

**PROGRAMMAZIONE LOCALE E
CONCERTAZIONE IN TOSCANA:
L'ESPERIENZA DELLA LEGGE
REGIONALE 41/98**

Eugenio Pizzimenti

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

**REGIONE
TOSCANA**

Area di
Coordinamento
Programmazione
e Controlli

I R P E T
Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

REGIONE TOSCANA
Area di Coordinamento
Programmazione e Controlli

**PROGRAMMAZIONE LOCALE E
CONCERTAZIONE IN TOSCANA:
L'ESPERIENZA DELLA LEGGE
REGIONALE 41/98**

Eugenio Pizzimenti

Firenze, 2004

RICONOSCIMENTI

La presente ricerca, svolta dall'IRPET per incarico dell'Area di Coordinamento Programmazione e Controlli della Regione Toscana e coordinata da Antonio Florida, è stata curata da Eugenio Pizzimenti. Alla predisposizione dei paragrafi 2.1, 2.2, 2.3 ha collaborato Tommaso Brunetti. Si ringraziano Renata Caselli e Roberto Pagni per l'interessamento alla ricerca e la Commissione Vigilanza del Consiglio Regionale della Toscana per il materiale fornito.

L'allestimento del testo è stato curato da Elena Zangheri del Servizio editoriale dell'IRPET.

NOTE METODOLOGICHE

Attraverso l'analisi dei documenti ufficiali e dell'ampia letteratura in materia di valutazione, programmazione delle politiche di sviluppo e concertazione, sarà approfondita l'esperienza rappresentata dalla legge 29 Luglio 1998 n. 41 *Incentivazione e sostegno di programmi locali di sviluppo sostenibile*. L'approfondimento si avvarrà anche delle informazioni e dei dati emersi da un apposito questionario sottoposto ad alcuni testimoni privilegiati, coinvolti nei processi di attuazione della legge. Il questionario è strutturato in maniera tale da garantire all'intervistato la più ampia libertà di risposta: ne forniamo di seguito una traccia.

QUESITI

- Il/i programma/i in oggetto è/sono ad oggi terminato/i?
- Gli obiettivi stabiliti in sede di programmazione sono stati raggiunti?
- Sono state effettuate delle verifiche durante l'implementazione?
- È stato centrato l'obiettivo di diffondere una cultura della programmazione concertata a livello locale?
- Come si è modificato il modello di *governance* a livello locale? In positivo o in negativo?
- Come potrebbe essere migliorato questo strumento di programmazione?

La selezione dei testimoni da intervistare è ricaduta sostanzialmente su due tipologie di soggetti: da un lato i decisori politici, dall'altro gli attori che hanno svolto funzioni di rappresentanza e/o di gestione dei PLSS (che per comodità abbiamo definito "tecnici"). Per quanto riguarda i decisori politici, si sono privilegiati gli assessori afferenti al settore della programmazione economica nonché referenti politici dei PLSS: nei casi in cui è stato possibile, sono stati intervistati, oltre agli assessori in carica al momento, quelli che erano in carica durante le annualità prese in considerazione. Nella scelta dei "tecnici" sono stati interpellati sia funzionari dipendenti da enti pubblici, sia soggetti operanti presso gestori esterni alla pubblica amministrazione.

Per l'analisi dei processi di attuazione degli interventi è impiegato un approccio di tipo empirico-descrittivo, fondato su di una metodologia di ricerca valutativa invalsa presso la letteratura di matrice politologica relativa all'analisi delle politiche pubbliche.

INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Presentazione</i> | 5 |
| INTRODUZIONE | 7 |
| 1. | |
| LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE NEL 1998 | 9 |
| 1.1 Il <i>policy transfer</i> comunitario | 9 |
| 1.2 Le forme della nuova <i>governance</i> locale | 11 |
| 1.3 Il Programma regionale di sviluppo 1998-2000: il compimento di un percorso di <i>lesson drawing</i> | 14 |
| 2. | |
| I PROGRAMMI LOCALI DI SVILUPPO SOSTENIBILE | 19 |
| 2.1 Analisi della cronologia: percorso e contenuti della Legge Regionale n. 41/98 | 19 |
| 2.2 La ricostruzione del <i>policy network</i> : analisi degli attori e delle loro interazioni | 23 |
| 2.3 I dati emersi dal questionario sottoposto ad alcuni testimoni privilegiati | 32 |
| 2.4 Le risorse mobilitate e il problema della coerenza interna dei PLSS | 37 |
| 3. | |
| CONCERTAZIONE E SVILUPPO LOCALE: PROBLEMI E PROPOSTE | 41 |
| 3.1 Concertazione locale e comunità di <i>policy</i> | 41 |
| 3.2 Le problematiche connesse alla concertazione: chi deve essere coinvolto, come costruire un consenso condiviso, come organizzare la partecipazione | 44 |
| 3.3 Alcune proposte di risoluzione | 45 |
| <i>Conclusioni</i> | |
| LIMITI INVALIDICABILI O SEMPLICI OSTACOLI? | 49 |
| BIBLIOGRAFIA | 53 |

Presentazione

La presente analisi rappresenta un tentativo di applicazione di un approccio politologico allo studio della Legge Regionale 29 Luglio 1998, n. 41 *Incentivazione e sostegno dei programmi locali di sviluppo sostenibile*. L'analisi verrà condotta a partire da un'impostazione teorica rivolta a far emergere alcuni aspetti generali delle politiche pubbliche; particolare enfasi sarà in questo senso tributata al ruolo dei diversi attori coinvolti e al carattere processuale delle politiche.

Il lavoro si articola lungo differenti direttrici. Una prima direttrice concerne il tema della programmazione: si procederà pertanto alla ricostruzione del modello di programmazione invalso presso le strutture regionali e locali al momento dell'approvazione della legge 41/98. Particolare attenzione sarà dedicata all'influenza esercitata dalle istituzioni comunitarie, a partire dall'ipotesi per cui queste ultime avrebbero giocato un ruolo di primo piano nell'orientamento delle strategie regionali in materia di programmazione dello sviluppo socioeconomico. A questo scopo, saranno impiegati i concetti di apprendimento politico, di *policy transfer* e di *lesson drawing*.

La seconda direttrice è focalizzata più specificamente sui Programmi Locali di Sviluppo Sostenibile: verrà proposto un modello di analisi dei processi di formazione e di attuazione dei PLSS in cui saranno descritte la cronologia degli eventi, le caratteristiche degli attori e il complesso delle loro interazioni. Incentrando l'analisi sull'insieme delle interazioni che influenzano le strategie di attuazione della legge 41/98, cercheremo inoltre di fare emergere le modalità attraverso le quali si sono sviluppate le procedure concertative tra gli attori coinvolti nel processo di implementazione degli interventi. Sarà infine proposto un breve riepilogo delle risorse mobilitate dai PLSS nel periodo 1997-2003 e verranno tracciate alcune conclusioni in ordine all'efficacia di questi strumenti di programmazione.

Nell'ultima parte sarà affrontato più diffusamente il tema della concertazione, in particolare in relazione alle problematiche connesse con lo sviluppo locale: saranno brevemente trattate le criticità legate ai processi concertativi e verranno proposte alcune soluzioni, modulate sulla base di esperienze concrete.

INTRODUZIONE

La legge regionale 29 Luglio 1998, n. 41. *Incentivazione e sostegno dei programmi locali di sviluppo sostenibile* ha come finalità generale quella di favorire e sostenere «l'elaborazione e l'attuazione di programmi di sviluppo definiti a livello locale mediante procedure di coordinamento istituzionale e di dialogo sociale» (Consiglio Regionale della Toscana, 1998). Tali programmi locali di sviluppo sostenibile (d'ora in poi PLSS), vanno ad inserirsi nella più ampia cornice programmatica tracciata dal Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000: essi consistono, più in particolare, in insiemi organici e coerenti di progetti di investimento e di interventi rivolti a «favorire lo sviluppo integrato dell'area o sistema locale interessato determinando altresì un incremento del lavoro e un miglioramento dei livelli di protezione ambientale» (*Ibidem*).

Tra le caratteristiche strutturali che i PLSS devono presentare ai fini della loro ammissibilità, il governo regionale ha posto notevole enfasi sul procedimento adottato per la loro formazione ed attuazione, che deve fondarsi sul metodo e la pratica della concertazione tra i differenti livelli istituzionali e con le componenti rappresentative dell'economia, del lavoro e, in generale, della società civile della Toscana. Per «concertazione», in questa sede facciamo riferimento a «[...] l'accordo *formalizzato* (cioè non soltanto implicito o tacito) su obiettivi concordati da attori i cui interessi sono tradizionalmente e/o potenzialmente diversi e/o contrastanti» (Pichierri, 2002, p. 79).

Il riferimento ai principi della collaborazione istituzionale e del dialogo sociale deve essere fatto rientrare all'interno di un più generale riorientamento del modello della programmazione delle politiche di sviluppo, intrapreso nel corso del 1998. La cosiddetta «nuova programmazione», come rilevano Bressan e Caporale: «[...] non fa che rimettere in ordine e razionalizzare moduli procedurali, strumenti di intervento, livelli di programmazione, politiche, pratiche operative, tentando allo stesso tempo di innestare sul corpus amministrativo esistente una rete di livelli decisionali fondato su principi e prassi per la maggior parte provenienti dai regolamenti comunitari» (Bressan, Caporale, 2002, p. 100).

Le politiche locali di sviluppo economico devono pertanto rappresentare la risultante dell'azione sinergica tra (1) attori istituzionali, collocati su diversi livelli (comunitario, nazionale, locale); (2) attori istituzionalizzati -ovvero coinvolti rego-

larmente nella programmazione- anch'essi operanti su differenti piani e a diverse profondità; (3) i rappresentati, più o meno istituzionalizzati, della società civile. Si può dunque parlare, a ragione, di *multi-level governance*: con questo concetto si intende designare il complesso *network* di interazioni tra attori, di varia natura, che esprimono visioni differenti delle situazioni e offrono soluzioni diverse (spesso in conflitto) ai problemi sul tappeto, ma che sono legati tra loro da vincoli funzionali ed operativi inscindibili per la realizzazione dei loro obiettivi. Focalizzare l'attenzione sul sistema delle interazioni che contraddistinguono i tavoli della concertazione, nel quadro della programmazione dello sviluppo locale, significa attribuire rilevanza ai modi in cui viene a formarsi un consenso tra gli attori rilevanti intorno alle linee d'azione e agli interventi da realizzare all'interno di un territorio. Indagare il carattere di questi processi di *consensus-building*, attraverso il ricorso ad una metodologia valutativa, e verificare la loro natura (conflittuale, improntata al *bargaining* o negoziale), consente di analizzare sia le dinamiche decisionali *tout court* (come costruire un'unità di vedute e offrire soluzioni condivise a problemi, attraverso procedure di tipo dialogico) sia le questioni legate alla partecipazione dei diversi attori alla concreta presa di decisioni (come regolare l'accesso al *policy network*: chi includere, secondo quali criteri).

Il presente lavoro si propone proprio di tratteggiare, seppur in maniera non esaustiva, i contorni delle strategie di sviluppo locale delineatesi attraverso procedure concertative: non si tratta di fornire un giudizio in merito alla efficacia economica degli interventi realizzati, ma piuttosto di inquadrare la legge 41/98 quale un vero e proprio "metodo di lavoro", per capire quanto essa sia stata capace di diffondere il principio e il valore strategico della "programmazione concertata" all'interno del territorio regionale. A ben vedere, la legge 41/98 rappresenta un buon punto di partenza per cercare di fornire una panoramica dei risultati ottenuti dall'orientamento della programmazione regionale in direzione della concertazione e di un più ampio coinvolgimento del tessuto economico e sociale della regione nella promozione dello sviluppo locale: i tanti tavoli di concertazione avviati, i numerosi attori mobilitati e coinvolti, i programmi ed i progetti attivati, rappresentano una realtà che merita di essere analizzata.

1. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE NEL 1998

1.1 **Il *policy transfer* comunitario**

Il 1998 rappresenta un anno di sostanziale mutamento degli orientamenti della Regione Toscana in materia di politiche di sviluppo: la cosiddetta “nuova programmazione” è il frutto di un processo di progressivo reindirizzamento degli obiettivi politici e di innovazione dal punto di vista delle tecniche e degli strumenti impiegati per la formulazione, il controllo, il monitoraggio e la verifica delle politiche.

Parlare di “processo di progressivo reindirizzamento” significa assumere un approccio analitico rivolto a far emergere il carattere incrementale dei processi di *policy*: il modello della “nuova programmazione” rappresenta, in questo senso, il punto di sbocco di un insieme di tendenze correlate che, a partire dagli orientamenti comunitari e dalle previsioni operative della riforma Bassanini, è possibile far convergere verso l’ampliamento ed una sostanziale e concreta devoluzione delle competenze in materia di programmazione economica alle regioni ed alle istituzioni locali (Bressan, Caporale, 2002, pp. 81-118).

Il passaggio delle responsabilità per le politiche territoriali di sviluppo alle Amministrazioni “ordinarie” (e in particolare alle regioni e alle province), a detrimento di una tendenza pluridecennale alla costituzione di organismi preposti *ad hoc*, segna il superamento «[de]l modello istituzionale prevalente fino ai primi anni Novanta fondato sulla separazione ed autonomia degli organismi cui era delegata interamente la responsabilità dell’intervento pubblico» (Viesti, Prota, 2004, p. 99). I nuovi principi operativi diventano quello della sussidiarietà e del decentramento amministrativo: in particolare, secondo quest’ultimo spetta alle istituzioni locali il ruolo di attore protagonista nelle politiche di sviluppo, a partire dalla definizione della strategia, della formulazione e della gestione degli interventi.

Tra le caratteristiche fondamentali della “nuova programmazione” risalta l’acquisita consapevolezza della indesiderabilità di un modello accentrato di formazione e gestione degli interventi pubblici. Un tale tipo di modello ha infatti mostrato, nel passato, tutte le sue lacune in termini di rendimento dell’azione pubblica: l’accusa principale rivolta nei confronti di una impostazione centralistica e *top down* ai processi decisionali è proprio quella di aver prestato scarsa sensibilità alle richieste provenienti dal bas-

so e di non essere stata capace di intervenire efficacemente per risolvere problematiche più facilmente affrontabili e risolvibili dagli attori -istituzionali e non- operanti a diretto contatto col contesto.

Al posto del decisore unico e unitario, il nuovo modello propone la multipolarità dei centri del potere, ovvero la compartecipazione di una pluralità di attori alle fasi di formulazione, implementazione e gestione di un intervento pubblico¹. Come rileva Trigilia: «La *governance* efficace di un territorio, con tutte le conseguenze per lo sviluppo locale, non si può dunque determinare da Roma o da Bruxelles; il livello nazionale e quello europeo possono però predisporre delle politiche di sviluppo volte a favorire e potenziare la cooperazione tra i soggetti locali come strumento di sviluppo. In fondo questa è la filosofia che -in linea di principio e al di là dei problemi di realizzazione- ispira le politiche regionali comunitarie e ancor più la “programmazione negoziata” in Italia» (CGIL Toscana, 2001).

Per comprendere meglio le motivazioni che stanno alla base di questa svolta nella programmazione delle politiche di sviluppo locale è, a nostro avviso, necessario analizzare la forte influenza esercitata dall'Unione Europea sugli assetti e sulle dinamiche del *policy making* degli Stati membri, a partire dall'adozione dell'Atto Unico Europeo (1987). Infatti, con la conseguente riforma dei Fondi strutturali (Giugno 1988), viene introdotto il principio della *programmazione*, rivolto alla definizione di strategie pluriennali di sviluppo da perseguire attraverso specifici strumenti di intervento. Secondo Viesti e Prota: «Si tratta di un processo decisionale di concertazione tra le varie parti in causa e si svolge in varie tappe [...]. La chiara identificazione nella fase programmatica di obiettivi intermedi e finali consente, poi, di attuare il monitoraggio e la valutazione sia dei singoli interventi che del programma nel suo complesso» (Viesti, Prota, 2004, pp. 22-23).

Il processo di “importazione” e di “interiorizzazione”, da parte degli Stati membri, dei principi, delle prassi organizzative e gestionali, delle tecniche e degli strumenti propri dell'Unione Europea e, in particolare, della Commissione, può essere a nostro avviso analizzato attraverso il ricorso ai concetti di *policy transfer* e di *lesson drawing*. Per *policy transfer* facciamo riferimento «[al]la trasposizione di politiche e/o pratiche già operative all'interno di una giurisdizione, in un'altra giurisdizione» (Page, 2000, *trad. mia*, p. 2), mentre il concetto di *lesson drawing* sintetizza un processo di acquisizione di conoscenza basato su: 1) la ricerca delle fonti/esperienze alle quali attingere (*best practices*); 2) la formalizzazione del modello di riferimento cui ispirarsi; 3) la capacità di “trarre una lezione”, ovvero di adattare le informazioni acquisite alle caratteristiche ed alle esigenze del proprio contesto; 4) la valutazione in prospettiva delle capacità della politica e/o delle prati-

¹ Porre l'accento sulla multipolarità dei centri del potere significa assumere una visione “relazionale” di quest'ultimo, ovvero una prospettiva di analisi basata sul concetto di “complessità” e sul rifiuto del cosiddetto “costituzionalismo metodologico” (Hjern, Hull, 1982, pp. 105-116).

che importate di produrre gli effetti desiderati (*Ibidem*, pp. 9-12).

Nel caso della programmazione delle politiche di sviluppo locale, l'ipotesi di fondo è quella per cui le politiche e le pratiche invalse a livello comunitario abbiano in principio dato luogo a fenomeni di *isomorfismo coercitivo*, ovvero a «pressioni formali e informali esercitate sull'organizzazione da altre organizzazioni da cui esse dipendono e da aspettative presenti all'interno della società in cui operano» (Di Maggio, Powell, 1983, p. 150). In questo senso, l'ipotesi è quella per cui l'Unione Europea, definendo e controllando il regime degli aiuti di Stato, ovvero intervenendo direttamente sulle politiche regionali nazionali, abbia contribuito alla costruzione di una cornice unitaria di pratiche, strumenti e principi entro la quale i diversi attori coinvolti (Stato, regioni, province, comuni, soggetti economici privati, cittadini) sono chiamati ad operare, plasmando la propria azione in relazione ai contorni di tale cornice. Col passare del tempo, ovvero in seguito al processo di progressiva istituzionalizzazione di un tale patrimonio tecnico e di principi, è possibile inoltre ipotizzare che si siano venute a creare delle *pressioni normative* «generate dalla professionalizzazione di un numero sempre maggiore di attività» (Lanzalaco, 1995, pp. 120-121): in particolare, si sarebbe assistito ad un processo di «[...] creazione e [al] rafforzamento di reticoli di esperti che tagliano trasversalmente i confini delle organizzazioni e degli stati e che fungono da canali di diffusione dell'innovazione» (*Ibidem*). Detto in altri termini, lo sviluppo di conoscenze specifiche nell'ambito della programmazione, in particolare ad opera delle unità delle Direzioni della Commissione, avrebbe dato vita ad iniziative speciali volte alla diffusione del *know-how* in materia all'interno delle amministrazioni nazionali e sub nazionali degli Stati membri². A sua volta, questa diffusione ha prodotto una crescente domanda di nuove figure professionali (analisti, valutatori ecc.), che si è tradotta in un ampliamento (e talvolta nella creazione) di particolari settori occupazionali e che ha contribuito al radicamento del patrimonio conoscitivo in materia di programmazione a livello regionale.

1.2 Le forme della nuova *governance* locale

In generale, dunque, l'Unione Europea avrebbe progressivamente promosso l'armonizzazione del *policy making* negli Stati membri e l'avvicinamento degli obiettivi, delle regole e delle procedure delle loro politiche regionali, in vista del raggiungimento del più alto livello possibile di coesione sociale ed economica. In

² Ad esempio, tra il 1994 e il 1998, nell'ambito della diffusione del *know-how* in materia di valutazione dei Fondi strutturali (Programmi MEANS e SEM 2000), i servizi comunitari hanno contribuito alla formazione di circa 260 funzionari di livello nazionale e sub nazionale (European Commission, 1999).

questo senso, oltre al controllo degli aiuti statali alle imprese, l'UE ha operato soprattutto in modo indiretto, attraverso la diffusione dei principi che fondano l'attività dei Fondi Strutturali (partenariato, programmazione, concentrazione, addizionalità). Ciò che rileva ai fini della nostra analisi è il tentativo di collocare la programmazione regionale all'interno del più ampio contesto europeo, al fine di comprendere meglio le motivazioni che stanno alla base dei fenomeni di tendenziale isomorfismo nelle *policies* regionali degli Stati membri, manifestatisi a partire dalla fine degli anni Novanta (cosiddetta programmazione regional-europea)³.

A tale scopo, devono essere evidenziate: 1) l'adozione, data proprio 1998, dei nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato (che forniscono una disciplina sistematica ad un insieme di pratiche consolidate in seno alla Commissione); 2) la successiva riforma dei regolamenti dei Fondi Strutturali del giugno 1999. Come rilevano ancora Viesti e Prota, infatti: «L'impatto dell'Unione sulle politiche nazionali scaturisce dall'aver progressivamente definito un importante *acquis communautaire*, fatto di regole condivise, di esperienze e di apprendimento comune. Questo insieme di regole non è privo di problemi e limiti, ma rappresenta un'importante costruzione collettiva: essa garantisce che l'obiettivo dello sviluppo regionale non confligga con quello della tutela della concorrenza [...]; fa sì che le migliori esperienze regionali nell'attuazione delle politiche (*best practices*) possano diventare patrimonio comune delle diverse amministrazioni regionali e nazionali; favorisce il diffondersi della cultura della programmazione degli interventi, di un loro monitoraggio e di una valutazione finale di un loro impatto [...]; promuove nuove forme di *governance* a livello locale» (Viesti, Prota, 2004, p. 106).

Della citazione sopra riportata rilevano, ai fini del presente lavoro, le ultime due osservazioni in merito agli effetti dell'operato e degli orientamenti generali dell'Unione Europea sulle politiche degli Stati membri: la diffusione di una cultura della programmazione e la promozione di nuove forme di *governance* locale.

Per quanto concerne la promozione di nuove forme di *governance*, è stato notato come il costante processo di "regionalizzazione", ovvero il trasferimento delle competenze e delle funzioni dal centro alle strutture periferiche, abbia fatto emergere una nuova e più composita gamma di attori coinvolti nella programmazione e nella gestione delle politiche. Tale tendenza può essere giustificata attraverso il ricorso a due ordini di motivazioni: uno di tipo economico, l'altro, appunto, legato al tema della governabilità dei processi (*Ibidem*, pp. 91-98). Se le motivazioni di natura economica attengono alle migliori ca-

³ Parliamo di "isomorfismo tendenziale" poiché è evidente che le notevoli differenze che intercorrono tra i diversi Stati membri, dal punto di vista istituzionale, economico, sociale, politico e culturale, hanno comunque contribuito a produrre risposte di *policy* differenti a seconda dei contesti geografici.

pacità di intervento sul territorio dimostrate dagli attori (istituzionali e non) che vi operano direttamente, quelle concernenti la governabilità dei processi sono riconducibili a questioni relative al tema della democraticità delle decisioni collettive, al cosiddetto “esercizio di cittadinanza” da parte dei cittadini-contribuenti-elettori, che vedono la possibilità di aumentare il proprio peso sia attraverso un’azione di pressione più diretta ed immediata sui governanti, sia mediante una partecipazione vera e propria ai processi decisionali, laddove siano predisposti organismi (commissioni, forum sociali) o procedure (concertazione, dialogo sociale) che garantiscano una presenza più forte dei rappresentanti della società civile.

Per ciò che attiene invece il tema della programmazione, abbiamo visto nel precedente paragrafo come, in questo ambito, l’influenza degli indirizzi dell’Unione Europea sia stata ancora più evidente. Da un punto di vista operativo, le intese istituzionali di programma (che integrano la programmazione comunitaria in quella nazionale) e, soprattutto, l’estensione delle regole dei Fondi strutturali alla disciplina dell’impiego delle risorse nazionali, costituiscono alcuni esempi concreti di interiorizzazione del *policy making* comunitario⁴.

La “nuova programmazione” delle politiche di sviluppo economico deve dunque essere scomposta su più livelli, a ciascuno dei quali deve essere ricondotta una gamma di specifici strumenti di pianificazione degli interventi: il livello UE-Stato-Regioni -programmazione delle missioni dei Fondi strutturali e intese istituzionali di programma- e il livello Stato-regioni-sistemi locali. A quest’ultimo livello è associata la cosiddetta “programmazione negoziata”, basata appunto sul principio della negoziazione, ovvero sull’interazione tra attori istituzionali di livello diverso ed attori economici e sociali, rivolta alla formazione ed alla adozione di strumenti di programmazione condivisi⁵.

Come testimoniato dall’assessore all’Istruzione, formazione e politiche del lavoro della Regione Toscana, nell’ambito di un convegno tenuto nel 2001 dalla CGIL Toscana in tema di programmazione negoziata all’interno della regione: «[...] Anche in materia di politiche di sviluppo abbiamo una tradizione: così come in fatto di decentramento amministrativo e di governo. [...] non abbiamo aspettato le leggi nazionali per l’attribuzione alle Province della formazione professionale e delle politiche di sviluppo. La caratteristica, o meglio, la tradizione della nostra programmazione è anche questa: c’è un livello regionale ma con una forte spinta al decentramento, sul territorio» (CGIL Toscana, 2001).

La stretta collaborazione tra diversi livelli istituzionali (*partnership* verticale), e tra attori di varia natura posti sullo stes-

⁴ Si tratta di regole basate sul rispetto dei principi della concentrazione e integrazione degli interventi e del decentramento delle responsabilità di programmazione ai livelli locali di governo e al relativo partenariato economico-sociale.

⁵ Per una ricostruzione maggiormente dettagliata delle caratteristiche e dei principi della “nuova programmazione” Cfr. Bressan, Caporale, 2002, pp. 102-107.

so livello (*partnership* orizzontale), nella definizione della cornice strategica e degli interventi da implementare, è finalizzata al rafforzamento di un'azione integrata da parte degli attori pubblici e, conseguentemente, all'aumento della coerenza delle politiche stesse. Da un punto di vista operativo, la collaborazione si traduce in specifici strumenti e in una pianificazione pluriennale dell'impiego delle risorse pubbliche, alla quale si accompagna la predisposizione di sistemi di monitoraggio e di valutazione dell'intero percorso compiuto dalle politiche⁶.

Questo complesso di strumenti di programmazione e di dispositivi di formazione, controllo e verifica delle politiche ha progressivamente condotto a prestare una maggiore attenzione alle caratteristiche dei diversi contesti locali, alle loro risorse strategiche, alle loro debolezze e potenzialità: l'intervento pubblico si è pertanto sempre più orientato allo "sviluppo locale", alla promozione di un utilizzo più specifico delle risorse del territorio, in un'ottica sistemica e integrata dell'azione collettiva⁷. Nel prossimo paragrafo vedremo come, a partire dalle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000, si sia giunti alla approvazione della legge regionale n. 41 e, più in generale, alla definizione dei Programmi Locali di Sviluppo Sostenibile.

1.3

Il Programma regionale di sviluppo 1998-2000: il compimento di un percorso di *lesson drawing*

Prima di addentrarci nell'analisi del percorso evolutivo specifico compiuto dalla legge regionale 41/98 è, a nostro avviso, necessario dare un rapido sguardo ai contenuti del Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000: come del resto si afferma all'articolo 1, *Finalità e Oggetto* della legge 41/98, «Il sostegno della Regione ai programmi locali si esprime negli strumenti di attuazione e nelle determinazioni programmatiche del Programma Regionale di Sviluppo [...]» (Consiglio Regionale della Toscana, 1998).

Facendo riferimento al quadro d'insieme delle opzioni politiche così come delineato dal PRS 1998-2000, e sulla base di quanto emerso nel precedente paragrafo in tema di programmazione, risaltano alcuni punti chiave (Giunta Regionale della Toscana, 1997, p. 7):

⁶ Oltre che sul principio della negoziazione, la "nuova programmazione" si fonda infatti su quello della "valutazione", intesa quale strumento idoneo a produrre previsioni verosimili e sostanziate circa gli effetti futuri degli interventi programmati (cosiddetta valutazione *ex ante*). Per un approfondimento delle tematiche legate al ruolo della valutazione nell'ambito della programmazione regionale vedi Pizzimenti, 2004.

⁷ Per un approfondimento del tema del percorso evolutivo dell'approccio allo sviluppo locale da parte dell'UE (cfr. Viesti, Prota, 2004, pp. 15-106; Bressan, Caporale, 2002, pp. 87-91. Per una visione d'insieme del tema vedi Fadda, Montemurro, 2001).

- la netta discontinuità nelle strategie regionali in coerenza con la nuova interpretazione dello sviluppo toscano;
- [...] la piena consapevolezza della necessità di definire lo sviluppo in termini di sviluppo sostenibile;
- [il] rinnova[mento] [del]l'approccio alla programmazione [...].

La consapevolezza dell'esistenza di diversi modelli di sviluppo, rispondenti alle peculiarità dei molteplici contesti territoriali ed economici della Toscana -si parla non a caso dell'esistenza di diverse "toscani" (Cavaliere, 1999, pp. 207-272)-, costituisce una delle basi sulle quali si fondano le strategie del PRS 1998-2000, uno strumento pensato soprattutto per far sì che la Regione arrivasse pronta all'appuntamento con la riprogrammazione dei Fondi strutturali per il ciclo 2000-2006. La finalità primaria del PRS è infatti quella di promuovere: «[...] una politica per l'occupazione in una prospettiva di sviluppo sostenibile sorretta dai processi dell'innovazione, che riconosce la centralità del lavoro e del territorio come risorse fondamentali per lo sviluppo e la centralità dell'impresa come agente della valorizzazione delle risorse produttive, nel quadro di un rapporto tra istituzioni e soggetti economico-sociali fondato sul metodo della concertazione» (*Ibidem*, p. 11).

Essendo concepito quale strumento-quadro, il PRS organizza organicamente il complesso delle azioni della programmazione, quale che sia la fonte delle risorse che le finanziano (regionale, statale, europea). In questo senso, l'influenza degli orientamenti di principio ed operativi del *policy making* comunitario è assolutamente evidente, come risulta dagli enunciati di due principi fondamentali su cui si basa il PRS, quello della *credibilità* e quello della *convergenza*. Secondo il primo di questi due principi: «[...] Fin qui Prs e politiche comunitarie hanno viaggiato su binari paralleli, in regime di mutua separatezza. Il Prs intende risarcire questa separatezza. In primo luogo, dimostrando la coerenza delle azioni nel campo delle politiche comunitarie con le scelte del Prs e cercando di orientare a questo fine ogni eventuale margine per la rimodulazione dei vari programmi. In secondo luogo, ma soprattutto, dettando priorità e criteri per la formulazione dei documenti unici di programmazione per i fondi strutturali del periodo 2000-2006» (*Ibidem.*, p. 12).

Per ciò che attiene invece il principio della *convergenza* tra il PRS e il bilancio, il risultato è quello di un PRS che (*Ibidem*, p. 11):

- costituisce l'unico strumento di politica regionale *nella* regione, per *tutti* i soggetti (l'Europa, lo Stato, la Regione, le Autonomie locali);
- integra negli impieghi *tutte* le risorse disponibili (europee, nazionali, regionali), sulla base di *tutti* gli strumenti operanti;
- segue l'approccio europeo per quanto riguarda la forma, il contenuto e le procedure del piano.

Alla luce di quanto affermato all'interno del paragrafo 1.1, e in considerazione del processo di apprendimento politico de-

gli orientamenti comunitari che ha visto protagonisti gli attori regionali -per apprendimento politico si intende la “messa a punto della prospettiva d’insieme con cui guardare ed affrontare i problemi” (Gualmini, 2002, pp. 22-29)- è possibile sostenere che sia il principio della *credibilità* che quello della *convergenza* rappresentino il prodotto di quel processo di *lesson drawing* cui abbiamo accennato in precedenza. Non sorprende allora il fatto di ritrovare, ancora all’interno della lista dei *Principi* che ispirano il PRS, il principio della *concentrazione* (per il quale, a fronte della inevitabile scarsità delle risorse economiche, è necessario indirizzare gli sforzi verso priorità rigorosamente selezionate e strategiche)⁸ e, soprattutto, quello della *concertazione*. Secondo quanto riportato nel testo originale del PRS: «Il passaggio dalla consultazione platonica alla concertazione in cui si decide è ormai stato compiuto. Il PRS non è stato elaborato nel chiuso delle stanze regionali: la partecipazione attiva dei dipartimenti regionali e il coinvolgimento degli attori istituzionali, economici e sociali, tramite la Pre-conferenza, i Comitati di lavoro per le strategie e la Conferenza regionale di programmazione, hanno segnato la definitiva adozione del nuovo stile. L’esperienza deve proseguire su una prassi sorretta da un patrimonio conoscitivo più condiviso, guidata da poche ma chiare regole, con una più impegnata partecipazione dei soggetti, in modo da superare i limiti di questa prima fase, certo produttiva ma ancora volontaristica» (Giunta Regionale della Toscana, 1997, pp. 10-11).

Il tema della concertazione è centrale ai fini della presente analisi: ciò che rileva sottolineare è il fatto che esso traduca, a livello regionale, il principio-guida comunitario del *partenariato*, anch’esso introdotto con la riforma dei Fondi strutturali del 1988. Il partenariato, ovvero la concertazione permanente tra Commissione europea, Stati membri e le autorità competenti a livello regionale e locale, si articola lungo l’intero ciclo vitale di una politica: dalla programmazione al finanziamento, dalla sorveglianza all’implementazione, fino alla valutazione degli impatti prodotti⁹.

Prima di concludere il discorso relativo al PRS 1998-2000 è indispensabile fare un breve accenno anche ai *criteri* rispetto ai quali si sostanziano le previsioni programmatiche, e agli *strumenti* previsti per la loro concreta implementazione. Per quanto attiene ai criteri, ai fini del presente lavoro rileva sottolineare in particolare quello della *territorializzazione* per il quale: «Il complesso degli strumenti attuativi e delle risorse connesse trova la sua integrazione a scala territoriale, ove convergono anche le volontà e le risorse degli attori locali. La scala territo-

⁸ Il principio della *concentrazione* fu introdotto con la riforma dei Fondi strutturali del Giugno 1988: esso prevedeva, in origine, che gli interventi strutturali comunitari fossero concentrati su cinque obiettivi prioritari e, in particolare, sull’assistenza alle regioni che presentavano più forti ritardi a livello economico e segni evidenti di declino.

⁹ Il partenariato può essere, a seconda degli attori coinvolti, “verticale” (Commissione-organismi degli Stati) od “orizzontale” (autorità politiche-forze economico-sociali).

riale è assunta pragmaticamente, in conformità alle scelte prioritarie, alla capacità di iniziativa dei soggetti locali, al grado di maturazione delle proposte progettuali [...]» (*Ibidem*, pp. 11-12).

L'importanza della dimensione locale è quindi sostenuta sia a livello programmatico sia dal punto di vista operativo: si tratta di una scelta strategica che affonda le proprie premesse in una concezione *bottom-up* dei processi decisionali, opposta ai modelli razionali-sinottici caratteristici di un'idea di programmazione "dall'alto", progressivamente superati da una prospettiva pluralista e localista dello sviluppo territoriale (Osborne, Gaebler, 1992).

Per quanto concerne invece gli strumenti previsti per l'implementazione delle strategie regionali, centrali ai fini di questo lavoro sono i *Programmi locali di sviluppo sostenibile*, che danno forma e sostanza alle iniziative e alle proposte provenienti dal territorio¹⁰. Nel prossimo capitolo ci occuperemo più nel dettaglio proprio di questi Programmi che rappresentano l'oggetto principale della legge 41/98.

¹⁰ Oltre ai Programmi Locali di Sviluppo sono contemplati anche i Programmi Obiettivo, i Programmi di iniziativa regionale, i Piani di settore e l'insieme degli strumenti della *programmazione contrattata*.

2. I PROGRAMMI LOCALI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

2.1 **Analisi della cronologia: percorso e contenuti della Legge Regionale n. 41/98**

I Programmi Locali di Sviluppo Sostenibile (da qui in avanti semplicemente PLSS) possono essere definiti dei documenti programmatici nei quali viene definita organicamente la strategia della programmazione sub regionale, ovvero vengono forniti gli orientamenti specifici alle politiche locali. I PLSS, inoltre, puntano a ricondurre la progettualità presente a livello territoriale all'interno di una cornice generica: da quest'ultimo punto di vista, scopo dei PLSS non è quello di "governare" i diversi progetti di sviluppo, ma è piuttosto quello di favorire un loro coordinamento rivolto al perseguimento di obiettivi più ampi, aventi cioè ricadute positive sul contesto economico e sociale locale.

Da un punto di vista normativo, si comincia a parlare di "Programmi di Sviluppo Integrato" con la Legge Regionale 30 Luglio 1997, n. 53 *Sperimentazione di programmi di sviluppo integrato nell'ambito di sistemi economici locali* (Consiglio Regionale della Toscana, 1997). La legge definisce questi Programmi "un complesso organico di interventi o di azioni tra loro integrati o correlati, rilevante per lo sviluppo complessivo del Sistema Economico Locale (SEL)" (*Ibidem*); per quanto concerne il processo di formazione dei programmi, si fa riferimento a "procedimenti di concertazione tra enti locali, parti sociali, altri soggetti pubblici e privati interessati o comunque coinvolti" (*Ibidem*). Si tratta ancora di una fase sostanzialmente sperimentale: sarà infatti la successiva legge regionale n. 41 del 1998 - che introduce la denominazione corrente dei PLSS - a fornire un quadro normativo maggiormente definito, sia dal punto di vista delle caratteristiche essenziali dei programmi, sia in relazione alle disposizioni in materia di procedimento per la loro formazione.

Ancora, all'interno della legge 11 Agosto 1999, n. 49 *Norme in materia di programmazione regionale*, si parla dei Programmi Locali di Sviluppo quali strumenti finalizzati al coordinamento e alla valorizzazione dei progetti di investimento locali, mentre nei Patti Territoriali il richiamo ai Programmi è collegato al rispetto dei loro obiettivi. Infine, sia il PRS 2001-2005 che il nuovo PRS 2003-2005 fanno espressamente riferi-

mento alla necessità di una definizione a livello locale delle linee guida strategiche dello sviluppo sociale ed economico.

In questa sede, l'interesse ricade principalmente sull'analisi delle origini e dei contenuti della Legge Regionale n. 41 del 1998 *Incentivazione a sostegno di programmi locali di sviluppo sostenibile* (Consiglio Regionale della Toscana, Commissione di Vigilanza, 2002). Nel presente paragrafo sono trattati gli aspetti collegati all'iter formativo della legge, ai principi che ne hanno ispirato l'adozione, alle procedure previste per la sua implementazione e per il suo finanziamento: nei prossimi paragrafi saranno invece toccati i temi concernenti il concreto processo di formazione dei PLSS, la valutazione delle dinamiche che hanno condotto alla loro attuazione (specie in riferimento al tema della concertazione) e l'analisi dell'entità delle risorse mobilitate.

La ricostruzione del percorso che ha condotto all'adozione della legge 41/98 deve necessariamente partire dal breve esperimento normativo rappresentato, come abbiamo già accennato, dalla legge regionale n. 53 del 30 Luglio 1997 *Sperimentazione di programmi di sviluppo integrato nell'ambito di sistemi economici locali*. La legge 53/97 si poneva quali obiettivi principali: 1) favorire la concertazione tra attori istituzionali, parti sociali e, in generale, l'insieme degli *stakeholders* coinvolti dalla legge; 2) garantire il co-finanziamento dei progetti ritenuti ammissibili; 3) promuovere incrementi occupazionali. Gli interventi previsti erano localizzati in 4 Sistemi Economici Locali (SEL) precedentemente individuati dalla Giunta regionale in zone non ricomprese dagli obiettivi 2 e 5b dei Fondi strutturali¹¹.

L'iter della legge n. 41/98 comincia con la proposta di legge n. 53 approvata in Giunta in data 01/06/1998, divenuta P.d.L. 402 dell'08/06/1998 e assegnata alla 1° Commissione (parere referente), alla 3° e 6° Commissione (parere secondario), alla Commissione di Vigilanza (parere ex artt. 19ter e quater Regolamento). Nella relazione della proposta, oltre al riferimento alla sperimentazione cominciata con la legge 53/97, si richiamano espressamente le linee guida e gli obiettivi del PRS 1998-2000. Tra le modifiche apportate durante il processo legislativo, da segnalare l'attribuzione al Consiglio Regionale della competenza di ripartire il fondo -nonostante l'esiguità delle risorse-, originariamente assegnata alla Giunta. Si tratta di una delega di non poco conto, dato che la responsabilità di poter operare un controllo sui Programmi e sui progetti viene attribuita all'organo direttamente eletto dai cittadini: in questo senso, è legittimo parlare di un aumento potenziale di trasparenza delle procedure. L'approvazione della P. d. L. 402/1998 è data-

¹¹ I SEL individuati erano: Empolese/Val d'Elsa (FI), Valdarno aretino (AR), Val di Nievole (PT) e Alta Val d'Elsa (SI). Vedi Decisione della Giunta Regionale 14 Aprile 1997, n. 70 "Prs 1995-97 - Aggiornamento 1997 - Programma e Obiettivo Innovazione e Sviluppo - Piano Obiettivo SEL e Patti Territoriali - Individuazione dei SEL rappresentativi per la sperimentazione di PLS e indirizzi generali per l'attuazione".

ta 1° Luglio 1998: la promulgazione (L. R. 41/98) avviene il 29/07/1998, mentre l'entrata in vigore (pubblicazione sul BURT) è del 07/08/1998.

Dal punto di vista dei contenuti, la legge 41/98 stabilisce che i PLSS che essa favorisce e sostiene debbano presentare alcune caratteristiche essenziali: a livello strutturale, i PLSS devono consistere "in un insieme organico di interventi e di progetti d'investimento, idoneo a favorire lo sviluppo integrato dell'area o sistema locale interessato determinando altresì un incremento del lavoro e un miglioramento dei livelli di protezione ambientale" (Consiglio Regionale della Toscana, 1998, art. 2, par. 1), lett. a). Di particolare importanza, ai fini del presente lavoro, risulta essere la disposizione per cui i PLSS "[devono costituire] il risultato di un procedimento di concertazione tra enti locali, parti sociali e altri soggetti pubblici e privati, promosso con idonee forme di comunicazione pubblica" (*Ibidem*, art. 2, par. 1), lett. e). Tra le altre caratteristiche da presentare riportiamo:

- la fattibilità, dal punto di vista urbanistico, ambientale, tecnico-amministrativo, finanziario; la cantierabilità, entro sei mesi dalla presentazione; la realizzabilità, entro tre anni dall'erogazione dei contributi;
- la compatibilità, documentata, degli interventi con la disponibilità delle risorse del territorio e l'inclusione di obiettivi di protezione ambientale (secondo gli indirizzi del PRS in materia di Agenda 21);
- l'interessamento di un ambito territoriale pluricomunale e di una molteplicità di settori economici;
- la compartecipazione degli attori pubblici e privati al cofinanziamento degli interventi.

Ciascun PLSS deve inoltre presentare un soggetto incaricato del coordinamento e responsabile per l'attuazione. Se alla Giunta Regionale spetta il compito di specificare le forme e modalità di redazione dei programmi e di presentazione delle relative domande, un ruolo di assoluto primo piano viene svolto dalle Province, cui spettano i seguenti compiti: promuovere la formazione dei PLSS (anche su richiesta di altri soggetti pubblici o su proposta congiunta delle parti sociali a livello provinciale); coordinare e assistere il procedimento di concertazione; formalizzare i programmi (salvo quelli che assumono la forma di programmazione negoziata); provvedere alle iniziative di comunicazione pubblica (*Ibidem*, art. 3, par. 1), 2), 3).

L'individuazione delle aree o sistemi locali da incentivare deve avvenire entro il 28 Febbraio di ogni anno ad opera della Giunta Regionale, previa concertazione con le parti a livello regionale e sentite le province. In realtà, già a partire dal 1999, questa tempistica non sarà rispettata, mentre dal 2001 sarà introdotta una procedura di evidenza pubblica per la formazione dei PLSS (che spetta alle province): vedremo in seguito come questa modificazione abbia profondamente inciso sulla qualità dei procedimenti di concertazione.

I principali criteri stabiliti ai fini dell'individuazione e, successivamente, della selezione dei progetti presentati a valere del bando, sono i seguenti (*Ibidem*, art. 5, par. 2), lett. a), b), c):

- garantire l'equilibrio territoriale, con riguardo alle diverse forme di intervento straordinario attuate dalla Regione, ivi comprese le quote di co-finanziamento di programmi statali e dell'Unione Europea;
- perseguire la diffusione e la progressiva generalizzazione di esperienze di programmazione concertata a livello locale finalizzate prioritariamente all'incremento del lavoro, con riguardo sia al sostegno di sistemi di sviluppo debole sia al consolidamento dei sistemi trainanti [...], in un quadro di sostenibilità volto a determinare effetti di miglioramento dei livelli di protezione ambientale;
- valutare il grado di sviluppo dei processi di collaborazione interistituzionale e dei rapporti di dialogo sociale, quale indicatore di efficacia potenziale dell'intervento di sostegno da attuare¹².

La ripartizione del fondo regionale di sostegno, appositamente istituito nel bilancio di previsione, e dei contributi ai singoli progetti è annuale e prevede una preliminare istruttoria tecnica compiuta da un nucleo di valutazione (NURV) *ad hoc*. La ripartizione avviene nel rispetto di una tendenziale proporzionalità, soprattutto in riferimento alla rilevanza ai fini dello sviluppo integrato calcolata in relazione a: 1) il numero delle unità di lavoro aggiuntive prodotte dagli interventi; 2) l'indice di autofinanziamento; 3) l'indice di compartecipazione (rapporto investimenti privati/finanziamenti pubblici); 4) i livelli differenziali di protezione o di miglioramento ambientale determinati dagli interventi (*Ibidem*, art. 6, par. 4), lett. a), b), c), d).

Per riassumere, come è possibile evincere dall'analisi dei contenuti della legge 41/98, l'obiettivo primario di questo strumento ricade sullo sviluppo integrato delle aree e dei sistemi economici locali e sulle procedure di formazione dei programmi, che devono essere imperniate su procedimenti concertativi e sul dialogo sociale. In tema di sviluppo, oltre al continuo richiamo al criterio della sostenibilità ambientale (che si sostanzia attraverso la previsione di specifici indicatori di rilevanza, idonei alla misurazione della conservazione, del risparmio e del recupero delle risorse del territorio e della riduzione della pressione ambientale), l'obiettivo della legge è quello di incrementare i livelli occupazionali all'interno dei contesti interessati dagli interventi. I programmi, che devono poter essere rapidamente avviati ed implementati, devono inoltre promuovere un'evoluzione del territorio adeguata rispetto alle sue peculiarità e vocazioni economiche, ed equilibrata e rispettosa delle sensibilità e delle caratteristiche sociali e culturali della popolazione locale.

¹² Cfr. Consiglio Regionale della Toscana, 1998, art. 5, par. 2), lett. a), b), c).

In relazione al tema della concertazione, abbiamo già parlato del processo di *lesson drawing* che ha condotto all'interiorizzazione degli orientamenti comunitari in materia di partenariato e di dialogo sociale ed istituzionale: non sorprende, dunque, che l'obiettivo primario della legge sia quello di diffondere una vera e propria "cultura della programmazione concertata" a livello locale. A tal proposito, l'insieme delle attività che devono essere condotte ai fini della realizzazione dei propositi della legge è caratterizzato dal fatto di dover necessariamente derivare da procedure concertative.

Vedremo in seguito come queste disposizioni abbiano trovato o meno concreta applicazione: in particolare, abbiamo già accennato come l'individuazione delle aree e dei SEL da ammettere ai finanziamenti, che doveva essere la risultante di un processo concertativo condotto a livello regionale, sia stata successivamente condotta attraverso il ricorso a procedure di evidenza pubblica, fatto che ha inciso non poco sulla qualità della concertazione tra Regione e province.

2.2

La ricostruzione del *policy network*: analisi degli attori e delle loro interazioni

In questo paragrafo cercheremo di compiere una ricostruzione dei *policy network* che sono andati formandosi intorno ai tavoli della concertazione (Börzel, 1998): lo scopo è quello di delineare uno schema in grado di fare emergere i ruoli giocati dagli attori rilevanti, ovvero da quei soggetti che hanno ricoperto una parte fondamentale nell'ambito del percorso seguito dai processi di attuazione della legge 41/98.

La tipologia di *policy network* che appare più consona per descrivere i tavoli della concertazione è quella della *policy community*, che si caratterizzerebbe per: «un numero non eccessivamente elevato e stabile di attori, un sistema di relazioni continuative ed istituzionalizzate, la condivisione di un medesimo sistema di valori» (Giuliani, 2002, pp. 276-285). In una *policy community* «Il carattere consensuale delle interazioni che avvengono al suo interno è garantito dal riconoscimento reciproco e, soprattutto, dalle aspettative di stabilità e permanenza che favoriscono giochi a somma positiva» (Vecchi, 2001, p. 275).

Una caratteristica fondamentale che un *policy network* deve presentare, ai fini di una circolazione fluida delle idee e delle informazioni al suo interno, è la presenza di elevati livelli di fiducia reciproca tra gli attori: infatti, l'instaurarsi di un clima di fiducia favorisce uno sviluppo migliore dei confronti sui problemi, ovvero pone le basi per un superamento delle visioni partigiane in direzione dell'affermazione di soluzioni imperniate sul concetto di "interesse comune". Come vedremo nel prosieguo del lavoro, la concertazione tra gli attori di livello locale ha prodotto esiti migliori di quella di livello regionale e provinciale, spe-

cie all'interno delle realtà socioeconomiche maggiormente coese, dove si può ipotizzare l'esistenza di legami più stretti tra gli attori e di obiettivi maggiormente condivisi¹³.

Prima di passare ai risultati veri e propri dell'analisi è necessario fare una considerazione preliminare in relazione ai problemi legati all'individuazione ed alla legittimazione degli attori collettivi coinvolti dai PLSS. I PLSS presentano, nel complesso, *network* di attori piuttosto simili -da qui l'adozione dell'immagine della *policy community* per inquadrare la natura dei *network*-, generalmente composti da province, comuni, enti pubblici di varia natura, Camera di commercio, sindacati, Confcommercio, Confesercenti, Associazione Industriali, consorzi, rappresentanti di interessi vari, C.N.A., istituti bancari e di credito, cooperative. Come dovrebbe emergere dalle pagine successive, a fronte di sostanziosi incrementi numerici dei soggetti coinvolti nei PLSS, la tipologia degli interessi in gioco rimane pressoché invariata. Vedremo invece quanto la complessità della composizione del *network*, a livello numerico, influisca sul grado di conflittualità al suo interno. Infine, è stato possibile notare una forte continuità, negli anni, nel personale adibito alla gestione dei PLSS, all'assistenza tecnica e alla selezione dei progetti, anche quando queste attività sono state delegate a soggetti esterni all'amministrazione provinciale (agenzie di sviluppo, camere di commercio, ecc.).

Procediamo dunque alla classificazione degli attori, allo scopo di visualizzare sia la loro tipologia, sia il livello territoriale cui essi fanno riferimento (Vecchi, 2001, pp. 272-273).

| 2.1 TIPOLOGIA DEGLI ATTORI (1997-2002) | Livello dell'interesse | | | |
|--|------------------------|-----------|-------------|--------|
| | Nazionale | Regionale | Provinciale | Locale |
| DECISORI POLITICI | | | | |
| Assessori e Consiglieri Regionali | | X | | |
| Assessori provinciali | | | X | |
| Assessori e funzionari dei Comuni | | | | X |
| BUROCRATI/TECNICI | | | | |
| Tecnici ed esperti della Regione | | X | | |
| Tecnici e funzionari della Provincia | | | X | |
| RAPP. INTERESSI (SPECIALI/GENERALI) | | | | |
| Rappresentanti delle organizzazioni di categoria | X | X | X | |
| Istituti di formazione e ricerca | X | X | X | X |
| Istituti di credito | | X | X | X |
| Partiti Politici | | X | X | X |
| ALTRI | | | | |
| Privati | | X | X | X |

I soggetti sopra elencati rappresentano le tipologie di attori che hanno giocato un ruolo determinante all'interno dei procedimenti concertativi, soprattutto nella fase della progettazione dei PLSS: il livello dell'interesse territoriale coinvolto varia a seconda dei soggetti e della loro pretesa ad intervenire nei pro-

¹³ È il caso sia del SEL aretino che dell'area pistoiese: in quest'ultima realtà, il PLSS ha aperto la strada per la stipula di un Patto Territoriale.

cessi. La complessità del *network* -calcolata attraverso il prodotto tra numero degli attori e numero dei livelli territoriali- ci fornisce un risultato piuttosto elevato, coerentemente rispetto alla dimensione locale dei PLSS, secondo un assunto invalso nella letteratura in tema di concertazione (vedi par. 3.1)¹⁴.

Ma quali sono i ruoli che questi attori possono giocare attorno ai tavoli della concertazione? È possibile individuare alcune funzioni chiave associate ai diversi ruoli che gli attori possono ricoprire: le riportiamo nella tabella di seguito.

| Ruolo | Funzione |
|---------------|---|
| Promotore | Promuove l'avvio del processo decisionale o di quello di attuazione |
| Regista/pivot | Mantiene operativo il network attraverso un lavoro di orientamento e di direzione |
| Oppositore | Disturba o si contrappone all'attività del network |
| Mediatore | Contribuisce alla promozione di una visione comune delle problematiche e delle soluzioni in gioco |
| Guardiano | Regola l'immissione delle risorse strategiche |
| Filtro | Si fa promotore degli interessi altrui al tavolo di concertazione |

2.2
ELENCO DELLE
FUNZIONI
ASSOCIATE AI
DIVERSI RUOLI
RICOPRIBILI DAGLI
ATTORI

Vedremo oltre *chi* abbia giocato *quale* ruolo attorno ai tavoli di concertazione avviati in seguito all'attuazione della legge 41/98.

Osserviamo invece come possano suddividersi, per categorie più ampie, i diversi attori a livello provinciale: la tabella fornisce un quadro generico relativo alla presenza o meno di alcune tipologie di attori ai tavoli della concertazione¹⁵.

| Soggetti | Pubblici | Privati | Misti | Altro |
|---------------|----------|---------|-------|-------|
| Provincia | | | | |
| Siena | X | X | X | X |
| Pisa | X | X | | X |
| Livorno | X | X | X | X |
| Lucca | X | X | | X |
| Firenze | X | X | X | X |
| Arezzo | X | X | X | X |
| Pistoia | X | X | X | X |
| Prato | X | X | X | X |
| Grosseto | X | X | | X |
| Massa Carrara | | | | |

2.3
SUDDIVISIONE DEI
SOGGETTI PER
PROVINCIA
(1997-2002)

Una volta definito l'insieme e delineate le caratteristiche e le funzioni dei vari attori, è necessario passare all'analisi delle loro interazioni. Particolare attenzione sarà dedicata, coerentemente con la struttura e le finalità del presente lavoro, al momento della concertazione e del dialogo sociale: sarà in questo senso interessante verificare l'aderenza della realtà alle disposizioni della norma e, in generale, ai principi che ispirano l'intera programmazione regionale. Ricostruiamo, dunque, il complesso delle interazioni che ha caratterizzato la fase di attuazione della legge 41/98. Per

¹⁴ Il prodotto è calcolato come segue: 10 (n. tipologie di attori) * 4 (n. livelli territoriali) = 40.

¹⁵ Da segnalare l'assenza, nel periodo considerato, della Provincia di Massa Carrara.

ciascuna annualità in cui la legge ha trovato attuazione, l'analisi cercherà di far venire alla luce i seguenti aspetti: 1) la definizione delle problematiche riscontrate dagli attori e le eventuali modificazioni occorse nel tempo; 2) la percezione, da parte degli attori, della posta in gioco; 3) gli obiettivi specifici degli attori, anche in rapporto agli obiettivi generali; 4) le risorse impiegate; 5) la percezione, da parte degli attori, dei processi decisionali e dei modi in cui questi ne hanno condizionato il comportamento. Laddove emergeranno considerazioni particolarmente rilevanti, in riferimento al tema della concertazione e della programmazione negoziata, queste saranno messe in evidenza attraverso l'impiego del corsivo.

Procediamo ad una suddivisione degli eventi sulla base delle annualità di riferimento (1997-2003)¹⁶.

1997 - Come già accennato in precedenza, nel 1997 parte la sperimentazione di una legge regionale di incentivazione allo sviluppo locale: in questa prima fase, il ruolo degli assessori e dei consiglieri regionali è quello di promotori sia della politica sia dei procedimenti concertativi. Una volta selezionate le aree di intervento, il ruolo dei decisori politici di livello regionale si trasforma in quello di regista/pivot, mentre spetta ai funzionari ed al personale tecnico amministrativo della Regione il ruolo di guardiano (controllo delle risorse). Le province svolgono una parte meno centrale, investendo un minimo di risorse proprie e facendosi soprattutto portatrici di interessi altrui presso il tavolo di concertazione: in particolare, esse fungono da filtro tra quelle che sono le esigenze e gli interessi del territorio e quelle che sono le scelte dei decisori politici a livello regionale. Nella successiva fase di formazione dei PLSS, il ruolo dei decisori politici a livello regionale continua ad essere quello di regista, mentre ai funzionari ed ai tecnici della Regione è assegnato un controllo puramente amministrativo sugli stati di avanzamento dei lavori e di gestione della distribuzione delle risorse assegnate ad ogni singolo progetto (controllo micro). Passano ai tecnici delle province i compiti di selezione dei progetti, di gestione e monitoraggio delle risorse e dei tempi necessari per l'implementazione dei processi (controllo macro). I rappresentanti degli interessi si configurano quali beneficiari dei contributi assegnati: essi puntano pertanto alla promozione di progetti realizzabili in tempi brevi e secondo gli obiettivi previsti, nell'ottica di ottenere un rifinanziamento -una sorta di premialità- attraverso l'assegnazione di risorse aggiuntive o delle somme residuali. Focalizzando l'attenzione sulle province, è possibile vedere come esse giochino un triplice ruolo di (1) filtro degli interessi locali, (2) gestore nella fase di selezione dei progetti e (3) mediatore tra interessi locali e Amministrazione Regionale.

¹⁶ La ricostruzione degli eventi è operata attraverso la rielaborazione delle informazioni emerse dalla documentazione ufficiale prodotta dalla Regione Toscana e attraverso l'integrazione delle indicazioni fornite, mediante questionario, da alcuni testimoni privilegiati.

Non tutte le province hanno svolto queste funzioni attraverso le stesse metodologie e avvalendosi degli stessi mezzi. La provincia di Siena ha, ad esempio, fatto una scelta particolare, avendo affidato la gestione dei PLSS ad un soggetto esterno, l'Eurobic Toscana Sud. Essa ha pertanto introdotto un ulteriore attore, con funzioni di filtro di livello differente, ovvero fungente da interfaccia tra gli interessi dell'amministrazione provinciale e quelli dei Comuni del SEL. *La fase concertativa ha riguardato prevalentemente il momento della preselezione dei progetti*: i rappresentanti dei sei comuni del SEL hanno avuto la tendenza a puntare di ottenere il maggior numero di risorse per i loro progetti, *non avendo l'abitudine a vedere la programmazione in un'ottica di sviluppo territoriale concertato*. La presenza delle rappresentanze sindacali, delle organizzazioni padronali o di categoria e la presenza forte del Monte dei Paschi, almeno in questa prima fase, da l'idea del volume degli scambi relazionali e della quantità di interessi diversi, nella maggior parte dei casi contrapposti, presenti nel *network* analizzato. La realtà fiorentina ha invece fatto registrare un ruolo molto importante della Camera di Commercio, la quale è risultata essere il vero soggetto gestore del PLSS: la fase di concertazione ha riguardato il primo momento della definizione delle priorità di intervento, mentre nella selezione dei progetti e nella formazione del PLSS si è ricorsi ad una procedura a bando. Per quanto riguarda Pistoia deve essere fatto un discorso a parte. I risultati della concertazione hanno infatti portato alla stipula di un Patto Territoriale: la presenza di un settore trainante dell'economia, la florovivaistica, ha ridotto notevolmente la conflittualità tra gli attori, i quali si sono mossi secondo una comunione di intenti che ha portato a superare il PLSS ed alla scrittura del Patto Territoriale. Questo risultato non è peraltro da considerarsi scontato: la numerosità degli attori era comunque elevata (si tratta di un SEL comprendente undici comuni), con i vari tavoli che hanno visto inoltre la presenza di tutti i sindacati, della Camera di Commercio e delle associazioni degli agricoltori. Una scelta ancora diversa è stata quella compiuta dalla provincia di Arezzo, che si è occupata in prima persona della fase di selezione ed istruttoria dei progetti, mantenendo per sé il ruolo di soggetto gestore dei PLSS e abbassando conseguentemente la complessità del *network*: questa scelta non le ha comunque evitato di riscontrare le problematiche generali affrontate dalle altre province, legate in particolar modo alla esiguità delle risorse economiche ed alla accettazione di nuove logiche programmatiche.

1998 - Il primo anno della L.R. 41/98 vede Amministratori e Consiglieri Regionali ricoprire sostanzialmente lo stesso ruolo che avevano avuto nella sperimentazione dell'anno precedente: il loro compito viene semplificato dall'esperienza acquisita e dal compimento di un primo rodaggio. Differenze più marcate si hanno rispetto al ruolo delle province, le quali, già nella fase di definizione delle politiche, e poi in quella di scelta delle aree di intervento, abbandonano il ruolo di filtro per ricoprire quello di portatore di

interessi propri, ruolo che a sua volta viene abbandonato in seguito alla definizione delle aree e dei SEL soggetti all'intervento. Tutte le province coinvolte svolgono questo tipo di attività ai tavoli della concertazione con l'amministrazione regionale, mentre giocano il ruolo di regista a livello sub provinciale, attraverso le azioni di animazione territoriale ed i tavoli di concertazione avviati per ogni singolo SEL. I *network* di relazioni che si instaurano attorno ai tavoli diventano sempre meno conflittuali e più collaborativi: tuttavia, è l'opportunità di accedere ad un finanziamento a far sì che gli attori accettino le procedure della concertazione, considerata ancora come "un male necessario" (fatto che allontana notevolmente, almeno per questa fase, la realtà dagli obiettivi originari della legge 41/98). Le amministrazioni provinciali ricoprono, inoltre, un ruolo di mediazione tra gli interessi dei SEL che hanno già avuto un finanziamento e quelli che ne sono rimasti fuori: in questa ottica può essere riletto il rifinanziamento di alcuni progetti dell'anno precedente con un fondo istituito appositamente dall'Amministrazione Regionale su pressione delle Province. Il 1998 è inoltre l'anno in cui vengono prodotti più documenti conclusivi (uno per ogni SEL), tra i quali due protocolli di intesa. Un caso particolare è rappresentato dalla provincia di Arezzo, che grazie ad una sostanziale uniformità dal punto di vista delle condizioni socioeconomiche del territorio e ad una zonizzazione in SEL con un numero basso di comuni, presenta un'attitudine alla concertazione molto maggiore rispetto alle altre province.

1999 - Il 1999 è l'anno in cui si assiste alla messa a regime degli interventi finanziati attraverso la L.R. 41/98. Il ruolo ricoperto dai decisori politici regionali tende ad essere maggiormente di indirizzo politico: da qui *un aumento diffuso della conflittualità*, con frequenti attacchi degli oppositori (partiti politici, portatori di interessi) rispetto alle linee strategiche scelte e con il progressivo instaurarsi di relazioni contrastanti anche tra i tecnici, i dirigenti ed i funzionari dell'Amministrazione Regionale, specie in ordine alla gestione delle risorse e alle proposte di modifica dei criteri di assegnazione delle stesse e di selezione dei programmi. Le richieste di modifica provengono inoltre dalle province e, più in generale, dall'insieme degli *stakeholders* (rappresentati dalle associazioni di categoria, dei sindacati, dei partiti politici, degli istituti di formazione e di ricerca, delle imprese più grandi presenti sul territorio). Il 1999 è anche *l'ultimo anno in cui si ha una fase di concertazione tra l'amministrazione regionale e le amministrazioni provinciali nella quale si definiscono preventivamente i SEL*. Il ruolo delle province rimane sostanzialmente inalterato: come abbiamo già detto, rileva piuttosto la comparsa di nuovi soggetti, come i partiti di opposizione (che criticano le scelte dell'Amministrazione Regionale e pressano le Amministrazioni provinciali ad avere più peso) e le Comunità Montane (che richiedono di poter partecipare all'assegnazione delle risorse come soggetti unici e senza mediazione, in evidente competizione con le province). Se

da un lato *aumenta la complessità dei network*, dall'altro si semplificano i rapporti al loro interno dal punto di vista della gestione, specie all'interno dei PLSS avviati in SEL omogenei: in generale, *la cooperazione tra i comuni dello stesso SEL diventa più assidua*, mentre si finanziano due PLSS presentati congiuntamente da due province diverse¹⁷.

2000 - Nel 2000 la legge non trova applicazione: i motivi possono essere rintracciati sia in relazione al passaggio di legislatura (l'Amministrazione uscente avrebbe voluto evitare di condizionare la programmazione del nuovo governo regionale), sia in ordine a quell'aumento di conflittualità, a livello regionale, registrato a partire dall'anno precedente. La presenza di nuovi attori e l'intervento di diversi interessi, contrastanti tra loro, *porterà il nuovo decisore regionale a rivedere la politica*, a studiare nuovi ambiti e nuovi strumenti di applicazione della legge, che comunque rimane in vigore inalterata.

2001 - Si ricomincia con l'applicazione concreta della L.R.41/98. Le modifiche, però, sono tante. Dal punto di vista dei procedimenti concertativi, gli orientamenti sono nettamente differenti. *Sparisce la fase di definizione dei SEL, che non spetta più alla Giunta Regionale di concerto con le province*: i SEL vengono infatti selezionati in seguito ad una procedura a bando. In questo modo, le risorse vengono "spalmate" su più progetti (quindi ne diminuisce l'ammontare per progetto), i quali aumentano considerevolmente di numero (vedi par. 2.4). In questo contesto, il ruolo delle province diventa sempre più centrale: sono queste ultime a trattare direttamente con l'Amministrazione regionale la distribuzione delle risorse, quindi, accanto al classico ruolo di filtro, ne assumono uno di guardiano, mentre vedono aumentare la loro responsabilità nella regia del processo. A livello regionale, acquista peso il ruolo del Nucleo Regionale di Valutazione, cui spetta la fase di istruttoria e valutazione dei progetti e dei PLSS presentati. I Comuni (soprattutto quelli di dimensioni più piccole), si concentrano su interventi di tipo strutturale, mentre aumentano, in generale, i contrasti tra i rappresentanti dei SEL e quelli delle Amministrazioni Provinciali. Anche se gli attori hanno maturato una certa abitudine alla programmazione congiunta (risultato positivo), *si assiste tuttavia ad una generale diminuzione del numero dei tavoli di concertazione: la concertazione a livello regionale si limita ad un semplice contraddittorio*, mentre i Comuni e le province tendono ad attingere sempre di più al parco progetti. Aumenta, invece, il peso di nuovi *stakeholders*: le Università ed i centri di ricerca diventano soggetti beneficiari dei contributi, mentre si registra una più forte presenza delle agenzie di sviluppo (con

¹⁷ La collaborazione interprovinciale si limita al momento della preselezione e dell'istruttoria, mentre si hanno una fase di gestione dell'implementazione e una fase di verifica degli investimenti realizzati fatta in maniera "canonica", ovvero da ogni singola Amministrazione all'interno del suo territorio.

ruolo sia di soggetti gestori che di beneficiari finali dei contributi), dovuta al fatto che le Amministrazioni provinciali si orientano progressivamente verso la delega, a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, della gestione dei PLSS.

2002 - L'esperienza dell'anno precedente porta le Amministrazioni provinciali a presentare dei PLSS sempre più corposi per risorse richieste, per numero di interventi, per numero di soggetti interessati; quasi tutte le province ricorrono a consulenze esterne per la stesura dei programmi. Tutto questo comporta un aumento nell'estensione dei *network*, specie in considerazione di un maggior coinvolgimento di soggetti privati: questi ultimi vengono interessati sia direttamente, attraverso la concessione di contributi, che indirettamente, attraverso il finanziamento di aree ad insediamento produttivo. Nonostante l'incremento numerico dei progetti e degli attori, la tipologia di questi ultimi non muta nella sostanza. L'esperienza della concertazione, soprattutto tra i soggetti pubblici, porta ad *un ulteriore consolidamento delle esperienze di procedure concertative*: sono sempre più numerosi i patti territoriali che vanno ad incidere sulle stesse aree SEL in cui sono già stati implementati dei PLSS. Tutte queste componenti vanno a facilitare il ruolo delle province, le quali, pur mantenendo i compiti di promotore e di filtro, vedono notevolmente semplificato il loro lavoro di regia, soprattutto per il passaggio da relazioni di tipo conflittuale a *relazioni maggiormente cooperative tra i comuni dello stesso SEL*.

2003 - Per l'annualità 2003 la selezione dei progetti è avvenuta attraverso il ricorso alla graduatoria del bando 2002: non è pertanto possibile offrire una nuova panoramica degli attori e delle loro interazioni.

Proviamo a schematizzare i diversi ruoli assunti, negli anni, dalle categorie di attori sopraccennati. Laddove gli attori si trovano a ricoprire ruoli uguali, si tenga presente il diverso livello territoriale cui essi afferiscono.

| 2.4 I RUOLI RICOPERTI DAGLI ATTORI PER CIASCUNA ANNUALITÀ | Attore | Anno | | | | |
|---|--------|----------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 |
| Decisori politici Reg. | | Promotore Regista | Promotore Regista | Promotore Regista | | |
| Decisori politici Prov. | | Filtro Mediatore | Beneficiario Filtro | Filtro Mediatore | Filtro Regista | Filtro Regista |
| Tecnici Reg. | | Guardiano Gestore | Guardiano Gestore | Gestore Guardiano | Guardiano | Guardiano |
| Tecnici Prov. | | Gestore | Gestore | Gestore | Guardiano Gestore | Guardiano Gestore |
| Rappresentanti interessi vari e privati | | Beneficiari | Beneficiari | Beneficiari Oppositori | Beneficiari Oppositori | Beneficiari Oppositori |
| Agenzie sviluppo | | | | Beneficiari Gestore | Gestore | Gestore |

Quali conclusioni trarre dal riepilogo delle forme assunte dai processi di promozione, formazione ed attuazione dei PLSS in questi anni di applicazione della legge 41/98, specie dal punto di vista della concertazione?

A livello generale, è possibile individuare alcune tendenze generali, alcune -per così dire- “traiettorie”, che possono consentire di ricavare degli spunti di riflessione. Facendo un confronto tra i riscontri emersi in relazione alle annualità 1997 e 2002 è possibile cogliere significativi mutamenti. A fronte di un aumento della propensione alla concertazione a livello locale e della qualità dei procedimenti concertativi, sintomo di un lento ma progressivo sedimentarsi di una cultura della programmazione negoziata, è possibile parimenti notare un incremento della conflittualità tra i diversi livelli di governo coinvolti (locale, provinciale, regionale). Per dirla in altri termini, la concertazione e la cooperazione tra i diversi attori coinvolti sono state maggiori all'interno di *network* afferenti a realtà omogenee dal punto di vista socioeconomico e, in generale, a livello sub provinciale e di SEL. Sembra invece progressivamente peggiorato, in seguito all'introduzione di procedure di evidenza pubblica per la selezione dei progetti, il rapporto tra Amministrazione Regionale e province, soprattutto in relazione al crescente peso assunto da queste ultime dal punto di vista della gestione delle risorse. La concertazione a livello regionale è risultata dunque penalizzata, mentre si sono rafforzate le identità locali, grazie anche ad una massiccia partecipazione di nuove tipologie di attori operanti sul territorio (Comunità montane, Università, centri di ricerca, soggetti privati). Da questo punto di vista, sembra inoltre possibile affermare che non esiste una relazione diretta tra complessità (numerica) dei *network* e i livelli di conflittualità tra gli attori coinvolti: la conflittualità aumenta, piuttosto, in relazione alla configurazione che vanno assumendo i ruoli degli attori e, di conseguenza, il complesso delle loro interazioni. Ad esempio, una volta che gli interventi programmati tra il 1997 e il 1998 sono entrati a regime, la pretesa dei decisori politici di livello regionale di “indirizzare” maggiormente l'andamento dei processi di formazione dei nuovi PLSS ha determinato un inasprimento nei rapporti con le province (nel loro triplice ruolo di promotore-gestore, filtro e mediatore), la protesta degli attori di natura “tecnica” (dirigenti e funzionari) e l'entrata sulla scena di nuovi soggetti (ad esempio i partiti politici, sia quelli di governo -spinti dalle pressioni provenienti dai livelli inferiori- sia quelli dell'opposizione). Infine, da notare come le province abbiano progressivamente delegato i loro compiti di gestione a soggetti esterni, anche in considerazione di una oggettiva mancanza di competenze all'interno delle loro strutture amministrative. Nel prossimo paragrafo cercheremo di inquadrare in maniera più organica le impressioni di alcuni testimoni privilegiati, ai quali è stato sottoposto un questionario relativo alla legge 41/98.

2.3

I dati emersi dal questionario sottoposto ad alcuni testimoni privilegiati

Fino a questo momento, l'analisi della legge 41/98 è stata condotta attraverso il ricorso ai dati emersi dalla documentazione prodotta in relazione ai PLSS ed alla rielaborazione dell'insieme delle informazioni che è stato possibile ottenere presso gli attori coinvolti nella loro formazione ed attuazione. In questo paragrafo, sarà dedicata particolare attenzione ai dati emersi dalle interviste effettuate presso alcuni testimoni privilegiati, al fine di far venire alla luce quelle informazioni altrimenti non reperibili in alcun documento. La selezione dei testimoni da intervistare è ricaduta sostanzialmente su due tipologie di soggetti: da un lato i decisori politici, dall'altro gli attori che hanno svolto funzioni di rappresentanza e/o di gestione dei PLSS (che per comodità abbiamo definito "tecnici"). Per quanto riguarda i decisori politici, sono stati privilegiati gli assessori afferenti al settore della programmazione economica nonché referenti politici dei PLSS: nei casi in cui è stato possibile, sono stati intervistati, oltre agli assessori in carica al momento, quelli che erano in carica durante le annualità prese in considerazione. Nella scelta dei "tecnici", sono stati interpellati sia funzionari dipendenti da enti pubblici, sia soggetti operanti presso gestori esterni alla pubblica amministrazione.

È possibile offrire una traccia generica del questionario impiegato per raccogliere le informazioni: si tenga presente che le domande sono state concepite in maniera tale da facilitare risposte ampie, ovvero in modo da lasciare spazio alle impressioni degli intervistati.

Box 2.1

LA TRACCIA DEL QUESTIONARIO

Quesiti

- Il/i programma/i in oggetto è/sono ad oggi terminato/i?
- Gli obiettivi stabiliti in sede di programmazione sono stati raggiunti? Sono state effettuate delle verifiche durante l'implementazione?
- È stato centrato l'obiettivo di diffondere una cultura della programmazione concertata a livello locale?
- Come si è modificato il modello di *governance* a livello locale? In positivo o in negativo?
- Come potrebbe essere migliorato questo strumento di programmazione?

Le risposte offerte dai soggetti intervistati sono rielaborate in forma di commenti aggregati, suddivisi per tema, al fine di facilitare un'analisi più puntuale del panorama delineato dalle risultanze del questionario. In questa sede, l'attenzione è rivolta agli esiti prodotti dalla legge 41/98 considerati nel loro insieme: sarà pertanto offerta una rapida panoramica degli aspetti positivi, degli elementi di debolezza e delle proposte di rinnovamento emersi dalle interviste effettuate. Il fine ultimo è

quello di far emergere i riscontri positivi e le conseguenze non desiderate di questo strumento.

Esiti positivi - Dal punto di vista dei risultati positivi ottenuti dall'attuazione della legge, quasi tutti gli intervistati sottolineano come gli obiettivi dei diversi PLSS, per ciò che concerne le realizzazioni prospettate, siano stati sostanzialmente raggiunti. Questo dato non deve però essere letto nei termini di un processo coerente rispetto alle strategie di un modello di sviluppo integrato. In altre parole, sono stati più facilmente raggiunti gli obiettivi a livello di progetto, mentre qualche difficoltà è stata riscontrata a livello di piano/programma. Da questo punto di vista, in risposta al quesito relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi posti in sede di programmazione, gli stessi testimoni privilegiati intervistati si sono espressi in termini positivi in relazione alla formazione e all'andamento dell'implementazione dei diversi progetti, e non dei programmi nel loro insieme, dando quasi per scontata la coerenza interna dei PLSS. Ad esempio, per quanto concerne la realtà della provincia di Arezzo è stato fatto notare come «Per quanto riguarda i risultati raggiunti dai PLSS implementati, non esistono fattori di fallimento: gli obiettivi prefissi sono stati in tutti i casi centrati e per alcuni progetti sono stati addirittura superati [...]».

Come emergerà nel prossimo paragrafo, non è semplice valutare se l'obiettivo di favorire uno sviluppo integrato a livello di territorio sia stato raggiunto o meno, dato che l'eterogeneità dei progetti presentati anche nell'ambito di un medesimo PLSS scoraggerebbe la realizzazione di una vera e propria valutazione di impatto economico. È pertanto opportuno, a nostro avviso, tenere distinti i due livelli, quello di progetto e quello di programma, in maniera tale da riuscire a far risaltare i punti di forza e gli elementi di criticità dei PLSS nel loro complesso.

Tra gli aspetti positivi della legge 41/98 messi in evidenza dai soggetti intervistati rileva, inoltre, il fatto che, a fronte di risultati complessivi comunque inferiori rispetto alle aspettative, essa sia comunque riuscita ad infondere una spinta decisiva verso la diffusione di un nuovo "metodo di lavoro". Nonostante molte e notevoli lacune, la legge 41/98 sembra aver in qualche modo raggiunto il suo obiettivo, ovvero una maggiore diffusione della cultura della programmazione negoziata: la concertazione, come procedimento attraverso cui definire la programmazione, è infatti passata dall'essere semplicemente considerata quale "male necessario" (da affrontare per ottenere risorse), ad essere inquadrata quale modalità di interazione strategica da promuovere e migliorare. Citando un brano di un'intervista effettuata presso alcuni funzionari della Provincia di Pistoia (cit.) «Vorrei far notare come, con qualche deludente eccezione, la L.R. 41/98 sia riuscita nel suo obiettivo di far prendere coscienza ai soggetti pubblici e privati ed alle associazioni di categoria, del ruolo fondamentale della concertazione nella programmazione dello sviluppo locale».

Ancora, dall'assessorato alle attività produttive della Provincia di Pisa e dall'Ufficio Programmazione della Provincia di Prato si fa notare come (cit.) «La legge regionale 41/98 risulta avere a tutt'oggi un ruolo importante e ciò è, tra l'altro, dimostrato dall'intenso utilizzo dello strumento [...]. Attraverso queste procedure si è data la possibilità a vari soggetti pubblici e privati di ricevere finanziamenti per progetti validi, con un'importante ricaduta sul territorio provinciale. La presentazione dei PLSS si è avuta dopo una lunga fase di negoziazione che ha portato ad un alto livello di concertazione, frutto di un'analisi condivisa da parte dei soggetti portatori di interessi sul territorio di quelli che sono i problemi riguardanti il territorio stesso».

Anche il fatto che la legge 41/98 garantisca un finanziamento per lo sviluppo dei territori al di fuori dell'Obiettivo 2 è commentato con soddisfazione: dalla Provincia di Arezzo si sostiene infatti che (cit.) «La caratteristica che rende unico lo strumento è data dal fatto che esso prescinde dalla zonizzazione Docup e che va quindi ad incidere sui territori esclusi dall'Obiettivo 2».

Criticità - Fino a questo punto, dunque, sono stati sottolineati gli aspetti positivi della legge 41/98: passiamo adesso all'analisi delle criticità rilevate. Ciò che è mancato, specie a partire dal 2001, è stato il raccordo tra province e Regione, soprattutto in relazione alla fase di definizione *ex ante* di alcuni aspetti salienti della programmazione. Come emerge direttamente dalle informazioni rilevate da alcune delle interviste effettuate (cit.) «La legge presenta notevoli caratteristiche da valorizzare [...] per funzionare al meglio avrebbe bisogno di una maggiore elasticità e di un'accentuazione del valore delle procedure di negoziazione [...] Si ritiene comunque necessario un momento di concertazione tra la Regione e le province della Toscana in fase di definizione delle priorità di intervento sul territorio¹⁸».

E ancora (cit.): «La fase che è completamente mancata è stata quella di un momento di incontro tra l'Amministrazione Regionale e le Amministrazioni Provinciali: unico momento di incontro è stato il contraddittorio con ogni singola provincia e il NURV [...]: un po' poco per uno strumento che ha dimostrato la capacità di mettere in comunicazione tra di loro enti che a stento si conoscevano¹⁹».

È stata inoltre riscontrata, da alcuni attori rilevanti, una certa confusione tra gli strumenti di programmazione operanti a livello regionale, cosa che si è ripercossa necessariamente anche a livello locale.

Un ulteriore aspetto critico ha riguardato alcune fondamentali carenze strutturali palesate da una gestione di livello locale

¹⁸ Sintesi dei risultati emersi dalle interviste effettuate presso alcuni funzionari della Provincia di Firenze.

¹⁹ Sintesi dei risultati emersi dall'intervista con l'Assessore alle Attività Produttive della Provincia di Siena.

degli interventi: ecco cosa emerge dalle esperienze vissute nelle aree di Pisa e Firenze: (cit.) «Le province si sono trovate ad essere investite di un compito per cui non erano preparate: la delega data dalla Regione, in presenza di scarsità di risorse, è vista come uno scaricarsi dei compiti più difficili, legati alla ricerca di un accordo tra le diverse esigenze delle realtà locali. I maggiori problemi riscontrati nella fase preparatoria dei PLSS, che ha visto impegnata l'Amministrazione Provinciale nell'organizzazione, anche logistica, dei tavoli di concertazione, sono dovuti ai conflitti di interesse ed alle diverse esigenze manifestate da Comuni di dimensione diversa: in genere ci siamo trovati di fronte a forti contrapposizioni tra i Comuni più grandi e quelli più piccoli, alla cronica carenza di risorse umane e ad una scarsa partecipazione dei privati».

Infine, un altro elemento di criticità è emerso in relazione ai tempi ristretti concessi alla fase di concertazione ed alla formazione dei programmi, oltre che in ordine alla mancata corrispondenza tra la durata complessiva dei PLSS e la pubblicazione annuale dei bandi. Come rilevato da alcuni soggetti intervistati: (cit.) «Io non parlerei di programmazione in riferimento alla legge 41/98, in quanto la ristrettezza dei tempi tra la pubblicazione dei bandi e la presentazione delle domande raramente permette di andare oltre la soluzione dei problemi più immediati. Lo stesso discorso vale per la concertazione, che è possibile solo se i soggetti vengono interpellati sul piano programmatico e non su problemi sentiti nell'immediato e su progetti che necessitano di un breve tempo di realizzazione. Uno dei problemi principali riscontrati dalla provincia di Prato riguarda il fatto che a fronte di una durata triennale dei PLSS si richiede ogni anno la presentazione di domande per l'ammissione a finanziamento dei singoli progetti, cosa che sfasa in alcuni casi l'idea stessa di programmazione».

In sintesi, le criticità più spesso sollevate dai testimoni privilegiati hanno a che fare con:

- 1) una scarsa concertazione a livello regionale;
- 2) una sostanziale confusione tra gli strumenti della programmazione operanti a livello regionale;
- 3) una diffusa mancanza di competenze, a livello locale, in relazione alla promozione ed alla gestione dei PLSS;
- 4) un'eccessiva ristrettezza nei tempi concessi alla concertazione ed alla formazione dei programmi.

Proposte di modifica - Cerchiamo di vedere che tipo di proposte sono emerse per ovviare alle problematiche sopraccennate. Oltre alle proposte di miglioramento del momento della concertazione tra la Regione e le province, da molti considerata la *conditio sine qua non* per il raggiungimento degli obiettivi della legge, alcune indicazioni avanzate puntano al perfezionamento del raccordo tra la legge e gli altri strumenti di programmazione, regionali e sub regionali. Si fa allo-

ra riferimento, ad esempio, al Patto per lo Sviluppo Locale quale strumento generale da impiegare per la programmazione sull'intero territorio regionale; oppure si propone l'adozione di un Testo unico sullo sviluppo locale.

Altre proposte di modifica hanno a che fare con la tempistica della concertazione e della formazione dei PLSS, che dovrebbe essere più dilatata al fine di innalzare la qualità delle procedure concertative. Molta importanza è inoltre attribuita al prolungamento a tre anni della validità delle domande presentate e all'aumento di elasticità dello strumento²⁰. Infine, notevole rilievo è dato alla dimensione dei SEL ed alla necessità di una loro ridefinizione ed istituzionalizzazione, finalizzata ad una loro partecipazione diretta ai tavoli della concertazione.

Come è possibile notare, si tratta di proposte di modifica che si indirizzano verso soluzioni concrete ai problemi reali incontrati durante le fasi di applicazione. Per il taglio generale che abbiamo inteso dare al presente lavoro, dobbiamo tuttavia rilevare come sia emerso un notevole scarto tra i propositi che la legge si prefiggeva di realizzare in materia di concertazione e la realtà dei fatti. Di cruciale importanza è risultato l'abbandono della concertazione tra il livello regionale e quello provinciale nella delicata fase della formazione dei PLSS, a favore di un andamento più veloce dei processi decisionali: questa scelta si è tradotta, per bocca stessa dei testimoni privilegiati, in una maggiore efficienza della spesa in rapporto ai tempi di realizzazione degli interventi, ma ha anche fortemente penalizzato i momenti di confronto e di dialogo tra gli attori coinvolti. Come rilevato da alcuni funzionari della Provincia di Arezzo: (cit.) «[...] la progettazione e la programmazione delle politiche implementate attraverso lo strumento dei PLSS vengono definite attraverso procedure negoziali. Quest'ultima caratteristica è passata in secondo piano dal 2001, anno in cui si è passati a procedure di evidenza pubblica per la selezione dei progetti da approvare: questa scelta, pur snaturando in parte la legge ed irrigidendone le procedure di attivazione e selezione, ha permesso di raggiungere notevoli risultati in termini di velocità della spesa e di realizzazione dei progetti».

Inoltre, la sostanziale assenza di un coordinamento di livello superiore ha innescato logiche di interazione di scarso respiro, tra soggetti operanti in contesti più o meno limitati. Deve anche essere letto in questo senso il massiccio ricorso alla "logica del parco progetti", che se da un lato ha stimolato un miglioramento delle capacità progettuali dei soggetti di livello locale (specie i piccoli Comuni), dall'altro non ha contribuito all'interiorizzazione del principio della programmazione negoziata, che spesso si è tradotto in una strategia di alleanze *contro* altri attori piuttosto che in una prospettiva di sviluppo

²⁰ Può dunque leggersi in questo senso il riutilizzo della graduatoria del 2002 anche per l'annualità 2003.

integrato. Secondo un rappresentante del Circondario della Val di Cornia: (cit.) «Trovo che la legge 41/98 sia una legge molto avanzata per tutto quello che prevede. La sua interpretazione, però, è stata declinata in maniera molto restrittiva cosicché la sua applicazione concreta ha piegato uno strumento innovativo ad una pratica vecchia: in molti casi, l'obiettivo principale è stato la velocità della spesa».

Come dovrebbe emergere chiaramente, la realtà testimonia uno scarto continuo tra i contenuti dei documenti di programmazione e l'implementazione concreta dei loro propositi. Il carattere non lineare del *policy making* determina infatti una situazione per cui l'attribuzione di una logica ad una politica può avvenire soltanto retrospettivamente, in seguito alla conclusione della sua implementazione, che le assegna una particolare fisionomia.

Questo dato di fatto non deve tuttavia fungere da alibi per un abbandono di una prospettiva ambiziosa quale quella di una programmazione concertata diffusa a tutti i livelli territoriali: deve piuttosto spronare la Regione, le province, le parti economiche e sociali e, in generale, l'insieme degli *stakeholders*, ad ovviare il più efficacemente possibile alle problematiche più rilevanti che sono emerse in questi primi anni, per orientare in maniera maggiormente mirata le strategie per il futuro. Si tratta, cioè, di "trarre conoscenza" (WEISS 1978) da quel "processo di apprendimento" che dovrebbe consentire alle istituzioni di migliorare le loro *performances*, ovvero le loro capacità di governo (Radaelli, Dente, 1995)²¹.

2.4

Le risorse mobilitate e il problema della coerenza interna dei PLSS

Nel presente paragrafo l'attenzione ricade sui risultati, in termini di progetti avviati, conseguiti dalla legge 41/98 in questi anni di applicazione delle sue disposizioni²². L'obiettivo è quello di verificare quanto gli interventi finanziati siano stati effettivamente concepiti in un'ottica di sviluppo integrato, ovvero quanto realmente contribuiscano a produrre effetti di più ampio raggio sul sistema/area locale.

Dopo un breve riepilogo generale, sostanziato con i dati concernenti il numero dei progetti finanziati e le risorse mobilitate anno per anno, sarà proposta una riflessione in merito all'analisi delle tipologie progettuali più diffuse: da questa emergerebbe una tendenziale multisettorialità dei progetti, che rende-

²¹ Accumulare conoscenza significa, in questa accezione, aumentare l'insieme delle informazioni e delle percezioni che consentono di innalzare il grado di consapevolezza dei decisori e dei *policy makers*, in relazione alla realtà in cui essi si trovano ad agire (funzione di *enlightment*).

²² La particolarità del PLSS ha riguardato il fatto che si trattava di aiuti alle imprese. I dati sono aggiornati al Marzo 2004.

rebbe del tutto inopportuna una classificazione basata sulle categorie classiche attraverso le quali si ripartiscono le attività economiche.

1997 - Come abbiamo già avuto modo di affermare, la legge regionale 41/98 nasce sulla scorta dell'esperienza della precedente normativa del 30 Luglio 1997, n. 53. Quest'ultima ha infatti costituito un vero e proprio laboratorio per la sperimentazione dei PLS, che sono stati attuati in riferimento ai 4 SEL individuati dalla Giunta al di fuori degli obiettivi 2 e 5b dei Fondi Strutturali. Dei 20 progetti presentati, 16 sono stati ammessi a contributo (che ammontava a £ 4.000.000.000 - euro 2.066.000 circa), per un investimento totale +privati) pari a £ 52.000.000.000 (euro 27.000.000 circa). La legge 53/97 è stata ulteriormente finanziata, per una cifra complessiva di £ 2.000.000.000 (euro 1.033.000 circa), con l'approvazione della legge 41/98.

1998 - L'anno 1998 segna l'approvazione della legge 41. Il finanziamento globale è stato pari a £ 7.000.000.000 (euro 3.615.200 circa), di cui £ 5.000.000.000 (euro 2.583.000 circa) finalizzate al finanziamento di nuovi progetti e £ 2.000.000.000 (euro 1.033.000 circa) a incremento degli stanziamenti previsti dalla legge 53/97 per i progetti già avviati. La ripartizione dei contributi riguardava 48 progetti, da realizzare all'interno dei 5 SEL individuati dalla Giunta.

1999 - Per l'annualità 1999, la Giunta ha individuato altri 5 SEL più un'Area da incentivare: i progetti ammessi a contributo sono stati 57, per un contributo totale di £ 6.000.000.000 (euro 3.100.000 circa).

2000 - Il finanziamento nel bilancio di previsione per l'anno 2000, pari a £ 6.000.000.000 (euro 3.100.000 circa), non è stato impegnato (risorse in economia).

2001 - Per l'annualità 2001, il finanziamento della L.R. 41/98 (pari a £ 5.000.000.000 - euro 2.583.000 circa) si è intersecato con la ripartizione del fondo ex L. 317/91 (£ 12.000.000.000 - euro 6.200.000 circa), nel quadro del bando di concorso per l'attuazione dell'Azione 3 del Piano Regionale dello Sviluppo Economico 2001-2005. Il bando ha interessato 8 province per un totale di 51 progetti finanziati in 35 SEL e nei Distretti industriali e sistemi produttivi locali ex C.r. 69/2000.

2002 - Per l'anno 2002, lo stanziamento nel bilancio per la legge 41/98 ammontava a euro 3.100.000 circa: si prevedeva la presentazione di PLSS in relazione a SEL in aree non definite obiettivo 2 o *phasing out*, con priorità all'interno di queste alle aree più deboli. In complesso sono stati individuati 7 SEL e sono stati ammessi a contributo 8 progetti, per un totale di investimenti mobilitati pari a euro 16.700.500.

2003 - Infine, per l'annualità 2003, il Consiglio Regionale ha ritenuto opportuno non procedere all'emanazione di un nuovo bando, confermando la graduatoria dei progetti approvata per il 2002 ed assegnando i fondi (euro 3.009.119,00) a quei progetti precedentemente esclusi che rispondessero ai criteri ex articolo 6 della legge 41/98 (in tutto sono stati recuperati n. 24 progetti); si è provveduto, inoltre, al rifinanziamento dei progetti già in corso d'opera con uno stanziamento di euro 1.289.622,00.

Al mese di Marzo 2004 erano in attuazione, sul territorio regionale, n. 59 progetti afferenti a n. 25 PLSS. Di questi progetti, n. 51 erano al loro secondo anno di attuazione, mentre n.8 erano entrati nel secondo anno. Forniamo di seguito una serie di tabelle riepilogative dei dati sopraccennati.

| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2.6 I SEL INDIVIDUATI |
|-----------------|--------|-----------------------------|------|--------|----------|----------|--------------------------|
| 4 SEL | 5 SEL | 5 SEL+ Area Monti Pisani | | 21 SEL | 7 SEL | 14 SEL | |
| SEL 11 (ora 10) | SEL 4 | SEL 3 | | SEL 22 | SEL 6 | SEL 4 | |
| SEL 22 (ora 24) | SEL 6 | SEL 7 | | SEL 1 | SEL 4 | SEL 5 | |
| SEL 7 (ora 6) | SEL 10 | SEL 15 | | SEL 21 | SEL 27 | SEL 6 | |
| SEL 20 (ora 19) | SEL 26 | SEL 17 | | SEL 18 | SEL 24 | SEL 7 | |
| | SEL 27 | SEL 31 | | SEL 33 | SEL 20 | SEL 7.2 | |
| | | | | SEL 2 | SEL 10.1 | SEL 9.3 | |
| | | | | SEL 9 | SEL 9.5 | SEL 9.4 | |
| | | | | SEL 31 | | SEL 9.5 | |
| | | | | SEL 28 | | SEL 10.1 | |
| | | | | SEL 23 | | SEL 19 | |
| | | | | SEL 3 | | SEL 20 | |
| | | | | SEL 9c | | SEL 24 | |
| | | | | SEL 30 | | SEL 27 | |
| | | | | SEL 4 | | SEL 28 | |
| | | | | SEL 15 | | | |
| | | | | SEL 24 | | | |
| | | | | SEL 14 | | | |
| | | | | SEL 26 | | | |
| | | | | SEL 7 | | | |
| | | | | SEL 25 | | | |
| | | | | SEL 32 | | | |

| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2.7 I PROGETTI FINANZIATI |
|------|------|------|------|---------------------|------|------|---------------------------------|
| 16 | 48 | 57 | | 40+11 ²³ | 8 | 24 | |

| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2.8 LE PROVINCE FINANZIATE |
|------|------|------|------|------|------|------|----------------------------------|
| AR | AR | GR | | FI | AR | AR | |
| FI | FI | LU | | GR | FI | FI | |
| PT | LU | PI | | LU | LU | LU | |
| SI | SI | PT | | PI | PT | PT | |
| | | | | PT | SI | SI | |
| | | | | SI | | | |

²³ N. 40 progetti ex l.r. 41/98; n. 11 progetti ex L. 317/91.

2.9
I FINANZIAMENTI
PREVISTI (IN EURO)

| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|-------------------------|-----------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| 2.066.000 | 2.583.000 | 3.100.000 | 3.100.000 | 3.100.000 | 3.100.000 | 1.289.622 ²⁶ |
| | 1.033.000 ²⁴ | | | 2.583.000 ²⁵ | | 3.009.119 ⁺ |

Per quanto concerne l'analisi delle tipologie progettuali, abbiamo già accennato come non sia praticamente possibile compiere una classificazione dei progetti sulla base delle categorie classiche (turismo, industria e artigianato ecc.). Questo dato non è imputabile alla mancanza di documentazione in materia, ma piuttosto al fatto che sebbene la maggior parte dei progetti possa essere classificato sotto la voce "costruzioni-infrastrutture", in realtà la classificazione non sarebbe rappresentativa delle finalità ultime degli interventi. Ad esempio, il recupero di un edificio storico, finalizzato ad ospitare un nuovo museo degli antichi mestieri, è sicuramente un'opera di infrastrutturazione ma deve essere collocata in una più ampia prospettiva di promozione turistica e di formazione giovanile orientata al mantenimento dei saperi tradizionali.

Anche ragionando in un'ottica di singolo PLSS, ovvero cercando di trovare un filo conduttore che accomuni i progetti a partire da una prospettiva di sviluppo integrato e sostenibile, non è semplice (e forse neppure auspicabile) trarre conclusioni univoche. Del resto, ciascuno dei testimoni privilegiati intervistati, in relazione a questo punto, ha verosimilmente mirato a giustificare il carattere integrato dei progetti, ma non sempre è possibile riscontrare una rispondenza tra questo genere di affermazioni e la realtà. Resta anche da verificare la coerenza esterna dei singoli PLSS, ovvero il loro grado di integrazione ad un livello superiore rispetto a quello locale. In questo senso, devono fare riflettere le proposte avanzate in direzione di un maggiore coordinamento tra province e tra queste e la Regione, come sottolinea un rappresentante della realtà pistoiese: (cit.) «Un ruolo importante potrebbe essere ricoperto dall'unione regionale delle province toscane, per aumentare la collaborazione nella fase di definizione del quadro programmatico, delle linee di intervento e delle priorità di sviluppo».

Proprio in conseguenza dell'eterogeneità degli interventi e, in parte, in relazione all'esiguità delle risorse economiche attivate, appare poco desiderabile avviare delle vere e proprie valutazioni di impatto economico. Da qui, la constatazione di un'oggettiva difficoltà nel poter condurre una verifica rispetto a quanto effettivamente sia stata seguita una logica di sistema e quanto le scelte abbiano influito sullo sviluppo dei contesti territoriali interessati.

²⁴ La somma pari euro 1.033.000 era destinata al rifinanziamento della L.R. 53/97.

²⁵ La somma pari a euro 2.583.000 era destinata al finanziamento dei progetti ex L. 317/91.

²⁶ La somma pari a euro 1.289.622 era destinata al rifinanziamento dei progetti del 2002.

3. CONCERTAZIONE E SVILUPPO LOCALE: PROBLEMI E PROPOSTE

3.1 Concertazione locale e comunità di *policy*

Nel precedente capitolo, abbiamo trattato il tema della concertazione in riferimento ai modi e alla misura in cui sono stati realizzati gli obiettivi che la Legge Regionale 41/98 si proponeva di raggiungere: a questo scopo, abbiamo cercato di far emergere gli elementi positivi e le criticità affiorate nel periodo 1997-2003, al fine di ricostruire una cornice generale entro cui procedere ad una valutazione di questo strumento legislativo. In questo capitolo, il tema della concertazione è trattato da un punto di vista più propriamente teorico: cercheremo cioè di inquadrare i risultati emersi dall'analisi delle interazioni tra gli attori coinvolti dai PLSS, alla luce di alcuni assunti fondamentali concernenti quella che potrebbe essere definita la "teoria della concertazione locale", per tentare di capire le motivazioni che possono stare alla base delle difficoltà incontrate nell'avvio e nella conduzione dei tavoli di concertazione a livello locale. Il focus dell'analisi non riguarderà gli aspetti legati alle scelte di natura più squisitamente politica, come, ad esempio, quella di eliminare la fase di concertazione tra Regione e province in sede di definizione dei SEL e delle linee di intervento: piuttosto, saranno trattate le questioni afferenti la composizione e la conduzione dei tavoli di concertazione, attraverso l'impiego del concetto di *policy community*.

Procediamo con la ricostruzione del percorso che ha condotto alla affermazione della concertazione -intesa quale modalità di interazione tra attori di diversa natura, aventi pretese di intervento nel processo decisionale ed interessi differenti, rivolta al raggiungimento di un accordo quanto più possibile diffuso e consensuale in relazione ad un problema da risolvere o una questione da affrontare- nell'ambito della programmazione delle politiche di sviluppo. A partire dagli anni '70 e, in misura crescente, per tutti gli anni '80 e '90, si assiste alla diffusione ed alla progressiva istituzionalizzazione di pratiche di cooperazione formalizzata nella regolazione delle economie locali (Pichierri, 2002, pp. 79-112). Come rileva Pichierri: «Per certi aspetti sembra addirittura che la concertazione locale sia diventata il modo legittimo di regolazione dei sistemi economici locali, e cominciano ad apparire indicatori di questa tendenza nel linguaggio giuridico-politico: "concertazione", "partenariato", "dialogo sociale" ricorrono ossessivamente nei documenti di politica regionale

della UE; i “patti” tra attori sociali si moltiplicano in diversi paesi europei; in un certo numero di amministrazioni provinciali italiane sono stati istituiti assessorati alla “concertazione regionale» (*Ibidem*, p. 83).

L’Unione Europea rappresenta il punto di partenza e il principale riferimento normativo ed operativo cui gli attori istituzionali di livello locale attingono nella definizione delle proprie strategie di sviluppo territoriale. Nel Capitolo 1 abbiamo già accennato a queste tendenze isomorfe, facendo ricorso ai concetti di *policy transfer* e di *lesson drawing* per descrivere gli orientamenti della Regione Toscana in materia di programmazione.

La concertazione locale presenta alcune peculiarità. In primo luogo, la dimensione locale determina un innalzamento dei livelli di complessità delle reti degli attori coinvolti e delle questioni sul tappeto; in secondo luogo, il processo decisionale segue logiche confermative e di concreta specificazione di strategie più generali, rispetto alle quali esiste un accordo a monte. Le reti sono perlopiù formate da attori pubblici (enti locali, istituti di credito pubblici ecc.), organizzazioni con funzioni di rappresentanza riconosciute dalla legge (camere di commercio, sindacati ecc.) e soggetti privati: il prerequisito per tutti gli attori, ai fini della loro partecipazione, è quello della dimensione locale. Come abbiamo visto all’interno del Capitolo 2, i *policy network* che si sono andati formando in relazione ai PLSS sono in genere composti da tipologie speculari di attori. La stabilità del numero dei partecipanti ai tavoli della concertazione, la legittimazione stessa di questi ultimi in quanto sedi costituite *ad hoc* ed il carattere continuativo ed istituzionalizzato delle relazioni al loro interno, rappresentano caratteristiche costanti dei *policy network* connessi ai PLSS, che possono essere a ragione definiti “comunità di *policy*”²⁷.

Le comunità di *policy* si vengono a formare, con geometria assolutamente variabile, in relazione all’oggetto specifico che costituisce il motivo della loro mobilitazione. Secondo alcuni autori, sarebbe possibile compiere una classificazione delle diverse tipologie di concertazione locale sulla base di alcune dicotomie.

| 3.1 COMUNITÀ DI POLICY CONCERTAZIONE | Critero | Dicotomia |
|---|-------------------------------------|---|
| | Provenienza della spinta all’azione | Occasioni esogene vs promozione endogena |
| | Soggetto promotore | Ente pubblico vs promotore privato |
| | <i>Leadership</i> | <i>Esistente vs in costruzione</i> |
| | Tipo di gestione | Tavoli di concertazione vs agenzie |
| | Confini | Costruzione di identità territoriale vs riconoscimento identità precostituite |
| | Forme di istituzionalizzazione | Assetti istituzionali stretti vs larghi |
| | Tipologia di azioni | Logica parco progetti vs formazione progetti strategici |

Fonte: Riadattamento da Bolocan Goldstein, Pasqui, Perulli, 2000

²⁷ Vedi par. 2.2.

Per quanto concerne i PLSS, in un primo momento (fino cioè all'introduzione di procedure di evidenza pubblica) la spinta all'azione -ovvero alla formazione dei programmi- promana principalmente dalle Province, anche su richiesta di altri soggetti pubblici o su proposta delle parti sociali a livello provinciale. La scelta di dar vita a un PLSS può avvenire in considerazione di diversi ordini di fattori, ma è assai probabile che essa sia il prodotto di una serie di tendenze, prevalentemente endogene, convergenti verso un'opportunità, ravvisata dagli attori, di creare un rapporto collaborativo.

Il soggetto promotore è (fino al 2001) generalmente pubblico: ciò non significa che l'input alla promozione dei PLSS non possa provenire anche dai privati, come ad esempio nel caso in cui una provincia propone, in seguito alle richieste delle imprese, la realizzazione di un centro servizi in grado di offrire prestazioni di varia natura ai soggetti associati. La questione legata all'esistenza o meno di una chiara *leadership*, ovvero di una guida consapevole ai processi di formazione ed attuazione, può essere affrontata sotto vari punti di vista: in particolare, non sempre il riconoscimento della *leadership* è accettato da tutti gli attori coinvolti in un PLSS e spesso varia in conseguenza dell'andamento (positivo/negativo; veloce/lento) dell'implementazione.

Per quanto concerne i "confini", i PLSS possono essere concepiti sia in maniera tale da favorire l'instaurarsi della percezione di una territorialità dello sviluppo prima poco avvertita da attori operanti all'interno del medesimo contesto locale, sia nel senso del rafforzamento di un'identità già esistente e riconosciuta: è possibile affermare che entrambe queste logiche siano riscontrabili nell'analisi dei programmi concretamente avviati. Infine, in relazione alla tipologia di azioni, deve essere rilevato come a fronte di un'impostazione generale della legge 41/98 rivolta 1) alla promozione di una programmazione intesa quale vera e propria necessità culturale nell'azione di governo, quanto più possibile di qualità e coerente; 2) alla diffusione della concertazione a livello locale, sia spesso prevalsa una logica di incentivazione dei PLSS fondata su premesse di altro genere, specie in seguito all'introduzione delle procedure di evidenza pubblica²⁸. In questo senso, abbiamo già sottolineato come se da un lato la legge 41/98 ha effettivamente contribuito alla costruzione di un percorso innovativo in materia di programmazione concertata e di dialogo sociale, dall'altro essa non è riuscita (e del resto non avrebbe potuto riuscirci) a far venire meno quelle tendenze strutturali che caratterizzano buona parte delle politiche distributive.

²⁸ Talvolta sono state riscontrate anche logiche di incentivazione dei PLSS caratterizzate da quei criteri di tipo risarcitorio che fanno da sfondo alle politiche a favore dei SEL, per cui si tenderebbe a favorire quei territori che non hanno la "fortuna" di essere ricompresi all'interno degli obiettivi comunitari.

3.2

Le problematiche connesse alla concertazione: chi deve essere coinvolto, come costruire un consenso condiviso, come organizzare la partecipazione

In questo paragrafo saranno brevemente esposte alcune delle problematiche più ricorrenti che si incontrano quando si ha a che fare con i tavoli di concertazione: nel prossimo paragrafo, saranno offerte alcune possibili soluzioni, in parte modulate sulla base di strategie concretamente adottate nella messa in opera di procedure concertative all'interno di processi decisionali²⁹.

Tra gli aspetti problematici connessi alla messa in opera di procedure di natura concertativa rileva, in particolare, la questione dell'individuazione e della legittimazione degli attori coinvolti: non sempre è infatti chiaro, al momento della "spinta all'azione", quali debbano essere i soggetti da includere all'interno del *network* e a quale titolo giustificare una loro partecipazione. Nel caso specifico della legge 41/98, un ruolo di primo piano, dal punto di vista della promozione (almeno fino al 2001) e della gestione dei PLSS è assegnato alle Province: come vedremo meglio in seguito però, la dimensione provinciale della promozione e del coordinamento non sempre ha garantito esiti soddisfacenti dal punto di vista operativo. Un'altra dimensione problematica riguarda la componente organizzativa, il modo cioè attraverso il quale è pensata la strutturazione dei processi di attuazione degli interventi. È stata infatti rilevata una generale tendenza all'affidamento di tali processi agli apparati amministrativi, piuttosto che non ad organismi costituiti appositamente e dotati delle necessarie competenze: è questo peraltro il caso della legge 41/98, che come abbiamo visto assegna alle province le competenze (formali) in materia di gestione dell'implementazione dei PLSS, fatto che ha determinato non poche disfunzioni e che ha progressivamente condotto all'attribuzione dei compiti di animazione, pre-istruttoria e di gestione a soggetti esterni. Infine, un terzo ordine di problematiche connesse alla messa in opera di procedure concertative, cui abbiamo brevemente accennato al termine del precedente paragrafo, riguarda quello che potrebbe essere definito il processo di interiorizzazione, da parte degli attori locali, dei valori e dei principi che fanno da sfondo alla concertazione ed alla programmazione negoziata. Si tratta, cioè, di capire se si sia creato un vero e proprio consenso, frutto di una partecipazione motivata, intorno agli interventi da porre in essere, oppure se questi non siano in realtà il frutto di calcoli opportunistici, legati alla necessità di incrementare il flusso di risorse all'interno del contesto locale. Come rileva precisamente Pichierri, la conformità degli attori locali può accompagnarsi «[ad] un comportamento

²⁹ Il riferimento principale concerne l'esperienza rappresentata dal progetto "Non rifiutarti di scegliere", avviato dalla Provincia di Torino nei primi mesi del 2000. Per maggiori dettagli cfr. Bobbio, 2002.

cinico/realistico. L'attore locale ha propri obiettivi e strategie, e si conforma esteriormente e vistosamente alle credenze ortodosse, in modo da ottenere le risorse desiderate. [...]. Questo tipo di comportamento è diventato in qualche area così diffuso da essere soggetto a una razionalizzazione destinata forse a cambiarne la natura: come quando certe amministrazioni particolarmente dinamiche si dotano di "parchi progetti" per i quali solo in un secondo momento si cercheranno i finanziamenti necessari» (Pichierri, 2002, pp. 102-103).

Ai problemi sopraccennati potrebbero ovviamente essere aggiunte ulteriori questioni di varia natura, che però per ragioni di spazio non è possibile trattare: nel prossimo paragrafo, cercheremo di delineare il profilo di alcune soluzioni plausibili, sulla base di alcune esperienze concrete che hanno avuto luogo in Italia nel recente passato.

3.3

Alcune proposte di risoluzione

Sulla base della successione dei diversi ordini di problematiche sopraccennati, in questo paragrafo si cercherà di fornire una risposta ai seguenti interrogativi: "Chi coinvolgere all'interno del *network*?", "Come strutturare concretamente la partecipazione?"; Come costruire un consenso diffuso in merito ai valori e agli obiettivi?".

Come definire i confini della comunità di *policy*? Si tratta di una questione cui non è semplice fornire una risposta che non si presti a critiche e ad osservazioni di varia natura: ciononostante, appare indispensabile una ricerca di soluzioni che consentano di dar vita a procedure il più possibile efficaci di formazione delle reti degli attori coinvolti. Ciò che deve essere garantito, all'interno di queste specifiche arene, è la presenza di tutti i punti di vista rilevanti relativamente al tema in questione. Nel caso dei PLSS, deve essere notato come i diversi attori coinvolti siano spesso poco rappresentativi della dimensione territoriale locale: questo perché l'opzione a favore della dimensione provinciale della concertazione determina una situazione per cui i soggetti legittimati a partecipare ai tavoli della concertazione non sempre hanno legami diretti con i contesti più propriamente "locali" (è il caso, ad esempio, delle organizzazioni sindacali). Ma il problema della rappresentatività riguarda anche le tipologie degli attori generalmente coinvolti in questi processi: è stato infatti notato come siano praticamente assenti rappresentanti degli interessi diffusi, "non organizzati", ma anche quei soggetti che non trovano diretta o adeguata rappresentanza nelle associazioni tradizionali (ad esempio, i lavoratori atipici). Da questo ultimo punto di vista, è emerso come la partecipazione di una gamma più ampia di *stakeholders* si traduca anche, nell'ambito della programmazione, nell'inclusione di criteri non soltanto legati all'efficienza, ma più propriamente

“sociali”, riferiti al merito stesso delle scelte. Il problema della rappresentatività non è assolutamente di poco conto: l’obiettivo di uno sviluppo integrato, che sia espressione delle vocazioni dei contesti locali, non può infatti prescindere dalle spinte provenienti dalla società civile e dalle diverse forme attraverso le quali essa si organizza. Ma, allo stesso tempo, deve poter essere garantita la “governabilità” dei processi, sia di quelli decisionali che di quelli attuativi. Organizzare in maniera appropriata la rappresentanza ai tavoli di concertazione, migliorando la qualità degli attuali modelli di partecipazione e sostenendo il coinvolgimento di nuove tipologie di attori, maggiormente identificabili con le esigenze del territorio, sembra essere l’unica strategia percorribile ai fini della promozione di un modello di sviluppo sostenibile che sia effettiva espressione delle realtà locali.

Il secondo interrogativo che ci siamo posti riguarda il modo attraverso cui creare un consenso condiviso intorno ai valori e agli obiettivi che fanno da sfondo alle strategie perseguite dalla programmazione. Posta in altri termini, la questione cruciale riguarda come far sì che gli attori coinvolti nella concertazione partecipino ai processi decisionali spinti da una comune percezione della necessità di dar vita a nuove forme di sviluppo integrato, e non soltanto in considerazione di calcoli opportunistici basati sulla considerazione “meglio dentro che fuori”. Anche in questo caso, non si tratta di un problema di poco conto: la pluralità dei punti di vista e degli interessi in gioco, anche all’interno di un medesimo contesto territoriale locale, se da un lato testimoniano la vivacità del dibattito democratico, dall’altro pongono seri ostacoli alla definizione di strategie coerenti con gli obiettivi generali della programmazione. I risultati cui pervengono processi decisionali esclusivamente fondati su una negoziazione frutto dello scontro tra preferenze differenti ed immutabili, sono spesso deludenti e transitori (Lindblom, 1959): alcuni dei PLSS promossi in questi anni rappresentano più l’esito di una collazione di interventi espressione di esigenze differenti, che non la risultante di una strategia coordinata ed univoca. Del resto, la promozione della concertazione a tutti i livelli della programmazione era ed è, tuttora, un obiettivo ambizioso, che si scontra con decenni di pratiche invalse e di *routines* che non possono (e in parte non devono) essere cancellate nel giro di pochi anni: i percorsi dell’innovazione sono il più delle volte tortuosi ed apparentemente inconcludenti, ma conducono comunque spesso in direzione di alternative prima neanche ipotizzabili. Nel caso dei tavoli di concertazione dei PLSS, l’instaurarsi di dinamiche interattive basate su di una prospettiva “partecipata” (Bobbio, 2002, p. 10) non appare un obiettivo del tutto irraggiungibile. Si pensi, ad esempio, alle proposte, avanzate nel corso degli anni, di dar vita a quadri interpretativi dello sviluppo economico condivisi dagli attori (analisi delle situazioni di partenza e definizione di scenari fu-

turi). Partire da una percezione comune dei problemi da affrontare comporta una riduzione delle tipologie di soluzioni avanzabili dagli attori, ovvero focalizza l'attenzione su un più basso numero di alternative percorribili, rispetto alle quali è più semplice pervenire a scelte consensuali. Infatti, le singole visioni che della situazione hanno i diversi attori, nelle loro funzioni di rappresentanti del contesto locale, sono assolutamente rilevanti: esse ci dicono cosa è lecito attendersi dall'attuazione di determinati interventi. Per questo motivo, è nella fase in cui si definiscono la strategia e gli obiettivi generali dei PLSS che la rilevanza della concertazione è massima: la costruzione di un consenso in grado di funzionare e di produrre risultati apprezzabili è quindi legata alla fissazione di precise regole di funzionamento (ad esempio, stabilire specifici tempi di durata delle riunioni, garantire la brevità e la reiterabilità degli interventi, dare credibilità e rilevanza ai soggetti che fungono da mediatori) e all'impiego di tecniche in grado di facilitare il processo decisionale (*Ibidem*, pp. 38-44).

Infine, l'ultimo interrogativo che intendiamo porre ha a che fare con la componente organizzativa dei tavoli di concertazione. È stato infatti notato come, a fronte della centralità assunta dalle province dal punto di vista della programmazione e del ruolo ad esse assegnato dalla stessa legge 41/98, queste non sarebbero infatti in grado, data la loro stessa struttura, di coordinare le dinamiche scaturenti dai processi di formazione ed attuazione dei PLSS. Come rilevato dall'Ires «[...] bisogna anche essere coscienti del fatto che quella provinciale è una dimensione inadeguata, necessariamente, a dominare e a governare processi di questo tipo, e quindi va in qualche modo articolata, vanno sviluppate competenze tecniche all'interno delle strutture, delle amministrazioni e delle associazioni di rappresentanza di dimensioni provinciali, ma anche vanno sviluppate articolazioni a livello sub provinciale, vanno combinati compiti progettuali e attuativi a scala locale» (CGIL Toscana, 2001).

A partire da questa prospettiva è anche possibile interpretare più efficacemente le proposte, avanzate da alcuni attori, di conferire maggior potere ai SEL, attraverso una loro istituzionalizzazione. Come emerge chiaramente da un'intervista effettuata presso un rappresentante del Circondario Val di Cornia: (cit.) «L'esempio della Val di Cornia può essere interessante per un'evoluzione della legge: garantendo una cornice istituzionale allo strumento SEL si potrebbe attivare quel processo di programmazione dal basso che, in massima parte, è mancato nell'applicazione della legge 41/98. Questo porterebbe a svincolare la programmazione dai confini amministrativi e ad uscire dalla logica del riparto, e favorirebbe il rinnovo dell'architettura istituzionale della Regione Toscana».

Si pone un problema non soltanto di struttura, ma anche di competenze. Non sarebbe in questo caso improponibile un ricorso a commissioni miste costituite *ad hoc*, che se da un lato rappre-

senterebbero forse un potenziale elemento di appesantimento (almeno nella fase iniziale) del *network*, dall'altro potrebbero contribuire a migliorare qualitativamente sia le dinamiche dei processi decisionali sia quelle dell'implementazione³⁰. In questo senso, compito della Regione è quello di operare una scelta tra la promozione di una professionalizzazione delle unità interne agli enti provinciali (in parte oggi avviata), oppure procedere all'individuazione di criteri di selezione di attori-esperti da coinvolgere nella formazione e nell'attuazione dei programmi di sviluppo sostenibile. Ad oggi è possibile riscontrare una tendenza, da parte delle amministrazioni provinciali, a delegare i compiti di coordinamento e gestione a soggetti esterni, in particolare agenzie di sviluppo: non sono ancora del tutto evidenti gli esiti prodotti da questa scelta. Da ultimo, una rapida considerazione. Come è emerso chiaramente dalle interviste ai testimoni privilegiati, al fine di favorire l'instaurarsi di consessi programmatici in cui il lavoro di formazione dei programmi sia basato su una reale concertazione, è necessario ripensare alla tempistica prevista dalla legge 41/98, soprattutto in considerazione della progressiva accelerazione dei tempi richiesti per la presentazione dei PLSS. La risorsa-tempo, per quanto preziosa, non dovrebbe infatti contribuire a pregiudicare la qualità della programmazione: se l'indesiderabilità di tempi eccessivamente lunghi è infatti fuori discussione, non è altresì pensabile riuscire a conciliare la promozione di una concertazione e di un dialogo sociale di qualità con una fin troppo rigida osservanza del criterio dell'efficienza. Compito della Regione dovrà essere quello di cercare di tarare, o quanto meno di modellare, i tempi richiesti per la formazione dei programmi di sviluppo sulla base delle peculiarità di processi di natura dialogica, rivolti allo sviluppo di un consenso diffuso in merito alla strategia generale e alla tipologia di progetti da ricomprendervi.

³⁰ Peraltro la legge 41/98 all'articolo 2, comma 1, lett. g) prevede che i programmi "individuano il soggetto, anche esterno ai partecipanti, designato ad assumere il compito di coordinamento e le responsabilità di attuazione del programma". Il ricorso ad un soggetto terzo è dunque esplicitamente previsto dal dettato normativo.

Conclusioni

LIMITI INVALIDICABILI O SEMPLICI OSTACOLI?

Alla luce di quanto emerso dal presente lavoro, la legge 41/98 potrebbe essere valutata lungo due diverse linee interpretative. Una prima linea interpretativa potrebbe portare ad analizzare il contributo offerto dalla legge stessa configurata quale metodo di lavoro rivolto alla diffusione del principio della programmazione concertata a livello locale. Da questo punto di vista, gli impatti prodotti possono essere giudicati positivamente. Infatti, l'obiettivo della promozione di una nuova cultura della programmazione è, in sé, ambizioso e necessita di tempi lunghi per poter essere raggiunto: stabilire in quale misura esso sia stato conseguito, in questi primi anni di sperimentazione, è compito difficile, anche se i numerosi PLSS avviati in questi primi anni rappresentano comunque una realtà che induce ad un moderato ottimismo. La nuova programmazione, così come delineata dal PRSE 2003-2005, prosegue sulla direzione tracciata dalla legge 41/98 e punta a migliorare la qualità del percorso, anche attraverso la costituzione di nuovi strumenti di programmazione capaci di incrementare il livello di integrazione tra i vari interventi di livello (comunitario, statale, regionale, locale). A tale scopo potrebbe essere opportuno considerare alcuni elementi di criticità emersi nel periodo 1997-2003. Questo ci riconduce alla seconda linea interpretativa della legge 41/98, quella per così dire "classica", orientata a sostanziare le enunciazioni di principio con la realtà dei fatti. Vediamo dunque quali sono stati i limiti riscontrati nel processo di attuazione dei PLSS, avvalendosi delle testimonianze provenienti da alcuni testimoni privilegiati. In sintesi, le criticità più spesso sollevate hanno a che fare con:

- 1) il depotenziamento, a partire dall'annualità 2001, della concertazione a livello regionale;
- 2) una certa confusione, avvertita in particolar modo dalle Province, tra gli strumenti della programmazione operanti a livello regionale;
- 3) una diffusa mancanza di competenze, a livello locale, in relazione alla promozione e alla gestione dei PLSS;
- 4) un'eccessiva ristrettezza nei tempi concessi alla concertazione e alla formazione dei programmi.

Il depotenziamento del momento della concertazione tra Regione e province costituisce uno degli aspetti più controversi dell'attuazione della legge 41/98: si tratta, infatti, di una lacuna che ha comportato notevoli problemi, sia dal punto di vi-

sta del coordinamento dei modelli di sviluppo proposti e realizzati a livello locale, sia in relazione al processo di radicamento delle logiche concertative. Rispetto alla mancanza di coordinamento, è stato notato come non si siano manifestate tendenze alla realizzazione di uno sviluppo integrato di livello regionale: i PLSS avviati hanno contribuito allo sviluppo dei contesti locali, ma hanno “fatto poco sistema” tra loro. Inoltre, in alcuni casi è stata rilevata una certa discrepanza, più o meno marcata, tra i progetti e gli obiettivi politici ed economici del contesto in cui essi andavano a collocarsi. Si è trattato cioè di situazioni in cui i PLSS, da un lato, presentavano obiettivi troppo ambiziosi e risorse (economiche e temporali) inadeguate; dall’altro, situazioni in cui essi sono venuti meno alla loro funzione di coordinamento e di integrazione dei diversi interventi da avviare sul territorio.

Quello della carenza delle risorse economiche è stato uno dei limiti maggiori riscontrati dall’attuazione della legge. Tuttavia, da questo punto di vista, la nuova programmazione sembra poter contare su dotazioni economiche decisamente più cospicue, in prevalenza di derivazione comunitaria.

Un ulteriore elemento di criticità emerso con l’attuazione dei PLSS ha riguardato la distanza, in termini di coerenza interna, tra le premesse/obiettivi generali dei Programmi e le azioni concrete poste in essere per la loro implementazione. Molti PLSS si sono formati infatti attraverso un’opera di collazione di progetti molto diversi tra loro, non soltanto dal punto di vista dell’oggetto specifico, ma anche in relazione alle premesse che ne giustificavano l’adozione. In questo senso, occorre domandarsi quanto abbia influito la progressiva istituzionalizzazione di una “logica del parco progetti”, ovvero della tendenza, specie da parte degli attori locali, a far rientrare progetti già pronti, magari precedentemente accantonati, all’interno dei bandi relativi all’assegnazione dei contributi ex legge 41/98. Se da un lato è del tutto comprensibile che gli attori locali cerchino di cogliere tutte le opportunità di finanziamento offerte dalla pluralità dei canali istituzionali e degli strumenti legislativi, al fine di favorire l’immissione di più risorse possibile all’interno del proprio contesto di riferimento, dall’altro questo modo di agire rischia di svuotare di tutti i contenuti le premesse, in termini di principi e di obiettivi, della legge 41/98. Questa constatazione, emersa in seguito all’analisi delle tendenze riscontrate in sede di implementazione, consente di reinterpretare *ex post* il percorso reale seguito dai processi di attuazione della legge, ovvero consente di tarare un giudizio maggiormente appropriato in merito ai risultati conseguiti.

Infine, altro punto critico rilevato attraverso le interviste con gli attori coinvolti nel processo di attuazione dei PLSS riguarda i tempi stretti richiesti dalle procedure di formazione dei programmi: più che la qualità del processo concertativo, l’obiettivo principale è stato quello della velocità della spesa, fatto

che ha oltremodo penalizzato il tentativo di dar vita a programmi organici e coerenti al loro interno. Viene dunque da domandarsi se esista una contraddizione tra il requisito dell'immediata cantierabilità dei progetti, funzionale agli obiettivi della velocità e di una più elevata efficienza della spesa, e le capacità progettuali degli attori locali, specie di quelli di piccole dimensioni. Non a caso, alcuni attori hanno proposto l'istituzionalizzazione della logica del parco progetti, quale incentivo al miglioramento generale delle loro capacità progettuali.

Si tratta, a ben vedere, di questioni che non toccano soltanto nel merito lo strumento rappresentato dai PLSS. Il confronto tra programmi e realtà testimonia una situazione per cui lo stesso principio guida che dovrebbe fare da sfondo agli interventi viene meno. Concertazione e dialogo sociale, maggiore inclusione dei rappresentanti della società civile all'interno delle sedi decisionali, programmazione integrata, trasparenza dell'azione pubblica: si tratta di concetti che hanno trovato spazio all'interno dei programmi di governo regionali, ma la cui realizzazione richiede tempi notevoli e sforzi ingenti da parte di tutti gli attori coinvolti nello sviluppo economico e sociale della Toscana. Vedremo in futuro come, a partire da queste prime risultanze empiriche, la Regione riuscirà a mitigare le criticità e a valorizzare i punti di forza connessi alla strategia della programmazione concertata. Sarà dunque interessante verificare quali indicazioni saranno recepite dagli amministratori regionali, ovvero in che misura si assisterà ad un processo di apprendimento. I tempi richiesti per il mutamento consapevole dei comportamenti e delle pratiche sono generalmente lunghi. Anziché cambiamenti profondi e radicali è pertanto più lecito attendersi una serie di "microaggiustamenti locali" (Schön, 1971, p. 70), specie in presenza di spinte al cambiamento fortemente innovative, come nel caso della promozione del metodo della concertazione nell'ambito della programmazione di livello locale.

BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO L. (2002), *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Papers, n. 1, Dipartimento di Studi Politici, Torino
- BÖRZEL T. A. (1998), "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", *Stato e mercato*, vol. 54, n. 3, pp. 389-432
- BRESSAN M., CAPORALE A. (2002), "La 'nuova programmazione' per lo sviluppo locale", *Sviluppo Locale*, Vol. IX, n. 19
- CAPANO G. (2002), "Processo di politica pubblica", *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Carocci, Roma, pp. 343-350
- CGIL TOSCANA (2001), *Distretti industriali e sistemi economici locali. Programmazione negoziata e contrattazione dei fattori di sviluppo*, Atti del convegno, Firenze, 14 giugno, EDIESSE, Roma
- CAVALIERI A. (a cura di) (1999), *Toscana e Toscane. Percorsi locali e identità regionali nello sviluppo economico*, F. Angeli, Milano, pp. 207-272
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA (1997), "Legge Regionale 30 Luglio 1997, n. 53. Sperimentazione di programmi di sviluppo integrato nell'ambito di sistemi economici locali", *BURT*, n. 31
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA (1998), "Legge Regionale 29 Luglio 1998, n. 41. Incentivazione a sostegno di programmi locali di sviluppo sostenibile", *BURT*, n. 28
- CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA-COMMISSIONE DI VIGILANZA (2002), *Valutazione ex post della legge regionale 29 Luglio 1998 n. 41*, Firenze
- DI MAGGIO P.J., POWELL W.W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field", *American Sociological Review*, n. 48, p. 150
- EUROPEAN COMMISSION (1999), *Means Programmes: evaluating socio-economics programmes*, Voll. I-VI, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, Luxembourg
- FADDA M., MONTEMURRO F. (2001), "Fondi UE e sviluppo locale", *Il Sole 24ore*, Milano
- GIULIANI G. (2002), "Policy network", *Dizionario di Politiche Pubbliche*, pp. 276-285
- GIUNTA REGIONALE DELLA TOSCANA (1997), *Programma regionale di sviluppo economico 1998-2000. Quadro di riferimento e opzioni politiche*, Firenze
- GUALMINI E. (2002), "Apprendimento", *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Carocci, Roma, pp. 22-29
- HJERN B, HULL C. (1982), "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, pp. 105-116
- IRPET (2004), *La programmazione comunitaria e regionale in Toscana. Analisi della programmazione dei Fondi strutturali e dei sistemi di valutazione*, Firenze

- LANZALACO L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, NIS, Roma
- LINDBLOM C. E. (1959), "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. 19, n. 1, pp. 79-88, trad. it. "La scienza del sapersela cavare", in Ansoff I.H. (a cura di) (1974), *La strategia d'impresa*, F. Angeli, Milano, pp. 29-42
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., trad. it. (1995), *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano
- PAGE E. (2000), *Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing*, Londra, paper presentato nell'ambito della ERSC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer
- PICHIERRI A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna
- RADAELLI C. M., DENTE B. (1995), "Valutazione e scienza politica: un dialogo possibile", in Regonini G. (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, ESI, Napoli, pp. 147-185
- REGONINI G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- SCHÖN D. A. (1971), *Beyond the Stable State*, Norton, New York, p. 60
- SIMON H. (2001), *Il comportamento amministrativo*, ed. or. (1947) *The Administrative Behaviour*, Mac Millan, New York
- VECCHI G. (2001), "La valutazione delle politiche pubbliche", in Morisi M., Lippi A. *Manuale di Scienza dell'Amministrazione. La valutazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 231-307
- VIESTI G., PROTA F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna

... recentemente pubblicati nella stessa collana

Anno 2000

- *La metodologia di stima delle unità di lavoro a livello locale per la Toscana*, F. Cipollini

Anno 2002

- *Firenze e le sue popolazioni*, S. Iommi
- *Un modello di sviluppo locale sostenibile: il caso delle Crete Senesi-Val d'Arbia. Un'analisi con le matrici input-output*, M. Daviddi

Anno 2003

- *Beni culturali e territorio in Toscana*. P. Vezzosi
- *Prodotti tipici locali tradizionali e turismo rurale*, I. Malevolti
- *Le imprese toscane fra leggerezza e gracilità. 2° Rapporto sulle imprese di capitale 1995-2000*, S. Pozzoli-E. Radicchi
- *Turismo internazionale: le Regioni italiane sono ancora attraenti?*, A. Giacomelli
- *Le unità di lavoro in Toscana: una nuova metodologia di stima*, F. Cipollini

Anno 2004

- *Il Terzo Settore nelle politiche sociali in Toscana*, F. Fratto
- *Matrice di contabilità sociale e distribuzione del reddito. Un'applicazione al caso italiano*, E. Caramaschi
- *Programmazione locale e concertazione in Toscana: l'esperienza della Legge Regionale 41/98*, E. Pizzimenti

Le politiche di sviluppo locale costituiscono un policy domain in costante evoluzione: la centralità della dimensione locale dello sviluppo socioeconomico è stata acquisita da tempo dall'Unione Europea quale opzione strategica da perseguire attraverso la progressiva attribuzione, alle regioni, delle competenze in materia di programmazione, nella cornice più ampia dei principi che ispirano la politica comunitaria di coesione sociale ed economica. Tra questi principi rilevano, in particolare, quello della collaborazione istituzionale tra i diversi livelli in cui si articola il sistema di governance europeo e il principio della concertazione e del dialogo sociale tra il complesso degli attori coinvolti nella formulazione, nell'implementazione e su cui ricadono gli effetti delle politiche.

Il presente lavoro si propone di tratteggiare i contorni delle strategie di sviluppo locale delineatesi in Toscana attraverso procedure concertative: lo scopo è quello di verificare quanto la legge regionale 29 Luglio 1998, n. 41 Incentivazione e sostegno dei programmi locali di sviluppo sostenibile quale "metodo di lavoro", sia stata capace di diffondere il principio e il valore strategico della programmazione concertata all'interno del territorio regionale.

Eugenio Pizzimenti è dottorando di ricerca in Scienza della Politica presso l'Università degli Studi di Firenze e collaboratore presso il Dipartimento di Scienza Politica della facoltà di Scienze Politiche di Pisa. Dal 2003 collabora con l'IRPET dove si occupa di programmazione regionale e sistemi di valutazione.