

# **Contratti Territoriali di Sviluppo**

**Una proposta al Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca,**

aperta alla condivisione di autorità e organismi regionali e locali  
e di organismi di partenariato economico e sociale,

per attuare in Italia a livello territoriale la

“Strategia Europa 2020: per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile”.

Bruxelles, 31 marzo 2012

### ***La mission di Euro\*IDEES per lo sviluppo regionale e locale***

L'associazione Euro\*IDEES, sin dalla sua nascita nel 1999, è impegnata a livello europeo e in Italia, in particolare, a promuovere la cultura dello sviluppo regionale e locale, rappresentando autorità e organismi pubblici e privati a tali livelli e altri organismi impegnati per lo sviluppo regionale e locale, fra cui Università e Camere di Commercio.

Euro\*IDEES è stata particolarmente attiva in questi anni su iniziative di cooperazione territoriale europea e, fra l'altro, ha coordinato la fase di promozione in Italia dei risultati dei patti territoriali europei per l'occupazione, lanciati dalla Commissione europea nel 1997.

Attualmente Euro\*IDEES è impegnata nell'assistere alcuni territori rurali e marittimi, nella fase di avvio del progetto "Borghi Vivi" -sperimentato positivamente e tuttora in fase di attuazione in Toscana, nel territorio della Lunigiana-, che assume la nuova Strategia Europa 2020 quale scenario di riferimento fondamentale per rivitalizzare sotto il profilo socio-economico territori interessati da fenomeni di perifericità e/o di spopolamento e/o marginalità.

### ***La Strategia Europa 2020 e la sua dimensione territoriale***

La Strategia Europa 2020 punta a realizzare una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, attraverso cosiddette Iniziative Faro e una integrazione delle politiche e dei fondi europei.

La Strategia Europa 2020 riconosce anche il coinvolgimento dei livelli regionali e locali quale fattore di successo della strategia stessa.

In particolare, la proposta di regolamento quadro dei fondi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 dedica una parte rilevante (articoli 28-31) alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, da attuare in ambiti sub-regionali.

Le politiche europee già in passato hanno sperimentato varie iniziative finalizzate allo sviluppo locale (Leader, Urban, Equal, Patti territoriali per l'occupazione), poi entrate a far parte delle misure ordinarie dei programmi operativi finanziati con i vari fondi europei.

Ora si tenta di fare un salto di qualità, con l'individuazione di ambiti sub-regionali in cui attuare strategie di sviluppo locale in grado di integrare le politiche e i fondi europei, anche attraverso il forte apporto di capitali privati.

Si tratta, come prevedono le proposte della Commissione, di attivare strategie integrate di sviluppo locale, ovvero serie coerenti di interventi rispondenti a obiettivi e bisogni locali, che contribuiscono alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva da attuarsi in partenariato al livello pertinente. In particolare si tratta di definire, in relazione agli orientamenti del Quadro Strategico Comune (QSC) le principali sfide territoriali da affrontare per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca.

### ***L'iniziativa del Comitato delle Regioni per i Patti Territoriali***

Sulle linee indicate dalla Commissione europea circa il rafforzamento della dimensione territoriale nell'attuazione della Strategia Europa 2020, il Comitato delle Regioni sin dal 2010 si è mosso per rendere effettivo e il più ampio possibile il ruolo delle regioni e dei territori. A tal fine, il CdR ha avanzato la proposta di darne concreta attuazione attraverso il ricorso a Patti Territoriali, uno strumento di *governance* multilivello, in grado di determinare un accordo fra autorità nazionali,

regionali e locali degli Stati membri dell'UE, per la definizione di azioni di sviluppo a livello regionale e locale coordinate con quelle dei rispettivi governi nazionali.

Tale proposta è stata concretamente definita con due documenti adottati dall'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni del 4 ottobre 2010, il primo dal titolo "Patti territoriali e monitoraggio dell'attuazione sul campo di Europa 2020", il secondo dal titolo "Patti territoriali per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020".

Con tali documenti il Comitato delle Regioni ha chiesto uno sforzo convergente delle istituzioni europee a sostegno dei Patti territoriali. Il CdR ha proposto che "la Commissione europea, il Consiglio, il Parlamento e lo stesso CdR promuovano e sostengano l'istituzione di *patti territoriali* sulla strategia Europa 2020 tra autorità nazionali, regionali e locali, nonché gli *strumenti d'azione* e le risorse finanziarie a essi correlati, in coerenza con le finalità e gli obiettivi principali della strategia Europa 2020". Il Parlamento europeo, il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione europea hanno espresso il loro pieno appoggio all'iniziativa del CdR.

Per definire i contenuti e le modalità attraverso cui gli enti regionali e locali possono attuare la strategia *Europa 2020* in collaborazione con le autorità nazionali, sarebbe bene, secondo il CdR, "tenere in considerazione le esperienze in atto che vedono tali enti coinvolti nell'amministrazione e nella gestione dei fondi strutturali".

A tal fine il CdR ha operato una verifica di esperienze significative in atto nei vari Paesi, che ha fatto emergere iniziative in vari campi quali:

- agricoltura e sviluppo rurale;
- occupazione ed inclusione sociale;
- innovazione;
- servizi locali;
- sviluppo sostenibile;
- approccio integrato allo sviluppo territoriale.

I Patti territoriali conferirebbero alla strategia Europa 2020 *una dimensione territoriale e una titolarità territoriale*. Questo approccio "contrattuale", sostenuto da adeguati indicatori e obiettivi condivisi da tutti i partner, consentirebbe di attivare le sinergie e gli effetti sistemici di cui gli Stati hanno bisogno per il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. I Patti territoriali aiuterebbero quindi a colmare il divario tra gli obiettivi della nuova strategia e ciò che il documento annuale di analisi della crescita della Commissione (*Annual Growth Survey*) 2011 definisce una mancanza di ambizione riscontrabile nelle versioni preliminari dei "programmi nazionali di riforma" presentati nel novembre 2010.

Il CdR ha manifestato il suo punto di vista sui contenuti specifici dei patti territoriali, che, pur nelle diversità dei vari Paesi e in considerazione del principio di sussidiarietà, dovrebbero tener conto dei seguenti sei requisiti fondamentali:

1. è indispensabile che i Patti territoriali siano istituiti con una certa urgenza sotto forma di partenariato equo tra governo nazionale ed enti regionali e locali, in modo da consentire a tutti i diretti interessati di condividere l'attuale processo di definizione dei principali obiettivi nazionali, di progettazione delle iniziative e di elaborazione del programma di riforma nazionale;
2. il Patto deve istituire un meccanismo di monitoraggio e valutazione e raggiungere i necessari accordi al fine di accompagnare l'intero ciclo politico della strategia Europa 2020 e, all'occorrenza, adeguarlo;

3. gli accordi sottoscritti nell'ambito di un Patto territoriale possono essere di natura *contrattuale*, laddove opportuno, ed esclusivamente su base volontaria, nel pieno rispetto del quadro legislativo nazionale;
4. ciascun Patto deve costituire l'occasione per dare un contributo all'agenda UE su una migliore regolamentazione, soprattutto in termini di semplificazione amministrativa, riduzione degli oneri amministrativi, accentuazione delle complementarità e contenimento della frammentazione a livello dei diversi strumenti politici e canali di finanziamento disponibili;
5. qualora dovesse risultare complesso attuare le riforme strutturali necessarie a livello nazionale per il buon esito di Europa 2020 (nel tentativo, ad esempio, di sopprimere le strozzature nel funzionamento del mercato interno o a livello infrastrutturale), la formula del partenariato adottata per il Patto territoriale garantirà che la ricerca delle soluzioni sia ispirata all'individuazione di meccanismi idonei a preservare e migliorare la coesione territoriale;
6. i Patti territoriali devono indurre o concorrere a creare una maggiore sinergia tra sostenibilità economica, sociale e ambientale a livello territoriale.

Un Patto territoriale, secondo il CdR, può includere le seguenti disposizioni:

- *disposizioni giuridiche*, che definiscono quali politiche sono necessarie e in che modo possono essere adattate per garantire una più efficiente realizzazione delle riforme strutturali richieste nel quadro della strategia Europa 2020;
- *disposizioni finanziarie*, che indicano in dettaglio quali risorse (finanziamenti UE, nazionali o locali, pubblici o privati) saranno utilizzate per conseguire gli obiettivi;
- *disposizioni di governance*, contenenti informazioni su eventuali nuovi accordi intesi a garantire una più efficace attuazione delle politiche.

Non esiste un formato standard di patto territoriale: secondo il CdR in ciascun paese le parti interessate da un Patto dovrebbero definirlo in modo da riflettere le condizioni ed esigenze locali, nonché la situazione di partenza; inoltre, dovrebbero prevedere un meccanismo di monitoraggio e valutazione al quale sottoporre qualsiasi revisione che dovesse risultare necessaria.

### ***Alcuni strumenti regionali sperimentati per promuovere lo sviluppo territoriale***

Di particolare rilievo, nel panorama italiano, pur nella loro diversità, appaiono le esperienze di sviluppo locale portate avanti negli anni più recenti dalla Regione Toscana e dalla Regione Campania.

La Regione Toscana con la legge regionale 49/1999 e ss.mm.ii. si è dotata di uno strumento di *governance* multilivello, il Patto per lo Sviluppo Locale (PASL), uno “strumento ad adesione volontaria, di natura negoziale tra la Regione, gli enti locali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati, per il coordinamento e l'integrazione delle rispettive determinazioni programmatiche e progettuali. Il PASL ha come riferimento territoriale, di norma, il livello provinciale”.

Ai fini della stipula del PASL, la Regione e la Provincia interessata, sentiti gli altri enti locali, le parti sociali e le associazioni ambientaliste, definiscono un protocollo d'intesa, sulla base dei propri atti di programmazione sottoposti a concertazione. Il protocollo, sottoscritto eventualmente anche da altri enti locali, individua le priorità strategiche condivise per lo sviluppo del territorio interessato.

La Giunta regionale definisce con deliberazione le modalità della propria partecipazione alla formazione e all'attuazione del PASL, sulla base degli indirizzi contenuti nei documenti di

programmazione regionale, mentre i soggetti che sottoscrivono il PASL assumono specifici impegni nella successiva fase di realizzazione. Il PASL definisce i progetti da realizzare, le risorse pubbliche e private potenzialmente attivabili e i possibili strumenti di attuazione degli interventi. La Giunta regionale individua le modalità e gli strumenti, anche finanziari, adeguati ad attribuire carattere di priorità ai progetti inseriti nel PASL. Il monitoraggio sulla realizzazione degli obiettivi e la valutazione degli esiti dell'attuazione del PASL sono assicurati secondo modalità definite dai soggetti sottoscrittori nel patto stesso.

L'esperienza dei PASL in Toscana, avviata nel 2004, è una esperienza consolidata e lo strumento è stato confermato anche nell'ambito del Programma di Regionale di Sviluppo 2011-2015. Il successo dei PASL è legato all'effettiva selettività degli interventi previsti e agli impegni assunti dai vari soggetti sottoscrittori e a tal fine è in atto una riflessione in sede regionale.

Viceversa l'esperienza avviata in Campania relativa ai Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) è più recente e non ancora consolidata. Tuttavia essa mostra di essersi mossa su un terreno che oggi appare in linea con le proposte della Commissione e del Comitato delle Regioni. I STS sono ambiti territoriali in cui è articolato il Piano Territoriale Regionale, approvato con legge regionale 13 del 13 ottobre 2008.

I STS sono stati individuati seguendo la geografia dei processi di autoriconoscimento delle identità locali e di autorganizzazione nello sviluppo (strumenti di programmazione negoziata, distretti industriali, parchi naturali, comunità montane). Si è privilegiata una forma pragmatica basate sulle diverse aggregazioni sovracomunali esistenti con una potenziale rilevanza sul piano dell'identificazione di strategie per lo sviluppo locale, rispetto a tecniche di delimitazione basate su indicatori di carattere prevalentemente socio-economico.

Il carattere prevalentemente strategico del PTR fa delle delimitazioni dei STS uno strumento di articolazione e verifica delle strategie e delle politiche che incidono significativamente sugli assetti territoriali. L'individuazione dei STS non ha valore di vincolo, ma di orientamento per la formulazione di strategie in coerenza con il carattere proprio del PTR, inteso come piano in itinere soggetto a continue implementazioni. L'individuazione dei STS diventa, in tale ottica, la trama di base sulla quale costruire i processi di co-pianificazione.

I STS proposti non implicano un'univoca definizione istituzionale (Unione di Comuni, Consorzi, ecc.) o una omogenea e uguale attività di sostegno, per tutti i STS, tramite organismi come le Agenzie di sviluppo locale o altri strumenti simili. Saranno perciò i contenuti delle politiche da attivare, il loro grado di maturazione operativa, a determinare, di volta in volta, lo strumento più adeguato. I STS non necessariamente coincidono con le varie suddivisioni territoriali della Regione, ma rappresentano unità di base, da aggregare o suddividere.

Sulla base delle predette considerazioni sono previsti 45 STS, definiti sulla base delle seguenti caratteristiche dominanti:

- A** Sistemi a dominante naturalistica
- B** Sistemi a dominante rurale - culturale
- C** Sistemi a dominante rurale manifatturiera
- D** Sistemi urbani
- E** Sistemi a dominante urbano-industriale
- F** Sistemi costieri a dominante paesistico ambientale culturale

Il ruolo della Regione è quello di coordinare e programmare i processi di sviluppo e di trasformazione dei diversi sistemi locali. Tali sistemi sono stati individuati, in una prima fase, per

inquadrare la spesa e gli investimenti del POR Campania e in sintonia con la programmazione economica ordinaria.

I due esempi della Toscana e della Campania sono interessanti perché evidenziano approcci diversi di guardare allo sviluppo territoriale:

- il primo più incentrato su un ruolo istituzionale di orientamento e filtro affidato per legge alle Province, tra la Regione, gli Enti locali e i singoli territori;
- il secondo più incentrato sulle capacità di autodeterminazione dei territori, che possono di volta in volta, a seconda delle politiche da attuare, utilizzare strumenti di programmazione e gestione diversi, direttamente negoziati con la Regione.

Tale diversità si coglie ancor più se si esaminano le esperienze delle altre regioni dove è possibile rintracciare *coalizioni territoriali istituzionali e sociali per lo sviluppo*, variamente denominate.

L'opportunità -e l'utilità- di trarre indicazioni dalle due esperienze suddette, come da quelle di altre regioni è data da tre esigenze:

- attuare più efficacemente e compiutamente le strategie comunitarie per il 2020 in materia di politiche di sviluppo integrato territoriale;
- temperare le trasformazioni in atto nel sistema delle Autonomie Locali per effetto delle riforme (o misure) adottate dal Governo in materia di razionalizzazione della spesa pubblica;
- favorire la partecipazione sostanziale, attiva, del partenariato economico e sociale alle scelte di programmazione, come pure nella fase del monitoraggio e della valutazione.

In tal senso, la proposta che segue rappresenta l'opportunità di cogliere i tre obiettivi, portando a valore e al contempo rendere più efficaci, le strategie operative di sviluppo integrato territoriale.

### ***La proposta dei Contratti Territoriali di Sviluppo***

I due esempi succitati, quello toscano e quello campano, evidenziano l'attuale complessità dei processi di sviluppo territoriale, che rappresenta anche lo scenario su cui si muove opportunamente la bozza del regolamento quadro dei fondi europei per il 2014-2020. Uno scenario in cui, in qualche modo, i vari livelli di programmazione (europeo, nazionale, regionale, locale) sono chiamati a interagire e che il dibattito in corso, per la definitiva approvazione della bozza da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, sta facendo emergere con più attenzione.

Tale dibattito, se per un verso sta focalizzando l'attenzione sul rapporto dialettico della programmazione fra Commissione-Stati membri, per puntualizzare il ruolo del *Quadro Strategico Comune*, predisposto dalla Commissione, previsto dagli artt. 10-11, e del *Contratto di Partenariato* fra Commissione e ciascun Stato membro, previsto dagli artt.13-15, per altro verso sta focalizzando l'attenzione sul rapporto dialettico multilivello all'interno di ciascun Stato membro fra i vari livelli locale, regionale, nazionale e sul ruolo che deve essere effettivamente ricoperto dal *community led local development (CLLD)*, previsto dagli artt. 28-31.

In questo solco, la proposta che qui viene avanzata, è quella di promuovere nel contesto italiano uno strumento contrattuale di governance multilivello in grado di attuare a livello territoriale le previsioni del Contratto di partenariato, in linea con le proposte del Comitato delle Regioni sui patti territoriali.

Tale strumento, che qui definiamo *Contratto Territoriale di Sviluppo*, dovrebbe basarsi sui seguenti criteri fondamentali:

1. porsi come strumento in grado di promuovere il cosiddetto “*place-based approach*”, che porrebbe meglio in evidenza priorità di sviluppo territoriale, rispetto alle attuali priorità tematiche settoriali definite dall’art. 9 della bozza di regolamento quadro, il quale favorirebbe a monte strategie realmente integrate, multisettoriali, in grado di cogliere le necessità attuali e le aspirazioni dei territori;
2. porsi come strumento in grado di implementare e valutare processi di reciproca alimentazione e co-evoluzione (*feeding-in/feeding-out*) delle politiche all’interno di ciascuna iniziativa di sviluppo (intra) e tra diverse iniziative territoriali (inter), applicando le clausole orizzontali (equità, inclusione sociale, anti-discriminazione, sviluppo sostenibile e protezione dell’ambiente, tutela dei diritti dei consumatori) previste dagli articoli 8 – 12 del Nuovo Trattato sul Funzionamento dell’UE e considerando le implicazioni (ambientali, sociali, occupazionali, economiche e istituzionali) degli obiettivi tematici previsti dal già citato art. 9 della bozza di regolamento quadro;
3. porsi come strumento di governance multilivello in grado di favorire, nella logica dei sistemi complessi - che sono sistemi aperti, dinamici, creativi e quindi vitali, in grado di evolversi in continuazione- uno “*sviluppo condiviso*” fra gli attori coinvolti e quindi la composizione dei conflitti fra attori endogeni ed esogeni al territorio di riferimento e fra gli stessi attori endogeni al territorio. Ciò favorirebbe la definizione non di una generica e teorica agenda delle cose da fare, ma di una agenda delle cose realmente condivise, sulla base di una valutazione trasparente di strategie di sviluppo alternative, un’agenda in grado di dare spazio alla sperimentazione e all’innovazione, produttori di nuova conoscenza, e in grado di evitare i fenomeni cosiddetti di “*rent-seeking*”, spesso impliciti nei processi di sviluppo locale;
4. porsi come strumenti in grado di far emergere i “*territori dello sviluppo*”, ovvero i confini territoriali spontanei dei progetti di sviluppo, senza confini obbligati e criteri rigidi, predeterminati (autodeterminazione) ma tramite reti che connettono le iniziative locali secondo la dimensione dei problemi da affrontare e secondo gli effetti delle azioni tese a risolverli, applicando il principio di aree geografiche funzionali (*functional geographies*) evidenziato nella bozza di regolamento quadro;
5. porsi come strumento in grado di produrre forme più durevoli di *coesione* istituzionale, amministrativa e sociale sulla base di ambiti territoriali identificabili come “*unità minime di programmazione*” (sul piano della governance e del government, mediante Partenariati locali e servizi in *forme associata* tra Comuni che amministrano lo stesso ambito territoriale);
6. porsi come strumento in grado di legare le strategie di sviluppo territoriale a strategie di sviluppo legate ad aree più vaste, anche regionali, interregionali, e perfino transnazionali, promuovendo così elementi qualificanti esogeni nelle strategie di sviluppo territoriale (integrazione/cooperazione interterritoriale), dando spazio alla sperimentazione e alla rinegoziabilità dei progetti;
7. porsi come strumento in grado di definire *ex ante* le condizionalità della strategia di sviluppo locale, che devono essere realmente verificabili e misurabili nei risultati e negli impatti, attraverso la valutazione *in itinere* ed *ex post* (dalla misurazione delle realizzazioni alla misurazione dei risultati rispetto a valori obiettivo e agli impatti attesi), favorendo la più ampia comunicazione al partenariato e ai cittadini;

8. porsi come strumento in grado di favorire la piena responsabilizzazione rispetto ai risultati e agli impatti delle classi politiche e dirigenti ai vari livelli, ciò che favorirebbe un rinnovamento del capitale umano e innovazioni amministrative significative a tutti i livelli.
9. in ultimo porsi quale elemento strategico in grado di facilitare l'impiego integrato di misure a valere sui diversi fondi europei, FERS, FSE, etc, e nazionali, così da armonizzare le azioni e favorire l'accelerazione degli investimenti pubblici nonché le necessarie azioni strutturali sul capitale umano, generando competitivi "eco-sistemi" sociali ed economici con forti connotati di integrazione.

I Contratti Territoriali di Sviluppo dovrebbero essere avviati entro il 2012, attraverso un'azione pilota guidata dal Ministro della Coesione Territoriale e l'attivo coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, in grado di sperimentare lo strumento già nella fase finale della programmazione in corso 2007-2013 e promuovere progetti di sviluppo locale capaci di fare da ponte tra tale programmazione e quella 2014-2020, mutuando la positiva esperienza dell'azione pilota relativa ai patti territoriali per l'occupazione, promossa dalla Commissione europea alla fine degli anni '90.

La selezione dei territori da coinvolgere dovrebbe far leva su territori che nelle varie regioni manifestano già una buona capacità di progettazione integrata territoriale in linea con i criteri su esposti, al fine di produrre effetti significativi ed un alto valore dimostrativo per la successiva diffusione sull'intero territorio nazionale.

I Contratti Territoriali di Sviluppo, in quanto strumento di attuazione della Strategia Europa 2020, dovrebbero entrare a far parte a pieno titolo nel Piano Nazionale di Riforma e nel Rapporto Sociale Nazionale.