

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – Corso Trento, 13 – 10129 Torino
Tel.011.564.51.07 – fax 011-564.51.10– E-mail: mapp@corep.it
7^a edizione.2006-2007

Tesi di Master

Gerardo Barbirotta

Patti Territoriali: quale futuro per le politiche di sviluppo in Provincia di Torino

Sottoposta a:
Dott. Mario Lupo
Dirigente Concertazione Territoriale
Provincia di Torino
Via Maria Vittoria 12
011-8622318

Tutor interno:
Dott. Filippo Barbera

Torino, Gennaio 2007

INDICE

Sintesi	pag 3
Introduzione: L'obiettivo del lavoro	pag 4
Capitolo 1: L'approccio teorico dei Patti Territoriali e i fattori decisivi per le politiche di sviluppo in Italia	pag 5
Capitolo 2: Descrizione dello strumento: la finalità, i contenuti e la modalità d'attuazione, la cooperazione condizionale. L'analisi dello strumento.	pag 6
2.1 I contenuti	pag 7
2.2 La procedura per l'attivazione	pag 7
2.3 Modalità e procedure per il finanziamento	pag 8
2.4 Gli attori, i ruoli, le responsabilità	pag 9
2.5 Il Patto Territoriale come processo di concertazione	pag 13
2.6 Dalla contrattazione programmata alla deliberazione CIPE del 21 Marzo 1997	pag 14
2.7 Ruolo degli Enti Locali e della Provincia	pag 15
Capitolo 3: Valutazioni e proposte per il futuro	pag 16
3.1 I punti di forza dei Patti in Provincia di Torino	pag 16
3.2 I punti critici e le proposte di miglioramento	pag 18
Capitolo 4: Lo Sviluppo Locale e le politiche comunitarie	pag 21
4.1 La riprogrammazione dei fondi comunitari 2007-2013	pag 21
4.2 La politica di coesione per il settennio 2007-2013	pag 21
4.3 Gli obiettivi	pag 23
4.4 I Fondi Strutturali	pag 23
4.5 Il FESR	pag 24
4.6 Il FSE	pag 24
4.7 Il Fondo di coesione	pag 25
Capitolo 5: Il punto di vista della Regione Piemonte: consigli e direttive	pag 26
5.1 La valutazione dei Patti da parte della Regione e il ruolo delle Province	pag 27
5.2 Il futuro per la Provincia di Torino	pag 27
Conclusioni	pag 30
Allegato 1: interviste realizzate nel corso dello stage	pag 32
Riferimenti bibliografici	pag 33

Sintesi

Il mio stage si è svolto alla Provincia di Torino, presso il settore Concertazione territoriale ed Attività Produttive.

Il progetto di ricerca che mi è stato assegnato riguarda i Patti Territoriali e, più precisamente, le prospettive future di questa politica pubblica.

Il mio lavoro è stato condotto in un primo momento con un'operazione di raccolta dati, tramite lo studio di alcune ricerche sui PT (patti territoriali), la lettura di alcuni documenti di programmazione e d'indirizzo come il PTR, regolamentazione dei nuovi FSE 2007-2013, DPEFR, QSN (Quadro Strategico Nazionale), DPSO, delibere CIPE. Quest'operazione mi ha permesso di avere una cornice normativa ed operativa dei patti.

In un secondo momento, invece, il lavoro di ricerca è stato impostato su una serie di interviste che ho condotto ad alcuni amministratori locali.

L'intervista è stata impostata su alcune domande atte a far emergere i punti di forza e le criticità, atte a definire le caratteristiche generali dello strumento Patto Territoriale.

Inoltre, dalle interviste, sono apparsi anche dei suggerimenti per un utilizzo futuro di tale mezzo di sviluppo locale.

Gli elementi più significativi che ho riscontrato sono:

- Rendere più semplice l'istruttoria necessaria all'ottenimento dei sussidi
- Aumentare la selettività dei progetti, superando la logica della 488/92
- Utilizzare strumenti di finanza regionale come la Finpiemonte e la legge 34 di prossima attuazione.
- Ridurre i tempi per l'erogazione dei finanziamenti
- Inserire anche il Commercio nell'ambito dello sviluppo locale
- Utilizzare i fondi per grandi opere di natura strategica
- Creare organismi sovracomunali per evitare un eccessivo frazionamento del territorio (presenza di comuni troppo piccoli)

Per quanto riguarda, invece, le dinamiche positive create dal patto territoriale possiamo citare:

- Nascita di una cooperazione tra attori pubblici e privati sul territorio
- Lo sviluppo infrastrutturale dell'area
- Il miglioramento dei sistemi di logistica e trasporto per le aziende
- Miglioramenti architettonici dei vari centri storici
- Avvio di un'operazione di marketing territoriale
- Aumento del tasso occupazionale, anche se non in linea con lo standard previsto inizialmente
- Interfaccia tra Ente Pubblico ed aziende
- Accrescimento delle competenze del Comune (prima dedicate fondamentalmente alle infrastrutture, ora anche al mondo imprenditoriale)

Queste sono a grandi linee i suggerimenti per il futuro ed il punto sullo stato attuale delle politiche "pattizie".

Bisognerà tenere conto, sicuramente, anche delle disposizioni e dei consigli della Regione, soprattutto per ciò che concerne l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei, alla luce anche degli accordi di Lisbona e Goteborg e di una riduzione delle risorse a disposizione del Piemonte (Ob 2, phasing out, non ci sono più, come anche "l'asse sviluppo" del Docup).

Questo significa che i progetti finanziati saranno sicuramente di meno e che la selettività ex-ante degli stessi aumenterà notevolmente. Si rende necessario attuare degli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale locale, come già sta tentando di fare l'aggregazione territoriale del Canavese.

Introduzione: lo scopo del lavoro

Questo lavoro nasce come un tentativo di ricostruire, a dieci anni dal suo inizio, i tratti significativi di un particolare strumento per le politiche di incentivo allo sviluppo locale, che va sotto il nome di Patto Territoriale (PT).

Tale strumento riassume in sé i principi della “ *programmazione negoziata*”, che hanno animato le nuove politiche per lo sviluppo locale degli ultimi quindici anni e di cui si inizia a parlare in Italia e in Europa a partire dagli anni Ottanta. A partire dal 2000¹ il ricorso allo strumento dei PT è stato interrotto ed in corso un dibattito sia a livello tecnico sia a livello politico, per decidere se continuare anche in futuro su quest’ idea per implementare le politiche per lo sviluppo locale.

L’analisi che presento si propone di descrivere l’apparato teorico alla base dei PT e di ricostruire le caratteristiche socio-economiche che hanno portato alla scelta di questo strumento per lo sviluppo dei territori.

A questa prima fase di carattere generale, segue una fase più specifica, basata su una serie di interviste che ho realizzato, atta ad evidenziare i punti di forza e le criticità di questo strumento e i conseguenti suggerimenti e nuove direttive per il miglioramento di questa precisa politica pubblica.

Il metodo di lavoro che ho utilizzato può essere sintetizzato come un percorso che va dal generale al particolare . In primo luogo vengono definiti i presupposti teorici delle politica “ *pattizia*”, i quali sono necessari per poter arrivare a qualche considerazione critica. In un secondo tempo si vedrà in che modo si è evoluta la storia normativa dei patti e verranno individuati i soggetti coinvolti e le dinamiche di finanziamento.

Poi, passerò ad analizzare in maniera più specifica alcuni della Provincia di Torino, cercando di mettere in luce i fattori di successo e d’insuccesso dello strumento oggetto dell’analisi.

In seguito, cercherò di stabilire quale sia il collegamento tra la nuova programmazione dei Fondi Strutturali Europei e le politiche di sviluppo locale.

Dopo, tratterò l’argomento dal punto di vista della Regione Piemonte, la quale sarà futura protagonista, con suggerimenti e direttive, delle scelte operativa legate al miglioramento delle economie territoriali della Provincia di Torino.

Per concludere, farò riferimento al ruolo della Provincia, alla luce delle nuove direttive imposte dalla Regione Piemonte. Si cercherà di capire se la Provincia di Torino, continuerà ad essere un soggetto fondamentale e indispensabile nel coordinamento dei Comuni, impegnati in progetti di sviluppo locale.

¹ Deliberazione CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 17 Marzo 2000. Cfr. nota 21, p.27

Capitolo 1

L'approccio teorico dei Patti Territoriali e I fattori decisivi per le politiche di sviluppo in Italia

Il tema dello sviluppo locale non è certamente nuovo. Le riflessioni su quest' argomento e le iniziative prese per operare direttamente sul campo contano una storia ventennale. Si può dire che è in corso l'analisi di potenzialità e limiti, la stesura dei bilanci, allo scopo di immaginare strade percorribili in un prossimo futuro.

Gli strumenti che in questi ultimi anni sono stati ideati e applicati per incentivare lo sviluppo locale possono essere ricondotti tutti all'idea di fondo che nell'era della globalizzazione i piccoli territori hanno acquisito una notevole importanza e che non è sensato finanziare i singoli attori con finanziamenti " a pioggia" dallo Stato centrale, ma è indispensabile che lo sviluppo si promuova dal basso, in un' ottica di tipo *bottom up*, con progetti integrati e disegni condivisi dagli attori protagonisti sul territorio

Prima di entrare direttamente nel merito dell'approccio teorico sotteso all'idea di sviluppo locale e quindi di un patto territoriale, mi sembra opportuno ed utile descrivere quali sono state le condizioni socio-economiche che hanno aperto le porte alle nuove politiche di sviluppo del territorio.

Partendo da una sintesi si possono individuare almeno tre fattori decisivi all'avvio delle politiche per lo sviluppo locale in Italia.

In primo luogo si osserva l'esaurimento, a cavallo degli Ottanta e Novanta, della lunga stagione delle politiche a sostegno delle regioni in ritardo di sviluppo, ossia di quelle risorse economiche erogate dal Governo centrale come intervento speciale, sia in forma di fiscalizzazione sia in forma di finanziamento individuale. Un esempio concreto è la chiusura della "Cassa del Mezzogiorno" nel 1992.

In secondo luogo, in quegli stessi anni, subisce una decisa accelerazione il passaggio di competenze all'Europa su alcuni strumenti essenziali per il governo dell'economia a livello centrale, quali la politica monetaria, fiscale e di bilancio. Inoltre, l'introduzione delle logiche comunitarie della programmazione per i Fondi Strutturali², modifica l'impianto progettuale e operativo delle politiche di sviluppo, impone strategie che tengono conto di concetti quali il "partenariato", "progettazione integrata" e la logica " *bottom up*".

In terzo luogo, non si può non considerare la crisi agli inizi degli anni Novanta del sistema politico italiano. Il crollo di quel sistema a tutti noto come " Prima Repubblica", tra i suoi molti effetti, ha visto l'emergere di una nuova classe dirigente locale, percepita come più credibile, con maggiore capacità rappresentativa, interessata al territorio di riferimento: ciò ha creato un terreno migliore per l'affermazione dal basso di pratiche di sviluppo locale.

La legge sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia ha poi contribuito al formarsi di *leadership* sufficientemente forti da rendere possibile uno spazio per i tavoli di concertazione.

In questo quadro di riferimento nasce lo strumento del Patto Territoriale, caso piuttosto particolare, nella storia delle politiche europee, di una *best practice* nata prima in Italia e poi fatta propria anche dall'Unione Europea³.

La politica pattizia si può così esemplificare: lo Stato premia con un contributo economico progetti di sviluppo ideati in maniera condivisa da partnership di attori pubblici e privati appartenenti a un comune ambito territoriale. Ovvero, non si va a finanziare il singolo soggetto promotore di un'idea imprenditoriale, ma un territorio nel quale più soggetti di carattere istituzionale progettano un piano di sviluppo integrato. Il territorio così non è più destinatario inerte, ma assume una dimensione strategica: non è considerato come uno dei problemi interni ai processi produttivi delle imprese, ma, al contrario, diviene centrale, in uno scenario in cui la

² Per una sintesi dei riferimenti in sede europea in relazione ai PT e allo sviluppo locale si rimanda a Reburdo (2001)

³ A partire dal 1997, in concomitanza con l'avvio dei cosiddetti " Patti di seconda generazione, sono stati attivati anche dei " Patti Europei", cofinanziati da risorse nazionali e comunitarie (DPS 2003)

competitività è intesa in chiave sistemica ed è data dall'integrazione dei fattori economici con quelli socio-culturali presenti sul territorio.

Se il fine generale della politica è la promozione dello sviluppo locale, il fine immediato è quello di far sì che più attori si siedano intorno ad un tavolo di concertazione per progettare insieme delle azioni. L'assunzione teorica che anima la politica dei patti è che, sulla base di una concertazione che impegni realmente le parti in gioco, si realizzino "reti stabili"⁴ di attori, si generi capitale sociale e aumentino i legami di fiducia, cioè si incrementino quei rapporti sociali che si ritengono essere il valore aggiunto e il motore per lo sviluppo di un territorio a partire dal basso.

Quindi, *"l'elemento centrale delle politiche pattizie è la promozione della concertazione, finalizzata allo sviluppo locale e basata su elementi precisi in merito ai tempi, modi e obiettivi della sua realizzazione."* (Barbera 2005, p. 250)

La concertazione è una negoziazione su base territoriale tra un numero potenzialmente elevato di attori politici e sociali su materie d'interesse per lo sviluppo locale: essa si basa su un'idea comune di sviluppo del territorio, che viene declinata in una serie di interventi infrastrutturali pubblici e d'impresa che si integrano reciprocamente. La riuscita di un patto territoriale, quindi, prevede due tipi di risultato: da un lato la realizzazione coerente e puntuale dei progetti, dall'altro la nascita, o il rafforzamento, di coalizioni stabili tra gli attori locali, l'aumento della fiducia reciproca e delle relazioni orizzontali. Valutare il secondo dei due risultati è alquanto difficoltoso. Il dibattito è ormai cominciato da alcuni anni ed è tuttora in corso. Le ricerche tese a giudicare l'efficacia di questo strumento sono state molte, anche se, tuttavia, i risultati non sono del tutto chiari. In ogni caso, cercherò di trarne spunto, al fine di esprimere qualche conclusione critica.

Capitolo 2

Descrizione dello strumento, la finalità, i contenuti e la modalità d'attuazione, la cooperazione condizionale. L'analisi dello strumento.

L'ipotesi su cui si fonda la politica dei patti è che laddove esista o si crei un meccanismo che permette la realizzazione in un territorio di reti stabili di attori istituzionali e sociali, di capitale sociale e di solidi rapporti di fiducia reciproca tra gli attori stessi, il territorio ha maggiore probabilità di svilupparsi e inserirsi in maniera forte e competitiva nei circuiti globali.

In quest'ottica è possibile utilizzare come lente d'analisi la "teoria dei giochi".

In questo framework il "desiderato" è realizzare una situazione del tipo "Gioco dell'Assicurazione", in cui la mutua cooperazione porta ad un pagamento maggiore per tutti gli attori e in cui, quindi, cooperare conviene più che defezionare.

Il contributo economico che viene dato ad un patto territoriale, allora, è un incentivo a creare, o in alcuni casi ad incrementare, le condizioni che ho descritto.

La concreta applicazione della normativa lascia agli attori promotori di un patto due modi di giocare questo gioco:

- Cooperare in modo attivo e in presenza di meccanismi che assicurino sulla partecipazione cooperativa degli altri attori locali, anche apportando risorse proprie nel progetto di patto;
- In assenza di meccanismi di "assicurazione", partecipare comunque al gioco, ma in modo marginale, cioè senza rischiare troppo in termini sia di risorse proprie sia di volontà politica. In questo secondo caso, un patto territoriale, seppur abbia centrato gli obiettivi del

⁴ Per reti stabili si intende un *cluster* definito di attori impegnati in interazioni reciproche durevoli nel tempo, anche dopo la conclusione del PT e la fine dei finanziamenti

proprio progetto, non avrà contribuito a modificare gli elementi di contesto, almeno riguardo ai rapporti tra gli attori locali.

Il Patto Territoriale viene definito come l'accordo tra i soggetti sottoscrittori "per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati⁵. Il Patto Territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile, possono essere attivati in tutto il territorio nazionale, fermo restando che le specifiche risorse destinate dal CIPE sono riservate a quelli attivabili nelle aree depresse, intendendo per tali quelle ammissibili agli interventi dei fondi strutturali, obiettivi 1, 2 e 5b, nonché quelle rientranti nelle fattispecie dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del Trattato di Roma".

2.1 I contenuti

Il Patto deve indicare, in primo luogo, lo specifico e primario obiettivo di sviluppo locale cui il Patto è finalizzato e il raccordo con le linee generali della programmazione regionale. L'accordo deve poi specificare:

- **gli impegni e gli obblighi** di ciascuno dei soggetti sottoscrittori⁶;
- **le attività e gli interventi** da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione;
- il **piano finanziario e i piani temporali di spesa** relativi a ciascun intervento, nonché il tipo e l'entità degli eventuali contributi e finanziamenti pubblici richiesti a valere sulle specifiche risorse destinate dal CIPE ai Patti Territoriali e su altre risorse statali, regionali, locali e comunitarie.

Per l'attivazione del Patto viene inoltre richiesta:

- la certificazione, attraverso uno specifico **Protocollo d'Intesa**, dell'avvenuta concertazione fra le Parti Sociali;
- la disponibilità di progetti di investimento per iniziative imprenditoriali nei diversi settori e la complessiva integrazione di tutte le iniziative contenute nel Patto, tale da rendere coerenti gli interventi con gli obiettivi individuati.

Il Patto deve anche necessariamente contenere un **accordo di programma quadro tra i soggetti pubblici** coinvolti, con cui si individuano diversi elementi, primi tra tutti gli atti e gli adempimenti a carico di ciascuno, per garantire "la massima accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi ed in particolare di quelli di spesa".

⁵ La deliberazione CIPE dell'11 novembre 1998 ha introdotto, tra i settori ammessi ai finanziamenti, anche quelli di "agricoltura, pesca, acquacoltura, produzione di energia termica o elettrica da biomasse, movimentazione e magazzinaggio dei terminali e dei containers, confezionamento, imballaggio, reimballaggio, pesatura, campionatura delle merci, alimentari e non".

2.2 La procedura per l'attivazione

I Soggetti Promotori devono trasmettere al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (MTBPE)⁷ una proposta di Patto Territoriale accompagnata da una documentazione di sintesi, contenente l'indicazione del territorio interessato, degli obiettivi e dei tempi previsti di esecuzione, delle iniziative imprenditoriali e delle infrastrutture eventualmente necessarie, nonché dei soggetti coinvolti e degli impegni da questi assunti. Avvalendosi eventualmente di una società di assistenza tecnica, i Soggetti Promotori provvedono poi ad elaborare il progetto di Patto, attraverso il processo di concertazione e la stipula del Protocollo d'Intesa.

La fase istruttoria è riservata ad un Istituto di credito, scelto dai Soggetti Promotori tra quelli convenzionati con il MTBPE. L'Istituto si occupa altresì di "valutare la coerenza complessiva di tutte le iniziative comprese nel Patto". Il MTBPE verifica la validità complessiva del Patto, accerta la disponibilità delle risorse occorrenti a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE ed infine approva con decreto, entro 45 giorni, il Patto, che deve poi essere stipulato entro 60 giorni. Il termine per il completamento dei singoli investimenti è di 4 anni.

2.3 Modalità e procedure di finanziamento

La L. 662/96 stabilisce che il CIPE, in sede di riparto delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle aree depresse, determina le quote da riservare ai PT. Il CIPE, nella deliberazione del 21 marzo 1997, ha stabilito che l'ammontare massimo che un Patto può ricevere non può superare la soglia dei 100 miliardi di lire.

Il MTBPE trasferisce le risorse, in più tranches, direttamente al **Soggetto Responsabile** del Patto, affinché possa effettuare i pagamenti a favore dei soggetti titolari dei progetti d'investimento. La prima quota ha un importo corrispondente alla somma delle prime rate di tutte le iniziative e degli interventi inclusi nel Patto. Per le quote successive, trimestralmente il Soggetto Responsabile raccoglie le richieste dei soggetti beneficiari relative alle quote di agevolazioni concesse da erogare nel successivo trimestre.

Il Soggetto Responsabile deve rendicontare al Ministero, in base allo stato di avanzamento delle iniziative, l'utilizzo delle somme ricevute. Per questa attività di gestione e di rendicontazione, il Soggetto Responsabile riceve un compenso compreso nelle somme trasferite dal Ministero; può comunque avvalersi di Istituti di credito espressamente convenzionati.

Per ciascun Patto approvato è prevista la nomina da parte del MBTPE di una commissione di monitoraggio e di vigilanza, composta da cinque esperti (esterni o interni all'amministrazione), il cui onere di funzionamento, pari al 5 per mille dell'investimento, risulta a carico della finanza del Patto. La commissione ha il compito di riferire al Ministero in merito alle verifiche effettuate sullo stato di avanzamento del Patto, in particolare segnalando l'eventuale esistenza di presupposti per la revoca dei finanziamenti pubblici (qualora riscontri che l'avanzamento nell'attuazione del Patto sia inferiore al 50% degli impegni in termini di tempi di spesa e di assorbimento della manodopera o che non siano rispettati le procedure ed i criteri precedentemente indicati).

⁷ La delibera CIPE del 1997 e gli interventi legislativi successivi hanno riservato un ruolo di spicco al MTBPE e in particolare, dopo la sua istituzione, al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS), laddove prima molte competenze erano principalmente del CNEL. Con la riorganizzazione dei Ministeri nel 1999 (d.lgs. 300/99) il MTBPE è stato sostituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. In seguito alla stessa riorganizzazione, le competenze relative ai Patti Territoriali a livello ministeriale sono state attribuite al Ministero delle Attività Produttive, Dipartimento per le imprese, Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese (D.P.R. 26 marzo 2001, n. 175).

Il Soggetto Responsabile

Il Soggetto Responsabile viene individuato tra i sottoscrittori del patto, che possono anche costituire un'apposita società mista.

Numerose sono le funzioni attribuite al Soggetto responsabile, tra cui:

- **rappresentanza degli interessi dei soggetti sottoscrittori;**
- **il monitoraggio e la verifica dei risultati raggiunti;**
- **l'attivazione delle risorse finanziarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contributi statali, regionali e comunitari;**
- **l'attivazione delle risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del Patto;**
- **la verifica del rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori e l'assunzione delle iniziative ritenute necessarie in caso di inadempimenti o ritardi;**
- **la convocazione, ove necessario, di conferenze di servizi.**

Il Soggetto Responsabile rappresenta, quindi, una figura essenziale per l'attuazione del Patto Territoriale, viste le funzioni generali di rappresentanza, di coordinamento e di gestione regolate sia dalla Deliberazione CIPE del 21 marzo 1997, sia dal D.M. n. 320 del 31 luglio 2000, sia dal relativo Disciplinare approvato con decreto ministeriale n. 115374 del 4 aprile 2002.

Ai sensi dell'art. 1 comma 3 del D.M 320/2000 il Soggetto Responsabile ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sociale, economico e occupazionale attraverso la valorizzazione dei sistemi locali ad essi collegati in sinergia con gli strumenti di pianificazione territoriale

2.4 Gli attori, i ruoli e le responsabilità

Un PT coinvolge una molteplicità di soggetti sia pubblici che privati. I soggetti promotori sono:

- enti locali (Province, Comuni, Comunità Montane);
- altri soggetti pubblici operanti a livello locale (ad esempio: Camere di Commercio);
- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali;
- organizzazioni sindacali;
- soggetti privati.

Possano poi sottoscrivere il Patto:

- banche e finanziarie regionali;
- consorzi di garanzia collettiva fidi;
- consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del Patto;
- Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli interventi.

Ai fini del coordinamento e dell'attuazione del Patto, i soggetti sottoscrittori devono individuare il Soggetto Responsabile tra quelli pubblici o costituire, allo stesso fine, società miste.

I compiti del Soggetto Responsabile sono quelli di:

- attivare le risorse finanziarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contributi statali, regionali e comunitari;
- attivare le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del Patto;
- verificare il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori ed assumere le iniziative ritenute necessarie in caso di inadempimenti o ritardi;
- verificare e garantire la coerenza di nuove iniziative con l'obiettivo di sviluppo locale a cui è finalizzato il Patto;
- assumere ogni altra iniziativa utile alla realizzazione del Patto.

Entro 40 giorni dall'approvazione del Patto il Soggetto Responsabile deve sottoscrivere un Disciplinare⁸ predisposto dal MTBPE volto a regolare i compiti gestionali e le responsabilità del "capofila" del Patto, ed in particolare:

- a) le modalità di erogazione delle agevolazioni ai soggetti beneficiari;
- b) la convenzione con la Cassa Depositi e Prestiti o con un Istituto bancario per la gestione delle agevolazioni;
- c) la restituzione al MTBPE delle somme assegnate ai soggetti beneficiari delle agevolazioni e da questi non utilizzate entro i termini fissati ovvero utilizzate in difformità dal progetto ammesso all'agevolazione;
- d) la disciplina delle revoche parziali e totali delle risorse assegnate;
- e) le modalità di controllo e verifica da parte del Ministero sulle attività del Soggetto responsabile;
- f) le penali a carico del Soggetto responsabile in caso di violazione degli obblighi assunti con il disciplinare.

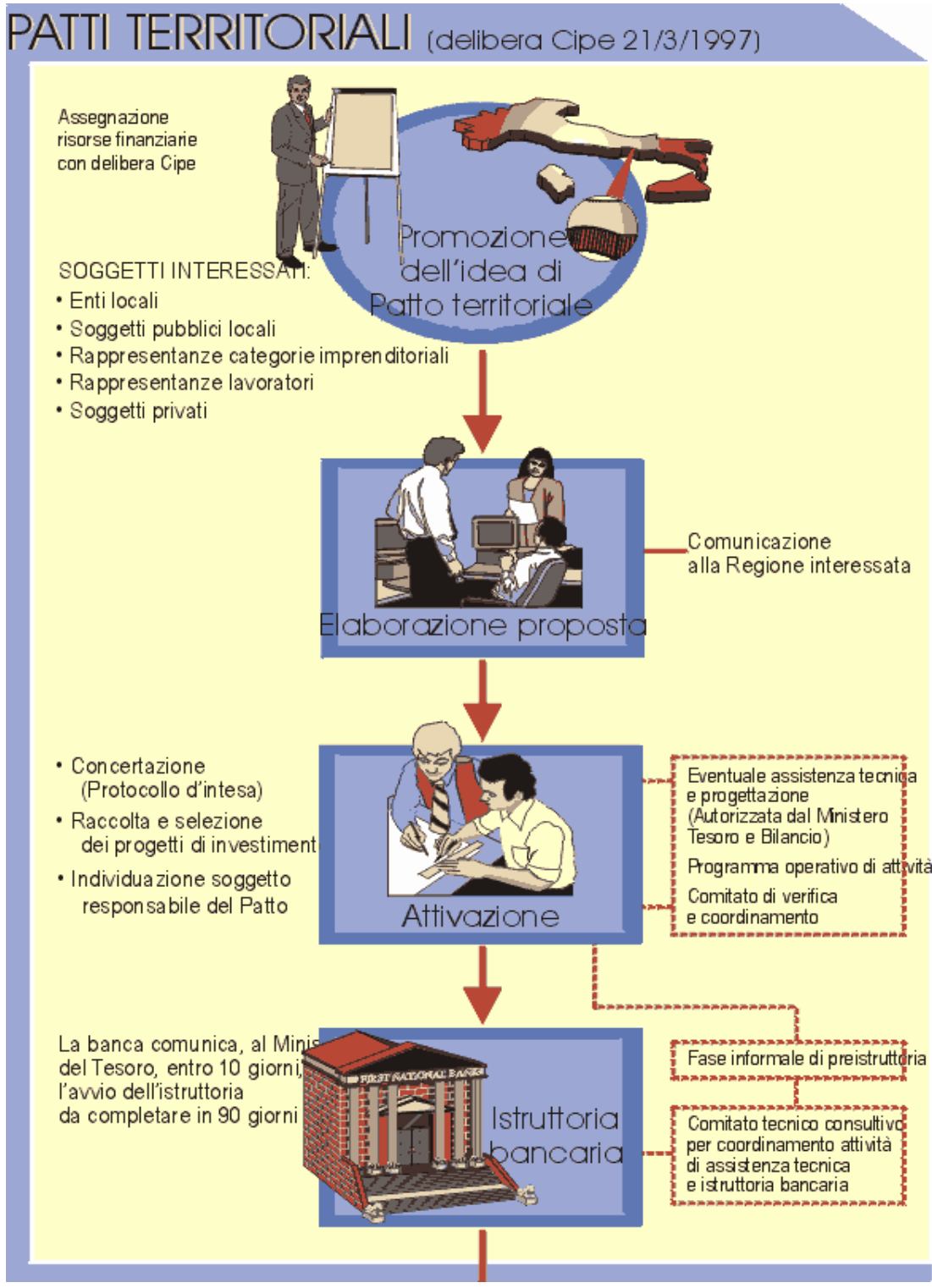
Il Soggetto Responsabile deve, inoltre, assicurare il monitoraggio e la verifica dei risultati, anche presentando al MTBPE ed alla Regione una relazione semestrale sullo stato di attuazione del Patto Territoriale.

È prevista anche una verifica preventiva dell'idoneità tecnico-organizzativa del Soggetto Responsabile all'espletamento delle attività che gli sono affidate. Si prevede che non oltre 30 giorni dalla sottoscrizione del Disciplinare, il Soggetto Responsabile presenti al Ministero la documentazione idonea a dimostrare il possesso dei requisiti necessari allo svolgimento della propria attività nonché l'avvenuta sottoscrizione della convenzione con l'Istituto di credito prescelto.

⁸ Quest'obbligo è stato introdotto dal decreto del MTBPE 31 luglio 2000, n. 320 (Regolamento concernente: "Disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali").

Il Disciplinare è stato approvato con decreto ministeriale n. 115374 del 4 aprile 2002 e si intende operativo dalla data di sottoscrizione del medesimo da parte del Soggetto Responsabile. La Provincia di Torino ha sottoscritto il Disciplinare il 17 aprile 2002.

Procedura per l'attivazione di un Patto Territoriale



PATTI TERRITORIALI (delibera Cipe 21/3/1997)

- Acquisisce il parere della Regione
- Accerta la sussistenza dei requisiti
- Accerta la disponibilità delle risorse finanziarie
- Verifica la validità complessiva del Patto



Ministero
Tesoro,
Bilancio e P.E.

Approva e finanzia
(decreto dirigenziale) entro 45 giorni



Sottoscrizione dei
partecipanti al Patto

Accordo fra i soggetti pubblici

Comunicazione
del soggetto responsabile



Cassa depositi e prestiti

Erogazione



Soggetti attuatori

Fonte: http://www.provincia.torino.it/sviluppocale/file-storage/download/pdf/evol_norm_patti.pdf

2.5 Il Patto Territoriale come processo di concertazione

L'elemento caratterizzante di un patto territoriale è costituito dalla concertazione tra i diversi attori (rappresentanti delle forze sociali, degli enti locali e singoli operatori economici) finalizzata all'elaborazione di progetti concreti di sviluppo locale. Si presenta, dunque, come uno strumento selettivo che si basa su elementi qualitativi in ordine ai tempi, agli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori e alla selezione degli obiettivi.

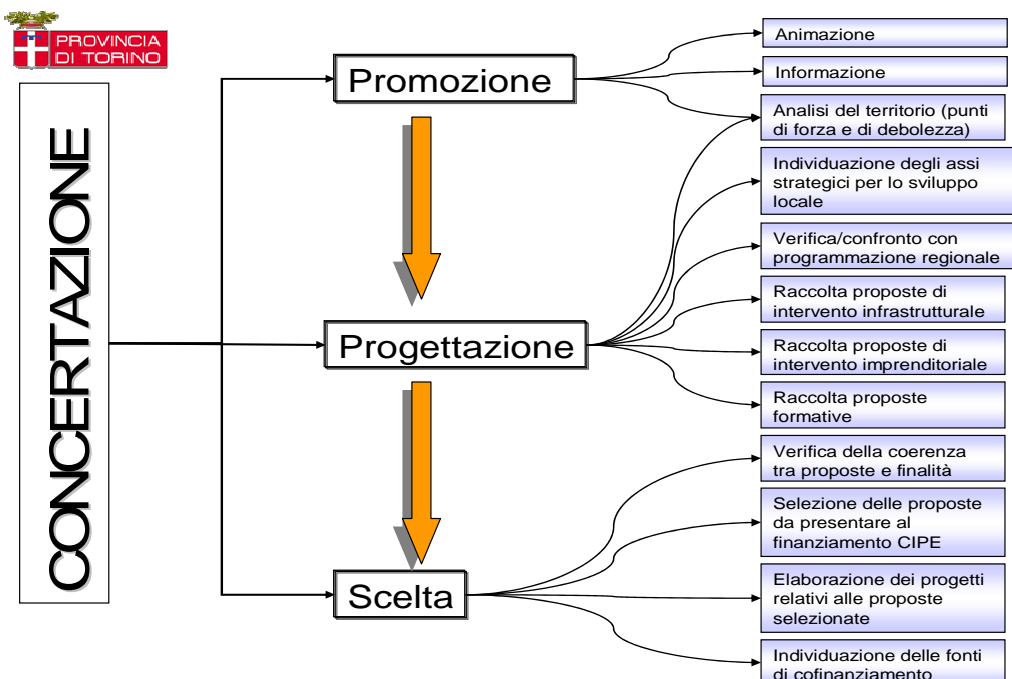
Il patto territoriale costituisce il punto di arrivo di un processo di concertazione "dal basso" tra gli attori sociali, nel quale viene evidenziato il ruolo del partenariato sociale, alla base del quale vi è fondamentalmente la presenza di un'idea forza di sviluppo del territorio. Il processo di concertazione deve portare alla definizione dell'area territoriale del patto, ad un'analisi dei problemi economici dell'area ed all'individuazione di obiettivi di sviluppo locale da porre alla base del patto, i quali costituiranno la griglia di selezione dei progetti imprenditoriali, infrastrutturali e promozionali, strategici per la realizzazione degli obiettivi stessi.

Negli ultimi sono state mosse alcune critiche rispetto a questa fase di concertazione che precede la firma del patto, in particolare nei confronti delle contrapposizioni che emergono fra questa fase e la successiva fase di gestione. Mentre, infatti, in un primo momento, nei tavoli di concertazione, la conflittualità tra i soggetti coinvolti è molto ridotta poiché l'obiettivo comune è quello di raccogliere le risorse pubbliche, la fase di gestione è caratterizzata da conflitti in quanto coinvolge e favorisce direttamente determinati soggetti, escludendone altri.

Tale scollamento è attribuibile alla mancata partecipazione di molti soggetti, in genere finanziariamente deboli, protagonisti nella fase concertativa, all'interno delle società di gestione ed all'ingresso di soggetti in tali società, finanziariamente forti, ma con ruoli marginali nella fase di concertazione.

Il patto territoriale si caratterizza per la sua natura di vero contratto sottoscritto tra le parti e, per questo motivo, deve anche espressamente prevedere e indicare quali sono le assunzioni di responsabilità dei singoli contraenti. I soggetti pubblici e privati che sottoscrivono il patto, pertanto, si impegnano ad adottare delibere precise vincolandosi al rispetto degli specifici impegni e degli obblighi assunti sottoscrivendo il patto.

Infatti, è proprio quando le ammissioni di responsabilità non sono chiare, che emergono elementi che possono provocare lo stallo del processo.



2.6 Dalla contrattazione programmata alla deliberazione CIPE del 21 Marzo 1997

Il percorso che ha portato alla nascita dei PT è stato caratterizzato soprattutto dalla sperimentazione e dalla ricerca sul campo, resa necessaria dalla crisi delle tradizionali politiche di intervento a favore delle aree depresse.

Solo in un secondo momento lo strumento dei patti territoriali è stato riconosciuto e codificato dalla normativa nazionale, che ha subito, tra l'altro, una continua evoluzione. Tuttavia, la necessità di un nuovo approccio alle politiche di sviluppo locale cominciava ad essere espressa dal legislatore nazionale già nella seconda metà degli anni Ottanta, con l'introduzione di alcuni strumenti di *contrattazione programmata*⁹.

La logica che guidava questa sperimentazione normativa era duplice: non solo incentivare lo sviluppo del territorio "dal basso", ma farlo promuovendo specifiche procedure decisionali fondate essenzialmente sulla partecipazione tra una molteplicità di attori, pubblici e privati.

L'importanza da attribuire alla concertazione trova conferma nella sua assunzione a strumento ordinario di amministrazione operata dalla L. 241/90 sulle nuove norme in materia di procedimento amministrativo.

Nel clima di ridefinizione delle politiche di sviluppo locale nei primi anni Novanta, la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (L. 488/92) rappresenta la spinta decisiva per l'affermazione del nuovo approccio. Un ruolo decisivo è svolto dal CNEL, che, in seguito ad una serie di incontri, riconosce *l'esistenza di una vitale società di mezzo intenzionata ad assumere un ruolo di responsabilità nella progettazione e nell'attuazione di un nuovo percorso di sviluppo. Sindaci, imprenditori, sindacalisti si incontrano attorno ad un tavolo per discutere di progetti concreti, di lentezze burocratiche, di norme incomprensibili: in queste sedi matura l'idea del Patto, uno strumento innovativo di promozione dello sviluppo locale che coinvolge un'articolata coalizione di soggetti pubblici e privati*¹⁰.

Nel Novembre 1994, la dizione "Patti Territoriali" compare per la prima volta nel testo del Protocollo d'Intesa sottoscritto dalle Parti Sociali e dal Governo, con l'obiettivo di promuovere nuove procedure di intervento nel Mezzogiorno e nelle altre aree depresse del Paese. Nelle intenzioni del CNEL, che assume il ruolo di accompagnamento e certificazione della concertazione, i patti territoriali devono favorire un miglioramento delle condizioni sociali ed economiche a livello locale al fine di attrarre investimenti pubblici e privati. Il mezzo principale per raggiungere questo obiettivo viene individuato nella concertazione che, di conseguenza, diventa il valore aggiunto dei PT, comportando l'assunzione di precisi impegni da parte dei soggetti partecipanti.

Dopo alcuni anni si avvia il percorso di recepimento normativo del nuovo strumento.

La L. 104/95 introduce per la prima volta l'espressione "programmazione negoziata", figlia della precedente "contrattazione programmata", dalla quale si differenzia per il superamento del rapporto privilegiato Stato-grande impresa; con "programmazione negoziata" si intende "la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo."

Tra gli strumenti della programmazione territoriale, non compare ancora il PT, che verrà introdotto nella normativa nazionale con il d.l. 123/95¹¹, che attribuisce al CIPE il compito di definire i contenuti generali dei Patti Territoriali e di approvare i singoli Patti Territoriali da stipulare. La successiva deliberazione CIPE del 10 Maggio 1995 costituisce la prima regolamentazione dell'istituto del Patto ed ha dato vita ai cosiddetti "Patti di prima generazione". La normativa relativa ai PT è stata poi modificata ed integrata più volte, fino alla

⁹ Si tratta di accordi di programma (L. 64/86), contratti di programma (deliberazione CIPE del 16/7/86), contratti di impresa (deliberazione CIPE del 2/2/90) e intese di programma (deliberazione CIPE del 29/3/90)

¹⁰ http://www.provincia.torino.it/sviluppo_locale/file-storage/download/pdf/evol_norm_patti.pdf

¹¹ Poi d.l. 244/95, convertito in legge n. 341/95

legge 662/96, che ha inaugurato una nuova fase di regolamentazione della programmazione negoziata, oltre ad avere dato vita ai “ Patti di seconda generazione”.

2.7 Il ruolo degli Enti Locali e della Provincia

Partendo da un’analisi del quadro normativo, in riferimento del D. Lgs 112/98 e dagli altri decreti attuativi della L. 59/97 (Legge Bassanini), si evince che essi conferiscono alla Provincia rilevanti funzioni di pianificazione e programmazione, nonché di gestione diretta di servizi in ambito sovracomunale. La Provincia, tra i diversi compiti, assume il ruolo di ente di sostegno allo sviluppo locale, attraverso gli strumenti della programmazione negoziata e di ente coordinatore dei sistemi territoriali locali.

A questo proposito, l’elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia (L. 81/93) ha consentito il formarsi di vere leadership locali, essenziali per dar vita a modelli di cooperazione orizzontale.

Il ruolo dei Comuni, delle Comunità Montane e della Provincia è stato, nei patti relativi alla Provincia di Torino, determinante, in particolare nell’ottica della costruzione di una vera e propria sussidiarietà, che assume come dato l’autonomia della società civile.

L’attivazione di forme di partenariato sociale da parte dell’Ente Locale non consiste soltanto nel garantire presenza ed accettazione nei confronti del metodo concertativi, ma nell’impedire la formazione di processi d’egemonia da parte degli interessi più forti. Il ruolo del governo locale è quello di portare i soggetti a cooperare ed a lavorare su obiettivi condivisi integrando interessi diversi.

Nel processo relativo ai patti territoriali i Sindaci hanno dovuto destinare gran parte del loro lavoro ai contenuti delle iniziative relazionandosi con tutta la società senza influenze derivanti da schieramenti politici: “...solo una classe politica locale fortemente legittimata è in grado di monitorare, accompagnare i vari attori nel processo di concertazione e garantire che non saranno tollerati opportunismi, né patti o progetti collusivi al solo fine di drenare risorse pubbliche.” (Mercedes Presso, Presidente della Provincia di Torino, in *Istituzioni e sviluppo locale*, Provincia di Torino, 2001)

Alla Provincia di Torino, per sua natura sovracomunale, compete la responsabilità di coordinare l’attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei risultati complessivi. La Provincia di Torino ha, in particolar, assunto il ruolo di Soggetto Responsabile dei Patti. Tale scelta risiede nella volontà di evitare che Torino, in quanto Città Metropolitana che già svolgeva un ruolo importante sul territorio a livello politico ed economico, acquisisse ancora più importanza svolgendo il ruolo di soggetto responsabile, oltre al fatto che alcuni aggregati territoriali non sono né vicini geograficamente né socio-economicamente al capoluogo piemontese.



Cartografia dei Patti Territoriali



Capitolo 3: valutazioni e proposte per il futuro

Una parte rilevante di questo lavoro di ricerca è rappresentata da una serie di interviste che ho condotto ai vari responsabili dei Soggetti Gestori dei PT. Grazie a queste testimonianze sono riuscito ad evidenziare quelli che sono stati i risultati di questa lunga stagione di sviluppo locale. Infatti sono emersi sia i punti di forza sia le criticità dello strumento oggetto dell'analisi.

In tutte le interviste che ho realizzato sono emersi grossomodo sempre gli stessi aspetti, sia positivi sia negativi. Si può dire che ci sia una posizione più o meno standardizzata da parte del personale impegnato in questo strumento di *policy*, nonostante le grosse differenze socio-economico, geografiche e culturali delle diverse aree coinvolte dai Patti.

3.1 I punti di forza dei Patti in Provincia di Torino

Per quanto riguarda le caratteristiche positive dei PT, si possono individuare fondamentalmente:

- L'aumento della cooperazione locale
- Il miglioramento del rapporto imprese-pubblica amministrazione
- L'occupazione e sviluppo infrastrutturale
- Le azioni di marketing territoriale

Durante le interviste il primo punto che normalmente è emerso è rappresentato dall'aumento del dialogo tra i vari attori che operano all'interno dei PT. Questa è una caratteristica che è praticamente nata con l'avvento delle politiche di sviluppo locale ed è vista in maniera molto positiva. In ogni Patto, infatti, sono stati attivati tavoli di concertazione che hanno coinvolto diversi soggetti: la pubblica amministrazione, le piccole e medie imprese, le banche, le scuole, i Centri per l'impiego, i sindacati, le ASL.

Questi tavoli hanno permesso di creare coalizioni stabili nel tempo, che, in qualche caso, hanno lavorato anche al di fuori delle logiche del Patto.

Grazie a questo strumento, e grazie ai Comuni che hanno fatto da tramite tra le aziende e gli enti locali, si sono fatti molti passi in avanti: le aziende sono state aiutate a portare avanti i progetti, considerando la difficoltà delle pratiche previste per l'ottenimento dei finanziamenti; il rapporto di collaborazione è stato molto stretto. Grazie al PT, in particolare nell'ambito sociale e dell'inserimento lavorativo (Patto stura), è stata creata una corsia preferenziale nel rapporto con le aziende. Al di là dell'aspetto dei finanziamenti, c'è un miglioramento delle relazioni tra gli attori locali. Il livello di collaborazione con altre strutture del territorio è stato basato sulla spinta delle esperienze portate avanti con i PT. È merito di questo strumento se si stanno portando avanti dei progetti di successo che coinvolgono direttamente le aziende, le scuole, i CPI.

Un altro grosso vantaggio è dato dal fatto che si siano avviate collaborazioni non solo tra aree appartenenti allo stesso patto, ma anche tra patti territoriali stessi. Ci sono state iniziative comunitarie portate avanti con la collaborazione tra diversi patti, su sollecitazione della Provincia, che ha un importante ruolo di collante tra i patti.

Tale azione concertativa ha fatto sì che i problemi delle imprese venissero affrontati con celerità. Sicuramente il metodo è stato il grosso obiettivo raggiunto attraverso il patto. La volontà di concertazione di fronte ad una problematica che investe il territorio, la soluzione di trovarsi intorno ad un tavolo tra gli attori, associazioni, enti locali, sindacati, banche è stato un grosso insegnamento. Anche il privato, inteso come banche e associazioni hanno partecipato, mentre per contro, le singole aziende, che non si sono mai associate in reti, non hanno partecipato più di tanto.

Per quanto concerne le infrastrutture:

Nell'area del **Patto del Sangone** il 90% dei progetti è arrivato a compimento, i comuni hanno dimostrato di saper cogliere un'opportunità interessante. Per esempio è stata creata la "Multimediateca" di Piossasco che è una struttura dedicata ai servizi di tipo informatico ed è collocata vicino all'area di Piossasco, il PIP di Orbassano, per lo sviluppo industriale dell'area, è stato cofinanziato dal PT, soprattutto per riguarda le strade e l'illuminazione.

Nella zona del **Patto Stura** alcuni comuni di montagna hanno ristrutturato aree dedicate al turismo, rivitalizzato i centri storici e istituito sale polivalenti (S. Gano), Sono state avviate attività di supporto all'economia locale. C'è stata mediamente una crescita infrastrutturale dell'area, anche se, in questo caso, non sono mancati i problemi (circonvallazione di Germagnana), atta a snellire traffico pesante.

Nel **Pinerolese** gli interventi sono stati importanti, anche se il merito è dovuto più all'avvento dei Giochi Olimpici, che alla politiche pattizie.

Per fare qualche esempio pratico, l'area della Porporata è stata ultimata, grazie ai collegamenti stradali che l'hanno resa più appetibile per le imprese.

Alcuni comuni, come Volvera hanno avuto un importante sviluppo industriale in questi ultimi anni. Non tutti gli interventi infrastrutturali, tuttavia, sono stati sviluppati all'interno delle dinamiche del patto. Ad esempio, il *centro intermodale* è stato finanziato fuori dal patto, con i fondi olimpici, che hanno ricoperto un ruolo decisivo. Il sistema viabilistico di Pinerolo, soprattutto quello relativo alla parte esterna, ha avuto un forte sviluppo in quanto è moderno ed efficiente.

Nel caso del PT del Pinerolese è difficile distinguere i risultati che derivano dal patto e quello che derivano dai G.O.

Il **patto di Zona Ovest** ha funzionato molto bene e nell'area ha creato non solo elementi materiali.

Per esempio è stato realizzato l'interramento dell'elettrodotto del PIP di Collegno, è stata creata l'area industriale di Rosta, la zona idrica-industriale di Venaria.

Complessivamente gli investimenti realizzati sono stati 97. Le infrastrutture si sono intersecate col territorio delle imprese, urbanizzando le aree industriali.

Relativamente al **Patto Torino Sud**, sono state realizzate circonvallazioni e un PIP. Tali opere hanno migliorato l'accesso dell'area e la logistica. Molto è stato investito sulla viabilità (ex Foro Boario).

Anche nel campo dell'aumento occupazionale si sono avuti risultati apprezzabili:

Il **Patto del Sangone**: esso si colloca a cavallo della crisi economica del 2001, quindi la partenza ha mostrato alcuni problemi. Al primo bando ci sono state 112 proposte da parte dei privati. Solo il 60% ha ottenuto il finanziamento, il restante 40% ha vissuto una crisi. Il 30% ha rinunciato all'investimento non potendo garantire il livello occupazionale stabilito nella domanda di bando.

I posti di lavoro previsti nelle domande erano inizialmente 500, il numero di posti di lavoro raggiunti si attesta sulle 300 unità. La carenza di investimenti si è quindi tradotta con una riduzione delle unità lavorative occupate, rispetto ai criteri del bando.

Patto del Canavese: lo strumento del patto ha aiutato le aziende in una fase di grande crisi e di grande difficoltà. Esse sono riuscite in questo modo a mantenere un livello minimo di occupazione, grazie al quale hanno evitato la chiusura. Ciò non vuol dire che tutti hanno aumentato l'occupazione in base al piano originale che era di 1218 persone. Dagli atti che ho consultato il numero di occupati ha raggiunto le 600 unità, grazie alla ridefinizione dei prodotti, alla nascita delle aree industriali, dei collegamenti logistici, agli investimenti fatti sull'innovazione tecnologica. Bisognerebbe capire senza l'intervento se i risultati sarebbero cambiati.

La tendenza, in ogni caso, sembra essere stata positiva.

Patto della Stura: in questa area, grazie alla collaborazione tra il Centro per l'Impiego di Settimo Torinese e le piccole e medie imprese, il tasso occupazionale è riuscito a crescere discretamente. Anche i miglioramenti al sistema viabilistico hanno contribuito in modo importante al raggiungimento di questi risultati.

Inoltre la creazione di un rapporto privilegiato tra Pubblica amministrazione e aziende ha favorito la nascita di nuovi insediamenti produttivi.

Il numero dei nuovi occupati è stato di 624 persone, a fronte delle 950 previste nei bandi.

Patto Zona Ovest: Il patto di zona Ovest ha funzionato molto bene.

Ci sono stati 67 programmi realizzati su 105, che hanno prodotto 800 nuovi occupati. Il raggiungimento di questi risultati è dovuto anche all'attivazione di una serie di progetti: equal SPRING, Obbligo Formativo, POR obiettivo 3 FSE, azioni di contrasto della crisi del settore auto, CO.ME.

Patto Torino Sud: le aziende coinvolte nel patto sono arrivate a creare 1460 posti di lavoro in più.

Anche in questo caso c'è stato l'intervento di alcuni programmi europei come l'*Equal*. I finanziamenti sono serviti a supportare nuovi insediamenti. Le aziende hanno potuto beneficiare di nuove tecnologie che hanno permesso loro di acquisire nuove tecnologie che hanno favorito l'introduzione di nuove unità produttive. Tuttavia è da segnalare che i parametri imposti dal bando ministeriale hanno portato ad una serie di rinunce, rimodulate però in favore di altre aziende.

Patto del Pinerolese: in quest' aggregazione territoriale il numero di nuovi occupati è stato di 890 unità. Qui lo sviluppo infrastrutturale ha avuto davvero un ruolo decisivo. Infatti l'area industriale della Porporata, alle porte della città, ha contribuito in modo decisivo ad accrescere l'attrattività del territorio. Lo sviluppo viabilistico, non solo intorno a Pinerolo, ma anche nella pedemontana (variante di Inverso Pinasca), ha permesso la velocizzazione dei trasporti. Questo è un altro elemento che ha dato un apporto significativo allo sviluppo industriale della zona.

3.2 I punti critici e le proposte di miglioramento

Ora possiamo ad analizzare i punti critici dei Patti Territoriali: anche in questo caso dalle interviste sono emersi grossomodo gli stessi aspetti negativi, comuni a tutti i PT oggetto della ricerca:

- i tempi della procedura di finanziamento
- il rapporto con le banche
- la selezione dei progetti
- la dimensione delle aree coinvolte nei bandi
- i parametri dei bandi ministeriali

Il primo punto di debolezza e forse anche il più negativo è rappresentato dalla procedura di accesso ai finanziamenti destinati ai PT.

Si tratta infatti di un procedimento estremamente lungo e complicato. I passaggi burocratici per l'ottenimento dei sussidi sono troppi e spesso vengono attuati con troppa lentezza. Molte aziende che hanno cercato di beneficiare delle sovvenzioni, hanno dovuto rinunciarvi, visti i tempi molto lenti delle erogazioni. Questo tipo d'impedimento, oltre a provocare sfiducia in coloro che ne dovrebbero usufruire, dà origine anche a problemi di tipo meramente tecnico: quando un imprenditore elabora un progetto, dovrebbe avere una disponibilità mediamente rapida di liquidi, proprio per poter dar vita al progetto stesso, altrimenti corre il rischio di non tenere il passo del mercato. E' il tipico problema relativo ai tempi dell'economia e della politica. Se la prima ha dei tempi di evoluzione molto rapidi, la seconda viaggia su canali decisamente più lenti, causa, sovente, il mal funzionamento della burocrazia.

Un'altra difficoltà legata a questa caratteristica è la difficoltà intrinseca dei bandi: è ricorrente, infatti, che le aziende, in particolar modo le piccole e medie, non abbiano personale sufficientemente preparato per seguire le pratiche burocratiche legate ai bandi ministeriali, fattore che costringe gli imprenditori a rivolgersi a dei consulenti, che, evidentemente, rappresentano un costo aggiuntivo non trascurabile.

A questa tematica è legato anche l'aspetto relativo al rapporto con le banche che si occupano di elargire il credito. Queste ultime hanno il compito di verificare se le istruttorie presentate rispettino i parametri prestabiliti e di controllare lo stato economico e di bilancio delle singole aziende.

Anche in questo caso si verificano problemi collegati all'allungamento dei tempi. Esse, infatti, spesso impiegano anche più di un anno per emettere un responso, fattore che evidentemente crea gravi disagi alle imprese.

Oltre a questa caratteristica, si riscontra anche un problema di tipo organizzativo: è usuale, di fatto, che le grandi banche come San Paolo e Unicredit abbiano gli uffici posti a seguire le pratiche dei finanziamenti alle imprese, dislocati in altre parti d'Italia. Questo è il caso, per esempio, del Patto Torino Sud, dove la Banca San Paolo ha spostato il suo ufficio di competenza a Napoli, determinando così un ulteriore ritardo nei tempi di stanziamento dei fondi.

Per risolvere questi impedimenti, tutti gli intervistati concordano sul fatto che si dovrebbe, innanzitutto, rendere le procedure burocratiche più chiare e più snelle, magari attivando delle strutture apposite dotate di personale formato ad hoc su questo tema.

Oltre a questa possibile soluzione, si dovrebbe pensare di assegnare l'elargizione dei fondi ad una struttura pubblica, direttamente coinvolta all'interno del processo: un esempio potrebbe essere rappresentato dall'ingresso della Finpiemonte nelle dinamiche dello sviluppo locale. La Finpiemonte è infatti un istituto di credito direttamente gestito dalla Regione Piemonte. Un meccanismo di questo tipo potrebbe implicare quindi sia un aumento della velocità di erogazione dei sussidi sia un deciso contenimento dei costi per gli imprenditori, che non sarebbero più obbligati a rivolgersi a consulenti esterni. Si dovrebbe portare la risoluzione dei problemi, non più ad un livello locale, ma ad un livello statale.

Questa tematica ci porta direttamente ad affrontare il problema relativo alla selezione dei progetti e alla questione collegata alla legge 488/92.

Dalle testimonianze degli intervistati è emerso che molti progetti che hanno ottenuto i finanziamenti non hanno successivamente garantito lo sviluppo trasversale del territorio nel quale essi erano compresi. Ovvero, sono stati agevolati delle proposte che non possedevano una vera e propria idea di sviluppo territoriale, ma erano piuttosto delle idee fini a sé stesse. In questo caso i sussidi hanno funzionato come la legge 488/92. Si tratta di uno strumento decisamente collaudato che permette agli imprenditori di ottenere degli aiuti, senza avere tuttavia il vincolo di elaborare un'idea che contenga quei canoni di trasversalità e collaborazione tra aziende, anche di diverso settore, atti a garantire uno sviluppo ampio e duraturo delle aggregazioni territoriali nelle quali le imprese si trovano.

Per contro, sarebbe opportuno concentrarsi su quelle idee progettuali che tendano a creare delle filiere imprenditoriali, legate anche ad uno sviluppo infrastrutturale delle aree in questione e che siano in grado di creare delle vere e proprie vocazioni produttive.

Inoltre, tali proposizioni, dovrebbero essere in grado di coinvolgere un numero elevato di abitanti, in media almeno una popolazione di 100000 persone. Al contrario sia i vecchi bandi PISL sia i nuovi PIT¹², impongono un minimo che va dai 5000 (per i PISL) ai 15000 (per i PIT) abitanti, cifre che sembrano troppo basse per garantire uno sviluppo locale che incida in maniera determinante sui territori.

L'ultimo problema che è stato messo in evidenza è rappresentato dai parametri stabiliti dai bandi ministeriali. Quando essi sono stati promulgati (1999) la congiuntura economica era decisamente migliore di quella degli ultimi anni passati. Ciò, per esempio per quanto concerne il tasso occupazionale, ha significato fissare degli standard troppo elevati, che non è stato possibile raggiungere. Sarebbe stato opportuno ridefinirli alla luce sia della crisi economica che ha coinvolto tutta l'Europa sia in base alla crisi che si abbattuta su tutta la Provincia di Torino nel 2002, con il crollo della Fiat e di tutto l'indotto di piccole e medie imprese che gravitavano attorno ad essa.

¹² PIT (programmi integrati territoriali). L'ultima edizione è stata redatta dalla Regione Piemonte il 4/12/2006. Esso reca disposizioni per l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dalla Riprogrammazione dei Fondi Comunitari per il periodo 2007-2013, oltre a fornire indicazioni per l'attuazione del PTR (Piano territoriale regionale) approvato dalla Giunta Regionale nel Maggio 2005.

DATI RIASSUNTIVI DEI PATTI TERRITORIALI DECRETATI

PATTI TERRITORIALI GENERALISTI	N. Imprese	Investimento Agevolabile (A)	Agevolazione Imprese (C)	N. interventi infrastrutt.	Investimento Infrastrutturale (B)	Agevolazione Infrastrutturale (D)	Investimenti Totali (A+B)	Agevolazione Totale(C+D)	N. occupati aggiuntivi
ZONA OVEST	105	220.540.813,01	32.696.395,65	9	13.860.535,98	11.488.103,41	234.401.348,99	44.184.499,06	1.334,6
CANAVESE	119	179.116.032,37	36.030.966,54	7	22.562.452,54	8.417.937,58	201.678.484,91	44.448.904,12	1.218,1
AREA TORINO SUD	153	153.138.157,48	24.694.846,29	15	29.741.003,50	15.461.686,65	182.879.160,98	40.156.532,94	1.330,9
SANGONE	74	98.958.585,32	19.135.595,76	18	17.814.664,28	9.293.213,24	116.773.249,60	28.428.809,00	514,8
STURA	116	163.531.501,29	27.942.007,05	20	9.722.223,66	4.864.796,75	173.253.724,95	32.806.803,80	629,3
PINEROLESE	159	143.511.622,87	28.740.885,31	12	8.547.361,68	4.490.696,03	152.058.984,55	33.231.581,34	890,0
TOTALEPATTI GENERALISTI	726	958.796.712,34	169.240.696,60	81	102.248.241,64	54.016.433,65	1.061.044.953,97	223.257.130,25	5.917,7
PATTI TEMATICI AGRICOLTURA E PESCA	N. Imprese	Investimento Agevolabile	Agevolazione Imprese (C)	N. interventi infrastrutt.	Investimento Infrastrutturale (B)	Agevolazione Infrastrutturale (D)*	Investimenti Totali (A+B)	Agevolazione Totale(C+D)	N. occupati aggiuntivi
ZONA OVEST	40	12.861.326,16	5.172.852,96	1	154.937,07	154.937,07	13.016.263,23	5.327.790,03	20,1
CANAVESE	34	6.698.445,98	2.737.789,66	1	171.670,27	120.127,87	6.870.116,25	2.857.917,53	9,0
VALLI DI SUSÀ	40	12.173.922,03	6.896.326,44	4	965.335,41	965.335,41	13.139.257,44	7.861.661,86	23,9
TOTALEPATTI TEMATICI	114	31.733.694,16	14.806.969,06	6	1.291.942,75	1.240.400,35	33.025.636,92	16.047.369,41	53,0
TOTALEPATTI	840	990.530.406,50	184.047.665,66	87	103.540.184,39	55.256.834,01	1.094.070.590,89	239.304.499,67	5.970,7

* Le infrastrutture dei Patti Territoriali Specializzati Agricoltura e Pesca non sono state finanziate con le risorse CIPE. Saranno finanziate con le risorse derivanti dalle rimodulazioni.

Capitolo 4: Lo Sviluppo Locale e le politiche comunitarie

Il futuro dello sviluppo locale in Provincia di Torino, come del resto in tutta Italia, sarà strettamente collegato alle direttive provenienti dall'Unione Europea. L'UE ha, infatti, deciso di puntare molto sulle politiche di sviluppo territoriale, soprattutto in base ai recenti accordi di Goteborg e Lisbona.

Qui di seguito propongo una sintesi delle nuove politiche dettate dall'Unione Europea. Essa permetterà di comprendere meglio quali saranno gli obiettivi che si dovranno perseguire per il futuro e quali risorse e strumenti finanziari si potranno utilizzare, confrontate con quelli della passata programmazione 2000-2006.

4.1 La riprogrammazione dei fondi comunitari 2007-2013

In virtù della riprogrammazione dei fondi strutturali 2007-2013, la Commissione Europea ha proposto l'adozione di un documento strategico globale per la politica regionale. Esso riguarda gli orientamenti della Comunità, i quali identificano le priorità comunitarie da sostenere nell'ambito della politica di coesione, delineate sulla base della strategia europea politica, economica e occupazionale, alla luce delle specificità regionali e locali.

L'obiettivo è quello di definire con chiarezza le priorità per le Regioni e per i singoli stati membri.

In particolare i tre pilastri per lo sviluppo sono:

- La competitività delle regioni, sostenendo le autorità nell'anticipare e promuovere i mutamenti economici nelle aree industriali, urbane e rurali, tramite attività di ricerca, innovazione e formazione.
- L'occupazione nelle regioni meno sviluppate e l'inclusione sociale.
- La promozione dello sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio dell'Unione, in termini di una gestione responsabile delle risorse naturali e della prevenzione del rischio.

Questi orientamenti strategici definiscono il contesto indicativo per l'intervento dei Fondi Strutturali.

4.2 La politica di coesione per il settennio 2007-2013

Il 28 Aprile 2006, il Consiglio dell'UE ha elaborato una proposta di regolamento recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE), oltre ad un regolamento specifico per ciascun fondo e per la creazione di strutture transfrontaliere di cooperazione (GECT).

I principi guida di tale riforma sono:

- L'approccio strategico: chiara indicazione delle priorità e coordinamento con le altre politiche comunitarie a livello economico e sociale ed un esame regolare e pubblico dei progressi compiuti.
- La concentrazione: un'impostazione più strategica che consolida le priorità dell'Unione sia a livello geografico (l'80% del finanziamento è destinato alle regioni meno sviluppate), sia dal punto di vista dei contenuti tematici (strategia incentrata sugli obiettivi di Lisbona e Goteborg).
- La semplificazione in termini di una gestione più flessibile, secondo priorità e non più in base a misure; la riduzione del numero di obiettivi dei Fondi, con l'attivazione di programmi sostenuti da un Fondo unico; la soppressione delle suddivisione in zone, viene cioè prevista una localizzazione degli interventi a livello di intera regione e non più per microzone.
- Il decentramento: ruolo più incisivo nelle politiche da parte delle regioni e dei soggetti locali.

La politica di coesione mira alla riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali che emergono nei paesi e nelle regioni in ritardo di sviluppo e in relazione alla ristrutturazione economico-sociale, nonché all'invecchiamento della popolazione. Le sue azioni vengono, quindi, focalizzate sulle regioni più svantaggiate.

La politica di coesione deve integrare gli orientamenti strategici e diventare un vettore essenziale della loro realizzazione attraverso i programmi di sviluppo nazionali e regionali.

Le azioni sostenute dalla politica di coesione, tuttavia, si concentrano su un numero limitato di priorità rispetto alle quali l'intervento comunitario possa davvero produrre un effetto di leva e un valore aggiunto rilevante.

Per favorire tale scelta è stato elaborato un elenco limitato di temi chiave per i programmi operativi:

- Innovazione
- Economia della conoscenza
- Ambiente
- Prevenzione dei rischi
- Accessibilità
- Servizi di interesse economico generale

La nuova politica di coesione prevede importanti modifiche, rispetto al periodo di programmazione 2000-2006, sia in merito alla struttura generale degli obiettivi che dei relativi strumenti finanziari a disposizione (i Fondi Strutturali).

Tabella 1: La politica di coesione: confronto 2000-2006 e 2007-2013

2000-2006		2007-2013	
Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza	FESR FSE Fondo di Coesione
Obiettivo n. 1	FESR FSE FEAOG – garanzia e orientamento SFOP	Competitività regionale e occupazione - livello regionale - livello nazionale: strategia europea per l'occupazione	FESR FSE
Obiettivo n. 2	FESR FSE	Cooperazione territoriale europea	FESR
Obiettivo n. 3	FSE		
Interreg	FESR		
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEAOG - orientamento		
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca nelle zone escluse dall'obiettivo n. 1	FEAOG - garanzia SFOP		
9 obiettivi	6 strumenti	3 obiettivi	3 strumenti

4.3 Gli obiettivi

Gli obiettivi previsti dalla programmazione 2007-2013 sono:

1. la convergenza:

tale obiettivo, che rappresenta la priorità dei Fondi Strutturali, mira ad accelerare la convergenza delle regioni meno avanzate, creando le condizioni più propizie alla crescita e all'occupazione mediante:

- l'incremento ed il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico ed umano
- l'innovazione e lo sviluppo della società dei saperi
- l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali
- la tutela dell'ambiente
- l'efficienza amministrativa.

2. La competitività regionale ed occupazionale

Tale obiettivo punta, al di fuori delle regioni meno avanzate, a rafforzare la competitività e il potere d'attrazione delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante:

- L'incremento ed il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano
- L'innovazione e la promozione della società dei saperi
- L'imprenditorialità
- La tutela ed il miglioramento dell'ambiente
- Il miglioramento dell'accessibilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi

Tale obiettivo coinvolge tutte le regioni dell'UE, con il conseguente superamento del vincolo di zonizzazione previsto dalla precedente programmazione.

3. La cooperazione territoriale europea

Tale obiettivo intende rafforzare la cooperazione transfrontaliera, mediante iniziative locali e regionali congiunte; la cooperazione transnazionale, mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato.

Anche in questo caso, è ammesso l'intero territorio della Comunità.

4.4 I Fondi Strutturali

I Fondi Strutturali ed il Fondo di coesione sono gli strumenti finanziari con cui l'UE sostiene le politiche per la coesione.

Essi contribuiscono al finanziamento dei tre obiettivi, secondo la seguente ripartizione:

- Convergenza: FESR, FSE e Fondo di coesione
- Competitività regionale e occupazione: FESR e FSE
- Cooperazione territoriale europea: FESR

Le risorse disponibili, espresse in prezzi 2004, da impegnare a titolo di Fondi per il periodo 2007-2013 ammontano a 308.041 milioni di euro (pari al 35,7 del bilancio comunitario) così ripartiti per obiettivi:

- Convergenza: 81,54%, pari a 252,2 milioni di euro
- Competitività regionale e occupazione: 15,95%, pari a 49 milioni di euro
- Cooperazione territoriale europea: 2,52%, pari a 7,75 milioni di euro.

Tabella 2: Quadro riassuntivo della programmazione europea (2007-2013)

Obiettivo	Corrispondenza programmazione 2000-2006	Finanziamento (308.041 Milioni €)	Risorse (% sul totale)
<i>Convergenza</i>	Obiettivo 1 (Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo)	FESR FSE Fondo di coesione	81,54%
<i>Competitività regionale e occupazione</i>	Obiettivo 2 (Riconversione socio-economica delle regioni con problemi strutturali) Obiettivo 3 (Formazione e promozione del lavoro)	FESR FSE	15,95%
<i>Cooperazione territoriale europea</i>		FESR	2,52%

4.5 II FESR

Il FESR contribuisce al finanziamento di aiuti destinati a rafforzare la coesione economica e sociale, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, inclusa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo e sostenendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Pertanto, il FESR finanzia:

- Investimenti produttivi per la creazione e il mantenimento di posti di lavoro stabili, in primo luogo attraverso aiuti diretti agli investimenti principalmente diretti alle PMI
- Investimenti in infrastrutture
- Sviluppo di potenziale endogeno attraverso misure che sostengano lo sviluppo regionale e locale. Tali attività includono il sostegno e i servizi alle imprese, in particolare alle PMI, la creazione e lo sviluppo di strumenti finanziari adeguati.

4.6 II FSE

Il FSE contribuisce a realizzare le priorità della Comunità migliorando le possibilità di occupazione ed impiego, adoperandosi per aumentare i posti di lavoro e migliorarne la qualità. A tale fine esso sostiene le politiche degli Stati membri intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, a promuovere l'integrazione sociale,

compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate e a ridurre la disparità a livello di occupazione sul piano nazionale, regionale e locale.

Nell'ambito degli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione, il FSE sostiene le azioni negli Stati membri intese a conseguire le seguenti priorità:

- Accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al fine di migliorare l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici.
- Migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro per le persone in cerca di occupazione e per quelle inattive, prevenire la disoccupazione, incoraggiare l'invecchiamento attivo, prolungare la vita lavorativa e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro
- Potenziare l'integrazione sociale delle persone con difficoltà ai fini della loro integrazione sostenibile nel mercato del lavoro, combattendo ogni forma di discriminazione
- Potenziare il capitale umano
- Promuovere partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti di soggetti interessati, quali parti sociali e ONG, a livello nazionale, regionale, locale e transnazionale al fine di promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro.
- All'interno di tali priorità, gli Stati membri possono concentrarsi su quelle più adatte a rispondere alle sfide specifiche cui si devono confrontare.
- Rispetto ai principi di intervento comuni per tutti i Fondi, l'azione del FSE si ispira particolarmente ai criteri di:
 - Coerenza tra la strategia contenuta nel Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN) e le azioni relative ai programmi operativi e Strategia europea per l'occupazione
 - Concentrazione delle risorse sui settori nei quali il sostegno del FSE può contribuire significativamente al conseguimento degli obiettivi del programma
 - Partenariato in quanto gli Stati membri assicurano il coinvolgimento delle parti sociali, l'adeguata consultazione e partecipazione di altri portatori di interessi, al livello territoriale appropriato, nelle fasi di preparazione , attuazione e sorveglianza del sostegno del FSE.

4.7 Il Fondo di coesione

Il Fondo di coesione è destinato al rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità in una prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile.

Il Fondo interviene a sostegno dei seguenti settori, assicurando un adeguato equilibrio e tenendo conto del fabbisogno specifico di investimenti e infrastrutture si ciascuno Stato membro che ne beneficia:

- Le reti transeuropee di trasporto
- L'ambiente e i settori collegati allo sviluppo sostenibile che presentano vantaggi ambientali (l'efficienza energetica e le energie rinnovabili; nel settore dei trasporti, le ferrovie, le vie navigabili fluviali, il trasporto marittimo, i sistemi multimodali di trasporto e la loro interoperabilità, il controllo dei volumi di traffico stradale, marittimo e aereo, il trasporto urbano pulito e il trasporto pubblico)

Capitolo 5: Il punto di vista della Regione Piemonte: consigli e direttive

La Regione Piemonte tramite il PTR¹³ (Piano Territoriale Regionale) e tramite il DPSO (Documento unitario di programmazione strategico-operativa) sta cominciando ad attuare le nuove politiche territoriali locali.

L'intenzione è quella di coniugare il PTR direttamente con la programmazione economica, facendo stretto riferimento ai modelli di programmazione che vengono dall'UE.

A livello regionale ci si affiderà direttamente sul POR, che sostituirà il Docup. Nel POR verranno stabiliti gli assi di sviluppo che sarà possibile finanziare.

L'intenzione della Regione è quella di programmare in modo unitario i Fondi, facendo riferimento ai 4 assi di sviluppo previsti dall'Unione Europea, utilizzando prevalentemente Programmi Integrati Territoriali e programmi a regia regionale.

I 4 assi previsti sono: competitività, innovazione, sostenibilità e risorse umane.

Per far sì che i fondi possano essere utilizzati, è necessario che la Regione riesca ad elaborare dei meccanismi di erogazione che consentano ai comuni di integrare i differenti Fondi (vedere capitolo precedente).

Il nuovo concetto di sviluppo locale presuppone che le competitività si raggiunge aggregando i soggetti leader e mettendo insieme tutte le competenze che esistono su un determinato territorio atto a creare uno sviluppo trasversale che sia in grado di coinvolgere tutta la regione.

L'aspetto innovativo sarà quello di costruire programmi che siano effettivamente competitivi. Per raggiungere tale obiettivo si rende necessario concentrare i finanziamenti su pochi progetti e, conseguentemente, aumentare la selettività degli stessi. Questo processo sostiene le progettualità che coinvolgano associazioni tra comuni che abbiano sia una contiguità territoriale, come i patti territoriali, sia che appartengano ad aggregazioni territoriali non confinanti tra di loro. Le proposte dovranno essere intersettoriali, in una logica che assicuri lo sviluppo di filiere produttive.

Oltre a questi elementi sarà fondamentale aumentare l'attrattività dei territori, offrendo condizioni vantaggiose di inserimento per gli imprenditori sia stranieri sia di altre regioni italiane. La Regione in questo senso dovrà sforzarsi di rispondere in modo organico a queste nuove sfide.

Per favorire questi presupposti l'Assessore Regionale Conti ha previsto, con l'articolo 9 del PTR, la formazione di tavoli di concertazione tematici. Il tempo per presentare tali progetti sarà di 120 giorni dall'emanazione del bando.

I comuni potranno partecipare ad un solo dossier di candidatura e si dovranno associare. Soltanto la città di Torino potrà partecipare in modo autonomo. Le Province continueranno ad avere un forte ruolo di coordinamento tra i comuni.

Per favorire questo processo, la Regione ha, inoltre, pensato di organizzare un laboratorio atto a mettere a disposizione degli amministratori locali le esperienze di altri Paesi europei, in modo da favorire l'utilizzo delle buone pratiche già esistenti.

Queste direttive sono necessarie per seguire le impostazioni fornite dall'UE. Bisogna aggiungere anche che nella nuova programmazione 2007-2013 le risorse a disposizione del Piemonte saranno del 5% in meno rispetto al precedente periodo 2000-2006, e consentiranno di avere circa 3 miliardi di euro sul territorio.

Gli obiettivi di riferimento per la nostra regione saranno quello della Competitività e Occupazione e quello della Cooperazione europea.

Tali obiettivi dovranno essere perseguiti rispettando gli assi di Göteborg e Lisbona. Bisognerà fare riferimento allo sviluppo della *società della conoscenza*, arrivando al 3% del PIL investito nella Ricerca.

L'idea fondante della programmazione 2007-2013 è la ricerca di competitività del territorio nel rispetto dello *sviluppo sostenibile*. Per favorire queste politiche, i soggetti attuatori, ovvero le

¹³ Il PTR (Piano territoriale Regionale), approvato il 16/05/2005 dalla Giunta Regionale, stabilisce le modalità e gli assi di sviluppo del territorio piemontese, in relazione con le scelte operate in ambito Comunitario.

Regioni, devono ragionare in funzione dei territori, costruendo progettualità che individuino gli assi di sviluppo; le Pubbliche Amministrazioni devono tenere conto del fattore tempo, adeguandosi ai tempi del mercato.

Le sfide della Regione per i prossimi anni saranno:

- L'energia rinnovabile
- La società della conoscenza
- La transizione demografica
- La ridefinizione della posizione geografica del Piemonte, aumentando l'attrattività
- Concepire nuovi sistemi di *governance*

5.1 La valutazione dei Patti da parte della Regione

La Regione Piemonte non ha mai attuato uno strumento per la valutazione dei Patti Territoriale.

In realtà la Regione, quando è cominciata la stagione dei PT, non è stata in grado di cogliere l'opportunità che si presentava e l'importanza di questa sperimentazione. Quando è partita quest'esperienza la regione non ha colto l'opportunità e l'importanza di questa politica pubblica ed ha fatto l'errore di starne al di fuori ritenendo che, siccome le decisioni venivano prese in modo centralistico dal Ministero a Roma, non valeva la pena di impegnare delle risorse in questa programmazione. Ciò ha fatto sì che la gestione delle competenze regionali sui patti sia stata trascurata e svolta solo in modo burocratico: quando c'era da esprimersi, la Regione si è espressa solamente per evitare che si bloccassero dei finanziamenti. Tuttavia non è mai entrata nel merito delle questione dello sviluppo locale. Questo atteggiamento ha generato una distorsione, perché le Province sono stati gli Enti che si sono fatti carico di tutti i problemi dei patti, e se ne sono fatti carico dal loro punto di vista, cioè affrontando la tematica in un'ottica legata al contesto in cui potevano operare, senza disporre di un soggetto che avrebbe potuto svolgere un ruolo di orientamento, pianificazione, programmazione e guida.

Per questo motivo si sono create delle incomprensioni tra regione e Provincia di Torino, perché quando si è trattato di programmare le risorse sui fondi strutturali, esse sono state gestite tutte in modo centralistico dalle Regione, la quale ha dato una visione residuale allo sviluppo locale, destinando delle piccole quote dei Fondi che venivano utilizzati in modo complementare ai PT. Questo atteggiamento ha determinato uno scollamento tra i due Enti, che ha fatto sì che la Provincia di Torino si sia fatta carico della pianificazione e della programmazione in un 'ottica integrata e la Regione, per contro, ha continuato a gestire le risorse in modo settoriale, generando contrasti istituzionali sulle modalità da seguire.

5.2 Il futuro per la Provincia di Torino

Valutare i Patti sarebbe molto importante, perché permetterebbe di capire il punto di vista della Provincia. Da un lato, infatti, le Province, che conoscono molto bene l'esperienze dei patti tendono a sostenere questo modello, sostenendo che esso è l'unica realtà di aggregazione sovracomunale che ha funzionato. Esse hanno dovuto lavorare duramente per costruire questo strumento di sviluppo, poiché mettere i comuni insieme non è stato sempre semplice. Le Province sostengono che lo strumento è da tenere in piedi e che si debba andare avanti in questa direzione, dando ai patti un'identità istituzionale come soggetto per la pianificazione strategica dei territori. La regione, che non ha seguito quest'esperienza, tuttavia sostiene che ci siano stati dei progetti che non hanno garantito nessuna strategicità. E di fronte a casi di questo genere ci si chiede se lo strumento dei PT sia utile o meno. Tuttavia, come sempre, per fare una valutazione, è necessario entrare nel merito delle situazioni positive che invece sono andate avanti e non hanno creato dei problemi.

Per questa ragione è importante che la Provincia di Torino e la Regione si confrontino sugli aspetti positivi dei patti, intesi come strumento per sostenere i settori industriali strategici di un

determinato territorio. Bisogna evidenziare le esperienze positive, perché sovente con i PT si è riusciti a sostenere un tipo di sviluppo produttivo positivo, individuando le aziende migliori, accompagnandole nei processi di crescita.

Il problema di sostenere l'imprenditorialità è centrale e non si pensa che la Regione sia in grado di favorire lo sviluppo delle economie locali se non ci sono dei comuni che agiscono per rafforzare un contesto. L'Ass. Conti crede che il successo di un territorio è dato dalle capacità della Pubblica Amministrazione e del mondo imprenditoriale di lavorare in modo congiunto. Questa caratteristica richiama in maniera abbastanza forte l'idea di base dei Patti Territoriali. In un determinato territorio le forze imprenditoriali, le Amministrazioni Locali e gli altri soggetti si devono confrontare, mettendo a punto una programmazione che consenta alle imprese di essere competitive sui mercati. Siccome il modello di base resta questo, forse una valutazione degli aspetti positivi e dei casi di successo andrebbe fatta, al fine di poterla utilizzare per confermare i dati positivi emersi da questa esperienza.

La Regione sta discutendo sulla nuova programmazione perché si vuole uscire dalla logica precedente, del tutto settorializzata, composta da bandi indistinti che coinvolgevano tutto il territorio. Ora si vuole avviare una stagione diversa che tenga conto della capacità dei territori di elaborare ipotesi progettuali di lungo periodo, utilizzando magari i piani strategici; per rendere operative ed applicabili queste idee la Regione ha elaborato un nuovo bando PIT, in accordo con le Province, affinché si riescano a definire i nuovi assi di sviluppo.

Questo potrebbe essere uno strumento che insieme al Quadro Strategico Regionale potrebbe dare una lettura cognitiva di ipotesi progettuali e che consentirebbe di selezionare le vere idee strategiche sul territorio. Tuttavia, a differenza dei patti, questo strumento parte dal presupposto che non si finanzia tutto, tenuto conto che i PT andavano a finanziare per esempio il 100% delle opere pubbliche. Ora, il nuovo strumento prevede che l'intervento Stato-Regione si limiti al 50% e che il resto debba essere individuato a livello locale con almeno il 10% d'investimento pubblico. La sfida consiste nel trovare un metodo valido per utilizzare i fondi strutturali, in particolar maniera il FESR. Bisogna essere in grado di fornire sussidi alle imprese, tenendo conto di una situazione in cui non si possono più garantire i grandi sussidi che si elargivano in precedenza, considerando anche il fatto che si era in area obiettivo 2 (*phasing out*).

In questa nuova fase, il regime di aiuti è destinato a cambiare. Sarà un obbligo puntare su progetti che privilegino gli investimenti nel campo della ricerca. In questo caso saranno garantiti sussidi ingenti anche alle grandi imprese.

Il meccanismo per garantire questi finanziamenti sarà incentrato sul modo in cui Stato e Regione riusciranno ad assicurare il 50% degli investimenti. Sarà molto importante coniugare la Ricerca e l'Innovazione. Se, nel passato periodo, le infrastrutture sono state sovvenzionate, ora si tenderà a concedere degli aiuti per la realizzazione di infrastrutture dedicate alla ricerca. L'idea della Regione Piemonte è quella di proporre un bando che sia destinato a circa 20 idee progettuali, che possano essere collocate nelle diverse Province piemontesi. Alla Provincia di Torino verranno destinati grossomodo 10 progetti. Essi dovranno essere delle proposte significative, che servano d'esempio e che creino dei modelli di riferimento.

La *programmazione negoziata*, in questo modo, sarà un metodo atto a garantire il successo degli investimenti, evitando uno spreco di risorse. Tutto ciò si può tradurre nell'accrescimento della selettività ex-ante dei progetti. Verrebbe anche introdotto un criterio di concorrenza tra le idee proposte, il che assicurerebbe una maggiore qualità degli stessi, E' solo in questa maniera che si arriverebbe a sovvenzionare i "migliori". Sicuramente, cambierà la logica della concessione dei sussidi. Si supererà la logica della 488/92, che, di fatto, finanzia gli imprenditori, senza che essi siano tenuti a creare idee strategiche di sviluppo locale.

In base a questa Legge, infatti, troppo spesso si sono finanziati investimenti, anche di piccola entità, che gli imprenditori avrebbero dovuto fare in ogni caso.

A partire dal nuovo anno, quindi, la Regione, in base agli accordi di Göteborg e Lisbona, deve essere in grado di valutare i progetti che contengano elementi nel campo della sostenibilità ambientale, della ricerca e innovazione.

Per rispondere a questa sfida, il compito principale della Regione sarà quello di rafforzare i Nuclei di Valutazione, creando delle competenze specifiche che siano in grado di entrare nel merito dei singoli progetti e che siano capaci di operare una distinzione tra i vari tipi di investimento. Essi dovranno essere in grado di analizzare non soltanto la strategicità delle opere, ma anche che i costi di gestione siano controllabili.

Per raggiungere questo risultato sarà necessario fare un elenco di una serie di grandi progetti, che agiscano trasversalmente sul territorio ai quali si dovrà assicurare il massimo sostegno economico e tecnico. Così facendo, sia gli Enti Pubblici presenti sul territorio sia i privati saranno incentivati a cooperare in maniera costruttiva per riuscire a raggiungere l'obiettivo di ottenere i sussidi, da investire su obiettivi largamente condivisi.

All'interno di queste dinamiche, pare ovvio che il ruolo delle Province debba rimanere di fondamentale importanza.

Esse devono essere l'interfaccia principale della Regione nel ruolo di guida ai Comuni, per la programmazione integrata.

La Regione è l'attore che fa da collante con lo Stato Centrale, mentre la Province continueranno a lavorare con i Comuni in un rapporto di stretta collaborazione.

Tuttavia, non saranno le Province a scegliere le idee strategiche sul proprio territorio, ma la Regione che, avvalendosi del parere delle Province, selezionerà le linee d'intervento su tutto il territorio regionale. Una volta operate le valutazioni, si costituiranno i programmi operativi.

La fase successiva all'individuazione delle idee da sviluppare, prevede la realizzazione di alcuni *tavoli tecnici di concertazione*, che si avvarranno del sostegno tecnico delle Province, le quali interverranno con un loro rappresentante.

Lo stadio che segue è di rilevanza fondamentale: la Regione, insieme alle Province, ha il ruolo di comprendere in che modo orientare i vari fondi a disposizione, definendo i POR (Programmi Operativi Regionali). Tutto questo deve essere relazionato agli aspetti operativi dei programmi, in modo tale da rendere la programmazione regionale flessibile ed utile.

Le Province, all'interno di questo meccanismo, devono farsi portavoce delle volontà dei Comuni, rispetto alle scelte strategiche che si intendono seguire.

Esse devono essere in grado di rapportarsi con una visione territoriale di sviluppo, assumendo, in tal modo, il ruolo di soggetto principale per la pianificazione territoriale.

Questo processo presume che le Province, al loro interno, debbano cominciare a coordinarsi, favorendo il passaggio a ricoprire un ruolo attivo nella gestione dei Fondi per la pianificazione territoriale.

I fondi che verranno utilizzati sono:

- L' FSE (gestito direttamente dalle Province)
- Il FESR (ex docup obiettivo 2)
- Il FEASR
- Il FAS (Fondo per le Aree sottosviluppate, ex fondi CIPE), destinato ad opere pubbliche e società dell'informazione. Ha una funzione di " Jolly"

(per informazioni sui Fondi si rimanda al Capitolo 4)

Oltre a queste risorse, saranno messi a disposizione sussidi provenienti dal Bilancio Regionale, oltre alla Legge Regionale 34/04 che stanzerà dei finanziamenti per le attività produttive e alla Legge Regionale 4/06 dedicata alla Ricerca e all' Innovazione.

Conclusioni

Le analisi svolte su alcuni Patti Territoriali ci consentono di effettuare qualche considerazione critica su questo strumento di policy, soprattutto in base ai presupposti teorici che costituiscono la cornice teorica dei Patti stessi.

Le coalizioni di attori che si sono venute a creare grazie all'opportunità di ricevere gli incentivi economici, in alcuni casi, si sono dimostrate stabili nel tempo, anche oltre la durata dell'intervento.

In questa realtà, il metodo con cui si sviluppata la concertazione territoriale ha contribuito a sviluppare una situazione virtuosa nella quale l'esposizione al rischio è stata sostenuta da tutti gli stakeholders facenti parte del Patto, i quali hanno dimostrato di poter innescare una catena di assicurazione reciproca che ha disincentivato il defezionamento.

Inoltre, un altro fattore da non trascurare è sicuramente rappresentato dalla capacità di spesa puntuale e coerente dei finanziamenti ottenuti. Questo è un indicatore che può determinare il successo di un Patto Territoriale.

Tuttavia proprio la scelta di quest'indicatore per la valutazione del successo di un PT ci sembra essere un primo elemento di debolezza nell'attuale riflessione sui Patti.

Infatti in base ad alcune valutazioni fatte dal DPS, si definiscono i "Patti ben avviati" sulla base della velocità di attivazione delle erogazioni e delle iniziative programmate (il cosiddetto "indice di attivazione, DPS 2003).

Per quanto si tratti di una misura oggettiva, appare tuttavia un'indicazione estremamente sintetica e riduttiva ai fini dell'effettiva esplicazione e valutazione della performance di un PT.

Collegandoci invece al discorso più generale sulla concertazione e sulla capacità di mobilitazione dei PT, è doveroso considerare che la relazione causale tra le buone prassi della concertazione e la riuscita dei PT non è da tutti condivisa.

Anche non considerando la difficoltà, in quest'ambito, di investigare e valutare i meccanismi che ingenerano l'integrazione, rimane un problema di fondo, di natura fondamentale politica.

Si tratta della mancanza di una visione comune dell'istituto del Patto quale strumento per lo sviluppo locale.

A distanza di circa un decennio dall'inaugurazione dello strumento, c'è un certo grado di scetticismo tra le fila dei decisori pubblici, soprattutto a livello di governo centrale.

Attualmente la competenza sui Patti è stata trasferita dal MAP (Ministero Attività Produttive, ora dello Sviluppo Economico) alle Regioni: non esistono più fondi dedicati e, in buona sostanza, le Regioni si trovano semplicemente a gestire le attività formali dei Patti non ancora esauriti.

La deliberazione CIPE del 17 Marzo 2000, infatti, sospendendo il ricorso alle procedure dettate dal precedente provvedimento del 1997, ha sancito, in un certo qual modo, la conclusione dei Patti Territoriali e contemporaneamente ha accelerato la nuova fase di riordino della disciplina della programmazione negoziata per consentire alle Regioni l'esercizio delle funzioni loro conferite dal D. lgs. 112/98.

A questo punto ciò che resta da capire è se la sfiducia del mondo politico sia legato allo specifico strumento Patto o se non sia piuttosto generalizzato all'intera stagione dello sviluppo locale e della concertazione territoriale.

Ritengo, in ogni caso, che la questione si inserisca in un problema più ampio che riguarda in generale le politiche di incentivo economico, tenendo presente anche l'andamento delle più

recenti leggi finanziarie, oltre alla nuova programmazione europea relativa ai nuovi Fondi Strutturali 2007-2013.

In quest'ottica di sviluppo, inoltre, mi pare opportuno sottolineare il ruolo della Provincia di Torino: sembra doveroso e necessario puntare anche per i prossimi anni ad affidare il compito del coordinamento a questo Ente Locale. Esso infatti rappresenta l'istituzione che può svolgere l'azione di collante tra i Comuni e la Regione, avendo, alla base, una conoscenza più specifica e profonda dei territori, oltre ad un'esperienza quasi decennale come Soggetto Responsabile dei Patti Territoriali. Sarà compito della Regione Piemonte, cercare di evidenziare e rilanciare quegli aspetti che, nella passata stagione di sviluppo locale, hanno saputo creare quel valore aggiunto nei territori che hanno fatto parte delle esperienze pattizie.

La Regione, dal canto suo, è tuttavia legittimata ad imporre una maggiore selettività dei progetti, alla luce, soprattutto, delle nuove politiche comunitarie. Essa dovrà tenere conto, altresì, della riduzione delle risorse economiche a disposizione dei territori, dovuta anche alla fine della "zonizzazione" che in precedenza riguardava la nostra Regione.

Allegato 1

Interviste realizzate nel corso dello stage:

- Patto Stura, Dott.ssa Silvia Bertello, 6/12/2006
- Patto del Sangone, Assot, Dott. Bruno Fontolan, 8/12/2006
- Patto del Canavese, Sindaco di Ivrea Fiorenzo Grijuela e Dott.ssa De Iaco, 13/11/2006
- Patto del Pinerolese, Dott.ssa Luisa Gerlero, 15/11/2006
- Patto Zona Ovest, Dott. Rocco Balacchino, 20/11/2006
- Patto Torino Sud, Assessore Elena Fissore, 29/11/2006
- Regione Piemonte, Servizio Programmazione e Statistica, Dott.ssa Maria Cavallo-Perin, 19/12/2006

Riferimenti bibliografici

AAVV: *Un patto per lo sviluppo un progetto per il futuro. Riflessioni e proposte*. Documento di lavoro. Collegno, aprile 2006.

Ballacchino, R.(2005), “La stagione dei Patti Territoriali. Cooperare per competere”, *Terre dell’Ovest*, n.1/2005.

Barbera, F.(2001), “Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali”, *Stato e Mercato* n.3/2001.

Barbera, F.(2005), “Deliberare lo sviluppo. I Patti Territoriali come processi”, in Pellizoni, L. (a cura di) *La deliberazione pubblica*, Roma Meltemi.

Barca, F. (2001), “Il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione”, *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2/2001.

DPS (2003), *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*. Disponibile online su www.dps.tesoro.it

Pasquero,A. e Risoli,R.(a cura di) (1999), *Il Patto Territoriale del Canavese*, Ivrea, Lions Club Alto Canavese.

Provincia di Torino (2000), *Patti Territoriali. La programmazione negoziata e lo sviluppo locale in provincia di Torino*, Provincia di Torino.

Provincia di Torino (2001), *Istituzioni e sviluppo locale*, Provincia di Torino

Reburdo, G. (2001): “Sviluppo locale, programmazione negoziata e coerenza dei fondi strutturali”, in *Istituzioni e Sviluppo Locale*, Provincia di Torino.

Rinaldi, D.(2005), *Patto territoriale: risultati immediati o logica di sviluppo?*, LAPO, working paper n.4, 2005, Torino, Edizioni Libreria Stampatori.

Zona Ovest S.r.l (a cura di): *Un patto per lo sviluppo, un progetto per il futuro*.

Zona Ovest S.r.l (a cura di): *Zona Ovest: un luogo ideale per vivere e fare business*, Edizioni Leonardo International project.

Le politiche di sviluppo locale, i Patti Territoriali, project work a cura di Boccaccio S, Cerasoli D, Covre F, Rainaldi F, Zamboi M.

P. Rizzi e A. Scacchieri (2006), “ Promuovere il Territorio: guida al marketing territoriale e strategie di sviluppo locale”, Milano, FrancoAngeli

A. Pichierri, “ La regolazione dei sistemi locali: attori, strategie, strutture”, Bologna, Il Mulino

“Strategia e negoziato”, 2005, a cura di IRES Piemonte, Torino.

Riferimenti sitografici

http://www.provincia.torino.it/sviluppolocale/file-storage/download/pdf/evol_norm_patti.pdf

<http://sviluppolocale.formez.it>

<http://www.zonaovest.to.it/>

<http://www.dps.tesoro.it>

<http://www.minindustria.it>

<http://www.regione.piemonte.it>