



Pratiche di governance tra welfare e sistemi locali di produzione

Sfide e opportunità

a cura di Nicola De Luigi, Alessandro Martelli,
Paolo Zurla

Collana
di sociologia

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Pratiche di governance tra welfare e sistemi locali di produzione

Sfide e opportunità

a cura di Nicola De Luigi, Alessandro Martelli,
Paolo Zurla

FrancoAngeli

Questo volume presenta i risultati della ricerca condotta nell'ambito di un Progetto di Interesse Nazionale ("Le innovazioni nei sistemi locali di sviluppo della *terza Italia*: indicazioni per nuove strategie di governance"), cofinanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica.

Il volume è pubblicato con il contributo del Miur, del Dipartimento di Sociologia "Achille Ardigò" e del Polo Scientifico-didattico di Forlì – Università di Bologna.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione pag. 9

Prima parte

- 1. Governance e riflessività per le politiche locali: tra sviluppo economico e coesione sociale, di Paolo Zurla** » 15
 1. Introduzione » 15
 2. La *governance* in ambito europeo » 17
 3. Il processo di riordino istituzionale e il governo del territorio in Italia » 19
 4. *Governance* e sviluppo locale » 23
 5. Riorganizzazione e governo territoriale del welfare » 26
 6. Riflessioni di sintesi » 29

- 2. La territorializzazione delle politiche sociali. Processi e strumenti di governo, di Alessandro Martelli** » 31
 1. Introduzione » 31
 2. Ripensare il governo sociale del territorio: il processo di ridefinizione delle competenze tra centro e periferia » 34
 3. Programmazione, finanziamento, gestione: quale territorializzazione? » 38

- 3. La governance dello sviluppo locale in Emilia-Romagna: alcuni elementi ricorrenti, di Luca Accorsi** » 45
 1. Premessa » 45
 2. Elementi ricorrenti a livello regionale nelle pratiche di

<i>governance</i> dello sviluppo locale	pag.	47
3. Il nuovo Piano territoriale regionale: verso un nuovo modello di <i>governance</i> ?	»	55
4. Esperienze di <i>governance</i> a Forlì-Cesena e Ravenna	»	58

Seconda parte

4. Gestire la continuità o il cambiamento? , di <i>Luca Valli</i>	»	65
1. Premessa	»	65
2. Il progresso del territorio	»	66
3. La <i>governance</i> locale	»	73
5. La regolazione locale delle politiche sociali: il processo di pianificazione nella provincia di Forlì-Cesena , di <i>Alessandro Martelli</i>	»	77
1. Premessa	»	77
2. Il contesto socio-economico forlivese-cesenate e il percorso di indagine: una sintesi	»	79
3. La pianificazione di zona nella provincia di Forlì-Cesena: esercizi di regolazione sociale locale	»	81
4. Oltre il caso forlivese-cesenate: considerazioni su fatiche e promesse di una regolazione partecipata delle politiche sociali locali	»	85
5. Fra rischi di autorità astratta e trappole del localismo: uno sguardo al futuro della pianificazione locale	»	88
6. Il distretto nautico romagnolo: elementi caratteristici, risorse e relazioni interorganizzative , di <i>Nicola De Luigi</i>	»	93
1. Premessa	»	93
2. La nascita della nautica romagnola: direttrici di sviluppo e fattori di evoluzione	»	95
3. Tratti distintivi della filiera nautica romagnola	»	101
4. Rapporti con imprese e soggetti locali: il distretto policentrico	»	110
5. Considerazioni conclusive	»	120
7. Governance territoriale e sviluppo locale: il caso della filiera nautica romagnola , di <i>Nicola De Luigi</i>	»	123
1. Introduzione	»	123
2. <i>Governance</i> , contesto locale e relazioni interorganizzative	»	125

3. Prove di <i>governance</i> nel comparto della nautica romana		
gnola	pag.	128
4. Verso un nuovo modello di <i>governance</i> ? Criticità, sfide ed opportunità	»	135
5. Alcune considerazioni conclusive	»	138
Riferimenti bibliografici	»	143

Prefazione

Di fronte alle sfide poste da un'economia che sembra indifferente ai confini territoriali e dalla ormai evidente difficoltà dello Stato-nazione nel definire e implementare le proprie politiche con un alto grado di autonomia, alle diverse componenti di una specifica realtà locale viene spesso rivolto l'invito a 'fare sistema', al fine di individuare un proprio percorso di sviluppo e di connessione a reti globali di produzione e consumo. Allo stesso tempo, ai contesti locali è chiesto di saper combinare attrattività verso capitali e competenze esterne, competitività in termini tecnologico-produttivi e coesione socio-culturale.

Si auspica, in altri termini, il consolidarsi di forme di autoregolazione, negoziazione e cooperazione fra i diversi attori locali: un nuovo stile di governo, una governance non caratterizzata da gerarchia e dirigismo, ma nella quale prevalgono relazioni orizzontali fra attori politici e non politici, fra enti pubblici e organizzazioni private.

I governi locali capaci di raccogliere l'invito a 'fare sistema' sembrano mostrare una tendenza sempre più marcata a promuovere lo sviluppo economico delle proprie comunità di riferimento. Anzi, le politiche mirate allo sviluppo locale in ottica economico-produttiva sembrano assumere una posizione prioritaria e di orientamento della governance rispetto a quelle sociali e territoriali. Si tratta senza dubbio di un processo non esente da rischi, in quanto mette in gioco una posta molto alta, ovvero il rapporto fra coesione sociale e competitività, fra qualità sociale e crescita economica.

A partire da queste considerazioni, nel volume si presentano i risultati di un'indagine empirica realizzata nell'ambito di un Progetto di interesse nazionale (*Le innovazioni nei sistemi locali di sviluppo della terza Italia: indicazioni per nuove strategie di governance*), cofinanziato dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica, al quale hanno partecipato unità di ricerca delle Università di Campobasso, Cassino, Perugia, Teramo e San-

nio. L'indagine, denominata *Attori sociali e globalizzazione: esercizi di riflessività per lo sviluppo locale*, ha avuto come oggetti di analisi le dinamiche di regolazione e programmazione tanto all'interno della filiera della nautica romagnola, localizzata soprattutto nell'area territoriale definita dalle province di Forlì-Cesena e Ravenna, quanto all'interno del sistema locale integrato delle politiche sociali, in particolare in riferimento al percorso di definizione dei Piani sociali di zona nella Provincia di Forlì.

La scelta di focalizzare l'attenzione su questi due specifici settori delle politiche locali rinvia ad alcune considerazioni di fondo.

In primo luogo, si tratta di ambiti di intervento in cui appare più evidente l'evoluzione in atto, con tutte le sue incognite e potenzialità. La crescente centralità assunta dalle politiche per lo sviluppo è indubbiamente uno degli indicatori più evidenti della nuova stagione delle politiche pubbliche locali. In questo settore, infatti, particolarmente rilevante è stata, nel corso degli anni novanta, la sperimentazione di approcci e strumenti relativamente inediti (programmazione negoziata, patti territoriali, progetti finalizzati), finalizzata a costruire forme di coordinamento tra soggetti pubblici e privati. Se in campo economico i soggetti privati sono per natura al centro della scena, anche nell'ambito delle politiche sociali si registra, non da oggi, a dire il vero, un crescente coinvolgimento di attori privati, in fase sia di gestione che di programmazione, come emerge nel quadro di servizi e interventi definito dalla legge 328/2000.

In secondo luogo, la compresenza di due ambiti apparentemente così distanti consente di sottolineare l'importanza di pensare come strettamente interdipendenti sviluppo economico e coesione sociale, evitando in modo particolare il rischio che le politiche sociali e la relativa capacità di generare e rigenerare legami sociali siano sacrificate alle mere esigenze della crescita economica.

Per quanto riguarda l'analisi del settore nautico, in primo luogo è stato ricostruito il processo di sviluppo della filiera nell'area romagnola attraverso la raccolta di testi e materiali pubblicati e la realizzazione di una serie di interviste ai principali operatori e *stakeholders* del comparto, selezionati con l'obiettivo di dare adeguata valorizzazione alla varietà dei profili presenti. Successivamente, utilizzando i dati ricavati dalla somministrazione di un questionario strutturato alle imprese operanti nel settore sono stati delineati i tratti caratteristici del comparto e delle relazioni tra le imprese della filiera e tra queste e i diversi attori territoriali delle province di Forlì-Cesena e Ravenna, sia pubblici (enti locali, camere di commercio, università), sia privati (associazioni di categoria, enti di formazione, imprese di altri settori).

Per quanto concerne l'approfondimento sui piani sociali di zona, una prima fase è consistita nella raccolta e analisi della documentazione istituzionale sulle politiche e gli interventi sociali messi in campo sul territorio e nella ricostruzione del profilo socio-economico provinciale. In una seconda fase sono state realizzati 2 *focus group* e 25 interviste individuali a rappresentanti degli enti pubblici e del terzo settore; inoltre è stata fatta osservazione partecipante a 6 tavoli tecnici della pianificazione sociale e ad 1 tavolo di concertazione sulle politiche abitative di livello provinciale).

Nel complesso l'indagine ha potuto contare sulla fondamentale collaborazione di diversi interlocutori pubblici e privati, cui va un sentito ringraziamento:

- Assessorato alle attività produttive - Provincia di Forlì-Cesena;
- Assessorato alle politiche sociali - Provincia di Forlì-Cesena;
- Comune di Forlì;
- Comune di Cesena;
- Comune di Savignano;
- CISE – Azienda speciale Camera di commercio Forlì-Cesena;
- Eurosportello – Azienda speciale Camera di commercio di Ravenna;
- Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì;
- Centuria Rit – Romagna innovazione tecnologia;
- Autorità Portuale di Ravenna.

Si ringraziano poi le imprese del comparto nautico ed i rappresentanti degli attori locali che hanno collaborato alla fase empirica, nonché i numerosi partecipanti ai tavoli della pianificazione sociale di zona nei tre distretti della provincia forlivese-cesenate.

L'intero percorso di ricerca si è svolto nel biennio 2006/2007 e l'analisi delle informazioni e dei dati ottenuti è stata svolta nei primi mesi del 2008. Lungo l'intero arco del progetto, di fondamentale importanza è stato il contributo offerto da alcuni ricercatori e collaboratori dell'équipe universitaria forlivese in diverse fasi e sulla base di molteplici competenze.

Un grande ringraziamento, in particolare, va a Luca Accorsi, Elena Mattioli, Nicoletta Santangelo, Valerio Vanelli e Ruggero Villani.

*Nicola De Luigi
Alessandro Martelli
Paolo Zurla*

Prima parte

1. Governance e riflessività per le politiche locali: tra sviluppo economico e coesione sociale

di *Paolo Zurla*

1. Introduzione

Gli ultimi venti anni hanno visto l'intensificarsi di sfide poste ai diversi livelli di governo da una serie di cambiamenti di natura nazionale e internazionale. Questi hanno portato, nel campo delle politiche pubbliche, alla nascita di un nuovo sistema di progettazione e programmazione delle stesse teso a fornire un adeguato sviluppo economico locale. A tale nuovo sistema sono state conferite molteplicità di connotazioni, per lo più riconducibili al concetto di *governance*.

Attorno al concetto di *governance* si è infatti sviluppato un dibattito denso e articolato che ha dato luogo ad un'ampia varietà di posizioni e di definizioni (Crouch *et al.* 2004; Pellizzoni 2005; Sabatini 2005). In termini molto sintetici, di seguito verrà adottato per indicare un nuovo stile di governo del territorio, caratterizzato da un elevato livello di cooperazione tra attori pubblici e attori non statuali all'interno di *network* programmatici e progettuali per lo sviluppo economico e per la crescita del benessere a livello locale. Le reti si strutturano in quei settori di *policy* che vedono la presenza di molteplici attori e che quindi hanno la necessità di trovare pratiche e percorsi di concertazione capaci di essere efficaci nella fase di attuazione delle politiche pubbliche a livello locale (Mayntz 1999).

Negli ultimi decenni si è dunque prodotta una serie di fenomeni di ordine sia socio-economico sia politico che hanno provocato - per la velocità, l'estensione e l'intensità con cui si sono manifestati - una serie di cambiamenti in termini soprattutto di uno stravolgimento delle classiche forme di gestione gerarchica del potere da parte degli stati nazionali e di successiva necessità di mettere a punto nuove forme di produzione delle politiche pubbliche e, in particolare, di beni collettivi capaci di garantire lo sviluppo economico e il benessere sociale.

Fenomeni come la globalizzazione, il processo di integrazione europea e la crisi dello stato amministrativo hanno portato la dimensione locale ad acquisire un'importanza crescente nel meccanismo di produzione di «beni collettivi per la competitività» (Crouch *et al.* 2004:7), ovvero assumendo una spiccata propensione ad assicurare una «*territorial regime competition*» (Burroni 2005:131-132), per promuovere e mantenere elevati standard di competitività economica e sociale. I beni collettivi locali per la competitività darebbero dunque vita ad economie esterne che possono essere di tipo sia intangibile sia tangibile: nel primo caso ci si riferisce a conoscenza implicita, linguaggi specializzati, convenzioni e fiducia, nel secondo ad infrastrutture e servizi (Crouch *et al.* 2004). È evidente come questi beni, così definiti, enfatizzino la finalità economica dell'azione collettiva, assumendo la dimensione sociale e culturale e le risorse cognitive e normative come precondizioni o, al più, requisiti per raggiungere uno standard economicamente competitivo.

Se allora da un lato la globalizzazione ha portato ad una crescente apertura dei mercati, rendendo possibile l'allocazione di risorse in zone anche molto lontane fra loro, ma fortemente competitive dal punto di vista economico, allo stesso tempo ha contribuito a rilanciare la dimensione locale, nel caso in cui questa sia capace di rispondere in maniera innovativa e tempestiva alle sfide poste in essere. Questo è possibile quando i soggetti coinvolti, sia di natura pubblica ed istituzionale sia di natura privata, trovano spazi di cooperazione e sono capaci di valorizzare le risorse presenti a livello locale. In questo modo si favorisce l'ingresso di nuove risorse esterne, capaci di innescare processi di innovazione tecnologica, industriale, economica e sociale costanti. Occorre sottolineare con forza come una lettura di questo tipo debba essere integrata dalla consapevolezza che le sfide generate dai cambiamenti richiamati non richiedono solo capacità innovativa in senso tecnologico-produttivo o organizzativo, ma anche capacità di rinnovare e rinsaldare la propensione a collaborare, di promuovere e mantenere la coesione sociale, di offrire modi e strumenti di rielaborazione e mediazione identitaria.

Le ragioni della ricerca condotta sul campo e del presente volume risiedono nella constatazione che i cambiamenti avvenuti e tuttora in corso non hanno lasciato indifferenti le modalità di decisione, di programmazione e di attuazione delle politiche ai diversi livelli di governo e, al contempo, non hanno prodotto le medesime reazioni e visioni nei diversi settori: se l'insieme delle diverse modalità di governo adottate a fronte delle trasformazioni viene oggi in larga parte ricondotto nell'alveo del concetto ombrello di governance, occorre lavorare al suo interno per metterne in evidenza le

articolazioni, le contraddizioni, gli esiti e le potenzialità. In particolare, in questa sede interessa mettere al centro la convinzione che la natura delle sfide richiede un bilanciamento fra esigenze economico-produttive ed esigenze sociali. Come si sono attrezzate e si stanno attrezzando, in questo senso, le istituzioni? Quali orientamenti emergono nelle pratiche socio-economiche e politiche? Quale baricentro assume lo sviluppo locale?

Il volume intende indagare sulla capacità del territorio di immettere nei processi di *rescaling* e di governance locale elementi in grado di raccogliere e unire risorse che altrove non si riescono a mettere e a mantenere insieme.

2. La governance in ambito europeo

Nel quadro del processo di definizione e consolidamento dell'Unione Europea, il livello comunitario si è caratterizzato come un punto di osservazione significativo ed emblematico in rapporto alla sperimentazione di nuovi equilibri e nuove modalità di negoziazione e decisione, pur senza poter essere assunto come motore unico e indipendente delle dinamiche riconducibili al passaggio da *government* a *governance* negli orizzonti dei più diversi livelli di governo.

Il processo di integrazione dell'Unione Europea, caratterizzato fortemente dai principi di coesione e di sussidiarietà, ha portato alla nascita di un nuovo sistema di governance che si può definire diretto verso l'alto e che si caratterizza per la collaborazione tra istituzioni statali e istituzioni sovranazionali, alle quali gli stessi stati hanno ceduto parte della propria sovranità nazionale. Questo tipo di governance può essere definita transnazionale.

Parallelamente si è assistito alla nascita di un processo di governance orizzontale, che si basa proprio sulla spinta europea prodotta dall'applicazione del principio di sussidiarietà e sulla maggiore attenzione alla coesione sociale tra regioni europee, che è il fulcro dell'azione comunitaria.

Questa nuova spinta ha portato la dimensione locale ad essere al centro di un sistema di produzione di beni pubblici collettivi necessario al mantenimento degli standard di sviluppo economico e sociale.

L'idea di governance ha attraversato e accomunato dagli anni '90 diverse arene di dibattito e ha ispirato l'azione istituzionale su più livelli.

Alla base del concetto di governance espresso dall'Unione Europea risiedono i principi della sussidiarietà e della proporzionalità¹ che indicano e

¹ Con tali concetti il Libro Bianco sulla governance europea intende affermare che nelle

sottolineano l'importanza nell'elaborazione e applicazione delle politiche comunitarie sia dei diversi livelli istituzionali interessati che della dimensione territoriale più appropriata.

Il concetto di *governance* adottato dall'azione comunitaria assume, in questo senso, una connotazione multilivello in cui all'Unione Europea si affiancano gli Stati membri e gli enti regionali e locali e la società civile. La lettura della *governance* come valorizzazione del livello più prossimo al bisogno è peraltro suffragata dal fatto che i livelli locali sono responsabili, come noto, dell'attuazione di quasi il 70% della normativa europea e della programmazione comunitaria.

Per partecipazione si intende una *partnership* relativa alla collaborazione sia tra diversi livelli di governo, sia tra diversi livelli istituzionali entro uno stesso livello di governo, sia tra istituzioni, cittadini e società civile all'interno degli Stati membri per rafforzare pratiche e relazioni dirette. L'idea che sembra emergere è quella che la credibilità della democrazia europea e il processo di integrazione europea possano passare solo attraverso la nascita e lo sviluppo generalizzato di una cultura della partecipazione e di un interesse dei cittadini verso le politiche pubbliche e, in particolare, verso l'azione comunitaria. Quello che, infatti, il processo di riforma delle istituzioni europee auspicato dal Libro Bianco del 2001 si propone è proprio il superamento di una logica di *government* in cui un solo attore accentra su di sé il potere decisionale.

In questo quadro la *governance* viene adottata e promossa dall'Unione Europea come modalità di coordinamento tra una molteplicità di soggetti per l'attuazione delle politiche pubbliche all'interno di società sempre più frammentate, individualizzate e complesse. Viene delegittimato così il modello lineare in cui le politiche sono adottate e imposte dall'alto e si propone un modello basato sulla partecipazione, sul confronto dei soggetti delle politiche e sulle reti sia per la definizione delle politiche sia per la loro attuazione. È proprio la crescente complessità dei processi di governo e, nello specifico, la sovranità parziale dell'Unione Europea, che ha condotto all'esigenza di ridiscutere concetti e pratiche del *policy-making*, optando

politiche europee la scelta del livello di intervento (locale/comunitario) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi da conseguire. Viene specificato, infatti, che per ogni iniziativa che si voglia avviare occorre una verifica sistematica rispetto alla necessità reale dell'azione, all'opportunità del livello europeo e alla proporzionalità delle misure proposte rispetto agli obiettivi da conseguire (Commissione delle Comunità Europee, *La governance europea, un libro bianco*, Bruxelles, 5.08.2001, COM(2001) 428 definitivo/2).

per una prospettiva di governance che trova espressione emblematica nel *Metodo aperto di coordinamento*.

Naturalmente, da questo punto di vista, non vengono meno timori circa il fatto che l'apertura e la partecipazione auspicata e indicata come principi della buona governance, insieme alla responsabilità, all'efficacia e alla coerenza, nascondano insidie e rischi di una tendenza alla creazione di organismi para-pubblici autocratici, di modelli organizzativi in cui prevalga il peso economico dei soggetti che di fatto metterebbe in pericolo le stesse dinamiche democratiche dei processi decisionali (Swyngedouw, 2000). Il rischio potrebbe essere anche quello di una messa in crisi (d'altra parte già constatabile) delle forme attuali della democrazia rappresentativa a vantaggio di processi di privatizzazione della decisione pubblica e dell'ulteriore indebolimento della sfera pubblica (Bifulco e De Leonardis, 2005).

Se ci si sofferma in particolare sul rapporto fra governance ed ambito europeo, alle difficoltà comuni ad ogni livello e soggetto che intenda adottare tale prospettiva di produzione delle decisioni, soprattutto in contesti istituzionali multilivello, per l'Unione Europea si aggiunge il clima di indeterminazione collegato all'identità stessa dell'Unione, che costituisce uno dei punti più delicati del processo di costruzione comunitario. Il tema è quello dell'incertezza delle aspirazioni dell'Unione, dei limiti geografici, degli obiettivi politici, della ripartizione dei poteri tra gli Stati membri.

È per tali ragioni che con il Libro Bianco europeo si propone l'avvio di una fase di profondi mutamenti dei meccanismi di funzionamento, di governo e produzione delle politiche europee basate sulla *good governance*. Buona governance che viene fondata sui principi dell'apertura, della partecipazione, della responsabilità, dell'efficacia e della coerenza: principi fondamentali a garantire la democrazia e che sono alla base del principio di legalità negli Stati membri e che devono essere applicati a tutti i livelli di governo dal globale, all'europeo, al nazionale sino al regionale e al locale.

In questo senso, l'accezione europea di governance e l'orientamento con cui essa viene tradotta (si pensi ad esempio al *Metodo aperto di coordinamento*) costituisce un importante riferimento da cui partire per poi approfondire le interpretazioni e le pratiche che la traducono a livello nazionale e locale.

3. Il processo di riordino istituzionale e il governo del territorio in Italia

Lo sviluppo di forme di governance a livello locale deve opportunamente essere collocato e inteso all'interno del processo che ha dato luogo