

Premessa

Il "Manifesto di Matera" è una proposta per il governo del territorio e dell'economia per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni.

Viene proposto, dalla IV e dalla VI Commissione, all'attenzione, alla valutazione e alle conseguenti decisioni proprie dell'Assemblea del CNEL.

Esso è il risultato di un ampio dibattito organizzato sulla base di una relazione predisposta da un gruppo di lavoro delle suddette Commissioni cui hanno partecipato le associazioni nazionali e territoriali dell'ANCI, dell'AICCRE, di Legautonomie, dell'UNCEN e dell'UPI.

I Convegni di Melfi del 6 e 7 maggio 2003, per le Regioni del Mezzogiorno, e di Firenze del 2 luglio 2003, per le Regioni del Centro-Nord, organizzati in collaborazione rispettivamente con la Regione Basilicata e con la Regione Toscana, hanno visto l'attiva partecipazione di Presidenti e Consiglieri regionali, di Presidenti di Province, oltre che l'apporto di numerosi Sindaci di città e di piccoli Comuni.

Hanno partecipato ampiamente al dibattito, sia le organizzazioni imprenditoriali, che dei lavoratori, locali e nazionali, congiuntamente ai rappresentanti delle autonomie funzionali e tra esse, segnatamente, delle Camere di Commercio.

Nei Convegni di Melfi e Firenze ha preso forma l'esigenza di giungere al Convegno nazionale di Matera, con una relazione congiunta CNEL, ANCI, Aiccre, Legautonomie, UNCEM e UPI (che si allega); il Convegno nazionale di Matera ha ottenuto il patrocinio della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Come indicato in premessa al Manifesto di Matera, la relazione CNEL-Associazioni delle autonomie locali, ha ottenuto la piena approvazione del Convegno.

E' inutile sottolineare il valore che assume un documento che fa proprie e raccoglie le istanze delle associazioni degli enti locali, delle Regioni presenti, come dell'insieme del mondo produttivo: lavoratori e imprenditori.

E' affidata al CNEL, come da prassi, la massima e migliore diffusione del "Manifesto".

Spetta all'Assemblea deliberare sulla proposta, contenuta nel documento di Matera, di costituzione di una struttura, con sede presso il CNEL, "per monitorare le azioni delle città a sostegno dello sviluppo rurale, per puntualizzare e rafforzare l'impianto problematico di questa criticità e per supportare iniziative ed azioni programmatiche nelle Regioni e nelle Province.

MANIFESTO DI MATERA

PROPOSTA PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E DELL'ECONOMIA PER LO SVILUPPO RURALE E LA CRESCITA DEI PICCOLI COMUNI

Matera 11 Dicembre 2003

PREMESSA

La Conferenza Nazionale, svolta a Matera il 10 e 11 Dicembre 2003, ha approvato la relazione di base sul governo del territorio e dell'economia per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni.

Il CNEL e le Associazioni nazionali degli enti locali (ANCI, AICCRE, Legautonomie, UNCEM, UPI), che hanno organizzato l'incontro e redatto il documento insieme alle Regioni Basilicata e Toscana, con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, si impegnano a contribuire unitariamente alla più efficiente ed efficace attuazione di tutti gli strumenti della programmazione per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni.

Sulla base del Titolo V della Costituzione, dell'ordinamento delle autonomie locali, dei sei Assi, specificamente dell'ASSE V, di sviluppo del Quadro Comunitario di sostegno, della legislazione sul federalismo amministrativo, CNEL, ANCI, AICCRE, Legautonomie, UNCEM, UPI intendono contribuire ad organizzare un più incisivo intervento dei centri urbani a sostegno dello sviluppo rurale e della crescita dei piccoli comuni.

Per costruire nuovi assetti territoriali ed economici finalizzati allo sviluppo rurale e alla crescita dei piccoli comuni, è necessario il rafforzamento organizzato ed istituzionalizzato della collaborazione e della cooperazione tra le Province e le Città capoluogo.

Gli stretti rapporti tra le Città capoluogo e le Province sono necessari per la costruzione e il funzionamento del nuovo ordinamento regionale del Titolo V della Costituzione e per l'esercizio delle più impegnative funzioni che i soggetti dei sistemi regionali delle autonomie locali sono chiamati a svolgere per l'armonioso sviluppo di tutto il territorio nazionale che, per il 70%, interessa i piccoli comuni.

Lo sviluppo territorialmente equilibrato è riconosciuto indispensabile per eliminare le esternalità negative nella politica economica.

IL MODELLO PROPOSTO

In questo contesto, il piccolo comune dovrà essere, a pieno titolo, uno dei soggetti istituzionali protagonisti dello sviluppo locale. Per ottimizzare in tal senso la "risorsa piccolo comune", appare importante promuovere e sostenere, sia con interventi statali

che regionali, una politica di incentivazione strategica dell'Associazionismo intercomunale, per una gestione più adeguata di servizi e funzioni dei Comuni.

Questa maggiore sensibilità culturale verso la cooperazione dei Comuni si inserisce all'interno dei principi costituzionali della volontarietà, sussidiarietà e adeguatezza.

Attraverso la concertazione istituzionale, verranno così a realizzarsi politiche di sostegno all'implementazione, programmata e non di carattere straordinario, di *pratiche cooperative* tra i Comuni di minore dimensione demografica, anche al fine della ottimizzazione degli investimenti.

Nell'obiettivo di realizzare forme sempre più stabili di governo locale, particolare attenzione dovrà essere dedicata anche ad esperienze strutturate di *Enti locali sovracomunali*, purché funzionali al raggiungimento di più adeguati ambiti di intervento verso il territorio e le rispettive cittadinanze.

L'emarginazione dei piccoli comuni produce enormi esternalità negative a carico della collettività, quali: il dissesto idrogeologico connesso alla mancata cura del territorio per effetto dello spopolamento, la congestione nei grandi centri urbani e i connessi problemi di degrado ambientale, la perdita di identità culturale delle comunità locali, la perdita del valore patrimoniale locale, la crescita speculativa dei valori immobiliari nei grandi centri. Nel complesso, quindi, i costi connessi all'emarginazione dei piccoli comuni appaiono di consistenza rilevante.

Ne consegue che proporre misure in grado di rivitalizzare i piccoli comuni costituisce non solo una scelta politica economica, ma anche una opportunità in termini di uso razionale delle risorse per il fine ultimo della crescita del reddito e dell'occupazione, anche in un contesto di intervento pubblico orientato al mercato.

Le risorse finanziarie impegnate a favore dello *sviluppo rurale* e dei piccoli comuni sono, infatti, più che compensate dal risparmio nei costi a carico della pubblica amministrazione per sanare i danni provocati dalle esternalità negative sopra definite.

Questa linea adottata dalla UE non può annullare la specificità dei territori montani come riaffermato dall'incontro ministeriale informale di Taormina (convocato dalla Presidenza italiana) al quale hanno partecipato 21 Stati membri e candidati dell'UE.

Proprio per quest'ultima caratteristica del modello di politica economica europeo, la scelta di operare attraverso lo sviluppo rurale e, in particolare, attraverso i distretti rurali coniuga al contempo l'esigenza di realizzare le condizioni di efficienza delle economie di scala realizzabili nelle città (effetto città) con la riduzione delle esternalità negative connesse al mancato sviluppo dei piccoli comuni.

Le politiche strutturali europee indicano come prioritaria la valorizzazione del 70% del territorio dei piccoli comuni per perseguire e conseguire la coesione economica e sociale, lo sviluppo sostenibile delle città e la fisiologica distribuzione delle risorse economiche, della popolazione e delle forze attive su tutto il territorio nazionale.

I problemi di congestione nelle aree più produttive, di concentrazione di popolazione in centri urbani meridionali, senza una corrispondente adeguata base produttiva, e dello

spopolamento dei comuni montani e delle zone interne per poterli risolvere vanno considerati nella loro interdipendenza e unitarietà.

Il più grave dei problemi resta, comunque, il perdurante spopolamento dei comuni montani e delle zone interne. Questo problema, nella realtà degli interventi pubblici, è rimosso. Il problema è certamente complesso e di difficile soluzione, ma va affrontato perché riguarda il destino di una grande parte del territorio nazionale, rendendosi perciò urgente adeguare la legge sulla montagna alla trasformazione intervenuta, rilanciando e potenziando la Comunità montana snodo democratico per il governo dei territori montani.

L'emigrazione degli anni del miracolo economico ha ridotto drasticamente il numero degli abitanti del 1951 della generalità dei comuni montani e delle zone interne ed ha determinato una composizione della popolazione caratterizzata da una maggioranza di anziani, da scarsa presenza di popolazione nelle classi di età centrali, da pochi matrimoni e da scarsa natalità. In buona sostanza una popolazione caratterizzata da un bassissimo tasso di attività, cioè da limitate forze lavoro, professionali ed imprenditoriali.

Questa composizione della popolazione, pur in presenza nei piccoli comuni d'impegni imprenditoriali significativi, rende difficile l'attuazione delle varie misure di sviluppo, congruamente coperte finanziariamente dalle risorse dei fondi strutturali comunitari e dalla connessa compartecipazione nazionale.

Ecco perché non è sufficiente sostenere il mantenimento dell'attuale situazione demografica, ma è necessario porsi l'obiettivo del ripopolamento delle zone interne per disporre delle forze lavorative, professionali ed imprenditoriali necessarie per il possibile sviluppo dei territori montani e delle zone interne.

La riconosciuta esistenza di uno stretto rapporto tra la necessità della manutenzione del territorio e della difesa del suolo e il mantenimento di un'adeguata parte della popolazione italiana nei comuni montani e delle zone interne, indicano che l'obiettivo del rafforzamento demografico della generalità dei comuni minori è di evidente interesse nazionale che va perseguito con il concorso dell'intera collettività, a partire dalle comunità delle città.

Il problema del ripopolamento dei piccoli comuni delle zone montane ed interne va strettamente connesso alla attuazione delle politiche attive del lavoro.

Il decreto legislativo 469/97 ha messo in moto una politica generale di promozione di nuovo lavoro, di nuove professioni, di nuove imprese, che si possono creare con l'attuazione degli strumenti della programmazione dello sviluppo locale e con specifiche misure già sperimentate positivamente.

Proprio per attuare questa politica generale, che può essere gestita con efficienza e con efficacia a livello locale, il decreto legislativo 469/97 ha modificato strutturalmente la configurazione dei ruoli di Stato, regioni, enti locali e i rapporti tra istituzioni pubbliche e forze economiche e sociali.

LE RISORSE FINANZIARIE

Come è noto l'attuale congiuntura economica e lo stesso DPEF del Governo non consentono di prefigurare nel breve-medio periodo un aumento delle risorse pubbliche disponibili per lo sviluppo in generale e per quello locale e rurale in particolare. D'altra

parte, rinviare i problemi significa pregiudicare, forse in via definitiva, un possibile miglioramento della situazione in atto.

Non possiamo quindi che identificare alcune fonti finanziarie disponibili all'interno del bilancio pubblico cui appare possibile attingere per finanziare le azioni e gli interventi che i patti sociali possono identificare a favore dello sviluppo rurale e della crescita dei piccoli comuni. Ci riferiamo in particolare alla **ri-programmazione del QCS (Quadro Comunitario di Sostegno)** e alla **riforma della CDP (Cassa Depositi e Prestiti)**.

A. Relativamente alla disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive per lo sviluppo dei sistemi locali, rurali in primis, appare rilevante la scadenza della prossima **ri-programmazione dei fondi comunitari del QCS 2000/2006** prevista nella primavera prossima.

Nella riprogrammazione del Quadro comunitario di sostegno, le misure di ripopolamento dei piccoli comuni montani e delle zone interne devono essere considerate di primaria importanza e parti significative delle necessarie modifiche dei vari strumenti programmatici. Questi vanno valutati nella loro efficacia se strutturalmente finalizzati al ripopolamento dei comuni montani e delle zone interne.

Le risorse finanziarie rivenienti dai fondi strutturali comunitari vanno vincolati a questo obiettivo, che andrebbe assunto anche come riferimento di premialità, tenendo conto dei potenziali spazi occupazionali, professionali, imprenditoriali dei territori montani e delle zone interne. *I progetti di manutenzione del territorio e di difesa del suolo, di sviluppo del comparto agro-alimentare, del turismo rurale, dei servizi sociali, di valorizzazione dei centri storici e dei beni culturali hanno bisogno di forze lavorative, professionali ed imprenditoriali.*

Con l'offerta di concrete prospettive, i giovani possono liberamente e convenientemente decidere di restare nei loro piccoli comuni. Ma gli spazi offerti dai piani di sviluppo rurale multisettoriale potrebbero interessare lavoratori, professionisti ed imprenditori degli stessi centri urbani e dei medi comuni adeguatamente popolati.

Con la riprogrammazione del quadro comunitario di sostegno è possibile definire un pacchetto di proposte operative, di azioni concrete e praticabili finalizzate a rafforzare la complessiva competitività del Paese e a coniugare le politiche di contrasto al declino industriale e di rafforzamento dell'apparato produttivo e dello sviluppo rurale.

B. Accanto alla partita dei fondi comunitari, in questa sede appare opportuno, invece, operare alcune considerazioni sulla trasformazione in corso della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) in SPA e sulle possibili ripercussioni sulla finanza dei piccoli comuni e, più in generale, sullo sviluppo rurale.

La principale ragione per la quale la riforma della CDP potrebbe essere più funzionale allo sviluppo locale, rurale in primis, è essenzialmente relativa all'allentamento dei vincoli del patto di stabilità realizzato con la creazione del nuovo intermediario finanziario, il che induce a valutare la possibilità di un aumento significativo delle risorse per gli investimenti pubblici nelle aree in ritardo.

Aumento delle risorse disponibili possibile, inoltre, attraverso l'entrata di nuovi soci nel capitale sociale della nuova SPA. L'entrata annunciata nel capitale della nuova CDP delle fondazioni bancarie rappresenterebbe, al riguardo, un indubbio segnale positivo, proprio per la missione propria delle fondazioni di intervenire nel territorio per interventi a sostegno delle comunità locali.

Si tratta pertanto di ribadire in questa sede come lo sviluppo locale deve essere posto al centro della missione della nuova CDP, rifiutando una impostazione che veda privilegiare gli impieghi della nuova CDP a favore di grandi investimenti in grado di recuperare il capitale investito, del tipo project financing. In questo caso, infatti, il notevole quantitativo di risorse pubbliche drenato dalla finanza di progetto per interventi di grandi dimensioni (attraverso la Infrastrutture spa controllata al 100% dalla CDP), di fatto renderebbe assolutamente inadeguata la disponibilità finanziaria per gli interventi di sostegno allo sviluppo locale.

Rimane aperto il problema della presenza di collegamenti cooperativi con il sistema delle autonomie locali, sistema che allo stato attuale non è rappresentato negli organi di governo della nuova CDP, contrariamente alla situazione preesistente. Ne discende, anche in questo caso, la necessità di implementare strumenti atti a favorire la cooperazione interistituzionale e sociale a livello locale. Una prima soluzione al riguardo potrebbe essere quella della presenza della CDP tra gli attori aderenti ai Patti per lo sviluppo locale.

UN NUOVO STRUMENTO DEL TERRITORIO: I PATTI SOCIALI PER LO SVILUPPO LOCALE

I diversi livelli nei quali viene ad essere operata la programmazione regionale *strategica* attraverso i PRS (Piani Regionali di Sviluppo) e ai loro legami con la programmazione europea, *intermedia*, connessa agli interventi operativi, automatici o selettivi, a livello provinciale o sub-provinciale, come pure l'esperienza delle *intese* tra le istituzioni e tra queste ultime e le forze sociali, producono una crescente difficoltà ad operare scelte coerenti, efficaci ed efficienti in grado di allocare in modo ottimale le risorse disponibili, in altri termini ridurre l'incidenza delle esternalità negative.

Si tratta, allora, come anticipato in precedenza, di trovare modalità nuove attraverso le quali utilizzare in modo coerente, efficiente ed efficace tutti gli strumenti di promozione dello sviluppo locale predisposti sia in sede nazionale che comunitaria.

Il Patto per lo Sviluppo Locale costituisce, al riguardo, uno strumento pattizio con valenza normativa che "ingloba" sul terreno delle scelte locali, provinciali e regionali la pianificazione territoriale, con i suoi diversi strumenti: i PIT, i PTCP della Provincia, la programmazione delle Comunità Montane, per arrivare fino alla pianificazione comunale.

Il Patto è, quindi, uno *strumento per la governance locale ad adesione volontaria*. Rappresenta un momento di coordinamento delle varie programmazioni (regionale, provinciale e locale) e di raccordo tra queste e la pianificazione del territorio, per individuare, sulla base di un'attività di negoziazione, le priorità condivise dello sviluppo locale, attraverso la specificazione di idee forza e di specifici interventi.

Il rafforzamento della concertazione economica e sociale appare, pertanto, alla base dell'approccio indicato. Tale impostazione discende dai positivi giudizi tratti dall'esperienza dei forum regionali del partenariato recentemente svoltisi al fine di valorizzare politiche economiche del tipo bottom-up.

LE PROPOSTE

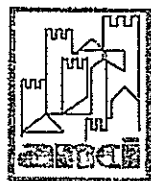
Nel contesto della promozione dello sviluppo locale e, in particolare, dello sviluppo rurale, inteso anche come maggiore cooperazione tra città e piccoli comuni e come valorizzazione dello strumento del distretto rurale, in un contesto di patti sociali per lo sviluppo locale, meritevole di attenzione appare essere l'Asse Città.

Nello specifico si ritiene possibile nella riprogrammazione dei fondi comunitari e nella riforma della CDP, nel senso sopra evidenziato, una integrazione di misure e interventi (anche attraverso l'uso delle risorse della premialità) che vadano nella direzione di promuovere una effettiva cooperazione tra Città e Piccoli Comuni.

Sulla base della discussione svolta nella Conferenza e del generale apprezzamento della relazione di base, CNEL, ANCI, AICCRE, Legautonomie, Uncem, UPI adottano le seguenti decisioni:

- a) La costituzione di una comune struttura, con sede presso il CNEL, per monitorare le azioni delle città a sostegno dello sviluppo rurale, per puntualizzare e rafforzare l'impianto programmatico di questa problematica e per supportare iniziative e azioni programmatiche nelle regioni e nelle province,*
- b) Istituire la "Conferenza Programmatica Nazionale sul Governo del Territorio e dell'Economia per lo Sviluppo Rurale e la Crescita dei Piccoli Comuni" come luogo di scambio e di esperienze dell'impegno delle città a sostegno dello sviluppo rurale e della crescita dei piccoli comuni.*
- c) Si stabilisce la città di Matera come sede della conferenza nazionale.*

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

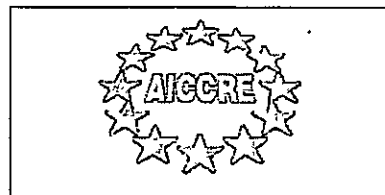
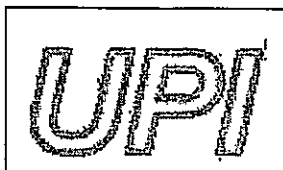


a legautonomue
associazione autonomie locali



UNCEM

Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E DELL'ECONOMIA PER LO SVILUPPO RURALE E LA CRESCITA DEI PICCOLI COMUNI

Documento unitario

Matera, Hotel S. Domenico

10-11 dicembre 2003

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E DELL'ECONOMIA PER LO SVILUPPO RURALE E LA CRESCITA DEI PICCOLI COMUNI

(Matera 10 e 11 dicembre 2003)

1. LE RAGIONI DI UN APPROCCIO DI POLITICA ECONOMICA CENTRATO SUL RAPPORTO CITTÀ/PICCOLI COMUNI.....	2
1.1. UN MODELLO DI POLITICA ECONOMICA BASATO SULLA RIDUZIONE DELLE ESTERNALITÀ.....	3
2. IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI LOCALI E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE.....	5
2.1 IL RUOLO DELLA PROVINCIA NELLA PROGRAMMAZIONE DELLA REGIONE E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DI AREA VASTA	6
2.2 IL RUOLO DEI COMUNI, SINGOLI O ASSOCIATI, IN UN CONTESTO DI PROGRAMMAZIONE LOCALE DELLO SVILUPPO	9
2.2.1 <i>Le specificità dei Piccoli Comuni di montagna</i>	11
2.2.2 <i>Alcune indicazioni sullo stato degli interventi a favore dei Piccoli Comuni e sulle iniziative in corso di definizione</i>	13
3. LE POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE.	16
3.1 IL PATTO COME STRUMENTO DI INTEGRAZIONE CON LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.....	19
3.2 I CONTENUTI DEL PATTO	20
3.3 LE PROCEDURE DI IMPLEMENTAZIONE DEL PATTO PER LO SVILUPPO	22
4. LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE A LIVELLO LOCALE.....	23
4.1 LE POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE IN UN CONTESTO COOPERATIVO CITTÀ/PICCOLI COMUNI	25
5. GLI STRUMENTI FINANZIARI PER LO SVILUPPO DEI SISTEMI TERRITORIALI.....	31
5.1 LA RIPROGRAMMAZIONE DEL QCS	31
5.2 I PIT COME MODALITÀ DI ATTUAZIONE INNOVATIVA DEL QCS 2000-2006: CARATTERI ESSENZIALI E POTENZIALITÀ DELLO STRUMENTO.....	33
5.3 LA RIFORMA DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI.....	35
6. LE MODALITÀ DELLA CONCERTAZIONE PER LO SVILUPPO LOCALE: IL RUOLO DELLE FORZE SOCIALI E DELLE AUTONOMIE FUNZIONALI.....	39

1. Le ragioni di un approccio di politica economica centrato sul rapporto città/piccoli comuni.

Il documento predisposto dal CNEL per i convegni di Melfi e Firenze contiene l'analisi del modello di sviluppo locale centrato sull'esaltazione della ruralità, quale caratteristica di base da esaltare per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo equilibrato di gran parte dei territori della UE. La ruralità viene assunta, in tale approccio, quale specificità della UE, da valorizzare e sostenere con interventi di politica economica. Rinviamo al documento citato per un approfondimento delle argomentazioni e delle strategie messe in campo a livello europeo e nazionale, in questa sede si vuole tentare un approfondimento delle politiche nazionali possibili per l'Italia, alla luce dell'importanza che nel nostro paese riveste il mondo rurale.

Nel nostro Paese nella stragrande maggioranza dei casi il mondo rurale coincide con i piccoli comuni che da soli rappresentano il 70% del territorio e il 40% della popolazione. Non tutti ovviamente i piccoli comuni possono essere considerati rurali, come pure diverse appaiono le problematiche relative ai piccoli comuni rurali siano essi montani oppure di pianura o pedemontani. Inoltre, non tutti i comuni di minore dimensione demografica possono essere considerati in ritardo di sviluppo, dipendendo quest'ultimo dal sistema di sviluppo locale nel quale sono inseriti.

Purtuttavia, proprio per queste differenziazioni, è possibile, attraverso il concetto di sviluppo rurale, argomentare la necessità di operare con un modello di politica economica che vada al di là di quanto finora perseguito. Fino ad oggi, a parte qualche intervento virtuoso di cui parleremo successivamente, come chiaramente esplicitato nel documento di base sopra citato cui si rinvia, la politica comunitaria di sostegno strutturale allo sviluppo si è attuata attraverso l'identificazione delle aree territoriali in ritardo ad una scala che prevedeva anche, in alcuni casi, un dettaglio sub-urbano nelle aree metropolitane delle grandi città.

Il problema dei piccoli comuni quale soggetto cui finalizzare gli interventi di sostegno non veniva posto in relazione alla scala dimensionale degli stessi, ma al contrario, nell'ultimo QCS dell'Italia le misure che ponevano al centro la dimensione dei comuni erano relative *all'asse città*, in particolare, alle grandi città italiane. Le ragioni sono da rintracciare proprio nella crescita dei problemi infrastrutturali e di gestione dei servizi comunali in aree urbane fortemente congestionate, con enormi problemi di assetto del territorio e di degrado socio-ambientale. Problemi, peraltro, connessi proprio alla mancata attenzione nei decenni precedenti allo sviluppo di sistemi locali basati sulla ruralità quale organizzazione territoriale in grado di esaltare le potenzialità e le specificità di gran parte del territorio nazionale. Ruralità, che, come ampiamente argomentato nel citato documento del CNEL, non significa solo agricoltura e

agroalimentare, ma multiattività e multisettorialità, in un contesto di sviluppo ecocompatibile che eviti congestioni socioeconomiche e degrado ambientale.

Appare, allora, necessario identificare i contenuti e le ragioni di un approccio di politica economica basato anche sulle dimensioni dei comuni (in termini di ammontare di popolazione residente e di estensione del territorio) e, in tale contesto, la definizione di alcune linee di azione indirizzate a ridurre la situazione di emarginazione dei piccoli comuni, linee di azione che prefigurano un ruolo attivo delle Città e delle altre Istituzioni operanti nel territorio, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Province in primo luogo.

1.1. Un modello di politica economica basato sulla riduzione delle esternalità

Il modello di politica economica della UE è basato sul mercato quale regolatore principale degli scambi e sul ruolo dell'intervento pubblico indirizzato, da un lato, con gli interventi strutturali, a ridurre i divari preesistenti al fine di assicurare pari opportunità ai territori degli Stati membri e, dall'altro lato, a preservare il modello sociale europeo volto alla crescita dell'occupazione attraverso il miglioramento della competitività di sistema (economia della conoscenza) e alla salvaguardia dei diritti e dei servizi alla persona (scuola, sanità, welfare, ecc.), in un contesto di compatibilità economico finanziaria.

Uno sviluppo competitivo all'interno e all'esterno del Paese, basato sulla competitività dei processi produttivi, così come si è progressivamente affermato in tutta Europa non poteva, d'altro canto, che basarsi sulla concentrazione dei processi produttivi in specifici territori, laddove era possibile realizzare le **economie di scala**: *localizzative* rispetto ai mercati di approvvigionamento e consumo, *dimensionali*, relativamente ai processi produttivi, di *habitat socioeconomico* in relazione alla disponibilità di spazi, di infrastrutture, di forza lavoro qualificata e di centri di eccellenza della formazione (università) e, più in generale, di servizi avanzati per le imprese (città).

In Italia, peraltro, la prevalenza delle PMI e la tutt'ora ampia presenza della microimpresa, ha prodotto l'affermazione dei *distretti industriali* quale organizzazione originale della produzione che è riuscita a coniugare la distribuzione territoriale della popolazione nei piccoli comuni con la necessità di fruire delle economie di scala tipiche della grande impresa.

Con il distretto industriale, in altri termini, il sistema di sviluppo locale è riuscito a salvaguardare una organizzazione sociale del territorio preesistente al processo di industrializzazione e al suo progressivo approfondimento competitivo, organizzazione del territorio che richiede l'affermazione di un approccio cooperativo allo sviluppo del rapporto città/ piccoli comuni, singoli o associati.

Negli ultimi anni, peraltro, si è verificata una consistente diffusione dei territori nei quali si sono avviati e consolidati percorsi di sviluppo, risultato anche di interventi di programmazione negoziata. Ci si riferisce al rafforzamento dei **sistemi locali del lavoro** (SLL), identificati sulla base della distribuzione territoriale dei centri di gravitazione dell'occupazione, che mostrano tra l'altro un forte processo di convergenza del mezzogiorno d'Italia rispetto al resto del Paese. Si tratta di ben 784 SLL di cui 365 nel mezzogiorno molti dei quali mostrano un buon dinamismo. Nel complesso, i SLL più dinamici appaiono distribuirsi a macchia di leopardo in tutto il territorio nazionale, a riprova della vitalità e della ormai avviata cooperazione città/piccoli comuni, in particolare, per il Sud, troviamo punti di eccellenza a Matera, a Melfi, Arzachena, Capri, Chieti, L'Aquila, Nuoro, Ragusa, Foggia.

Se i sistemi locali del lavoro verificano una prima risposta alla possibilità di una cooperazione tra città e piccoli comuni per uno sviluppo territorialmente più equilibrato, pur tuttavia appare opportuno, prima di proseguire l'analisi sulle linee di azione, identificare la base teorica che si vuole porre al centro del modello di politica economica volto a riequilibrare il rapporto tra le città e i piccoli comuni. Ci si riferisce alla presenza e alla continua crescita di **esternalità negative** connesse alla marginalizzazione dei piccoli comuni.

Le esternalità negative in politica economica sono tutto quell'insieme di costi connessi a qualsivoglia attività di produzione e o di servizi che il mercato non è in grado di quantificare in quanto non direttamente imputabile al soggetto che le produce. Non imputabile perché non esistono meccanismi di mercato in grado di attribuire l'onere a chi produce una esternalità negativa. Ne consegue che gli interventi per ridurre il livello di esternalità sono di competenza dell'intervento pubblico, unico soggetto in grado di operare per tale riduzione.

Nel nostro caso appare evidente come l'emarginazione dei piccoli comuni produca enormi esternalità negative a carico della collettività, quali: il dissesto idrogeologico connesso alla mancata cura del territorio per effetto dello spopolamento, la congestione nei grandi centri urbani e i connessi problemi di degrado ambientale, la perdita di identità culturale delle comunità locali, la perdita del valore patrimoniale locale, la crescita speculativa dei valori immobiliari nei grandi centri, e così via. Nel complesso, quindi, i costi connessi all'emarginazione dei piccoli comuni appaiono di consistenza rilevante.

Ne consegue che proporre misure in grado di rivitalizzare i piccoli comuni costituisce non solo una scelta politica economica, ma anche una opportunità in termini di uso razionale delle risorse per il fine ultimo della crescita del reddito e dell'occupazione, anche in un contesto di intervento pubblico orientato al mercato.

In altri termini le risorse finanziarie che potrebbero essere dirottate a favore dello sviluppo rurale dei piccoli comuni potrebbero essere più che compensate dal risparmio

nei costi a carico della pubblica amministrazione per sanare i danni provocati dalle esternalità negative sopra definite.

Proprio per quest'ultima caratteristica del modello di politica economica europeo, la scelta di operare attraverso lo sviluppo rurale e, in particolare, attraverso i distretti rurali coniuga al contempo l'esigenza di realizzare le condizioni di efficienza delle economie di scala realizzabili nelle città (nella volgarizzazione del linguaggio comune il c.d. effetto città) con la riduzione delle esternalità negative connesse al mancato sviluppo dei piccoli comuni.

2. Il ruolo delle istituzioni locali e gli strumenti di programmazione territoriale.

Come ampiamente argomentato nel documento del CNEL citato in precedenza, la nuova cornice costituzionale derivante dal novellato Titolo V della Costituzione ha delineato, senza dubbio alcuno, un quadro di profondo mutamento istituzionale per il nostro Paese, un quadro ancora da completare in molti temi specifici, come pure in corso di ulteriori modifiche, alla luce delle nuove proposte provenienti dal governo e dalle forze politiche.

Anche la riproposizione delle dinamiche evolutive del Mezzogiorno deve essere riconsiderata ed inquadrata nei nuovi contesti dell'Ordinamento costituzionale, di quello europeo e della riforma amministrativa segnata dal decentramento e dal federalismo autonomistico, statutario e fiscale. L'attuale fase di rinnovamento istituzionale investe, infatti, non solo il sistema delle Autonomie locali ma anche le ragioni e le radici dell'unità nazionale, nell'obiettivo di delineare un nuovo modello di relazioni interistituzionali tra le aree forti del Paese e quelle, invece, in ritardo di sviluppo.

L'art. 114 della Costituzione, al riguardo, elimina il concetto di gerarchia tra le Istituzioni e afferma con forza il concetto di autonomia degli Enti territoriali contenuto nell'art. 5 della carta costituzionale.

La **pari dignità istituzionale** tra tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, congiuntamente all'affermazione dei principi di cooperazione e sussidiarietà, pone in risalto che anche ai piccoli Comuni dovranno essere garantiti gli stessi principi ineludibili atti a guidare l'attuazione di tale riforma.

In quest'ottica debbono essere interpretate le seguenti proposte:

a) costituzione di un osservatorio della solidarietà e della coesione nazionale, con il compito di monitorare l'equilibrata destinazione di risorse statali e regionali verso le aree in ritardo di sviluppo;

b) sottoscrizione di un patto di solidarietà e coesione economica e sociale a livello nazionale e di Comunità europea che porti alla costruzione di una Europa partendo dalle Autonomie locali, perché diventino gli attori principali nello sviluppo del territorio.

Tralasciando per ora le città metropolitane in attesa di una concreta attuazione del dettato legislativo, e rinviando sempre alla relazione del CNEL per una discussione generale, appare funzionale organizzare l'analisi in due sezioni, la prima relativa al ruolo delle istituzioni locali titolari della programmazione di area vasta, in particolare le province e la seconda più specificatamente indirizzata ai comuni ed alle loro forme associative, con particolare riferimento a piccoli comuni.

2.1 Il ruolo della Provincia nella programmazione della regione e gli strumenti di programmazione di area vasta

Il riconoscimento costituzionale della pari dignità tra tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, nonché delle funzioni fondamentali e di quelle proprie delle Province, fornisce una solida copertura costituzionale al ruolo che esse hanno sviluppato in questi ultimi anni, con i processi di decentramento, quale ente di governo di area vasta. Questa definizione è coerente con quella del T.U. 267/2000, secondo la quale la Provincia è un ente di governo che rappresenta gli interessi generali della sua comunità territoriale e ne coordina lo sviluppo locale.

La distinzione tra compiti legislativi (dello Stato e delle Regioni) e compiti amministrativi di gestione (dei Comuni) attribuisce alle Province, un ruolo essenziale per la pianificazione e la programmazione di area vasta e come centro di coordinamento dello sviluppo locale (per tutte quelle attività che impongono il raccordo tra i diversi soggetti - pubblici e privati - che operano nel territorio provinciale).

Emerge perciò nettamente l'identità della nuova Provincia, quale ente di governo di area vasta, che rappresenta la comunità provinciale, attraverso le funzioni programmazione e di pianificazione territoriale, con particolare riferimento: alla tutela dell'ambiente e alla gestione delle infrastrutture, alla gestione dei servizi per la formazione ed il lavoro, alla promozione e al coordinamento dello sviluppo locale (con le politiche di marketing territoriale e di raccordo dei diversi operatori locali), all'assistenza ai Comuni e agli enti locali del territorio (in attuazione del principio di sussidiarietà che privilegia la promozione dello sviluppo dei territori attraverso la cooperazione istituzionale del sistema delle autonomie locali).

In particolare, sul versante più generale della programmazione, la Provincia (art.20 del TUEL) è l'ente territoriale che: raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali (secondo la singole legislazioni regionali); formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi

pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni. Compete, inoltre, alla provincia la predisposizione e l'adozione, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione regionale, del piano territoriale di coordinamento (PTCP) che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

Nell'ambito della pianificazione territoriale, la pluralità dei soggetti titolari di competenze ed il moltiplicarsi degli interventi settoriali, impongono necessariamente nuove modalità di concertazione per pianificare la realizzazione di opere infrastrutturali o di insediamenti produttivi, di rilevante impatto sul territorio. La pianificazione di area vasta, operata dalle Province attraverso i PTCP, si pone, in tale contesto, come momento di incontro tra le politiche di sviluppo delle Regioni e degli Enti locali, che cerca, in definitiva, di coniugare lo sviluppo economico con le istanze ambientali, sociali, culturali del territorio.

Il piano territoriale di coordinamento (PTCP) che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina, infatti, gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

La difficoltà oggettiva più evidente, al riguardo, è proprio quella di riuscire a far confluire in un unico documento di programmazione del territorio, il PTCP, le diverse istanze delle collettività locali, tenendo conto, contestualmente, degli scenari evolutivi che coinvolgono la popolazione civile e quella produttiva.

La pluralità delle istituzioni competenti e delle procedure di finanziamento e il moltiplicarsi di piani settoriali – che interessino aree sovracomunali o meno poco rileva – impongono, allora, necessariamente un livello di concertazione e di partenariato sociale efficace rispetto agli obiettivi di sviluppo locale, soprattutto nel momento in cui ci si accinge alla progettazione o realizzazione di opere infrastrutturali o di insediamenti produttivi. L'obiettivo principale è dunque quello di raggiungere un equilibrio tra le logiche economiche e le istanze ambientali, indipendentemente dall'entità e del livello territoriale dell'opera che si intende realizzare.

E', allora, necessario favorire e migliorare i processi di coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e sociali per giungere ad una pianificazione territoriale veramente integrata e condivisa per rendere il PTCP il momento di sintesi e di raccordo delle conoscenze e delle prescrizioni che promanano da tutti i livelli di governo.

In definitiva, la Provincia assume il ruolo di ente naturalmente deputato al coordinamento delle politiche dello sviluppo locale. Infatti, con l'evoluzione delle politiche di sostegno allo sviluppo conseguente all'apertura dell'Italia ai processi di globalizzazione dei mercati e di unificazione europea (con la fine dell'intervento straordinario e degli aiuti di Stato) si dà ampio spazio alle capacità dei diversi agenti locali di produrre politiche di sistema (distretti industriali, distretti rurali), di coordinare i soggetti pubblici e privati sulla base di schemi negoziali (accordi di programma, programmazione negoziata), di promuovere il territorio rendendo appetibili gli investimenti di capitali esterni.

Per esercitare tali funzioni le Province, in uno spirito di forte collaborazione con i comuni da un lato e la regione dall'altro, hanno bisogno di moltiplicare le capacità conoscitive (analisi del territorio e del contesto ambientale, del sistema produttivo, del mercato del lavoro, dell'offerta formativa, ecc.), le capacità operative (efficienza ed efficacia dell'amministrazione, miglioramento e innovazione nell'offerta dei servizi), le capacità promozionali (presentazione del territorio e attività di comunicazione).

Sul versante del coordinamento territoriale, con particolare riferimento ai Comuni più piccoli, va inoltre evidenziato come le Province abbiano, di fatto, superato le inerzie del passato proiettando la loro azione nel territorio, con l'obiettivo di supportare anche l'azione dei Comuni più piccoli e meno organizzati. Tale azione risulta chiaramente dalle attività delle Province nella partecipazione al finanziamento dei progetti di e-government: i progetti coordinati dalle Province hanno aggregato ben 1.783 Comuni italiani, in prevalenza sotto i 5.000 abitanti. Questi dati confermano che il ruolo della Provincia di ente di governo di area vasta, non comprime gli altri livelli di governo locale: anzi, il rafforzamento delle funzioni di assistenza tecnica ed amministrativa e delle capacità di aggregazione e di coordinamento dei soggetti locali costituisce il presupposto per valorizzare al meglio le realtà locali e municipali.

Un importante momento di verifica delle capacità della nuova Provincia di programmare l'area vasta è relativa alla riforma dei servizi per l'impiego, che ha visto l'Ente divenire protagonista delle politiche attive per il lavoro. Le Province hanno, infatti, assunto, anche in ragione della sempre maggior caratterizzazione locale dei mercati del lavoro, un ruolo strategico di governo dei servizi per il lavoro nel territorio.

Le indagini ISFOL e FORMEZ e il rapporto CENSIS dimostrano, infatti, che il trasferimento delle competenze per i servizi per l'impiego alle Province realizzato in questi ultimi anni, ha consentito la realizzazione di politiche attive per il mercato del lavoro che hanno favorito l'aumento dell'occupazione, nonostante la non favorevole congiuntura economica. In un contesto di un mercato del lavoro sempre più aperto e flessibile, soprattutto nell'accesso, le Province, in raccordo con le regioni, hanno dimostrato una positiva capacità di dare risposte integrate nelle politiche per la formazione ed il lavoro. Nell'imminente prospettiva dell'apertura ai privati dei servizi del collocamento, inoltre, l'efficienza e l'efficacia raggiunta appare in grado di

valorizzare i soggetti pubblici e privati che operano nel territorio provinciale, proprio, attraverso il loro ruolo di enti di coordinamento dello sviluppo locale.

In questa ottica di sistema ciò che viene fatto risaltare è il principio di cooperazione posto alla base dell'azione della provincia. Se si considerano, infatti, i contenuti legislativi dei rapporti tra Regione ed enti locali (art. 5 del TUEL) in termini di programmazione economico-sociale e territoriale, la ragione d'essere della Provincia viene codificata proprio nella attivazione di politiche e procedure di tipo cooperativo; in quanto ente titolare della programmazione di area vasta, essa può efficacemente esplicitare tutte le sue potenzialità di governo e di amministrazione attiva in genere, proprio in quanto ente titolare della funzione di promuovere e realizzare la cooperazione funzionale tra il sistema delle autonomie locali e le regioni.

2.2 Il ruolo dei Comuni, singoli o associati, in un contesto di programmazione locale dello sviluppo

Le Autonomie locali, nel loro insieme, così come risulta dalle posizioni delle associazioni più rappresentative, appaiono consapevoli della necessità di compiere un salto di qualità attraverso l'introduzione coerente nei propri Statuti delle nuove e più ampie forme di autonomia e, nel contempo, di acquisire il senso dell'accresciuta responsabilità rispetto al passato con l'introduzione di buone pratiche nella gestione dei servizi. In questo processo l'impegno dei Comuni dovrà essere mirato al raggiungimento di una ottimale gestione delle proprie risorse, finanziarie e umane, alla modernizzazione dei meccanismi di erogazione dei servizi ai cittadini in modo da migliorare gli stessi e da poterne garantire di ulteriori e più qualificati.

Data l'attribuzione ai comuni di tutte le competenze in relazione alla gestione delle risorse finanziarie, appare coerente la richiesta del sistema delle autonomie di *un ordinamento semplificato per i piccoli Comuni*, il che non significa, ovviamente, subordinazione istituzionale, ma esaltazione, funzionale, delle proprie peculiarità.

Nell'ottica della salvaguardia dell'identità delle singole popolazioni, anche nel contesto di una sempre più prossima e completa integrazione europea, non si può prescindere dalla constatazione che la società, l'economia ed ogni altra manifestazione del vivere civile, si fanno sempre più complessi ed articolati, mettendo in crisi le antiche barriere e confini precostituiti e la risposta a tali profondi mutamenti non può certo essere quella del rifugiarsi in un localismo esasperato e sterile, arroccandosi nei propri confini a qualunque livello territoriale essi siano collocati.

In tale contesto, i piccoli comuni, nell'ambito della programmazione di area vasta di cui alla sezione precedente, dovrebbero ricercare nuove e più efficaci modalità cooperative con le città, nella consapevolezza che i sistemi locali di sviluppo (SLS), ai quali viene associato anche un sistema di lavoro locale (SLL), necessariamente richiedono una più

stretta collaborazione con i centri di eccellenza e i saperi principalmente localizzati nelle città.

Conseguentemente, i piccoli Comuni debbono e possono costituire occasione di rilancio di se stessi e dell'intero Paese. In tale direzione, i principi di coesione e di sussidiarietà, costituiscono la premessa/cardine su cui sviluppare ogni utile dibattito di riforma istituzionale anche transnazionale.

Va evidenziato che, analizzando solo gli ultimi tre anni, i Comuni di minore dimensione demografica stanno dimostrando di non attendere solo interventi in loro sostegno. Sono, infatti, quasi mille ormai, i Comuni che stanno sperimentando la strada dell'associazionismo intercomunale che, attraverso le 207 Unioni ad oggi costituite ricercano una migliore gestione volontaria dei servizi e delle funzioni comunali.

Inoltre, in tutto il Paese, anche per effetto del rigore della finanza pubblica, nonché per meccanismi virtuosi, al fine di determinare la crescita delle economie di scala e l'introduzione di nuovi servizi, cresce anche la realtà delle collaborazioni interassocieative comunali.

Questi primi positivi risultati non sono certo il risultato delle risorse statali, pur se sintomo di attenzione, messe a disposizione per le Unioni o a quanto ancor meno previsto a livello regionale. Questa tendenza è piuttosto la risposta dell'autonoma volontà dei singoli Enti di dotarsi di forme di gestione più funzionali rispetto al passato, senza attendere ulteriori indirizzi statali o regionali in tal senso e gettando concretamente le basi per migliorare la qualità della vita delle rispettive cittadinanze.

Appare evidente come ciò potrà realizzarsi al meglio solo attraverso una serrata, costante e completa **collaborazione inter-istituzionale**, affinché tutti i soggetti che compongono la Repubblica prestino il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, adeguate politiche che favoriscano strategie di associazionismo, così come richiamato dall'accordo raggiunto, il 20 giugno dello scorso anno, in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni ed Autonomie locali.

Non è, quindi, privo di significato l'aver collocato costituzionalmente i Comuni tutti sullo stesso piano in maniera da evidenziare così anche la rilevanza dell'Ente territoriale più piccolo, ma anche più prossimo al cittadino. I quasi seimila piccoli Comuni sono, in sostanza, anch'essi soggetti costituzionalmente fondanti del nuovo assetto della Repubblica, di cui rappresentano il 70% circa del territorio.

Ecco allora la necessità di collaborare alla programmazione regionale e a quella di area vasta della provincia attraverso lo strumento dell'**"accordo pattizio"** descritto nel paragrafo precedente, senza ambizioni di egemonia da parte di alcun livello di governo. Questi accordi (patti sociali per lo sviluppo locale), nella loro indubbia rilevanza,

rappresentano proprio la realizzazione nella pratica del principio di sussidiarietà che, valorizzato pienamente, potrà originare un sistema di rapporti fondati sulla cooperazione e l'accordo tra gli Enti locali.

In tale contesto, appare evidente la naturale integrazione programmatica tra la città e i piccoli comuni. Integrazione programmatica che a partire dalla predisposizione di tutti i documenti di programmazione previsti a livello regionale e sub-regionale (vedi al riguardo l'ampia disamina operata nel documento del CNEL prima richiamato), proprio attraverso la sottoscrizione di patti sociali per lo sviluppo locale si creano le condizioni per una maggiore cooperazione istituzionale tra le città e i piccoli comuni in ciascun sistema locale.

2.2.1 Le specificità dei Piccoli Comuni di montagna

Nell'ambito della categoria dei piccoli comuni, quelli montani rappresentano senza ombra di dubbio un sub-sistema locale caratterizzato da problematiche proprie e generalmente caratterizzato da maggiori livelli di ritardo nello sviluppo. Ritardo che si concretizza in un approfondimento delle esternalità negative di cui sopra, la cui rimozione o attenuazione è stata posta alla base del modello di politica economica qui proposto.

Oltre a presentare le stesse problematiche degli altri piccoli comuni non montani, la montagna rappresenta un ambiente socioeconomico caratterizzato da problematiche specifiche per le quali appare utile un breve approfondimento in questa sede.

La fattibilità di una politica di riscatto e di sviluppo della montagna, in Italia come in Europa, si gioca oggi in grande misura su una strategia che punti a costruire un nuovo modello di crescita e di vita collettiva, culturale, sociale ed economica, che sappia cogliere alcune evidenti propensioni innovative della società e dell'economia, in un'epoca che si definisce convenzionalmente della cosiddetta post - modernità.

Nei profondi mutamenti strutturali in atto nei sistemi socioeconomici della UE si assiste sempre di più alla esigenza di recupero dei saperi locali e delle tradizioni alla base di ogni sistema sociale locale che con il loro radicamento nel territorio costituiscono, se non una alternativa qualitativa, quantomeno momenti di complementarità, di bilanciamento e di correzione dei processi di globalizzazione. Si da suggerire agli analisti dei nuovi scenari sociali ed economici il ricorso al concetto di *glocal*, che congiunge terminologicamente i processi che investono in maniera trasversale la globalità con la dimensione "locale" del territorio. In questa nuova angolazione si situa la motivazione principale della ricerca di una più efficace politica per la montagna (o, per le montagne).

In particolare, per punti, le specificità e le principali esigenze della montagna, aggiuntive rispetto all'analisi compiuta per i piccoli comuni, sono le seguenti:

- Valorizzare nuove opportunità di riorganizzazione della vita collettiva, della residenzialità e del lavoro nelle aree montane, connettendo direttamente le politiche di sviluppo dei territori alla qualità dell'ambiente naturale, delle specificità ed unicità dei prodotti alimentari e delle tradizioni culturali, non più presenti nei contesti urbanizzati e nelle aree di pianura. Si tratta di predisporre per le zone di altura programmi di marketing territoriale basati sulla "offerta" di sistemi sociali, che siano capaci di integrare ed arricchire l'offerta di vita associata che viene dai modelli proposti dalle aree "dominanti" ad elevata urbanizzazione e ad alta concentrazione produttiva.
- Accompagnare i nuclei imprenditoriali già presenti in molte realtà montane quali **business angels** perché rappresentano veri e propri giacimenti in termini di saper fare, saper creare, saper valorizzare la storia e cultura del territorio. Una sedimentazione imprenditoriale, legata ai contesti montani, che si connota spesso come spazio di trasmissione tra generazioni di valori che i giovani possono portare a nuove dinamiche di impresa, mantenendo uno stretto anello di congiunzione con la propria identità e con una storia comune.
- Realizzare una condizione essenziale per lo sviluppo delle attività produttive in montagna che è costituita da un sistema reticolare locale che realizzi quelle che sono state definite le "reti brevi" che, vanno interconnesse alle grandi "reti lunghe" di comunicazione attraverso una struttura di *nodi* in grado di, appunto, mettere in rete i sistemi locali montani.

Quanto indicato in precedenza, in termini di esigenze specifiche della montagna, aggiuntive e complementari a tutte le proposte avanzate per lo sviluppo dei piccoli comuni, tende a sottolineare un approccio che vuole infrangere la retorica dominante che pretende di trasfigurare i territori montani in una sorta di "cugini" poveri del capitalismo urbano e pedemontano, come area debole delle riforme istituzionali, quasi a voler archiviare l'identità della gente di montagna al rango di un racconto nostalgico del bel tempo che fu. Da troppo tempo, infatti, persiste nell'immaginario collettivo l'idea di una montagna come soggetto che sta a metà strada tra il bucolico e il paradisiaco, luogo buono per il *week end*. Di qui la necessità di superare questi moduli di falsa rappresentazione attraverso il mondo dei pascoli e della mucca viola della pubblicità, svelando una concezione dalla quale discendono, in maniera quasi inevitabile, politiche parziali e settoriali, nel sottinteso di portare in quota, a seconda delle occasioni, sempre episodiche, il modello urbano di società.

Ne consegue l'esigenza di conferire autorevolezza ed efficacia alle forme di governo montano, e, in particolare, *di incardinare sulle Comunità montane strumenti e garanzie di autonomia per la realizzazione delle politiche di intervento*. E' indispensabile, al riguardo, una soggettività istituzionale rappresentativa della montagna, saldamente ancorata alle comunità di base, in particolare ai Comuni.

Sotto il profilo istituzionale, si auspica, pertanto, una più attenta considerazione alla attuazione del nuovo testo costituzionale in tema di piccoli Comuni e delle forme di cooperazione associativa, mettendo a frutto la significativa esperienza delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane. *Si auspica, pertanto, una azione più organica della programmazione regionale, andando al di là di approcci meramente settoriali, verso la montagna, puntando su una revisione degli Statuti regionali, dove i concetti sanzionati dagli articoli 114 e 44 della Costituzione vengano adeguatamente ripresi e rilanciati.*

Ne consegue la necessità di modificare la legge 97/94, armonizzandola con le novità costituzionali del 2001, identificando le responsabilità legislative statali e incoraggiando organici e convergenti interventi del legislatore regionale. Il governo montano richiede, infatti, soluzioni istituzionali che, nell'ordinamento costituzionale vigente, siano strettamente legate alle funzioni fondamentali, alle forme di governo e al sistema rappresentativo dei Comuni montani, alla necessità di far acquisire forza adeguata ai sistemi territoriali montani, garantendo altresì la presenza dei servizi pubblici fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni.

In definitiva, la valorizzazione dei Comuni montani e delle Comunità montane va nella direzione di assicurare, nel loro solidale insieme, la programmazione e la gestione dei rispettivi sistemi territoriali, a partire dal mantenimento e arricchimento dei servizi essenziali necessari, consolidandone le peculiari vocazioni civili e produttive e favorendo a livello comprensoriale di Unioni di comuni e delle stesse Comunità l'esercizio associato delle funzioni comunali.

2.2.2 Alcune indicazioni sullo stato degli interventi a favore dei Piccoli Comuni e sulle iniziative in corso di definizione.

A livello parlamentare e regionale le iniziative in corso su questi temi sono rappresentate dalle nuove leggi sulle Fondazioni bancarie (per quest'ultima si rinvia al par 5.1) sulle Aziende sociali, così come sulla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) ormai da qualche anno in fase di discussione, o della disciplina delle IPAB, che debbono prevedere un rinnovato protagonismo del Comune.

Non certo secondario, inoltre, risulta essere la corretta attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Una più appropriata considerazione del concetto di autonomia Finanziaria degli Enti locali è, infatti, un primo indifferibile passaggio da compiere verso il *federalismo fiscale*.

In particolare, a fronte di una riforma fiscale complessa, per i piccoli comuni estremamente pesante risulta essere l'impossibilità, ormai conclamata nella riforma della Cassa Depositi e Prestiti di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento. D'altro canto tale principio non può che essere condiviso, ma al fine di evitare ripercussioni sui conti degli enti locali di minore dimensione, occorre realizzare

una riforma fiscale che pur mantenendo un coerente ed equilibrato quadro della finanza pubblica nel suo insieme, attraverso una corretta applicazione dei principi di solidarietà alla base del nuovo articolo 119 della Costituzione italiana eviti ai piccoli Comuni, l'anello debole del sistema, ripercussioni negative dovute al venir meno di poche, ma definite certezze, senza la possibilità di porvi rimedio in maniera autonoma (ad esempio attraverso maggiore autonomia nella finanza locale).

In termini più specifici, al fine di creare le condizioni di base necessarie per rivitalizzare le potenzialità di sviluppo locale nelle specifiche realtà rurali appare opportuno operare nelle seguenti direzioni.

Relativamente alla impostazione attuale per le grandi infrastrutture pubbliche, dei grandi investimenti infrastrutturali contenuti nella "legge obiettivo", emerge la necessità di un contrappeso per lo sviluppo delle reti locali. Tale riequilibrio va raggiunto anche attraverso una redistribuzione delle risorse dei "fondi perequativi" attraverso la costituzione di *un fondo per la viabilità locale e provinciale, fondo da alimentare attraverso il recupero per tale scopo di una quota dei pedaggi autostradali*, evitando il degrado delle reti locali la cui efficienza rappresenta uno dei più importanti elementi di competitività del sistemi di sviluppo locale.

La seconda linea di azioni riguarda le politiche del credito agli Enti Locali e la stessa "missione" della Cassa DD.PP (vedi oltre), alla luce delle recenti modifiche istituzionali: si tratta di riaffermare l'esigenza dei piccoli comuni di garantire gli investimenti locali mediante soglie dirette di accesso ai mutui, alla loro rinegoziazione, agli stessi fondi per la progettualità, l'e-government e lo sviluppo delle reti tecnologiche che, paradossalmente, rischiano di creare un solco più profondo tra un'Italia delle autostrade tecnologiche ed una realtà rurale e montana a scartamento ridotto con nuove difficoltà nell'ambito della competizione globale.

Ne consegue proprio per tali ultime considerazioni in linea con gli interventi comunitari previsti dai fondi europei per le aree rurali, una linea di azioni cooperative città piccoli comuni volte alla realizzazione dei "distretti rurali" nell'ambito di un rafforzamento della multifunzionalità e della pluriattività, favorendo in tal modo il mantenimento e la presenza delle attività umane a presidio ed a difesa del territorio e al governo dei fenomeni sempre più frequenti di dissesto idro-geologico.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali appare necessaria una azione indirizzata alle autonomie funzionali (grandi gestori) con i quali appare possibile, proprio nell'ambito distrettuale o di patti sociali per lo sviluppo locale, negoziare il mantenimento di aree di socialità e di servizio diffuso, evitando l'assemblaggio sulle aree metropolitane e l'abbandono dei territori meno densamente popolati. In tale direzione l'azione svolta negli ultimi decenni è stata orientata a creare condizioni di presenza e di ruolo del Comune nell'ambito dei Comitati Istituzionali delle Autorità di Bacino, linee ferroviarie di attenzione al ruolo delle piccole realtà locali, sedi di dialogo e concertazione con i

grandi utenti da Poste s.p.a., ad Enel-Sole, alle ASL ed Aziende Ospedaliere, etc. In particolare sulle Poste è in atto da anni un vivace confronto che si è concretizzato con la stipula di accordi a livello nazionale e locale mentre a livello delle varie province e regioni è spesso aspro lo scontro sulla qualità e sulla capillarità del servizio.

In tale direzione va il riconoscimento di un ruolo centrale dell'ente locale nel processo di programmazione socio-sanitaria previsto dalla legge 328 sui piani di zona e la richiesta fatta propria dallo stesso Ministro alla Salute di una presenza del Comune nella area sanitaria. Appare allora importante una realizzazione tempestiva della Conferenza per la programmazione socio-sanitaria assistenziale, con la definizione dei negoziati sui LEA-LIVEAS e sul decentramento del welfare, al fine di applicare il principio di sussidiarietà e di solidarietà a favore delle piccole comunità. Piccole comunità sovente impegnate ad affrontare da sole le nuove povertà e le nuove emergenze sociali (dagli affidi dei minori, all'assegnazione ai Centri Socio Educativi, alla compartecipazione alle rette delle Case di Riposo, etc.), impegni che non possono gravare in misura crescente sulla finanza locale.

Il Piano Regionale degli Interventi e dei Servizi Sociali è, in questo contesto, il pilastro della programmazione regionale e costituisce l'ineludibile premessa per la costruzione di un sistema integrato.

I Comuni dovranno essere soggetti centrali della Programmazione integrata dei servizi e, assieme ad altri soggetti, (Aziende Sanitarie e Aziende Ospedaliere) per la programmazione sociale conseguentemente alla tipicità e alle forme di soddisfacimento dei bisogni sociali locali.

Questi i punti da evidenziare al riguardo:

1. L'espressione di bisogno sociale, sanitario, formativo, lavorativo, di integrazione, è sempre dimensione unitaria della persona e come tale deve trovare risposte a dimensione unitaria;
2. L'integrazione tra sociale e sanitario costituisce approccio tecnico e metodologico insostituibile e le difficoltà sin qui incontrate non minano tale convincimento;
3. La dimensione unitaria delle risposte, a prescindere dall'erogatore materiale, trova riscontro nell'ambito territoriale unitario e più vicino all'insorgenza del bisogno: il distretto;
4. L'appropriazione del ruolo proprio dell'Ente Locale Comune e la sua valorizzazione devono costituire garanzia per gli effetti di ricaduta della "Decretazione Nazionale" sul sistema locale dei servizi e, al contempo, fonte e garanzia dell'interlocuzione principale del cittadino;
5. L'equi-ordinazione tra Stato, Regioni e Comuni ne determina livelli di corresponsabilità nella programmazione e nel controllo delle risposte alla cittadinanza, risposte che nel pieno rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti Locali, possono essere assicurate solo con

l'equiripartizione delle risorse finanziarie a supporto dei programmi, dei servizi e delle prestazioni previste a livello territoriale;

Una ulteriore linea di azione è relativa alla necessità per i piccoli comuni dell'adozione di *una legislazione specifica e semplificata*, in grado di attenuare le procedure estremamente complesse delle leggi Merloni e del regolamento Bargone, sui lavori pubblici. Si tratta nello specifico di attenuare l'impatto delle leggi Bassanini negli enti privi di adeguati livelli di responsabilità dei servizi, di attenuare gli effetti del patto di stabilità, di creare opportuni fondi in favore dei comuni minori, così come previsto dalla finanziaria 2003, e per l'incentivazione delle forme di associazionismo, con particolare riferimento alle Unioni che ormai raggiungono oltre mille comuni. Al riguardo estremamente positivo è la valutazione sul ddl Realacci-Bocchino che, indipendentemente dalle risorse stanziare costituisce un riconoscimento legislativo della categoria dei piccoli comuni.

Occorre, infine, proseguire e sviluppare lo sforzo di interlocuzione politica ed istituzionale degli Enti di minore dimensione operando per accrescere la sensibilità istituzionale di Regioni, Province e Stato nei loro confronti; significativi sono in questa direzione alcuni primi positivi risultati raggiunti a livello nazionale sul sostegno alle politiche di associazionismo volontario.

3. Le politiche per lo sviluppo locale.

Le Regioni, alla luce del nuovo assetto istituzionale determinato dalla revisione del Titolo V della Costituzione e, in particolare, attraverso la effettiva applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che da esso derivano dovranno sempre più dare rilievo alla programmazione locale. Tale orientamento è particolarmente evidente già fin da ora nei nuovi Programmi regionali di sviluppo (al riguardo si rinvia per una verifica in tal senso al PRS 2003-2005 della regione Toscana), che riaffermano, nella maggior parte dei casi, **la centralità della concertazione territoriale e il ruolo assunto dalla Provincia come snodo intermedio del sistema di programmazione.**

La forza del modello di programmazione risiede, in tale approccio, nella sua capacità di rivisitare continuamente il processo tenendo conto dei cambiamenti del contesto, del monitoraggio delle azioni e dell'efficacia degli interventi realizzati. Un metodo capace perciò di trattare la complessità sociale grazie ad una forte capacità di adattamento e a sistemi decisionali flessibili. Un metodo infine che, sul piano dei rapporti tra livelli di governo, **non si fonda più sulla supremazia di un soggetto sugli altri ma si basa su un pluralismo istituzionale paritario e sulla selezione di obiettivi condivisi e compartecipati.**

Si tratta, in altri termini, di introdurre un **modello di governance cooperativa** che appare più adatto al modello di funzionamento delle amministrazioni regionali e locali dopo la riforma costituzionale del Titolo V e in uno scenario di riforme ancora in movimento. **La governance cooperativa tiene insieme i due elementi del governo (government) tradizionale e dell'autonomia dei vari soggetti.**

La Regione può operare secondo modelli gerarchici di government solo nel proprio spazio di controllo (enti ed agenzie regionali) mentre è obbligata ad operare secondo procedure di cooperazione e contrattazione con gli altri soggetti, appunto autonomi. Anche perché il raggiungimento degli obiettivi pubblici non dipende più solo dall'azione del soggetto pubblico titolare del potere **ma anche dalla mobilitazione e dall'azione autonoma di altri soggetti pubblici e privati del sistema.** Questo modello di cooperazione ed interazione più complesso richiede, al contempo, alla Regione una maggiore capacità di egemonia nella propria comunità. Questo è il modello che si adatta di più ad un approccio integrato e territoriale nella programmazione per lo sviluppo.

La programmazione decentrata è un momento essenziale del processo di programmazione regionale che richiede la messa a punto di un sistema integrato su due tipi di approccio:

1. **top-down**, inteso come stimolo della Regione al sistema delle realtà territoriali, economiche e sociali;
2. **bottom-up**, inteso come capacità dei soggetti a scala locale di proporre azioni e interventi in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del PRS.

Con riferimento al modello di sollecitazione dal basso delle capacità progettuali per lo sviluppo locale (bottom-up), due sono gli elementi caratteristici del processo di programmazione regionale nei rapporti con il livello locale:

1. il primo è l'individuazione della *Provincia come snodo intermedio, sede di coordinamento e di concertazione a scala locale, del processo;*
2. il secondo è l'individuazione del *metodo della concertazione, a scala regionale e locale, come metodo essenziale per l'individuazione dei progetti che contribuiscono agli obiettivi, per la composizione dei diversi interessi in campo e per lo sviluppo della cooperazione su progetti e azioni condivise.*

La novità più significativa già introdotta da alcune regioni capofila quali la Lombardia e l'Umbria, e in via di implementazione in altre regioni, tra le quali prossima a partire risulta essere la Toscana, consiste nell'individuazione di un nuovo strumento "pattizio" territoriale per lo sviluppo: **il Patto per lo sviluppo locale.**

Pur se con diverse strutturazioni nelle varie realtà regionali, i Patti per lo sviluppo appaiono come snodo del passaggio dalle scelte della programmazione strategica, contenute nei Programmi regionali di sviluppo (e sempre di più contenute anche nei Programmi dell'Unione Europea) e sviluppate a livello territoriale nei Programmi

provinciali di sviluppo (a loro volta articolati nei Programmi locali di sviluppo a scala sub-provinciale), alla loro attuazione operativa attraverso strumenti come ad esempio i Progetti integrati di sviluppo locale, estesi, come modalità di intervento, a tutto il territorio regionale.

Nello scenario attuale, vi è **un primo livello** in cui il PRS si articola in Programmi integrati, pensati come contenitori di strategie tra loro sinergiche; la gestione operativa di questi Programmi integrati si realizza ancora attraverso i singoli piani di indirizzo settoriali o intersettoriali attualmente in vigore, previsti da norme regionali e nazionali.

Questo livello di programmazione è strettamente legato, in termini di contenuti e di procedure, ai programmi comunitari (POR per l'obiettivo 1, Docup ob. 2, Piano sviluppo rurale, Docup Leader +, Por ob. 3, ecc.). A fianco di questi, molti PRS hanno introdotto progetti integrati (si pensi ai PIT), per intervenire su singole problematiche di carattere trasversale e intersettoriale, che rappresentano i principali nodi dello sviluppo regionale e locale, con un approccio appunto integrato di forme di intervento, soggetti e risorse. Questi progetti dovranno rappresentare lo strumento in cui si sostanzia la governance cooperativa a livello regionale.

Un secondo livello è quello dell'intervento operativo, in cui si pongono diverse modalità previste dagli strumenti dell'intervento, classificabili in tre tipologie principali: a) il riparto automatico degli stanziamenti dal livello regionale a quello locale, b) la selezione tramite bando dei progetti presentati dal territorio, c) l'utilizzo di una sempre più estesa negoziazione fra i diversi soggetti del territorio. Le tre modalità convivono nei procedimenti previsti dalle diverse normative regionali di settore, dai documenti di programma europei, dalle leggi e delibere nazionali.

Un terzo livello è dato dalle intese politiche fra i diversi soggetti istituzionali e fra questi e i soggetti privati. La forma dell'intesa ha una valenza differenziata, variando dall'accordo di tipo politico-istituzionale a quello di tipo pattizio. Queste intese, sul piano dell'incidenza del procedimento, si configurano talvolta come uno strumento "forte" vincolante, altre volte come uno strumento "debole" di pura indicazione di volontà politica. In tutti i casi, comunque, l'intesa configura un accordo fra istituzioni e soggetti sottoposto a firma, ma non compreso nelle procedure della programmazione.

Il quadro che deriva dal complesso intreccio di questi livelli appare riconducibile con difficoltà a scelte coerenti ed integrate dello sviluppo alle diverse scale territoriali, apparendo piuttosto come una sovrapposizione di interventi progettuali guidati ognuno dai criteri dello specifico procedimento al quale si accede per il finanziamento e il sostegno. *In tale quadro, appare necessario uno strumento pattizio articolato per ambiti territoriali, che esprima la sintesi coerente tra i vari livelli programmatori, gli strumenti di pianificazione del territorio esistenti e le intese di carattere politico, ed abbia valenza certa di riferimento e impatto sui diversi procedimenti previsti dai vari strumenti.*

Al fine di dare forza di strumento di programmazione al patto sociale per lo sviluppo, appare necessario inserirlo all'interno dei PRS delle regioni. In tale approccio il PRS **individua nel Patto lo strumento per lo sviluppo locale, ne indica il possibile contenuto, lo riconduce nell'ambito della programmazione negoziata territoriale, ne definisce a maglie larghe il possibile ruolo nell'integrazione, senza sostituzione, degli strumenti attualmente operanti.** Esso costituisce il modo con il quale le diverse forme della programmazione strategica e negoziata attualmente in essere possono essere ricondotte agli strumenti operativi passando attraverso la governance a livello territoriale. Tale strumento potrebbe costituire il "luogo" dove i diversi soggetti istituzionali si incontrano, coinvolgendo anche le diverse forme della società locale (forze sociali e autonomie funzionali), sottoscrivendo un "patto" avente rilievo nei procedimenti previsti dagli strumenti operativi che rimangono in essere, ma che vengono portati ad essere maggiormente integrati dalle indicazioni definite dal Patto stesso, che in tal modo viene ad assumere la forma di una sorta di "contratto di legislatura".

3.1 Il Patto come strumento di integrazione con la pianificazione territoriale

Uno dei temi centrali del nuovo assetto della programmazione regionale è legato all'integrazione tra gli strumenti della programmazione economica, sociale e finanziaria (in primo luogo PRS e Piano provinciale di sviluppo) e gli strumenti della programmazione e pianificazione territoriale (PIT, Piano territoriale di coordinamento provinciale, programmazione negoziata). Si tratta di strumenti che sono normati in maniera diversa, che si inseriscono in maniera differente nelle modalità di intervento operativo della Regione e degli enti locali, ma che non ha oramai più senso mantenere in una sorta di isolamento reciproco sia in termini di procedure che in termini di sistema informativo di riferimento.

Molto può essere fatto, per avvicinare questi due momenti di programmazione, certamente attraverso meccanismi procedurali o attraverso la messa in comune di sistemi informativi georeferenziati e territorializzati, ma non deve essere sottovalutata la spinta culturale che, su preciso mandato politico, può derivare dalla integrazione del lavoro degli uffici che sovrintendono alle diverse aree della programmazione e della pianificazione territoriale.

Si tratta in altri termini di dare maggiore spazio alla pianificazione strategica a livello regionale attraverso la lettura integrata, a livello locale, fra gli aspetti economici, sociali e finanziari e gli aspetti di governo del territorio individuati appunto come strategici. **Dovrebbero inoltre svilupparsi ad un livello territoriale di sistema, cioè un'area che supera i confini strettamente comunali e che individua, in qualche modo e**

senza rigidità definitorie, ambiti funzionali ad affrontare i temi alla scala territoriale adeguata.

Questi atti rappresentano lo snodo fra gli strumenti di programmazione e di pianificazione generale e gli strumenti di attuazione progettuale ed operativa a scala locale. Si tratta di una strumentazione in corso di sperimentazione: le prime esperienze ci parlano di una varietà ampia di riferimenti istituzionali e di modelli di programmazione.

In questa direzione, il Patto per lo sviluppo locale costituisce uno strumento pattizio con valenza normativa che "incontra" sul terreno delle scelte locali, provinciali e regionali la pianificazione territoriale, con i suoi diversi strumenti: i PIT della Regione, i PTCP della Provincia, per arrivare fino ai Piani strutturali comunali.

Nel momento in cui lo strumento pattizio locale assume rilevanza normativa nel procedimento di programmazione, appare necessaria una verifica incrociata fra la legislazione regionale preesistente e la compatibilità della stesa con il nuovo strumento di programmazione dello sviluppo territoriale.

3.2 I contenuti del patto

Il Patto è uno strumento per la governance locale ad adesione volontaria. Rappresenta un momento di coordinamento delle varie programmazioni (regionale, provinciale e locale) e di raccordo tra queste e la pianificazione del territorio, per individuare, sulla base di un'attività di negoziazione, le priorità condivise dello sviluppo locale, attraverso la specificazione di idee forza e di specifici interventi.

Il Patto si sviluppa di norma a livello provinciale (ma potrebbe avere delle applicazioni a livello sub-provinciale) ed ha una durata pluriennale. Il Patto costituisce la struttura di riferimento per le intese tra soggetti istituzionali e non previste sul territorio.

In rapporto agli altri strumenti programmatori locali, il Patto si pone tra il livello strategico della programmazione e il momento dell'implementazione delle azioni e degli interventi. In questo senso, rappresenta **una cornice all'interno della quale sono contenuti i diversi strumenti sia di programmazione dello sviluppo che di governo del territorio.** Si tratta di dare un quadro di coerenza programmatica ad un complesso di azioni di carattere economico, sociale, ambientale, infrastrutturale attivate da diverse politiche di programmazione locale, regionale, statale e comunitaria e che coinvolgono attori pubblici e privati.

Il Patto può anche rappresentare una sperimentazione utile ai fini dell'impostazione della nuova programmazione comunitaria dopo il 2006.

Il Patto si basa sui seguenti principi:

- Integrazione delle politiche settoriali e di queste con le politiche territoriali.
- Integrazione progettuale: attraverso la governance il Patto prevede una progettazione integrata che consente di raggiungere, come valore aggiunto, un'efficienza e un'efficacia maggiori rispetto ai risultati ottenibili con progetti singoli e non raccordati.
- Integrazione operativa all'interno dell'amministrazione regionale, sulla base di specifiche direttive della Giunta.
- Cofinanziamento da parte di tutti i soggetti pubblici coinvolti e raccordo con gli investimenti dei soggetti privati.
- Concertazione a livello provinciale e locale, con carattere mobilitante, in grado cioè di attivare risorse innovative per il sistema.
- Innovazione: la concertazione deve puntare, con il massimo di condivisione e partecipazione dei soggetti locali, a promuovere anche politiche di innovazione (e non l'immobilismo su cui è più facile raggiungere il consenso) favorendo l'apertura del sistema a soggetti esterni portatori di questi elementi innovativi.
- Reciprocità: il Patto prende atto delle procedure di intervento previste dalle varie politiche settoriali; allo stesso tempo, i procedimenti di settore riconoscono le priorità territoriali individuate nei vari Patti e ne tengono conto anche nella ripartizione delle risorse.

Il rapporto fra lo strumento del Patto per lo sviluppo locale, quale momento pattizio del livello di governance espresso dal territorio, e le modalità operative previste dai procedimenti delle diverse forme di intervento, costituisce elemento decisivo nel conferire ruolo effettivo al Patto stesso.

Il valore aggiunto di questo processo risiede in primo luogo nella costruzione di reti di relazioni cooperative tra soggetti diversi ed autonomi, che lavorano insieme per la creazione di benefici per il sistema che non sarebbero stati raggiunti dall'azione isolata dei singoli soggetti.

Inoltre, la negoziazione che porta alla stipula del Patto è un punto di arrivo di un processo di programmazione non obbligatorio e, quindi, deve essere anche "premiante" per quei sistemi locali che riescono a tradurre la loro capacità di governance con i livelli istituzionali e i soggetti sociali e economici in uno strumento di sintesi coerente dei vari livelli di coordinamento: questo può avvenire nella forma di una diversa ponderazione nei criteri di riparto, di premialità e/o corsie preferenziali nella partecipazione ai bandi, di un accesso diretto al finanziamento negli strumenti di negoziazione interistituzionale.

Il modello logico del Patto prevede i seguenti elementi essenziali:

- Identificazione del territorio di riferimento: provincia, circondario, articolazione in Sistemi economici locali.

- Analisi del contesto strutturale e dei trend di sviluppo. Previsione di scenari, opportunità e rischi (analisi SWOT).
- Obiettivo generale, obiettivi specifici, strategie di sviluppo.
- Priorità di sviluppo per il territorio (in numero limitato), anche differenziate per sistemi locali.
- Quadro degli interventi in corso e di quelli previsti da parte di soggetti pubblici e privati e degli strumenti di pianificazione territoriale vigenti.
- Azioni da promuovere ed opere da realizzare: l'individuazione di priorità consentirà di operare valutazioni di coerenza e di costruire una graduatoria delle azioni e degli interventi previsti.
- Valutazione preliminare di fattibilità e attuabilità degli interventi, sul piano procedurale, economico, territoriale, urbanistico e ambientale.
- Tempi, risorse e strumenti per l'attuazione; responsabilità dei soggetti firmatari; il rispetto dei tempi di attuazione previsti sarà condizione per l'accesso ai finanziamenti.
- Modalità di monitoraggio e valutazione; previsione di eventuali integrazioni e rimodulazioni dei contenuti sulla base dello stato di avanzamento dell'attuazione.

3.3 Le procedure di implementazione del Patto per lo Sviluppo

La Regione è il soggetto promotore del Patto, insieme alla Provincia e agli enti istituzionali compresi nel suo territorio.

A livello tecnico regionale è richiesto un momento di coordinamento delle linee di intervento delle varie direzioni generali operative sul territorio in questione. Potrebbe essere previsto anche un ruolo del *Nucleo regionale di valutazione degli investimenti* (in una composizione ancora più allargata dell'attuale) di valutazione della fattibilità e coerenza degli interventi in rapporto ai contenuti del Patto. Le linee di indirizzo per l'avvio dell'elaborazione del Patto e l'approvazione dei suoi contenuti sono oggetto di decisione della Giunta regionale così come l'autorizzazione alla firma del Patto.

Nell'ambito dell'articolazione fra le diverse forme di programmazione, progettazione, intervento previste dal quadro richiamato, il ruolo e la funzione della struttura della programmazione regionale si differenzia nei diversi momenti nei quali si scompone il percorso:

- la programmazione regionale svolge un ruolo metodologico, di implementazione, di consulenza e di assistenza rispetto alle strutture regionali e al territorio per quanto riguarda la programmazione strategica e la negoziazione pattizia territoriale, in relazione alla quale è possibile prevedere anche un ruolo di progettazione;

- la programmazione regionale si interfaccia con le strutture regionali di intervento nell'assistenza e nella valutazione dei Progetti integrati a scala locale e ad iniziativa regionale, verso i quali svolge un ruolo di valutazione ex-ante;
- la programmazione regionale viene coinvolta nella fase dell'intervento solo per un ruolo di valutazione ex-ante e eventualmente, dove previsto, di valutazione ex-post.

La Provincia è soggetto promotore del Patto; copromotore può essere anche d'intesa con la Provincia.

Sono coinvolti anche gli altri soggetti locali istituzionali: Comuni (con evidenza a quelli capoluogo) e Comunità montane, d'intesa con la Provincia; le autonomie funzionali: Camere di commercio e Università; i soggetti rappresentativi di interessi di categoria, del lavoro e di interessi diffusi rilevanti; altri soggetti privati. Gli organi di decisione politica dei vari attori pubblici devono esprimere formalmente la loro adesione al Patto.

4. Le politiche per l'occupazione a livello locale.

Tra le cause delle externalità negative, oltre allo spopolamento dei piccoli comuni verso i centri maggiori della stessa regione, vi è senza dubbio l'emigrazione di forza lavoro dal Sud verso il Centro-Nord, soprattutto per la mano d'opera qualificata (diplomati e laureati) che viene formata nelle aree di provenienza, ma impiegata nelle aree urbane più sviluppate del centro-nord.

Il "Rapporto 2002 sulla situazione del Paese" curato dall'Istat e l'indagine della Svimez hanno messo in risalto un fenomeno preoccupante per il Mezzogiorno e l'intero Paese: la nuova emigrazione dei giovani del Sud. Solo nel 2000, 150 mila giovani hanno abbandonato la loro terra. Negli ultimi cinque anni sono emigrati dal Mezzogiorno 350 mila giovani per grande parte diplomati e laureati.

In termini del documento del CNEL in precedenza citato questo significa che i sistemi locali di sviluppo non sono in equilibrio, nel senso che non sono in grado di potersi autocontenere, non sono cioè in grado di generare una quantità di posti di lavoro in grado di assorbire la qualità e la quantità di offerta di lavoro generata dalla dinamica della popolazione locale.

Questa nuova emigrazione priva delle forze necessarie per irrobustire l'apparato produttivo delle città meridionali e per rafforzare i loro contesti territoriali ed accentua il fenomeno dello spopolamento dei comuni montani e delle zone interne.

Occorre, allora, interrompere le contraddittorie tendenze dell'attrazione nei centri urbani di popolazione delle aree rurali e dell'emigrazione dalle città meridionali. Lo sviluppo cooperativo tra città e piccoli comuni potrebbe aversi proprio nel porre e nel perseguire l'obiettivo di una fisiologica distribuzione della popolazione e delle forze attive su tutto il territorio nazionale

Questo obiettivo si può porre, perseguire e conseguire con la diffusione dell'organizzazione dei distretti rurali, di cui si è discusso più specificatamente nel Convegno di Firenze, con un loro stretto coordinamento con i distretti industriali, turistici, culturali. Il coordinamento dei distretti offre l'opportunità del richiamato sviluppo cooperativo tra città e piccoli comuni.

I problemi di congestione nelle aree più produttive, di concentrazione di popolazione in centri urbani meridionali, senza una corrispondente adeguata base produttiva, e dello spopolamento dei comuni montani e delle zone interne per poterli risolvere vanno considerati nella loro interdipendenza e unitarietà.

Il più grave dei problemi resta, comunque, il perdurante spopolamento dei comuni montani e delle zone interne. Questo problema, nella realtà degli interventi pubblici, è rimosso. Il problema è certamente complesso e di difficile soluzione, ma va affrontato perché riguarda il destino di una grande parte del territorio nazionale.

L'emigrazione degli anni del miracolo economico ha ridotto drasticamente il numero degli abitanti del 1951 della generalità dei comuni montani e delle zone interne ed ha determinato una composizione della popolazione caratterizzata da una maggioranza di anziani, da scarsa presenza di popolazione nelle classi di età centrali, da pochi matrimoni e da scarsa natalità. In buona sostanza una popolazione caratterizzata da un bassissimo tasso di attività, cioè da limitate forze lavoro, professionali ed imprenditoriali.

Questa composizione della popolazione, pur in presenza nei piccoli comuni d'impegni imprenditoriali significativi per valutare le potenzialità di sviluppo delle zone interne, rende difficile l'attuazione delle varie misure di sviluppo, congruamente coperte finanziariamente dalle risorse dei fondi strutturali comunitari e dalla connessa parte delle risorse finanziarie nazionali.

Ecco perché non è sufficiente sostenere il mantenimento dell'attuale situazione demografica, *ma è necessario porsi l'obiettivo del ripopolamento delle zone interne per disporre delle forze lavorative, professionali ed imprenditoriali necessarie per il possibile sviluppo dei territori montani e delle zone interne.*

Di norma, nella trattazione dei problemi dei comuni minori, si tiene presente solo il dato demografico. L'attenzione, invece, va concentrata sul territorio nazionale che, per il 70%, appartiene ai comuni montani e delle zone interne.

Se continua lo spopolamento, questi territori rimarranno abbandonati con tutte le conseguenze dell'accentuazione dei fenomeni del dissesto idrogeologico che causa danni e disastri non solo nelle zone montane e collinari, ma anche e, per certi aspetti, di più nei territori di pianura e negli stessi centri urbani (crescita delle *esternalità*

negative). In presenza di frane e allagamenti, si ritorna a parlare della necessità di attuare effettivamente la politica straordinaria e ordinaria di difesa del suolo e della manutenzione del territorio.

L'abbandono dei territori montani e delle zone interne, la concentrazione di popolazione e la conseguente cementificazione selvaggia e disordinata rendono sempre più disastrosi gli effetti dei fenomeni naturali.

La riconosciuta esistenza di uno stretto rapporto tra la necessità della manutenzione del territorio e della difesa del suolo e il mantenimento di un'adeguata parte della popolazione italiana nei comuni montani e delle zone interne indica che l'obiettivo del rafforzamento demografico della generalità dei comuni minori è di evidente interesse nazionale che andrebbe perseguito con il concorso dell'intera collettività nazionale, a partire dalle comunità delle città (si tratta appunto di ridurre le esternalità negative di uno sviluppo disequilibrato a livello territoriale).

Se il problema del ripopolamento viene assunto dal Parlamento (come già in linea di principio ha fatto la Camera dei Deputati con l'approvazione quasi all'unanimità della proposta di Legge Realacci-Bocchino), dai sistemi delle autonomie regionali e funzionali e dalle forze economiche e sociali (come si è registrato positivamente nei convegni di Melfi e di Firenze) e prima di tutto dal governo nazionale, diventerà inevitabile mettere in campo le misure necessarie e convenienti per fare restare i giovani nei comuni montani e nelle zone interne e per rendere conveniente ai giovani dei centri urbani e dei medi comuni adeguatamente popolati di scegliere di andare ad operare e ad abitare nei piccoli comuni.

4.1 Le politiche attive per l'occupazione in un contesto cooperativo città/piccoli comuni

Nel documento del CNEL citato in precedenza particolare attenzione veniva data alle politiche attive per il lavoro quale strumento per favorire la cooperazione tra città e piccoli comuni. È stato ivi sottolineato che il decreto legislativo 469/97 ha avviato un processo di svolta strategica nelle politiche attive del lavoro rispetto agli atti di mera regolazione della distribuzione del lavoro esistente affidata al vecchio sistema del collocamento.¹

Il decreto legislativo 469/97 ha messo in moto una politica generale di promozione di nuovo lavoro, di nuove professioni, di nuove imprese, che si possono creare con l'attuazione degli strumenti della programmazione dello sviluppo locale e con specifiche misure già sperimentate positivamente.

¹ Con l'emanazione della legge 14 febbraio 2003 n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) vengono introdotti ulteriori principi e criteri direttivi per stabilire nuove regole nella definizione dei rapporti di lavoro esistenti e per indicare natura e modalità di esercizio dei numerosi nuovi lavori disponibili.

Proprio per attuare questa politica generale, che può essere gestita con efficienza e con efficacia a livello locale, il decreto legislativo 469/97 ha modificato strutturalmente la configurazione dei ruoli di Stato, regioni, enti locali e dei rapporti tra istituzioni pubbliche e forze economiche e sociali.

Allo Stato è rimasto il ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento delle politiche del lavoro. Tutte le altre competenze sono attribuite alle Regioni e alle Province. In base al decreto legislativo 469/97, le politiche attive del lavoro vanno perseguite e realizzate con la costruzione di una sinergia tra strumenti di programmazione dello sviluppo locale, sistema della formazione professionale, soggetti pubblici, organizzazioni sindacali, mondo imprenditoriale, specifiche misure di sostegno alla creazione di nuovo lavoro, nuove professioni, nuove imprese.

Le funzioni e i compiti in materia di politiche attive del lavoro sono significativamente funzionali a quelli assegnati ai soggetti pubblici e, per il partenariato, ai soggetti privati nella programmazione dello sviluppo locale. *Nella nuova organizzazione istituzionale, importanti e specifici compiti sono, pertanto, assegnati alle associazioni imprenditoriali, professionali, sindacali e cooperative.* Come contributo al convegno di Melfi, le organizzazioni imprenditoriali, professionali, sindacali, cooperative della provincia di Matera hanno costituito un loro coordinamento strutturato per svolgere comuni iniziative sulle problematiche del ruolo e delle funzioni della città per sostenere lo sviluppo rurale e la crescita economica e demografica dei piccoli comuni.

In base ai principi indicati nel decreto legislativo 469/97, le leggi regionali hanno specificato e ordinato le funzioni e i compiti dei soggetti dei sistemi regionali delle autonomie locali. Alle province sono attribuite tutte le funzioni amministrative in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i "centri per l'impiego". Il ruolo centrale e di primaria responsabilità assegnato alle Province è coerente con il loro compito di programmazione diretta dello sviluppo del territorio provinciale e di coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni, delle loro unioni e delle comunità montane.

Per l'esercizio di questo ruolo delle Province, che in base alla legge 23 agosto 1999, n.265, rappresentano le proprie comunità, *è avvertito il bisogno di rafforzare i rapporti di cooperazione e collaborazione tra le amministrazioni provinciali e le città capoluogo. Queste, senza una forte cooperazione e collaborazione con le Province, non potrebbero esercitare il loro ruolo, assegnato dall'ASSE V della nuova programmazione, nei loro contesti territoriali e regionali.*

In generale, come detto in precedenza, nella città capoluogo sono concentrati il mondo delle imprese, le Università, gli istituti di istruzione superiore, le istituzioni di formazione, gli organismi di ricerca, le agenzie specializzate. Per queste ragioni, il rafforzamento della cooperazione tra le città e le Province è importante per rendere efficace la programmazione generale dello sviluppo locale ed è indispensabile per la

definizione e l'attuazione delle azioni operative che le Province devono svolgere in materia di politiche attive del lavoro in tutto il territorio provinciale.

Senza l'impegno delle comunità delle città e l'apporto delle risorse organizzative, economiche, scientifiche, tecniche dei centri urbani, è difficile perseguire le politiche attive del lavoro nei vasti territori rurali, nelle zone interne e di montagna dove insistono i piccoli comuni.

Nella città e nei comuni rurali del Mezzogiorno i patti per lo sviluppo, l'occupazione, nuovi sbocchi professionali e imprenditoriali **devono riguardare, in particolare i giovani diplomati e laureati**. Su questo specifico problema, a Melfi un contributo significativo è stato offerto dall'intervento della Direzione generale Dipartimento Formazione, Lavoro, Cultura e Sport della Regione Basilicata.

Di questo intervento può risultare utile riportare la parte riguardante "le azioni di sistema" del "Piano 2003" in corso d'attuazione. "In particolare, il "Piano 2003", all'interno di una strategia mirante alla costruzione di un "sistema integrato di formazione" diretto a stimolare e promuovere l'esigenza di rinnovamento del nostro sistema di politiche educative e formative, creando un collegamento tra esse e il mondo del lavoro, ha riservato particolare attenzione alla **"Formazione Integrata Superiore"**, partendo dalla convinzione che la formazione specialistica, orientata all'acquisizione di competenze facilmente spendibili sul mercato del lavoro, sia l'elemento centrale rispetto agli obiettivi di occupabilità per le nuove generazioni.

La necessità di costruire un "sistema formativo integrato" nasce:

- da un lato, dall'esigenza di consentire a giovani laureati e diplomati di costruirsi *propri autonomi percorsi formativi*, in grado di valorizzare le singole risorse individuali in un processo continuo, aperto, flessibile, capace di sfruttare al meglio le opportunità di inserimento lavorativo e di ridisegnare progetti di vita immersi all'interno di nuove dimensioni dello "spazio" (reti, relazioni, casa-lavoro...) e di nuove dimensioni del "tempo", che sconvolgono la tradizionale distinzione tempo di lavoro/tempo di vita. Da questo punto di vista, la Regione promuove strumenti di Alta Formazione attraverso Borse individuali finalizzate a Master, Corsi di alta specializzazione, Corsi di perfezionamento, Titoli internazionali post-laurea..., e Progetti multiattore con finalità di rafforzamento della filiera degli interventi Ifts;
- dall'altro, dalla necessità di creare *reti di conoscenze e di rapporti tra l'Università, i Centri di ricerca e le imprese* attraverso azioni tese a promuovere e rafforzare i progetti di formazione per profili medio-alti e di specializzazione post-laurea integrati in aziende e/o imprese del territorio, dottorati di ricerca, interventi di specializzazione di figure di interfaccia tra ricerca e sistemi produttivi, progetti di formazione aziendale..., in modo da innervare il territorio, ed i suoi differenti sistemi locali e rurali, di saperi e competenze diffuse, in

grado di raggiungere – come sostiene il Documento del Cnel – **“grappoli di imprese operanti o meno in realtà distrettuali”**.

In materia di *“Orientamento e servizi per l'impiego”*, si tratta allora di riaffermare un approccio globale ai bisogni del cittadino, inteso come soggetto attivo destinatario di “servizi integrati” di accompagnamento all'inserimento lavorativo. L'orientamento, anche per le profonde trasformazioni che investono la dimensione lavorativa, diventa così un processo di “affiancamento” al cittadino per tutto l'arco della sua vita lavorativa (*formazione continua*). L'obiettivo è quello di coniugare le esigenze di sviluppo globale delle potenzialità del singolo con l'evoluzione del mercato del lavoro.

Del resto, il superamento sostanziale del concetto di “qualifica professionale” e l'affermarsi di un nuovo status professionale dell'individuo, inteso come sommatoria crescente di competenze capitalizzabili, da adattare ai sistematici mutamenti dei contesti lavorativi, determina la necessità di:

- valorizzare tutte le conoscenze, le abilità, le competenze comunque acquisite dall'individuo, tenendo conto che esse sono l'espressione delle esperienze vissute in ogni ambito del contesto socio-economico-culturale d'appartenenza: famiglia, scuola, tempo libero, hobbies, lavoro;
- costituire sistemi di servizi a rete, di natura pubblica e privata, adeguati a considerare l'individuo nella sua globalità, a fornire servizi, in termini di “sportello unico”, di affiancamento/supporto” all'analisi dei bisogni del cittadino, nonché di consequenziale inserimento dello stesso in percorsi formativi individualizzati, prioritariamente in funzione di un concreto inserimento lavorativo.

E' rispetto a questi nuovi scenari che le Regioni dovrebbero promuovere un processo di collaborazione “dal basso” tra tutti gli attori istituzionali ed i soggetti economici e sociali, attivando “laboratori permanenti” nell'ambito dei Centri per l'impiego in modo da definire un condiviso “sistema integrato di orientamento”, basato su metodologie e strumenti rispondenti alle peculiarità ed alle esigenze concrete locali dei piccoli comuni in ritardo (forte squilibrio tra domanda/offerta di lavoro, alto numero di disoccupati ai quali erogare servizi di orientamento, un sostenibile rapporto costi/benefici del servizio) e capace di dialogare con le reti lunghe di altre significative esperienze europee.

Dunque, un progetto che veda la P.A. come operatore in grado di creare le condizioni – sulla base della conoscenza dei bisogni e delle opportunità, che non è patrimonio di un unico centro di governo, ma è diffusa fra i suoi livelli, fra le parti sociali, fra le varie forme di associazioni della società per uno sviluppo condiviso.

Una P.A. che, attraverso la selezione di idee-programma, sia in grado di accompagnare le “eccellenze imprenditoriali”, di rispondere in tempi reali alle esigenze del mondo delle imprese, di “favorire processi di emersione di nuove forze”, di promuovere e

sostenere i sistemi di sviluppo locali. I progetti di "Borse di formazione lavoro" e di "Work experience" si muovono in questa direzione, con un'attenzione particolare alle esigenze ed alle domande provenienti dal mondo economico.

Un'ultima considerazione riguarda il "rafforzamento delle politiche di partecipazione femminile al mercato del lavoro". Tra le innovazioni che la "società post-moderna" ha determinato, sicuramente quella relativa alla "femminilizzazione" del mondo del lavoro, è una delle più importanti. Ed intendo con questo termine – "femminilizzazione" – non solo il fatto che le donne, oggi, sono presenti in modo consistente nel mercato del lavoro, ma anche, e soprattutto, il contributo che esse hanno portato all'interno di questo mondo, dominato da sempre dalla forte presenza maschile.

Se questo è vero, molto ancora c'è, però, da realizzare per quanto riguarda le politiche di inserimento delle donne nel mercato del lavoro, anche attraverso la ridefinizione del rapporto tra "città" e "territorio rurale":

- il miglioramento delle condizioni di vita delle donne, con azioni finalizzate a promuovere il sistema del welfare a livello "territoriale" e sviluppare l'economia sociale, anche attraverso reti di servizi alle famiglie (woman friendly) con speciale riguardo ai servizi di prossimità per le donne e le famiglie nelle "zone interne";
- il miglioramento dell'accesso delle donne al mercato del lavoro e della formazione, con azioni finalizzate ad aumentare l'occupabilità femminile con la creazione di una rete di servizi nelle aree più depresse;
- il miglioramento delle condizioni delle donne sul lavoro e la redistribuzione del lavoro di cura;
- la promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socioeconomiche, attraverso azioni finalizzate a sostenere lo sviluppo del sistema delle imprese, a migliorare l'accessibilità e la fruizione per le donne delle leggi di incentivazione e sostegno alla creazione di impresa, promuovendo una vasta campagna informativa e una rete di servizi integrati per la creazione ed il sostegno dell'imprenditorialità femminile su tutto il territorio regionale.

Nella Conferenza nazionale di Matera e nell'apposita sessione tematica, il problema dell'occupazione e degli sbocchi professionali ed imprenditoriali dei giovani delle città e dei comuni rurali del Mezzogiorno non può non avere una particolare attenzione per indicare misure specifiche e formulare un progetto generale da porre all'attenzione del Parlamento, del Governo, del mondo sindacale ed imprenditoriale, di tutti gli organi e soggetti pubblici e privati che si occupano di sviluppo locale e di promozione di nuova occupazione, nuove professioni nuove imprese. Queste misure devono essere parte organica delle politiche attive del lavoro e di promozione e sostegno di nuova occupazione, di nuove professioni, di nuove imprese.

Nella riprogrammazione del Quadro comunitario di sostegno, le misure di ripopolamento devono essere considerate di primaria importanza e parti significative

delle necessarie modifiche dei vari strumenti programmatici. Questi vanno valutati nella loro efficacia se strutturalmente finalizzati al ripopolamento dei comuni montani e delle zone interne.

Le risorse finanziarie rivenienti dai fondi strutturali comunitari vanno vincolati a questo obiettivo, che andrebbe assunto anche come riferimento di premialità, tenendo conto dei potenziali spazi occupazionali, professionali, imprenditoriali dei territori montani e delle zone interne. I progetti di manutenzione del territorio e di difesa del suolo, di sviluppo del comparto agro-alimentare, del turismo rurale, dei servizi sociali, di valorizzazione dei centri storici e dei beni culturali hanno bisogno di forze lavorative, professionali ed imprenditoriali.

Con l'offerta di concrete prospettive, i giovani possono liberamente e convenientemente decidere di restare nei loro piccoli comuni. Ma gli spazi offerti dai piani di sviluppo rurale multisettoriale potrebbero interessare lavoratori, professionisti ed imprenditori degli stessi centri urbani e dei medi comuni adeguatamente popolati.

Con la riprogrammazione del quadro comunitario di sostegno è possibile definire un pacchetto di proposte operative, di azioni concrete e praticabili. Si possono definire numerose misure come le seguenti già interessate a riflessione e a discussione:

- rivedere gli attuali progetti di sviluppo riguardanti i comuni montani e delle zone interne per porre al centro la finalità di fare restare nelle loro località i giovani e per attrarre forza attiva dagli stessi centri urbani;
- riservare quote delle risorse finanziarie per la formazione e i Master svolti a sostegno dei progetti di sviluppo dei comuni montani e delle zone interne;
- attuare una specifica politica di orientamento per indicare le opportunità offerte dai progetti di sviluppo interessanti i comuni montani e delle zone interne;
- definire un organico programma nazionale tra il governo e le regioni per gli investimenti delle imprese del centro-nord nei comuni rurali dove ci sono spazi adeguati ed aree attrezzate per la localizzazione di piccole e medie aziende;
- avviare uno strutturale riordino fondiario per poter mettere a disposizione di forze nuove una banca terra per costituire aziende vitali operanti nei programmi di rafforzamento e sviluppo del comparto agroalimentare;
- programmare l'inserimento organico e l'integrazione nei comuni rurali dei lavoratori agricoli extracomunitari e delle loro famiglie;
- rafforzare tecnicamente le strutture dei piccoli comuni, delle loro unioni e delle comunità montane;
- rafforzare l'assistenza medico specialistica degli ambulatori comunali e di zona.

Queste ed altre misure che si possono ipotizzare devono essere finalizzate strutturalmente ad invertire l'attuale tendenza demografica, avviare un graduale ripopolamento dei comuni montani e delle zone interne, creare un fisiologico equilibrio tra territorio e popolazione della quale occorre elevare il tasso di attività. Per rafforzare

la complessiva competitività del paese è necessaria la politica di ripopolamento e occorre coniugare le misure di contrasto al declino industriale e di rafforzamento dell'apparato produttivo e lo sviluppo rurale.

Per le zone interne e montane, il problema della competitività non riguarda solo singole aziende e singoli comparti, ma l'intero territorio. Dal rafforzamento economico e demografico dei comuni montani e della generalità delle località rurali può venire un contributo non secondario alla crescita economica dell'intero Paese.

5. Gli strumenti finanziari per lo sviluppo dei sistemi territoriali.

Gli strumenti di finanziamento dello sviluppo locale sono rintracciabili negli strumenti di programmazione dello sviluppo locale analizzati e discussi nel documento del CNEL di cui alla nota 1.

In particolare, relativamente alla disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive per lo sviluppo dei sistemi locali, rurali in primis, appare rilevante la scadenza della prossima ri-programmazione dei fondi comunitari del QCS 2000/2006 prevista nella primavera prossima. Accanto alle risorse già allocate nei documenti di programmazione vi sono, infatti, le risorse relative alla **premialità** conseguente ai buoni risultati raggiunti dalle Regioni italiane nella utilizzazione delle risorse assegnate.

Ferme restando le linee previste dai POR e dai DOCUP, come pure le indicazioni della UE in termini di obiettivi da raggiungere, è possibile ove se ne verifichi l'esigenza, **ri-orientare parte dei fondi della premialità per il finanziamento di azioni e misure indirizzate allo sviluppo rurale, con particolare riferimento a progetti di cooperazione Città-Piccoli Comuni.**

Oltre alla riprogrammazione dei fondi comunitari, importante appare la riforma della Cassa Depositi e Prestiti, la cui privatizzazione potrebbe allentare i vincoli del patto di stabilità e per tale via liberare risorse per nuove iniziative, ivi comprese quelle a favore dello sviluppo locale.

5.1 La riprogrammazione del QCS

La riprogrammazione dell'obiettivo 1 del QCS 2000-2006 per la rilevanza delle risorse amministrate richiede un approfondimento, soprattutto con riferimento alle strategie, agli ambiti di intervento e al metodo da seguire.

Relativamente alla *strategia complessiva* appare opportuno fare riferimento agli obiettivi originari della programmazione comunitaria per il Mezzogiorno, in termini anche dal DPEF per il 2004/2007 presentato dal Governo italiano.

In particolare, le risorse liberate vanno finalizzate al **rafforzamento e alla stabilizzazione della crescita del Mezzogiorno** (superiore alla media europea negli ultimi anni) e all'aumento della tendenza alla **crescita del tasso di occupazione** (che tendenzialmente si sta avvicinando al 60%).

Tali obiettivi vanno raggiunti attraverso **un volume medio annuo di spesa** in conto capitale **non inferiore al 45%** del totale delle risorse nazionali e comunitarie, congiuntamente al **30% delle risorse ordinarie della PA e dei soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del territorio** (FFSS, ANASD, settore pubblico allargato).

Con riferimento agli *ambiti di intervento* appare necessario in sede di riprogrammazione del QCS, coniugare la procedura di autovalutazione delle performances delle azioni e delle misure attivate, da parte delle amministrazioni pubbliche, con altri contributi delle parti economiche e sociali, sia in relazione ai contenuti della autovalutazione che relativamente alla individuazione di eventuali interventi sostitutivi.

In particolare, appare necessario:

- affiancare l'autovalutazione con **valutazioni indipendenti** complessive e specifiche, coinvolgendo anche i **forum delle parti economiche e sociali**, sulla base di una procedura di verifica sui singoli interventi finali (misure, sotto-misure, progetti).
- Per gli interventi sostitutivi appare importante definire una "griglia" che consenta di verificare la **reale fattibilità e tempistica degli interventi** in coerenza con i criteri comunitari, sulla base di corrette analisi di **efficacia ed efficienza**, operate da **valutatori indipendenti**, rispetto ai risultati attesi in termini degli obiettivi di crescita economica e sociale e di contributo alle variabili di rottura individuate nel PSM.
- In termini generali, appare necessario che tutte le grandezze finanziarie coinvolte (risorse comunitarie e risorse nazionali liberate) facciano parte integrante del processo di riprogrammazione al fine di **assicurare certezza di effettiva addizionalità e aggiuntività della spesa, rispetto alla spesa ordinaria**.

In riferimento ai PIT, che costituiscono lo strumento più ambizioso del nuovo Obiettivo 1, per la promozione dello sviluppo locale, nei casi per i quali i risultati attesi non appaiono (in termini di efficienza ed efficacia) in linea con gli obiettivi prefissati, appare opportuno, dopo una attenta valutazione interna ed autonoma, convogliare le relative risorse nel fondo per la riprogrammazione, con il **vincolo di destinazione territoriale e di tipologia delle misure programmate**.

Il rafforzamento del partenariato economico e sociale appare, pertanto, alla base dell'approccio indicato. Tale impostazione discende dai positivi giudizi tratti dall'esperienza dei forum regionali del partenariato recentemente svoltisi al fine di valorizzare politiche economiche del tipo bottom-up.

Nel contesto della promozione dello sviluppo locale e, in particolare, dello sviluppo rurale, inteso anche come maggiore cooperazione tra città e piccoli comuni e come valorizzazione dello strumento del distretto rurale, in un contesto di patti sociali per lo sviluppo locale, **meritevole di attenzione appare essere l'Asse Città.**

Nello specifico si ritiene possibile nella riprogrammazione dei fondi comunitari una integrazione di misure e interventi (anche attraverso l'uso delle risorse della premialità) che vadano nella direzione di promuovere una effettiva cooperazione tra Città e Piccoli Comuni.

5.2 I PIT come modalità di attuazione innovativa del QCS 2000-2006: caratteri essenziali e potenzialità dello strumento

I progetti integrati sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario.

I PIT appaiono la maggiore novità del QCS 2000-2006. Essi rappresentano una modalità innovativa di attuazione del QCS 2000-2006, unica in tutta Europa. Tale elemento innovativo poggia sull'integrazione come leva per la valorizzazione delle politiche e strategie territoriali che sfruttano il know-how e la qualità degli operatori locali, tenendo conto allo stesso tempo delle sfide e delle opportunità offerte dal territorio oggetto della policy. Inoltre, grazie all'adozione di un approccio di "governance multilivello" che coinvolge e responsabilizza, in tutte le fasi del ciclo di vita del PIT, tutti i partner locali interessati, è possibile conseguire quel valore aggiunto che nasce dal considerare le singole operazioni finanziate non come un mero assemblaggio di interventi ma come un insieme sinergico capace di cogliere gli obiettivi di sviluppo perseguiti dal PIT.

Tutti i Paesi membri UE guardano con attenzione all'esito di questa innovazione. Molti degli obiettivi di sviluppo posti a traguardo del QCS per il Mezzogiorno si giocano proprio sull'efficacia attesa dei PIT.

Per queste ragioni, l'adesione delle Regioni allo strumento della progettazione integrata è stata ed è elevatissima. Quote rilevanti dei fondi dei programmi operativi (POR) sono state assegnate ai PIT. Campania e Sardegna hanno destinato ai PIT circa il 40% delle risorse finanziarie pubbliche del POR; la Sicilia ha destinato circa un terzo delle risorse territorializzate; Calabria e Basilicata hanno rispettivamente destinato ai PIT, e solo per

periodo 2000-2003, 799 Meuro e 170 Meuro; Puglia e Molise si attestano intorno al 32% dei rispettivi POR. Complessivamente, a due anni dall'attivazione dello strumento (un anno per definire le regole, un anno per selezionare i progetti), i PIT hanno mobilitato investimenti pubblici per circa 6 miliardi di Euro, pari circa 12.000 miliardi di vecchie lire (fonte: Comitato di Sorveglianza QCS ob.1, 17-18 luglio 2002).

Anche l'insieme del sistema delle autonomie locali del Sud d'Italia ha risposto massicciamente alla chiamata dei PIT: il 100% dei Comuni risultano coinvolti in Calabria, Molise e Basilicata, l'88% è coinvolto in Puglia, l'87% in Sicilia, il 68% in Campania, il 52 % in Sardegna. Moltissime anche le Comunità Montane interessate: in Basilicata addirittura esse svolgono le funzioni di organismo di gestione di tutti i PIT lucani (esclusi i due progetti integrati di Potenza e Matera detti PISU).

A valutarli solo dal punto di vista quantitativo, i PIT rappresentano un investimento "pesante" a favore dello sviluppo locale in cui il protagonismo di tutti gli attori del territorio è stato portato al massimo grado di mobilitazione dall'avvio della stagione della programmazione negoziata (inizio anni 90'). Per confermare tale osservazione, basta fare un sommario confronto con i dati scaturiti dall'esperienza dei Patti territoriali, che notoriamente hanno rappresentato lo strumento più importante della "nuova" programmazione per lo sviluppo. Ebbene, in circa 5 anni (contro i 2 dei PIT) sono stati presentati e approvati 61 Patti in tutto il territorio nazionale (41 nel Mezzogiorno e 20 nel Centro-Nord) con 1350 iniziative imprenditoriali, per un ammontare di quasi 5.200 miliardi di vecchie lire e 3.900 miliardi di contributi pubblici contro i 12.000 impegnati nei PIT (fonte: DPS, Ministero dell'Economia).

Constatata la rilevante portata strategica dell'operazione PIT, conviene ora provare ad osservare più da vicino le caratteristiche essenziali e alcune potenzialità di questa particolare e innovativa forma di programmazione dello sviluppo locale.

I progetti integrati, intanto, per essere tali, devono soddisfare una duplice esigenza:

- assicurare adeguato riconoscimento agli interventi che rispondano a un principio di integrazione e di concentrazione, sia funzionale che territoriale, e siano quindi basati su di un'idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa;
- fare in modo che alla maggiore complessità di realizzazione di queste azioni facciano riscontro modalità di attuazione e gestionali unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

Gli elementi caratterizzanti i progetti integrati, inoltre, risultano essere i seguenti:

- l'individuazione dell'idea-guida e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi concreti riferiti al progetto stesso;
- l'identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico, che rappresenta il contesto di riferimento;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto;

- identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del progetto integrato, in relazione alle caratteristiche del progetto stesso (cfr. punto 6.4.7 del QCS).

Dal punto di vista dell'attuazione, affinché venga capitalizzato il valore aggiunto atteso dalla programmazione PIT, è necessario che vengano assicurati i seguenti requisiti:

- la designazione di un soggetto che possa agire rapidamente ed efficacemente, per risolvere i problemi che insorgono a livello di gestione del progetto. Questo requisito in sostanza consiste nel garantire che ciascun progetto integrato faccia capo a un soggetto responsabile della sua attuazione dotato di adeguati poteri per tutta la durata dell'intervento;
- un monitoraggio efficace e tempestivo, attraverso l'individuazione di idonei indicatori per la sorveglianza, che tengano conto della collocazione del progetto integrato all'interno del programma operativo.

SE queste sono le caratteristiche minime dei PIT, allora appare opportuno fare la seguente considerazione conclusiva sulle potenzialità dello strumento. Da molte parti si sostiene che la costruzione dell'ossatura istituzionale e amministrativa necessaria a garantire l'efficacia dei PIT, possa anche rappresentare, in nuce, il nocciolo duro su cui costruire nuove regole di governance fra i diversi ambiti istituzionali a livello locale, soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Si dice, che da questa esperienza possano scaturire utili suggerimenti per la ridefinizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province, Comunità Montane, Regioni e anche Città metropolitane, nei casi in cui queste siano titolari di PIT, in materia di sviluppo economico e coesione sociale. Si osserva anche, che dall'esperienza PIT possono scaturire elementi di riflessione per meglio tarare la disciplina degli organismi di partecipazione degli enti locali alla programmazione economico-finanziaria e settoriale delle Regioni ob.1.

Tutte questa osservazione risultano pertinenti ed evidentemente proiettano l'esperienza PIT, al di là della mera verifica di efficacia di uno strumento finanziario attivato nell'ambito del QCS 2000 -2006.

5.3 La riforma della cassa depositi e prestiti.

Accanto alla partita dei fondi comunitari, in questa sede appare opportuno, invece, dopo un breve riferimento ad un nuovo strumento di programmazione negoziata proposto in sede di DPEF (il contratto di localizzazione), operare alcune considerazioni sulla riforma in corso della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e sulle possibili ripercussioni sulla finanza dei piccoli comuni e, più in generale, sullo sviluppo rurale.

La strumentazione oggi esistente per favorire lo sviluppo delle aree in ritardo è molto articolata. Tale articolazione, peraltro, di fatto, ha generato una incertezza sulla reale disponibilità di risorse finanziarie producendo un rallentamento delle iniziative potenzialmente realizzabili nel territorio.

Inoltre, per quanto argomentato in precedenza, a parte uno stanziamento aggiuntivo previsto in finanziaria per i piccoli comuni, non vi è traccia nei documenti di programmazione nazionali e comunitari di un approccio che metta in evidenza il rapporto cooperativo tra città e piccoli comuni, se non nella veste di sviluppo rurale, salvo l'ipotesi di intervenire con la premialità in sede di ri-programmazione dei fondi comunitari.

Si tratta, allora, di verificare la maggiore o minore vocazione degli strumenti a disposizione a fungere da strumenti di promozione di uno sviluppo più equilibrato tra città e piccoli comuni.

Al riguardo, il DPEF 2004-2007 individua un nuovo strumento di programmazione negoziata, in aggiunta a quelli preesistenti (**patti territoriali e PIT**), per i quali si auspica un effettivo riordino.

Il nuovo strumento, definito **contratto di localizzazione**, ha l'obiettivo di attrarre investimenti dall'esterno del territorio in oggetto, da avviare con una sperimentazione pilota. Tale nuovo strumento del quale sarà opportuno approfondirne gli aspetti tecnico operativi, potrebbe in aggiunta ai PIT e ai patti territoriali, oggi regionalizzati, costituire un contesto nel quale proporre una ipotesi di approccio cooperativo città/piccoli comuni, a partire da un progetto concreto.

Nella prima ipotesi descritta dal DPEF 2004-2007 il contratto di localizzazione dovrebbe costituire un test per affiancare alla componente classica del sussidio il completamento dell'infrastrutturazione materiale e immateriale dell'area prescelta e l'assunzione di azioni per dare celerità all'azione amministrativa. L'accordo di programma quadro (APQ), nel quale si sostanzia il contratto di localizzazione, è, sembra di capire, lo strumento che darà coerenza e verificabilità all'intervento

Da ricordare, peraltro, la scarsa attenzione data alla tematica dello sviluppo rurale da parte degli APQ, che privilegiano le reti lunghe, sia di trasporto che idriche, trascurando, soprattutto per le prime il deficit reticolare delle reti brevi, sia di pianura che pedemontane e di montagna.

Pur tuttavia, investendo gli APQ i territori di riferimento delle città, appare possibile, eventualmente, identificare quei sistemi locali nei quali sia possibile, attraverso tutti gli strumenti di programmazione negoziata attivati o attivabili, sperimentare il contratto di localizzazione qualora si ritenga che detto strumento sia in grado di operare una azione

efficace di marketing territoriale per una maggiore integrazione tra le città e i piccoli comuni.

Come è noto la cassa depositi e prestiti (CDP) è in corso di trasformazione in spa. Il decreto in discussione, *qualora venga approvato dal Parlamento*, trasforma la CDP in società per azioni controllata dallo Stato, in particolare dalla presidenza del Consiglio dei Ministri. La natura giuridica della nuova CDP che verrà data alla nuova società è quella istituto intermediario finanziario non bancario sottoposto alla vigilanza del Tesoro.

Quello che rileva ai nostri fini è relativo alla possibilità che nel nuovo assetto giuridico, la CDP possa rappresentare o meno uno strumento più funzionale al finanziamento dello sviluppo rurale.

Al fine di chiarire meglio tale problematica, appare utile un breve cenno alle modalità di approvvigionamento delle risorse della CDP e di impiego delle stesse per il finanziamento della finanza locale.

Allo stato attuale la CDP si approvvigiona delle risorse finanziarie attraverso il proprio patrimonio, il risparmio postale e gli altri prodotti finanziari, i depositi, i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali, nel limite di 1/3 del saldo di conto corrente che la CDP intrattiene con il Tesoro dello Stato.

Le risorse così raccolte vengono impiegate attraverso la concessione di mutui che sono di due categorie: *ordinari e derivanti da leggi speciali*. I primi sono finanziamenti i cui oneri di ammortamento sono sopportati dall'ente mutuatario e pertanto detti oneri *non sono a carico dello Stato*; i secondi (*mutui delle gestioni separate*) sono concessi sulla base di leggi speciali che specificano le finalità, la tipologia dei mutui, le modalità di ammortamento e gli enti beneficiari e pertanto gli oneri dell'ammortamento *sono a totale o parziale carico dello Stato*.

La CDP è pertanto organizzata con due gestioni, la prima con la quale finanzia i mutui ordinari (76% del totale) con gli oneri a carico degli enti mutuatari, la seconda speciale (24%) del totale rivolti nel 2002 al finanziamento, con oneri a carico dello Stato, di interventi: nell'edilizia scolastica e universitaria, di interventi di ripristino a seguito di calamità naturali, di viabilità e trasporti quali, parcheggi, trasporti rapidi di massa, ferrovie in concessione. Inoltre rilevante è il contributo in termini di anticipazioni dato al fondo rotativo per la progettualità delle P.A., alle regioni, in termini di mutui per la copertura delle passività della sanità e dei trasporti, e così via.

La nuova CDP, pur mantenendo la sua missione storica di sostegno alle infrastrutture per lo sviluppo locale, e quindi essenzialmente nell'ambito della sfera pubblica, aggiunge una nuova missione, quella di finanziamento dei privati a livello locale, raccogliendo le risorse necessarie tramite titoli obbligazionari non

garantiti dallo Stato (e quindi fuori dai vincoli del patto di stabilità). Accanto alla tradizionale missione di finanziamento degli enti locali tale riarticolazione della missione introduce, quindi, oltre al finanziamento degli enti pubblici locali, sia nelle tradizionali gestioni ordinaria e speciale, **anche il finanziamento delle infrastrutture locali al servizio delle imprese private e, quindi, di proprietà non necessariamente pubblica.**

Nel nuovo assetto la CDP, pertanto, data la sua natura di società per azioni seppure con il vincolo del controllo pubblico, può operare con più autonomia e la flessibilità tipica di un soggetto giuridico di diritto privato. In particolare, è possibile l'entrata di nuovi soci nel capitale sociale. Detti soci possono appartenere alla sfera pubblica, quali ad esempio le fondazioni bancarie, ma, nulla esclude in prospettiva, anche privata.

In definitiva, la nuova CDP rappresenta una via di mezzo tra un intermediario finanziario non bancario e una agenzia di sviluppo.

D'altro canto, tale trasformazione è in parte già avvenuta. Nel dicembre 2002 la CDP ha costituito la società *Infrastrutture spa* volta a favorire il coinvolgimento di soggetti privati nella realizzazione e gestione di opere infrastrutturali, mediante finanziamenti e garanzie a lungo termine.

Appare evidente come il nuovo contesto si presti a due letture opposte per quanto riguarda le possibilità di finanziamento dello sviluppo rurale.

La prima, negativa, è relativa all'evidente indirizzo che si vuole dare agli impieghi della nuova CDP a favore di investimenti in grado di recuperare il capitale investito, del tipo project financing. In questo caso la preoccupazione è relativa al notevole quantitativo di risorse pubbliche drenato dalla finanza di progetto per interventi di grandi dimensioni (attraverso la Infrastrutture spa), e la conseguente minore disponibilità finanziaria per gli interventi speciali non a reddito.

La seconda lettura, positiva, è relativa all'allentamento dei vincoli del patto di stabilità realizzata con la creazione del nuovo intermediario finanziario, il che induce a valutare la possibilità di un aumento significativo delle risorse per gli investimenti pubblici nelle aree in ritardo.

L'entrata nel capitale della nuova CDP delle fondazioni bancarie rappresenterebbe, al riguardo, un indubbio segnale positivo, proprio per la missione propria delle fondazioni di intervenire nel territorio per interventi a sostegno delle comunità locali.

Rimane aperto il problema della presenza di collegamenti cooperativi con il sistema delle autonomie locali, sistema che allo stato attuale non è rappresentato negli organi di governo della nuova CDP. Ne discende, anche in questo caso, la necessità di

implementare strumenti atti a favorire la cooperazione interistituzionale e sociale a livello locale.

Una prima soluzione al riguardo potrebbe essere quella della presenza della CDP tra gli attori aderenti ai Patti per lo sviluppo locale, così come descritti nei capitoli 3 e 6.

6. Le modalità della concertazione per lo sviluppo locale: il ruolo delle forze sociali e delle autonomie funzionali

La scelta dello strumento pattizio quale modalità attraverso la quale operare per la promozione dello sviluppo locale, modalità che costituisce il raccordo tra la programmazione regionale e quella degli altri Enti territoriali, implica la valorizzazione e la partecipazione delle rappresentanze sociali, istituzionali e delle autonomie funzionali, alla funzione di programmazione, favorendo ed attuando il principio di sussidiarietà, così come definito dal nuovo art. 118 della Costituzione.

Ne consegue che le Parti contraenti del Patto per lo sviluppo locale non possono che riaffermare l'importanza della concertazione, che va considerata come lo strumento operativo per il funzionamento del Patto. Ne consegue **la necessità di una nuova fase e di nuove procedure di concertazione e di partenariato sociale per conseguire gli obiettivi di innovazione, di sviluppo e di coesione sociale tipici di un accordo pattizio.**

Si tratta, allora, di introdurre modalità più o meno strutturate e proceduralizzate di concertazione atte a permettere ai sottoscrittori del patto di lavorare in termini dinamici, al fine di interagire in modo sistematico con i programmi e le capacità di intervento degli enti locali e delle forze economiche e sociali, superando il momento della sola negoziazione delle risorse per giungere alla definizione di comportamenti coerenti in capo a tutti i soggetti.

Le Parti sottoscrittrici del Patto, in tale contesto, si impegnano a tenere conto degli strumenti di programmazione che le Regioni e gli altri Enti locali si sono dotati: il Documento di Programmazione economico finanziaria regionale (DPEFR), gli strumenti di programmazione per l'utilizzo dei fondi strutturali europei, l'Intesa istituzionale, gli Accordi di programma e gli altri strumenti della programmazione negoziata, il PTCP, il Piano di Sviluppo provinciale, i PIT, i patti territoriali, i distretti industriali e rurali, ecc..

Proprio per tali considerazioni Il Patto è un accordo in cui le parti contraenti si impegnano reciprocamente a conseguire gli obiettivi fissati attuando le misure stabilite. Il Patto rappresenta, pertanto, una cornice strategica e unitaria di tutti gli atti di programmazione regionale e sub regionale, con particolare riferimento ai

programmi a valere sui fondi comunitari e agli strumenti della programmazione negoziata.

Il Patto rappresenta, quindi, un metodo di lavoro che nel rispetto dell'autonomia delle parti contraenti definisce la responsabilità di ognuna di esse nell'esercizio delle proprie funzioni e prerogative in un contesto di coesione sociale. Per quanto sopra il Patto rappresenta uno degli strumenti fondamentali per creare le necessarie convergenze, integrazioni, sinergie che portano alla costruzione di un percorso di sviluppo economico e sociale che sia equilibrato nei singoli territori e valorizzi le potenzialità degli specifici sistemi locali, rurali in particolare.

Numerose sono, peraltro le questioni aperte relative alla definizione dei contenuti dello strumento proposto, **questioni la cui soluzione determinerà la tipologia e le modalità, più o meno strutturate, dei modelli di concertazione che si vorranno introdurre.** Come pure nelle esperienze già in atto, come ad esempio nella regione Lombardia, sono in corso verifiche al fine di migliorare i livelli di efficienza ed efficacia delle procedure di concertazione attivate.

Tra le questioni aperte la cui soluzione determinerà le modalità delle concertazione si segnalano le seguenti:

- *La forma giuridica dello strumento:* si tratta di valutare qual è la veste più adatta per esprimere l'accordo che sta alla base di questo strumento di natura negoziale, da cui derivano impegni e obbligazioni per le parti che lo sottoscrivono. La soluzione che sembra preferibile è quella di uno strumento di programmazione dalla forma "leggera" da inserire all'interno della preesistente legislazione regionale, con la previsione di una intesa preliminare Regione-Provincia sulle linee di indirizzo del Patto e di un successivo accordo tra i soggetti partecipanti, i cui contenuti sono da definire. A questo riguardo, lo sviluppo della progettualità contenuto nel Patto potrebbe arrestarsi alla fase di fattibilità e non spingersi fino alla progettazione esecutiva.
- *Il coordinamento tecnico interno:* a livello dell'amministrazione regionale, va individuata una sede preventiva (all'avvio della negoziazione a livello provinciale) di coordinamento e di integrazione delle varie linee di intervento delle direzioni generali di settore (ad esempio, gruppo di coordinamento interdirezionale a cui dovrebbero partecipare tutti i settori interessati o conferenza di servizi interna), con la partecipazione anche della pianificazione territoriale, sulla base di una indicazione politica precisa da parte della Giunta regionale sulle priorità territoriali. In questa sede verranno coordinati gli indirizzi della programmazione generale, settoriale e territoriale, per definire la quota di interventi regionali da inserire nel Patto.
- *Il finanziamento:* appare preferibile, rispetto all'ipotesi di istituire un capitolo dedicato specificamente allo strumento, l'ipotesi di **destinare al Patto un quota parte delle linee di finanziamento regionali, nazionali ed europee**.

(lasciandone la gestione ai settori). Il Patto non configura pertanto risorse aggiuntive **ma rappresenta uno strumento per far convergere una quota di risorse su priorità di intervento stabilite su base territoriale, in un quadro programmatico coerente**. Peraltro, le risorse non utilizzate per i Patti ritornerebbero alle procedure ordinarie. Va naturalmente riaffermato il principio del cofinanziamento di tutti i soggetti coinvolti nell'elaborazione e attuazione del Patto.

- *Il rapporto con gli strumenti esistenti*: il Patto non modifica i procedimenti delle programmazioni di settore regionali, nazionali e comunitarie, in quanto queste seguono regole non modificabili e prevedono determinati requisiti (procedurali, per l'accesso ai finanziamenti, ecc.). Il Patto si raccorda con questi procedimenti i quali, nell'ambito delle rispettive compatibilità, dovrebbero riconoscerne le priorità per la quota di interventi riservata al Patto stesso.
- *Il rapporto con la pianificazione territoriale*: nella costruzione del Patto e nella sua attuazione è necessario avere a riferimento il principio dell'integrazione delle politiche settoriali con le politiche territoriali e ambientali, oltreché considerare gli obiettivi e le strategie dei PIT regionali, dei PTC provinciali, dei distretti rurali e industriali e dei PS comunali. Con riferimento in particolare alla pianificazione territoriale e ambientale, il Patto prende atto delle scelte effettuate considerandole come invarianti e ad esse si raccorda, attraverso una preventiva verifica della coerenza tra la progettualità inserita nel Patto e le scelte più generali.
- *Le procedure di formazione del Patto*: è necessario definire, a livello provinciale e locale, le modalità di coinvolgimento dei vari soggetti pubblici e privati nella costruzione del Patto (**attraverso tavoli di concertazione provinciali e sub-provinciali**) e **le modalità di formalizzazione delle volontà di adesione** (ad esempio con deliberazioni degli organi di governo delle amministrazioni pubbliche). All'interno di queste procedure, va tenuta in considerazione l'esigenza di sperimentare forme di governance, che mettano in gioco strumenti e risorse di tutti i soggetti coinvolti e non solo della Regione, come avviene nelle tradizionali forme di concertazione.
- *Il supporto informativo e conoscitivo*: nel quadro del procedimento di formazione del Patto, un ruolo specifico viene attribuito alla "messa in comune" di livelli informativi, di analisi, di profili interpretativi, di documentazione specifica, ecc. che dovrebbe costituire il quadro conoscitivo condiviso. Il strumento individuato per la trasmissione della conoscenza è la Rete telematica regionale, nell'ambito della sperimentazione dei progetti di e-government.
- *La titolarità del Patto*: questo strumento verrà elaborato sulla base dell'adesione volontaria dei territori (Comuni e Comunità Montane), in un rapporto tra i sistemi locali, la Provincia e la Regione. Trattandosi di adesione volontaria è possibile che i vari territori sviluppino il Patto a scale differenziate (tutta la provincia o parti di essa), comunque sempre attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione provinciale con la quale il Patto viene sottoscritto.

- *Le modalità di valutazione, monitoraggio e verifica del Patto:* è necessario definire le procedure per monitorare l'attuazione dell'accordo e il ruolo di eventuali organi tecnici di attuazione del Patto tra tutti i soggetti partecipanti, a partire dal modello degli Accordi di programma quadro, con un minor carico di adempimenti burocratici in quanto il Patto non arriva alla progettazione esecutiva. Da valutare anche la possibilità di creare agili strutture di governance per l'attuazione del Patto e il passaggio dal livello di fattibilità a quello di progettazione esecutiva: **agenzie locali, associazioni e consorzi di sviluppo.**