	Comune di Brescia	Brescia Musei Spa (Società per azioni a prevalente capitale pubblico)	Santa Giulia Museo della Città
Piemonte	52 Comuni della provincia di Cuneo	Associazione culturale <i>Marcovaldo</i>	Sistema territoriale per i beni e le attività culturali ARTEA
	Provincia di Torino	Associazione <i>Torino Città Capitale Europea</i>	Abbonamento Musei Torino Piemonte
Puglia	Unione dei Comuni della Grecia Salentina	Unione dei Comuni della Grecia Salentina	Festival <i>La Notte della Taranta</i>
	Comune di Specchia	Gruppo di Azione Locale del Capo di S. Maria di Leuca	Borgo Albergo (Specchia)
Sardegna	Isola di Tavolara	Associazione culturale <i>Argonauti</i>	Festival del Cinema di Tavolara
	Comune di Burchidda	Associazione culturale <i>Time in Jazz</i>	Festival <i>Time in Jazz</i>
	Sant'Anna Arresi	Associazione <i>Punta Giara ONLUS</i>	<i>Sant'Anna Arresi Jazz festival</i>
	Comune di Alghero	Comune di Alghero, Cooperativa soc. a rl <i>Itinera</i> , Società Coop. a rl <i>Mosaico</i> , Cooperativa Scarl S.I.L.T., Diocesi Alghero-Bosa	Realizzazione progetti: <i>Territorio Museo e Sistema museale integrato</i>
	Comune di Castelvetero sul Calore	Comune di Castelvetero sul Calore	Gestione del Borgo e Manifestazione <i>Sapori nel Borgo</i>
	Comune di Cagliari	Consorzio <i>Camù-Centri d'Arte e Musei</i>	Rete di centri d'arte e musei di Cagliari
Sicilia	Comune di Palermo	Associazione <i>Amici dei Musei Siciliani</i>	Rete dei Musei di Charme
	Comune di Agrigento	Associazione <i>Blues Promotion</i>	<i>Blues & Wine Soul festival</i>
	Comune di Modica	Cooperativa <i>Etnos</i>	Gestione di beni ed attività culturali nel Comune di Modica
	Comune di Scicli	MAE, Regione Siciliana, Commissione europea, Provincia di Ragusa, Comuni di Ragusa, Modica e Scicli, Università di Catania	<i>Sabir</i> , Circolo Mediterraneo di Conversazione
	Comune di Catania	<i>Officine</i> piccola società cooperativa a rl	<i>Zo - Centro Culture Contemporanee</i>

Appendice 1

L'Associazione *Marcovaldo* e ARTEA: il sistema territoriale per i beni e le attività culturali della provincia di Cuneo

di Fabrizio Pellegrino*



157

Marcovaldo è un'associazione culturale fondata nel 1990 in un piccolo centro della provincia di Cuneo, Caraglio, con l'intenzione di offrire ai giovani strumenti efficaci di interpretazione della società, del territorio e della cultura.

Dopo cinque anni di intensa attività di animazione culturale, nel 1995 l'associazione decide di recuperare un bene culturale significativo: un ex convento di Cappuccini. Le modalità con cui viene recuperato creano il "caso *Marcovaldo*". I giovani animatori dell'associazione, infatti, coinvolgono tutta la comunità nel recupero di questo bene e organizzano all'interno dello stesso una serie di iniziative che fanno del convento il cuore di tutte le attività culturali che si svolgono nella provincia di Cuneo.

Entusiasti di questa prima positiva esperienza, una serie di Comuni vicini a Caraglio chiede a *Marcovaldo* di intervenire con le stesse modalità per il recupero di altri beni all'interno del loro territorio: musei, palazzi, castelli, ecc. Visto il gran numero di richieste, nasce l'idea di superare il livello della collaborazione bilaterale associazione-singolo Comune e di dar vita ad un sistema territoriale che oggi conta 50 Comuni (un bacino di utenza di oltre 250.000 persone), nonché la Provincia di Cuneo e la Regione Piemonte, denominato *ARTEA*.

Uno dei problemi affrontati ha riguardato le modalità da adottare per regolare i rapporti tra l'associazione, che è un ente di diritto privato, e i Comuni, la Provincia e la Regione. Ci sono state molte ipotesi, molte discussioni, due anni di lavoro tra il 2000 e il 2002 su questo tema; si è analizzata la possibilità della fondazione, quella del consorzio tra Comuni e poi si è scelta una formula originale che è stata in seguito approvata dall'ufficio legale della Regione Piemonte: l'Associazione *Marcovaldo* è un'associazione partecipata dagli enti pubblici, vi aderiscono i Comuni, la Provincia di Cuneo, l'Ente Parchi Regionale, altre associazioni culturali. L'associazione è governata da due organi collegiali: il primo è il Consiglio di indirizzo, dove siedono solo i rappresentanti degli enti pubblici, che traccia le linee programmatiche di indirizzo del lavoro dell'associazione; il secon-

* Presidente Associazione culturale *Marcovaldo*.



do è il Consiglio d'amministrazione che, invece, è espressione dei soci privati, persone fisiche, ossia le persone che hanno costruito il lavoro dell'associazione. L'attività è regolata da rapporti convenzionali: c'è una "convenzione madre" che è quella con la Regione Piemonte, attuata nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro Stato-Regione Piemonte.

Il sistema territoriale della provincia di Cuneo *ARTEA* si inserisce all'interno di questa programmazione: nel testo dell'Accordo tra Stato e Regione era prevista, infatti, la possibilità di creare in Piemonte dei sistemi locali, dei sistemi culturali territoriali, e *ARTEA* è proprio il primo sistema creato nell'ambito di questa programmazione.

L'associazione ha il ruolo di mediatore tra diversi enti riuniti intorno ad un tavolo interistituzionale, ossia i Comuni interessati, la Provincia, la Regione, gli organi periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (quindi delle Soprintendenze).

Una delle attività più importanti svolte dall'associazione è il restauro di beni culturali. *Marcovaldo* dal 2000 al 2004 ha portato sul territorio circa 10 milioni di euro per il restauro di beni culturali (fondi europei, regionali, privati).

Un altro settore molto forte è quello dell'organizzazione di attività culturali all'interno di questi beni, quindi tutto il settore della valorizzazione. L'associazione ha destinato, nello stesso arco temporale, più di 3 milioni e mezzo di euro per mostre, spettacoli, ma anche serate gastronomiche, attività didattica come per esempio i cantieri di lavoro per giovani, ed altre attività di questo tipo.

Un terzo settore è quello della gestione, intesa ad ampio raggio, dalla manutenzione straordinaria alla manutenzione ordinaria, all'apertura al pubblico. In questo ambito *Marcovaldo* gestisce direttamente 13 beni della provincia di Cuneo: da castelli a conventi, a giardini storici. In questo momento sono impiegati in questa attività circa cento giovani della provincia di Cuneo in modo abbastanza continuativo, con una tipologia contrattuale varia, dai dipendenti ai contratti a progetto.

All'interno del sistema *ARTEA* sono state individuate cinque tipologie di azione:

- a) un primo livello che prevede la gestione in Rete, da parte dell'associazione, dei beni che le sono stati affidati;
- b) un secondo livello che prevede l'integrazione tra le attività che si svolgono nei beni gestiti dall'associazione e le altre attività culturali che hanno luogo nei Comuni in cui i beni si trovano;
- c) un terzo livello che riguarda l'organizzazione di eventi di notevole rilievo, che coinvolgono tutto il sistema;
- d) un quarto livello che riguarda la promozione comune di tutto il territorio coinvolto dal sistema;

- e) un quinto livello che prevede la collaborazione con gli enti locali e altre associazioni per concordare le strategie d'area nei settori della cultura e del turismo.

C'è, inoltre, una serie di servizi che l'associazione mette a disposizione del sistema: l'ufficio tecnico interno che cura la gestione delle aree verdi e la manutenzione ordinaria dei vari siti; l'ufficio accoglienza che gestisce tutte le visite guidate; l'attività didattica all'interno dei vari siti; un ufficio stampa comune; un'amministrazione comune, per cui tutte le questioni amministrative e contabili sono svolte in modo unificato; un ufficio progettazione dell'associazione che elabora e realizza i progetti europei per individuare le risorse che servono a restaurare e poi a far vivere questi beni culturali; l'ufficio grafica; l'ufficio mostre. A questo proposito, è opportuno ricordare che l'associazione produce direttamente tutte le mostre che ospita nei diversi siti e ha delle collaborazioni molto importanti, con i più grandi musei non solo italiani, ma anche europei.

I Comuni contribuiscono con una quota simbolica di adesione di 100 euro l'anno e poi, nell'ambito delle convenzioni che si sottoscrivono in forma bilaterale, ogni Comune precisa qual è l'entità del proprio contributo al progetto generale.

Le entrate dell'associazione sono composte da finanziamenti diretti da parte della Regione a fondo perduto; dai contributi di sponsor, che sono le fondazioni bancarie locali; dalle entrate conseguenti a convenzioni su progetti specifici con i Comuni, con l'Unione europea. La quota di autofinanziamento che deriva dalle attività, cioè gli incassi delle mostre, degli spettacoli è oggi ancora poco significativa, ma fa registrare di anno in anno un lieve aumento.

Può essere interessante fornire i dati relativi all'incremento di visitatori nei beni gestiti dall'associazione nell'ambito del sistema *ARTEA* (tabella 1).

Da questi dati si evince che i siti in cui sono stati proposti, nel 2005, gli eventi più importanti (Filatoio e Castello del Roccolo) hanno fatto registrare un significativo aumento di visitatori: in particolare le mostre allestite nel Filatoio hanno portato il sito al secondo posto nella classifica dei beni culturali più visitati in provincia di Cuneo (dati IRES-Piemonte). I cali di presenze a Vinadio e a Lagnasco sono dovuti all'avvio di nuovi cantieri di restauro che hanno ridotto la fruibilità dei siti, mentre il Museo Mallé – chiuso per restauri – è stato riaperto al pubblico nel settembre 2006. Il calo di visitatori nel convento dei Cappuccini di Caraglio è invece dovuto al fatto che dal 2004 l'edificio ospita prevalentemente gli uffici dell'associazione, mentre le attività espositive sono state trasferite al Filatoio. Se si considerano i dati relativi ai soli siti aperti fin dal 2001, il trend del 2005 è comunque positivo, con un incremento dell'11,1% rispetto all'anno precedente, pari a 48.102 visitatori. È interessante rilevare anche che dal 2005 sono stati aperti al pubblico ben sei nuovi beni culturali, che hanno fatto registrare nel complesso 13.221 visitatori.



Tabella 1

SITO	2001	2002	2003	2004	2005
Filatoio rosso – Caraglio	0	13.015	18.217	11.700	24.393
Forte di Vinadio	621	3.289	13.010	15.500	11.413
Castello del Roccolo – Busca	0	4.270	7.737	8.342	10.369
Museo Mallé – Dronero	7.696	5.700	3.882	3.913	chiuso
Castello di Lagnasco	-	400	3.555	2.514	1.107
Convento Cappuccini – Caraglio	6.567	2.216	1.816	815	820
Balma Boves					5.419
Palazzo Borelli					2.350
Museo Cristalli Chiusa Pesio					1.808
Collezione Pellegrino					209
Mombrisone, Chiusa Pesio					130
Palazzo La Tour – Costigliole Saluzzo					3.305
Totale	14.884	28.890	48.217	42.784	61.323

Quali sono i problemi e le prospettive? Il problema più grande è garantire il mantenimento di standard di qualità elevati e, contemporaneamente, il mantenimento dei posti di lavoro; la difficoltà sta nel coniugare tutto questo con la contrazione di risorse che, da qualche tempo, è in atto.

Le scelte possibili erano due: la prima consisteva nel fare una struttura leggera, con poche persone. La seconda scelta, poi preferita, è consistita nella volontà di incidere profondamente sul tessuto economico del territorio, creando una struttura in grado di offrire posti di lavoro che adesso, naturalmente, vanno sostenuti.

In un territorio rurale come quello della provincia di Cuneo, le spese per la cultura non sono sempre condivise e apprezzate, perché ancora ritenute “superflue” e per pochi privilegiati.

L'altro aspetto problematico su cui si sta lavorando è l'informazione e la formazione degli amministratori pubblici sulle varie problematiche della cultura, soprattutto sui temi della valorizzazione, per far capire a molti di essi che non basta trovare i soldi per restaurare un bene pubblico, ma che bisogna soprattutto pensare ai piani di gestione, di valorizzazione, capire qual è la sostenibilità di questi interventi sul territorio.

Nella provincia, ad esempio, ci sono più di 100 musei; ma quanti possono aspirare ad avere gli standard riconosciuti in base ai criteri ministeriali? Ci si sta battendo per cercare di razionalizzare, per dimostrare che non basta creare dei musei, ma bisogna avere un piano, un progetto. Su tutto questo esiste una alleanza forte tra Regione e Soprintendenze.

Per quanto riguarda le prospettive, si lavora in due direzioni: una è la collaborazione transfrontaliera. La provincia di Cuneo confina con la Francia e quasi tutti i progetti si sono realizzati grazie ai fondi del programma di iniziativa comunitaria Interreg III A per la cooperazione transfrontaliera. I progetti sono finanziati grazie anche all'appoggio dei *partner* francesi, con i quali si è creata una collaborazione molto forte.

L'altra direzione considerata prioritaria riguarda lo scambio e la creazione di *partnership* con altre Regioni italiane, con altri territori italiani che abbiano caratteristiche simili, per condividere iniziative culturali forti, attività di formazione, elaborazione di metodologie.



Appendice 2

Il Consorzio Camù: la creazione di un sistema museale della città di Cagliari

di Fabrizio Frongia*
e Francesca Spissu**

**163**

Nel 2003, è nato un consorzio di imprese, *Camù* - Centri d'Arte e Musei, per la gestione dei servizi museali di quattro centri espositivi della città di Cagliari, che il Comune aveva affidato alla cura di soggetti gestori privati. I quattro centri comunali sono: "Exma", che opera in maniera flessibile nel settore delle arti visive e custodisce la preziosa collezione comunale di grafica; "Il Ghetto", sui bastioni dell'antico Castello, che ospita il Museo delle Torri e dà spazio ad attività espositive rivolte alla fotografia e all'approfondimento di argomenti storici; il "Lazzaretto", sul mare, orientato, seppur non esclusivamente, al settore etnografico; il Castello e Parco di S. Michele, con una vocazione spiccata a ospitare grandi mostre e eventi ("Da Tiziano a De Chirico", "Mario Sironi", "Modigliani", ad esempio). Essi avevano già, ciascuno per proprio conto, avviato con successo una pregevole attività, con alcune manifestazioni di eccellenza che avevano ottenuto una risposta molto importante dalla città.

La convinzione che una razionalizzazione del complesso di interventi, con la specializzazione dei diversi centri e l'unificazione delle procedure di gestione, non fosse rinviabile ha fatto rilevare la necessità di costruire modelli adatti a ottimizzare l'attività, a rendere omogenei i criteri di reclutamento del personale e della sua formazione, a definire profili professionali omogenei e il loro inquadramento in standard contrattuali sul modello dei contratti nazionali di settore.

I risultati possono essere sintetizzati in questo modo: 40 operatori coinvolti, attivazioni di uffici (*fund raising*, promozione, ufficio stampa, amministrazione), nuovi servizi didattici ed educativi, alcune prestigiose azioni di *co-marketing* (Meridiana, Trenitalia, Consorzio Trasporti Metropolitani) e iniziative quali quelle del biglietto unico.

Ottimizzazione, quindi, ed economia di scala sono i risultati del consorzio, con il Comune presente e attivo e sullo sfondo un preciso indirizzo della Regione verso l'organizzazione in sistema dei servizi museali.

* Presidente Consorzio *Camù*.

** Responsabile sezione Didattica Consorzio *Camù*.

Camù è nato, dunque, tra soggetti che accolgono il principio di unificare la gestione delle strutture loro affidate.

Il disegno iniziale via via si è arricchito di obiettivi sempre più ambiziosi, nella nuova dimensione di un progetto per l'Area Vasta Cagliaritano, voluto dai Comuni, che si sono occupati di definirne gli scopi concretizzandolo in un disegno organico di sviluppo turistico di un territorio che offre mare, cultura, ambiente e attività commerciali ed economiche. Così si è guardato in avanti e il Comune ha voluto dare seguito all'esperienza realizzata indicando, come naturale prospettiva di sviluppo, la realizzazione del sistema museale della Città di Cagliari.

Tale sistema intende coinvolgere le istituzioni statali, la Provincia, istituzioni e fondazioni bancarie, privati, nonché, in prima linea, coloro che gestiscono musei civici, centri d'arte, musei comunali, beni culturali e ambientali e siti archeologici.

In sostanza, oltre ai quattro centri da cui sono partiti il progetto e il consorzio, il sistema guarda alla Galleria Comunale d'Arte, ricca di prestigiose collezioni dei grandi maestri del Novecento e di raccolte che testimoniano lo sviluppo della ricerca artistica a Cagliari e in Sardegna nell'Ottocento e Novecento; il Museo d'Arte Siamese Cardu, *unicum* in Europa per la sua collezione di arte siamese; la Vetreria, che è adibita a centro polifunzionale per attività e manifestazioni culturali a carattere sociale; il Centro della cultura contadina Villa Muscas, dove sono esposte testimonianze storiche delle realtà rurali locali; le Torri di San Pancrazio e dell'Elefante; l'Anfiteatro Romano. Completano il panorama altri beni e siti come La Grotta della Vipera, la Villa di Tigellio, il Carcere di S. Efisio, la Cripta di Santa Restituta e altri siti ipogei.

L'idea di proporre la costituzione di un sistema museale di Cagliari è legata alla necessità di accelerare il processo di definizione nel distretto di offerta culturale integrata, per la valorizzazione dell'*asset* territoriale rappresentato dai musei e beni culturali e dalle altre risorse del capoluogo.

Uno degli aspetti innovativi che hanno contrassegnato l'azione del Comune negli ultimi cinque anni è stata la sperimentazione di nuovi modelli gestionali, fondati sulla distinzione fra le funzioni di governo e quelle, appunto, di gestione, attraverso l'affidamento dei propri servizi culturali a soggetti di diritto privato. Contemporaneamente, si è potenziato l'assetto scientifico conservativo per la tutela e la valorizzazione delle collezioni d'arte.

Questa recente esperienza consente di individuare i nuovi obiettivi che il Comune di Cagliari intende perseguire nel futuro immediato: definire un approccio sistemico al fine di attuare un metodo di "tutela attiva", in cui la protezione, la conservazione, la valorizzazione, la gestione, la fruizione, la promozione e la comunicazione dei beni culturali siano componenti indivisibili di un unico programma di azione che mira a sviluppare:

- la differenziazione dell'offerta culturale;
- la qualità, quantità e fruizione dei servizi;
- l'interscambio di dati, informazioni e materiali;
- la promozione di itinerari e la connessa valorizzazione del territorio;
- la partecipazione a sistemi museali provinciali e regionali.



Naturalmente, la positiva esperienza di sperimentazione nel triennio 2004-2006 con le gestioni dei centri da parte di *Camù* è uno dei punti di forza del nuovo progetto di sistema. Ciò ha determinato una crescita della domanda di servizi culturali, che si affianca a quella, decisamente su un trend più che positivo, per il teatro e la musica. La rete fra soggetti gestori è apparsa particolarmente attiva sulle tematiche del marketing, della promozione (anche in chiave turistica) e della formazione degli operatori. Ci sono, è chiaro, punti di debolezza, che vanno affrontati: in particolare si riscontrano problemi complessivi di risorse e del contesto urbano, infrastrutturali e delle comunicazioni. Ma esistono forti motivazioni e determinazione degli attori pubblici e privati, e ciò genera ottimismo riguardo al futuro del progetto.

L'integrazione fra le realtà che concorrono alla nascita del sistema si fonda sull'estensione del principio di qualità del singolo processo e sull'estensione dei primi nuclei organizzati del territorio ad ambiti più vasti, giungendo a realizzare un sistema globale della qualità dei servizi, che interessi non solo i comparti della cultura e dello spettacolo, ma anche quelli della recettività, della ristorazione e dei servizi pubblici.

Siamo di fronte a una novità indubbia nel panorama delle strategie adottate in tema di valorizzazione e promozione dei beni culturali a Cagliari; si avvia una nuova stagione di sviluppo locale e programmazione strategica, per passare da una prima fase di consolidamento del sistema informale a una di strutturazione e costituzione/presa d'atto giuridica della rete esistente. E si va verso la piena adozione di strumenti innovativi di gestione: sistema qualità, carte dei servizi (come quella del MiBAC) e regolamento di visita che sarà adottato dal sistema. Altrettanto innovativa la previsione di innovazione tecnologica per i servizi culturali che il sistema museale attiverà: *podcasting* (audioguida via *file mp3 free*), progetti di editoria digitale multimediale (CD-rom), punti di sosta (totem multimediali e aree *wi-fi*).

In questo quadro, *Camù* opera attraverso i suoi consorziati. A *Camù* i gestori hanno "delegato" funzioni direzionali al fine di ottimizzare gli sforzi e le politiche di sviluppo dell'economia della cultura in città.

Per raggiungere un tale livello di compenetrazione tra tutti i centri interessati al progetto, è stato necessario che l'attività del consorzio si sviluppasse nell'arco di un triennio, a prescindere da eventuali mutamenti nella titolarità della gestio-

ne dei singoli centri coinvolti. In tal senso, e per garantire al consorzio la sua autonomia, *Camù* beneficia oggi dei fondi erogati a valere sulla LR 4/2000 al pari dei gestori dei singoli centri.

Il consorzio assicura il coordinamento delle attività culturali dei centri d'arte e cultura e dei beni monumentali del Comune di Cagliari, oltre all'ottimizzazione dell'offerta culturale. *Camù* opera affinché la gestione dei centri d'arte e cultura e beni monumentali del Comune di Cagliari sia organizzata secondo comuni standard espositivi, scientifici, didattici, documentativi e promozionali; a tale scopo, offre agli aderenti servizi di rete, organizza itinerari artistici, storici, turistico-culturali, fornisce agli associati servizi di progettazione.

Il livello di coesione tra le varie componenti di *Camù* ha consentito al consorzio di presentarsi come elemento di forza del progetto di sistema museale della città: per aver definito la posizione di 40 addetti; per aver assicurato moduli di formazione per tutti gli operatori, sia per gli aspetti gestionali che per quelli più propriamente museografici; per la riconosciuta capacità progettuale e conoscenza tecnica messe a disposizione.





Quaderni

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2001)
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali (giugno 2001)
3. Patti territoriali e agenzie di sviluppo (giugno 2001)
4. Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale (luglio 2001)
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello unico (ottobre 2001)
6. Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale (febbraio 2002)
7. Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2002)
8. Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano (ottobre 2002)
9. Le Province nell'attuazione del Piano di e-government (novembre 2002)
10. Integrazione dell'offerta formativa – La normativa nazionale (aprile 2003)
11. Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2003)
12. L'amministrazione liberale – Appunti di lavoro (giugno 2003)
13. La valorizzazione sostenibile della montagna (giugno 2003)
14. Governare lo sviluppo locale – Le aree protette marine della Sardegna (giugno 2003)
15. Le agenzie di sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali (giugno 2003)
16. Contabilità ambientale negli Enti locali (giugno 2003)
17. Le Agende 21 Locali (giugno 2003)
18. Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale (luglio 2003)



19. Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello unico (dicembre 2003)
20. Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome (marzo 2004)
21. La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca (marzo 2004)
22. La comunicazione pubblica – Linee operative (giugno 2004)
23. La semplificazione amministrativa nelle Regioni (giugno 2004)
24. Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (luglio 2004)
25. La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente (luglio 2004)
26. L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione (ottobre 2004)
27. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il laboratorio (ottobre 2004)
28. La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'osservatorio (ottobre 2004)
29. La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale (novembre 2004)
30. La public governance in Europa (7 voll.) (dicembre 2004)
31. Nuovi soggetti della governance esterna (dicembre 2004)
32. L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione europea (gennaio 2005)
33. Le risorse culturali – Studi di fattibilità ed esperienze di gestione (gennaio 2005)
34. Scenari per il 'buon governo', delle Regioni (aprile 2005)
35. Qualità nei servizi per l'impiego – Sistemi locali e nuovi strumenti di rilevazione (aprile 2005)
36. Ottavo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (luglio 2005)
37. L'empowerment dello Sportello unico (settembre 2005)
38. Note e commenti sul sistema amministrativo italiano, 2004 (3 voll.) (ottobre 2005)
39. Autonomia tributaria e federalismo fiscale (novembre 2005)
40. Nuovi profili di accountability nelle P.A. (2 voll.) (novembre 2005)
41. Il governo della salute – Regionalismi e diritti di cittadinanza (dicembre 2005)
42. Autonomia regionale e unità della Repubblica (dicembre 2005)



43. La contrattazione integrativa nei comparti della P.A. – Quadriennio 2001/2004 (febbraio 2006)
44. Sostenibilità urbana e decentramento – La Rete dei municipi di Roma per Agenda 21 Locale (febbraio 2006)
45. Scenari e tendenze della formazione pubblica (marzo 2006)
46. I livelli essenziali delle prestazioni – Questioni preliminari e ipotesi di definizione (giugno 2006)
47. Nono rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (luglio 2006)
48. L'amministrazione per sportelli (ottobre 2006)
49. I confronti di performance tra i Comuni come strumento di apprendimento (ottobre 2006)
50. La semplificazione tra Stato, Regioni e autonomie locali – Il caso della legge 241 (novembre 2006)
51. Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale (3 voll.) (dicembre 2006)
52. La finanza innovativa negli Enti locali – Un'indagine sugli strumenti (gennaio 2007)
53. Le risorse umane nelle pubbliche amministrazioni – Vincoli e opportunità (febbraio 2007)
54. La comunicazione istituzionale e la gestione delle risorse umane (marzo 2007)
55. La nuova programmazione comunitaria 2007-2013 negli Enti locali del Mezzogiorno (marzo 2007)
56. Archeologia, turismo e spettacolo (marzo 2007)
57. I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali (aprile 2007)
58. Le relazioni sindacali nel pubblico impiego in Europa (aprile 2007)
59. I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013 (aprile 2007)

Strumenti

1. Il contenzioso nel lavoro pubblico (maggio 2001)
2. Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM (luglio 2001)
3. Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali (gennaio 2002)
4. Project Cycle Management – Manuale per la formazione (marzo 2002)
5. Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale (marzo 2002)
6. Il governo delle aree protette (aprile 2002)



7. Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato (aprile 2002)
8. Common assessment framework – Uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni (giugno 2002)
9. Il controllo di gestione negli Enti locali (luglio 2002)
10. Comunità di pratiche, di apprendimento e professionali – Una metodologia per la progettazione (dicembre 2002)
11. Modello e strumenti web based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM (marzo 2003)
12. L'impresa artigiana e lo Sportello unico per le attività produttive (marzo 2003)
13. Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali – Un sistema di monitoraggio degli interventi (giugno 2003)
14. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Lombardia (giugno 2003)
15. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Emilia-Romagna (settembre 2003)
16. Il sistema normativo della protezione civile (novembre 2003)
17. Il ruolo delle Province in materia di viabilità (febbraio 2004)
18. Investimenti pubblici e processo decisionale (maggio 2004)
19. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Campania (maggio 2004)
20. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione del Veneto (luglio 2004)
21. Il contratto di servizio – Elementi per la redazione e la gestione (luglio 2004)
22. Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata (luglio 2004)
23. Programmazione e gestione della formazione – Il sistema Informal (novembre 2004)
24. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Piemonte (maggio 2004)
25. La governance locale – Linee guida per i Comuni (agosto 2005)
26. Il lavoro coordinato e continuativo nella P.A. – Linee guida (settembre 2005)
27. La finanza di progetto – Esperienze a confronto (ottobre 2005)
28. La governance locale – Linee guida per le Province (novembre 2005)
29. La governance locale – Linee guida per le Comunità montane (dicembre 2005)
30. Le garanzie nel sistema locale delle comunicazioni: le deleghe ai Co.Re.Com. – Linee guida per le materie delegate (dicembre 2005)
31. Manuale per il responsabile dello Sportello unico – Regione Lazio (dicembre 2005)



32. Le misure del cambiamento nella P.A. – Indicatori di performance (febbraio 2006)
33. La governance locale – Strumenti e buone pratiche (6 voll.) (maggio 2006)
34. Scenari della riforma dell'Unione europea (dicembre 2006)
35. Costruzione e uso di un modello di competenze/Il caso Agenzia delle Entrate (febbraio 2007)
36. L'azione amministrativa tra tecniche redazionali e modelli interpretativi (luglio 2007)
37. Scenari dell'allargamento dell'Unione europea (luglio 2007)

Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

1. Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni (novembre 2002)
2. L'impatto economico dello Sportello unico (novembre 2002)
3. Scambio di innovazioni tra amministrazioni (aprile 2003)
4. Il Bilancio di Competenze – Una proposta per la Pubblica Amministrazione (giugno 2003)
5. Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni Obiettivo 1 (luglio 2003)
6. L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.) (agosto 2003)
7. Le politiche di incentivazione del personale nella P.A. (agosto 2003)
8. Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti (agosto 2003)
9. Lo Sportello unico e le politiche regionali per le imprese (dicembre 2003)
10. Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali (dicembre 2003)
11. Governance e sviluppo territoriale (dicembre 2003)
12. Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna (dicembre 2003)
13. Il partenariato socioeconomico nei Progetti Integrati Territoriali (dicembre 2003)
14. Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto (aprile 2004)
15. L'esperienza dei PIT – Studi di caso (aprile 2004)
16. La formazione continua nella P.A. – L'approccio integrato di Gymnasium (aprile 2004)
17. Lavoro pubblico e flessibilità – Manuale operativo (maggio 2004)
18. Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace (maggio 2004)
19. Sistemi informativi per i Progetti Integrati Territoriali (luglio 2004)
20. Percorsi evolutivi dei Piani sociali di zona – Analisi di sfondo (novembre 2004)



21. Riforma del welfare e gestione dei servizi sociali – Quadro normativo e strumenti di lavoro (dicembre 2004)
22. Lo sviluppo dei sistemi turistici locali – Regioni Obiettivo 1 (dicembre 2004)
23. Gli osservatori provinciali sociali (febbraio 2005)
24. Strategie di utilizzo del marketplace nelle amministrazioni pubbliche (marzo 2005)
25. Sviluppo territoriale, agenzie e Pubblica Amministrazione – Interpretazioni e pratiche innovative (maggio 2005)
26. La programmazione sanitaria – Metodologie e strumenti di valutazione per le Regioni e le Aziende Sanitarie (giugno 2005)
27. Dai sistemi di qualità alla qualità di sistema – La domanda-offerta di formazione per la P.A. (dicembre 2006)

Formez

Ufficio Stampa ed Editoria

via Arno 44, 00198 Roma

tel. +39 06 84892641

editoria@formez.it

Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

via Salaria 229, 00199 Roma

tel. +39 06 84891

www.formez.it

Stampa Tipografia Edigraf

Via degli Olmetti, 38 - 00060 Formello (RM)

Finito di stampare nel mese di luglio 2007

Pubblicazione non in vendita