



FACOLTÀ DI
ECONOMIA
FIRENZE



DIRITTO, ECONOMIA E MANAGEMENT DELLO SVILUPPO ECONOMICO

A cura di
Gaetano Aiello



Direzione Generale Sviluppo e Territorio
Direzione Sviluppo Economico e Programmazione

La presente pubblicazione raccoglie i contenuti didattici sviluppati nell'ambito del Corso di alta formazione realizzato dalla Facoltà di Economia dell'Università di Firenze su incarico della Provincia di Firenze nel periodo dicembre 2005 – maggio 2006 e rivolto a dirigenti e funzionari di istituzioni locali del territorio provinciale. Il materiale è stato opportunamente rielaborato e organizzato in base alla corrispondenza con i moduli coordinati da ciascun docente.

Direzione Generale Sviluppo e Territorio
Direzione Sviluppo Economico e Programmazione
Dirigente Responsabile Dr.ssa Rossana Biagioni

Grafica copertina: Rina Gungui

Dicembre 2007

Indice

Introduzione: Economia Responsabile e sviluppo del territorio7

Capitolo Primo: L'analisi economica del territorio13

1. Introduzione.....	14
2. Industrializzazione leggera italiana e riscoperta della dimensione territoriale dello sviluppo economico.....	15
3. Economie esterne all'impresa ma interne al distretto.....	17
4. Distretto industriale: luogo e sistema di produzione locale.....	19
5. Condizioni extra locali di mercato, di tecnologia ed istituzionali.....	22
6. Principi della specializzazione, della formazione di competenze, e della capacità innovativa diffusa.....	23
7. Beni pubblici specifici.....	27
8. Regolazione quasi automatica.....	29
9. <i>Governance</i> locale dei beni pubblici specifici.....	30
10. Fattori e processi locali di sviluppo.....	31
11. Molteplicità di sentieri di sviluppo locale e territori fiorentini..	34
12. Prospettive attuali dei sistemi manifatturieri fiorentini e toscani.....	37
13. Internazionalizzazione e innovazione.....	39
14. Per concludere.....	41
Riferimenti bibliografici.....	44

Capitolo Secondo: Amministrazione locale e sviluppo del territorio47

1. Premessa.....	48
2. Il "territorio".....	48
3. L' "amministrazione locale".....	51
4. Le norme costituzionali sull'amministrazione nel rinnovato quadro costituzionale.....	52
5. Gli ostacoli per la configurazione di una amministrazione locale (generale).....	68
6. Lo "sviluppo" del territorio.....	69
7. Conclusioni.....	71

Riferimenti bibliografici	74
---------------------------------	----

Capitolo Terzo: Cultura manageriale e gestione delle risorse umane nelle istituzioni territoriali79

1. Approccio amministrativo-burocratico e approccio manageriale nella Pubblica Amministrazione	80
2. L'approccio classico nella Pubblica Amministrazione	82
3. Il passaggio ad una cultura manageriale.....	86
4. Verso una gestione strategica delle Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione.....	91
5. La gestione della performance: gli elementi rilevanti.....	97
5.1. Il rapporto individuo-organizzazione	98
5.2. L'aspetto organizzativo: alcuni spunti di riflessione	103
6. La Direzione Risorse Umane e Sviluppo Organizzativo: considerazione prospettive e di sintesi	107
Riferimenti bibliografici	113

Capitolo Quarto La valutazione delle politiche pubbliche 117

1. Introduzione	118
2. La valutazione delle politiche pubbliche	120
2.1. Le prospettive della valutazione	121
2.2. Le finalità della valutazione	124
2.3. Il ciclo di policy ed il ciclo di valutazione.....	128
2.4. Strumenti e tecniche di valutazione.....	132
2.5. Le tappe del disegno valutativo	147
3. La valutazione dei piani strategici delle amministrazioni	147
4. La valutazione dei piani strategici dei territori.....	155
Riferimenti bibliografici	155

Capitolo Quinto: Il marketing territoriale per lo sviluppo economico 161

1. L'internazionalizzazione dei territori.....	162
1.1. L'arena competitiva globale.....	162
1.2. L'internazionalizzazione delle imprese e dei territori	164
1.3. Il governo strategico dell'offerta territoriale	167

2. Fondamenti di Marketing Territoriale e Domanda di Territorio	170
2.1. Definizioni e caratteri distintivi del marketing territoriale	170
2.2. Le dimensioni e le fasi del marketing territoriale	176
2.3. La domanda di territorio.....	180
3. Le organizzazioni per il marketing territoriale.....	183
3.1. Le agenzie di sviluppo territoriale	183
3.2. Le diverse forme di governance	186
3.3. La missione	188
3.4. I servizi erogati dalle agenzie di sviluppo territoriale.....	191
4. Comunicazione integrata e networking per il marketing territoriale.....	193
4.1. Le fasi di sviluppo del network per il marketing territoriale...	193
4.2. Obiettivi del network di marketing territoriale.....	196
4.3. La comunicazione integrata per il marketing territoriale	199

Introduzione

Economia Responsabile e sviluppo del territorio[♥]

[♥] Scritto da Giampiero Nigro, Preside della Facoltà di Economia dell'Università di Firenze, e da Gaetano Aiello, Ordinario di Economia e gestione delle Imprese presso la Facoltà di Economia dell'Università di Firenze, rispettivamente, Direttore Scientifico e Coordinatore didattico del Corso in Diritto, Economia e Management dello Sviluppo Economico per la Provincia di Firenze.

L'economia responsabile può essere definita come *economia di una società consapevole e attenta agli effetti sociali, culturali e ambientali delle sue azioni*. Questa definizione è stata elaborata da un gruppo di docenti e ricercatori della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Firenze, che dal 2004 in poi, ha concentrato la propria attenzione sugli effetti molteplici e articolati di ogni azione tesa a conseguire l'obiettivo dello sviluppo economico. Nella sua accezione tradizionale, sviluppo economico vuol dire crescita dell'economia di un paese o di una qualunque area territoriale nella quale gli indicatori della ricchezza materiale mostrano segno positivo, per valori più o meno elevati. Oggi, questa accezione, anche e soprattutto presso coloro i quali non possiedono conoscenze specialistiche in economia, appare del tutto insufficiente, poiché trascura le implicazioni *non economiche* della crescita della ricchezza materiale. Lo sviluppo economico ha implicazioni rilevanti sullo stock e sulla distribuzione del patrimonio di risorse materiali e immateriali tra i diversi soggetti: alla crescita della ricchezza materiale può corrispondere un depauperamento significativo di risorse immateriali come ad esempio la salubrità dell'ambiente od il livello di sicurezza personale percepito dai singoli.

E' quanto mai importante, allora, acquisire consapevolezza che ogni azione economica oggi ha conseguenze complesse e articolate difficilmente valutabili. Non vi è spazio per analisi superficiali, ricette semplicistiche e soprattutto per scelte orientate alla sola massimizzazione della ricchezza materiale misurata dalle remunerazioni dei singoli, dal profitto d'impresa, dal prodotto interno lordo di un paese. Questo tipo di scelte, oggi è proprio di economie non responsabili nelle quali il benessere della collettività diminuisce o, per dirla con Amartya Sen, la libertà degli uomini non cresce o si riduce. Per l'economista indiano l'espansione delle libertà degli uomini è vista non solo come fine primario ma anche come mezzo principale per lo sviluppo. Lo sviluppo consiste nell'eliminare i vari tipi di illibertà che lasciano agli uomini poche scelte ed anche poche occasioni di agire secondo ragione. Eliminare le illibertà è un aspetto costitutivo dello sviluppo. Lo sviluppo può essere visto come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani, in particolare la libertà dell'uomo di vivere a lungo e bene, che dipende dal suo benessere generale e non solo economico.

L'occasione stessa della creazione del gruppo di lavoro sui temi in oggetto è stata essa stessa un'indicazione chiara di quali contenuti concreti assume l'orientamento all'economia responsabile. Nel 2004, la Facoltà di Economia ha assegnato una laurea honoris causa in Economia Aziendale al prof. Muhammad Yunus (che nel 2006 ha ricevuto il premio nobel per la pace), per il suo impegno a favore dei meno abbienti che ha assunto la forma concreta del micro-credito e di altre iniziative volte a riaffermare i valori dell'autonomia e dell'autosufficienza economica del singolo come fonti e garanzie della dignità umana. La Graamen bank fondata da Muhammad Yunus non è solo la testimonianza di un impegno operoso e fecondo per il riscatto dei ceti e delle persone più umili, ma anche l'esito riuscito di un'intuizione che ha solidi agganci con una corretta visione dei fenomeni economici e finanziari e del loro legame con uno sviluppo economico socialmente responsabile.

L'orientamento all'economia responsabile si traduce in un insieme articolato di percorsi che sono ad un tempo di ricerca e di applicazione all'economia reale. Possiamo segnalare, in via di estrema sintesi, il tema dell'impresa sociale cui corrisponde l'affermazione del terzo settore o settore non profit, il tema dello sviluppo ambientalmente sostenibile che ha conquistato recentemente una notevole visibilità, il tema dei comportamenti socialmente responsabili per le imprese dell'area profit con le implicazioni riguardanti la corporate social responsibility ed infine il tema del consumo critico che guarda ai comportamenti di acquisto e di consumo della domanda finale.

Per quanto ricordato sin qui, si è reso necessario indirizzare le attività di ricerca e di didattica ad una visione integrata dello sviluppo e quindi ad un'analisi approfondita di tutte le sue implicazioni sia positive sia negative sui sistemi economici territoriali. Tuttavia, è apparso subito chiaro come economia responsabile voglia dire anche etica della responsabilità, non solo per chi fa ricerca ed insegna le discipline economiche, ma anche per i soggetti che svolgono un ruolo attivo nei processi dello sviluppo economico. Tra questi, oltre alla categoria tradizionalmente coinvolta nel dibattito quale quella degli imprenditori e dei manager, troviamo le istituzioni pubbliche che hanno il compito generale di governo del territorio e quello specifico di indirizzo dello sviluppo economico.

Come la pubblica amministrazione debba interpretare tali compiti, appare chiaro sin dai primi mesi del nuovo millennio quando il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, nel Libro Bianco pone per l'Europa l'obiettivo di "diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale". La fase attuale della cosiddetta economia della conoscenza è forse ancor più competitiva e dinamica di quelle che l'hanno preceduta, ma non può che essere orientata ad uno sviluppo responsabile e sostenibile.

Venendo a tempi ed a luoghi più vicini, il Piano Regionale di Sviluppo della Regione Toscana per il periodo 2006-2010, abbandona con decisione la prospettiva di uno sviluppo misurato esclusivamente attraverso la crescita del PIL, e pone al centro l'obiettivo di mantenere ed accrescere i livelli di benessere dei cittadini. Questo, per gli estensori del piano "significa intervenire sulle condizioni strutturali dello sviluppo, con l'obiettivo di coniugare un nuovo dinamismo economico e sociale e un'elevata qualità della crescita" ed anche che "la qualità dei prodotti, dei servizi, delle infrastrutture, dell'ambiente, della società toscana nel suo complesso è necessaria a garantire la competitività e il dinamismo del sistema, a loro volta condizioni indispensabili per costruire un "vivere bene" in Toscana all'altezza dei tempi. Ma la qualità della vita è anche un ulteriore elemento di competitività: attrae investimenti e persone, produce creatività e innovazione, stimola la partecipazione". Lo sviluppo locale non è più crescita economica *tout court*, senza consapevolezza delle implicazioni ed alle azioni di governo delle istituzioni territoriali locali non sono più sufficienti obiettivi di accrescimento dell'occupazione, di innalzamento del reddito pro-capite senza pensare ad implicazioni sulla qualità dell'istruzione, della sanità, della mobilità, della sicurezza dei cittadini, dell'ambiente. Nello sviluppo locale *tutto si tiene* e l'azione di governo economicamente responsabile delle istituzioni è chiamata a tenere assieme obiettivi di quantità e qualità della crescita.

La provincia di Firenze non sfugge alla sfida del cambiamento delle azioni di governo del territorio posta dall'orientamento all'economia responsabile. Nel piano di sviluppo adottato nel 2006, si evidenziano le principali aree tematiche che stanno alla base della

strategia provinciale di governo del territorio. Il piano mette al centro gli investimenti in quelle infrastrutture immateriali che sono proprie dell'economia della conoscenza e che incidono profondamente sulla qualità dello sviluppo come nel caso dell'asse integrato tra formazione, ricerca ed innovazione, degli investimenti in produzione culturale o nella realizzazione di poli scientifici e tecnologici. Si pone l'accento sulle attività di trasferimento tecnologico dell'innovazione dai centri di ricerca alle imprese al fine di qualificare le specializzazioni produttive dell'area metropolitana fiorentina. Ma non mancano le politiche del vivere bene che qualificano come vettori di sviluppo quelle politiche con cui si pone attenzione alla qualità dell'ambiente urbano e rurale piuttosto che "alla mobilità come funzione collettiva e sostenibile".

Con riferimento al quadro appena tracciato, le istituzioni locali accettano la sfida del cambiamento nei modelli e nei metodi di governo dello sviluppo economico. Per vincere la sfida, le istituzioni non possono che ricorrere al patrimonio di risorse di cui dispongono per metterlo in gioco, nell'ambito delle azioni con cui esse stesse realizzano il modello di sviluppo economicamente responsabile che hanno deciso. Se guardiamo al patrimonio di risorse di regioni, province, comuni non possiamo che soffermarci sulla parte più importante: le conoscenze e le capacità delle risorse umane che operano all'interno degli enti citati. Sicuramente ogni attore della pubblica amministrazione è, da tempo, dinanzi a problemi di assoluta insufficienza di risorse finanziarie disponibili rispetto agli impegni da assumere, tuttavia nell'economia della conoscenza l'handicap dell'insufficienza di risorse finanziarie rischia di essere poca cosa rispetto all'handicap di un'insufficienza di know-how e competenze nelle risorse umane, nelle persone che ogni giorno incarnano l'istituzione e danno corpo all'agire della pubblica amministrazione.

Siamo stati, quindi, particolarmente onorati ed attenti alla richiesta della Provincia di Firenze di organizzare un corso di formazione per il proprio personale sui temi dello sviluppo economico. Al corso hanno partecipato dirigenti e personale della Provincia e delle istituzioni della pubblica amministrazione presenti in provincia di Firenze. Obiettivo del corso è stato quello di fornire ai partecipanti un quadro di riferimento sulle dinamiche dello sviluppo economico della provincia di Firenze, con particolare riferimento ai temi della legislazione, dell'analisi economica e della conduzione manageriale

per le istituzioni territoriali. Il corso ha approfondito, tra gli altri, temi quali quello degli strumenti di analisi economica territoriale, della pianificazione strategica dello sviluppo, del monitoraggio e valutazione delle azioni intraprese, dell'organizzazione delle risorse umane nella pubblica amministrazione e del marketing territoriale. Il corso ha teso ad arricchire il patrimonio di conoscenze dei partecipanti sul proprio ruolo nella definizione e realizzazione delle azioni orientate al soddisfacimento dei bisogni espressi dagli stakeholders presenti sul territorio, in una logica di sviluppo economicamente sostenibile.

Per questo motivo, gli argomenti di economia, diritto e management dello sviluppo economico sono stati affrontati adottando un'ottica che è stata, come doveva essere, interdisciplinare, ma anche orientata verso l'*economia di una società consapevole e attenta agli effetti sociali, culturali e ambientali delle sue azioni*. Questo stesso orientamento, si ritrova nei capitoli che seguono questa introduzione e che costituiscono una rilettura ragionata dei principali contenuti del corso stesso.

Capitolo Primo

L'analisi economica del territorio ♦

♦ Scritto da Marco Bellandi, ordinario di Economia Applicata presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Firenze.

Introduzione

La riflessione economica può essere applicata allo studio delle forze che determinano la configurazione e lo sviluppo di industrie variamente definite. L'aspetto della dimensione delle imprese è solo uno fra quelli rilevanti. Tuttavia, l'ascesa della grande impresa ha dato a questo aspetto, per un lungo periodo, un ruolo preminente nel giudizio sulle qualità di fondo di una configurazione. L'organizzazione scientifica dei processi produttivi e distributivi progredirebbe necessariamente nei laboratori e nelle divisioni delle grandi imprese, definendo così la frontiera tecnologica che i *followers* potranno in seguito adottare. La base della superiorità della grande impresa è fissata in termini formali dal principio di asimmetria: tutto ciò che può fare una piccola impresa può essere fatto da una grande impresa, ma non tutto quello che riesce a una grande impresa può essere fatto da una piccola.

In situazioni in cui prevalgono vantaggi fuori della portata delle piccole imprese, come sarebbe nelle industrie contemporanee, l'accrescimento dell'importanza della grande impresa potrà essere frenato solo da vincoli esterni (es. barriere protezionistiche). Entro gli approcci della *one best way* la piccola impresa non sparisce, ma le viene attribuito un ruolo secondario: marginale o interstiziale, in piccole nicchie o interstizi di mercato; subalterno, entro sistemi di produzione guidati da grandi imprese, sulla base di rapporti di controllo verticale esercitato dalle seconde; in crescita, e quindi in transizione verso l'impresa grande.

Alla fine degli anni Settanta e all'inizio degli anni Ottanta, Giacomo Becattini (1979, 2000) e un insieme di altri studiosi suggeriscono una focalizzazione, all'interno dei fenomeni che hanno permeato il decennio trascorso, sulla vitalità della piccola dimensione di impresa nell'industria manifatturiera, italiana in primo luogo ma poi anche in altri paesi. La combinazione di questa osservazione col recupero di schemi interpretativi che mettono in discussione il principio di asimmetria, avviano la costituzione del "paradigma dell'autonomia dello sviluppo locale di PMI": sviluppo ovviamente sottoposto a vincoli e condizionamenti, anche esterni, ma non riducibili alle logiche delle grandi imprese e dei grandi apparati pubblici.

La “riscoperta” del distretto industriale - insieme a fenomeni di ristrutturazione interni al mondo delle grandi imprese - spinge di nuovo all’analisi delle caratteristiche di relazioni economicamente significative che stringono le imprese al loro ambiente, costituito da altre imprese più o meno specializzate, regole, organizzazioni pubbliche e collettive, famiglie. In questo capitolo proponiamo un’illustrazione del paradigma dell'autonomia a partire dagli schemi interpretativi che sono stati articolati intorno ai concetti di economie esterne e di distretto industriale.

1. Industrializzazione leggera italiana e riscoperta della dimensione territoriale dello sviluppo economico

Nei primi anni Settanta si affermano, nel dibattito sullo sviluppo industriale italiano, schemi interpretativi che includono qualificazioni territoriali. Fra quelli congruenti alla visione dello sviluppo guidato dai grandi centri capitalistici, vi è il ciclo interregionale del prodotto. Si prevede che le aree progredite (il "triangolo industriale": Milano, Torino, Genova, e relative regioni, nel caso dell’Italia degli anni Cinquanta e Sessanta) concentrino la crescita delle attività ritenute più moderne, fra cui anche quelle del terziario avanzato, e che le produzioni oramai “mature” siano rilocalizzate nella periferia, nel caso identificata con le regioni della cosiddetta Terza Italia, come Toscana, Emilia Romagna, Marche e Veneto. La presenza di particolari incentivi pubblici per lo sviluppo delle aree marginali giustifica la localizzazione di impianti nelle aree del Sud e Isole, entro strategie di investimento di grandi imprese (pubbliche o private) multi localizzate (Bagnasco 1988).

Negli anni Settanta le prime spiegazioni dell’industrializzazione in corso nella Terza Italia fanno riferimento appunto al cosiddetto decentramento produttivo, che spiegherebbe la generazione di miriadi di piccole imprese formalmente autonome ma, di fatto, dipendenti dalle grandi imprese, e dalle loro strategie di adeguamento ai cambiamenti e alle turbolenze che hanno investito i mercati interni e internazionali negli anni Settanta (shock petroliferi, instabilità dei cambi, inflazione, movimento di contestazione operaia e studentesca). Nelle interpretazioni più orientate in senso politico, il decentramento produttivo si configura anche come una strategia di

frazionamento della classe operaia, in risposta al potere del sindacato (soprattutto dentro la grande fabbrica) e della sinistra.

Alla fine degli anni Settanta e all'inizio degli anni Ottanta, in molte fra le aree più dinamiche della Terza Italia la crescita industriale si consolida attorno a insiemi di piccole e medie imprese altamente specializzate, che si dividono il lavoro con scambi in gran parte interni a ogni area; e ciò senza che sia visibile, in genere, una dipendenza perdurante dalle strategie di grandi imprese. La combinazione di questa osservazione, assieme al recupero di schemi concettuali che mettono in discussione il principio di asimmetria, avviano la costituzione del paradigma dell'autonomia dello sviluppo locale per piccole imprese nel distretto industriale.

Le regioni della Terza Italia ora perdono la terzietà. Si parla così di modello Nec, cioè le regioni del Nord-est-centro, a cui si aggiungono le aree della Lombardia non milanese e del Piemonte non torinese (Garofoli 1983).

Molte aree del Nec allargato sono accomunate dopo la guerra da un insieme di profili storici, per ciò che riguarda: una tradizione, in agricoltura, di mezzadria o piccola proprietà coltivatrice; un tessuto fitto di piccole e medie città ricche di tradizioni artigiane e commerciali di raggio non solo locale; la prevalenza locale di subculture politiche, alternativamente rosse (di derivazione socialista) o bianche (di derivazione cattolica), radicate fin dagli inizi del Novecento (Bagnasco 1988).

La fuga dalle campagne, negli anni Cinquanta e Sessanta, è stata notevole anche nel Nec allargato. Tuttavia i processi di sviluppo industriale, quando partono, permettono di contenere entro i confini regionali buona parte dell'emigrazione contadina. Le condizioni di lavoro complessive non sembrerebbero sistematicamente molto peggiori rispetto a quelle offerte dal lavoro nelle grandi imprese della produzione di massa del Triangolo industriale.

Nelle aree a più rapido sviluppo l'immagine produttiva esterna e il valore aggiunto interno sono caratterizzati spesso da un solo tipo di prodotti: il tessile laniero a Prato, le piastrelle in ceramica a Sassuolo, la maglieria a Carpi, la concia delle pelli a Santa Croce sull'Arno, ecc. (Becattini 1979, Brusco e Paba 1997). La specializzazione settoriale e infra-settoriale permette l'introduzione di tecnologie industriali moderne, anche entro piccole imprese.

I prodotti finiti sono venduti in mercati nazionali e spesso internazionali, e si assiste a un progressivo orientamento verso mercati nazionali e internazionali caratterizzati da domanda variabile e personalizzata (Irpel 1975). Tali capacità esportative forniscono un sostegno solido alla bilancia commerciale italiana, con attivi che diventano fondamentali negli anni Ottanta e Novanta nelle voci dei prodotti per la persona, per la casa, e in prodotti della meccanica leggera spesso complementari ai primi.

Si parla allora di sentieri di “industrializzazione leggera”, non riducibili allo svolgersi di strategie esterne, e caratterizzati da processi produttivi a non alta intensità di capitali tecnici, produzioni differenziate e a serie corte, localizzazione in città piccole e medie e in campagne urbanizzate circostanti, elevata mobilitazione delle energie lavorative e imprenditoriali delle famiglie, configurazioni industriali centrate su imprese reciprocamente specializzate, in genere piccole e medio piccole ma non piccolissime.

2. Economie esterne all'impresa ma interne al distretto

Il "paradigma dell'autonomia" non è costruito solo di fatti, più o meno stilizzati, ma anche di concetti e strumenti di analisi applicati opportunamente, per fornire la possibilità di un'interpretazione in termini di efficienza di ciò che i fatti sembrano raccontare, e che il paradigma della grande impresa non accetta. Grande importanza in questo ha la riscoperta, proposta da Becattini, delle "economie esterne" e del "distretto industriale" negli studi di Alfred Marshall¹. I distretti industriali marshalliani definiscono una situazione che appare simile, nei suoi aspetti generali, a quella delle aree più dinamiche dell'industrializzazione leggera italiana.

In Marshall, le economie esterne sono uno dei concetti necessari per interpretare le caratteristiche di efficienza complessiva di differenti forme di organizzazione industriale.

Possiamo dividere le economie che provengono da un aumento della scala di produzione di ogni specie di beni, in due classi - in primo luogo, quelle che

¹ Il fondatore della scuola economica di Cambridge (U.K.) fra fine Ottocento e inizio Novecento.

dipendono dallo sviluppo generale dell'industria; e, in secondo luogo, quelle che dipendono dalle risorse di singole case di affari impegnate in quella produzione, dalla loro organizzazione e dall'efficienza del loro management. Chiameremo le prime economie esterne, e le seconde economie interne (Marshall 1920, p. 221).

E' opportuno sottolineare che "esterne" significa che i vantaggi per la singola impresa dipendono solo parzialmente dalla sfera delle risorse organizzate direttamente dall'impresa stessa, dipendendo anche dall'inserimento dell'impresa in un'organizzazione più vasta, cioè quella di un'industria concorrenziale.

Marshall applica il concetto di economie esterne in primo luogo all'esame delle ragioni di competitività e efficienza di *industrial districts* coevi, non dominati da grandi imprese. In effetti, dopo la definizione ora riportata, Marshall passa ad esaminare una classe di importantissime economie esterne: quelle "che si possono spesso ottenere mediante la concentrazione di parecchie piccole imprese di natura simile in località particolari; o, come si dice comunemente, mediante la localizzazione dell'industria" (*ibid.*, p. 221). Si tratta dunque di economie che traggono la loro origine all'esterno della sfera di organizzazione delle singole imprese ma all'interno del distretto in cui la stesse operano e interagiscono. Peraltro, non tutte le economie esterne sono proprie della forma distrettuale.

Con le economie esterne si afferma un punto teorico, che contraddice un'applicazione pura del principio di asimmetria. In effetti Marshall già si confrontava con posizioni interpretative simili a quelle che poi sono state fissate dal detto principio (Becattini 1979). Si tratta di una qualificazione fondamentale del principio, che possiamo formulare nel modo seguente (Becattini e Bellandi 2007): in astratto, tutto quello che può fare una grande impresa in termini di efficienza può essere realizzato, non da una singola impresa, ma da una popolazione di imprese specializzate che operano in un contesto adeguato di nessi sociali, culturali e istituzionali.

In termini meno generici, ci sono differenze, che spiegano vantaggi relativi dell'una o l'altra forma di organizzazione industriale della divisione del lavoro, a seconda di condizioni settoriali, geografiche, socio-culturali e istituzionali particolari.

3. Distretto industriale: luogo e sistema di produzione locale

L'elaborazione dei riferimenti marshalliani sui distretti industriali, alla luce dei fatti stilizzati dell'industrializzazione leggera italiana, consente di definire una "forma canonica del distretto industriale". La definizione che segue vuole essere una sintesi dei punti di vista più autorevoli in materia (Becattini 2000, Brusco e Paba 1997).

a) Il distretto industriale è un luogo in cui le esperienze giornaliera di lavoro e di vita familiare e civile di un gruppo umano, relativamente numeroso e residente in un territorio circoscritto, si incrociano regolarmente nel luogo stesso;

b) le attività produttrici di reddito e di lavoro sono caratterizzate in modo relativamente stabile da un'industria principale, con un eventuale insieme di altre attività ausiliarie e complementari, sia private che pubbliche e associative;

c) l'industria principale è localizzata nell'area nel senso che: la proprietà di parte importante delle imprese è di agenti residenti nel distretto; una parte non trascurabile del valore aggiunto dei prodotti dell'industria è realizzato con l'attività locale di unità produttive di tali imprese;

d) nell'industria principale localizzata opera un numero elevato di unità produttive specializzate, con specializzazioni parzialmente differenti e con rapporti di vario tipo: orizzontale (differenziazione di sostituti), verticale (input-output), laterale (servizi comuni);

e) tali rapporti sono regolati sulla base sia di mercati locali di fase, sia di rapporti relativamente stabili all'interno di squadre di imprese, sia dell'accesso a un insieme più o meno articolato di beni pubblici e quasi pubblici locali;

f) l'industria principale localizzata è di piccola (media) impresa, nel senso che le imprese sono numerose e non strettamente dipendenti dalle strategie di qualche grande impresa (interna o esterna).

La forma canonica non ha un riscontro preciso in casi concreti di distretti industriali. Peculiarità locali di ogni tipo abbondano, a regime e soprattutto in corrispondenza di periodi di aggiustamento più o

meno ricorrenti. Si notino tuttavia i margini di flessibilità ammessi dalla definizione stessa.

Così, a proposito della qualificazione (b), in uno stesso luogo possono insistere più industrie localizzate. Nel caso della forma canonica, una di queste ha un ruolo economico predominante, e quindi anche i rapporti vita - lavoro che definiscono il sistema locale saranno intrecciati intensamente con le caratteristiche territoriali di tale industria. Le qualificazioni (d), (e) chiariscono che si tratta comunque di industrie in senso articolato, cioè sistemi di produzione. Vista la qualificazione (c) al cuore del distretto vi è, per la precisione, un "sistema di produzione locale" (SPL), che comprenderà l'industria principale e le industrie strettamente ausiliarie. Le industrie complementari secondarie (per esempio il meccano-tessile rispetto al tessile a Prato in questi anni), che hanno anche mercati esterni propri, possono essere viste sia come parte del SPL principale, sia come un SPL diverso ma collegato².

Un SPL può coprire più categorie delle classificazioni statistiche ufficiali. Ugualmente, a proposito della qualificazione *f*, vari sono i tipi di piccola impresa che possono operare in un SPL distrettuale³.

2 Bellandi e Russo (1994, pp. 14-15). Un SPL, con un contorno di attività complementari e ausiliarie, private e pubbliche, e la compresenza di più imprese, è ciò che Michael Porter (1998, cap. 7) chiama oggi cluster (industriale); anche se la scala territoriale del cluster sembra a volte identificata in modo generico. Purtroppo, secondo un uso diffuso, si confonde il cluster e il distretto. Cioè, si parla del secondo ma si intende il primo: come quando per "distretto di Bologna delle macchine da imballaggio (packaging)" si intende un'insieme di imprese con specializzazioni collegate ed operanti nel territorio bolognese, e non un luogo con certi caratteri industriali e sociali.

3 Imprese che hanno contatti anche con mercati esterni al distretto e imprese che non li hanno; imprese che vendono prodotti in conto proprio, e imprese che producono in conto terzi, cioè come sub-fornitori; imprese che sono componenti stabili di una squadra e imprese che non lo sono; fra i sub-fornitori di squadra, quelli che hanno rapporti esclusivi con un singolo committente, e quelli che intrattengono rapporti con più squadre, eventualmente mediati dai mercati locali; fra i committenti quelli che hanno importanti capacità manifatturiere interne, e quelli che hanno capacità manifatturiere nulle o ridotte; fra le imprese con capacità manifatturiere interne, quelle che usano macchinari specializzati e tecniche industriali, e quelle più centrate su capacità artigiane; imprese che hanno capacità di marketing, di design e innovazione, di programmazione finanziaria, ecc. anche interne, e imprese che ne hanno poche; le imprese presenti stabilmente nell'industria, e le imprese giovani con elevata probabilità di uscita.

Inoltre, gli investimenti dall'esterno non contraddicono necessariamente la natura distrettuale, sempre che non assumano un ruolo dominante, cioè centrale nelle relazioni industriali e sociali dell'area. Lo stesso per la presenza di imprese distrettuali che hanno un'estensione organizzativa internazionale.

Torniamo infine alla qualificazione (a). Gran parte delle persone vivono e lavorano spostandosi da casa a lavoro e viceversa, con movimenti pendolari giornalieri abbastanza stabili. Anche l'uso fuori casa del tempo non di lavoro segue in genere, nella quotidianità, percorsi di entità geografica limitata. Gli ambiti di incontro e sovrapposizione di questi movimenti quotidiani definiscono aree che sono ambiti stabili di condivisione e accumulazione di esperienze quotidiane ed esperimenti sociali per gruppi umani residenti. Abbiamo così luoghi in senso proprio (o "sistemi locali").

Per chiarire, una periferia residenziale, un parco industriale, una campagna spopolata, non sono luoghi in senso proprio, ma eventualmente sono parti di unità socio-territoriali più ampie. L'elemento di coesione e identità dato dalla sovrapposizione e connessione di esperienze ed esperimenti sociali differenti in un territorio delimitato, giustifica anche la corrispondenza del luogo in senso proprio col concetto di società locale o, con Marshall, di "*nation within nation*"⁴.

4 Un'identificazione statistica e quindi approssimata dei sistemi locali è fornita dai "sistemi locali del lavoro" identificati da ISTAT-Sforzi (Istat 1997). Essi sono ottenuti cercando livelli elevati di auto-contenimento dei flussi pendolari quotidiani per motivi di lavoro. La tecnica di identificazione statistica (Sforzi 1987, Istat 1997) consiste nel trovare le aree più piccole compatibili con il contenimento in ogni area di una percentuale elevata dei movimenti pendolari per motivi di lavoro della popolazione residente nell'area stessa. Tali aree sono chiamate sistemi locali del lavoro (SLL). Comprendendo un solo parametro identificativo, per quanto pregnante, tali identificazioni non possono essere assunte che come indicazioni di prima approssimazione dell'esistenza e dei contorni di sistemi locali, utili per i confronti statistici e la ricerca empirica sul campo. Con questa tecnica si è ripartito tutto il territorio italiano in SLL. La scala geografica è sub-regionale, spesso sub-provinciale: il SLL comprende un certo numero di comuni vicini. Fra i vari tipi di sistemi locali ve ne sono alcuni caratterizzati dall'industria manifatturiera e dalla piccola impresa, ma solo alcuni corrispondono a situazioni assimilabili in qualche modo alla forma distrettuale.

4. Condizioni extra locali di mercato, di tecnologia ed istituzionali

Le economie esterne distrettuali dipendono dall'aggancio dei caratteri interni al SPL e al distretto, con condizioni dell'ambiente extra locale.

Dal lato delle caratteristiche della domanda dei prodotti finali del sistema di produzione, i vantaggi più sicuri sono collegati all'esistenza di differenziazione profonda e variabilità aperta nei comportamenti di acquisto dei compratori. Sono caratteristiche che rendono difficile la massificazione. Viene limitata l'aggressività di grandi organizzazioni aziendali, forti nella produzione e nella commercializzazione di massa, ma a disagio nell'arte dell'adattamento personalizzato e nella tecnica dell'industrializzazione della variazione continua⁵.

Dal lato delle caratteristiche tecnologiche generali, si richiedono processi produttivi e commerciali ampiamente scomponibili in fasi e funzioni che possano essere oggetto dell'attività di imprese distinte (Tani 1987). Si tratta di situazioni in cui conoscenze sistemiche, pur importanti, si accompagnano a conoscenze contestuali che sfuggono al controllo di centri decisionali sopra-ordinati.

In termini generali si tratta di un quadro di condizioni strutturali (esterne) che corrisponde a quello definito da Piore e Sabel (1984 - trad. it. 1987) a proposito della cosiddetta "specializzazione flessibile". Sicuramente si tratta di condizioni su cui le singole imprese distrettuali hanno un'influenza ridotta, se non insignificante. Tuttavia, un distretto industriale forte e vitale tende, nel lungo periodo, a rafforzare la sua capacità di penetrazione e influenza sui mercati di sbocco e su quelli di fornitura di materie e tecnologie. Si

5 Fra le situazioni di mercato che si adattano a tale definizione ricordiamo le seguenti: a) I mercati di consumo finale, a cui direttamente o indirettamente sono rivolti i beni in questione, presentano tradizioni di consumo differenti e disponibilità di bilancio sufficienti a sostenere prezzi relativamente alti per l'acquisto di beni che si accordano alle differenti tradizioni. b) Nei mercati non vi sono tradizioni di consumo differenziate, tuttavia è possibile concepire beni di tipo modulare, con moduli differenziati che approssimano in vario modo singole caratteristiche, con costituzione del grappolo di caratteristiche preferite ad opera dello stesso acquirente tramite la scelta di un opportuno pacchetto di moduli compatibili. Modularità e compatibilità tengono a freno i costi e quindi i prezzi.

tratta di effetti ben noti nella letteratura su commercio internazionale e crescita economica con rendimenti di scala crescenti.

Arriviamo infine al contesto istituzionale sopra locale in cui si inseriscono i distretti industriali. Esso definisce elementi fondamentali delle possibilità di sviluppo degli stessi. In termini generale vale la necessità di uno stato diritto, della garanzia dei diritti di proprietà e della tutela del lavoro, ecc. A un livello meno generale si riconosce l'effetto deleterio, sulle possibilità dello sviluppo per distretti, del prevalere di orientamenti istituzionali quali l'esaltazione acritica del meccanismo del mercato, il dirigismo statale e gli orientamenti tecnocratici, oppure ancora i sistemi di caste o corporativi⁶.

Dal lato degli effetti positivi, si possono richiamare vari elementi istituzionali come quelli che sono impliciti nel quadro dei fatti stilizzati dell'industrializzazione leggera italiana: per esempio la diffusione, su scala regionale, di sub-culture politiche che orientano l'azione pubblica anche locale verso la costruzione di beni pubblici adeguati allo sviluppo locale; oppure, la diffusione di tradizioni di impresa piccola e artigiana su cui possono crescere associazioni di rappresentanza, diffuse a livello nazionale; le stesse tradizioni artigiane, come elemento trasversale di cultura del fare e dell'indipendenza economica (Arrighetti e Seravalli 1999).

5. Principi della specializzazione, della formazione di competenze, e della capacità innovativa diffusa

Potenzialità sistematiche di economie esterne distrettuali sono ora definite incrociando i caratteri di struttura esterna con quelli di configurazione industriale distrettuale. Consideriamo in primo luogo vantaggi in termini d'uso efficiente di capacità produttive già formate, entro una data configurazione di fasi o funzioni specializzate

6 La prima equivale spesso a un via libera agli investimenti predatori delle multinazionali. I secondi si traducono in vari impedimenti per la piccola imprenditoria, e possono anche portare a incentivi alla "razionalizzazione" (cioè alla concentrazione in grandi imprese) dei tessuti di piccola impresa. I terzi tendono a bloccare la mobilità sociale, che è come vedremo un ingrediente indispensabile dello sviluppo distrettuale, e non solo.

complementari, per la realizzazione di una data gamma di prodotti. Ricorriamo a Marshall per una prima esemplificazione del concetto:

L'uso economico di macchine costose si può talora conseguire in sommo grado in una zona in cui esista una forte produzione complessiva dello stesso genere, anche se nessun capitale singolo impiegato nell'industria è molto forte. Infatti le imprese sussidiarie, che si dedicano soltanto a un piccolo ramo del processo di produzione e lo esercitano per un grande numero di industrie vicine, sono in grado di tenere continuamente in attività macchine specializzate al massimo grado, e di ottenere che questa utilizzazione compensi la spesa, sebbene il costo originario possa essere stato elevato e il deprezzamento molto rapido (Marshall 1920, p. 396).

Un secondo tipo è rappresentato dai vantaggi nei processi di formazione delle capacità umane coinvolte entro le date specializzazioni. Si tratta, nei termini di Marshall, dei vantaggi della "atmosfera industriale":

(N)elle zone in cui le fabbriche esistono da lungo tempo, diviene comune a tutti una certa attitudine alle responsabilità, all'attenzione e alla prontezza nel maneggiare macchine e materiali costosi (Marshall, 1920, p. 171). (I) misteri dell'industria non sono più tali; è come se stessero nell'aria, e i fanciulli ne apprendono molti senza accorgersene (Marshall, 1920, p. 225).

Un terzo tipo sono i vantaggi nello sviluppo di nuove capacità tecniche e di nuove specializzazioni (comprese le innovazioni di prodotto). Abbiamo qui un'espressione dinamica dell'atmosfera industriale:

Il lavoro ben fatto viene giustamente apprezzato, i meriti delle invenzioni e dei perfezionamenti delle macchine, nei processi e nell'organizzazione generale dell'impresa sono prontamente discussi; se un uomo formula un'idea nuova, questa viene accolta da altri e coordinata con i loro suggerimenti, dando così origine ad altre idee nuove (Marshall, 1920, p. 225).

Però non bastano le enunciazioni dei principi né qualche esemplificazione per comprendere se le economie esterne distrettuali

possano davvero essere importanti. Consideriamo a fini esemplificativi la realizzazione delle economie del terzo tipo⁷.

Alcune caratteristiche generali dei distretti industriali sono coerenti con la manifestazione sistematica di capacità innovativa diffusa. Quella parte dell'esperienza dei produttori, che non è controllata o resa superflua dai programmi delle divisioni di Ricerca e Sviluppo e di Marketing, presenta un vantaggio specifico per lo sviluppo dal basso di approcci originali alla produzione, all'organizzazione, all'uso dei prodotti. La presenza, in un processo produttivo complesso, di una molteplicità di esperienze manifatturiere e commerciali, aumenta il potenziale di sviluppo di approcci originali ai problemi della produzione, dei prodotti, dei mercati, se le diverse esperienze sono messe a confronto efficacemente ed economicamente per affrontare problemi comuni. Le condizioni distrettuali per la realizzazione del potenziale sono le seguenti:

- a) la *prossimità territoriale* degli agenti permette incontri ripetuti, anche casuali, tramite contatti personali, e attraverso questi più facilmente sono scambiate conoscenze tacite e messi a punto progetti su idee ancora non ben codificate;
- b) la *condivisione dei misteri* di base dell'industria (economie esterne di apprendimento), a cui si aggiungono tipicamente gerghi e protocolli tecnici condivisi, facilitano i confronti di esperienze anche fra chi è impegnato in attività differenti ma complementari;
- c) l'esistenza di grappoli di professionalità, che si appoggiano anche su una *formazione tecnico-scientifica* (economie esterne di apprendimento), facilita la traduzione delle idee in progetti con contenuti industriali e commerciali;
- d) e, soprattutto, la *divisione locale del lavoro sottoposta ad adattamenti continui* per soddisfare mercati differenziati e variabili, con la necessità di mettere a punto gli scambi di prodotti e di servizi specializzati (economie esterne di specializzazione), fornisce un'occasione continua per l'incontro fra produttori differenti e di stimolo allo scambio di esperienze ed idee.

7 Per il resto rinvio a Brusco (1995) e Bellandi (2003, cap. 4 e 6).

L'innovazione diffusa procede entro vari sotto-insiemi dei processi produttivi e delle filiere di prodotto del distretto. Le innovazioni sviluppate in un sotto-insieme creano squilibri che poi forniscono stimoli per adattamenti nell'intorno, e così via: questo è un elemento propulsivo tipico (Jacobs 1970). Si tratta di processi di innovazione localizzata, non solo perché in gran parte hanno genesi, sviluppo e applicazione entro un ambito territoriale delimitato, ma anche perché non seguono un disegno generale (cioè a livello di sistema complessivo di attività) di confronto di opportunità tecnologiche. Il problema di coordinamento che non si può escludere è che un distretto si trovi bloccato (*blocked-in*) in un sentiero più povero di prospettive rispetto ad altri potenzialmente sostenibili dallo stesso distretto.

La spinta alla realizzazione del potenziale viene da un qualche mix di incentivi, che premiano da una parte l'iniziativa imprenditoriale degli individui verso gli investimenti personali nell'innovazione, e dall'altra sostengano un qualche grado di collaborazione innovativa. Gli innovatori hanno interesse, in mancanza di brevetti sicuri (e nel caso di piccole imprese, brevetti sicuri sono spesso troppo costosi), a mantenere il segreto industriale, e quindi a non passare l'informazione rilevante. Il segreto riduce l'apprendimento e rende più lunghi i tempi dell'entrata degli imitatori. D'altra parte, salvo casi particolari, l'imitazione arriva comunque (soprattutto in un distretto dove tutti si conoscono e si osservano). Quindi, il mantenimento di quasi-rendite innovative dipende dalla capacità dell'imprenditore di innestare velocemente nuove variazioni di processo e di prodotto su quelle già sviluppate.

Inoltre gli scambi fra imprese non strettamente concorrenti sono favoriti ogni volta che, in un orizzonte di scambi ripetuti nel tempo, l'aiuto tecnico dato oggi a altri possa essere ricompensato da un aiuto ricevuto dai secondi nel futuro, con lo sviluppo di nuove variazioni.

I campi di attività entro cui si svolgono i processi innovativi diffusi non sono definiti solo da sotto-insiemi delle attività produttive più importanti del SPL di un distretto. Si allargano a comprendere attività complementari e ausiliarie di vario tipo, che a seconda dei casi possiamo vedere come esterne al SPL principali ma interne al distretto, oppure come interne a una definizione allargata del SPL distrettuale. Si definisce nel complesso un potenziale per la

realizzazione sistematica di economie dinamiche a scala di SPL e di distretto.

6. Beni pubblici specifici

Nei principi generativi delle economie esterne, insieme alla combinazione di attività specializzate, che può essere realizzata tramite rapporti di mercato, si incontrano sempre condizioni sistemiche, la cui disponibilità non è scontata in un sistema decentralizzato che sia governato da soli rapporti di mercato. Per esempio, ancora nel caso della capacità innovativa diffusa, abbiamo visto (par. 6) come questa presupponga una lista esigente di condizioni di sistema. Queste e le altre condizioni sistemiche, implicate nella realizzazione delle economie esterne distrettuali, sono "beni pubblici specifici".

La natura pubblica di un bene è tradizionalmente legata alla presenza di due caratteri: non rivalità nel consumo e non esclusione⁸. Una terza proprietà da considerarsi è la differenziazione di costi e benefici dell'accesso a beni che presentino caratteristiche pubbliche (in varia combinazione). La differenziazione può riguardare il beneficio prodotto per l'utente (conoscere un gergo tecnico è particolarmente utile per chi voglia scambiare idee in una comunità di tecnici che condivide tale linguaggio), ma anche i costi sostenuti dallo stesso in relazione alla presenza del bene pubblico. Distinguiamo le spese del finanziamento del bene pubblico, sotto forma di collette, tasse o imposte, tariffe, ecc., dai costi individuali dell'accesso al bene pubblico (per esempio imparare il gergo tecnico). I costi dell'accesso

8 Le condizioni sistemiche (X) hanno natura di bene pubblico. Una X dipende solo in parte da ciò che il singolo produttore fa o paga. Per un'altra parte (rilevante in un sistema di produzione articolato) X dipende dal contributo collettivo e cumulato degli altri n produttori, per il quale però ogni singolo produttore, in veste di recipiente, non paga (non esclusione). Inoltre l'accesso a una X da parte di i non riduce la disponibilità della stessa X da parte di j, con i,j inclusi in n. (non rivalità). In termini astratti le due caratteristiche possono essere perfette e andare insieme (bene pubblico "puro") o essere completamente assenti (bene privato "puro"). Altri due estremi sono definiti dalla combinazione "rivalità- non esclusione" (qui chiamati beni quasi pubblici) e dalla combinazione "non rivalità - esclusione" (qui chiamati beni club). Rimandiamo anche a Bellandi (2003).

possono pure essere molto differenziati (per esempio, un giovane vissuto in un distretto ha bassi costi di apprendimento dei gerghi tecnici usati dalle comunità di tecnici del distretto). Bene, quando i benefici netti sono differenziati entro una popolazione di un'area vasta (un gruppo di nazioni, una nazione, una regione), mostrando livelli positivi elevati in una sezione particolare della stessa popolazione, e livelli bassi o negativi nel resto, si può parlare di "bene pubblico specifico".

Le condizioni sistemiche incorporate nelle economie esterne distrettuali sono beni pubblici specifici, nel senso ora precisato. Se tali beni sono prodotti e forniti in quantità o qualità insufficienti, i vantaggi della divisione del lavoro nel sistema di produzione sono indeboliti sia direttamente, sia dal crescere dei costi degli scambi fra produttori specializzati nelle squadre e sui mercati locali. L'efficienza del sistema è ridotta rispetto al potenziale raggiungibile o, in altre parole, i potenziali di economie esterne distrettuali non sono pienamente realizzati.

Le soluzioni classiche ai "fallimenti" del mercato sono l'intervento pubblico dall'alto (con regolazioni, tasse e sussidi, ecc.), l'internalizzazione dell'organizzazione dell'industria entro il potere decisionale di un unico centro imprenditoriale privato e, per gli effetti esterni bilaterali, la creazione di nuovi mercati in cui sono scambiati gli stessi effetti. Si tratta di soluzioni con costi da non sottovalutare, in particolare quando applicate a un insieme di produttori indipendenti. La prima non ha in genere il supporto di un'adeguata comprensione delle specificità dei beni pubblici richiesti; la seconda identifica il passaggio dalle economie esterne alle economie interne; la terza è difficilmente applicabile, in quanto tale, al caso dei beni pubblici.

Si tratta allora di vedere come le condizioni distrettuali possono ospitare normalmente un'architettura articolata di meccanismi in grado di regolare le condizioni sistemiche necessarie alla realizzazione delle economie esterne. Distinguiamo la regolazione "quasi automatica" da quella consapevole attraverso l'azione collettiva, cioè la "*governance* locale".

7. Regolazione quasi automatica

Consideriamo prima il caso dei beni pubblici immateriali, in particolare quelli che hanno natura di regole o standard di comportamento (per esempio, l'accettazione e la salvaguardia del valore della parola data nei contratti). Come sappiamo tali regole possono essere adottate per consuetudine o per convenzione. Si può immaginare che proprio la condivisione di esperienze ed esperimenti che si addensano nel luogo e si focalizzano su campi di affari delimitati, faciliti la definizione di convenzioni e consuetudini adatte a tali campi. Uno standard sulle dimensioni di uno strumento meccanico adottato per consuetudine o per convenzione sostituisce l'apertura eventuale di mercati per strumenti di dimensioni differenti e riduce il costo di uso dei mercati locali aperti. Convenzioni di buona diligenza nei rapporti di affari e di interpretazione condivisa di norme commerciali permettono una concorrenza non distruttiva, e quindi mercati ben funzionanti. Il mantenimento di patti impliciti su partecipazione e qualità del lavoro entro le imprese sostiene la diffusione di percorsi convergenti di formazione e accumulazione di capitale umano. Regole di mantenimento della riservatezza su idee sviluppate entro squadre di imprese alleviano il problema di *free riding* sugli investimenti in innovazione. E così via

Tuttavia, le consuetudini e le convenzioni sono soggette ad erosione. Consideriamo una regola adottata per convenzione, a cui possono accedere tutti coloro che sono interessati a un certo campo di affari, dentro un distretto o fuori (per esempio la lista dei termini contrattuali rilevanti in uno scambio fra lanifici e subfornitori tessili). Il numero di adesioni non ne riduce la produttività, anzi spesso la rafforza. Tuttavia possono esistere costi individuali per l'accesso alla regola. Se questi sono superiori ai benefici individuali, la regola non è rispettata nei comportamenti degli agenti, e il bene pubblico sparisce. Una fonte di costo sta nella necessità di investimento nella regola: apprendimento del *know how*, acquisizione di reputazione, adattamenti tecnici a uno standard di qualità.

Un carattere che concorre a un bilancio positivo fra benefici e costi individuali sta in questo, che i costi dell'accesso possono essere relativamente bassi per una categoria selezionata di agenti. Nel caso

di una regola corrispondente alla produzione o al supporto di condizioni sistemiche, gli agenti locali hanno un vantaggio relativo, in quanto sono caratterizzati, come sappiamo, dal radicamento in una rete di nessi locali e legali locali. La condivisione di esperienze sociali quotidiane produce congiuntamente conoscenza e reputazione adatte alla riduzione dei costi di investimento in regole condivise a livello locale. La ricontrattazione opportunistica ha pure un beneficio ridotto, visto che essa può comportare l'esclusione dalla rete di nessi sociali e legali; quindi il costo opportunità della rinuncia alla ricontrattazione è ridotto.

Se il beneficio tende ad essere relativamente superiore per lo stesso insieme di agenti, il risultato è che i benefici netti individuali della regola aumentano, a parità di altre condizioni, all'avvicinarsi dell'agente a condizioni di radicamento locale.

Consuetudini e convenzioni che crescono e sono adattate specificamente entro il distretto, dando un'identità locale non descrittiva al funzionamento di mercati di fase e squadre, sono la base quasi automatica, organica, della realizzazione delle economie esterne distrettuali.

8. Governance locale dei beni pubblici specifici

La regolazione quasi automatica ha limiti nella rigidità: è difficile cambiare una convenzione, e ancor più una consuetudine. In effetti, fra le resistenze maggiori che si frappongono all'attività imprenditoriale di costruzione di nuovi mercati, vi sono quelle date da un blocco acquisito di consuetudini e convenzioni ormai desuete (Bianchi 1990). Si aggiunge poi la difficoltà di adattare consuetudini e convenzioni alla specificazione di dettagli ed eccezioni che in un sistema di produzione contemporaneo possono essere anche molto articolati; e, ancora, la difficoltà di regolare per consuetudine o convenzione l'offerta e la gestione di infrastrutture complesse.

Per costruire beni pubblici appropriati in qualità e tempo ci vuole spesso una regolazione consapevole, che però, per quanto già detto, non può semplicemente "calare dall'alto". Deve essere il risultato anche di consenso, partecipazione, azione collettiva che coinvolge gli agenti locali: le persone si mettono assieme, si scambiano conoscenze e fanno un programma per avere un certo risultato che li coinvolge.

E' un insieme di azioni guidate con scelte deliberate, immaginazione imprenditoriale, forza di carattere, capacità di oltrepassare un orizzonte strettamente individualista dell'organizzazione e delle sue finalità.

Marshall (1927, pp. 603-619) parla di "cooperazione costruttiva". Schmitz (1999) parla di *joint-action* per riferirsi in particolare alle azioni definite entro squadre di imprese o consorzi ed entro associazioni di rappresentanza. Bagnasco (1999, pp. 141-142), per mettere in rilievo la varietà di attori (pubblici e privati) e di livelli (territoriali, professionali, settoriali) parla di *governance*, per distinguerla dal governo di beni pubblici amministrato in forma di programmi e comandi di un'amministrazione pubblica separata. In particolare si tratta di *governance* locale. Potrebbero essere considerati vari aspetti, sui quali però qui sorvoliamo. Tali azioni sono legate al livello locale anche in termini più profondi: quello delle fonti dell'azione collettiva e pubblica per lo sviluppo locale.

9. Fattori e processi locali di sviluppo

Ciò che caratterizza un sistema "propriamente distrettuale" è il suo "radicamento" entro una località che è appunto un distretto industriale. Cerchiamo di precisare il significato di tale radicamento. Le due entità sono identificate, dualmente, dalla sovrapposizione dei nessi socio-culturali e istituzionali. I produttori del sistema (in gran parte) vivono nella località e questa è una società locale, dove si incrociano e si sedimentano esperienze famigliari, professionali, culturali, ricreative, di consumo, ambientali- paesaggistiche, civiche. I nessi del sistema produttivo sono immersi in tali relazioni sociali compatte, e viceversa il sistema di produzione è il centro non solo economico della società locale.

L'esperienza dei distretti industriali contemporanei suggerisce la possibilità di conformazioni "progressive" dei nessi socio-culturali e istituzionali locali. Tali conformazioni corrispondono a:

a) preferenze per rapporti economici su base fiduciaria entro il sistema, che si esprimono in una rete di relazioni di fiducia e di capitali di reputazione utilizzabili nelle relazioni di lavoro, fra imprese, nei rapporti collettivi;

- b) diffusione di preferenze per l'accumulazione di conoscenze produttive che si innestano o possono essere condivise entro l'insieme di conoscenze complementari che caratterizza il sistema;
- c) attitudini diffuse, e riconosciute in modo positivo, all'autonomia e all'imprenditorialità economica, pronte all'attivazione con risorse e competenze del sistema.

In presenza di tali conformazioni, i nessi socio-culturali e istituzionali costituiscono un fattore locale di sviluppo di sistemi di produzione distrettuali. Lo sono per due ragioni fondamentali. La prima è che essi hanno un'influenza diretta sui comportamenti degli agenti distrettuali e sulla regolazione quasi automatica delle economie esterne. La seconda ragione è che essi forniscono risorse regolative e cognitive di base anche per processi di riproduzione e variazione della divisione locale del lavoro (Becattini 2000). Di fatto si tratta di una serie di processi intrecciati, che possono essere illustrati in vario modo ed ordine. Consideriamo in quanto segue alcuni aspetti.

La realizzazione di economie esterne retroagisce positivamente sulle fonti delle stesse, e non solo perché i rendimenti differenziali favoriscono l'accumulazione di capitali di anticipazione. Infatti l'apprendimento e la creatività, anche nei termini parziali di adozione e adattamento di innovazioni di provenienza non locale, forniscono sistematicamente opportunità di allargamento e rinnovo della molteplicità locale delle specializzazioni.

La realizzazione di tali opportunità richiede l'iniziativa degli innovatori entro la popolazione differenziata degli imprenditori distrettuali, e si alimenta di capacità strategiche. Intanto si tratta di capacità di rapportare le conoscenze contestuali a conoscenze tecnico-scientifiche su materiali, su automazione di processi produttivi e logistici, su standard di qualità, su modi di aggancio a una domanda esterna di prodotti che è sollecitata a crescere. Ma ci vuole anche capacità di applicare le relazioni fiduciarie per sostenere lo sviluppo di nuove imprese e di nuove squadre. Nessi cognitivi e motivazionali radicati nel distretto e con una conformazione progressiva sostengono e orientano la realizzazione delle opportunità.

Una retroazione positiva e sistematica caratterizza quello che Giacomo Becattini intende, in diversi suoi scritti, col distretto "in buon assetto di marcia". Con qualche forzatura e astrazione, si

potrebbe anche pensare a un sentiero descrivibile dalle teorie della crescita endogena.

E' un sentiero che, marshallianamente, non fa salti. Ma i salti prima o poi arrivano, o meglio, si incontrano situazioni che forse sono meglio intese pensando all'uscita da un sentiero di sviluppo a regime, e all'eventualità di una transizione a nuovi equilibri che, anche quando definibili, sono fuori delle capacità di adattamento applicate normalmente dagli agenti distrettuali. Data per scontata la minaccia esterna alle capacità di adattamento distrettuali rappresentata da cambiamenti discontinui nei mercati di sbocco, in quelli di approvvigionamento, sulle frontiere tecnologiche, nella legislazione e regolamentazione statale, vi sono anche processi endogeni che accumulano tensioni e a un certo punto scatenano discontinuità⁹.

Si pone la questione delle forze in campo nella transizione. La transizione richiede un cambiamento guidato da una visione sistemica, cioè un blocco di variazioni coordinate a livello di sistema: investimenti e comportamenti che cambiano rapidamente il disegno stesso della struttura di specializzazioni e di beni pubblici specifici del distretto, e non solo la natura di alcune sue componenti. Un sistema ad elevato grado di decentralizzazione, posto di fronte a una discontinuità storica che richiede un tale blocco di cambiamenti, può incontrare qui la sua nemesi; oppure l'entrata in un sentiero con

9 Per esempio: A) Il successo dei prodotti del sistema in ambiti di mercato ristretti suggerisce l'opportunità dell'accesso a mercati più vasti e quindi di un cambiamento discontinuo della scala del sistema di produzione e dei potenziali realizzabili di economie esterne. L'opportunità provoca tensioni, che hanno sbocchi normalmente inefficaci entro le pratiche di adattamento normali nella popolazione di imprenditori distrettuali. B) La prevalenza di interessi produttivistici (eventualmente anche non locali) e l'incapacità di qualificare le attitudini cooperative e le capacità imprenditoriali diffuse, comporta lo scivolamento progressivo verso configurazioni ad alto costo ambientale e alta intensità di lavoro non qualificato e a buon mercato, in cui i potenziali di economie esterne distrettuali non possono né realizzarsi né svilupparsi. C) Una specializzazione dettagliata e prolungata in un processo produttivo favorisce lo sviluppo di routine produttive, che sostituiscono prima lavoro professionalizzato con lavoro non qualificato, e poi questo con macchine e strumenti automatici. L'importanza della conoscenza radicata nei contesti della produzione si riduce progressivamente. D) Ai precedenti si aggiungono i casi concreti in cui l'imprenditorialità incrementale o le rappresentanze politiche tradizionali manifestano delle carenze soggettive entro un sentiero che altrimenti sarebbe di equilibrio riproduttivo.

rendimenti progressivamente decrescenti che portano alla stazionarietà.

L'esperienza di distretti in transizione e le riflessioni sulle forme dell'azione collettiva suggeriscono però l'esistenza di forme di centralizzazione "transitoria", coerente alla transizione verso nuovi equilibri con economie esterne. Può trattarsi di un network comunitario di innovatori, in cui i destini del sistema di produzione si intrecciano strettamente con quelli della società locale e delle sue istituzioni. Oppure può essere un network di innovatori privati, in cui i progetti di imprenditori leader prevedono strategie di parziale accrescimento dimensionale, interno alle singole imprese o a squadre particolari, e la realizzazione esterna di attività specializzate il cui sviluppo richiede competenze dissimili da quelle controllate dai leader.

La disponibilità al momento giusto di capacità di leadership adeguate alla transizione verso un nuovo sentiero distrettuale (quando fattibile e sostenibile) non è assicurata, tuttavia non è neppure esclusa. Vi è qui in gioco anche una variabile di "soggettività politica", resa più cruciale dall'incertezza sull'identificazione di interventi sistemici, che cresce con la transizione.

10. Molteplicità di sentieri di sviluppo locale e territori fiorentini

Il sistema di produzione che, radicato in un distretto industriale, ne caratterizza il motore economico offre manifestazioni evidenti dello sviluppo e dell'organizzazione della divisione del lavoro in una popolazione di produttori relativamente indipendenti. Le manifestazioni, però, non sono solo entro i distretti. Intanto, sistemi di produzione con caratteri di organizzazione simile si trovano anche in sistemi locali di tipo non distrettuale (Becattini *et al.* 2003). Poi i sistemi di produzione con economie esterne possono anche avere scala trans-locale (Salais e Storper 1992).

Consideriamo, innanzitutto, il caso di un sistema di produzione con economie esterne radicato in una località industriale dove abbia un ruolo importante anche la grande impresa, oppure in una città metropolitana, oppure in un sistema rurale-turistico-artigianale. Volendo interpretare i sentieri di sviluppo di tali località si potrà

seguire una regola della ragione: rintracciare i segni della presenza e della combinazione di logiche di sviluppo distrettuale con logiche socio-economiche differenti, e cercare su questa base di costruire scenari credibili. A livello più profondo troviamo che il significato stesso di logica distrettuale va usato con cautela. Nel caso ideal-tipico del sistema di produzione distrettuale, i nessi socio-economico e istituzionali a cui è ancorato il sistema di produzione definiscono in larga parte anche la società locale (cioè la località tout court), e viceversa. Si può ipotizzare che alla sovrapposizione sia legata almeno in parte la conformazione cooperativa dei nessi locali e la loro forza come fattori di produttività e sviluppo. Fuori dell'idealtipo, e certo in casi come quelli richiamati prima, la compresenza nella località di nessi cognitivi e motivazionali di varia provenienza e appartenenza, non garantisce una pari conservazione della forza dei fattori locali. Peraltro la maggiore frammentazione fornisce al sistema una maggiore reattività automatica alle congiunture globali.

Questa complessità di forme territoriale è evidente nei territori della provincia di Firenze, a cominciare da quelle dell'area propriamente fiorentina. Consideriamo una lista di fattori locali qui rilevanti. Al primo posto indichiamo quello che può essere considerato il cardine essenziale per le leve competitive durature dell'area fiorentina, su cui poi si basano rapporti non banali né effimeri con la Toscana centrale dei distretti.

- a) Il patrimonio storico – artistico – monumentale - paesaggistico fiorentino, che è un fattore locale certo poco trasferibile, è al centro di una rete di relazioni, immediate con le attività turistiche, ma importanti anche (direttamente, o indirettamente, per esempio per il tramite del turismo) con l'artigianato tradizionale, con i servizi al consumatore e tradizionali, con il tessuto di istituzioni culturali e con varie facoltà universitarie, con un insieme variegato di servizi alle imprese, ed infine con attività industriali sia dell'area (ricordiamo, a questo proposito, anche le relazioni con le attività agricole e alimentari dei Chianti fiorentini e del Mugello), sia dei distretti industriali vicini (per esempio Prato expo), per gli effetti immagine e attrazione.
- b) L'acculturazione “meccanica”, sedimentata a Firenze da lunga data, oggi trova riscontro in una specie di quadrilatero, fra alcune

facoltà universitarie, poli di grande impresa meccanica, un insieme di piccole imprese ad “alta tecnologia”, istituti tecnici secondari e di specializzazione. Nell’area vasta, la relazione di questo pool di risorse con lo sviluppo e l’integrazione di conoscenze codificate appropriate alle necessità dei distretti della Toscana centrale costituisce per ora una potenzialità interessante.

- c) Date le tendenze sui mercati esterni, le leve competitive durature dei distretti industriali della Toscana centrale continuano però a basarsi, in primo luogo, su patrimoni di conoscenze produttive contestuali focalizzate e di attitudini commerciali e imprenditoriali condivise localmente. L’estensione dell’area di influenza delle industrie localizzate distrettuali entro le “periferie” del sistema urbano fiorentino allarga la rete delle interdipendenze territorialmente radicate entro la Toscana centrale.

La seconda questione riguarda la scala trans-locale. La sovrapposizione fra piano produttivo e piano sociale che troviamo in un distretto "compatto" suggerisce una separazione analitica: fra l’esistenza di nessi socio-culturali e istituzionali entro il distretto, e le generiche relazioni di scambio di mercato che legano il distretto all'esterno. Tuttavia i fenomeni sociali non mostrano questo tipo di discontinuità, come Marshall stesso indica. I singoli sistemi locali sono connessi ad altri sistemi locali e a sistemi di livello territoriale superiore (per esempio regioni, nazioni) per mezzo di organizzazioni trans-locali, che inglobano mercati, che li sostituiscono, che li sostengono. Parte dell’organizzazione trans-locale è interna a singole imprese, parte è espressione dell’articolazione dei livelli di governo e delle loro politiche, parte è l’espressione di sistemi di produzione con imprese specializzate locali e trans-locali¹⁰.

10 Un esempio di questi ultimi ce lo fornisce ancora Marshall quando parla di nazioni economiche o della regione industriale del Lancashire. Altri esempi sono certo le industrie delle grandi reti nazionali e internazionali (energia, telecomunicazioni, trasporti, ecc.), quando hanno la possibilità di svilupparsi fuori della morsa di monopoli pubblici o privati (l’idealtipo è Internet). Tali sistemi di produzione possono incorporare economie esterne con propri beni pubblici specifici. I nessi socio-economici e istituzionali sottostanti sono naturalmente meno radicati nell’esperienza quotidiana di vita e lavoro di gruppi umani stabili, e più nello sviluppo dei corpi professionali, della pubblica opinione e del consenso ideologico, come per esempio nei grandi stati nazionali

11. Prospettive attuali dei sistemi manifatturieri fiorentini e toscani

Si è ricordato più sopra che i distretti industriali cambiano. Nel corso del tempo ci sono dei luoghi che assumono la forma distrettuale, mentre altri la perdono. Più in generale, i processi evolutivi tipici dei distretti (il progresso locale della divisione del lavoro tra le imprese, il progresso delle opportunità di lavoro qualificato, l'innovazione diffusa e radicata nel luogo, e così via) si trovano anche fuori da condizioni propriamente di distretto industriale, e sicuramente si trovano fuori dei casi compresi nella lista dei dodici distretti battezzati dalla Regione Toscana. Si può ricordare, rispetto a questo fatto, l'esempio della nautica, ma si potrebbe, in parte, fare anche l'esempio della pelletteria dell'area fiorentina e altri esempi ancora.

In questi casi i sistemi di produzione hanno in parte caratteristiche distrettuali, insieme ad altre caratteristiche. Ad esempio nella nautica e nella pelletteria fiorentina vi è la presenza di imprese maggiori, che hanno un ruolo guida accentuato.

Un ragionamento complessivo sull'andamento dei sistemi di produzione manifatturieri a carattere distrettuale, deve tener conto di ambedue le realtà, cioè sia quelle riconducibili a distretti in senso stretto, sia quelle che si trovano fuori di distretti in senso stretto.

Che si ragioni di un distretto, oppure in condizioni non propriamente distrettuali, il luogo, la società locale non è un aspetto irrilevante: il sistema di produzione può anche estendersi, estendersi a scala regionale, avere delle estensioni a scala internazionale. E' utile considerare queste estensioni per i problemi di governo che pongono, però la società locale, dove si incontrano e si incrociano quotidianamente le esperienze dei lavoratori, delle famiglie, delle imprese, dei rappresentanti delle istituzioni, è sempre un punto di riferimento importante, non solo per la vita delle persone, ma direi anche per l'azione delle associazioni e dei rappresentanti dei lavoratori.

al centro delle riflessioni di Marshall sulle tendenze industriali di inizio Novecento.

Concentriamoci ora su un punto di stretta attualità. Quali sono le prospettive della concorrenza internazionale che i distretti toscani si trovano a dover affrontare, e alcuni elementi di variazione e prospettiva su quello che si può fare, su cosa si può immaginare in termini di adattamento nella struttura dei distretti in Toscana.

Sappiamo tutti della crescita della diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della maggiore velocità di incorporazione di queste tecnologie da parte delle medie e grandi imprese, soprattutto multinazionali, della capacità, attraverso questa incorporazione, da parte delle imprese di gestire filiere a scala internazionale, di fare delocalizzazione, di spostare il lavoro dai nostri luoghi ad altri luoghi lontani, di mettere in concorrenza luoghi diversi coi relativi sistemi produttivi.

Non solo, siamo anche ben consapevoli della crescita impetuosa di nuovi bacini di capitale umano e di capacità tecniche in paesi ad alto potenziale demografico, come la Cina, l'India e così via.

Questi due processi, il primo la capacità di sviluppo della gestione di filiere a scala internazionale, e il secondo la crescita di bacini di capitale umano in paesi ad alto potenziale demografico, si sono incrociati negli ultimi dieci - venti anni, e hanno dato luogo a una concorrenza fortissima verso le sedi industriali tradizionali, così come si sono formate in Europa e in Italia in particolare nella seconda metà del Novecento, e conseguentemente anche verso i nostri distretti industriali.

La concorrenza ha colpito, in una prima fase, le parti più standard, di minore qualità dei lavori delle attività svolte, in particolare nei distretti industriali italiani e toscani. La conseguenza è stata la chiusura di molte piccole imprese, e quindi la riduzione di opportunità di lavoro operaio dipendente di vario tipo, soprattutto nei lavori meno qualificati. Variazioni sul tema sono le nuove industrie che si sono sviluppate nei nostri distretti e nelle nostre città sulla base di imprenditorialità e lavoro immigrato.

Questa prima fase sembrerebbe oggi quasi esaurita: quello che c'era da ridurre nel lavoro, nell'artigianato e nel manifatturiero toscano a minore qualificazione si è ridotto, a fronte delle capacità concorrenziali e del lavoro che vengono dalle nazioni industriali emergenti. Il problema è però che nelle regioni a più alta industrializzazione della Cina e dell'India i sistemi produttivi non stanno fermi: non si fermano ai lavori più dequalificati, incorporano

continuamente tecnologia dall'estero, immettono formazione di capitale umano dall'interno, e sviluppano capacità distrettuali.

In una delle regioni a più alta industrializzazione della Cina, nel sud della nazione, dietro ad Hong Kong, una ricerca che è stata condotta recentemente ha contato una cinquantina di aree specializzate che hanno potenziali caratteristiche distrettuali, all'interno ad un gruppo più ampio dove ci sono anche aree dominate prevalentemente dalle multinazionali (Di Tommaso Bellandi 2006).

Da queste zone verrà un'altra ondata di concorrenza, che colpirà questa volta il cuore delle produzioni distrettuali, cioè quello della qualità media e medio-alta. Il colpo sarà pesantissimo, ovviamente se non si adottano contromisure adeguate. Una via di reazione coerente alla natura dei processi distrettuali è la combinazione delle capacità di innovazione diffusa e di lavoro di qualità, con nuove capacità di fare internazionalizzazione.

12. Internazionalizzazione e innovazione

Cosa significa internazionalizzazione? In primo luogo significa fare scambi internazionali, ma poi anche investire in dimensione internazionale: investire sia in capacità produttive, sia in capacità commerciali e di relazioni di fornitura e culturali, come anche promuovere e selezionare investimenti anche comuni di imprese internazionali nei nostri distretti.

C'è una forma di internazionalizzazione che fa parte della concorrenza che i distretti subiscono, e che fa male, cioè la pura e semplice delocalizzazione: il trasferimento di attività lavorative alla ricerca di costi del lavoro più bassi, e di varie facilitazioni per la singola impresa, senza creazione di nuove opportunità di buon lavoro e di reddito nel distretto di partenza. Altra forma che fa male è l'acquisizione predatoria di buone imprese dei nostri distretti da parte di imprese esterne.

Esistono anche forme potenzialmente positive per le sorti dei nostri distretti e per il lavoro nei distretti. Si tratta di una internazionalizzazione di tipo distrettuale, cioè guidata da rapporti di rete e aggregazione tra le imprese, che è aiutata dalle istituzioni e dalle associazioni, su cui si costruiscono opportunità di nuova divisione del lavoro fra le aree.

Per esempio, l'associazione conciatori di Santa Croce sull'Arno da anni porta le imprese in giro per il mondo a trovare opportunità (fra l'altro le ha portate in Cina con varie missioni esplorative, anche accompagnate dalla Regione Toscana) e hanno cominciato a fare scambi non di pelle, ma di altre cose. Infatti ai cinesi di alcune aree calzaturiere molto inquinate interessava capire qualcosa sulla depurazione, su come si fa depurazione, su come si fa disinquinamento, trattamento delle acque e così via. Per questo motivo è stato fatto un accordo per portare tecnologie utili a creare impianti di disinquinamento in queste aree. Sono stati costruiti gli impianti con la collaborazione di alcune ditte cinesi e poi, sulla base dell'accordo, hanno iniziato a discutere della possibilità di trattare su base continuativa la fornitura di pelli di Santa Croce, di buona qualità, da esportare in questi distretti calzaturieri, per fare scarpe *made in China* di buona qualità per i segmenti crescenti di domanda proveniente da cinesi benestanti. Si intuiscono i vantaggi provenienti da accordi del genere, con prospettive di entrata su mercati in vorticosa crescita, come quelli cinese. Questo processo si è purtroppo arrestato per problemi, sembra, che riguardano i flussi finanziari internazionali.

Non è solo il fatto in sé che è interessante, ma anche la logica di un'operazione di questo tipo: una logica in cui c'è la strategia imprenditoriale, ma c'è anche il supporto delle istituzioni e in cui si creano, per così dire, beni pubblici trans-locali, fra i luoghi (Di Tommaso e Bellandi 2006).

Riprendiamo infine un'osservazione precedente. Per fare internazionalizzazione, comunque, occorre una capacità rafforzata di fare innovazione nei nostri luoghi. In effetti, se ci muoviamo lentamente, mentre le capacità delle aree emergenti vanno avanti rapidamente, anche se abbiamo buoni rapporti, a un certo punto loro faranno innovazione e qualità per conto loro, lasciandoci indietro o ai margini. Dove fare leva per un maggiore dinamismo della produttività e dell'innovazione?

Per quanto riguarda le strategie interne ai distretti e ai sistemi di PMI, vi sono almeno due indirizzi collegati. Un indirizzo è il mantenimento e l'arricchimento di capacità di realizzare e gestire alcuni degli aspetti immateriali di prodotti non solo di fascia alta ma anche di fascia media, quindi su quantità elevate. Tali aspetti, oltre ai servizi pre e post vendita di certificazione della qualità, di logistica,

ecc., comprendono il design, la certificazione ambientale ed etica, la tracciabilità, la brevettazione, la logistica e il collocamento del prodotto nell'immaginario dei compratori finali¹¹.

Un altro indirizzo sta nel mantenimento e arricchimento di capacità di controllare entro il sistema di produzione locale almeno parte del contenuto materiale del prodotto, le sue doti tecniche, i processi produttivi e i materiali che vi stanno a monte. Ciò vuol dire sia capacità artigiane, sia capacità di ricerca e sviluppo applicate (come nei sistemi ad alta innovazione), sia capacità di accesso ai materiali pregiati.

La forza della reazione aumenta se i due indirizzi sono intrecciati in modo coerente. Il collegamento è a doppio senso: a) attività industriali e artigiane concentrate su alcune delle parti più sofisticate della produzione sono il laboratorio per l'evoluzione delle capacità sugli aspetti immateriali; b) senza il controllo di alcuni degli aspetti immateriali, capacità industriali e artigiane anche di altissimo livello sono condannate al ridimensionamento se non all'asfissia. E naturalmente, quando si parla di capacità di controllo dei contenuti materiali un ruolo di rilievo è anche giocato dalle industrie di beni e servizi strumentali specifici.

13. Per concludere

L'intreccio coerente richiede un supporto consapevole di beni pubblici specifici. In primo luogo, oggi, nei luoghi dell'industria italiana, la riproduzione e la qualificazione della cultura del fare, del fare in squadra e del creare, con le professionalità tecniche e artigiane connesse, sono meno garantite che nel passato, anche indipendentemente da concorrenze sleali: ci vogliono investimenti appositi, sia pubblici che privati. Ma ci vuole anche, finalmente, un

¹¹ Per esempio per i distretti meridionali, che più di quelli del centro nord risentono della sfida cinese sui prodotti standard, le capacità manifatturiere andrebbero valorizzate insieme a funzioni di centralità logistica nel Mediterraneo, a tradizioni alimentari e turistiche, e a capacità di ricerca e sviluppo legate alle Università e alla disponibilità di numeri elevati di giovani laureati. Ci vuole un'architettura di beni pubblici adeguati, che facilitino la comunicazione, la progettualità, la divisione del lavoro, fra aree del grande ambito euro mediterraneo, con la sua straordinaria riserva di varietà.

balzo in avanti decisivo nella capacità di confronto dei nostri tradizionali punti di forza (patrimonio artistico e artigiano, culturale e paesaggistico, del vivere civile, tradizioni manifatturiere e di design nei prodotti per la persona e la casa e nella meccanica leggera), con tecnologie di ultima generazione, come la mecatronica, l'optoelettronica, le biotecnologie, ecc.. Fra l'altro, come le vicende delle industrie di macchine strumentali nei distretti mostrano, è una strada che offre possibilità di diramazione e articolazione delle attività e dei prodotti di punta dei nostri sistemi, non solo entro ma anche attorno, e non sempre vicino, al cuore dei beni per la persona e per la casa. L'articolazione settoriale acquisita non è un dato immutabile, i confini settoriali tradizionali possono e devono essere superati sotto la spinta dell'innovazione, anche quando questa evolva da conoscenza radicate in luoghi dell'industria.

In secondo luogo, vanno rafforzati gli investimenti in marchi di origine territoriale che, combinandosi in vari modi con quelli aziendali, aiutano a ridurre l'uso opportunistico del patrimonio da parte di imprese che non hanno diritti su tale patrimonio. Il tema del marchio *made in Italy* è stato molto dibattuto nel periodo recente proprio in connessione all'esigenza di difesa dalle imitazioni e falsi provenienti dalla Cina. Ma la protezione dalla concorrenza al ribasso che viene da dentro le mura, e che proprio da un marchio generale può trarre rendimenti immeritati, non è assicurata da un marchio *made in Italy*, né a maggior ragione da un marchio *made in Europe*. Allora gli investimenti appropriati in qualità e professionalità vanno accompagnati da un ricorso maggiore ai brevetti internazionali e da certificazioni volontarie complementari, di qualità tecnica, ambientale ed etica, per i siti produttivi, le organizzazioni aziendali, se non anche a livello di distretto (per esempio entro Emas 2 ci può essere qualcosa di simile a una certificazione ambientale di distretto).

I nostri distretti hanno tradizionalmente buone capacità innovative diffuse, ma, per certi aspetti, le capacità all'interno del singolo distretto possono non bastare. Una prospettiva almeno regionale, da sistema regionale di innovazione, aiuterebbe. Tuttavia tale prospettiva può avere interpretazioni diverse, e anche contrastanti, nelle politiche pubbliche, associative, sindacali. Ricordo, da una parte, la prospettiva che fa centro sulle aree urbane maggiori, vedendovi i luoghi esclusivi dell'innovazione che conta, coi distretti

destinati a perdere terreno. Dall'altra, vi è la prospettiva di un sistema in cui vi sono anche importanti relazioni complementari fra città maggiori e distretti.

C'è un'esperienza importante, nel passato recente dei nostri sistemi distrettuali, che sembrerebbe incoraggiare la seconda interpretazione. Il sistema fieristico che abbiamo in Italia non si è sviluppato casualmente, ma si è adattato alle specificità italiane. In particolare, per molte produzioni del *made in Italy*, si è adattato ai distretti industriali italiani. Questo sistema fieristico, in parte, ha le sue basi dentro i distretti industriali più forti (in Toscana, per esempio, Prato, Arezzo e così via). Poi, per le manifestazioni di maggior contenuto innovativo e che hanno la funzione di *market making* (cioè di dare la tendenza al mercato, di costruirlo), ci vogliono funzioni particolarmente sofisticate, e anche una certa immagine e attrattività internazionale globale. Queste condizioni difficilmente stanno entro il singolo distretto, ma si trovano in città come Firenze, Bologna, Milano, Venezia e Verona, e così via. Anche se non sono state governate in maniera consapevole e pianificata dalle istituzioni, queste relazioni si sono sviluppate e hanno avuto successo. E i successi del *made in Italy* degli anni ottanta e novanta riflettono, in parte, anche il supporto efficace di questi servizi.

A parere di chi scrive, una logica simile può essere e andrebbe applicata all'innovazione, per dare maggiore spessore alle relazioni con la ricerca, che si fa nelle università e in altri centri di ricerca, e per fornire maggior supporto, maggiore spinta agli investimenti in innovazione dentro le imprese distrettuali.

Riferimenti bibliografici

- Arrighetti A. e Seravalli G. 1999 (a cura di) *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
- Bagnasco A. 1988 *La costruzione sociale del mercato: studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bagnasco A. 1999 *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini G. 1979 Dal 'settore' industriale al 'distretto' industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale, in *Rivista di economia e politica industriale*, n. 1, pp. 7-21.
- Becattini G. 2000 *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Becattini G. e Bellandi M. 2007 *Forti Pigmei e piccoli Vatussi: considerazioni sull'industria italiana*, in G. Becattini, *Il calabrone Italia. Ricerche e ragionamenti sulla peculiarità economica italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G., Sforzi F. 2003 *From industrial districts to local development. An itinerary of research*, Cheltenham, Edward Elgar
- Bellandi M. 2003 *Mercati, industrie e luoghi di piccola e di grande imprese*, Bologna, Il Mulino.
- Bellandi M. e Russo M. 1994 (a cura di) *Distretto industriale e cambiamento economico locale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bianchi P. 1990 *Concorrenza dinamica, distretti industriali e interventi locali*, in Martellato D. e Sforzi F. (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Aisre, Milano, F. Angeli, pp. 427-440.
- Bianchi P. e S. Labory 2007 (a cura di) *International Handbook of Industrial Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Brusco S. 1995 *Local productive systems and new industrial policy in Italy*, in Bagnasco A. e Sabel C. 1995 (a cura di), *Small and Medium-Size Enterprises*, London, Pinter.
- Brusco S. e Paba S. 1997 *Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta*, in Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Progetti Donzelli.
- Di Tommaso M. R. e Bellandi M. 2006 (a cura di) *Il Fiume delle Perle. Città industriali specializzate in Cina e sfida al made in Italy*, Torino, Rosenberg & Sellier

- Garofoli G. 1983 (a cura di) Industrializzazione diffusa in Lombardia, Irer, Milano, Angeli.
- IRPET 1975 Lo sviluppo economico della Toscana, (a cura di G.Becattini) Firenze, Le Monnier
- Istat 1997 I sistemi locali del lavoro 1991, (a cura di F. Sforzi), collana Argomenti, n.10
- Jacobs J. 1970 The Economy of Cities, Vintage Books, New York.
- Marshall A. 1920 Principles of economics, (VIII ed., I ed. 1890), Macmillan, London (trad.it. Principi di Economia, UTET, Torino, 1972).
- Marshall A. 1927 Industry and Trade (ristampa sulla III ed. del 1920, I ed.1919), Macmillan, London.
- Piore M. Sabel C. 1987 Le due vie dello sviluppo economico, Bari, Laterza (prima edizione inglese 1984).
- Porter M. E. 1998 On Competition, Boston, Harvard Business School Press.
- Salais R. and Storper M. 1992 The Four 'Worlds' of Contemporary Industry, in Cambridge Journal of Economics, no. 16, pp. 169-193.
- Schmitz H. 1999 Collective Efficiency and Increasing Returns, in Cambridge Journal of Economics, no. 23, pp. 465-483.
- Tani P. 1987 La decomponibilità del processo produttivo, in Becattini (1987) pp. 69-92.

Capitolo Secondo: Amministrazione locale e sviluppo del territorio *

“I difetti e le debolezze di un sistema democratico si scorgono senza fatica e si dimostrano con fatti evidenti, mentre la sua benefica influenza si esercita insensibilmente e quasi occultamente.”

Alexis de Tocqueville
La democrazia in America.

* Redatto da Erik Longo, Ricercatore di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata sotto la supervisione del prof. Andrea Simoncini, ordinario di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Firenze.

1. Premessa

La riforma costituzionale del 2001 ha modificato completamente il sistema di distribuzione dei poteri normativi ed amministrativi tra Stato, regioni ed enti locali, introducendo per la prima volta un criterio simile a quello usato nelle forme di governo federali¹²; l'attribuzione delle competenze amministrative è inoltre ora basata sui principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

Una delle novità principali è la nuova formulazione dell'art. 114, comma 1, nel quale tutti gli enti territoriali sono stati collocati su un piano costituzionale identico: ognuno costituisce una parte della Repubblica e contribuisce attraverso le proprie funzioni alla realizzazione dei compiti indicati nella prima Parte della Costituzione.

Di fronte a questi notevoli cambiamenti vale la pena interrogarsi su quali siano gli effetti delle nuove norme costituzionali sull'assetto dell'amministrazione locale e, più in particolare, sulla capacità di questa ultima di essere un attore fondamentale dello sviluppo del territorio.

L'esame si baserà su una ricostruzione della definizione dei termini "territorio", "amministrazione locale" e "sviluppo". Come emerge già dalle prime battute ci concentreremo principalmente sull'analisi delle norme costituzionali per identificare quali sono i cambiamenti recenti che hanno investito il ruolo dell'amministrazione locale.

2. Il "territorio"

Dei tre principali lemmi usati nel titolo del saggio, quello che in apparenza richiede un minore sforzo definitorio è certamente il termine "territorio": con esso si è soliti individuare uno spazio fisico-geografico delimitato con caratteristiche omogenee, che circoscrive fisicamente la sfera di competenza politica di un ente¹³. Da un punto

12 In base al quale sono enumerate solo le competenze dello Stato centrale e sono individuate in via residuale quelle degli Stati membri.

13 Il principio della territorialità si intende come preclusione della possibilità che un ente pubblico assuma, in via normale, determinazioni aventi efficacia nel

di vista giuridico il territorio è anche identificabile come il luogo in cui si sviluppa la personalità umana ed in cui è possibile esercitare poteri giuridici necessari per soddisfare diritti soggettivi individuali e interessi generali della collettività stanziata¹⁴.

Se si guarda alle caratteristiche proprie degli enti locali territoriali, si nota che vi è stretta connessione tra il territorio di riferimento e gli appartenenti all'ente (comunità)¹⁵: questi sono, infatti, identificabili in coloro che, per il mero fatto dello stanziamento, si trovano a contatto diretto con l'ente. Sotto il profilo sostanziale, infatti, gli enti territoriali sono "enti esponenziali della collettività stanziata sul loro territorio; sono cioè esponenti di un gruppo il cui criterio di coesione è dato dal luogo ove si svolge la vita dei suoi membri"¹⁶.

L'importanza di questa specificazione si comprende bene se si guarda ai destinatari dei provvedimenti e dei servizi degli enti territoriali: da un lato, persone fisiche che hanno un legame giuridico di tipo amministrativo più stretto con il territorio, come può essere la categoria dei residenti, o un legame giuridico più debole, come quello di coloro che in modo non occasionale si trovano in un determinato luogo e che perciò vi dimorano oppure vi si recano per motivi di lavoro; dall'altro, soggetti appartenenti alla categoria delle persone giuridiche che sono legate in modo stabile ad un territorio (come un

territorio di un ente diverso. Si deve dare conto che oggi il concetto della territorialità è quanto mai in crisi per l'attitudine delle norme, avulse da un luogo geografico di riferimento, a determinare esse stesse la dimensione della propria validità. Su questi aspetti v. le suggestive pagine di Natalino Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, Laterza, 2001 e il saggio di Sabino Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, «Riv. trim di dir. pubbl.», 2, 2002, pp. 323 e ss.

14 Per la nozione di territorio come oggetto di situazioni giuridiche cfr. Beniamino Caravita di Toritto, *Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1994, p. 3.

15 Le teorie più risalenti mettono in rilievo come il territorio sia un elemento costitutivo dell'ente territoriale o, comunque, un presupposto in assenza del quale l'ente territoriale non potrebbe neppure esistere. Tra tutti cfr. Livio Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, «Riv. trim di dir. pubbl.», 3, 1961, pp. 607 e ss.

16 V. Franco Gaetano Scoca, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, in G. Pericu L. Mazarroli, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi Editore, 2001, p. 561. La connessione tra ente e comunità è riassumibile nel concetto di rappresentatività, dato che l'ente territoriale è rappresentativo della comunità in esso insediata.

ente pubblico o un soggetto imprenditoriale) o che su di esso svolgono una parte delle proprie attività (imprenditore che nel territorio abbia una sede secondaria dell'impresa).¹⁷

Nel diritto positivo, perciò, la nozione di territorio si esprime non in un unico modo, ma in modi diversi¹⁸. Essa allude al medesimo tempo sia ad un elemento materiale, una *res*, ossia lo spazio fisico, che all'ambito della potestà dell'ente ed anche alla sfera dei rapporti giuridici delle persone in esso stanziate¹⁹. Il territorio, dunque, è una espressione "polisensa"²⁰, che deve fare i conti con la complessità delle comunità che insistono su di esso e soprattutto suo collegamento a più realtà istituzionali. Il quartiere, ad esempio, è territorio di un comune, ma anche di una provincia, di una regione, e così via. La medesima porzione di territorio, infatti, esprime il principio di individuazione della collettività rispetto alla quale si presentano come rappresentative non una sola amministrazione autonoma ma più amministrazioni autonome. Il cittadino del Comune è anche cittadino della Città metropolitana, della Provincia e della Regione (oltre che naturalmente dello Stato) nel cui ambito territoriale è insediato.

Se dunque sono molti gli interessi che convergono su un territorio, tanti sono anche gli attori istituzionali alla cui cura questi sono affidati²¹.

17 Queste indicazioni non stanno a giustificare la possibilità di una competenza extraterritoriale dell'ente locale, ma solo a dimostrare che se consideriamo il territorio non solo come elemento identificativo dell'ente ma anche come fondamento giuridico dell'appartenenza occorre dare a questa nozione un valore diverso. Per una considerazione molto simile cfr. Giorgio Cugurra, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, «Dir. amm.», 1, 2003, pp. 195 e ss.

18 Coglie in modo molto dettagliato le manifestazioni questo valore del territorio Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., pp. 607 e ss.

19 Per una considerazione più avanzata dei diritti che derivano dall'appartenenza al territorio cfr. Roberto Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, «Dir. amm.», 1, 2004, pp. 201 e ss.

20 Come ha ricordato Giovanni Martini, *Il potere di governo del territorio*, in Luciano Vandelli, Alessandra Pioggia (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 152.

21 Il caso più interessante in cui si può analizzare il valore dell'esercizio di diverse funzioni amministrative gravanti su un medesimo territorio è certamente quello delle potestà legate al governo del territorio. Su questi aspetti si rinvia a

Il territorio rileva, inoltre, in modo assai diverso se ci si pone il problema del rapporto fra i vari enti che insistono sulla medesima porzione di territorio.

Considerando i rapporti fra l'amministrazione autonoma e le amministrazioni consimili, il territorio individua il limite al di là del quale l'ente non può normalmente disporre. Se invece ci si pone il problema del rapporto fra enti di natura diversa, rispetto ai quali la medesima porzione di territorio esprime un elemento costitutivo, è evidente che tale rapporto non può essere ricostruito in termini di "alternatività" spaziale bensì di autonomia reciproca e di necessaria collaborazione, dando rilievo non tanto al luogo della funzione esercitata quanto al contenuto di tale funzione e alla coincidenza dell'ambito territoriale di riferimento²².

3. L' "amministrazione locale"

Ben più difficile e complesso è individuare una definizione di "amministrazione locale".

In via generale possiamo usare la nozione di amministrazione locale almeno in tre modi:

- come l'insieme degli apparati amministrativi organizzativi che fanno capo agli enti pubblici locali;
- come sinonimo degli enti pubblici locali stessi;
- come un concetto composto che raggruppa tanto l'amministrazione burocratica del primo significato quanto l'insieme vasto dei soggetti che attraverso l'uso di poteri pubblicistici provvedono alla cura di interessi generali delle collettività locali per il tramite sia di poteri autoritativi sia della produzione di beni e servizi.

Oltre a questi criteri vi è un modo più semplice per indicare l'amministrazione locale, ed è quello di distinguerla (e anche contrapporla) dalla (alla) amministrazione statale. Tale visione ha

Giulia Milo, *Il potere di governo del territorio: principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005, p. XI.

22 Cfr. Cugurra, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, cit., p. 2534.

radici molto antiche ed è stata certamente decisiva nel momento in cui tali amministrazioni sono sorte: essa affonda nei rilievi che già all'inizio del secolo scorso venivano portati a giustificazione dell'impossibilità di riconoscere solo allo stato il potere di curare gli interessi generali e della conseguente necessità di rafforzare l'autonomia politica dei comuni e delle province - a tutto vantaggio degli interessi dei cittadini e delle collettività²³ - piuttosto che caratterizzare tali enti solo come "ausiliari" dello stato²⁴.

Ne discende che la caratteristica maggiormente qualificante l'amministrazione locale è certamente il suo nesso stretto (la sua prossimità) con la realtà sociale prima ancora che con l'organizzazione del governo²⁵.

4. Le norme costituzionali sull'amministrazione nel rinnovato quadro costituzionale

L'esigenza di trasformazione dell'amministrazione da mera funzione dell'organizzazione statale a funzione dell'organizzazione politico-sociale locale trova uno specifico fondamento nella Costituzione repubblicana. Nel testo costituzionale, infatti, sono individuati non solo le caratteristiche fondamentali di organizzazione dei poteri (e perciò anche degli enti locali), ma soprattutto le finalità comuni dell'azione di questi. In questo quadro l'azione politico-amministrativa degli enti locali non può non considerarsi orientata alla realizzazione di quelle determinate condizioni di vita della persona e della collettività che la Costituzione indica²⁶.

23 Cfr. Franco Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.

24 Per una caratterizzazione del modello autarchico di amministrazione pubblica che finiva per ricomprendere le amministrazioni locali nell'amministrazione statale, marcando solo qualche differenza di tipo organizzativo, v. Sabino Cassese, *Autarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959.

25 In dottrina si parla, infatti, di "amministrazione comunitaria". Cfr. Giorgio Berti, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1969, pp. 122 e ss.

26 Interessante quanto nota a tale proposito Giorgio Pastori, *Considerazioni introduttive*, in *Centro studi amministrativi della Provincia di Como* (a cura di), *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*, Milano,

Con queste prime indicazioni abbiamo solo tracciato la rotta, ma non abbiamo ancora definito con precisione quali sono i criteri con cui si individua l'amministrazione locale e soprattutto le funzioni e le prerogative di essa.

Per aiutarci in questo lavoro, perciò, partiremo dall'esame delle norme che la nostra Costituzione dedica a fissare i principi e le regole riguardanti l'amministrazione locale.

4.1. L'art. 5 della Costituzione

La prima previsione in materia di amministrazione che la Carta costituzionale contiene è prevista nell'art. 5, laddove si legge che:

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'art. 5, come è spesso ricordato, rappresenta il vertice del principio autonomistico nella nostra Costituzione ed il primo riconoscimento di due altri importanti principi, quello di unità e di decentramento dell'amministrazione²⁷.

Giuffrè, 1996, p. 14, affermando che “l'azione del governo e dell'amministrazione locale appare configurarsi non solo come manifestazione di autonomia, ma (...) anche come momento strumentale al perseguimento di quei fini, di quei valori comuni a tutto l'ordinamento (e spettano formanti oggetto di diritti individuali da godere in condizioni di eguaglianza).

²⁷ Autonomia e decentramento sono due concetti spesso tenuti distinti. Mentre nel primo è stato riconosciuto di esprimere una capacità propria di governo delle singole collettività territoriali, col secondo si indica la devoluzione di funzioni di carattere decisionale all'interno della stessa organizzazione o sistema organizzativo. Al di là delle distinzioni non si può non riconoscere che dal testo costituzionale deriva un modo differente di intendere il decentramento amministrativo rispetto al passato, che tende ad allontanare questo concetto da quello di “autarchia”. Su tali aspetti cfr. Gian Candido De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 57 e 58.

Nell'affermare che la Repubblica "riconosce e promuove" le autonomie locali, l'art. 5 prende atto che le autonomie sono preesistenti rispetto alla Costituzione e attribuisce all'ordinamento della Repubblica il "compito attivo" nella difesa del principio del "pluralismo autonomista territoriale" come principio essenziale per il nostro sistema democratico e dell'intero disegno costituzionale²⁸.

L'affermazione di questi importanti principi ha insieme un forte valore programmatico, che si esprime essenzialmente con l'uso della formula "promuovere"²⁹, ma anche un'importante valenza organizzativa, che si esprime soprattutto nell'inserimento della regola del decentramento amministrativo.

La valorizzazione dell'autonomia locale nella Costituzione si carica, dunque, di un forte carattere democratico, in quanto è proprio nelle amministrazioni più vicine ai cittadini che viene rinvenuta la possibilità di realizzare concretamente una partecipazione attiva alla determinazione delle scelte proprie di ciascun contesto territoriale, dando così corpo e sviluppo al nesso tra assetto pluralistico dei poteri e principio democratico, sancito prima nell'art. 1 e poi soprattutto nell'art. 2 della Costituzione.³⁰

4.2. Le norme del titolo V della Costituzione

L'altro blocco di norme che utilizzeremo per delineare le caratteristiche dell'amministrazione locale è contenuto nel Titolo V, seconda Parte, della Costituzione e si compone principalmente degli articoli 114, 117, 118, 119, 120 e 123.

Nell'articolo 114 della Costituzione anteriore alla riforma costituzionale del 2001 si leggeva che "*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*". La ricostruzione dottrinarina ha indicato che tale

28 Già Giorgio Berti, Art. 5, in Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca, I, Roma - Bologna, 1975, p. 286 commentava questo articolo parlando di una "trasformazione di tutta la compagine pubblicistica e della sua relazione con la società" per sottolineare la carica propulsiva di questi principi. Su tale aspetto e sulla permanenza della lettura dell'art. 5 Cost. cfr. Luciano Vandelli, Il sistema delle autonomie locali, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 37.

29 Cfr. Raffaele Bifulco, Art. 5, in Commentario alla Costituzione a cura di Olivetti - Celotto - Bifulco, 1, Torino, 2005, p.

30 Su tali aspetti cfr. Umberto Allegretti, Amministrazione pubblica e Costituzione, Padova, CEDAM, 1996.

disposizione rappresenta il primo riflesso, nella seconda parte della Costituzione, del principio dell'autonomia che i Costituenti avevano sancito nell'art. 5. Regioni, province e comuni rappresentano, infatti, enti esponenziali di altrettante comunità territoriali (omogenee rispetto allo Stato) e come tali si pongono, all'interno della Repubblica e nei confronti dell'ordinamento complessivo da questa costruito, nei termini posti dallo stesso art. 5³¹.

La riforma costituzionale del 2001 ha certamente sancito questa lettura, ma l'ha anche proiettata in avanti attraverso una modifica rilevante di questa disposizione. Si legge oggi nell'art. 114 che:

“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

Come si può facilmente notare la differenza rispetto alla passata formula è rilevante. Seguendo la distinzione della dottrina pubblicistica che distingueva Stato-ordinamento e Stato-apparato, il legislatore costituzionale ha inteso distinguere la “Repubblica” dallo “Stato”, collocando quest'ultimo insieme agli altri enti territoriali in base ad un criterio che ricorda il meccanismo procedurale del principio di sussidiarietà verticale³². La nuova formulazione dell'art. 114 Cost. e la contemporanea soppressione dell'art. 128 inducono a ritenere che la riforma abbia voluto marcare ancora di più il concetto di autonomia contenuto nell'art. 5 Cost.³³, per rendere effettiva la natura di enti esponenziali delle comunità territoriali.

La considerazione paritaria degli enti, tuttavia, non vuol dire – come è stato immaginato nei primi commenti alla riforma – totale equiparazione tra di essi. Il riconoscimento costituzionale del carattere di “elementi costitutivi della Repubblica”, operato in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, non annulla la

31 Cfr. per tali aspetti Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 283 e ss.

32 Alcuni autori si sono spinti anche oltre queste considerazioni, ravvisando nel nuovo art. 114 il segno di una nuova forma di “statualità dal basso”. Cfr. Marco Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie* (art. 114, 1° comma) in Tania Groppi, Marco Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 37.

33 Franco Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali* (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi), «Le Regioni», 1/2, 2005, p. 69.

differenza di ruolo e di funzioni dei diversi enti³⁴: i livelli inferiori allo Stato rimangono “enti autonomi” secondo le norme della Costituzione, così come lo Stato rimane il garante dell’ “istanza unitaria”³⁵, pur in una dimensione diversa, in cui i rapporti tra questi enti (tutti costituzionalmente necessari) dovranno essere improntati sul principio di leale collaborazione, che deriva anzitutto dallo stesso art. 5 Cost.³⁶.

Questa lettura è in parte confermata dallo stesso comma secondo dell’art. 114, dove si legge:

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”

Si può scorgere in questa previsione una novità molto rilevante sul piano del riconoscimento dell’autonomia³⁷: la precedente formulazione attribuiva l’autonomia statutaria solo alle Regioni, ma non a Comuni e Province. L’introduzione di questa disposizione ha

34 Come nota Cesare Pinelli, *L’ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in Silvio Gambino (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 161, la parificazione tra gli enti territoriali autonomi vale “solo dal punto di vista della fonte di attribuzione dell’autonomia” che rimane la Costituzione. Mentre per il resto quest’ultima impone di guardare alla distribuzione delle singole potestà legislative, regolamentari ed amministrative tra gli enti stessi.

35 È stata la Corte costituzionale stessa, nella sent. n. 274/2003, ad indicare che la Costituzione non annulla le differenze tra i diversi enti territoriali. Le modifiche intervenute confermano il quadro precedente e rafforzano la posizione di tutti gli enti nominati nell’art. 114 Cost.

36 Indicazione espressa in modo molto chiaro in Sergio Bartole, Roberto Bin, Giandomenico Falcon, Rossana Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 26 e 27.

37 Contra Lucio Pegoraro, Tommaso Giupponi, *L’autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001)*, in Ugo De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 292, i quali concludono che «l’apodittica citazione degli statuti all’interno del testo costituzionale non rafforza, se non in chiave meramente simbolica, gli spazi di autonomia già in precedenza riconosciuti».

perciò l'effetto di dare a quest'autonomia un rango costituzionale, intangibile per il legislatore ordinario³⁸.

La più importante precisazione di tale previsione è contenuta nella legge n. 131 del 2003, che all'art. 4, comma 2, descrive le caratteristiche ed i limiti della potestà statutaria comunale.

“Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare”.

Questa disposizione rappresenta certamente una specificazione rispetto alla previsione costituzionale, anche se, come è stato indicato dai primi commentatori³⁹, non risolve appieno alcune questioni relative in particolare alla determinazione della “forma di governo” degli enti locali, ai vincoli alla potestà statutaria, al procedimento di approvazione degli statuti, alla possibilità di introdurre un contenuto ulteriore nello statuto e infine, ma non meno importante, alla collocazione dello statuto dell'ente locale nell'ambito del complessivo sistema delle fonti⁴⁰.

38 L'autonomia costituzionale di Comuni e Province era stata prevista per la prima volta dal legislatore ordinario con la legge n. 142 del 1990.

39 Cfr. Alfredo Corpaci, *La potestà normativa degli enti locali*, in Giandomenico Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 104 e ss. secondo il quale la norma sarebbe da intendere meramente ricognitiva-esplicativa dei principi e delle regole già inscritte in Costituzione.

40 Riguardo alla natura degli statuti come fonti sono state prospettate tesi opposte. Mentre la giurisprudenza, soprattutto amministrativa (v. da ultimo Tar Campania – Napoli, I, 18 febbraio 2004, n. 2840), e una parte della dottrina (v. tra tutti Lucio Pegoraro, Tommaso Giupponi, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione* (L. cost. n. 3/2001), in Ugo De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 289 e ss. e Vittorio Italia, *Gli enti locali nell'ottica del nuovo Titolo V della Costituzione*, in Aljs Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 358 e ss.) hanno ritenuto che gli statuti siano “atti di normazione secondaria” rispetto alla legge, altra parte della dottrina ritiene

Al di là delle difficoltà interpretative nell'individuare l'ambito del potere normativo degli enti locali⁴¹, è possibile indicare quali sono le materie e gli oggetti su cui gli statuti sono chiamati ad intervenire - riguardanti soprattutto l'amministrazione locale⁴² - attraverso una rilettura delle disposizioni del TUEL alla luce delle novità costituzionali⁴³.

Come è emerso dalla norma da ultimo analizzata, anche dalla riscrittura della potestà legislativa e regolamentare statale e regionale provengono novità rilevanti per descrivere le caratteristiche dell'amministrazione locale.

La lettera p), comma secondo, dell'art. 117 prevede, infatti, che spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato definire la materia:

“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;”

Mentre è certamente più agevole la ricognizione di quale sia il contenuto della “legislazione elettorale” e degli “organi di governo”, assai più difficile è comprendere cosa si intenda con il riferimento alle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

che gli statuti siano atti normativi equiparati alla legge e che il loro rapporto con le fonti legislative sia non in termini di gerarchia, ma di competenza (v. tra tutti Andrea Piraino, Introduzione, in Id (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, Quattrosoli, 2002, pp. 13 e ss. e Marco Di Folco, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 187 e ss.).

41 Per una ricostruzione dei molteplici interpretazioni che sono state proposte per configurare la natura del potere normativo locale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione cfr. Pietro Milazzo, *La fisionomia delle fonti degli enti locali nella recente giurisprudenza costituzionale e comune*, in Paolo Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 215 e ss.

42 Per una attenta analisi della potestà statutaria relativa alla determinazione dell'organizzazione amministrativa degli enti locali cfr. Alfredo Corpaci, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, «Le Regioni», 5, 2002, p. 1028 e ss.

43 Cfr. Paolo Caretti, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», 5, 2002, pp. 952 e ss. Per una indicazione del contenuto degli statuti cfr. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., 90 e ss.

Sul punto la risposta più convincente sembra quella che distingue⁴⁴ le “*funzioni fondamentali*” dalle “*funzioni proprie*” dell’art. 118 comma 1.

Sarà, perciò, la legge statale ad individuare uniformemente per ciascuna categoria degli enti territoriali le funzioni di base che saranno uguali su tutti i territori⁴⁵ e poi si potranno indicare ulteriori funzioni che gli enti locali eserciteranno a tutela della propria collettività. Su questo punto tuttavia si deve registrare che la Corte costituzionale, sulla scorta dell’indirizzo giurisprudenziale sorto a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, ha ritenuto ininfluyente distinguere tra tipi diversi di funzioni degli enti locali, dato che poi è sempre la legge (statale o regionale in relazione alle rispettive materie di competenza) ad operare la concreta collocazione delle funzioni⁴⁶.

Alla luce di questa lettura è possibile illuminare anche il senso del sesto comma dell’art. 117, secondo cui:

“I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”

Come si può notare, questa previsione riconosce l’esistenza di due diversi piani: quello della “*disciplina sostanziale*” delle funzioni attribuite - che come si è detto spetta alla legge -, ed il piano della “*disciplina organizzativa/procedimentale delle funzioni locali*, di competenza del regolamento locale”⁴⁷, cui dunque spetta stabilire le modalità organizzative per lo svolgimento delle funzioni assegnate all’ente

44 Cfr Indirizzo che è oggi confermato anche dal disegno di legge governativo di “Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e adeguamento delle disposizioni concernenti gli enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001” attualmente in discussione al Senato (AS n. 1464).

45 In base all’art. 2, comma 4, lett. b), della legge n. 131 del 2003 l’individuazione delle funzioni dovrà avvenire in ragione “delle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente” e, per i Comuni e le Province, “delle funzioni storicamente svolte”.

46 In conformità poi al criterio della sussidiarietà orizzontale prevista nell’art. 118, comma 1. Cfr. su tali aspetti la sent. Corte cost., n. 172 del 2004

47 Cfr. Giovanni Di Cosimo, I regolamenti nel sistema delle fonti, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 63 e ss.

locale⁴⁸. Vi è, dunque, una dissociazione che si basa sul fatto che il potere regolamentare non riguarda una serie di “materie”, ma le “funzioni” di cui l’ente locale viene dotato⁴⁹.

Arriviamo così alla norma certamente più importante per definire i tratti dell’“amministrazione locale” in Costituzione, ossia il nuovo art. 118. Iniziamo con l’esaminare il primo comma.

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.”

Questa norma ha ricevuto una notevole enfasi all’indomani dell’entrata in vigore della riforma del Titolo V: essa rappresenta una delle pietre angolari dell’intera nuova architettura dei poteri pubblici poiché introduce in Costituzione il principio della sussidiarietà verticale.

Oggi l’intera amministrazione si ricompone in chiave complessiva attraverso l’apporto che ciascuno dei soggetti di cui all’art. 114, comma 1, e dell’art. 118, comma 1, può dare alla cura degli interessi generali, sintetizzando - a partire dal piano dell’amministrazione - il pluralismo istituzionale in un sistema “a rete”⁵⁰, in cui ciascun ente è legittimato ad intervenire attraverso la propria azione amministrativa qualora le sue specifiche caratteristiche ne facciano il soggetto più adeguato⁵¹.

48 Cfr. Giandomenico Falcon, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 88 e ss.

49 A questo proposito alcuni autori hanno parlato di «una sorta di principio del parallelismo» tra poteri regolamentari e funzioni amministrative degli enti locali: cfr. Antonio D’Atena, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, in Giorgio Berti, Gian Candido De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 231.

50 Per queste conclusioni cfr. Giancarlo Rolla, *L’autonomia dei comuni e delle province*, in Tania Groppi, Marco Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 323 e ss.

51 Come ha affermato Giandomenico Falcon, *L’autonomia amministrativa e regolamentare*, «Le Regioni», 2/3, 2004, pp. 393, “L’art. 118 regola la titolarità delle funzioni amministrative, ma non la attribuisce direttamente. Esso pone

Il nuovo 118, perciò, sembra caratterizzarsi soprattutto per il fatto che esce da una prospettiva di rapporto “gerarchico” tra amministrazioni⁵², per guardare invece all’amministrazione nel suo complesso, collegata secondo meccanismi collaborativi (leale collaborazione) e non più dall’esercizio di poteri di supremazia statale (interesse nazionale).

Se l’affermazione del principio di sussidiarietà verticale impone per regola il conferimento delle funzioni amministrative anzitutto a livello locale – e in primo luogo comunale –, occorre non dimenticare che il governo locale deve avere una organizzazione, una dimensione ed una capacità anche economica adeguata per assumersi nuove responsabilità.

L’art. 118, comma 1, infatti, impone di prevedere che l’attribuzione e l’esercizio delle funzioni avvenga sulla base di tre principi: “sussidiarietà”, “differenziazione” e “adeguatezza”. Al di là delle distinzioni concettuali tra questi tre principi, la loro previsione suggerisce che le amministrazioni locali non possono essere “uniformate”, dovendo necessariamente riorganizzarsi secondo dimensioni ottimali e secondo la propria capacità concreta di svolgere le funzioni attribuite⁵³; di contro, e a garanzia dell’eguaglianza sostanziale, dai principi citati si desume che non si potranno applicare le medesime regole a realtà profondamente diverse.

La ponderazione in concreto tra questi criteri dovrà essere realizzata dal legislatore statale e regionale. Come ha affermato la Corte costituzionale⁵⁴, sarà la legge statale o regionale, a seconda della materia, ad operare le scelte relative al livello migliore di allocazione

invece dei criteri regolatori per la attribuzione delle titolarità. Come è ben noto, tali principi sono da un lato quello della attribuzione preferenziale ai Comuni, dall’altro quello della possibile diversa allocazione in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione”.

52 Roberto Bin, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, «Le Regioni», 6, 2001, pp. 1218 e ss.

53 Sul senso dei tre principi si rimanda a Bartole, Bin, Falcon, Tosi, *Diritto regionale*, cit., p. 186.

54 Il richiamo è alla già ricordata giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 303 del 2003 ed in particolare alle sentt. n. 43 del 2004 e 243 del 2005.

delle funzioni amministrative, nel rispetto dei principi menzionati⁵⁵. A livello regionale, poi, la gestione delle funzioni amministrative sarà definita nelle previsioni statutarie.

Il rinnovato modello amministrativo trova nell'art. 118 della Costituzione un ulteriore e fondamentale pilastro nella disposizione contenuta nel quarto comma:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

Questa disposizione introduce, dunque, la “sussidiarietà orizzontale” tra i principi che orientano, insieme alla sussidiarietà verticale, l'agire delle amministrazioni pubbliche.

A dispetto di letture “svalutative” che ne hanno a volte alterato il significato, questa previsione rimane certamente nel solco della scelta assiologica fondamentale già operata dai Costituenti nell'art. 2 della Costituzione di valorizzazione massima delle formazioni sociali⁵⁶. Indubbiamente, però, all'interno di questa continuità esprime un orientamento, un ben determinato *favor*, in attuazione del quale, nel rapporto tra autorità pubblica e libertà dei cittadini, deve essere data preferenza a quest'ultima, cioè al “soggetto sussidiato”, considerandolo all'interno dell'ordinamento costituzionale dell'amministrazione non come un attore complementare, bensì costitutivo, la cui possibilità di azione è ora ribadita da una espressa previsione costituzionale.

In termini più sintetici, mentre la dimensione della sussidiarietà verticale impone di allocare le funzioni amministrative ad un livello sempre più vicino al cittadino, la dimensione orizzontale della sussidiarietà sembra rompere lo schema monolitico di

55 Si pensi ad esempio alla materia “cittadinanza, anagrafe e stato civile”. Sarà la legge statale in questo caso a valutare se affidare la competenza amministrativa relativa a questo blocco di materie ai comuni; diversamente nella materia “artigianato”, “assistenza sociale”, “turismo” (per fare alcuni esempi) saranno le regioni a dover applicare il criterio definito dalla Corte per affidare le relative funzioni amministrative.

56 Per una maggiore specificazione di questa lettura cfr. Andrea Simoncini, La riforma del Titolo V ed il “modello costituzionale di welfare” in Italia, «Diritto del mercato del lavoro», 2003, pp. 230 e ss.

amministrazione come ambito riservato esclusivamente ai soggetti pubblici, per chiedere ai cittadini stessi di farsi carico della cura di interessi generali⁵⁷.

Il dato dominante che le norme dell'art. 118 offrono è certamente quello di un nuovo ruolo degli enti locali, chiamati ad assumere un ruolo forte di governo nella gestione del rapporto pubblico-privato e nella realizzazione di forme di integrazione e di partecipazione effettiva dei soggetti pubblici e privati alla definizione degli obiettivi strategici di sviluppo della comunità locale⁵⁸.

Il quadro che stiamo tratteggiando non sarebbe certamente completo se non ci occupassimo, sempre in un'ottica descrittivo-valutativa, del problema dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Bisogna rilevare che la Costituzione prevede anzitutto che spetti alle regioni la competenza concorrente relativa a:

“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;”

L'articolo 119 della Costituzione, inoltre, nei suoi primi quattro commi sancisce che:

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

57 Su questi aspetti già aveva indicato una strada Giorgio Pastori, La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative, in Angelo Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarciglia (a cura di), Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto, Padova, CEDAM, 1999, pp. 177 e ss.

58 Si pensi ad esempio alla ridefinizione del settore dei servizi sociali che questo nuovo modo di governare ha prodotto.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.⁵⁹”

Le disposizioni, che pure stanno incontrando dei problemi attuativi⁶⁰, segnano una evoluzione dell'autonomia degli enti locali. Il “federalismo fiscale” previsto in Costituzione, infatti, prevede che il flusso di risorse riconosciuto a ciascun livello di autonomia territoriale sia costituito da tributi propri, compartecipazione e quote del fondo perequativo e soprattutto, che nel loro insieme questi fondi siano sufficienti ed adeguati per finanziare in modo completo l'esercizio delle funzioni attribuite.

Guardando al lato della spesa, l'autonomia finanziaria degli enti autonomi è oggi caratterizzata dall'assenza di vincoli di destinazione; un principio generale che era già previsto dalla l. n. 133 del 1999 e dal d.lgs. n. 56 del 2000, al fine di affermare la piena autonomia degli enti autonomi territoriali e di rafforzare il circuito della responsabilità politica nel reperimento e nell'impiego delle risorse, e che la Corte costituzionale ha più volte ribadito.

59 La disposizione si completa con ulteriori due commi, in base ai quali:
“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.”

60 La necessità che vi sia una disciplina attuativa dell'art. 119 è stata più volte indicata dalla Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 370 del 2003, come uno degli ingranaggi più importanti da mettere in moto per avviare a pieno regime la macchina costruita dalla riforma costituzionale del 2001.

Tuttavia al riconoscimento di un maggiore potere degli enti locali, devono accompagnarsi due precisazioni.

La prima è che nonostante gli enti locali figurino sempre insieme alle Regioni nei vari commi dell'art. 119 Cost., essi non sono titolari di quel potere legislativo che, invece, è indispensabile, ai sensi dell'art. 23 Cost., per esercitare la potestà impositiva; agli enti locali, inoltre, è preclusa la competenza sul coordinamento della finanza, che rientra nella competenza legislativa concorrente⁶¹.

La seconda è che nel sistema attuale non mancano segnali divergenti riguardo al superamento del sistema dei vincoli di finanziamento⁶², per via del riconoscimento della possibilità di ulteriori interventi statali di finanziamento degli enti locali che si affiancherebbero agli interventi aggiuntivi previsti dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e che potrebbero divenire un vincolo molto pervasivo per le funzioni di questi ultimi, specie se utilizzati per finanziare le “funzioni proprie” dell'art. 118, comma 2.

Un altro istituto introdotto dalla riforma del Titolo V che contribuisce a definire le caratteristiche dell'amministrazione locale è quello dei cd. “poteri sostitutivi”⁶³. Nel novellato art. 120, comma 2, della Costituzione si legge che:

“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La

61 Su tali punti v. Luca Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, «Le Regioni», 1, 2003, pp. 37 e ss.

62 Questi ulteriori interventi sono stati ritenuti possibili dalla Corte costituzionale a partire dalle sentt. n. 16 e 49 del 2004.

63 Come rileva Cesare Pinelli, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», 1/2, 2005, p. 167, i controlli sostitutivi appaiono gli unici tipi di controlli che sono oramai costituzionalmente ammessi sugli enti locali dopo l'abrogazione degli artt. 125 e 130 della Costituzione.

legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.”

Bisogna subito precisare che questa norma costituzionale non esaurisce le ipotesi di sostituzione tra diversi livelli territoriali di governo, ma introduce un potere sostitutivo “straordinario” ed “aggiuntivo”⁶⁴, che si aggiunge al potere sostitutivo già introdotto ad opera della giurisprudenza costituzionale e poi riconosciuto dal legislatore ordinario nel d.lgs. n. 112 del 1998.

Il potere sostitutivo ordinario a tutela di esigenze unitarie, esercitato dallo stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali e dalla regione nei confronti degli Enti locali, è regolato da uno statuto che secondo la giurisprudenza costituzionale⁶⁵ prevede che gli interventi sostitutivi: a) abbiano una base legale; b) si riferiscano ad attività amministrative vincolate nell'*an*, come riflesso degli interessi unitari in gioco; c) affidino la titolarità del potere ad un organo di governo; d) si ispirino, quanto alla modalità di esercizio, al principio di leale collaborazione, con una previsione di congrue garanzie procedurali per l'autonomia territoriale sostituita.

L'ultima disposizione su cui ci concentreremo per delineare le modifiche che la Costituzione ha previsto all'ordinamento degli enti locali è contenuta nell'art. 123. Essa prevede una forma di raccordo⁶⁶ strutturale tra gli enti locali e la regione attraverso la costituzione in ogni regione di un “Consiglio delle autonomie locali”.

64 Straordinario, poiché rivolto a tutelare le esigenze unitarie menzionate nella disposizione costituzionale: interessi ritenuti "essenziali" per la Repubblica nel suo complesso, e la cui compromissione potrebbe causare delle vere e proprie "emergenze istituzionali". Aggiuntivo, poiché appunto si affianca alle ipotesi ordinarie di sostituzione, che rappresentano peraltro un tassello importante nella ricostruzione complessiva del sistema delle competenze statali e delle autonomie territoriali. Cfr. su questi aspetti Cesare Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007.

65 Cfr. su tutte Corte cost., sent. n. 43/2004.

66 Non bisogna dimenticare che le forme di collegamento strutturali, come il Consiglio delle autonomie locali, non sono le uniche possibili. Gli statuti, infatti, potranno prevedere forme di collegamento procedimentale soprattutto per le determinazioni delle politiche regionali, oltre gli strumenti di programmazione socio-economica. Per l'analisi concreta della situazione statutaria si rimanda a Gian Candido De Martin, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, «Diritto pubblico», 3, 2005, p. 986 e ss.

“In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”.

L'introduzione di questo particolare organo di raccordo è stata disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla scorta dell'esperienza di alcune regioni (Toscana e Emilia Romagna *in primis*) nelle quali erano stati creati per via legislativa strumenti e procedure di raccordo anche permanenti al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra la regione e gli enti locali⁶⁷.

Con la riforma del 2001, dunque, l'ambito dei poteri riconosciuti a questi organi dipenderà dalle scelte che le regioni compiono all'interno dei propri Statuti. I dieci statuti fino ad ora approvati⁶⁸ non si limitano a prevedere solo funzioni di tipo consultivo nei confronti del consiglio⁶⁹, ma attribuiscono a tali organi funzioni di “rappresentanza”, di “coordinamento”, di “cooperazione”, di “iniziativa” e di “partecipazione”. Il Consiglio delle autonomie locali, infatti, viene disegnato come una sede privilegiata in cui raggiungere accordi ed intese tra la Regione e gli enti locali ed un luogo in questi ultimi possono proporre alla Giunta regionale la presentazione di ricorsi e al Consiglio regionale l'approvazione di leggi in materie di loro interesse.

Questo strumento di raccordo tra regioni ed enti locali testimonia che il nuovo quadro costituzionale richiede e presuppone una maggiore collaborazione tra i diversi livelli di governo secondo la piena valorizzazione dello strumento della “leale collaborazione”; un

67 Lorenza Violini, Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione, «Le Regioni», 5, 2002, pp. 989 e ss.

68 Al momento in cui si scrive sono stati approvati 10 Statuti ordinari: Calabria (L.R. 19 ottobre 2004, n. 25); Emilia Romagna (L.R. 31 marzo 2005, n. 13); Lazio (L. statutaria 11 novembre 2004, n. 1); Liguria (L. statutaria 3 maggio 2005, n. 1); Marche (L. statutaria 8 marzo 2005, n. 1); Piemonte (L. statutaria 4 marzo 2005, n. 1); Puglia (L.R. 12 maggio 2004, n. 7); Toscana (BURT 11 febbraio 2005, n. 12); Umbria (L.R. 16 aprile 2005, n. 21); Abruzzo (BURA 10 gennaio 2007, n. 1 Straordinario). Sono ancora in fase di gestazione gli statuti della Lombardia, della Campania, del Molise e della Basilicata.

69 In tale senso Violini, Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione, p. 995 e ss.

principio espresso ora in Costituzione e che ha ricevuto una notevole applicazione nella giurisprudenza costituzionale, fin dalle prime sentenze che hanno applicato le nuove norme⁷⁰.

5. Gli ostacoli per la configurazione di una amministrazione locale (generale)

Occorre tirare le fila dell'indagine condotta, provando a verificare se dal quadro costituzionale emerge o meno una immagine unitaria di "amministrazione locale" destinataria di funzioni che hanno una dimensione legata allo spazio degli enti territoriali minori.

Come è emerso dalla rapida descrizione effettuata, il quadro della riforma costituzionale è tutt'altro che definito e concluso: la riforma del 2001 non è che un punto di passaggio per la ricostruzione dell'amministrazione.

I principali nodi ancora da risolvere sono relativi alle funzioni amministrative proprie da riconoscere agli enti locali, alla configurazione del rapporto tra regioni ed enti locali quanto alle funzioni che queste possono conferire e al problema della simmetria dell'apparato amministrativo statale sul territorio nazionale.

La lettura che abbiamo cercato di dare dell'art. 118 Cost. esclude una versione estrema del principio di sussidiarietà verticale e della preferenza per il livello comunale, ma non consente neppure che lo Stato mantenga sul territorio una mole tale di apparati e di uffici da limitare del tutto l'amministrazione locale.

Nel momento attuale si sta certamente soffrendo la mancanza di chiarezza circa il modello riparto delle competenze amministrative. Avendo scartato nei fatti il modello tedesco fondato sulla unicità dell'amministrazione locale, sembra non ci resti che intraprendere la strada segnata dal sistema binario francese⁷¹, per valorizzare interi

70 È a partire certamente dalla sentenza n. 88 del 2003. Sul punto si v. Andrea Simoncini, Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali, «Le Regioni», 6, 2003, pp. 1210 e ss.

71 Antonio Zorzi Giustiniani, Le metamorfosi dello Stato unitario: «décentralisation» francese e «devolution» britannica a confronto, «Le Regioni», 2/3, 2006, pp. 270 e ss.

comparti dell'amministrazione in una logica di collaborazione⁷², ovvero intraprendere una diversa strada che valorizzi il "sistema di competenze a coordinamento aperto"⁷³ adottato, valorizzando le sedi istituzionali che operano secondo un metodo cooperativo.

Ma per arrivare a tale risultato occorre comunque risolvere i problemi che derivano dalla mancata attuazione della riforma del 1997 ed in particolare dal fatto che una pluralità di uffici dei ministeri, competenti su attività tra di loro eterogenee, non sono stati ancora stati ricomposti negli uffici territoriali del governo.

La riproposizione, esplicita ma attuata in modo frammentato, degli uffici territoriali del governo, fatta nel d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29⁷⁴, e la norma che affida importanti poteri alla Prefettura-Ufficio territoriale del governo, contenuta nell'art. 10 della legge n. 131 del 2003, allontanano la possibilità di realizzare una razionalizzazione del rapporto tra amministrazioni periferiche dello stato e amministrazioni locali.

6. Lo "sviluppo" del territorio

Giunti a questo punto occorre individuare quale sia il valore che l'amministrazione locale dà allo sviluppo del territorio.

Proviamo a riprendere sinteticamente ciò che risultava dalla nostra indagine.

72 Modelli delineati da Marco Cammelli, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, «Il Mulino», 2, 2000, pp. 313 e ss.

73 Violini, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, cit., p. 991.

74 È interessante notare a margine delle considerazioni svolte che l'introduzione della figura del Prefetto-Ufficio territoriale del governo attraverso la modifica dell'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, è una testimonianza di come il problema del raccordo tra amministrazione centrale periferica e amministrazione locale sia rimasta nel cono d'ombra della riforma del 2001. Su tali aspetti v. le considerazioni problematiche che compiono già prima del d.lgs. del 2004 Lorenza Violini, *I nuovi uffici territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?*, «Le Regioni», 2, 2001, pp. XXIX e ss. e Luisa Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, «Le Regioni», 2/3, 2002, pp. 362 e ss. Per una ricostruzione della vicenda normativa cfr. Chiara Meoli, *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio territoriale del governo*, «Giornale di diritto amministrativo», 10, 2004, pp. 1063 e ss.

Quando abbiamo cercato di definire il “territorio” ci siamo accorti che con tale nozione si definiva non solo lo spazio che delimita il potere degli enti locali, ma anche la dimensione dei destinatari dei provvedimenti e si comprendeva che la qualifica dell’ente in termini di “ente territoriale” ci consentiva di rileggere il criterio di ripartizione delle funzioni alla luce degli interessi della comunità locale.

Diversa è stata la conclusione dell’analisi relativa al concetto di “amministrazione locale”. In questo caso abbiamo dovuto concludere che al momento attuale per l’incompletezza della riforma costituzionale e la connessa difficoltà di individuare in una visione complessiva le funzioni amministrative degli enti locali non è possibile dare una definizione unitaria di cosa si intenda per “amministrazione locale”, salvo individuare una serie di principi costituzionali e di regole concrete previste a livello legislativo che definiscono il ruolo di questa.

Anche il concetto di “sviluppo del territorio” appare, come gli altri, di difficile individuazione. Lo sviluppo del territorio è al medesimo tempo un concetto economico, giuridico, sociologico, politologico.

Secondo una prospettiva politico-sociale, lo sviluppo dei territori indica la crescita socio-economica oltre che la convergenza delle diverse politiche territoriali sulle comunità locali, per rafforzarle e favorire più in generale una maggiore coesione dell’intero sistema delle amministrazioni pubbliche.

Da un punto di vista giuridico, invece, non si può che partire analizzando le caratteristiche e le finalità delle competenze amministrative degli enti locali per verificarne l’obiettivo o anche l’orientamento.

Se già si guarda alla ripartizione delle competenze operata dai decreti di trasferimento di funzioni degli anni ‘70 e ‘90, si troverà una distinzione delle materie basata sul criterio dell’attribuzione di competenze in base ai fattori che possono costituire lo sviluppo di un territorio: (a) sviluppo economico e attività produttive (b) territorio, ambiente e infrastrutture (c) servizi alla persona e alla comunità.

L’estensione delle materie degli enti locali ci consente di trattare solo alcune delle competenze che rientrano in questi settori.

Quanto alle competenze del primo tipo (a) si può agevolmente distinguere tra quelle dei comuni, relative al commercio,

all'artigianato, al turismo e all'agricoltura, e quelle delle province, relative all'industria e allo sportello per le attività produttive, all'energia e al mercato del lavoro.

Per le competenze del secondo tipo (b), invece, il panorama è più composito in quanto le competenze sono distribuite in maniera meno netta tra i diversi enti locali, e riguardano il governo del territorio, l'ambiente, la viabilità, gli acquedotti ed i lavori pubblici, i trasporti e la circolazione stradale.

Nell'ambito delle competenze del terzo tipo (c) si riconduce una serie di materie eterogenee che comprendono la tutela della salute, l'assistenza sociale, la polizia locale, l'istruzione e l'assistenza scolastica, i beni e le attività culturali e lo sport.

È evidente, guardando anche solo ai titoli delle materie che sono assai rari i casi in cui si può ritenere che comuni e province abbiano il governo esclusivo di un settore. Sono, invece, più frequenti i casi in cui vi è il concorso dei diversi livelli di governo, locale, regionale ed anche statale, nella gestione di ogni singolo intervento⁷⁵.

7. Conclusioni

Alla luce della ricostruzione effettuata possiamo dare alcune indicazioni sintetiche che segnano la strada da percorrere per un reale “sviluppo del territorio” e le tappe obbligate perché si possa passare ad una fase di concretizzazione attraverso la definizione delle politiche locali.

- A. *La tendenziale regionalizzazione delle funzioni degli enti locali dirette allo sviluppo.* Per comprendere l'oggetto di queste materie, anche in attesa che lo stato definisca le “funzioni fondamentali”, l'analisi delle sole norme statali è oramai inadeguata, dato che esse definiscono solo il profilo generale delle stesse. Oggi la lettura deve essere condotta anche alla luce dei contenuti delle leggi e

⁷⁵ Per una documentazione approfondita di questa caratteristica dell'amministrazione locale come “contitolare” di alcune funzioni v. Giulio Vesperini, *I poteri locali*, Roma, 2001 e più di recente l'analisi condotta da Giovanni A. Sala, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005.

degli atti regionali che specificano le funzioni e le modalità di esercizio delle stesse.

- B. *L'esercizio delle funzioni in un contesto di coordinamento istituzionale.* Da tempo l'esperienza degli enti locali ha dimostrato che in molte ipotesi si presentano esigenze di svolgimento coordinato di funzioni e di servizi di comune interesse, che non presuppongono strutture giuridiche ed organizzative stabili e dotate di una distinta personalità giuridica. L'esperienza delle "unioni di comuni" o delle "convenzioni", degli "accordi di programma" delle "aree vaste" e delle "aree metropolitane" dimostra la necessità di strumenti contraddistinti dal carattere della flessibilità e della adattabilità rispetto alle esigenze concrete, che vanno nella direzione dei rapporti di tipo orizzontale (enti di pari livello) o di tipo verticale (enti di diverso livello).
- C. *L'amministrazione locale come "amministrazione dei diritti".* L'amministrazione locale deve sempre più porsi in termini di strumento che favorisce e promuove i diritti delle persone. L'avvio di una ridefinizione dell'attività amministrativa locale deve essere intesa come un veicolo di innovazione; occorre trasformare, nel quadro della ritrovata idea costituzionale di amministrazione, il rapporto fra amministrazione e cittadini partendo dal convincimento che gli scopi, a cui l'amministrazione è ordinata e che essa deve soddisfare, corrispondono prima di tutto ad altrettanti interessi, utilità o beni della vita dei cittadini stessi. Per raggiungere questo obiettivo si rendono necessarie tre innovazioni fondamentali: una reale semplificazione delle procedure; l'introduzione di un modello di sviluppo che si fondi sull'innovazione e sulla diffusione dei cd. "beni immateriali" (colmare l'enorme *digital divide* della nostra realtà socio-economica); lo sviluppo della cultura dei servizi, intesa in senso ampio come rilettura complessiva del sistema di *welfare*.
- D. *La specificità dei territori.* La promozione dello sviluppo locale che si basa sulla valorizzazione delle differenze territoriali è il punto di partenza per la messa in atto di percorsi di sviluppo diversificati e specifici. Essendo il territorio per definizione

differenziato, anche i processi di sviluppo che sono messi in atto valorizzando le potenzialità dei luoghi devono essere tali.

- E. *Sviluppo locale e orizzonte globale.* Lo sviluppo locale può dispiegare tutto il suo valore solo se esercitato secondo ampie prospettive, non limitate all'ambito locale; esso deve definire processi ed azioni in grado di porsi come una risorsa anche per le politiche che si muovono su ambiti territoriali maggiori. Uno sviluppo locale, quindi, che non ha come orizzonte solo il territorio su cui agisce, ma piuttosto la messa in opera di sinergie e interazioni tra territori, tra interventi, tra politiche e processi a diversa scala.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, CEDAM, 1996.
- Antonini L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, «Le Regioni», 1, 2003
- Bartole S., Roberto Bin, Giandomenico Falcon, Rossana Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2005
- Berti G., *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, 1969, pp. 122 e ss.
- Berti G., Art. 5, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, I, Roma - Bologna, 1975
- Bifulco R., Art. 5, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Olivetti - Celotto - Bifulco, 1, Torino, 20
- Bin R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, «Le Regioni», 6, 2001,
- Cammelli M., *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, «Il Mulino», 2, 2000,
- Candido De Martin G., *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, «Diritto pubblico», 3, 2005,
- Candido De Martin G., *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984
- Caravita di Toritto B., *Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1994, p. 3.
- Caretti P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», 5, 2002
- Caretti P., *Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, in *Id* (a cura di), *Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003.
- Cassese S., *Autarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959.
- Cavallo Perin R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, «Dir. amm.», 1, 2004,
- Corpaci A., *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, «Le Regioni», 5, 2002
- Corpaci A., *La potestà normativa degli enti locali*, in Giandomenico Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003

- Cugurra G., Competenze amministrative e limiti territoriali, «Dir. amm.», 1, 2003,
- D'Atena A., Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V, in Giorgio Berti, Gian Candido De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 200
- Di Cosimo G., *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 63 e ss.
- Di Folco M., *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, CEDAM, 2007,
- Falcon G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, «Le Regioni», 2/3, 2004
- Gambino S., (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003
- Irti N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, Laterza, 2001 e il saggio di Sabino Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, «Riv. trim di dir. pubbl.», 2, 2002, pp. 323 e ss.
- Mainardis C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007
- Martini G., *Il potere di governo del territorio*, in Luciano Vandelli, Alessandra Pioggia (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006
- Meoli C., *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio territoriale del governo*, «Giornale di diritto amministrativo», 10, 2004, pp. 1063 e
- Milazzo P., *La fisionomia delle fonti degli enti locali nella recente giurisprudenza costituzionale e comune*, in Paolo Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 215 e s
- Milo G., *Il potere di governo del territorio: principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005,
- Olivetti M., *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)* in Tania Groppi, Marco Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 200
- Paladin L., *Il territorio degli enti autonomi*, «Riv. trim di dir. pubbl.», 3, 1961, pp. 607 e ss.
- Pastori G., *Considerazioni introduttive*, in Centro studi amministrativi della Provincia di Como (a cura di), *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 1996

- Pastori G., La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative, in Angelo Rinella, Giorgio Pastori, La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative, in Angelo Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarciglia (a cura di), Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto, Padova, CEDAM, 1999
- Pegoraro L., Tommaso Giupponi, L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001), in Ugo De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2001, Torino, Giappichelli, 2002
- Pegoraro L., Tommaso Giupponi, L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001), in Ugo De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2001, Torino, Giappichelli, 2002
- Pinelli C., Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, «Le Regioni», 1/2, 2005,
- Piraino A., Introduzione, in Id (a cura di), La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale, Palermo, Quattrosoli, 2002
- Pizzetti F., Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi), «Le Regioni», 1/2, 2005
- Pizzetti F., Il sistema costituzionale delle autonomie locali, Milano, Giuffrè, 1979.
- Rolla G., L'autonomia dei comuni e delle province, in Tania Groppi, Marco Olivetti (a cura di), La Repubblica delle autonomie, Torino, Giappichelli, 2001,
- Scoca F.G., Le amministrazioni come operatori giuridici, in G. Pericu L. Mazzaroli, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), Diritto amministrativo, Bologna, Monduzzi Editore, 2001
- Simoncini A., La riforma del Titolo V ed il "modello costituzionale di welfare" in Italia, «Diritto del mercato del lavoro», 2003, pp. 230 e ss.
- Simoncini A., Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali, «Le Regioni», 6, 2003,
- Torchia L., La potestà legislativa residuale delle Regioni, «Le Regioni», 2/3, 2002, pp. 362 e ss.

- Vandelli L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004,
- Vesperini G., *I poteri locali*, Roma, 2001 e più di recente l'analisi condotta da Giovanni A. Sala, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005
- Violini L., *I nuovi uffici territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?*, «Le Regioni», 2, 2001, pp. XXIX e ss.
- Violini L., *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, «Le Regioni», 5, 2002
- Zorzi Giustiniani A., *Le metamorfosi dello Stato unitario: «décentralisation» francese e «devolution» britannica a confronto*, «Le Regioni», 2/3, 2006,

Capitolo Terzo

Cultura manageriale e gestione delle risorse umane nelle istituzioni territoriali [♣]

[♣] Scritto da Vincenzo F Cavaliere, associato di Organizzazione Aziendale presso la Facoltà di Economia dell'Università di Firenze.

1. Approccio amministrativo-burocratico e approccio manageriale nella Pubblica Amministrazione

E' un fatto ormai ampiamente riconosciuto e generalmente accettato che la capacità competitiva delle imprese si fonda in misura significativa anche sulle prestazioni offerte dalle organizzazioni pubbliche⁷⁶.

La criticità del ruolo svolto da quest'ultime è particolarmente evidente quando si consideri l'impatto che i servizi pubblici hanno sia sui processi di globalizzazione dei mercati competitivi moderni, sia sulle prestazioni di forme di aggregazione in aree geografiche definite, nelle diverse forme di impresa-rete, "distretti industriali" o aree sistema in cui queste possono esplicitarsi.

Di fronte al crescente peso di responsabilità che grava sugli enti pubblici, emerge la generale necessità di un potenziamento della capacità operativa, in termini di sviluppo dell'efficienza e dell'efficacia con cui i dipartimenti della pubblica amministrazione adempiono all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Assieme alle varie leve che a tal fine possono impiegarsi nel pubblico settore, non ultime quelle di matrice giuridica, si ritiene necessario agire sui cardini alla base del governo delle risorse, in particolare modo delle risorse umane, modificando le logiche culturali che ne guidano la definizione e l'attuazione; si rende cioè

76 Una parte della dottrina sostiene che la natura pubblica di un'organizzazione si riconosca in virtù del suo status legale, ovvero un'organizzazione sarebbe pubblica dal momento in cui abbia uno status giuridico pubblico; al contrario, si tratterebbe di organizzazione privata. Tale criterio di qualificazione, sebbene ampiamente applicato, è stato da più parti giudicato limitativo: può infatti accadere che organizzazioni aventi status giuridico privato cadano sotto il controllo della sfera pubblica, come nel caso di imprese a partecipazione statale. Un altro criterio è stato quindi identificato nella natura, pubblica o privata, del soggetto economico ma, anche in questo caso, la pratica ha evidenziato la presenza di organizzazioni (come le associazioni, le fondazioni, ecc.) che, per le finalità perseguite, si posizionano a cavallo tra le due sfere. Ogni tentativo di fare una distinzione porta quindi a sollevare incertezze ed ambiguità; in sostanza, occorre riconoscere che tra confine pubblico e privato ci saranno sempre dei casi ibridi e delle zone d'ombra. Si veda più approfonditamente: Cavaliere, Rosini, 2002.

opportuno modificare (o, meglio, sviluppare) la cultura della Pubblica Amministrazione, intesa non solo come il complesso di atteggiamenti, di comportamenti e valori, che ne permeano l'organizzazione, ma anche interpretata in termini di consapevolezza che gli enti hanno del proprio ruolo, condizione questa necessaria ad un responsabile assolvimento della propria funzione (Moscatiello, 1994).

La definizione di un opportuno approccio culturale alla gestione delle risorse umane, in particolare, deriva dal riconoscimento che queste rappresentano, oltre i principali determinanti di costo dell'ente, la primaria fonte della qualità e dell'efficacia/efficienza dei servizi resi. E' tutt'altro che marginale, quindi, riflettere sul tipo di approccio che segue la gestione del personale nel settore pubblico, specie nelle istituzioni territoriali. Quest'ultime, infatti, evidenziano probabilmente il più stretto e diretto rapporto con l'utenza finale e, perciò, sono anche quelle per cui è più immediato riconoscere potenzialità e disfunzionalità, in stretta connessione all'approccio culturale assunto.

Come la letteratura e le ricerche sul campo hanno avuto modo di evidenziare la definizione di una cultura manageriale in ordine alla componente umana sta imponendosi come condizione essenziale della performance degli enti pubblici e, in particolare, delle istituzioni pubbliche territoriali. La ricerca della migliore operatività degli enti passerebbe cioè anche dalla capacità dei dirigenti pubblici di evolvere dall'approccio amministrativo/burocratico che ne ha caratterizzato il ruolo per lungo tempo, ad un approccio di tipo "manageriale" relativamente alla gestione delle risorse umane.

Chiaramente, questo non deve significare una diretta traslazione dei modelli del privato al pubblico, ma la ridefinizione in senso "gestionale" dei ruoli dirigenziali, adattata alla natura inequivocabilmente pubblica del ruolo stesso e dell'organismo in cui si esercita.

In altre parole, si tratta di introdurre nell'ente pubblico locale la cultura del management pubblico (aspetto che investe un problema di disponibilità delle giuste competenze con quello della disponibilità di un opportuno atteggiamento mentale), senza stravolgere il ruolo e la funzione che l'organismo, per sua stessa natura, assolve nella società.

Le prossime pagine verranno quindi dedicate ad introdurre gli approcci alla base del governo entro la Pubblica Amministrazione⁷⁷; dal punto di vista delle scelte teoriche di riferimento, in tale esposizione cercheremo di integrare gli approcci riferiti alle teorie sulle forme organizzative di tipo burocratico assunte dallo Stato e dai suoi apparati (Weber, 1961; Merton, 1940, Mintzberg, 1979) con gli approcci che si sono sviluppati recentemente nei tentativi di riforma delle amministrazioni pubbliche, in particolare il *New Public Management*, dall'altro (Osborne, Gaebler, 1992).

2. L'approccio classico nella Pubblica Amministrazione

E' tradizione riconoscere al mondo delle imprese private il prevalere della natura strumentale dell'attività aziendale su quella istituzionale, quando tale riconoscimento si è prodotto solo di recente con riguardo al panorama delle aziende pubbliche; questo ha favorito il consolidarsi, entro la Pubblica Amministrazione, di un modello organizzativo burocratico.

Il concetto di burocrazia (inteso come insieme di persone e risorse orientate alla realizzazione di uno scopo collettivo, organizzate sulla base di regole, procedimenti e ruoli, impersonali, imparziali, indipendenti) trova il suo fondamentale precursore in Weber (1961); il tema è stato successivamente articolato nei concetti di burocrazia meccanica e professionale da Mintzberg (1996), il quale attribuisce agli enti pubblici una caratterizzazione organizzativa tipicamente in linea con il modello meccanico.

Ad un livello generale, la situazione a cui risponde la configurazione classica della burocrazia si caratterizza per un elevato grado di prevedibilità e da poche eccezioni nelle circostanze operative; in tale contesto, la standardizzazione delle attività, gerarchicamente ordinate, può operare bene, perché nei rari casi in cui si presentano delle eccezioni, l'operatore rinvia la questione al livello superiore, che la esamina e decide. Al contrario, quando l'organizzazione si muove all'interno di un contesto particolarmente

77 Nell'analizzare l'approccio gestionale e il ruolo del dirigente pubblico, la nostra attenzione sarà principalmente focalizzata sulle istituzioni pubbliche territoriali.

dinamico, i limiti posti dall'approccio burocratico possono essere tali da impedire l'adattamento organizzativo all'evoluzione del contesto e provocare il collasso dell'attività operativa (Mintzberg, 1996).

L'ambiente in cui si muovono tali istituzioni, infatti, può apparire dinamico; pur nella complessità, derivante dall'insieme di vincoli restrittivi, posti al perseguimento degli obiettivi ed alle modalità di conseguimento degli stessi, la maggioranza delle contingenze che l'ente affronta è in linea di principio prevedibile. Di conseguenza, le procedure all'interno dell'organizzazione pubblica tendono ad essere molto formalizzate, basate su routine consolidate nel tempo e che trovano nella legge e nella regola la principale ragione d'esistenza; ne deriva un complesso di comportamenti tendenzialmente rigidi, in quanto storicamente posti sotto il predominio dei principi di legalità e tipicità (Moscatiello, 1994).

La divisione del lavoro risponde a criteri tradizionalmente funzionali, per compiti, con una proliferazione a volte schizofrenica di uffici ed unità. Sul fronte decisionale è netta la presenza di un accentramento a collo di bottiglia verso l'alto di tutte le responsabilità per i rapporti tra l'ente e l'ambiente, sia interno che esterno; l'accentramento, talvolta esasperato, tende a generare un sovraccarico di lavoro ai diversi livelli dirigenziali dell'organizzazione pubblica, portando ad una gestione "a vista", per quanto attiene le situazioni al di fuori del lavoro di routine (Balducci, 2000).

In particolare, tale configurazione dimostra tutti i propri limiti, intrinseci di una organizzazione del lavoro basata sulla rigida divisione delle competenze, sulla standardizzazione dei procedimenti e sulla gerarchia, quando deve generare servizi differenziati ad alto contenuto qualitativo, e deve rapportarsi a funzioni in rapida modificazione nella interrelazione con le dinamiche economiche e sociali.

Un altro tema dell'approccio burocratico di queste realtà si ha con riferimento alla questione del controllo esterno. Nelle organizzazioni pubbliche la valutazione da parte dell'utenza, circa l'efficacia/efficienza dei servizi resi, non assume (o, almeno, non ha assunto fino ad un recente passato) la stessa forza e lo stesso significato che il giudizio del cliente ha nelle organizzazioni private. Questo, paradossalmente, vale anche per la produttività: è stato infatti notato che il sistema di finanziamenti/investimenti pubblici incentiva comportamenti a volte diametralmente opposti rispetto a

quelli che sono gli obiettivi, portando i dirigenti pubblici alla considerazione di un più modesto limite inferiore di produttività, rispetto ai manager privati (Grandori, 1995; Cavaliere, Rosini, 2002).

Il fatto che, nella gran parte dei casi, il servizio reso dell'ente ha natura di non (o non perfetta) sostituibilità, comporta necessariamente un controllo limitato da parte dell'utenza.

Tuttavia, è pur vero che la natura "pubblica" dell'ente spinge lo stesso ad essere responsabile verso l'esterno per qualsiasi sua azione; tutto ciò che tali enti fanno deve rispondere ai principi di imparzialità, specie nei confronti del trattamento dei clienti e dei dipendenti, il che, come osservato da Mintzberg (1996), si traduce nella proliferazione di regole formali ma non in un maggiore controllo attivo esercitabile dall'utenza.

Il tema del controllo esterno diviene ancor più complesso quando si consideri il rapporto della Pubblica Amministrazione con il potere politico: nelle imprese private, il soggetto titolare del capitale di rischio si caratterizza per una funzione di controllo passivo (Fazzi, 1982) sulla direzione, nel senso che la sua azione si limita al controllo susseguente, non intrusivo, sull'organo di governo ed il suo operato. Nel caso, invece, dell'amministrazione pubblica, il confine tra le diverse aree di competenza degli assetti rimane sfumato, in quanto rimane sostanzialmente una zona grigia che rende più facile un controllo attivo da parte del potere politico. Ci riferiamo a quell'insieme di ingerenze che si sostanziano nella definizione delle politiche gestionali e dei processi operativi da parte del soggetto economico e che trovano, nella relazione tra dirigente pubblico e potere politico, l'espressione più evidente (D'Anna, 1984; Balducci, 2000). Tale situazione genera incertezza sui ruoli, ambiguità, responsabilità di fatto non definite, inefficienze, che nel complesso finiscono per agire negativamente sulla performance operativa dell'ente pubblico.

La logica di controllo ha indubbie origini storiche ed è andata perpetuandosi così a lungo che ha finito col divenire tratto distintivo, peculiare ed ordinario dell'approccio della Pubblica Amministrazione (Moscatiello, 1994); a livello direzionale, è possibile dire che la "commistione dei poteri" ha indotto un detrimento nella piena assunzione di responsabilità per le funzioni istituzionalmente svolte, ostacolando a lungo la costruzione di una logica "manageriale" in seno al dirigente dei dipartimenti pubblici.

E' tuttavia indubbio che l'attività di questi risulti in ogni caso (istituzionalmente) vincolata agli orientamenti espressi dal potere politico: relativamente a questo punto, è stato riconosciuto che i manager pubblici sono soggetti a condizionamenti legislativi così stringenti, tali da limitare a volte l'azione manageriale e/o ridurla ad attività procedurale e di routine (Merton, 1957; Selznick, 1974; Crozier, 1978).

D'altra parte, l'ente pubblico ha un ruolo centrale nell'ambiente in cui opera, e tale preminenza comporta di per sé le pressioni di molteplici forze che gli attribuiscono responsabilità di vario tipo per lo sviluppo della società (Cavaliere, Rosini, 2002).

La centralità dell'ente è infatti dovuta agli effetti, oltre che alla natura, del servizio prodotto: le organizzazioni pubbliche, infatti, non si occupano semplicemente della trasformazione degli input in risultati immediati, ma queste "realizzazioni" impattano direttamente o indirettamente sul tessuto economico-sociale (Rebora, 1987; Della Rocca, 1987); gli effetti indotti, per la portata assunta, finiscono per acquisire nell'ente una prevalenza e una priorità superiore al servizio di per sé reso e contribuiscono a delineare l'approccio culturale con cui questi agisce nel contesto.

Emblematico di quanto detto è il fatto che le organizzazioni pubbliche non sono delle strutture gerarchiche unitarie, ma sistemi multi-organizzativi, ovvero reti di organizzazioni interdipendenti. L'interrelazione fra istituzioni fa sì che il dirigente pubblico debba provvedere ad un'opportuna gestione e considerazione anche delle relazioni interorganizzative, nella guida delle operazioni che riguardano l'ente cui è a capo; azioni razionali, se prese singolarmente, possono infatti avere effetti distruttivi per la performance di un sistema. Così, i tentativi delle singole istituzioni di perseguire i propri fini, indipendentemente da quello che le altre stanno facendo, può risultare controproducente in vista del progresso della società.

Ciò che caratterizza il dirigente pubblico è un esplicito riconoscimento della responsabilità di trattare problemi che hanno riflessi strutturali a livello generale di sistema; una responsabilità che, a livello così "macro", è di per sé assente nelle logiche proprie delle relazioni tra imprese private. Tale caratterizzazione richiede però un livello di efficacia personale molto elevato ed una cultura adeguata alla funzione svolta.

3. Il passaggio ad una cultura manageriale

La presenza di una cultura di stampo amministrativo-burocratico caratterizza fortemente molte delle organizzazioni pubbliche del nostro Paese (e non solo) e ne definisce sostanzialmente anche il modo di gestire le risorse. Tale approccio viene in generale ritenuto responsabile di molte delle disfunzionalità che tradizionalmente si attribuiscono all'apparato pubblico e che la legislazione ha cercato nel tempo di arginare, sebbene talvolta con scarso risultato (Balducci, 2000).

Molte delle falle “sotto accusa” si sono invero prodotte sulla base di una struttura organizzativa e di un approccio di governo che, se funzionale all'origine, non è riuscito nel tempo ad evolvere ed adattarsi al mutare delle richieste della società e al conseguente sviluppo delle responsabilità attribuite alla Pubblica Amministrazione (Moscatiello, 1994).

Di fronte alle pressioni a cui sono sottoposti i settori pubblici, emerge una generale sensazione di “crisi dello stato”; si riconosce, cioè, una discrepanza crescente tra quelle che sono le esigenze dell'utenza e le limitate capacità di risposta dell'apparato pubblico, in termini istituzionali e, prima ancora, economico-organizzativi (Costa, De Martino, 1985).

Dal punto di vista della dottrina, il tema è stato affrontato con l'emergere del cosiddetto *New Public Management* (NPM); l'approccio si è sviluppato con il passaggio dalla concezione regolatrice a quella funzionale dello Stato (Balducci, 2000) e si focalizza sui processi di modernizzazione dei sistemi amministrativi pubblici, evidenziando proposte in termini di decentramento delle attività, esternalizzazione ed adozione di modelli organizzativi più flessibili, inserimento di meccanismi di mercato entro le organizzazioni pubbliche (Osborne, Gaebler, 1992).

Dal punto di vista empirico, è dato riscontrare alcune esperienze significative, affermatesi specie nell'Europa Settentrionale, a testimonianza dell'attuazione di processi di riforma, resi necessari e guidati dalla volontà di adeguare la sfera pubblica alle sollecitazioni crescenti cui è soggetta (Cavaliere, Rosini, 2002).

Sia sul fronte teorico che su quello della pratica, si sta cioè assistendo ad un'evoluzione della tradizionale concezione burocratica delle amministrazioni pubbliche e, specie le esperienze nord-europee, si basano sull'idea del passaggio da una gestione amministrativa ad una gestione di tipo manageriale degli enti pubblici, che coinvolge il ruolo del dirigente e ridefinisce le basi dell'approccio culturale con cui l'ente opera. In sostanza, quella che sta prendendo piede è la ridefinizione del ruolo del vertice degli enti, evidenziata nel passaggio concettuale da dirigente pubblico a manager pubblico (Balducci, 2000).

Il risultato che le diverse esperienze sembrano perseguire è un'evoluzione dell'organizzazione pubblica in senso "gestionale", ovvero la progressiva adozione di una logica di stampo manageriale-impresoriale, diretta prima di tutto a modificare il modo di operare e l'atteggiamento mentale del dirigente pubblico.

Una logica di stampo manageriale nella gestione direzionale implica la capacità di organizzare in maniera efficiente ed efficace i processi di soddisfazione dei bisogni dell'utenza e di miglioramento dell'erogazione dei servizi pubblici, in stretta integrazione con l'operato delle altre organizzazioni pubbliche che cooperano per il progresso dello stesso sistema di afferenza. Più in particolare, i principali aspetti in cui si sostanzia tale approccio culturale possono così identificarsi (Cavaliere, Rosini, 2002):

a) Organizzazione dei processi di produzione-erogazione dei servizi attraverso una combinazione razionale dei vari fattori produttivi, ovvero mediante la creazione di ruoli di coordinamento delle risorse, umane e materiali, ed attraverso la definizione di ruoli di responsabilità sui risultati all'interno dei diversi uffici e dipartimenti.

b) La capacità di cogliere le evoluzioni dell'ambiente di riferimento, quindi di saper leggere e soddisfare le esigenze dell'utenza in maniera appropriata;

c) La creazione di un sistema di scambi coi terzi favorevole all'ente stesso; ovvero, nei rapporti coi fornitori, si tratta di curare aspetti quali la garanzia, l'assistenza, i tempi di consegna, la qualità ed il prezzo, mentre, nel rapporto con l'utenza, occorre presidiare aspetti quali la chiarezza, la tempestività, la qualità, la cortesia, l'immagine e la disponibilità, al momento dell'erogazione del servizio.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la logica manageriale è volta ad arginare quelle disfunzionalità dell'apparato pubblico, che tradizionalmente fanno perno sul c.d. "rimballo" tra i diversi addetti, sia per quanto attiene la disponibilità, il coordinamento e la combinazione dei fattori produttivi, sia in ordine alla responsabilità dei diversi servizi resi o assunti dall'ente.

Nello spirito manageriale, inoltre, il continuativo monitoraggio dell'ambiente è inteso quale elemento primario di una gestione consapevole e non improvvisata: l'operatore dell'ente locale deve abituarsi ad anticipare i problemi, a trovare autonomamente delle soluzioni e a rispondere in prima persona delle proprie scelte (Balducci, 2000); la capacità di saper leggere i segnali ambientali, peraltro, risulta estremamente funzionale in vista di una corretta programmazione delle attività e degli obiettivi (aspetti, entrambi, spesso trascurati o definiti in termini troppo ambigui in passato – Moscatiello, 1994) e, conseguentemente, di un'erogazione dei servizi in linea con le attese e le esigenze dell'utenza a cui sono destinati.

Infine, la cura degli scambi con i terzi è propedeutica alla corretta funzionalità dell'organismo pubblico: il presidio delle relazioni con i fornitori garantisce l'agire economico ed efficiente dell'ente e permette a questi di disporre dei fattori produttivi nei tempi, costi e qualità più adeguate a servire adeguatamente il cliente; l'attenzione posta al momento del contatto con l'utente, come evidenziato dalla letteratura sul marketing dei servizi (Bateson, Hoffman, 2000), è aspetto quanto mai rilevante, in vista di uno scambio rispettivamente costruttivo e per lo sviluppo di una relazione di reciproca collaborazione e comprensione tra ente e cliente.

Secondo la logica manageriale-imprenditoriale, qui brevemente esposta, il manager pubblico si troverà in sostanza impegnato a rendere compatibile l'esigenza di economicità dell'organizzazione pubblica con le finalità proprie della stessa. Con riferimento alle risorse dell'organismo, in particolare, si tratterà di passare da una logica di semplice "amministrazione", ovvero di applicazione di norme, regole e procedure formalizzate, a quella di vera e propria "gestione", ossia di concreta valorizzazione delle risorse, secondo i criteri di efficienza ed economicità, in vista di un obiettivo istituzionalmente definito (Moscatiello, 1994).

Questa evoluzione verso aspetti "manageriali" della cultura dell'ente pubblico porta alla necessità di rivedere il tradizionale

modello organizzativo allo stesso attribuito, ripensando ad esempio il concetto di controllo burocratico (Borgonovi, 1992) che affonda le sue radici nel modello di burocrazia di Weber (Cavaliere, Rosini, 2002).

In questo processo evolutivo il tradizionale concetto di controllo, spesso a torto considerato come il principale garante dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa, perde gran parte del suo fascino.

E' nostra convinzione, inoltre, che anche i recenti orientamenti dottrinali che auspicano l'introduzione di meccanismi economico-aziendali, come ad esempio quelli tipici del controllo di gestione, considerati fattori di stimolo al cambiamento e garanti dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa sembrano paradossalmente avere ottenuto l'effetto di amplificare le distorsioni tipiche dell'approccio classico gerarchico-burocratico generando demotivazione, inerzia all'azione, inefficienza organizzativa e inadeguatezza dei risultati ottenuti.

Il passaggio chiave della trasformazione culturale è da rinvenire, a nostro avviso, nello sviluppo di approcci alla progettazione organizzativa (micro) ed al governo della risorsa umana che recuperano la dimensione soggettiva dell'azione organizzativa all'interno dei vincoli oggettivi che il quadro normativo ed ambientale presenta.

La proposta di un passaggio da una cultura amministrativo-burocratica ad una di stampo manageriale deve essere quindi letta con cautela; non deve, cioè, realizzarsi attraverso l'automatica traslazione alla sfera pubblica di meccanismi gestionali, presi direttamente a prestito dalla sfera imprenditoriale privata, pena il rischio di "snaturare" l'ente e la sua centralità sociale. Il fatto che una cultura di tipo manageriale sia già ampiamente diffusa nel settore privato delle imprese, cioè, non deve giustificare un'indiscriminata utilizzazione delle metodologie e degli strumenti gestionali connessi, nel contesto della Pubblica Amministrazione: anzi, si ritiene di per sé implicito, nel concetto di cultura manageriale, la necessità di tenere ben presenti le peculiarità e le differenze dell'organizzazione pubblica rispetto a quella privata (Cavaliere, Rosini, 2002).

Questa precisazione non è irrilevante: occorre infatti considerare che in passato, specie nei Paesi di cultura anglosassone, molte riforme del settore pubblico, sebbene motivate dall'ottimo obiettivo di adattare lo stesso alle mutate esigenze del contesto, si sono tradotte

nella pratica in un massiccio utilizzo di tecniche e concetti manageriali, direttamente importati dal settore privato. Per identificare questo fenomeno, la dottrina ha coniato il termine “*public managerialism*” (Kickert, Van Vought, 1995), contrapposto al concetto di “*governance*”; come evidenziato da questa letteratura, nella definizione ed attuazione delle riforme, si rende invece necessario perseguire una razionalità di tipo esterno, coerente con i cambiamenti dell’ambiente politico e sociale, con la complessità dell’insieme di attori che lo caratterizzano e con una partecipazione attiva degli stessi (Kooiman, Van Vliet, 1993).

La cautela sottostante la trasposizione di un approccio manageriale entro l’ente pubblico origina dal fatto che, anche quando questi si trovi, come sovente oggi accade, a gestire attività di tipo “quasi-industriale”, esso rimane caratterizzato da tre fatti del tutto peculiari: innanzitutto l’ente spende denaro pubblico e, quindi, occorre che tale spesa avvenga secondo procedure formalmente vincolate che ne garantiscano la finalità “pubblica”; l’ente pubblico ha poi il potere di forzare gli attori privati a versare tasse ed imposte e, infine, ha un potere regolatore non indifferente (Balducci, 2000). L’insieme di queste caratteristiche evidenzia la particolare natura dell’organizzazione pubblica e segnala i pericoli di una visione dello stesso che si fondi esclusivamente sui concetti di efficienza e di efficacia, senza considerare opportunamente le questioni di legalità e di legittimazione di valori che, tipicamente, non trovano adito (quanto meno, non con la stessa intensità) nel mondo dell’imprenditoria privata.

La diversa natura dell’ente pubblico, rispetto a qualsivoglia organizzazione privata, si ripropone anche considerando il rapporto del primo con il potere politico. Adottando un approccio di stampo manageriale, la relazione deve vedersi in termini di stretta integrazione tra manager pubblici e loro apparato tecnico, da una lato, e potere politico, dall’altro: è chiaro che la funzione dirigenziale ed operativa sono per loro natura subordinate a quella strategica, tuttavia questo non implica che i manager pubblici siano subordinati ai politici, altrimenti verrebbe meno il loro ruolo.

Quello che infatti è implicito, nell’evoluzione culturale sopra indicata, è la necessità di mantenere un carattere squisitamente tecnico a tale rapporto: ciò al fine di garantire l’indipendenza e l’autonomia del manager pubblico, il quale dovrebbe ricevere

l'assenso della proprietà (ovvero, del potere politico) solo sulle decisioni in grado di incidere sul ruolo economico-sociale dell'ente. Per quanto attiene, invece, l'impostazione programmatica e la realizzazione degli obiettivi, è opportuno l'affidamento esclusivo delle connesse decisioni alle competenze tecniche del manager, senza ingerenze da parte dell'"assetto proprietario", al pari di quanto avviene nel rapporto tra manager professionisti e titolari del capitale di rischio nell'impresa privata.

Infine, la logica manageriale assume caratteri peculiari anche per quanto riguarda le relazioni interorganizzative intrattenute dall'ente; al pari di un manager privato, infatti, il dirigente pubblico deve riuscire a coltivare le relazioni esterne, con gli altri organi pubblici, ricercando la massima valorizzazione nell'utilizzo delle risorse disponibili nel sistema. Tuttavia, data la portata "sociale" delle decisioni, di gran lunga superiore a quella propria di realtà private, nel caso dell'ente pubblico è essenziale la ricerca di una corretta ed incessante integrazione e cooperazione con i diversi attori istituzionali del sistema, caratterizzando la funzione "politica" dell'assetto imprenditoriale per una criticità ed una responsabilità che non si trova con la stessa intensità nella sfera privata. In altre parole, la logica manageriale nel dirigente pubblico deve applicarsi, tenendo presente non solo l'obiettivo della migliore performance dell'ente, singolarmente considerato, ma soprattutto assicurando la massima performance a livello di sistema; il che implica una considerazione gestionale dei rapporti interorganizzativi che non ha eguali nel caso dell'impresa privata, sostanzialmente interessata alla sua "semplice" sopravvivenza nell'ambiente competitivo.

4. Verso una gestione strategica delle Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione

L'importanza strategica del personale è tema ormai ampiamente riconosciuto nella dottrina di stampo manageriale; il proliferare di contributi scientifici ha dato origine ad un insieme di concetti e strumenti gestionali del capitale umano che, ormai da tempo, hanno trovato un ruolo di primo piano nelle agende dei manager professionisti, testimoniando, anche sul piano della pratica aziendale,

della criticità riconosciuta alla risorsa umana in vista della performance aziendale.

E' infatti il personale che è depositario delle conoscenze che permettono ad un'organizzazione di svolgere la normale attività operativa; è ancora il personale ad essere dotato di quelle capacità intuitive e creative che permettono all'organizzazione di essere innovativa nel confronto competitivo; ed è ancora il personale che definisce e modula le relazioni interne ed esterne, in modo tale da permettere all'organizzazione di essere flessibile nel rispondere all'evoluzione del contesto esterno.

Sostanzialmente la dottrina e (con qualche ritardo) la pratica manageriale hanno progressivamente attribuito alla risorsa umana il ruolo di fondamentale determinante del successo d'impresa. Questo è vero ad un livello generale di panorama aziendale ma risulta ancora più evidente quando si parli di imprese di servizi (Schneider, Bowen, 1993): in questo caso, infatti, è stato riconosciuto come le pratiche di gestione delle risorse umane siano gli strumenti in assoluto più importanti a disposizione dell'alta direzione per creare un tipo di organizzazione che possa diventare fonte di vantaggi competitivi sostenibili nel lungo periodo; si può infatti dimostrare come le politiche per la gestione del personale influenzano direttamente l'esperienza del servizio ed hanno un impatto diretto sull'atmosfera che si crea all'interno dell'organizzazione (Bateson, Hoffman, 2000). Tal atmosfera, secondo Schneider e Bowen (1993), deriva dalla percezione che i dipendenti hanno con riferimento ad uno o più imperativi strategici ed è diretta conseguenza di come le politiche di gestione delle risorse umane vengono definite ed applicate: gli Autori ritengono infatti che una forte passione per il servizio, nell'ambito dell'organizzazione, porterà ad una atmosfera aziendale che fa del servizio l'imperativo strategico fondamentale.

Tali considerazioni possono estendersi anche al caso degli enti pubblici, specie alle istituzioni territoriali, in quanto concepibili quali organizzazioni di erogazione di servizi pubblici. La qualità, l'efficienza, l'efficacia della prestazione sono infatti strettamente legate alle persone dell'ente, sia di quelle che operano a livello di *back office* che, a maggior ragione, di quelle poste a diretto contatto con l'utenza finale, e per questo motivo gli individui possono considerarsi la maggiore risorsa produttiva a disposizione della Pubblica Amministrazione.

Nonostante ciò, in passato alla gestione delle risorse umane è stato dedicato dagli enti pubblici un'attenzione inferiore a quella che sarebbe stata opportuna; e, nonostante alcuni tentativi di riforma che stanno prendendo piede, tale situazione è ben presente in molti casi anche oggi. Ciò che in un normale contesto, sia teorico che pratico, appare una banale ovvietà, ovvero che nessuna organizzazione è in grado di raggiungere alcun tipo di obiettivo senza la capacità di guidare, coordinare, valorizzare ed orientare gli attori che vi agiscono, per la pubblica amministrazione assume un valore inverso. Il risultato è stato una concezione formalistica della gestione delle risorse umane che ha dato origine ad alcune ben note disfunzionalità dell'apparato pubblico; in particolare, tra quelle più strettamente connesse al personale del pubblico impiego ricordiamo (Balducci, 2000):

- a) La prevalenza di una concezione di tipo legalista e giuridico nella loro gestione, a discapito di una gestione di tipo manageriale;
- b) La prevalenza, a livello di composizione dell'organico, di personale con formazione giuridica, sebbene la maggior parte dell'attività dell'ente territoriale riguardi ormai da molto tempo la fornitura di servizi e la gestione di infrastrutture;
- c) La prevalenza di una cultura da "ritualismo burocratico" e la quasi totale assenza di un orientamento all'obiettivo ed all'efficacia;
- d) La prevalenza di una gestione del "caso per caso" e del "giorno per giorno";
- e) Si continua a confondere il "posto" con la persona e, quindi, il profilo con la mansione.

Si tratta sostanzialmente di caratteristiche (o, meglio, disfunzionalità) proprie delle risorse umane di un'organizzazione che, di fronte alla complessità e dinamicità ambientale, adotta logiche di tipo reattivo se non addirittura passivo, cioè che reagisce (se reagisce) ai problemi solo quando si sono verificati ma non riesce ad anticiparli.

Non possono, d'altra parte, tacersi i vari tentativi che nel tempo sono stati portati avanti per garantire un'azione riformatrice sulla "questione" della risorsa umana nella pubblica amministrazione.

Seguendo le direttrici di sviluppo tradizionali, la risposta che si è cercato di dare si è tuttavia basata quasi esclusivamente su aspetti

legislativi, regolamentari e contrattuali: nonostante alcune innovazioni nei sistemi operativi di gestione del personale, introdotte alla fine degli anni Novanta (Costa, 1997), l'evidente incapacità di produrre significativi cambiamenti, in un'area così critica per l'operato dell'ente pubblico, si è tradotta in una intensificazione delle iniziative legislative e contrattuali, senza una precedente analisi delle ragioni delle disfunzionalità sopra menzionate e, quindi, con limitato risultato in termini di cambiamento sul fronte della pratica (Cavaliere, Rosini, 2002).

Il nocciolo della questione di una mancata gestione efficace/efficiente del personale dell'ente pubblico sembra potersi addebitare a quell'accentramento decisionale, cui si è accennato nel precedente paragrafo, da cui consegue un effetto di "de-responsabilizzazione" per la risorsa umana presso le singole istituzioni della pubblica amministrazione.

Da un lato, infatti, l'aggregazione al centro di quasi tutti i compiti di controllo e di regolamentazione genera un sovraccarico di lavoro presso questi, sviandolo dalla funzione strettamente strategica che istituzionalmente gli è riconosciuta, e, al contempo, porta a definire i principi di gestione delle risorse umane in una sede distante (fisicamente ma, prima ancora, concettualmente) dalla realtà operativa in cui devono applicarsi. Al contrario, la definizione dei sistemi operativi per la gestione del personale sarebbe opportuno che venisse realizzata il più vicino possibile al campo d'applicazione, garantendone un'integrazione coerente con il sistema organizzativo (istituzionale, tecnologico e sociale) entro cui questi ricevono implementazione.

Dall'altro lato, poi, la definizione in via centralizzata della parte più rilevante della normativa pertinente il personale rischia di svuotare di significato l'autonomia e la responsabilità per legge attribuite agli enti locali, riducendo il decentramento decisionale a pura chimera. Come evidenziato da Costa (1997), in vista della migliore valorizzazione delle risorse umane in funzione delle finalità dell'ente, sarebbe più opportuno lasciare alle amministrazioni pubbliche il compito effettivo di definire un'autonoma politica del personale, sebbene sempre nel rispetto di poche regole fondamentali, di indirizzo politico, definite dal centro. È idea dell'Autore, cioè, che le decisioni di natura politica dovrebbero avere per le organizzazioni pubbliche un ruolo analogo a quello che il mercato rappresenta per le

organizzazioni private; ovvero operare come opportunità/vincolo e stimolo all'innovazione/differenziazione gestionale e organizzativa, realizzata attraverso decisioni tecniche e professionali di assoluta ed esclusiva pertinenza dell'ente.

L'azione riformatrice sul tema della risorsa umana nel pubblico impiego non può chiaramente risolversi con la sola variazione "giuridica" delle rispettive responsabilità di decisione, ma si sostanzia solo se supportata anche da una modifica dell'approccio culturale con cui la gestione del personale si compie entro la stessa pubblica amministrazione. In particolare, come prima accennato ad un livello più generale, da più parti si ritiene necessario il passaggio da un approccio di stampo amministrativo-burocratico ad una cultura manageriale nella gestione delle risorse umane, cioè una cultura che, con riferimento al capitale umano, abbia come principio di base il continuativo perseguimento della migliore valorizzazione delle competenze individuali.

Allo stato attuale, infatti, in un medio-grande ente locale, o anche in un ente pubblico autonomo, vi è oggi un settore, spesso diviso al suo interno in servizi, che "cura" il personale, nel senso che segue lo svolgimento della carriera, dall'assunzione al pensionamento, registra le assenze, i permessi, le ferie, la mobilità interna dei dipendenti, adempie alla tenuta dello stato matricolare, ecc. In una parola "amministra" il personale, ovvero si limita ad espletare l'insieme di adempimenti, di rilievo logistico o regolamentare, che riguardano i dipendenti e la loro vita lavorativa (Moscatiello, 1994). Tale concetto pone la questione del personale in termini di legittimità, rispetto a norme legislative e contrattuali (Cavaliere, Rosini, 2002).

Senza disconoscere l'importanza di tale funzione, che pure è presente essa stessa nel caso delle imprese private, occorre rilevare che la semplice "amministrazione" del personale oggi non riesce e non può riuscire a generare valore aggiunto; anzi, rischia di portare all'illogica (ma possibile) conseguenza di demotivare il personale, in quanto lo discosta da una percezione di sé stesso come "persona", riducendolo ad una risorsa qualsiasi, la cui vita lavorativa, la cui carriera, la cui formazione, ecc. siano tema di esclusiva pertinenza di una norma omologante, ineludibile ed incontestabile.

Il problema, tipico delle organizzazioni burocratiche, deriva cioè dal fatto di chiedere a persone diverse gli stessi comportamenti, in modo del tutto indifferente al talento, alla motivazione, alla

personalità di chi tali comportamenti è chiamato ad applicare; il risultato, paventato dai critici di simili modelli organizzativi, è appunto la demotivazione, la scarsa partecipazione e l'inefficienza.

Da qui, emerge con chiarezza la necessità di affiancare alla tradizionale funzione di amministrazione quella della "gestione" del personale, che implica la concreta utilizzazione del personale per raggiungere determinati obiettivi (individuati, per linee generali, dalla sfera politica) e si traduce nell'effettiva azione di direzione, impulso, motivazione e controllo attuata dall'organizzazione, onde pervenire alla migliore valorizzazione delle risorse umane di cui dispone (Costa, De Martino, 1985; Moscatiello, 1994).

Per soddisfare le finalità poste dalla legge, quindi, è opportuno per l'ente pubblico azionare un'attività che si traduca nella migliore e più efficiente utilizzazione della risorsa umana, quale primario fattore produttivo, seguendo i criteri di efficienza e di economicità.

Per poter ottenere simili risultati, la cultura "gestionale" necessita della presenza di una "funzione diffusa" tra tutti i segmenti in cui si articola l'ente, giacché è ovvio, come rilevato da Moscatiello (1994) che "il "servizio sociale" o il "servizio verde pubblico" hanno in egual misura bisogno di una direzione che sappia svolgere al meglio la funzione di "gestione" del personale, se vogliono erogare servizi efficienti ed efficaci. In sostanza, la gestione del personale, per essere condotta secondo un approccio manageriale, deve realizzarsi su una base olistica dell'ente, investendo i diversi uffici e segmenti di cui si compone, onde garantire la più corretta utilizzazione del fattore umano disponibile entro l'organizzazione.

La cultura manageriale ha subito a lungo un ferreo ostracismo nel nostro apparato pubblico; probabilmente, oltre a ragioni prettamente storiche, di genesi della pubblica amministrazione, il problema è in parte da addebitarsi anche ad una carenza di formazione e di aggiornamento professionale presso la dirigenza in materie di stampo meno giuridico e più squisitamente di carattere economico, psicologico e sociologico (Balducci, 2000; Moscatiello, 1994). Si continua infatti a richiedere, non solo a chi accede al pubblico impiego ma anche a chi vi lavora da anni, la mandata a memoria di articoli di legge, al pari di un avvocato o di un notaio, senza considerare che si tratta di funzionari cui viene sostanzialmente chiesto di dirigere delle persone e di utilizzare beni, nel miglior

modo possibile in vista di un dato obiettivo istituzionale (Moscatiello, 1994).

La conseguenza è la generale sensazione, presso l'opinione pubblica e gli stessi addetti ai lavori, che il personale dell'ente pubblico sia un peso, un freno, mentre questi è e deve essere fattore di sviluppo.

Pensare al personale come fattore di sviluppo significa "gestire" le risorse umane, ovvero esercitare sulle stesse impulsi e motivazioni, riuscire a fare emergere capacità individuali, vocazioni, propensioni, controllare e coordinare le attività con la capacità di sostenere e stimolare chi è in difficoltà.

Seppure con i distinguo sottolineati in apertura di capitolo, in merito ai pericoli di un'automatica traslazione di meccanismi gestionali privati alla sfera pubblica, anche in questo caso emerge il passaggio obbligato del dirigente pubblico da amministratore a manager, nel senso di uno sviluppo culturale della logica che sottostà alla definizione delle politiche del capitale umano. Mentre la cultura amministrativo-burocratica sottende una concezione del personale come semplice risorsa, quasi una *commodity*, nei cui confronti l'interesse primario dell'organizzazione è il corretto adempimento di una norma definita dall'alto, la cultura manageriale del dirigente pubblico evolve verso il recupero della sfera motivazionale della risorsa umana, riproponendo il valore dell'individuo motivato per l'eccellenza organizzativa (Cavaliere, Rosini, 2002).

5. La gestione della performance: gli elementi rilevanti

La modernizzazione della gestione del personale è tesa sostanzialmente ad una evoluzione dei criteri attraverso cui si utilizza il più importante fattore produttivo della pubblica amministrazione (Moscatiello, 1994), la risorsa umana appunto, in vista del miglioramento delle performance dell'organizzazione.

Si è visto, al riguardo, la necessità di modificare il rapporto di ruoli tra sfera politica e dirigenza pubblica, così come l'importanza del passaggio da un approccio culturale di stampo amministrativo ad uno di tipo "manageriale", che non rinnega l'importanza delle funzioni amministrative ma le integra nell'ambito di una logica che è volta complessivamente alla migliore valorizzazione del capitale umano.

E' d'altra parte opportuno che le proposte di modernizzazione della direzione del personale nella pubblica amministrazione evolvano anche da "un romanticismo illuminato", sulla cui base si sono fondate molte delle interpretazioni limitative della teoria delle relazioni umane e di quella dei motivazionalisti e che talvolta ritroviamo in alcune interpretazioni restrittive sulla gestione delle risorse umane (Cavaliere, Rosini, 2000).

La gestione della performance, infatti, implica un atteggiamento disincantato nei confronti dell'individuo verso cui è diretta l'azione, nel rapporto che questi instaura con l'organizzazione i cui fini dovrebbe servire; la tensione che si genera tra attori e sistema definisce una relazione dinamica che, come evidenziato nelle prossime pagine, può essere risolta attraverso il concetto di ruolo organizzativo.

5.1. Il rapporto individuo-organizzazione

L'importanza strategica della gestione del personale in un'organizzazione si basa sul principio che, attraverso la valorizzazione della risorsa umana, si possa trarre dalla stessa la migliore performance possibile in vista di un'eccellente prestazione dell'organizzazione di cui quella risorsa è parte integrante.

Il tema della *job performance* è stato ampiamente trattato dalla scuola delle risorse umane e da quella dei motivazionalisti, non senza, talvolta, un riduzionismo eccessivo della questione che spesso è stato recepito in termini equivalenti dalla pratica gestionale, compresa quella intesa a modernizzare la direzione del personale entro la pubblica amministrazione; molte proposte infatti, pur rivalutando la componente umana dell'impresa, hanno guardato prevalentemente all'aspetto micro-sociale del lavoro, arrivando a sostenere che interventi sul contenuto del lavoro (come un arricchimento delle mansioni) procurano maggiore soddisfazione e, perciò stesso, vadano a sollecitare automaticamente la motivazione nell'individuo a porre in atto comportamenti performanti (Cavaliere, Rosini, 2002).

In realtà, la relazione tra attore e sistema è molto più complessa da risolvere, sia in teoria che ancor più nella pratica. E' ormai accettato che la motivazione individuale abbia un peso consistente nella performance individuale (Jurkiewicz, Massey, Brown, 1998); tuttavia, ipotizzare che la stessa si innalzi e conduca a più opportuni (per

l'organizzazione) comportamenti individuali, solamente agendo sul contenuto del lavoro, implica trascurare il problema della relazione tra i fini dell'organizzazione e quelli dell'individuo.

Come evidenziato da Barnard (1970), infatti, occorre distinguere concettualmente il fine dell'organizzazione (che, in quanto perseguito da un'entità informale, diviene impersonale) ed i moventi personali delle persone che nella stessa lavorano.

La motivazione individuale può definirsi come l'insieme di quei processi psicologici che causano l'attivazione, la direzione e la persistenza di azioni dirette all'obiettivo; in quanto tale, è generalmente riconosciuto che la motivazione individuale ha caratteri di unicità, intenzionalità, è un concetto "multi-sfaccettato" e uno tra i determinanti fondamentali del comportamento (Mitchell, 1982).

Nel rapporto tra organizzazione e individuo, il fine istituzionale non ha alcun significato rilevante per l'individuo, mentre rilevante è la relazione fra questi e l'organizzazione ed il rapporto tra sacrifici imposti e benefici assicurati (Barnard, 1970). In linea con la cosiddetta *expectancy theory*, infatti, la motivazione dipende da quanto un individuo vuole qualcosa (da quanto percepisce un bisogno) rispetto a qualcosa d'altro e dalla percezione sacrifici-benefici che a tal fine deve sopportare (Vroom, 1964; Arnold, 1981). Si assume che gli individui hanno preferenze e aspettative in ordine ai benefici che riceveranno in cambio del loro investimento di tempo e risorse (Parker, Dyer, 1976) e che questi usino tale criterio per scegliere entro un insieme di possibili comportamenti. Il comportamento è quindi il criterio scelto per soddisfare un bisogno percepito (Mitchell, 1982). Tradizionalmente si distingue tra bisogni primari (legati alle condizioni economiche, di ambiente, di sicurezza) e secondari (legati a fattori di impegno e competenza, come la stima, lo status, l'autorealizzazione); entrambi i tipi di bisogni generano motivazioni ma, se si vuole creare una forte motivazione individuale, occorre soddisfare i bisogni di secondo livello perché questi continuano a generare motivazioni anche dopo essere stati soddisfatti (Maslow, 1943).

Da un punto di vista aziendale, esaminare ciò che gli impiegati vogliono dal loro lavoro e confrontare i loro bisogni con il grado con cui riescono a soddisfarli rivela l'entità del disequilibrio che dà origine alla motivazione e, quindi, ai comportamenti; questi, a loro volta, si traducono in performance e produttività individuale rispetto

all'obiettivo dell'organizzazione (Gibson, Ivancevich, Donnelly, 1988). Da ciò consegue che, nello sforzo di direzione del personale, in vista delle migliori performance individuali, non può tenersi conto solo del fine organizzativo, ma che occorre considerare anche i moventi dei singoli individui (Barnard, 1970; Bonazzi, 2000). Per i motivazionalisti, la situazione ideale, ed il compito della direzione, in particolare di quella preposta alla gestione del personale, è quello di creare un'organizzazione talmente coinvolgente da consentire l'identificazione emotiva e pratica dei soggetti (Cavaliere, Rosini, 2002).

La gestione della performance implica quindi di tener di conto sia del livello motivazionale individuale che di quello finalistico dell'organizzazione; con riguardo alle peculiarità proprie dell'ente pubblico si tratta di considerare il fine istituzionale dell'ente, perseguito dallo stesso in stretta integrazione con le altre organizzazioni del sistema e sulla base di obiettivi socio-economici di massima definiti dalla sfera politica, insieme alla sfera motivazionale delle persone che nello stesso operano.

Al riguardo, una recente ricerca (Jurkiewicz, Massey, Brown, 1998) ha evidenziato le motivazioni che agiscono sulla performance del personale del pubblico impiego a confronto con quelle maggiormente operanti nel caso del settore privato: è stato rilevato, in opposizione a precedenti studi sul tema, che le principali motivazioni in grado di fare leva sul personale degli enti pubblici siano ascrivibili a fattori quali "l'opportunità di apprendere cose nuove" e "la varietà dei compiti assegnati", mentre sul personale delle organizzazioni private prevalgono al contrario motivazioni attinenti alla "possibilità di esercitare un ruolo di leadership" e la "possibilità di partecipare alla definizione di decisioni strategiche". Tali aspetti e tali differenze testimoniano dell'opportunità di necessari accorgimenti nel diffondere una cultura manageriale all'interno delle organizzazioni pubbliche ed assumono particolare centralità nell'attività di riforma del sistema di gestione delle risorse umane nelle stesse operanti.

Tra il livello organizzativo e quello individuale è possibile collocare il concetto di ruolo, come ponte ideale tra le finalità dell'organizzazione e le motivazioni che spiegano il comportamento del singolo. Il lavoro individuale si presenta infatti come una serie di aspettative comuni e di vincoli all'interno del quale il soggetto può operare; questi ultimi tendono ad essere interiorizzati dall'attore

organizzativo e ad influenzarne i processi di scelta in ordine al comportamento (Stewart, 1967).

Ne consegue che il comportamento individuale all'interno dell'organizzazione è regolato anche e soprattutto da come le motivazioni si compongono con la percezione del ruolo che è stato attribuito dall'organizzazione all'attore individuale (Cavaliere, Rosini, 2002).

Un ruolo è in definitiva un modello di comportamento che soddisfa le esigenze e le aspettative del gruppo nei confronti dell'individuo, intendendo per gruppo l'insieme delle persone che sono in contatto con il soggetto e che hanno degli interessi e delle aspettative verso la sua azione sul lavoro (Merton, 1957). Il ruolo è quindi l'insieme di aspettative di comportamento che il gruppo, in quanto soggetto di un'attività cooperativa, sviluppa nei confronti di un suo partecipante (Gross, Mason, McEachern, 1964).

Tali aspettative sono tendenzialmente indipendenti dalla personalità dell'individuo; tuttavia, questi, nel momento in cui assume il ruolo, tenderà ad adattare in base a come le percepisce, in relazione a quelle che sono le sue motivazioni, i suoi bisogni, alla situazione specifica e in relazione al suo sistema di risorse individuali, posseduto e prospettico, percepito. Il comportamento individuale è quindi condizionato dall'efficacia con cui si svolge il processo di assunzione dinamica del ruolo (Katz, Kahn, 1966). La personalità del singolo, dal punto di vista dell'organizzazione, non può influire sul fatto che il ruolo venga svolto o meno, ma certamente influenza le modalità con cui il ruolo viene interpretato e quindi il modo con cui questo viene nella pratica realizzato (Mintzberg, 1996).

Non a caso, Campbell e Pritchard (1976) identificano, assieme alla motivazione e ad altri fattori, la percezione del ruolo come uno degli elementi determinanti della performance individuale nello svolgimento del lavoro.

Il concetto di ruolo è pertanto di estrema utilità nel recuperare la componente umana dell'organizzazione, con le sue peculiarità, e nel collegarla alla finalità omogenee della combinazione, scopo cui dovrebbe tendere una moderna gestione delle risorse umane in vista della performance del sistema.

Sebbene vi sia una componente personale e motivazionale irrinunciabile nell'esercizio di qualsiasi lavoro, una definizione chiara dei ruoli è comunque sempre opportuna per evitare situazioni di

conflitto e ambiguità: se il soggetto interessato non ha le idee chiare riguardo ciò che gli altri attori organizzativi si aspettano da lui, difficilmente sarà in grado di soddisfare le loro aspettative e quindi garantire la migliore performance nell'espletamento della propria attività.

Un ruolo può essere poi internamente scomposto, a fini analitici, in altri sub-ruoli, identificativi dei gruppi di aspettative omogenee di cui si compone; questa precisazione evidenzia l'opportunità che si creino delle sovrapposizioni tra i vari ruoli riferibili ad una stessa persona e tale considerazione vale soprattutto quando si consideri la posizione del manager pubblico (Cavaliere, Rosini, 2002).

Superando la contrapposizione, talvolta avanzata, tra un approccio per funzioni ed un approccio per ruoli, le specifiche e concrete attività dei manager descrivono le modalità di svolgimento delle funzioni; ovvero, le funzioni identificano gli scopi ai quali è diretta, più o meno consapevolmente, la molteplicità delle attività del manager. Tali scopi, dal punto di vista di un manager pubblico, possono ricondursi essenzialmente al raggiungimento degli obiettivi strategici posti dai politici (Rebora, 1987) attraverso: lo sviluppo delle dinamiche di interazione-influenza con l'ambiente di riferimento; la capacità di attrazione, mantenimento e sviluppo delle risorse e la gestione del rapporto efficienza/efficaci; la gestione dell'incertezza.

Secondo la prospettiva del ruolo, si può ritenere che il manager nel momento in cui assume la sua funzione interpreti personalmente i suddetti scopi, contribuendo in qualche modo, in un processo di interazione con il gruppo, a cambiare quella parte del lavoro definita dalle aspettative e dai corrispondenti vincoli e opportunità. Non solo, ma nell'esercizio della sua funzione, la sua personalità si riflette ed influenza la pluralità di sub-ruoli che identificano il lavoro manageriale; tanto è vero che la personalità individuale può portare il singolo ad assumere prevalentemente un certo sub-ruolo, a discapito degli altri cui è, per sua natura, integrato, ponendo così le premesse per comportamenti disfunzionali in vista della performance organizzativa.

5.2. L'aspetto organizzativo: alcuni spunti di riflessione

Abbiamo più volte ripetuto come le risorse umane rappresentano un elemento altamente strategico in vista della performance dell'ente pubblico; abbiamo inoltre evidenziato come, al fine di una corretta loro valorizzazione, la gestione delle stesse debba evolvere verso approcci di stampo manageriale che tengano conto delle peculiarità del contesto organizzativo e del rapporto tra le finalità di questo e le motivazioni individuali, prevedendo un'opportuna articolazione dei ruoli entro l'organico. E' possibile a questo punto entrare nel merito di alcuni tradizionali sistemi operativi che coinvolgono direttamente il personale e valutare come dal loro impiego si incida sulla performance individuale e, da questa, sui risultati dell'organizzazione.

Al riguardo, adottiamo la posizione di Campbell e Pritchard (1976), ripresa anche da Mitchell (1982), circa i determinanti principali della performance individuale, individuati quattro elementi: a) la percezione del proprio ruolo; b) le capacità professionali; c) la motivazione allo svolgimento di quanto richiesto dal ruolo; d) l'autonomia e la capacità operativa di poter metter in pratica le proprie intenzioni. Come già accennato, la motivazione costituisce uno dei determinanti del risultato individuale; fondamentale è anche la personale interpretazione delle aspettative che il gruppo sviluppa relativamente al proprio lavoro, nonché la capacità professionale ed operativa di poter dare implementazione alle proprie intenzioni di comportamento.

L'insieme di questi quattro fattori viene ad essere fortemente influenzato dalle modalità con cui si applicano i sistemi di gestione delle risorse umane; nell'impiego degli stessi, cioè, il manager dell'ente pubblico dovrebbe cercare di abilitare i quattro fattori in modo tale da stimolare nell'individuo una valorizzazione delle proprie capacità in accordo agli obiettivi istituzionali dell'organizzazione, garantendo che, oltre ad un irrinunciabile apporto personale, il singolo adempia al suo ruolo nel miglior modo possibile in vista dei risultati dell'organizzazione.

A tal fine, è prioritaria la corretta interpretazione, da parte del dirigente pubblico, dell'obiettivo strategico (posto all'ente dalla sfera politica), nonché l'accurata definizione della strategia con cui si

intende conseguirlo e la susseguente analisi e programmazione del fabbisogno qualitativo e quantitativo del personale necessario allo scopo; in particolare, si tratterà di programmare l'attività attraverso la più chiara definizione ed assegnazione dei ruoli (Balducci, 2000), onde eludere pericoli di conflitto e ambiguità che possono influenzare negativamente lo status dei lavoratori e le connesse prestazioni.

L'eventuale necessità di integrare il personale esistente, per sopperire al lavoro assunto, chiama in causa i sistemi operativi di selezione del personale che, nel caso di un ente pubblico, possono realizzarsi attraverso: concorso pubblico; mobilità esterna; mobilità interna; selezione; forme di flessibilità recentemente definite, ecc.. Nel contesto in esame, i sistemi di selezione, soprattutto attraverso prove concorsuali, sono stati in passato oggetto di clamorosi fallimenti, sia sotto il profilo dell'oggettività delle procedure che, ancor più, sotto il profilo della corretta assegnazione dei ruoli organizzativi. Negli ultimi anni, la situazione è andata tuttavia trasformandosi, grazie a profonde modifiche del contesto ambientale ed in campo legislativo che hanno in definitiva ridotto le eventuali pressioni politiche sui processi di selezioni; vi sono quindi effettive possibilità, per affermare in questo campo una linea operativa più efficace ed efficiente. Nel caso della selezione su base concorsuale, grazie alla partecipazione nelle commissioni d'esame della componente professionale e del dirigente pubblico della pubblica amministrazione, la fase di selezione può effettivamente fare da discriminante della forza lavoro, garantendo, tramite prove di natura tecnica ed attitudinali, l'ingresso del personale effettivamente più predisposto in vista dei ruoli organizzativi scoperti. Seppur nei vincoli posti dall'alto, il manager pubblico ha quindi oggi la possibilità di utilizzare il momento della selezione come strumento effettivo per la corretta identificazione delle persone e la loro più opportuna collocazione presso l'ente, perché il sistema operativo viene ad applicarsi secondo procedure e criteri di natura maggiormente tecnica e professionale, in linea con un approccio di stampo manageriale.

Il primo passaggio della vita lavorativa è rappresentato dall'inserimento del nuovo assunto all'interno dell'organizzazione; è stato al riguardo osservato che l'inserimento, specie per il personale al suo primo impiego nella sfera pubblica, è un momento cruciale, in grado di condizionarne molto spesso l'intera vita lavorativa (Costa,

De Martino, 1985). Nelle strutture pubbliche, tuttavia, la fase dell'inserimento è risultata spesso poco curata, con nuovi assunti assegnati a compiti poco impegnativi o scoraggiati dall'assumere iniziative. Il complessivo isolamento del nuovo assunto o il suo coinvolgimento in un processo routinario possono provocare frustrazione, disattenzione e scarsa produttività, che tendono poi a perpetuarsi anche una volta superata la fase di inserimento. Nell'ambito di una moderna gestione delle risorse umane risulta invece quanto mai opportuno predisporre in maniera sistematica un vero e proprio processo di accoglimento del nuovo entrante nel contesto organizzativo; ad esempio, sulla scia di una pratica in uso da tempo nelle realtà imprenditoriali private, il primo periodo lavorativo può essere impiegato per un'ampia rotazione nei diversi settori di attività, in quanto tale sistema consente una comprensione complessiva delle funzioni dell'ente, abituando il neo assunto a sentirsi parte di un organismo vivo, di un vero e proprio sistema di parti interrelate strettamente (Moscatiello, 1994). Sull'esempio delle pubbliche amministrazioni dei Paesi nordici, inoltre, la definizione di un tutor "istituzionale" per i primi mesi del rapporto lavorativo, potrebbe garantire al nuovo assunto la disponibilità di un referente su cui poter fare affidamento per la sua corretta integrazione nel contesto organizzativo di riferimento.

Anche per quanto riguarda la mobilità interna si sono poste le premesse per uno sviluppo in senso manageriale delle pratiche pertinenti il personale; in passato si continuava a fare leva su procedure simili ai concorsi d'accesso, con limitata attenzione alla valutazione dell'esperienza maturata ed alla misurazione della concreta attitudine del funzionario a ricoprire incarichi di maggiore responsabilità o a diverso contenuto professionale, alle competenze manageriali. Come abbiamo avuto modo di accennare, invece, l'arricchimento del contenuto lavorativo è stato individuato (Jurkiewicz, Massey, Brown, 1998) come uno dei fattori motivazionali per il personale del pubblico impiego; in effetti, la normativa in materia sembra recepire tale indicazione già da qualche anno, almeno da quando, con la legge 127/97, si è riconosciuto il bisogno organizzativo di valorizzare l'esperienza professionale, maturata in determinate posizioni di lavoro, come condizione indispensabile per svolgere compiti di responsabilità superiore (Balducci, 2000). L'ordinamento ha quindi creato il contesto

d'applicazione del sistema di carriera, al cui interno il dirigente pubblico ha lo spazio per adottare nuove logiche, di indirizzo manageriale, intese a promuovere, come meccanismo di incentivazione, le risorse umane di maggiore valore, incentivandone le prestazioni a favore della performance dell'intero ente. In questa logica un ulteriore passo potrebbe essere costituito da una maggiore adozione di strumenti adeguati per la valutazione delle potenzialità.

La formazione può essere considerata, insieme ai sistemi di carriera, come uno dei meccanismi maggiormente in grado di innalzare il livello di motivazione dei dipendenti; tra l'altro, proprio la "possibilità di apprendere cose nuove" è stata individuata come un altro dei fattori motivazionali in grado di incidere più direttamente sulle performance del personale degli enti pubblici (Jurkiewicz, Massey, Brown, 1998). Non solo, ma attraverso l'impiego sistematico di sistemi di formazione è possibile intervenire sugli schemi cognitivi di fondo, sulle conoscenze, sulle abilità e sugli atteggiamenti comportamentali del singolo soggetto o di gruppi di operatori, permettendo il continuo arricchimento della risorsa umana in funzione delle finalità dell'ente. Non è un caso se quelle che vengono considerate tra le migliori amministrazioni pubbliche al mondo (quella francese e quella tedesca) fanno della formazione delle proprie risorse umane il volano su cui basano tutta la loro efficacia e professionalità (Balducci, 2002). In Italia, invece, l'aspetto della formazione è stato in passato un aspetto gravemente trascurato, spesso lasciato alla più assoluta improvvisazione degli addetti ai lavori e ancor più spesso orientato al semplice aggiornamento in tema di normative pertinenti l'attività del lavoratore (Moscatiello, 1994; Balducci, 2002). Un approccio manageriale al sistema della formazione, invece, richiede oggi al manager pubblico di programmare l'attività formativa in modo che essa diventi parte integrante dell'attività lavorativa di ogni dipendente dell'ente, il che ne implica un uso esteso (in termini di risorse umane coinvolte), strategico (in termini di obiettivi ultimi che persegue), ampio (come ampie devono essere le tematiche trattate nell'ambito del momento formativo, quindi non solo di carattere normativo ma multidisciplinare) e continuo (ovvero, non come evento isolato, da applicarsi d'urgenza al seguito di una nuova normativa).

Per ragioni di spazio, non verranno ricordati, in questa sede, gli altri, pur opportuni, sistemi operativi rivolti alle risorse umane del

pubblico impiego; quello che tuttavia preme qui evidenziare è che la gestione del personale, attuata secondo logiche manageriali (e non di pura e semplice “amministrazione”) rappresenta sicuramente uno degli strumenti di fondo attraverso cui incidere sui determinanti della performance individuale e, per questa, sul rendimento complessivo dell’ente pubblico.

La risorsa umana, ormai da anni considerata dalla teoria d’impresa e dalla pratica nella sfera imprenditoriale privata, come il capitale più importante d’azienda, deve evolvere nella concezione dei dirigenti della pubblica amministrazione, da vincolo a fattore di sviluppo nel perseguimento degli obiettivi istituzionali; questo implica la definizione di una moderna gestione del personale, che si attui attraverso l’impiego concreto e sistematico dei sistemi operativi più strettamente connessi al capitale umano, tenendo presente e calibrandosi sulle specificità e sulla natura proprie dell’ente, in quanto organizzazione pubblica.

6. La Direzione Risorse Umane e Sviluppo Organizzativo: considerazioni prospettiche e di sintesi

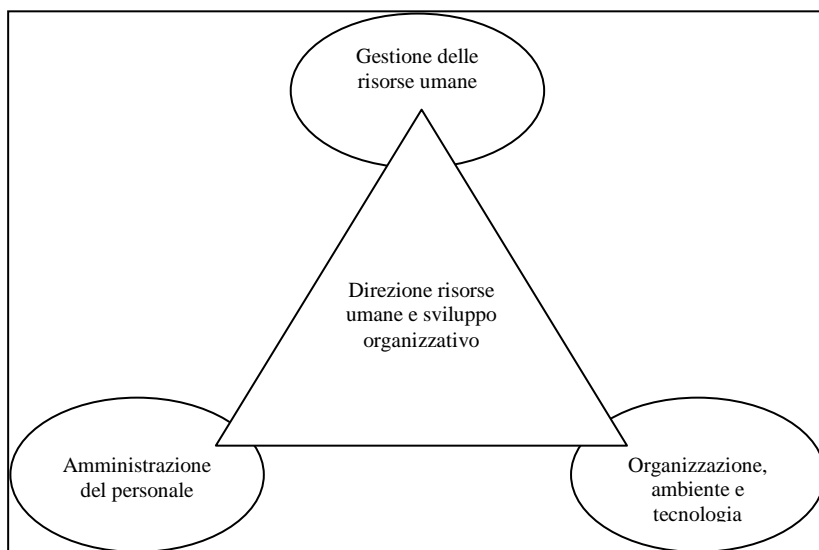
Riprendendo gli aspetti micro-sociali, motivazionali e amministrativi, legati ai singoli, osserviamo come questi debbano essere affrontati e sviluppati coerentemente con la variabile tecnologica, con la variabile ambientale e con gli altri fattori di progettazione organizzativa. In ogni organizzazione, infatti, lo svolgimento delle attività produttive ed il raggiungimento dei suoi fini, sono resi possibili dalla dinamica interazione ed integrazione dell’organismo personale (Cavaliere, Rosini, 2002) con i processi di natura tecnico-economica; tale interazione viene ad essere influenzata dalla natura dell’attività dei processi organizzativi, dalla tecnologia per gli stessi impiegata, dall’ambiente di riferimento e dalla fonte del potere decisionale, correlata alla natura dell’istituto.

Nel caso della Pubblica Amministrazione, occorre quindi impostare logiche di sviluppo che si basino su una concezione dei vari aspetti della gestione delle risorse umane (selezione, inserimento, carriera, formazione, ecc.) quali parti integranti della definizione e sviluppo dell’organizzazione al cui interno trovano applicazione.

Del resto, la modernizzazione della gestione del personale negli enti pubblici non dipende solo dalla ricerca deliberata di modelli alternativi che si applicano all'interno di tipologie organizzative e forme di organizzazione preesistenti, ma implica uno sforzo innovativo che richiede anche un investimento nello sviluppo di tecnologie e modelli nuovi, scoperti e sfruttati per ridefinire mansioni, ruoli e contenuti del lavoro.

E' possibile quindi considerare gli aspetti più prettamente gestionali, amministrativi e di sviluppo organizzativo come componenti logiche di una complessiva "Direzione risorse umane e sviluppo organizzativo"; questa deve vedersi come funzione diffusa all'interno dell'organizzazione, elemento determinante per la definizione e l'attuazione della strategia dell'ente pubblico. Attraverso una funzione così concepita, si realizza un approccio al personale di tipo sistemico, in grado di integrare e rendere sinergici, in una visione olistica, i diversi elementi che influenzano lo sviluppo strategico dello stesso in vista dell'eccellenza organizzativa dell'ente (Figura 1).

Figura 1. La Direzione Risorse Umane e Sviluppo Organizzativo



Spesso, specie nelle istituzioni pubbliche, il responsabile del personale è stato considerato (e interpretato) come un ruolo non propriamente strategico, in un'ottica di amministrazione, non coinvolto direttamente nella definizione delle scelte strategiche organizzative.

Tuttavia, data la criticità rivestita dalle risorse umane nei confronti dell'operato dell'ente, si ritiene che la funzione Risorse Umane e Sviluppo Strategico debba essere valorizzata al meglio, in termini di posizionamento organizzativo e di collocazione nell'organigramma; questo implica sostanzialmente il riconoscimento formale e, soprattutto, effettivo, della pari dignità decisionale che i responsabili della funzione in esame rivestono e, quindi, il loro necessario coinvolgimento nella elaborazione dell'indirizzo strategico dell'organizzazione e nelle connesse scelte di implementazione.

Attraverso la Direzione Risorse Umane e Sviluppo Organizzativo, si riesce in definitiva a gestire il personale, secondo un'ottica trasversale e pluri-prospettiva, come giustamente occorre, in considerazione del carattere strategico che questi ricopre per lo sviluppo dell'ente pubblico: la risorsa umana cessa di essere una "questione" puramente amministrativa, di applicazione di norme e regole definite in via centralizzata, evolvendo a fattore la cui valorizzazione è riconosciuta come responsabilità e opportunità in capo all'ente, imprescindibilmente legata dalle peculiarità organizzative e di contesto in cui quest'ultimo si muove.

Questo approccio al personale, già recepito nella maggioranza dei Paesi anglosassoni ed in alcuni casi eccellenti della pubblica amministrazione italiana⁷⁸, risulta coerente con la filosofia del *New Public Management* e definisce un percorso di modernizzazione, basato sulla considerazione della risorsa umana quale fattore determinante dell'efficiente ed efficace operare dell'ente pubblico.

Il personale rappresenta, cioè, una riserva di risorse non ancora pienamente sfruttate (o, meglio, spesso non utilizzate nel migliore dei modi), la cui gestione deve vedersi come parte integrante della gestione complessiva dell'organizzazione e prevedere un sistema coerente ed integrato di strumenti e metodologie di valorizzazione.

78 Si veda, al riguardo, l'esempio evidenziato da Cavaliere e Rosini (2002) circa l'organizzazione adottata per la gestione delle risorse umane da parte dell'Amministrazione Centrale dell'Università di Firenze.

Si rende necessario garantire l'equilibrio tra le aspettative, i desideri e le richieste dei lavoratori, da un lato, e quelle dell'ente in cui lavorano, dall'altro; in particolare, la definizione e l'applicazione dei sistemi operativi deve partire dalla considerazione che il lavoratore presenta un certo bisogno di autorealizzazione, associato all'esigenza di una chiara comprensione del proprio ruolo organizzativo, e che entrambi gli aspetti influiscono nella generazione di una prestazione lavorativa ottimale.

Implicito, in questo discorso, è inoltre che l'uso e la definizione dell'insieme degli strumenti per la gestione del personale sia responsabilità attribuita alla *line* dell'organizzazione pubblica; la modernizzazione dell'amministrazione pubblica passa, cioè, anche attraverso lo spostamento dell'enfasi dallo *staff* alla *line*, per quanto attiene la gestione del personale (Cavaliere, Rosini, 2002).

Per *line* intendiamo i luoghi organizzativi (non solo fisici, ma "concettuali) in cui si producono ed erogano i servizi da parte dell'ente, si effettuano le scelte operative e se ne assumono le corrispondenti responsabilità; lo *staff*, invece, definisce i luoghi organizzativi in cui si producono i servizi per la *line*, fornendo un supporto di tipo specialistico ed operando funzioni di programmazione, coordinamento e controllo (Cavaliere, Rosini, 2002; Costa, De Martino, 1985).

In passato, sia per motivi economici, legati al perseguimento di economie di scala, sia per motivi di coordinamento delle politiche, il ruolo principale per la gestione del personale è stato tradizionalmente assunto dalle strutture specialistiche di *staff*.

Tuttavia, chi ricopre incarichi manageriali si trova in una posizione privilegiata per la mobilitazione del capitale umano nell'organizzazione, in quanto presenta con lo stesso un contatto giornaliero che ne permette una migliore comprensione dei bisogni, delle aspirazioni, delle capacità, delle competenze e propensioni.

Per questo motivo, si reputa essenziale che la *line* assuma un ruolo maggiormente attivo nella gestione del personale dell'ente; questo sostanzialmente significa attribuire al manager di linea quegli aspetti di gestione delle risorse umane che, per loro stessa natura, sono specificamente di competenza della *line*, ed affidare allo *staff* la critica

funzione di supporto specialistico, sotto forma di consulenza interna⁷⁹

Sostanzialmente, l'esigenza di un servizio flessibile e tempestivo nei confronti dell'utenza, associato ad un certo grado di uniformità negli indirizzi sul pubblico impiego, richiede di agire almeno su tre livelli:

a) Coinvolgere la *line* nell'elaborazione di specifiche politiche di gestione, delegando alla stessa anche aspetti rilevanti del procedimento, entro obiettivi generalmente predeterminati e di ampio respiro;

b) Promuovere la cultura della "gestione del personale" presso tutte le *line*, anche con presenze specialistiche di supporto di consulenza interna;

c) Promuovere programmi di formazione che superino i tradizionali approcci legati alle conoscenze e che impattino maggiormente sui comportamenti.

La tradizionale (eppure importante) attività di amministrazione del personale, svolta centralmente in modo spesso del tutto slegato dalle scelte strategiche dell'ente, non è sostanzialmente più proponibile, quando si riconosca la criticità che il fattore umano riveste per l'eccellente operato dell'organizzazione pubblica; nei confronti del personale del pubblico impiego, occorre quindi passare da un approccio prevalentemente amministrativo ad un approccio di stampo manageriale, da un'ottica di vincolo ad una di fattore di sviluppo, da un'ottica individuale ad un'ottica di sistema (Cavaliere, Rosini, 2002).

In definitiva, sulla scorta di quanto già accade nelle imprese private, nell'amministrazione pubblica occorre che il personale diventi non soltanto una risorsa oggetto di controllo e di adempimenti normativi, ma soprattutto che evolva, nella considerazione e nella conseguente gestione, ad elemento strategico di supporto all'eccellente operare dell'organizzazione.

La premessa, quindi, di ogni ragionamento intorno al tema della modernizzazione della gestione delle risorse umane entro la Pubblica Amministrazione, implica la precisa volontà e capacità di promuovere

79 Questo, come rilevato da Cavaliere e Rosini (2000;2002), potrebbe diventare uno degli aspetti più importanti, sulla base del quale misurare l'efficacia del contributo fornito dall'organo di staff.

nelle diverse organizzazioni una vera e nuova “politica” per il personale.

Non si tratta tanto, dunque, di potenziare, rafforzare, decongestionare l’ufficio personale, tradizionalmente inteso, all’interno di una concezione statica e superata di tale approccio; quanto, semmai, di pervadere l’intera organizzazione, in ogni sua articolazione programmatica, operativa o di supporto, di una diversa concezione della gestione del personale, che punti a responsabilizzare i dirigenti di *line* verso un utilizzo efficiente e flessibile di tale risorsa (Moscatiello, 1994).

Occorre, cioè, superare una concezione della funzione “personale” di tipo specialistico e separato, e sviluppare una cultura manageriale, pur con le necessarie cautele del caso, che riesca appieno a valorizzare la risorsa umana, in stretta integrazione alle caratteristiche organizzative, ambientali ed alle connesse dinamiche, tale da poterla mobilitare per il concreto sviluppo dell’ente pubblico.

Riferimenti bibliografici

- Arnold H. J. (1981), "A Test Of The Multiplicative Hypothesis Of Expectancy- Valence Theory Of Work Motivation", In *Academy Of Management Journal*, Vol. 24, Pp. 128-141.
- Balducci M. (A Cura Di) (2000), *Organizzazione E Management Dell'ente Locale*, Franco Angeli, Milano.
- Barnard C. (1970), *Le Funzioni Del Dirigente*, Utet, Torino (Ed. It.).
- Bateson J. E. G., Hoffman K.D. (2000), *Gestire Il Marketing Dei Servizi*, Apogeo, Milano.
- Bonazzi G. (2000), *Storia Del Pensiero Organizzativo*, Angeli, Milano.
- Borgonovi E. (1992), "I Concetti Di Controllo Burocratico E Controllo Manageriale Nella Pubblica Amministrazione", In Costabile M., Mazzei R. (A Cura Di), *Il Management Pubblico*, Celuc, Roma, Pp. 195-208.
- Campbell J. P., Pritchard R. D. (1976), "Motivational Theory In Industrial And Organizational Psychology", In Dunnette M. D. (Ed. By), *Handbook Of Industrial And Organizational Psychology*, Rand Mc Nally, Chicago, Pp. 62-130.
- Cavaliere V., Rosini D. (2002), *Da Amministratore A Manager: Il Dirigente Pubblico Nella Gestione Del Personale*, Quaderni Di Studi E Ricerche 2, Firenze University Press, Firenze.
- Cavaliere V., Rosini D. (2000), *La Gestione Del Personale Nella Pubblica Amministrazione. Prime Evidenze Empiriche Sul Ruolo Del Manager Di Linea Negli Enti Locali. Un Confronto Fra Realtà Italiane Ed Olandesi*, Working Paper, N. 9, Dipartimento Di Scienze Aziendali, Università Di Firenze, Firenze.
- Costa G. (1997), "Il Personale Nelle Pubbliche Amministrazioni Verso Il Terzo Millennio", In *Azienda Pubblica*, No. 2, Pp. 205-216.
- Costa G., De Martino S. (1985), *Management Pubblico*, Etas Libri, Milano.
- Crozier M. (1978), *Il Fenomeno Burocratico*, Etas Libri, Milano.
- D'anna R. (1990), *Le Strategie Imprenditoriali Nell'impresa Pubblica*, Tipografia Coppini, Firenze.
- Della Rocca G. (1987), "Incentivi: Incertezza Della Direzione Ed Equità Nella Valutazione Del Lavoro", In *Studi Organizzativi*, Vol. 3-4, Pp. 23-24.

- Fazzi R. (1982), *Il Governo D'impresa*, Giuffrè, Milano, Voll. I-II.
- Gibson J. L., Ivancevich J. M., Donnelly J. H. (1988), *Organizations: Behaviour, Structure, Processes*, Business Publications, New York.
- Grandori A., *L'organizzazione Delle Attività Economiche*, Il Mulino, Bologna.
- Gross N., Mason W. S., Mceachern A. (1964), *Explorations In Role Analysis: Studies Of The School Superintendence Role*, Wiley, New York.
- Jurkiewicz C. L., Massey T. K., Brown R. G., "Motivation In Public And Private Organizations: A Comparative Study", In *Public Productivity & Management Review*, Vol. 21, No. 3, Pp. 230-250.
- Katz D., Kahn R. L. (1968), *Psicologia Sociale Delle Organizzazioni*, Etas Libri, Milano.
- Kickert J., Van Vought F.A. (1993), *Public Policy & Administration Sciences In The Neatherlands*, Pretience Hall Europe, London.
- Kooiman J., Van Vliet M. (1993), "Governance And Public Management", In Eliassen K., Kooiman J. (Ed. By), *Managing Public Organizations. Lessons From Contemporary European Experiences*, Sage, London, Pp. 58-72.
- Maslow H. (1943), "A Theory Of Human Motivation", In *The Psychological Review*, Vol. 50, Pp. 370-396.
- Merton R. K. (1957), *Social Theory And Social Structure*, Free Press, New York.
- Mintzberg H. (1996), *La Progettazione Della Struttura Organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Mitchell T. R. (1982), "Motivation: New Directions For Theory, Research And Practice", In *The Academy Of Management Review*, Vol. 7, No.1, Pp. 80-88.
- Moscatiello G. (1994), *Cultura Gestionale E Pubblica Amministrazione. Indizi Di Una Cultura Burocratica*, Prime Note - Edizioni Delle Autonomie Locali, Roma.
- Osborne D. E., Gaebler T. (1995) *Dirigere E Governare. Una Proposta Per Reinventare La Pubblica Amministrazione*, Garzanti, Milano (Ed. It).
- Parker D. F., Dyer L. (1987), "Expectancy Theory As A Within-Personal Behavioural Choice Model: An Empirical Test Of Some Conceptual And Methodological Refinements", In *Organizational Behaviour And Human Performance*, October, Pp. 97-117.

- Rebora G. (1987), "La Produttività Degli Enti Pubblici: Problema Di Misurazione O Di Management?", In *Il Nuovo Governo Locale*, No. 3, Pp. 49-67.
- Schneider B., Bowen D. E. (1993), "The Service Organization: Human Resource Management Is Crucial", In *Organizational Dynamics*, Spring, Pp. 39-52.
- Selznick P., *Pianificazione Regionale E Pianificazione Democratica: Il Caso Tva*, Franco Angeli, Milano.
- Stewart R. (1967), *Managers And Their Jobs*, Mcmillan, London.
- Vroom V. H. (1964), *Work And Motivation*, John Wiley, New York.
- Weber M. (1961), *Economia E Società*, Ed. Comunità, Milano.

Capitolo Quarto

La valutazione delle politiche pubbliche •

• Scritto da Giancarlo Vecchi, Responsabile Area Politiche Amministrative ed Istituzionali dell'IRS, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano ed Erica Melloni ricercatrice dell'Area Politiche Amministrative ed Istituzionali dell'IRS, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano.

1. Introduzione

La valutazione delle politiche pubbliche si propone come scopo generale il miglioramento dell'azione pubblica, attraverso la produzione di informazioni e giudizi argomentati che dovrebbero aiutare i decisori pubblici a incrementare la conoscenza dei problemi collettivi e la capacità di risolverli. Con una sintesi certo forzata ma utile, il contributo della valutazione delle politiche pubbliche può rivolgersi a due scopi principali.

Da una parte, scopo della valutazione è dare un apporto di razionalità alle politiche, verificando che le decisioni prese dagli attori incaricati siano coerentemente attuate, in modo da garantire sui risultati raggiunti e sull'utilizzo economico delle risorse rispetto a quanto programmato. Da questo punto di vista assume particolare rilevanza il dibattito sulla capacità delle amministrazioni di prendere decisioni coerenti con i problemi sul tappeto e di attuarle efficacemente, anticipando i vincoli e gli ostacoli che potrebbero frapporsi al conseguimento di risultati rilevanti. La valutazione consiste, per questa prospettiva, in uno strumento direzionale per il miglioramento dell'azione pubblica.

Un secondo contributo prende le mosse dall'osservazione che l'approccio razionale è poco realistico dal punto di vista descrittivo (soprattutto per le politiche più complesse) e talvolta neppure auspicabile. Questo accade perché le caratteristiche e le finalità delle politiche possono modificarsi a seguito dell'intervento di numerosi fattori (mutati orientamenti politici, cambiamenti nelle situazioni di contesto, contrasti tra gli interessi dei diversi attori coinvolti); pertanto anche quando presente, il "disegno originario" può essere divenuto nel tempo poco rilevante come riferimento cui riportare i risultati degli interventi; oppure perché l'oggetto di alcune politiche è proprio quello di lavorare per trovare delle soluzioni a problemi complessi e poco conosciuti, come nel caso di processi interattivi quali i piani strategici dei territori. In questa seconda prospettiva il ruolo della valutazione è quello di ripercorrere e ricostruire i legami esistenti tra gli effetti osservabili e le cause, previste e impreviste, che

li hanno generati, offrendo per questa via un contributo di riflessione sui problemi dell'azione pubblica.

Due casi sono particolarmente esemplificativi di questa alternativa: i piani strategici delle amministrazioni, e i piani strategici dei territori. Sebbene accomunati dal riferimento alla strategicità dei processi, la letteratura tende a separare le funzioni dei piani strategici delle amministrazioni e quelli dei territori:

- La pianificazione strategica delle amministrazioni (pianificazione interna), al pari di quella realizzata da tempo nel settore privato, ha (soprattutto) il compito di strutturare gli obiettivi e le attività dell'organizzazione, e si caratterizza pertanto come un rafforzamento degli strumenti direzionali dell'ente;
- La pianificazione strategica dei territori (e/o delle città) ha (soprattutto) il compito di creare occasioni di cooperazione fra vari soggetti per rispondere alle criticità del territorio attraverso la comprensione dei problemi e la sperimentazione di soluzioni innovative.

In entrambi i casi il contesto è quello di governance, il che significa che l'azione è inserita in un quadro di azione pluriattoriale e multilivello: sia che si parli della singola amministrazione sia (a maggior ragione) di una città o di un territorio più ampio, le politiche non sono il prodotto dell'azione di un singolo attore, ma sono l'esito spesso incerto dell'intervento di una pluralità di livelli (quello comunitario, quello nazionale, regionale, ecc) e di attori privati a fianco o in contrasto a quelli istituzionali. Quello che cambia è che nel caso della pianificazione strategica delle amministrazioni, gli attori istituzionali devono imparare a gestire il pluralismo al fine di garantire il perseguimento della propria mission e dei propri obblighi istituzionali; nel caso della pianificazione dei territori, invece, la definizione degli obiettivi da raggiungere e dei risultati attesi è un esito secondario, e comunque largamente imprevedibile, del processo di costruzione della coalizione. È evidente che anche la valutazione delle politiche non potrà prescindere da queste considerazioni: riflettere sui problemi alla base delle politiche è il solo modo per impostare un corretto disegno valutativo e per questa via fornire ai decision-makers quelle conoscenze utili al miglioramento delle politiche.

2. La valutazione delle politiche pubbliche

La valutazione delle politiche pubbliche è un'attività di ricerca sociale che ha il compito di contribuire al miglioramento delle politiche attraverso la produzione di giudizi argomentati sui loro risultati oltre che sui processi con cui quei risultati sono raggiunti. Si tratta di un'attività che si differenzia in modo sostanziale da altri tipi di valutazione (ad esempio quella esercitata quotidianamente nelle scelte di consumo), sia per il metodo utilizzato sia per l'oggetto stesso di valutazione.

Dal primo punto di vista (il metodo), la differenza consiste nell'approccio scientifico utilizzato nella valutazione delle politiche pubbliche. Ciò significa che, in quanto disciplina derivante dalle scienze sociali, applica metodologie e tecniche di ricerca rigorose, che possono essere condivise o confutate (falsificate) dalla comunità scientifica grazie all'esplicitazione delle ipotesi di partenza, dei criteri di giudizio utilizzati, delle fonti informative e delle conclusioni raggiunte.

Dal secondo punto di vista (l'oggetto), la valutazione delle politiche pubbliche si distingue da altri tipi di valutazione perché si concentra specificamente sulla politica pubblica (*policy*⁸⁰). La definizione del concetto di politica pubblica è importante perché ha alcune importanti implicazioni per la ricerca valutativa. Una buona definizione è quella che descrive la politica pubblica come (Dunn 1981; Dente 1991) "l'insieme di azioni e di interazioni tra attori (pubblici e privati) volte a trattare un problema, cioè un'insoddisfazione relativa a una domanda, un bisogno o una opportunità di intervento pubblico". Vediamone alcune implicazioni.

80 A differenza della lingua italiana, che utilizza il termine "politica" indistintamente, la lingua inglese permette di distinguere semanticamente tra "politics" (che identifica la politica "alta", ossia il confronto politico sui valori e sulle modalità di regolazione della società), e "policy", cioè l'azione politica concreta su determinate materie (la politica della sanità, la politica di protezione dell'ambiente, ecc). Un terzo termine, "polity", identifica le modalità di organizzazione politica di una società. Nel linguaggio scientifico italiano, oltre all'utilizzo dei termini anglosassoni, si utilizza spesso il termine "politica" come sinonimo di politics e "politiche", al plurale, come sinonimo di policy/policies.

Questa definizione intanto suggerisce che una politica pubblica non coincide con una singola decisione (ad esempio, una norma o un atto amministrativo), ma piuttosto con un processo interattivo che si sviluppa e può modificarsi nel tempo. Suggerisce inoltre che tali azioni possono essere intraprese da una pluralità di attori, e che questi ultimi non sono necessariamente attori pubblici, per quanto il ruolo del pubblico (politici, pubblica amministrazione) sia generalmente rilevante. Una politica pubblica può essere attuata, e spesso lo è, con una partecipazione ampia di soggetti privati (si pensi ad esempio all'erogazione di servizi socio-assistenziali). Infine, la definizione esalta l'esistenza di uno stimolo proveniente dalla società (o parte di essa), considerato di interesse collettivo e quindi degno di ricevere una soluzione adeguata. È la percezione dell'esistenza di un problema pubblico che giustifica l'intervento a favore della sua soluzione. Un problema pubblico è infatti una condizione indesiderata per la quale qualcuno ritiene che esista una soluzione, ed quindi è strettamente collegato a fattori ambientali, storici, tecnologici, oltre che agli schemi interpretativi e alle razionalità dei singoli attori.

Ciò significa anche che nel concetto di politica pubblica è implicita una qualche teoria di mutamento sociale, vale a dire l'idea che sia possibile modificare una condizione indesiderata intervenendo su di essa con opportune azioni correttive. In questa prospettiva si capisce come la valutazione delle politiche pubbliche (Lippi, 2007) “non è un'attività di indagine della realtà volta solo alla sua comprensione, ma al confronto tra la conoscenza ottenuta e una prospettiva di cambiamento antecedentemente specificata. La valutazione, in poche parole, assume un implicito senso di causalità nel mondo e lo vuole verificare. È l'attività di ricerca di chi vuole accertare se chi intendeva operare un cambiamento attraverso una politica pubblica è riuscito nel proprio intento, ed in quale misura”.

2.1. Le prospettive della valutazione

Uno dei primi problemi dell'attività valutativa è, pertanto, decidere da quale punti di vista valutare l'oggetto di indagine, e cioè la politica pubblica. La prospettiva di valutazione costituisce un argomento importante perché non esiste un'unica tecnica di ricerca per la

valutazione, ma molte tecniche diverse che si sviluppano a partire da diversi assunti epistemologici oltre che da scelte di convenienza pratica.

La delimitazione dei “confini” di una policy è un’attività per nulla scontata cui pertanto è necessario dedicare qualche riflessione. I modi con cui questa delimitazione può essere realizzata sono almeno due, il primo dei quali, di tipo razionalistico e deduttivo, fa riferimento alle ipotesi implicite nelle teorie public management, l’altro che deriva dall’approccio analitico tipico della policy analysis.

In un approccio di tipo razional-deduttivo, la policy (e quindi il problema di ricerca) è identificabile a partire dai programmi e dagli obiettivi contenuti nei programmi e nei documenti di indirizzo delle istituzioni. Seguendo questo approccio, il giudizio del ricercatore sul “successo” o sul “fallimento” di una politica dipende dal rapporto (conformità) tra esiti e aspettative iniziali (obiettivi programmati) delle norme o dell’istituzione presa come riferimento. L’obiettivo di questo tipo di valutazione è chiaro: capire se una politica pubblica è stata gestita ed attuata in modo da raggiungere gli obiettivi previsti, valutarne cioè le performances in relazione a dei target stabiliti. Questo tipo di ragionamento presuppone che le *policies* (siano esse costituite da attività relativamente semplici, come nel caso di singoli interventi, o più complesse, come nel caso di programmi composti da molteplici interventi finalizzati al raggiungimento di uno o più obiettivi) siano state impostate secondo i principi propri del project management, anticipando i rischi e pianificando nei dettagli le modalità di azione. In estrema sintesi questi principi incentivano i *policy maker* a disegnare un’architettura di progetto chiara e puntuale, con la definizione preliminare degli obiettivi da raggiungere, delle modalità con cui tali obiettivi devono essere conseguiti, dell’insieme di risorse finanziarie, tecniche e umane utilizzabili, dei tempi entro cui raggiungere gli esiti attesi. La valutazione in questa prospettiva ha lo scopo di verificare la congruenza delle realizzazioni con le attese, identificando le eventuali criticità e permettendo così ai soggetti gestori di introdurre gli opportuni correttivi. Questi ragionamenti sono alla base del disegno di ricerca che Stake definisce il “disegno standardizzato”, centrato su un *protocollo deduttivo di tipo top down*.

Nonostante l’indubbia utilità, l’approccio razionalistico tipico del project management ha tuttavia alcuni limiti. In particolare questo

approccio non riesce a cogliere alcune caratteristiche tipiche delle politiche pubbliche, già ricordate in precedenza, e cioè che:

- Le politiche pubbliche sono in genere attuate da vari livelli istituzionali e vedono spesso anche l'intervento di attori non pubblici (come aziende private, organizzazioni di rappresentanza di interessi specifici, associazioni per la tutela di interessi generali, privati cittadini, ecc);
- Le politiche sono quindi attuate da reti di attori; queste reti possono cambiare sia in relazione alla fase del ciclo di policy, sia nel tempo,
- Gli attori coinvolti esprimono in molti casi interessi e obiettivi diversi tra loro; spesso questi obiettivi si modificano nel tempo, ed è necessaria un'operazione analitica ed interpretativa per ricostruirli,
- In ogni caso, spesso i documenti normativi e programmatici definiscono gli obiettivi in maniera vaga e imprecisa, o semplicemente con intenti simbolici (quando alle dichiarazioni d'intenti non sono consapevolmente associati adeguati strumenti attuativi).

L'approccio alla valutazione derivante dalla policy analysis cerca di rispondere a queste criticità, e definisce la politica pubblica non tanto a partire dagli obiettivi dichiarati e dai programmi d'azione, quanto dal tipo di *problemi* che costituiscono la ragione d'intervento dell'azione pubblica. In particolare, la valutazione orientata ai problemi sottolinea che:

- i confini della policy sono determinati dal problema che questa tratta;
- ciascuno dei soggetti che interviene nel processo decisionale definisce e ridefinisce nel corso del tempo, a partire dai propri obiettivi e dei propri sistemi di razionalità, il problema di policy;
- quindi, nessuno di essi, dal punto di vista della ricerca, è prevalente rispetto agli altri (nemmeno le amministrazioni pubbliche).

E' perciò l'analista stesso che ha un ruolo importante nel definire una politica, ricostruendone i confini e le caratteristiche attraverso un'operazione di triangolazione tra le informazioni derivanti dalle percezioni degli attori coinvolti, dalle interpretazioni della letteratura, e dalle proprie conoscenze e intuizioni.

Seguendo questo secondo approccio, il giudizio del ricercatore sul "successo" o sul "fallimento" di una politica dipende dal rapporto tra gli esiti effettivamente conseguiti (sia previsti, sia imprevisti) e alcune ipotesi di intervento sul problema di policy. Il giudizio quindi non si concentrerà tanto sul grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, quanto sul grado in cui le azioni messe in atto da una pluralità di attori abbiano o meno contribuito alla soluzione di uno specifico problema di interesse pubblico, cercando di mettere in luce i fattori che hanno favorito o ostacolato tale processo.

Questi due approcci alternativi (quello derivante dal project management, e quello derivante dalla policy analysis) pur mostrando rilevanti differenze non sono necessariamente alternativi o escludenti. In realtà, ciascuno mette in luce un elemento specifico: da una parte, l'esigenza per le amministrazioni pubbliche di progettare le azioni in modo razionale e coerente, anticipando nel processo decisionale la previsione delle criticità che potrebbero emergere dall'attuazione; dall'altra, l'osservazione che spesso questo desiderio di razionalità costituisce, per molte ragioni, un'aspirazione disattesa dai fatti, e che per migliorare l'azione pubblica sia necessario anche contribuire alla ricostruzione del quadro complessivo entro cui gli interventi sono stati concepiti ed attuati.

2.2. Le finalità della valutazione

La definizione dell'approccio di valutazione è strettamente correlato agli scopi della valutazione: garantire l'attuazione degli obiettivi, comunicare all'esterno le modalità di utilizzo delle risorse, verificare la connessione tra quanto realizzato e il problema pubblico di riferimento, sono tutti scopi legittimi ed opportuni a seconda dei casi (del tipo di politica, o dello stadio del processo politico in cui ci si trova, della collocazione del valutatore all'interno dei soggetti incaricati della gestione della policy ovvero all'esterno, in una

posizione di terzietà) e che devono essere oggetto di attenta riflessione prima di avviare un'attività di valutazione.

A livello generale (“perché valutare?”) la Commissione europea suggerisce che vi sono almeno tre buone ragioni per la valutazione delle politiche pubbliche.

In primo luogo, per verificare che l'azione pubblica sia rivolta a bisogni del tutto o non sufficientemente soddisfatti: ciò significa che la valutazione ha lo scopo di segnalare i casi in cui l'utilizzo delle risorse pubbliche si rivolge a bisogni e problemi non realmente esistenti, oppure non più esistenti dal momento che qualche azione ha contribuito nel frattempo a risolverli; deve anche verificare (in una logica di sussidiarietà) che l'azione pubblica sia appropriata, cioè che non vi siano altri soggetti, pubblici o privati, che già si occupano di soddisfare quel bisogno.

In secondo luogo, per migliorare l'azione pubblica: ciò significa che la valutazione può servire a valutare l'adeguatezza degli investimenti (sia per aumentarli sia per diminuirli), riorganizzare le modalità attuative perché raggiungano migliori risultati, valutare l'opportunità o meno di proseguire nel corso d'azione intrapreso.

In terzo luogo, per migliorare l'*accountability* degli interventi pubblici: la valutazione è cioè uno strumento utilizzabile per rendere conto ai cittadini e/o alle autorità politiche sui risultati ottenuti e sulle modalità con cui sono state utilizzate le risorse, aiutando a spiegare, in semplici termini, dove sono stati spesi i soldi, che effetti sono stati prodotti e su quali basi era giustificata la spesa. Questa posizione ha ricevuto un'ampia diffusione nell'ambito dei programmi di finanziamento comunitario dell'Unione europea, che pongono tra le clausole dell'erogazione dei finanziamenti l'esistenza di procedure stabili di valutazione tese alla verifica dei risultati conseguiti, e un'adeguata pubblicizzazione di tali risultati all'esterno.

È possibile tuttavia scendere più nel dettaglio, associando diverse finalità con altrettanti tipi di valutazione. Un elenco di finalità, per quanto sicuramente non esaustivo, ed alcuni esempi delle valutazioni che rispondono a tali finalità, è contenuto nella tabella seguente (tabella 1).

Tabella 1 Finalità e tipi della valutazione

Finalità della valutazione	Esempi di valutazione
<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione orientata al miglioramento delle performance gestionali (performance management, apprendimento organizzativo) • Valutazione orientata a rendere conto a terzi dei risultati ottenuti (accountability) 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione come controllo di gestione • Valutazione strategica • Valutazione delle <i>performances</i> del personale • Valutazione della qualità, ecc. • Sistemi di controllo esterno, basati ad esempio su agenzie indipendenti, i controlli sui contratti, ecc.; • Alcune disposizioni in materia di valutazione dell'efficacia degli interventi strutturali della Comunità Europea (art. 1260/1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione finalizzata a migliorare e sviluppare le politiche e i programmi (Lesson Drawing, Policy Development) • Valutazione finalizzata all'individuazione di nuovi interventi e alla scelta tra alternative d'azione (sviluppo delle conoscenze sui problemi collettivi e sulle politiche) 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazioni in profondità, basate su studi di caso con finalità ricostruttive • <i>Demonstration studies</i>, enfasi sui legami di causa-effetto
<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione orientata al coinvolgimento dei vari stakeholders e alla democratizzazione (empowerment) • Valutazione come modalità di selezione dei migliori interventi (o di eliminazione dei peggiori) • Valutazione come azione correttiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione partecipativa • Valutazione ex ante (es. analisi costi benefici, analisi multicriteri...) • Valutazione in itinere

Ciascuno di questi punti di vista presenta, come è evidente, elementi di interesse. La scelta di uno o più di queste finalità di valutazione è inoltre fondamentale per costruire il *disegno della ricerca valutativa*, cioè per impostare le domande di valutazione e i metodi e le tecniche necessarie a trovare le risposte più adeguate. Ognuna di questa finalità infatti implica l'adozione di diversi criteri di valutazione (che comunque devono sempre essere esplicitati chiaramente nell'impostazione della valutazione), vale a dire della modalità con cui gli elementi raccolti su un dato fenomeno (la policy) sono comparati con aspettative di "buon andamento". Come si costruiscono queste aspettative, che sono la base per l'espressione del giudizio valutativo?

Una fonte per ricavare i criteri di comparazione può essere costituita dagli obiettivi contenuti dai documenti ufficiali; ma gli obiettivi possono modificarsi nel tempo, sia a causa dell'esigenza di adattarli agli specifici contesti, sia perché possono cambiare gli attori coinvolti, sia perché infine nel tempo può modificarsi il problema di riferimento degli interventi. Pertanto, anche pur essendo un'importante fonte di informazione, non sempre i contenuti dei documenti ufficiali costituiscono un criterio decisivo per valutare i risultati di una politica pubblica.

Per giudicare l'efficacia di una politica, la principale forma logica di riflessione è costituita dal confronto con ciò che sarebbe successo, al fenomeno trattato, senza intervento. Questa è la logica della valutazione di impatto, che utilizza metodiche e tecniche proprie dell'esperimento scientifico per valutare le trasformazioni avvenute nella situazione indesiderata.

Un altro standard di riferimento è costituito dalle aspettative degli attori in gioco (chiamati "stakeholders", vale a dire coloro che hanno un qualche interesse rispetto al problema sul tappeto) e cioè gli attuatori, i destinatari diretti o beneficiari, i destinatari indiretti (ad esempio, le imprese che devono rispettare determinate norme a salvaguardia dell'ambiente).

Vi sono ancora altri criteri utilizzabili in specifiche occasioni (confronto con le "migliori pratiche", confronto con il passato, ecc.). Ciò che è necessario sottolineare è che, comunque, il valutatore deve costruire il proprio set di criteri attraverso cui basare il giudizio di valutazione, giudizio che si basa evidentemente anche sulla capacità

di trarre insegnamenti dalla propria esperienza e dalla letteratura in materia.

2.3. Il ciclo di policy ed il ciclo di valutazione

La scelta del tipo di valutazione da realizzare è strettamente legata al grado di sviluppo della politica sottoposta ad analisi. Intuitivamente, la valutazione di una politica pubblica dovrà fare riferimento a oggetti, informazioni e strumenti diversi a seconda che la politica non sia ancora stata avviata, sia già in corso oppure conclusa. Esiste pertanto un “ciclo logico della valutazione” (Vecchi 2001) che segue da vicino le fasi entro cui solitamente viene suddiviso, con scopi analitici, il processo di policy.

Generalmente il percorso entro cui si svolge la “vita” di una politica pubblica può essere scomposto in quattro momenti: costruzione dell’agenda, formulazione del problema di policy, implementazione o messa in opera, produzione degli esiti.

- Prima fase: Agenda setting e formulazione

Nella fase di costruzione dell’agenda e formulazione della policy vengono selezionate le questioni ritenute meritevoli di essere trattate come problemi pubblici, individuando un modello di causalità che lega le ipotesi di intervento con risultati attesi rispetto al problema di base.

- Seconda fase: Decisione sul disegno di intervento

In questa fase viene definito il target specifico di popolazione o territorio, dei risultati operativi attesi, delle risorse politico-amministrative (politiche, normative, economiche, conoscitive, organizzative) necessarie per l’implementazione.

- Terza fase: Attuazione

E’ il momento in cui devono essere concretamente attuate le decisioni prese nella fase decisionale, e gli input (risorse finanziarie, conoscitive, tecniche, umane...) devono essere trasformati in output. I soggetti coinvolti in questa fase possono essere diversi da quelli che

hanno operato nelle fasi precedenti, e possono emergere attori nuovi ed inattesi.

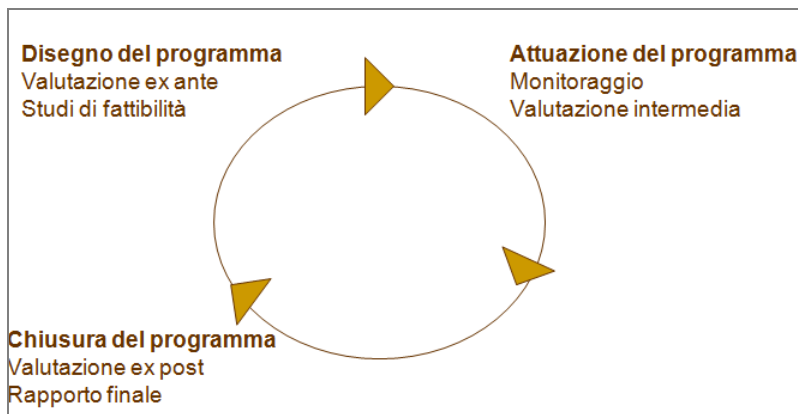
- Quarta fase: Produzione degli esiti

Sono le conseguenze della fase di attuazione. Generalmente gli esiti di una politica possono essere scomposti in tre tipi:

- a) i prodotti (output), e cioè gli esiti diretti dei processi produttivi; i prodotti sono un esito misurabile in un tempo relativamente breve (appena sono stati realizzati).
- b) i risultati (outcome), costituiti dalla modificazione dei comportamenti dei beneficiari finali e/o dei soggetti destinatari di regole. I risultati sono in genere misurabili anche nel breve periodo;
- c) gli impatti (impact), costituiti dalla modificazione del problema di riferimento (cambiamenti nella condizione indesiderata). La misurazione degli impatti è più difficile rispetto alla misurazione di output e outcome, perché generalmente deve trascorrere qualche tempo perché siano visibili. In genere gli impatti sono misurabili nel medio periodo.

Come mostra la figura seguente, il percorso di valutazione segue da vicino le fasi del processo di policy appena individuato (figura 1).

Figura 1 Il percorso di valutazione



Tre “momenti di valutazione” sono in particolare rilevanti: la valutazione ex ante, la valutazione intermedia e la valutazione ex post.

La valutazione ex ante

La valutazione ex ante viene effettuata prima o durante la fase di formulazione dei programmi e comunque prima della fase di attuazione. Gli obiettivi della valutazione ex ante sono:

- supportare i decisori nella selezione tra due o più alternative d'azione disponibili, per scegliere quella da realizzare in futuro;
- identificare i possibili effetti delle azioni da intraprendere ed anticiparne le possibili criticità.

La valutazione in itinere

Viene effettuata durante la fase di attuazione, generalmente a metà periodo. Si tratta di un'analisi retrospettiva, pur se condotta nei limiti di una riflessione su aspetti ancora parziali e limitati. Ha il compito di favorire le eventuali esigenze di ridefinizione o di correzione del processo, ad esempio per rafforzare il coordinamento tra gli attori coinvolti o per individuare ed affrontare eventuali aspetti critici. La valutazione intermedia viene prevista espressamente nel caso di interventi promossi dalla Comunità Europea e finanziati con i Fondi Strutturali (Regolamento (CE) 1260/1999). La valutazione in itinere si basa per gran parte sulle informazioni raccolte attraverso *l'attività di monitoraggio*. Attraverso queste informazioni, la valutazione intermedia opera un confronto ed esprime un giudizio sullo stato di avanzamento delle attività realizzate rispetto a quelle previste e sul grado di raggiungimento degli obiettivi iniziali.

La valutazione ex post

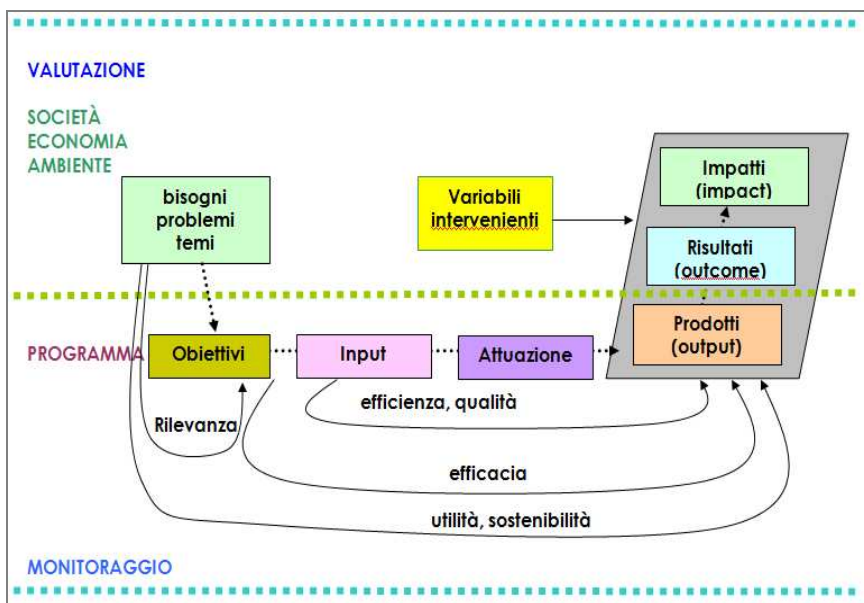
La valutazione ex post viene effettuata a conclusione del ciclo di policy, quando tutti od alcuni dei suoi effetti (prodotti, risultati e impatti) si sono manifestati. In sintesi, la valutazione ex post si pone il compito di analizzare quali sono stati gli esiti di un intervento e quali fattori li hanno determinati. In altre parole, se le attività messe in opera hanno modificato il problema di riferimento e quali elementi possono spiegare gli esiti raggiunti. La valutazione ex post è inoltre fondamentale per favorire l'apprendimento dell'esperienza per affrontare in modo più appropriato i successivi interventi, e

informare quindi il processo di programmazione. La valutazione può quindi concentrarsi:

- sui processi di elaborazione e di attuazione delle politiche: sarà cioè interessata ad individuare i fattori che hanno condizionato i risultati (*studio dei processi di attuazione*). In questa direzione, può chiedersi se le modalità di intervento scelte sono da ritenersi appropriate per affrontare il problema alla base della decisione di intervenire (giudizio di utilità);
- sulla capacità attuativa delle amministrazioni e degli altri eventuali attori coinvolti nel processo produttivo, e cioè sul grado in cui le attività sono state realizzate conformemente alle aspettative;
- sulle modalità di relazione tra gli attori coinvolti, per comprendere se e in che misura i rispettivi interessi e obiettivi specifici hanno influenzato il processo di policy;
- sull'analisi dei risultati (*outcome*) e degli impatti (*impact*), e cioè sulla capacità della politica di modificare positivamente il problema affrontato e migliorare la condizione dei destinatari diretti;
- sull'utilità e la sostenibilità nel tempo delle azioni intraprese.

Alcune delle relazioni appena individuate per la valutazione delle politiche pubbliche sono riassunte nella figura seguente (figura 2).

Figura 2 -Relazioni tra valutazione, monitoraggio e pianificazione
(European Commission, 2003)



2.4. Strumenti e tecniche di valutazione

Le modalità e gli strumenti di supporto alla valutazione devono essere scelti principalmente in base a due elementi: gli scopi della valutazione, e la disponibilità delle informazioni necessarie all'espressione di un giudizio argomentato. Le due prospettive generali (prospettiva razionalista/top down e prospettiva analitica/bottom up) che abbiamo citato in precedenza, sono un riferimento utile per quanto riguarda la riflessione sugli strumenti e le tecniche di valutazione. A costo di forzare un po' la bipartizione (dato che alcune tecniche si trovano a cavallo tra le due categorie) questi strumenti e tecniche possono dividersi in due tipi:

- Strumenti e tecniche di tipo quantitativo sono utilizzati soprattutto per la valutazione di politiche e progetti dotati di un minimo di pianificazione, e per i quali si ritiene importante che le

modalità attuative siano coerenti con i disegni originari in modo da raggiungere gli obiettivi concordati. Di questo gruppo fanno parte numerose tecniche quali, per la valutazione ex ante, l'analisi costi-benefici e l'analisi multi criteri, per la valutazione intermedia e finale, i sistemi di monitoraggio e gli indicatori di performance.

- Strumenti e tecniche di tipo qualitativo sono utilizzati in un approccio analitico, per ricostruire retrospettivamente le modalità con cui determinati esiti sono stati prodotti (modalità di collaborazione o conflitto tra attori, obiettivi ed interessi dei diversi soggetti, anche se non formalmente previsti, in relazione al tema di policy e che ne hanno influenzato lo sviluppo, trasformazione del problema pubblico a causa di fattori esterni, ecc). Sono anche spesso utilizzati a fianco degli strumenti quantitativi per approfondire e spiegare i fenomeni osservati. Tra gli strumenti valutativi di tipo qualitativo sono spesso utilizzate le interviste (a “testimoni privilegiati” e a “osservatori partecipanti”, a soggetti cioè ritenuti in possesso di informazioni e opinioni rilevanti sulla vicenda), i focus group (che permettono di seguire il processo interattivo di formazione delle opinioni di un gruppo di persone, e facilita la dichiarazione delle posizioni personali), gli studi di caso (case-studies, che analizzano in profondità e retrospettivamente una politica o parte di essa).

È utile osservare che nella scelta e nell'uso degli strumenti e delle tecniche di valutazione deve sempre essere seguita la regola della triangolazione. Infatti, la combinazione di più tecniche di rilevazione migliora e rende più affidabili i risultati finali, permettendo sia l'approfondimento sia la generalizzazione dei risultati.

L'analisi costi-benefici (ACB)

L'ACB è una tecnica di valutazione ex ante che si propone di assegnare un valore monetario a tutti i flussi – economici e finanziari, tangibili e intangibili – generati dalla realizzazione di un nuovo progetto (ad esempio, una nuova infrastruttura) per elaborare alcuni indici sintetici riassuntivi della bontà del progetto sia dal punto di vista pubblico sia privato. L'obiettivo dell'ACB consiste nell'analizzare e tenere conto di tutti gli impatti (sia positivi sia negativi) effettivamente generati dalla realizzazione del progetto sul

benessere sociale e che non necessariamente coincidono con la sommatoria degli effetti sui singoli individui. Ad esempio, nel caso del progetto di costruzione di un'autostrada, il risultato dell'ACB sarà un valore monetario dato dalla somma di tutti i possibili benefici (creazione di posti di lavoro per la costruzione dell'opera, ma anche miglioramento dell'accessibilità della zona servita, maggiore possibilità di scambi commerciali, riduzione della congestione nelle strade secondarie...) e dalla sottrazione di tutti i possibili costi (costi della costruzione dell'opera, costi ambientali connessi alla presenza dei cantieri o alla distruzione di aree verdi, inquinamento acustico, riduzione del valore degli immobili limitrofi...).

Il risultato dell'analisi deve fornire al decisore una quantificazione dei costi e dei benefici per la collettività in base alla quale poter decidere dell'opportunità, convenienza e necessità di costruzione dell'opera. In pratica, la fattibilità di un'opera viene valutata secondo due prospettive: una finanziaria (il valore complessivo dei costi di un'opera e l'esistenza di fonti di finanziamento autonome rispetto all'intervento pubblico) ed una economica (che valorizza anche aspetti non strettamente monetari, come i costi ed i benefici sociali presenti e futuri derivanti da quell'opera). Il confronto tra queste due prospettive permette al decisore pubblico di operare una scelta tra le opere (tabella 2):

- Che sono realizzabili senza contributi finanziari pubblici (dal momento che sono sostenibili finanziariamente e i benefici per la collettività superano i costi – quadro A)
- Che sono da disincentivare (perché pur sostenibili finanziariamente, i costi sociali superano i benefici, quadro B),
- Che sono da incentivare attraverso un finanziamento pubblico (opere che presentano un vantaggio complessivo per la società ma non sono prodotte dal mercato perché non finanziariamente vantaggiose, come nel caso di molte opere pubbliche – quadro C),
- Che sono svantaggiose sia dal punto di vista finanziario sia dal punto di vista sociale (quadro C)

Tabella 2 -Alternative di fattibilità economica e finanziaria

		FATTIBILITÀ ECONOMICA	
		Si	No
FATTIBILITÀ FINANZIARIA	Si	A Fattibile senza contributi	B Opera da disincentivare
	No	C Opera da incentivare	D Non fattibile

Generalmente l'ACB presenta più alternative su cui effettuare il confronto: rispetto al tipo di intervento (ad es. costruzione di un'autostrada o una ferrovia, o interventi migliorativi sulla viabilità esistente) e rispetto alla situazione esistente (status quo). Una delle difficoltà più importanti dell'ACB, e che costituisce uno dei suoi limiti, consiste appunto nell'assegnare un valore monetario ad aspetti difficilmente quantificabili (come ad esempio il costo sociale della perdita di un'area archeologica ...).

L'analisi multi criteri

Un'altra tecnica utilizzata per la valutazione ex ante è l'analisi multicriteri. Anche qui lo scopo dell'analisi consiste nel supportare il decisore nella selezione tra più alternative, che presentano dimensioni non facilmente comparabili (perché il giudizio deve tenere conto di diversi criteri: quantificabili e non quantificabili, tangibili e intangibili) senza però assegnare un valore monetario sintetico come fa l'ACB. L'analisi multicriteri consente di valutare ogni singolo aspetto tramite il criterio più appropriato, e aggrega poi i risultati per ottenere il giudizio globale. Ad esempio, nella selezione di progetti/azioni/richieste di contributo l'utilizzo di tecniche multicriteriali consente di arrivare a definire una graduatoria (in centesimi, millesimi, ecc.) tramite l'utilizzo di scale e pesi per ordinare le dimensioni rilevanti delle alternative in esame: qualità di chi propone il progetto, costo previsto per la realizzazione, benefici attesi, ecc.

Gli elementi dell'analisi multi criteri sono i seguenti:

- Identificazione delle alternative (es., nel caso di un progetto di una nuova strada, il percorso A e il percorso B); devono essere tecnicamente fattibili e non potenziali;
- Identificazione dei criteri di analisi (devono rappresentare tutte le variabili che possono determinare conflitti tra i giudizi di valore dei diversi attori coinvolti nel processo di scelta; ad esempio costi di costruzione, lunghezza del percorso, impatto sull'ambiente, vicinanza alle abitazioni, ecc)
- Valutazione delle alternative su ciascun criterio. (il percorso A ha un prezzo inferiore di B; il percorso A è più vicino alle abitazioni di B; ecc)
- Standardizzazione dei criteri. (Ci sono vari metodi ma quello generalmente utilizzato è il metodo della divisione per il massimo; si ottiene per ogni criterio un vettore composto dagli elementi x che hanno valore compreso tra zero e 1).
- Ponderazione dei criteri: consiste nella stima dell'importanza assegnata dal decisore a ciascun parametro di valutazione (es. il criterio "costo monetario" è considerato meno rilevante del criterio "impatto ambientale", pertanto gli viene attribuito un "peso" inferiore). Va notato che la scelta dei pesi dei vari criteri rende necessaria una verifica iterativa della validità della ponderazione. Questo processo può portare alle conclusioni cui il decisore è arrivato sinteticamente, spiegando in maniera scientifica la formazione delle sue preferenze.

Il monitoraggio

Il monitoraggio è un processo di raccolta di dati e informazioni sullo stato di avanzamento di un intervento o una politica per confrontare l'andamento rispetto alle previsioni e giudicarne gli eventuali scostamenti. I dati raccolti in fase di monitoraggio sono la base informativa per la valutazione in itinere ed ex post. Un sistema di monitoraggio è, in sostanza, un sistema informativo che raccoglie dati e li restituisce, dopo le opportune elaborazioni, nella forma di indicatori o altre misure capaci di aiutare il processo di presa delle decisioni da parte dei responsabili.

Come per la valutazione, lo scopo principale dell'attività di monitoraggio consiste nel conoscere e giudicare i risultati dell'azione

amministrativa al fine di riprogettare ed eventualmente modificare gli interventi, per renderli sempre più adeguati alle esigenze e alle domande dei cittadini.

Nelle ipotesi di manuale, il monitoraggio viene realizzato da un organismo nel corso dell'attuazione di un progetto o programma; e presuppone, quindi, l'esistenza di un disegno originario. In questo caso, la funzione del monitoraggio consiste nella produzione di informazioni, secondo una certa periodicità, relative all'andamento del progetto/programma.

Le domande cui dovrà rispondere il monitoraggio saranno allora le seguenti:

- Lo stato di avanzamento delle attività corrisponde alla tempistica prevista?
- Le attività sono realizzate in coerenza con le specifiche di progetto? E' necessario intervenire per ribadire l'esigenza di essere coerenti con le specifiche di progetto? In sostanza, si deve cambiare qualcosa nelle modalità di attuazione?
- Il progetto è attuabile, considerate le caratteristiche del contesto di attuazione? E' necessario modificare il progetto/programma originario per tenere conto delle specificità delle condizioni esistenti?
- Considerate le informazioni precedenti, il progetto/programma, sarà effettivamente portato a termine? Entro quanto tempo?

Tuttavia, in progetti complessi il disegno originario delinea, in molte occasioni, solo il quadro all'interno del quale realizzare gli interventi, lasciando alla fase attuativa una ampia discrezionalità sulle soluzioni da adottare. Infatti, spesso la complessità dei problemi è tale che i progettisti non hanno a disposizione modelli certi su cui basare gli interventi, ma solo teorie intermedie, utili a spiegare solo alcuni aspetti del problema da affrontare; oppure, ancora, i decision makers hanno raggiunto un accordo sulle finalità ma non sulle soluzioni da adottare. In generale, quindi, si inizia con l'adozione di piani parziali, da adattare allo specifico contesto, e si lascia a momenti successivi lo sviluppo e la ridefinizione del programma da seguire sulla base di quanto appreso fino a quel momento. In sostanza, sono queste situazioni in cui le politiche servono non solo a migliorare una

situazione indesiderata, ma anche a saperne di più sui fattori che contribuiscono a causare questa situazione.

Le domande che si dovranno porre al monitoraggio in questo caso saranno di questo tipo:

- Le attività in corso di realizzazione ci permetteranno di migliorare il problema che sta alla base della decisione di intervento? E' necessario introdurre modificazioni nel modo in cui si conducono gli interventi?
- Gli obiettivi definiti nella fase di prima progettazione possono essere ancora mantenuti oppure è opportuno modificarli? E' necessario modificare le aspettative iniziali?
- A questo punto è possibile trarre ipotesi convincenti sulle modalità per raggiungere gli obiettivi?
- Quali dovranno essere le caratteristiche del prossimo disegno di intervento? Sarà possibile trovare l'accordo di tutti i soggetti coinvolti?

In questi contesti oltre alle informazioni sulle attività fino a quel punto realizzate è evidente come acquisiscano rilevanza le tecniche di gestione delle relazioni fra i vari attori coinvolti, in modo tale che sia garantita la circolazione delle informazioni e sia facilitato il processo di stipula degli accordi su come proseguire nell'attuazione degli interventi.

Le rilevazioni di monitoraggio sono in genere condotte sulla base di una scheda di rilevazione compilata a cadenza periodica (la periodicità è variabile e corrisponde al momento in cui è strettamente necessario disporre di informazioni per prendere le decisioni: in alcuni casi la rilevazione può essere quotidiana, in altri può svolgersi in alcuni periodi dell'anno, es. ogni 3/6 mesi; deve comunque essere considerata l'economicità del monitoraggio, cioè i costi del sistema devono essere inferiori ai benefici di avere i dati a disposizione).

Gli esiti del monitoraggio, redatti in un apposito Rapporto periodico, possono essere inoltre oggetto di workshop specifici, orientati non solo al commento delle informazioni ma più propriamente all'aggiornamento del programma di intervento e delle responsabilità e compiti affidati ai vari attori. Nella gestione dei workshop possono essere rilevanti tutte le famiglie di tecniche di

gestione dei gruppi, dalla previsione di un facilitatore nella conduzione dei lavori, all'adozione della tecnica dei focus groups.

Il monitoraggio prende in considerazione almeno tre dimensioni principali:

- a) La dimensione dell'avanzamento procedurale;
- b) La dimensione dell'avanzamento finanziario;
- c) La dimensione dell'avanzamento fisico.

a) Il monitoraggio dell'avanzamento procedurale

L'analisi delle procedure ha il compito di verificare:

- a che punto è l'avanzamento di un programma o progetto rispetto alle decisioni di natura formale che devono essere prese al fine di rispondere ai requisiti di legittimità;
- che soluzioni sono state adottate per affrontare gli adempimenti di tipo procedimentale e se queste sono coerenti rispetto alle finalità dell'intervento.

Il monitoraggio dello stato di avanzamento può essere realizzato tramite tecniche di rappresentazione del flusso procedurale, come il *Systematic Activity Description (SAD)*, i diagrammi di flusso analitico (o diagramma a blocchi), oppure più semplici check-list, come quella seguente:

Progetto XXXXX	Data prevista	Data effettiva	Criticità riscontrate
1. Avvio lavori	gg/mm/aa	gg/mm/aa	
2. Conclusione dei lavori	gg/mm/aa	gg/mm/aa	
3. Data prevista per il primo stato di avanzamento (o fase simile)	gg/mm/aa	gg/mm/aa	
4. (in caso di ritardo): quando si pensa di raggiungere il primo stato di avanzamento?	gg/mm/aa	gg/mm/aa	

5. Data prevista da progetto per il secondo Stato di avanzamento	gg/mm/aa	gg/mm/aa	
6. (in caso di ritardo) quando si raggiungerà il secondo stato di avanzamento?	gg/mm/aa	gg/mm/aa	
7. Data prevista da progetto per il terzo Stato di avanzamento	gg/mm/aa	gg/mm/aa	
...			
...			

b) Il monitoraggio dell'avanzamento finanziario

Misura l'avanzamento periodico della spesa rispetto al budget stabilito. Due tipici indicatori di avanzamento finanziario sono:

- il rapporto tra impegni e stanziamenti, che analizza la *capacità di programmazione*; in altre parole, analizza la capacità di trasformare idee progettuali in interventi effettivi (per i quali è possibile stipulare un contratto a valenza giuridica con terzi); più è alto tale rapporto in un tempo dato e meglio è.
- il rapporto tra pagamenti (oppure: liquidazioni) e impegni, che analizza propriamente la *capacità di spesa*; in particolare questo rapporto indica la capacità di realizzazione effettiva degli interventi in un tempo dato; più alto è tale rapporto entro il periodo target definito e meglio è.

Indicatore	Valore previsto giu. 06	Valore realizzato giu. 06	Valore previsto nov. 06	Valore realizzato nov. 06
Impegni -----* 100 Stanziamenti	50%	40%	100%	90%
Pagamenti -----* 100 Impegni	0%	0%	40%	40%

d) *Il monitoraggio dell'avanzamento fisico*

Lo stato di avanzamento fisico di un intervento analizza il percorso realizzativo fino alla fruibilità del bene o servizio da parte degli utenti. Ad esempio, si tratta di verificare lo stato di avanzamento di una strada attraverso i km via via realizzati e il suo collaudo finale; lo stato di avanzamento di corsi di formazione, attraverso le ore erogate, il numero di partecipanti e alla fine l'esame finale e il numero di diplomati; ecc.

Ovvio che il monitoraggio, per poter esercitare la sua funzione di *warning* rispetto agli andamenti incoerenti, non ha il compito solo di rilevare gli stati finali di un intervento, ma in particolare ha il compito di fornire informazioni anche e specialmente sugli stadi intermedi. In generale, si tratta di individuare degli indicatori di avanzamento intermedio (chiamati anche "milestones", pietre miliari) da ottenere entro certe date in modo tale da assicurare che, se questi sono stati raggiunti, l'intervento ha buone probabilità di essere: a) concluso e b) terminato entro la data stabilita.

Oltre alla funzione di verifica degli stati di avanzamento rispetto al programma originario, il monitoraggio assume anche il compito di supportare i meccanismi di coordinamento tra i soggetti coinvolti nell'attuazione di un intervento; questa seconda funzione riveste un particolare importanza nel caso di interventi complessi, realizzati con l'apporto di molteplici attori. Per questo motivo è importante nel progettare il sistema di monitoraggio dedicare attenzione al disegno degli aspetti di processo. Sotto questo profilo, si può prevedere ad esempio la costituzione di un Monitoring Committee composto da rappresentanti delle organizzazioni coinvolte; questo organismo deve costituire la sede di discussione dei rapporti di monitoraggio ed agire da tramite tra il monitoraggio e i decision makers.

Progetto: Realizzazione Sistema Informativo territoriale (SIT)	Output procedurali e fisici Criticità riscontrate
Target intermedio 1	Realizzazione applicativi per verifica banca dati ed anomalie
Termine previsto per la realizzazione del target	100% entro aprile 2004
Attività realizzate	Realizzato applicativo interno (formato db access) caricamento e verifica base dati ICI
Obiettivo realizzato	100%
Note/Modifiche rispetto al piano	-
Target intermedio 2	Verifica anomalie
Termine previsto per la realizzazione del target	100% entro maggio 2004
Attività realizzate	Verificate anomalie su banca dati ICI
Obiettivo realizzato	100%
Note/Modifiche rispetto al piano	Dall'attività di verifica della banca dati è emersa l'improcedibilità del progetto: la bonifica dei dati provenienti dalla base ICI non consente un risultato accettabile.
Target intermedio 3	Collegamento banche dati e georeferenziazione dei dati
Termine previsto per la realizzazione del target	100% entro giugno 2004
Attività realizzate entro il 30/09/05	Nessuna
Obiettivo realizzato	0%
Note/Modifiche rispetto al piano	Progetto abbandonato nel 2005

Gli indicatori di performance

Gli indicatori di performance (Vecchi, 2001) sono una *tecnica* di tipo quantitativo frequentemente utilizzata per alimentare i sistemi di monitoraggio e, più in generale, per la valutazione dell'attività amministrativa. Sono strumenti che permettono di scomporre i fenomeni da valutare in fenomeni più semplici e, quindi, misurabili. Con questa procedura è possibile sottoporre a misurazione tutti gli

output utilizzati dalle amministrazioni, anche quelli non immediatamente quantificabili, come le attività regolative, i trasferimenti finanziari, la produzione diretta o indiretta di beni o servizi, ecc.

È importante sottolineare che l'indicatore misurato *non coincide completamente con* il fenomeno da valutare, ma ne rappresenta e riassume il comportamento. In altre parole, la costruzione degli indicatori ha come scopo quello di ricercare concetti ragionevolmente semplici (e di cui sia possibile una quantificazione) che da soli od insieme ad altri possano servire a *rappresentare* un fenomeno più complesso e non direttamente apprezzabile.

Un esempio può essere utile. Vogliamo valutare se in una data città italiana, nel corso degli anni, è migliorata o peggiorata la “qualità della vita”. Per effettuare la valutazione, è necessario specificare maggiormente il concetto in modo da trovare delle *misure* che quantifichino il concetto generale di “qualità della vita”: in altre parole, dovremo trovare degli elementi più semplici e meno generali che ci permettano a) di essere misurati e b) presi nell'insieme, di fornire una *dimensione* al concetto di qualità della vita. Troveremo cioè degli *indicatori* del *concetto generale* “qualità della vita”, che possono essere ad esempio:

- indicatori di scolarizzazione e formazione (quantità, qualità e distribuzione della formazione- chi impara cosa, come, dove, quando)
- indicatori sull'occupazione (struttura dell'occupazione, definizione di “occupazione” e di “disoccupazione”)
- indicatori ambientali
- indicatori di sanità
- indicatori sui redditi
- indicatori sulla sicurezza pubblica e privata
- indicatori sulle attività ricreative e culturali

Questo brevissimo esempio dovrebbe bastare per notare che:

- Generalmente, non solo è possibile ma è necessario individuare più di un indicatore (a volte ve ne possono essere moltissimi, come nel caso appena presentato) per ciascun fenomeno;

- Nessun indicatore, da solo, può offrire una visione completa ed esaustiva del fenomeno più generale;
- L'importante è che i fenomeni misurati siano in grado di rappresentare in modo appropriato, singolarmente o in batteria, ciò che vogliamo conoscere della politica e dei problemi da questa affrontati.

I modi per categorizzare gli indicatori possono essere vari. La letteratura individua più frequentemente i seguenti tipi:

- Indicatori di efficacia. Valutare l'efficacia significa analizzare le conseguenze della politica sul problema oggetto di intervento. È possibile distinguere tra:
- Gli indicatori di impatto (impact). Misurano quanto le attività realizzate hanno effettivamente contribuito a modificare la situazione indesiderata, e cioè sono in grado di spiegare gli impatti della politica. Ad esempio, gli impatti di una politica attuata per ridurre l'inquinamento atmosferico possono essere valutati mediante la misurazione della riduzione effettiva di determinate sostanze inquinanti nell'aria di una determinata città, o regione.
- Gli indicatori di risultato (outcome). Si tratta di variabili dipendenti più "ravvicinate" rispetto a quelle individuate dagli indicatori di impatto, e per questo sono in genere misurabili più facilmente. che possono costituire, comunque, importanti indicazioni sugli effetti (intenzionali) provocati. In questo senso, tipiche variabili di risultato possono essere considerate, per determinate politiche, quelle che analizzano il comportamento di attori (beneficiari o destinatari) coinvolti dalla politica, o l'andamento di fenomeni a questa collegati. Ad esempio, per misurare l'efficacia di una politica per ridurre l'inquinamento atmosferico può essere utile analizzare le trasformazioni nel comportamento degli attori coinvolti, come ad esempio il grado di rinnovamento della tecnologia produttiva realizzato dalle aziende.
- Gli indicatori di prodotto (o di efficacia interna). Misurano la capacità delle amministrazioni di trasformare gli input in output e di rispettare gli obiettivi stabiliti nella realizzazione dei prodotti.

- Gli indicatori di efficienza. È il rapporto tra risorse impiegate (input) e prodotti (output), per cui la sua valutazione implica l'analisi del processo tecnico-produttivo e della gestione dei fattori della produzione.
- Gli indicatori di domanda. Sono utilizzati al fine di misurare le caratteristiche e l'andamento della domanda dei destinatari diretti delle varie attività.
- Gli indicatori di economicità. Misurano la redditività della gestione aziendale, generalmente rappresentata dal rapporto tra spese (costi) e ricavi; un indicatore per questa dimensione della gestione è quello che misura la copertura delle spese per un servizio con le entrate da tariffe o rette.
- Gli indicatori di qualità. Sono relativi alle caratteristiche dei prodotti (es.: gamma di servizi) e dei processi di realizzazione ed erogazione degli stessi (es.: tempestività), nonché alla soddisfazione degli utenti.

Le interviste

Tra le tecniche qualitative utilizzate in valutazione, l'intervista è di sicuro una delle più diffuse. L'intervista è un'interazione tra due soggetti (l'intervistatore e l'intervistato) ed ha una finalità conoscitiva: conoscere il punto di vista dell'intervistato su una serie di temi considerati rilevanti. Afferma ad esempio M.Q.Patton che: "Lo scopo dell'intervista qualitativa è capire come i soggetti studiati vedono il mondo, apprendere la loro terminologia e il loro modo di giudicare, catturare la complessità delle loro individuali percezioni ed esperienze". A differenza dei sondaggi e delle rilevazioni a questionario, l'intervista non viene svolta su un campione rappresentativo ma viene rivolta ad alcuni soggetti ritenuti depositari di informazioni e/o opinioni rilevanti sul fenomeno da studiare (metodo "reputazionale"), i quali possono peraltro segnalare altri nominativi di persone da intervistare (in questo caso si parla di interviste "a palla di neve"). Nelle indagini valutative, le interviste sono utilizzate a molti scopi tra cui: delineare il disegno di valutazione (per cogliere gli elementi cruciali da valutare e le maggiori necessità di informazione, selezionare le domande, ecc), per verificare

ed approfondire le informazioni a disposizione (ad esempio per capire le ragioni di determinate performance, positive o negative, che emergono da rilevazioni di tipo quantitativo), ecc.

Gli studi di caso

Uno studio di caso è un metodo per lo studio in profondità delle caratteristiche di una politica complessa (o di una sua parte), ottenuta attraverso una estesa descrizione ed analisi dei casi stessi – interamente considerati - e del loro contesto. È particolarmente utile per lo studio di politiche di elevata complessità, e permette di ottenere una rappresentazione il più completa possibile di ciò che è accaduto e perché. Gli studi di caso utilizzano ciò che i metodologi chiamano “descrizioni dense” (*thick*): e cioè ricche di informazioni che provengono da varie fonti di dati, ed in particolare dall’osservazione diretta. Anche l’analisi è estesa, poiché utilizza le informazioni da differenti tipi di fonti (“triangolazione”). L’affidabilità delle conclusioni è sviluppata attraverso il confronto e la discussione di molteplici fonti informative. La validità delle conclusioni, e particolarmente la validità con riguardo alle relazioni causa ed effetto, è derivata dall’accordo tra le varie fonti informative, assieme alla sistematica esclusione di spiegazioni alternative e alla spiegazione dei risultati “estremi” (“outliers”).

Tra i diversi tipi di studi di caso (.....), i case-study orientati alla valutazione hanno l’obiettivo di ricostruire gli esiti di una politica e di evidenziare le ragioni dei successi e dei fallimenti. I case-studies valutativi possono essere condotti in associazione con altri disegni di ricerca. La selezione dei casi può avvenire selezionando solo i casi peggiori e quelli migliori di un dato gruppo, oppure quelli più rappresentativi, quelli tipici, o gruppi definiti sulla base di criteri.

Si tratta del metodo di indagine che garantisce senza dubbio il maggiore approfondimento del tema trattato. Tra i suoi limiti, vanno segnalati i costi, generalmente più elevati rispetto ad altre tecniche, e la difficoltà di generalizzare le conclusioni emerse.

2.5. Le tappe del disegno valutativo

Riassumendo, l'elaborazione di un disegno di valutazione dovrebbe prevedere le seguenti tappe (Bezzi 2001):

- Identificazione degli obiettivi della valutazione. In questa fase è necessario rispondere alla domanda: “Cosa deve essere valutato?” La risposta è correlata alle caratteristiche ed esigenze informative di chi dovrà utilizzare i risultati della valutazione (è il policy-maker? È un ente terzo, ad esempio un finanziatore?), del tipo di policy da valutare, dallo stadio di avanzamento dell'intervento, ecc. L'oggetto della valutazione (*evaluando*) deve inoltre essere sufficientemente delimitato (dal punto di vista temporale, settoriale, geografico...);
- Formulazione delle domande di valutazione. Devono rispondere ad una reale esigenza informativa/conoscitiva o di identificazione di nuove soluzioni e devono riferirsi agli impatti, a risultati o a bisogni, cioè riferirsi almeno in parte ad elementi esterni al programma. Il criterio di giudizio deve essere chiaramente identificato: bisogna avere un'ipotesi di partenza da verificare;
- Definizione dell'approccio di ricerca e delle tecniche valutative da utilizzare. In base a quanto ricostruito in tema di obiettivi della valutazione, domande di valutazione, vincoli e risorse della valutazione, viene effettuata la scelta delle tecniche più opportune per ciascuna domanda di valutazione;
- Utilizzo della valutazione e diffusione dei risultati.

3. La valutazione dei piani strategici delle amministrazioni

La valutazione dei piani strategici delle amministrazioni è un tipico caso di utilizzo della valutazione come strumento per rafforzare gli strumenti direzionali dell'amministrazione. Vediamo innanzitutto alcune caratteristiche della pianificazione strategica “interna” agli enti pubblici.

La pianificazione strategica è definita dalla manualistica come “lo sforzo, elaborato mediante tecniche disciplinari specifiche, attraverso cui si definiscono le decisioni fondamentali e le azioni che plasmano e orientano ciò che un’organizzazione è, cosa fa e perché deve fare queste cose” (Bryson, 2008). La pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche, ed in particolare negli Enti locali, è logicamente collocata a valle dei programmi di governo dei vertici politici. Oppure, come nel caso delle Aziende sanitarie locali, a valle dei piani dei livelli amministrativi superiori (le Regioni e le amministrazioni locali del territorio).

Si tratterebbe, quindi, di una fase che ha il compito di tradurre, attraverso tecniche appropriate, gli orientamenti della politica (*politics*) in una strumentazione – fatta di obiettivi, tempi, risorse, priorità – in grado di definire direttive di medio-lungo periodo per l’organizzazione nel suo complesso. Alla pianificazione strategica dovrebbe poi seguire una fase di programmazione direzionale (pluriennale ed annuale) con il compito di articolare in modo analitico gli obiettivi di medio-lungo periodo in obiettivi di breve periodo con la specificazione delle responsabilità per le singole unità organizzative e per le eventuali task forces. Tuttavia, le esperienze di pianificazione strategica delle amministrazioni mostrano che questo modello logico è seriamente sfidato nella pratica da numerosi fattori. Nella pratica, la pianificazione strategica è usata dalle amministrazioni per molti scopi. Ad esempio:

- come processo di individuazione di problemi collettivi e di elaborazione di idee;
- come processo di definizione tecnica degli indirizzi politici a fini di governo delle politiche e dell’organizzazione;
- come processo per la selezione degli interventi prioritari;
- come processo orientato alla modificazione del comportamento di attori interni ed esterni all’organizzazione.

La valutazione dei piani strategici degli enti dovrebbe pertanto essere coerente con gli obiettivi generali a cui è improntato il processo di pianificazione strategica. In generale, il ciclo della pianificazione strategica trova la propria chiusura nella funzione di valutazione e controllo strategico, e cioè nei processi di monitoraggio

sull'avanzamento verso gli obiettivi stabiliti e di riflessione sull'opportunità di mantenere gli obiettivi definiti anche per il futuro in relazione ai risultati ottenuti e all'eventuale mutamento nella rappresentazione dei problemi da affrontare. In altre parole, si tratta di una funzione essenziale per sia per l'analisi della validità delle strategie definite, sia per il mantenimento della coerenza tra il livello delle strategie e quello operativo.

L'analisi di alcune esperienze italiane ha mostrato che alle diverse finalità della pianificazione corrispondono differenti approcci e strumenti valutativi, quali:

- una finalità orientata alla valutazione di politiche, e cioè all'analisi di insiemi di azioni orientate ad un unico problema, con l'obiettivo di evidenziare non solo gli esiti realizzativi ma anche i risultati sulla collettività;
- una finalità orientata al monitoraggio dell'avanzamento di progetti e interventi verso gli obiettivi stabiliti, compresi approcci più ampi in termini di retroazione sull'organizzazione;
- una finalità orientata alla rendicontazione verso la società e i principali stakeholders di quanto realizzato.

3.1. La valutazione ex post delle politiche

La valutazione ex post delle politiche strategiche è nel complesso un'attività ancora poco diffusa (alcune esperienze riguardano la Regione Emilia Romagna e la Regione Lombardia). La valutazione ex post dei piani strategici dovrebbe concentrarsi soprattutto sull'analisi dei processi e dei risultati di politiche generali anziché di interventi puntuali, in altre parole, dovrebbe orientarsi a valutare l'insieme di azioni interdipendenti orientate a affrontare in modo sinergico un problema complesso. Le modalità metodologiche ed operative attraverso cui realizzare gli obiettivi di valutazione e di controllo strategico sono varie, come anche la letteratura in argomento

espone⁸¹. In particolare l'esperienza dell'Emilia Romagna suggerisce come la funzione di valutazione dovrebbe integrare tre prospettive:

- la valutazione di politiche regionali, come approccio orientato alla misurazione delle conseguenze degli interventi sui bisogni dei cittadini (enfasi sui risultati delle politiche);
- feedback interno all'organizzazione regionale sui legami tra le scelte strategiche e i relativi processi attuativi;
- il supporto ai processi di governance e cioè alle relazioni con gli altri attori (istituzionali e non) coinvolti nell'attuazione delle politiche regionali.

Un elemento di debolezza dell'applicazione della valutazione ex post ai piani strategici delle amministrazioni riguarda il fatto che spesso le esperienze si scontrano con la difficoltà pratica di stimare i risultati degli interventi, e cioè il grado di modificazione dei problemi trattati e l'effettivo apporto delle azioni messe in opera, oltre che con la difficoltà, per una funzione di questo tipo, di acquisire una sufficiente legittimità politica continuativa tale da permettere una sufficiente sistematizzazione dell'approccio. Spesso una funzione di valutazione centralizzata a livello di ente va a costruire arene di confronto che, in quanto condotte da un organismo esterno ai settori responsabili delle singole politiche, eccedono la finalità di apprendimento e finiscono per concentrarsi sull'operato di funzionari e politici. È un'argomentazione a favore della tesi secondo cui la valutazione degli esiti ha un senso quando innesca processi di apprendimento tra gli attori coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione degli interventi. SE questi attori non sono protagonisti della valutazione l'effetto di apprendimento decade inevitabilmente e prendono piede comportamenti difensivi.

81 Vedi ad esempio: Dipartimento della funzione pubblica, *Misurare per decidere*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006. G. Vecchi, "La valutazione delle politiche pubbliche", in Morisi M. e Lippi A., *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001.

3.2. Il controllo strategico

Il controllo strategico è invece un'attività finalizzata al monitoraggio degli aspetti realizzativi degli interventi e dei principali fattori organizzativi connessi alle performance. In questo senso le dimensioni analizzate riguardano il rispetto degli obiettivi quantitativi e degli standard qualitativi, la tempestività di attuazione rispetto ai tempi definiti in sede di pianificazione, l'efficienza (in particolare il costo unitario dei beni e servizi), l'economicità, la qualità dei processi e delle relazioni con gli utenti.

E' spesso applicato a:

- programmi ed azioni, e cioè ad insiemi di interventi orientati ad un obiettivo;
- progetti di rilievo prioritario;
- servizi di tipo continuativo.

Spesso il controllo strategico è collegato ai sistemi di valutazione dei dirigenti, in particolare ai meccanismi di retribuzione variabile collegata alle prestazioni e ai processi di valutazione collegati alla conferma nella posizione. Si tratta di un'attività che presenta un'ampia gamma di sperimentazioni nelle amministrazioni italiane (si veda ad esempio le esperienze della Regione Lombardia e della Regione Friuli-Venezia Giulia, del Comune di Cesena, del Comune di Reggio Emilia). In particolare gli strumenti di controllo strategico hanno assunto tre declinazioni principali.

Una prima riguarda il controllo degli stati di avanzamento dei progetti prioritari, che si configura come un sistema di monitoraggio della tempistica per le fasi e sottofasi delle diverse azioni e che in alcuni casi è collegato ad un sistema di incentivazione.

Una seconda declinazione è quella che allarga la copertura del controllo strategico agli obiettivi dei dirigenti e tende ad associare a questi obiettivi anche alcuni indicatori di tipo gestionale (qualità e quantità degli output, efficienza, utilizzo delle risorse). Uno dei maggiori problemi dell'applicazione di questo approccio è l'effettiva capacità di costruire, per tutte le articolazioni organizzative, degli indicatori significativi e assicurarne la rilevazione. Anche in questo caso si tratta di un aspetto particolarmente critico quando viene attribuito a un ufficio centrale dell'ente.

Una terza declinazione riconosce il carattere multidimensionale dei fattori da tenere sotto controllo negli interventi pubblici e tenta di coglierlo attraverso l'individuazione di batterie di indicatori. Il modello maggiormente seguito è quello della *balance-scorecard*, ideato da Norton e Kaplan per le imprese del settore privato e che prevede quattro gruppi di indicatori relativi a: andamento finanziario, clienti, prospettiva interna (controllo dell'efficienza), capacità innovativa. Inoltre, il processo di elaborazione degli indicatori segue un percorso gerarchico, poiché si tratta di collegare i target finanziari (quota di mercato, profittabilità, ecc.) con le strategie da mettere in pratica per raggiungerli. Nel settore pubblico questa impostazione è limitativa e sviante; infatti, nella pubblica amministrazione le dimensioni finanziarie costituiscono più un vincolo che un obiettivo discrezionale; e le dimensioni da perseguire possono essere più articolate rispetto a quelle proposte per il settore privato. In modo più significativo e proficuo, le etichette che definiscono le varie "prospettive" dovrebbero non essere considerati dei semplici termini ma utilizzate per delineare veri e propri obiettivi strategici adottati dalle strutture organizzative per le politiche loro attribuite (o per i compiti loro attribuiti nell'ambito di politiche più ampie); ogni "card" dovrebbe, quindi, essere elaborata in relazione alle priorità strategiche da perseguire. Ad esempio, può essere definito un obiettivo connesso alla qualità e derivati indicatori rispetto ad esso; oppure rispetto a specifici indirizzi di innovazione, ecc. Una esperienza italiana può essere presa come esempio di questo orientamento, ed è quella del Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.3. La rendicontazione sociale

La rendicontazione verso la società è un altro degli obiettivi cui spesso mira la pianificazione strategica degli enti. Si tratta di una modalità ampiamente utilizzata dalle amministrazioni, e tuttavia non priva di criticità. La rendicontazione sociale, e cioè la presentazione all'esterno delle amministrazioni delle realizzazioni e degli esiti delle attività, costituisce un possibile esito dei sistemi di pianificazione e valutazione strategica. "Possibile" in quanto processo e strumenti di rendicontazione sociale possono essere elaborati anche senza avere

alle spalle fasi strutturate di pianificazione strategica. Ma la presenza di queste, e dei relativi meccanismi di valutazione e controllo, permette la messa a disposizione per la comunicazione esterna di evidenze con caratteristiche qualitative maggiori (in particolare sotto il profilo della copertura delle attività analizzate, dell'ampiezza delle dimensioni di valutazione trattate e della validità dei dati).

Nell'esperienza italiana le applicazioni pratiche hanno visto l'elaborazione di tre tipi di strumenti:

- il bilancio di missione, di periodicità annuale;
- il bilancio di mandato (e di metà mandato), di periodicità pluriennale;
- e il bilancio (di rendicontazione) sociale, di periodicità in genere annuale.

La differenza principale in termini di contenuti è quella tra i primi due (bilanci di missione e di mandato) e il terzo. Peraltro, nella realtà, spesso questi termini sono utilizzati come sinonimi.

Per articolare le successive esemplificazioni, è opportuno tuttavia discutere le distintività che dovrebbero qualificare i due strumenti.

In linea generale, il bilancio di mandato dovrebbe affrontare il tema dell'avanzamento degli interventi verso gli obiettivi del programma di governo e la coerenza delle attuazioni. In sostanza, dovrebbe trattare delle realizzazioni e dei principali esiti conseguiti rispetto alle linee strategiche delineate in sede di pianificazione e con relazioni ai mutamenti intervenuti nel contesto socio-economico.

Il bilancio sociale dovrebbe invece acquisire contenuti più estesi. Innanzitutto, dovrebbe trattare l'utilizzo delle risorse e le azioni intraprese e realizzate secondo un'articolazione per categorie di portatori di interessi, siano essi destinatari diretti degli interventi (ad esempio, categorie di cittadini differenziate in relazione al bisogno tutelato, categorie di imprese economiche, ecc.) sia soggetti coinvolti nella loro attuazione (ad esempio, altre istituzioni, fornitori, personale interno, ecc.). Inoltre, dovrebbe trattare delle iniziative connesse a principi di responsabilità sociale, come ad esempio le politiche di pari opportunità di genere e di disagio, la sostenibilità ambientale, le misure per la diffusione all'interno della propria organizzazione di principi di comportamento etico, l'ascolto degli utenti, ecc. Infine

dovrebbe essere caratterizzato dal coinvolgimento diretto di questi stakeholders nella fase di elaborazione del bilancio sociale, argomentando i risultati raggiunti non solo in relazione agli obiettivi del programma di governo ma anche in rapporto all'evoluzione della domanda sociale e alla qualità percepita.

Non vi dovrebbero essere sostanziali differenze, invece, con riferimento al tipo di informazioni riguardanti l'avanzamento di politiche e interventi. Accanto a indicatori e indici di performance interna (copertura della domanda, qualità, tempestività, rispetto dei target, efficienza, ecc.), con misure analizzate sia in senso diacronico che attraverso comparazioni con altre organizzazioni (benchmarking), potrebbero essere inserite domande di valutazione e analisi connessi agli esiti, e cioè alla modificazione di domande e bisogni da cui gli interventi sono stati originati. Al di là degli aspetti metodologici relativi alla stima dei nessi di causalità tra interventi e risultati (problemi derivanti dalla difficoltà di stimare la situazione controfattuale), emerge dalle varie esperienze la scarsa disponibilità di analisi di questo tipo, che richiedono processi strutturati di rilevazione e trattamento dei dati (specie se a servizio di documenti che trattano il complesso delle attività), anche solo se riferiti a fenomeni limitati e indiretti. In generale, quindi, il tema dell'efficacia esterna e del successo degli interventi è trattato in termini di qualità percepita e di estensione della domanda soddisfatta.

In tema di informazioni rese, emerge piuttosto un'altra questione, e cioè quella della loro validazione. Sono rarissimi i casi in cui gli strumenti di rendicontazione sociale sono redatti da soggetti indipendenti, mentre nella quasi totalità dei casi si tratta di documenti elaborati all'interno e da consulenti ed esperti, ma comunque senza che sia enfatizzato il carattere di indipendenza.

Infine, un'altra differenza tra i due tipi di documenti dovrebbe essere quella del criterio di analisi. I bilanci di missione e di mandato dovrebbero privilegiare l'intento descrittivo, limitando la valutazione alla coerenza tra performance ed obiettivi iniziali. I bilanci sociali potrebbero spingersi ad introdurre aspetti valutativi rispetto ai bisogni delle varie categorie di stakeholders, discutendo inoltre molto di più i cambiamenti intervenuti nel contesto nel corso del tempo. Tuttavia si tratta di una suddivisione di manuale non seguita dalle esperienze concrete, in cui aspetti valutativi compaiono anche in

bilanci di missione (a supporto dei successivi cicli di pianificazione), oppure sono modesti nei bilanci sociali.

In generale, le esperienze delle amministrazioni italiane tendono a mostrare che in contesti poco caratterizzati da una “domanda esterna” di informazioni, i bilanci di mandato e i bilanci sociali finiscono per risolversi in strumenti di comunicazione sull’operato delle amministrazioni; hanno certamente il pregio di indurre le strutture alla costruzione e manutenzione di sistemi informativi per aree di intervento, ma solo nelle realtà dove le esperienze di controllo interno sono più strutturate si assiste a documenti ricchi di informazioni su dimensioni significative delle realizzazioni effettuate (ad esempio, elementi di efficienza e non solo di spesa; di copertura rispetto alla domanda e non solo di realizzazione; di qualità percepita e non solo di qualità strutturale).

Poco significativi appaiono i processi partecipativi attivati, così come il ricorso a giudizi “esterni” (ad eccezione del caso della Provincia di Torino, peraltro non più ripetuto). Laddove invece le organizzazioni operano all’interno di una arena decisionale complessa, come le aziende ASL, la domanda locale e regionale di “contestabilità” è più forte e rafforza la significatività dei documenti di rendicontazione; nel caso segnalato, ad esempio, abbondano non solo le informazioni, ma anche le comparazioni in serie storica, le comparazioni con altre realtà e i giudizi degli utenti. Inoltre, il contesto peculiare vede formalizzata anche la partecipazione degli stakeholders.

4. La valutazione dei piani strategici dei territori

Mentre, come abbiamo visto nel capitolo precedente, la valutazione dei piani strategici delle amministrazioni può essere vista come uno strumento di rafforzamento degli strumenti direzionali dell’Ente, molto diverso è il caso dei piani strategici dei territori e delle città. Questo tipo di pianificazione infatti presenta caratteristiche molto diverse dalle pianificazioni tradizionali (es. quelle urbanistiche) o di derivazione manageriale (come quelle delle aziende, e pertanto, anche la valutazione dovrà mirare a cogliere aspetti differenti. In cosa consistono tali differenze?

Innanzitutto i piani strategici del territorio non sono un elenco di soluzioni concertate per rispondere a problemi comuni, quanto piuttosto dei processi per l'identificazione condivisa di tali problemi: in pratica, i PS sono strumenti in cui i molteplici attori di un contesto territoriale sono chiamati a ragionare sui problemi del proprio territorio, riflettere e quindi selezionare le "alternative di sviluppo" preferibili per l'intera comunità. Questo tipo di percorso è stato scelto in comunità che hanno attraversato periodi di forte crisi o rilevante cambiamento, come è evidente nel caso di Barcellona - che utilizzò lo strumento di PS a partire dalla fine del franchismo. A Torino, a fronte della crisi dell'azienda automobilistica che lungo tutto il Novecento aveva determinato gli assetti sociali ed economici della Città, il processo di Piano strategico è stato individuato come momento di riflessione pubblica e scelta condivisa di rinnovamento (puntando, inaspettatamente, sul turismo quale una delle alternative di sviluppo per il futuro).

Se la pianificazione strategica "territoriale" è soprattutto pianificazione delle città, essa tuttavia non deve essere confusa con una pianificazione di tipo amministrativo (ad esempio, del Comune centrale). I PS delle città non sono i piani di un singolo ente amministrativo, proprio perché la loro ragione d'essere sta nella "messa in discussione" delle alternative di sviluppo da parte di molteplici attori (non solo istituzionali ma anche economici e sociali), nella speranza che emergano prospettive nuove e percorribili.

È evidente infine che la pianificazione strategica dei territori si differenzia radicalmente dalla pianificazione tradizionale, e che quindi non si risolve nell'individuazione di obiettivi da raggiungere e di risultati attesi. Anche se i PS di territori e città contengono sempre una serie di linee strategiche e azioni da realizzare in un certo arco temporale (in genere 5 o 10 anni), quello che è veramente importante (cioè, il vero "esito atteso" dei percorsi di pianificazione strategica) è l'innescare di un processo di collaborazione tra soggetti (magari anche esterni al territorio) che possa tradursi in progetti ulteriori, nuovi e inaspettati. Questo perché la pianificazione strategica delle città uno degli obiettivi prioritari è quello di individuare e risolvere le questioni controverse (issues) prima di fissare gli obiettivi concreti delle azioni, attraverso un metodo sperimentale e largamente *in process* che non individua un modello unico, ma piuttosto una varietà di vie da esplorare.

La teoria tende, insomma, ad affermare la prevalenza degli esiti di processo sugli esiti di prodotto e risultato. Tuttavia, afferma Elisa Rosso (Rosso, in RECS, 2007) che “A livello teorico, un Piano può avere successo anche se si realizzano solo in minima parte le sue proposte progettuali e sono invece alti i benefici al sistema di relazioni, la densificazione dei network e le interazioni tra attori. (...) Nella realtà, i due effetti sono combinati, ed è più probabile che il piano ottenga risultati sulle questioni di processo se riesce a legittimarsi e portare a buon fine prodotti, ipotesi progetti o attività. Di sicuro, non si può definire pianificazione strategica un’attività orientata al solo raggiungimento del risultato di prodotto, senza adeguate forme di coinvolgimento degli attori e degli interessi, di partecipazione, ascolto e networking”.

In sostanza, le caratteristiche principali della PS dei territori e delle città possono essere così sintetizzate (Perulli, in RECS, 2007):

- Essa si basa sull’identificazione condivisa delle questioni da affrontare piuttosto che degli obiettivi da conseguire;
- Essa non si basa su ipotesi relative all’evoluzione dei sistemi di cui tratta, quanto piuttosto sull’opportunità di introdurre elementi di discontinuità;
- Essa mira a identificare corsi di azione possibili, piuttosto che uno stato futuro desiderabile.

Da queste caratteristiche peculiari discendono importanti implicazioni per l’esercizio delle attività di valutazione e monitoraggio dei piani strategici, esercizio che conta ancora una diffusione pratica limitata ma un dibattito crescente da parte delle città e dei territori impegnate in questi processi (quali le città di Torino, di Firenze, di Pesaro, di Trento, della Spezia, di Venezia).

Benché vi sia ormai un ampio accordo sul carattere “processuale” e non “programmatorio” della pianificazione strategica, valutare i processi significa rispondere a domande quali: qual è il tipo di collaborazione ritenuto auspicabile? E in che termini può essere misurata?

Osserva Bruno Dente (Dente, in RECS, 2007) che su questo punto sembrano esistere due diversi approcci. Da una parte vi sono coloro che ritengono che il processo di pianificazione strategica debba costruire ampie e solide coalizioni locali le quali, attraverso un

accordo sulla definizione delle questioni rilevanti e delle linee di azione necessarie, possono di fatto garantire che i superiori livelli di governo (regione, stato...) si trovino a confrontarsi con una voce unica, e siano pertanto indotti a convergere sulle scelte di investimento condivise a livello locale. Dall'altro lato vi è chi pensa che il problema non sia tanto quello del rafforzamento della coalizione locale, quanto piuttosto dell'ampliamento e sviluppo di una rete di relazioni multilivello (verticale) e del rapporto pubblico privato, e questo per una serie di motivi. Innanzitutto perché le politiche pubbliche hanno un carattere essenzialmente multilivello che non si esaurisce a livello locale ma si sviluppa dall'interazione tra attori posti a differenti scale gerarchiche. In secondo luogo, perché l'efficacia delle politiche dei territori è strettamente legata al loro carattere integrato, e cioè dalla combinazione di diversi interventi settoriali che obbligano al coinvolgimento di numerosi attori, non necessariamente locali e non necessariamente pubblici. In terzo luogo, perché l'ampliamento e l'articolazione dei network tende a prevenire la formazione di coalizioni collusive, finalizzate ad esempio alla semplice estrazione di risorse da livelli superiori di governo.

Nel primo caso (PS come rafforzamento di una coalizione locale), la valutazione dovrà essere orientata alla verifica della stabilità della coalizione, al controllo della capacità di tradurre in pratica i progetti selezionati (ad esempio, riuscendo ad attrarre dai livelli superiori le risorse necessarie all'attuazione) e dell'efficacia delle azioni realizzate. Il compito del monitoraggio in questo caso è quello di controllare periodicamente lo stato di avanzamento dei progetti e richiamare l'attenzione su eventuali situazioni di criticità o stallo decisionale.

Nel secondo caso (PS come sviluppo di una rete di relazioni multilivello e pubblico-privato), la valutazione del PS dovrebbe permettere di apprezzare le modifiche realizzate nel policy making (Dente e Melloni, 2005), e cioè delle differenze riscontrabili dal punto di vista del numero e tipo di attori coinvolti, del loro livello (presenza nel network di attori sovranazionali, di portata nazionale o regionale, ecc), delle modalità con cui interagiscono. A differenza del primo caso, in questo le modalità di cooperazione non devono necessariamente coinvolgere tutti gli attori su tutte le tematiche, ma piuttosto strutturare le coalizioni in funzione dei temi in un assetto a "geometria variabile", con una pluralità di promotori.

Va infine notato che, in entrambi i casi, il monitoraggio può assumere una funzione cruciale: quella di garantire la “tenuta” della partecipazione attraverso la produzione sistematica di informazioni, l’organizzazione di eventi ricorsivi, la comunicazione degli avanzamenti processuali e progettuali. In questo modo al monitoraggio (ma anche alla valutazione) viene attribuito il ruolo di funzione di feed back, di meccanismo di adattamento continuo capace di trasformare il processo di PS da un processo scandito da fasi consequenziali, in un processo ricorsivo capace di auto-alimentarsi”.

Riferimenti bibliografici

- Azzone G. e Dente B. (a cura di), 1999, Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni, Etas, Milano.
- Bezzi C., 2001, Il disegno della ricerca valutativa, Franco Angeli, Milano.
- Bryson, J., 2008, Strategic Planning, in Shafritz J. M. (ed.), Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration,
- Dente B., 1991, Politiche pubbliche e pubblica amministrazione, Maggioli Editore, Rimini.
- Dente B. e Melloni E. (2005), Il Piano strategico come strumento di governance locale: il caso di Torino, in Amministrare, n. 3/2005.
- Dunn W. N., 1981, Public Policy Analysis: an introduction, Prentice-Hall, London.
- European Commission, 1999, Evaluation of socio-economic programs, MEANS Collection, www.evaled.org
- European Commission, 2003, Evaluation of socio-economic development, MEANS Collection, www.evaled.org
- Lippi A., 2007, La valutazione delle politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna.
- Vecchi G., 2001, La valutazione delle politiche pubbliche, in Morisi M. e Lippi A. (a cura di), Manuale di scienza

- dell'amministrazione. La valutazione, pp. 231-307, Giappichelli, Torino.
- Giolitti R. e Vecchi G. (a cura di), 2004, Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche, seconda edizione rinnovata, Collana Analisi e strumenti per l'innovazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Pugliese T (a cura di), Monitoraggio e valutazione dei piani strategici, 1° Quaderno della serie Pianificazione strategica. Istruzioni per l'uso, Rete delle città strategiche www.recs.org
- Vecchi G., 2006, Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale. Contributo per i 10 anni della RIV, in Rassegna Italiana di Valutazione, Franco Angeli, Milano.

Capitolo Quinto

Il marketing territoriale per lo sviluppo economico[∇]

[∇] Scritto da Gaetano Aiello, Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese presso la Facoltà di Economia dell'Università di Firenze.

1. L'internazionalizzazione dei territori

1.1. L'arena competitiva globale

L'arena competitiva entro cui si decidono le sorti dello sviluppo economico dei territori è *necessariamente* globale, se definiamo la globalizzazione come interrelazione tra le dinamiche competitive di territori e settori industriali diversi. La globalizzazione può essere, infatti, intesa come un processo, od un insieme di processi più che come una condizione o uno stato momentaneo dell'economia. La globalizzazione non significa affatto un percorso irreversibile di convergenza verso un modello unico di consumo (Ohmae 1986), una comunità sociale omogenea con unica identità, un modo unico di intendere l'imprenditorialità e di fare impresa. Piuttosto, la globalizzazione riflette l'affermarsi di reticoli di scambio, di interazione e di relazione diffusi sul territorio in regioni e paesi anche molto lontani tra loro.

Si tratta di reticoli che coinvolgono stati, istituzioni internazionali, organizzazioni non governative, multinazionali, così come istituzioni territoriali locali, aziende di piccola e media dimensione, comunità locali e sistemi locali di imprese. Queste reti, a prescindere dalla estensione territoriale che le caratterizza singolarmente, sono poi interconnesse tra loro fino a formare una struttura di interconnessioni che è globale, non conosce confini e che condiziona in modo determinante lo sviluppo di ciascuna di esse. In questo senso, la globalizzazione è anche un processo di strutturazione (Giddens 2000) delle dinamiche di internazionalizzazione dell'economia, poiché da una parte è il prodotto di azioni poste in essere da soggetti economici che decidono di agire *senza confini*, dall'altra condiziona l'agire di qualunque operatore che si ritrova a confrontarsi con fenomeni competitivi che hanno avuto spesso origine in luoghi molto lontani da quello che egli considera il proprio mercato.

La globalizzazione si riferisce quindi alla molteplicità di legami che connettono nodi di natura diversa e spazialmente diffusi. Questo implica che attività svolte o decisioni prese in una parte del mondo hanno effetti significativi su individui, comunità ed imprese localizzate in luoghi molto distanti. Due sono i connotati che contraddistinguono il processo di globalizzazione così inteso:

l'ampiezza e l'intensità. Dal punto di vista dell'ampiezza, come abbiamo visto, la globalizzazione interessa la gran parte delle nazioni della terra. Dal punto di vista dell'intensità, la globalizzazione determina un aumento notevole dei livelli di interconnessione e quindi di interdipendenza tra imprese, territori, comunità, stati che si ritrovano a far parte di un unico sistema economico-sociale.

Certamente, la globalizzazione non è solo un fenomeno economico, ma pervade domini diversi ed in particolare quelli della cultura, della politica, del diritto, della tecnologia. I legami che interconnettono i nodi del reticolo globale non hanno natura esclusivamente economica e non derivano solo dallo scambio di merce o di capitali. Al contrario, si tratta di legami che attraversano domini diversi rendendo la globalizzazione un processo multidimensionale (Held, McGrew 2001).

E' necessario ricordare che l'interconnessione crea un unico sistema di relazioni tra parti e non un'unica macro-area planetaria omogenea da punto di vista economico e sociale. Le parti del sistema mantengono significative differenze e peculiarità. Le interconnessioni avvengono tra aree locali che mantengono una propria specifica identità.

Tale identità, in primo luogo, costituisce la forza principale che impedisce alla globalizzazione di tradursi in processo di omogeneizzazione di culture, regole economiche e dinamiche di consumo. Per Castells, l'opposizione principale al potere omogeneizzante della globalizzazione risiede nel fenomeno diffuso del sorgere di identità collettive basate su saperi e culture locali fortemente radicati; saperi che i membri di quelle collettività si preoccupano di preservare e valorizzare. Castells mette l'accento su quelle spinte alla globalizzazione che derivano dallo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché dalla logica espansiva del capitalismo industriale e finanziario. A queste spinte si contrappongono dinamiche culturali, pratiche comportamentali, piuttosto che abitudini di consumo e di acquisto radicate in contesti locali di diversa dimensione e struttura ma con una propria identità che gli appartenenti al contesto stesso decidono di valorizzare (Castells 2004).

Ma l'identità è anche altro. L'identità è la fonte di quelle risorse di conoscenza distintive che servono al contesto locale per partecipare attivamente alle dinamiche di sviluppo globali. Se le interconnessioni

cancellano gli orticelli domestici, abbattano quelle barriere che tenevano separate le dinamiche dello sviluppo locale da quelle globali, questo non determina necessariamente la fine dei contesti socio-economici locali. Questi trovano la fonte della propria capacità competitiva proprio nelle conoscenze distintive che hanno saputo preservare e difendere e che possono e debbono valorizzare introducendole nel circuito della competizione internazionale (Grandinetti e Rullani 1996). Sono in particolare le imprese a combinare le conoscenze che circolano attraverso i legami creati dalla globalizzazione con quelle risorse di conoscenza presenti in via esclusiva all'interno del contesto locale in cui operano, e da questa combinazione scaturiscono dinamiche di sviluppo e modalità di presidio dei prodotti-mercati basate su posizioni di vantaggio competitivo sostenibile nel tempo.

1.2. L'internazionalizzazione delle imprese e dei territori

La globalizzazione porta con sé il superamento del modello industriale fordista e quindi di una competizione internazionale intesa come arena riservata a poche grandi imprese, le cosiddette multinazionali. Si passa dal confronto tra economie essenzialmente nazionali, con l'eccezione dei flussi del commercio internazionale e dell'azione delle multinazionali, a sistemi economici territoriali necessariamente in competizione gli uni con gli altri a causa dei molteplici legami creati dalla globalizzazione. Con l'internazionalizzazione fordista, il superamento dei confini nazionali era lo sbocco naturale di un numero limitato di grandi imprese per le quali il mercato nazionale non costituiva più uno sbocco sufficiente o l'obiettivo di conquista di imprese sempre grandi ma sostenute da economie nazionali particolarmente sviluppate (come Stati Uniti, Regno Unito, Francia) e fonte di risorse distintive altrove non disponibili.

Con la globalizzazione, lo sviluppo internazionale delle imprese di trasforma da fenomeno di elite a fenomeno di massa che riguarda tutte le imprese, tutte le attività economiche ed i territori nella loro interezza. Ciascuna economia nazionale acquista una *curvatura transnazionale* (Grandinetti e Rullani 1994) e si colloca all'interno di reticoli internazionali basando la propria competitività su barriere e

confini ma su un patrimonio di saperi locali e caratteristiche specifiche riferite al territorio. Le azioni ed i comportamenti delle imprese, così come di altri soggetti economici, politici ed istituzionali, si ritrovano compresi in un sistema di relazioni che scavalca i confini nazionali per interessare un ambito internazionale vasto ma anche articolato al suo interno e molto dinamico nel tempo.

La globalizzazione post-fordista, sfata il mito di una competitività internazionale che ogni paese non può che affidare alle proprie grandi imprese mentre alle piccole e medie non rimarrebbe che un ruolo da comprimarie. Questa sarebbe, se fosse vera, una infausta notizia per il sistema economico italiano, che per la stragrande maggioranza è fatto di piccole, piccolissime imprese. Ciò che fa la differenza non è la dimensione della singola impresa ma la dimensione della rete cui essa partecipa e la qualità-quantità di risorse di conoscenza cui essa riesce ad accedere. E' necessario guardare alle centinaia di migliaia di imprese che hanno da dieci a cinquanta addetti, o forse meno, e che quando anche fatturano pochi milioni di euro sono esposte alla concorrenza internazionale. Il nostro sistema economico, infatti, vede le imprese esposte alla concorrenza internazionale già quando anche sono piccolissime, o perché esportano, o perché hanno concorrenti in casa che provengono dai mercati esteri. Nell'era della globalizzazione l'internazionalizzazione si fa o si subisce.

Con la globalizzazione, l'impresa post-fordista non si limita all'internazionalizzazione mercantile, cioè ad esportare un prodotto realizzato interamente all'interno del proprio paese di origine. Piuttosto, l'impresa apre allo spazio internazionale tutta intera la propria catena del valore attraverso un ventaglio ampio di opzioni di presidio e presenza nei diversi luoghi della competizione e della cooperazione globale. Cambia il modello di sviluppo sia per le grandi imprese che possono permettersi la via del presidio diretto dei mercati esteri (mercati di vendita, di approvvigionamento, di acquisizione di tecnologie e conoscenze, etc.) sia per le piccole che in genere cercano un punto di ingresso il più possibile vicino e conosciuto alla grande rete transnazionale dei fornitori di beni e servizi, degli intermediari a valle, dei partner tecnologici. Se la catena del valore è tutta (potenzialmente o effettivamente) internazionale, allora l'internazionalizzazione smette di essere una appendice per lo più a valle, fatta solo di clienti e reti di vendita e diviene la normalità

dell'impresa e quindi di tutti coloro che vi lavorano, primi tra tutti gli imprenditori (Grandinetti e Rullani 1994, 1996).

Con globalizzazione post-fordista cambia l'internazionalizzazione delle imprese e, quindi, anche quella dei territori. Il passaggio dalla internazionalizzazione di poche imprese a quella che concerne tutte le imprese coinvolte nelle reti globali della cooperazione e della competizione rende impossibile pensare ad uno sviluppo locale che non sia coniugato con lo sviluppo globale. Anche il territorio, quindi, entra nella competizione globale per affermare uno sviluppo basato sulla capacità di sostenere le imprese in esso radicate e proiettate sui mercati internazionali, ma, allo stesso tempo, sulla capacità di attrarre investimenti, capitali, insediamenti produttivi e tutto quanto determini l'arricchimento del proprio patrimonio di risorse. Il territorio è in competizione con altri territori che operano con i medesimi obiettivi. La concorrenza tra territori si manifesta allora su due piani:

- attrazione di risorse e investimenti dall'esterno;
- rafforzamento della competitività delle imprese locali.

La risorsa per eccellenza che alimenta la competitività del territorio è, certamente, la conoscenza.

Questo vale, in particolare, per quei territori che appartengono alle aree più sviluppate del pianeta e che non possono in alcun modo offrire vantaggi legati al costo del lavoro. Si tratta di aree che hanno la necessità di puntare alla qualità del lavoro offerto e non alla quantità, laddove la qualità dipende essenzialmente dalla dotazione di risorse di conoscenza del territorio sia essa incorporata nelle risorse umane o disponibile in altre forme. La dotazione di risorse di conoscenza distintive rende il territorio una piattaforma forte per le imprese che già in esso sono localizzate ed attrattivo per potenziali nuovi investimenti.

Se ciascuno dei territori, almeno tra i paesi sviluppati, partecipa alla competizione attraverso la propria dotazione di risorse di conoscenza distintive, allora la concorrenza non si sviluppa più tra territori simili, ma tra aree con la stessa *aspirazione* allo sviluppo ed orientate a soddisfare le imprese già radicate e ad attrarne di nuove (Ancarani 1999). La competizione tra simili rimane confinata a quelle aree che offrono lavoro fungibile o facilitazioni economico-

finanziarie rincorrendo ciascuna una condizione di maggiore convenienza rispetto all'altra. Questi territori partecipano ad una competizione sul prezzo delle risorse offerte per attrarre investimenti.

Nel primo caso, invece, la capacità individuale e organizzativa di accesso, utilizzo e sviluppo di *conoscenza* è una delle fonti principali del vantaggio competitivo. Quindi i territori interessati a creare sviluppo, dovranno:

- trasformarsi da contesti a basso contenuto di conoscenza a contesti con elevato contenuto di conoscenze distintive;
- favorire lo sviluppo di contesti socio economici e politici evoluti che facilitino i processi di creazione e trasferimento della conoscenza.

1.3. Il governo strategico dell'offerta territoriale

Il contesto competitivo sopra evidenziato non può che essere affrontato con nuove modalità di governo strategico dell'offerta territoriale. L'attore principale rimane l'operatore pubblico, l'istituzione territoriale legittimata ad esercitare il governo strategico delle condizioni insediative e, più in generale, dell'offerta del territorio (Varaldo 2000) perseguendo obiettivi generali di sviluppo dell'area a favore di tutte le sue componenti. Vera la premessa di una competizione tra territori che ha cambiato natura ed è cresciuta di intensità, l'attività di governo dell'offerta di territorio avrà necessariamente natura strategica e sarà quindi orientata ad obiettivi di medio-lungo termine individuati come prioritari e condivisi dagli attori in campo. Latusi individua almeno tre elementi principali che possono caratterizzare l'attività di governo strategico (Latusi 2002):

- l'orientamento al mercato;
- la valorizzazione delle risorse e competenze specifiche del territorio;
- l'attività di coordinamento e di ricerca del consenso degli attori che contribuiscono a determinare l'offerta.

Per ciò che concerne l'orientamento al mercato, si tratta adottare un orientamento prioritario ai fabbisogni degli utenti effettivi o potenziali dell'area, naturalmente tenendo conto di tutte quelle peculiarità per cui un territorio differisce da qualsiasi altra combinazione d'offerta di cui si possa individuare ed osservare un mercato effettivo o potenziale. Nel territorio coesistono segmenti di domanda con esigenze in anche in forte contrasto tra loro che dovranno essere valutate per la ricerca di punti di equilibrio. Inoltre, l'azione sul territorio, qualora tocchi le sue componenti strutturali non può che dare risultati nel medio-lungo termine. Ciò premesso, l'orientamento al mercato spinge chi detiene le leve del governo strategico del territorio ad operare una sorveglianza sistematica dei bisogni degli utenti effettivi e potenziali in modo da individuare il giusto percorso di azione, nonché ad operare per valorizzare e costruire una immagine del territorio il più possibile coerente con la realtà e con l'identità che ne costituisce il connotato differenziante più importante.

E' indispensabile operare nel senso di una attenta valorizzazione delle capacità e competenze distintive che il territorio possiede e che in esso sono radicate. Sono queste capacità e competenze, anche alla luce di quanto affermato in precedenza, a costituire la base per ottenere posizioni di vantaggio competitivo duraturo e sostenibile in una prospettiva di concorrenza globale. Questo, nella misura in cui si tratti di competenze cui i fruitori riconoscono un elevato potere di differenziazione e che considerano come fattori di fidelizzazione all'area (per chi è già localizzato) o di attrazione (per chi è interessato ad insediarsi). La valorizzazione dell'esistente non collide con quei processi di innovazione necessari ai quali chi esercita il governo strategico non può rinunciare, ma evita l'errore di costruire sul nulla immaginando che si possa innestare un nuovo che nulla ha a che vedere con le vocazioni su cui l'area ha costruito il proprio precedente percorso di sviluppo.

L'ultimo elemento, anch'esso della massima importanza, concerne la capacità di chi ha la responsabilità del governo strategico nel coinvolgere tutti quegli attori del territorio senza i quali ogni strategia rimane lettera morta. Ciò è particolarmente vero nel nostro paese, nel cui territorio si confrontano diversi livelli di istituzioni territoriali che detengono ciascuna una quota parte del potere necessario a prendere l'insieme delle decisioni indispensabili a porre in essere la strategia. I

passaggi cruciali sono quelli di un coinvolgimento attivo di tutti i soggetti interessati (pubblici e privati ai diversi livelli di aggregazione possibili) prima nella individuazione e condivisione degli obiettivi strategici, poi nella definizione delle azioni necessarie e poi nella realizzazione delle medesime. Alla stimolazione della partecipazione segue la gestione di una attività di coordinamento degli attori che tutti vedono il proprio particolare ed hanno ruolo attivo rispetto ad esso, mentre l'offerta è percepita nella sua globalità ed unitarietà dall'utente (Golfetto 1996).

A proposito di questo ultimo punto, spesso nell'azione di governo strategico del territorio che prelude alla formulazione di strategie di marketing territoriale ed alla loro attuazione, si pone un delicato e difficile problema di governance, cioè di definizione delle modalità con cui attori interdipendenti decidono i meccanismi che guidano il proprio agire. Per Bellini, l'approccio di governance migliore possibile in questo caso è quello del *policy network*, espressione che qualifica un insieme di “relazioni sociali più o meno stabili tra attori con riferimento a specifici problemi e/o programmi di policy” (Bellini 2005). Il *policy network* diviene l'infrastruttura relazionale che consente di ottenere il coinvolgimento attivo degli interessati al governo strategico dell'offerta di territorio, la condivisione della strategia e la partecipazione alla realizzazione della stessa. Per l'autore i connotati che contraddistinguono un *policy network* sono:

- “l'interdipendenza tra gli attori e la sostanziale assenza (o la rilevanza solo parziale) dei rapporti gerarchici: all'interno del network gli attori non possono conseguire i propri obiettivi se non utilizzando risorse altrui”;
- “la varietà ed (eventualmente) la numerosità degli attori, ognuno portatore di un proprio set di obiettivi, valori, percezioni, modelli di comportamento e risorse”;
- “la (maggiore o minore) stabilità nel tempo delle relazioni tra tali attori; nella misura in cui le interazioni si ripetono, esse influenzano non solo i processi politici attuali, ma anche quelli futuri”;
- “un ruolo dell'attore pubblico, che non è più preminente, ma che ha caratteristiche proprie e spesso non surrogabili da altri attori (specifica missione, specifiche risorse e conoscenze, legittimazione politica, capacità di costruzione e gestione del

consenso, etc.), oltre a vincoli particolari (legalità, social accountability, ridotte possibilità di selezione dei propri interlocutori etc.)” – (o spesso, nel caso del marketing territoriale, di una pluralità di attori pubblici il cui policy network diviene parte integrante di una rete più grande che comprende attori privati);

- la presenza di attori (ad esempio, associazioni imprenditoriali, università etc.) che non hanno esperienze né competenze specifiche nella gestione di azioni collettive, ma che entrano in gioco per perseguire obiettivi particolari, sviluppando progressivamente il necessario know-how relazionale “politico” (quindi con forti esigenze e problematiche di apprendimento);
- “la centralità dei processi interattivi di integrazione tra gli obiettivi, le percezioni e le risorse dei diversi attori”;
- “la centralità nella gestione del policy network dell’obiettivo di miglioramento delle condizioni nelle quali avvengono le interazioni tra gli attori (capitale sociale)” (Bellini, 2005, pg. 3-4).

La gestione dei policy network è uno degli aspetti più importanti nell’ambito del governo strategico dell’offerta territoriale. Come vedremo nei paragrafi successivi, infatti, il percorso che porta ad individuare e porre in essere le strategie di marketing territoriale è posto in essere da un reticolo di attori del territorio e le probabilità di successo sono direttamente proporzionali alla forza del policy network di cui essi fanno parte.

2. Fondamenti di marketing territoriale e domanda di territorio

2.1. Definizioni e caratteri distintivi del marketing territoriale

Adottare un’ottica di marketing con riferimento ad un territorio, vuol dire considerare quest’ultimo come un insieme di elementi che costituiscono una combinazione d’offerta da correlare ad un grappolo di bisogni di cui sono portatori uno o più segmenti di domanda.

Tra le definizioni più importanti di marketing territoriale ricordiamo quella di Texier e Valle che sono tra i primi a superare i limiti concettuali di un marketing territoriale confinato entro gli ambiti della pura e semplice attività di comunicazione per guardare ad un “insieme delle azioni individuali e collettive finalizzate ad attrarre nuove attività sul proprio territorio, a favorire lo sviluppo delle attività insediate ed a promuovere un’immagine complessiva favorevole del territorio” (Texier, Valle 1992). Kotler, Haider e Rein, guardano ad una strategia di marketing che punti alla soddisfazione dei bisogni della comunità localizzata nel territorio. Il successo della strategia di marketing territoriale è misurato dal livello di soddisfazione degli stakeholders già presenti sul territorio e di quelli che ne sono attratti come visitatori o potenziali investitori. I tre autori, individuano le attività principali che rendono concreta l’azione di marketing territoriale e, tra queste, ricordiamo (Kotler, Haider, Rein 1993):

- l’elaborazione di un piano formalizzato di marketing territoriale da parte di un gruppo rappresentativo delle diverse categorie di stakeholders presenti nel territorio.
- la definizione di una combinazione di caratteristiche strutturali e servizi mirata ai fabbisogni della domanda;
- la realizzazione di un articolato portafoglio di incentivi reali e finanziari per gli utenti attuali potenziali del territorio;
- l’attivazione di adeguati sistemi di erogazione dei servizi a supporto degli utenti;
- la realizzazione di attività di promozione e comunicazione del territorio mirate ai diversi segmenti di domanda.

Con questa definizione, il concetto di il marketing territoriale esce definitivamente dal recinto strumentale delle pure e semplici attività di comunicazione e promozione e si pone, quindi, in tutta la sua evidenza, il problema della relazione tra marketing e sviluppo del territorio. In sostanza, il ruolo marketing, per come lo descrivono Kotler ed i suoi colleghi, rimanda in primo luogo ad un contributo (strategico) alla definizione delle scelte di sviluppo del territorio e successivamente alla realizzazione (operativa) delle azioni conseguenti alle scelte stesse.

Il marketing, come disciplina il cui oggetto generale è lo studio delle relazioni di scambio che avvengono nei mercati (Bagozzi 1975, Gilodi 2004), trova il suo specifico ruolo nel supporto al governo strategico del territorio, con particolare riferimento alle relazioni di scambio poste in essere dagli attori locali. La riflessione concerne allora l'applicabilità delle metodologie di marketing management al territorio. A questo proposito, è bene chiarire in via preliminare che il territorio rimane oggetto dell'azione di marketing territoriale e non soggetto. Le relazioni di scambio riguardano il territorio, avvengono nel territorio, e sono poste in essere da molteplici soggetti, sia interno che esterni al territorio. Sono questi soggetti gli attori del marketing territoriale e coloro che realizzano strategie e politiche di marketing management applicate al territorio. E' necessario sfuggire alla tentazione di assegnare astrattamente al *territorio tout court* una funzione imprenditoriale (Gilodi 2004). Al contrario è di cruciale importanza il lavoro di individuazione dei soggetti che possono (o devono) attivare il marketing territoriale, tenendo delle complesse relazioni che sussistono tra gli stessi, relazioni che appaiono mutevoli nel tempo e nello spazio di riferimento.

Il contributo decisivo che la metafora del territorio come impresa può dare sta proprio nella individuazione degli attori del marketing territoriale e delle relazioni che intercorrono tra di essi. In questo senso è illuminante il contributo di Cozzi, che approfondisce la metafora del territorio come impresa, chiedendosi, soprattutto, a quale impresa si fa riferimento in questo caso (Cozzi 2005). A proposito della metafora, Cozzi ricorda tre fondamentali analogie tra territorio ed impresa che possono dimostrarsi utili alla formulazione e realizzazione delle azioni di marketing territoriale. La prima analogia riguarda il fatto che proprio come nel caso di una impresa, in un ambito territoriale circoscritto convergono molteplici stakeholders che si possono suddividere in segmenti o gruppi in base agli interessi di cui sono portatori, interessi a volte indipendenti, a volte sinergici, a volte in conflitto tra loro. Comprendere la natura e l'articolazione di questi interessi è un compito importante per chi governa il territorio che, solo in questo modo, può impostare corrette azioni finalizzate alla riduzione del divario fra attese e percezioni degli stakeholders in un ottica, secondo Cozzi, di marketing territoriale interno. La seconda analogia riguarda la distinzione tra clienti/mercati attuali e potenziali. Il territorio, come l'impresa,

evolve così come evolvono i segmenti di domanda che al territorio si rivolgono. L'offerta di strutture, infrastrutture e servizi del territorio cambia nel tempo analogamente al portafoglio prodotti/servizi di una impresa. Questo richiede una attenta segmentazione dei mercati obiettivo cui rivolgere strategie e politiche di marketing territoriale siano essi segmenti di domanda effettiva già localizzata nel territorio che segmenti di domanda potenziale da attrarre nel territorio. Naturalmente, così come accade tra le imprese, anche territori percorsi di sviluppo ed offerta analoghe si ritrovano in competizione tra loro per mantenere o per attrarre quelle tipologie di domanda che costituiscono il loro mercato obiettivo. Questo implica la necessità di ricercare un posizionamento concorrenziale del territorio da cui derivino posizioni di vantaggio competitivo sostenibili nel tempo. La terza analogia concerne gli obiettivi che il territorio si propone e che riguardano, allo stesso tempo, la soddisfazione (e fidelizzazione) dei segmenti di domanda esistenti nonché l'acquisizione ed attrazione nel territorio di nuovi attori. Ora, lo sforzo di equilibrio tra strategie e politiche di fidelizzazione dell'esistente e di acquisizione di nuova domanda è tendenzialmente maggiore nel caso del territorio rispetto al caso dell'impresa, perché tendenzialmente maggiore è la varietà di fabbisogni espressa da attori attuali o potenziali del territorio, rispetto a quanto accade per i clienti/mercati dell'impresa e, oltretutto, chi governa il territorio ha minori margini di manovra per ridurre questa varietà rispetto a quanto accade per chi governa l'impresa (pensiamo solo al caso di abbandono dei segmenti in declino o poco remunerativi, scelta in genere possibile per l'impresa e molto meno ipotizzabile per chi governando un territorio non può disfarsi *sic et simpliciter* di una sua componente) ⁸².

82 Peraltro, la logica dei decisori di governo del territorio non è riconducibile a parametri strettamente economici. Infatti "Al di là di questi obiettivi specifici il Marketing territoriale contribuisce a perseguire un obiettivo sintetico di creazione, conservazione, difesa del valore del territorio per i clienti target e per gli stakeholders, valore non coincidente per le due categorie di attori e comunque non esprimibile, anche in una logica di lungo periodo, in termini esclusivamente economici. L'economicità (nella misura maggiore possibile) per le imprese è l'obiettivo, data la loro finalità caratteristica, per il territorio (in una misura accettabile e variabile a seconda delle azioni e dei progetti) è invece solo un vincolo" (Cozzi 2005, pg.7).

Tenendo conto delle tre analogie appena descritte ed approfondendo la metafora del territorio come impresa, è necessario domandarsi qual è il tipo di impresa da prendere in considerazione per trarre la maggiore utilità possibile dalla metafora stessa. Ancora Cozzi, individua l'impresa postfordista come modello possibile per approfondire la metafora del territorio come impresa (Cozzi 2005). Si tratta dell'impresa che poggia il proprio vantaggio concorrenziale sulle risorse basate sulla conoscenza e che compete in mercati estremamente dinamici e globalizzati. Così, in una ottica postfordista, il territorio basa il proprio posizionamento competitivo su risorse di conoscenza e fiducia che risultino difficilmente imitabili dai territori concorrenti e quindi sulla dinamica dei vantaggi da differenziazione che queste risorse consentono. Secondo Valdani, i territori possono essere interpretati come sistemi organizzativi complessi che basano la loro competitività sui processi di accrescimento continuo delle proprie risorse di conoscenza distintive (Valdani, Ancarani 2000). L'evoluzione dei territori passa quindi dalla loro capacità di apprendimento e questo avviene se e solo se il territorio assume un assetto reticolare esso stesso ed entra a far parte di una rete più ampia di nodi che connettono aree diverse e distanti ma strettamente interconnesse. Le relazioni che intercorrono tra i nodi della rete assumono contenuti non solo economici ma anche sociali, culturali e politici, nel senso della convergenza verso obiettivi condivisi e della regolazione di interessi confliggenti. Per Valdani ed Ancarani, il marketing territoriale si può intendere come "l'analisi dei bisogni degli stakeholder e dei clienti/mercati, volta a costruire, mantenere e rafforzare rapporti di scambio vantaggiosi per gli stessi stakeholder e per i clienti interni (marketing territoriale interno) e con i pubblici esterni di riferimento (marketing territoriale esterno), con lo scopo ultimo di aumentare il valore del territorio e delle imprese che vi operano e l'attrattività degli stessi, attivando un circolo virtuoso soddisfazione-attrattività-valore" (Valdani, Ancarani 2000). Ancor più orientata alle dinamiche di networking la definizione di Vesci secondo cui "Il marketing territoriale piuttosto che costituire quell'attività volta all'attrazione degli investimenti su una determinata area, rappresenterebbe quel processo relazionale, strategico ed operativo attuato da un ente territoriale, un'agenzia a capitale pubblico, ecc singolarmente intesi o, in accordo fra loro e, nell'ipotesi di emersione del sistema vitale, con l'ausilio dell'azione consonante e

(e/o risonante) degli altri agenti sul territorio, finalizzato ad indurre uno sviluppo ordinato, coordinato e coerente di un'area predeterminata" (Vesci 2001).

Dall'esame di queste definizioni si evince con chiarezza che "il modello di riferimento non è più quello del Marketing Management classico, basato sullo scambio predefinito di prestazioni (materiali ed immateriali) contro denaro, ma quello del Marketing relazionale ed interattivo, basato sul governo delle relazioni, su scambi multipli (di carattere informativo, di carattere sociale, di know-how e di know-why). Il valore oggetto di scambio non preesiste alle interazioni tra gli attori coinvolti nel sistema, ma si forma in gran parte attraverso le loro stesse interazioni" (Cozzi 2005). Il marketing territoriale, allora, si qualifica rispetto al paradigma generale per la natura specifica del network di attori che insistono sul territorio e per i nodi esterni con cui la rete territoriale si connette ed inoltre per i contenuti specifici delle relazioni tra i nodi stessi. Per quanto ricordato, ci pare Caroli l'autore che meglio caratterizza il marketing territoriale relazionale ed interattivo quando sottolinea che "il marketing territoriale mira alla creazione e al consolidamento di un "sistema di relazioni tra il soggetto che abbia il compito di gestire l'offerta (pubblica amministrazione locale e/o l'agenzia di sviluppo territoriale che ne è espressione) e i potenziali acquirenti (di territorio), rappresentati dagli investitori e dagli utenti attuali o potenziali"(Caroli, 1999).

Il marketing territoriale si qualifica per una serie di caratteri distintivi generali. In primo luogo è necessario sottolineare come esso non rappresenti il punto di partenza logico per lo sviluppo economico di un territorio ma piuttosto si configuri come uno strumento che necessita di linee guida strategiche di sviluppo tracciate con chiarezza dai policy-maker e sulle quali improntare la propria azione. In secondo luogo il marketing territoriale non è un approccio che intende supportare solo le transazioni di territorio (in altre parole non si limita a favorire la vendita del "prodotto" preconfezionato), mirando anche a costruire relazioni tra i network interni al luogo ed i network esterni. In terzo luogo il marketing territoriale non è un ambito riservato esclusivamente a soggetti tecnici in quanto, pur basandosi sull'attività di organismi dedicati come le agenzie di sviluppo, necessita del coinvolgimento di una pluralità di attori ciascuno dei quali ha un ruolo specifico nell'ambito del processo di sviluppo economico del territorio.

Il marketing territoriale si qualifica anche in virtù di caratteristiche distintive particolari, che vedono questo approccio:

- vincolato al raggiungimento di obiettivi fissati in sede di pianificazione strategica dello sviluppo economico del territorio;
- conformato ad un taglio relazionale ed interattivo;
- basato sulle risorse distintive del territorio (attuali o potenziali);
- orientato al medio-lungo termine;
- fondato su logiche di cooptation (cooperazione e competizione).

2.2. Le dimensioni e le fasi del marketing territoriale

La collocazione del marketing territoriale nella prospettiva relazionale di lungo periodo attribuisce alla disciplina degli obiettivi dal chiaro contenuto strategico. In sintesi tali obiettivi possono essere ricondotti i) al consolidamento ed allo sviluppo del tessuto industriale esistente (fidelizzazione), ii) all'attrazione di nuove attività imprenditoriali (acquisizione di nuovi investimenti), iii) al rafforzamento dell'immagine del territorio. Si ritiene peraltro che tutti questi obiettivi siano finalizzati allo sviluppo economico del territorio ma che al contempo debbano rimanere coerenti con gli obiettivi di solidarietà, equilibrio sociale, compatibilità ambientale e competitività. Varaldo (1999) osserva in tal senso come il marketing territoriale rappresenti una delle vie migliori per governare il processo di sviluppo locale; lo studioso sottolinea in particolare come il marketing possa dare un contributo rilevante anche ai processi finalizzati al sostegno ed alla diffusione di competenza e di innovazione.

Con riferimento a questa architettura logico-teorica si possono identificare tre dimensioni principali del marketing territoriale: la dimensione analitica, quella strategica e quella operativa.

La dimensione analitica. Questa dimensione si concentra sull'analisi delle aree particolarmente rilevanti per la composizione dei rapporti territorio-pubblici di riferimento che il marketing può sondare con l'ausilio di adeguate metodologie e tecniche. Tale dimensione prevede lo studio dettagliato delle caratteristiche del territorio, della domanda e della concorrenza; infatti con lo sviluppo della competizione

territoriale e la necessità di una meticolosa conoscenza della domanda, l'analisi dell'ambiente esterno ha assunto un'importanza sempre più rilevante. Il marketing territoriale nella sua funzione di presidio della "frontiera" tra territorio e pubblici di riferimento ha dovuto sviluppare ed affinare la sua capacità di analisi strategica con un'ottica di medio-lungo termine, in grado di fornire ai decisori d'area indicazioni motivate per l'assunzione di decisioni strategiche. Tali referenti devono continuamente essere aggiornati sulle dinamiche del macroambiente in cui il territorio è inserito; il marketing è chiamato ad monitoraggio continuo da compiere su ambiente, domanda e concorrenza e sull'evoluzione delle relazioni che legano il territorio ai diversi stakeholders (cfr. Kotler, 1991, Lambin 2004).

La dimensione strategica. Questa dimensione implica la definizione della strategia di marketing territoriale sulle base delle linee guida definite dai policy maker per lo sviluppo economico del territorio. Secondo la prospettiva assunta dal Caroli (1999), il marketing territoriale strategico deve coadiuvare i decisori d'area in un set esteso di processi di vertice, i) quali la comprensione delle opportunità competitive del territorio, ii) l'ideazione di un orientamento strategico efficace per le opportunità e per gli interessi dei soggetti coinvolti; iii) l'attuazione e la realizzare di interventi per porre in essere l'orientamento scelto.

Il marketing strategico cerca di sviluppare una visione integrata dei diversi elementi che costituiscono l'offerta territoriale, massimizzandone l'attrattività complessiva; a tale scopo contribuisce a definire le corrette premesse logiche per identificare e calibrare gli strumenti utili alla valorizzazione dell'offerta territoriale rivolta ad ogni singolo segmento individuato nel territorio. Così facendo il marketing territoriale strategico diviene esso stesso un punto di forza del territorio, laddove sia strettamente interconnesso alle politiche di sviluppo locale. Su questo fronte si può rilevare come le politiche di sviluppo locale condizionino il marketing strategico su due ambiti e più in particolare a riguardo della specificazioni delle componenti rilevanti o strategiche del territorio, circa la definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (coesione sociale, sostenibilità ambientale e sviluppo economico). Al contempo si deve riconoscere come in realtà ci si trovi di fronte ad una mutua influenza tra marketing strategico e le scelte di sviluppo locale in quanto il primo influenza le

seconde in modo marcato. Il marketing infatti è in grado di condizionare le politiche locali favorendo l'adozione di un orientamento strategico di medio-lungo termine e stimolando i decisori d'area ad aumentare le loro capacità di ascolto in relazione alle esigenze della domanda. In tal senso il marketing può essere considerato come una componente integrante della gestione del territorio.

Secondo Valdani e Ancarani (2000), nell'ambito del marketing territoriale strategico, coesistono due ambiti di riferimento principali: i) il marketing strategico territoriale esterno, rivolto ai clienti/mercati esterni, con l'obiettivo di attrarre e generare "fiducia esterna": ii) il marketing strategico territoriale interno, rivolto agli stakeholders interni, con l'obiettivo di valorizzare le risorse già esistenti, e di massimizzare la soddisfazione e la fiducia interne. Ciò implica che la valorizzazione e l'arricchimento del valore delle risorse territoriali coniughi il consenso interno (dato dalla soddisfazione) e l'attrazione esterna; al contempo si rende necessario lo sviluppo di una costante attività di rilevazione delle risorse territoriali, finalizzata a migliorare i caratteri dell'offerta e per impostare una adeguata attività di comunicazione su cui basare il posizionamento competitivo dell'area.

La dimensione operativa. Il marketing territoriale operativo prevede l'implementazione della strategia attraverso le leve operative della combinazione d'offerta, della comunicazione e dei sistemi di erogazione/distribuzione dei servizi. In tal senso si rende necessario sviluppare un programma di marketing mix fortemente armonizzato con la dimensione strategica, riconoscendo la centralità del marketing territoriale nell'attività di attrazione di capitali verso l'area oggetto di interesse. Tecnicamente la dimensione operativa si concentra su tre attività principali la cui qualificazione è direttamente derivata dal marketing strategico: agevolare la fruizione del territorio attraverso la costruzione di place pack building, comunicare verso i fruitori attuali e potenziali, facilitare e presidiare i processi di investimento (investment care and attraction).

In relazione alla prima attività (fruizione del territorio), il marketing territoriale si impegna a strutturare un'offerta territoriale codificata e ben articolata attraverso la costituzione di "prodotti-pacchetti di territorio" da proporre ai target di riferimento; questa attività implica l'ideazione e l'attuazione di interventi sia sulle

componenti tangibili che su quelle intangibili del territorio per realizzare un'offerta che soddisfi al meglio la domanda a cui si rivolge. È importante sottolineare come un corretto marketing operativo conduca a comunicare i fattori di attrattività del territorio verso i pubblici di riferimento solo dopo avere predisposto in modo minuzioso i caratteri dell'offerta (seconda attività del marketing operativo). Ciò è di particolare rilevanza in quanto la comunicazione, come osserveremo più avanti, è finalizzata a rafforzare e diffondere tra gli utenti la percezione del posizionamento strategico del territorio nonché ad illustrare l'opportunità e la convenienza ad investire nel territorio in questione. Attraverso la terza attività (l'assistenza agli investitori), il marketing operativo si prefigge di influenzare favorevolmente il processo decisionale degli investitori cercando di ottenere la loro preferenza, generando così le condizioni per determinare l'effettuazione dell'investimento.

Fasi del marketing territoriale. In base alla logica del management approach che ispira la prospettiva di marketing territoriale qui assunta si possono identificare gli step che articolano il flusso decisionale e d'azione di un processo di marketing territoriale:

- acquisizione delle linee guida strategiche;
- analisi del tessuto socio-economico del territorio e del prodotto area;
- analisi delle componenti dell'offerta territoriale e delle relazioni che la caratterizzano;
- analisi delle categorie di domanda territoriale;
- analisi dei territori concorrenti;
- definizione del posizionamento del territorio;
- traduzione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in obiettivi di marketing;
- definizione della strategia di marketing territoriale;
- scelta dei segmenti di domanda;
- individuazione del soggetto attuatore;
- definizione dell'offerta di localizzazione;
- definizione delle politiche di marketing territoriale operativo;
- politiche di networking esterno – interno;

- politiche di comunicazione integrata;
- individuazione dei pacchetti “localizzativi”.

2.3. La domanda di territorio

Come anticipato una delle attività cruciali per il marketing territoriali risiede nella acquisizione di conoscenza relativa alla domanda ed ai bisogni di cui è portatrice. Nel caso delle imprese questa attività di analisi sfocia, attraverso il processo di segmentazione della domanda, in una rappresentazione del mercato utile per identificare i sotto-insiemi omogenei in termini di bisogni espressi. Anche con riferimento ad un’area territoriale la logica della segmentazione assume una rilevanza centrale, sia in termini di analisi che per l’assunzione di decisioni strategiche. Al fine di individuare i diversi gruppi in cui si scompone la domanda territoriale, Caroli (1999) propone un criterio di segmentazione composito che suddivide il mercato in funzione della natura dell’utente-cliente (impresa o persona) e dell’appartenenza o meno al territorio (domanda interna e domanda esterna) (Figura 2.1).

Figura 2.1 – La composizione della domanda territoriale

		Natura Utente	
		imprese	persone fisiche
Presenza nel Territorio	domanda interna	Imprese ed istituzioni localizzate	Residenti Lavoratori locali
	domanda esterna	Imprese ed istituzioni potenziali	Visitatori Nuovi residenti

Fonte: Caroli (1999)

Da questa modalità di rappresentazione della domanda discendono quattro gruppi (che a loro volta possono-devono essere

ulteriormente segmentati): 1) Imprese ed istituzioni localizzate, 2) Residenti e Lavoratori locali, 3) Imprese ed istituzioni potenziali e 4) Visitatori-Turisti e Nuovi residenti.

La **domanda interna** (i segmenti imprese ed istituzioni localizzate e residenti e lavoratori locali), è composta da quegli stakeholders che affidano la gestione del territorio ai decisori d'area; in virtù di questa condizione è fondamentale che i policy maker ricerchino di ottenere la soddisfazione di tale domanda al fine di attivare un circolo virtuoso in grado di aumentare l'attrattività ed il valore del territorio. In relazione alla domanda interna è utile identificare alcuni dei principali obiettivi di marketing a loro rivolti:

- mantenere imprese esistenti e rafforzare la loro posizione competitiva;
- favorire lo sviluppo di nuove realtà produttive;
- trasferire realtà produttive non coerenti con il territorio;
- accrescere e migliorare l'occupazione locale;
- sviluppare la domanda endogena di competenze;
- migliorare le condizioni di fruizione del territorio per i residenti.

In via preliminare a qualsiasi attività di attrazione occorrerà dunque individuare i bisogni e i benefici ricercati dai residenti, imprese e persone. Significativa sarà la misurazione del grado di soddisfazione esistente nei confronti del territorio. Infatti attraverso questa analisi sarà possibile evidenziare le aree critiche da tenere sotto controllo per migliorare la soddisfazione dei clienti interni (Valdani, Ancarani 2000).

Per quanto riguarda il *segmento delle imprese* insediate dovranno essere individuati i vari settori di attività presenti nel territorio e quindi sarà necessario studiare le relative esigenze al fine di porre in essere una serie di azioni per favorirne lo sviluppo. Con riferimento al pubblico delle imprese (sia di natura esterna che interna) è utile porre in essere una ulteriore qualificazione del loro profilo attraverso l'analisi dei seguenti caratteri (Caroli 1999):

- tipo di legame già esistente con il territorio;
- settore di appartenenza;
- attività operativa svolta nella struttura;

- dimensione dell'impresa;
- costituita da gruppi diversi con esigenze, obiettivi diversi e spesso in concorrenza fra loro;
- rilievo e diffusione dei legami con soggetti locali richiesti dall'investimento;
- tipo di componenti territoriali più rilevanti per l'attività;
- importanza economica e posizione gerarchica dell'investimento nel gruppo;
- grado di esposizione alla competizione internazionale.

Per quanto riguarda il *segmento persone* entro la domanda interna, la soddisfazione sarà essenzialmente focalizzata sulla presenza di qualità ambientali, sociali, sulla vivibilità del luogo. In questo caso tra i criteri di segmentazione più facilmente utilizzabili potranno essere quelli di taglio socio-demografico. L'individuazione della popolazione per classi di età, per sesso e per cultura infatti permette di stimare il tipo di esigenze e le aspettative che la domanda ha nei confronti del territorio.

Il processo di segmentazione della **domanda esterna** dovrà essere impostato con l'obiettivo ultimo di attrarre i pubblici più utili per alimentare le dinamiche dello sviluppo locale (Rullani 1999). La domanda esterna infatti come abbiamo osservato è composta da organizzazioni economiche, che cercano opportunità di insediamento per attività produttive, e da persone, che cercano temporaneamente o permanentemente nuovi luoghi di residenza, lavoro, impiego tempo libero (principalmente turisti). Si deve notare come la vocazione dell'area nel caso del marketing territoriale conduca ad una sorta di auto-segmentazione della domanda. Sulla base di tale vocazione infatti si individuano le categorie di domanda che sono più adeguate come target di offerta. Inoltre per porre in essere il processo di segmentazione della domanda esterna è necessario considerare i criteri decisionali che accompagnano la stessa; tali criteri sono direttamente riconducibili alla percezione che i pubblici hanno su:

- i costi di utilizzazione territorio ed eventuali incentivi;
- le condizioni di utilizzazione del territorio;
- la dotazione di risorse di conoscenza del territorio;
- la rapidità di fruizione del territorio;

- il contesto ambientale fisico;
- le condizioni di vita.

Per analizzare la domanda rivolta al territorio da parte delle *imprese esterne* le basi utilizzabili possono essere quelli individuati per la segmentazione della domanda interna integrati da altri opportuni criteri. In particolare si dovrà considerare quali sono le componenti territoriali necessarie allo svolgimento dell'attività e distinguere tra investitori alla ricerca di opportunità greenfield o brownfield (Paoli 1999); si dovrà inoltre tenere conto del paese di origine, per cogliere il grado di vicinanza culturale e sociale, e la possibilità di attivare sinergie tra l'impresa potenziale residente e il tessuto produttivo locale.

Infine circa l'analisi della domanda territoriale espressa dai *visitatori-turisti*, è utile affiancare i criteri geografici (individuazione del paese di provenienza) a quelli strettamente socio-demografici e dalle motivazionali. A tale proposito è interessante sottolineare come le tendenze evolutive della domanda turistica mostrino una sostanziale frammentazione delle motivazioni e delle esigenze del turista.

3. Le organizzazioni per il marketing territoriale

3.1. Le agenzie di sviluppo territoriale

Le agenzie di sviluppo territoriale (locale) sono definibili in senso lato come “quelle strutture-organizzazioni che contribuiscono ad abbassare permanentemente le barriere allo sviluppo locale, sotto forma di potenziamento del capitale sociale locale, di riduzione dei costi di transazione per le imprese, di miglioramento della qualità sociale, ovvero aumentando lo stock locale di beni pubblici” (Formez 2007). Da questa definizione discendono alcuni caratteri specifici di tali agenzie; esse agiscono a livello regionale e sub-regionale; trovano la loro ragione d'essere nell'ambito delle nuove politiche strutturali, della programmazione negoziata, del partenariato sociale; promuovono lo sviluppo locale attraverso la valorizzazione delle risorse imprenditoriali, occupazionali, ambientali e culturali.

Al contempo è doveroso sottolineare come non esista un unico modello di agenzia (perlomeno a livello europeo); le caratteristiche specifiche delle agenzie dipendono infatti dal modello di governo regionale, dal modello di decentramento della pubblica amministrazione centrale, dalla struttura del network locale, dalla dotazione finanziaria nonché dall'orientamento delle politiche di sviluppo economico. Saublens (2002) propone una rassegna delle diverse tipologie di agenzie di sviluppo territoriale (Regional Development Agencies - RDA):

- RDA create da uno Stato, come ad esempio quella irlandese (Shannon Development), o quelle del Regno Unito (tra cui la Scottish Enterprise e la Welsh Development Agency);
- RDA create da una legislazione ad hoc come ad esempio le nove nove RDA inglesi costituite nel quadro della devoluzione dei poteri;
- RDA create nell'ambito dei processi di regionalizzazione o di decentramento come il caso della Spagna, Francia e Germania;
- RDA frutto di una volontà associativa tra stakeholders locali (comuni, province, regioni, camere di commercio, associazioni di categoria, ecc.) tipiche dell'esperienza italiana e portoghese;
- Organismi di decentramento amministrativo dello Stato, presenti in Francia ed ancora in Portogallo;
- RDA specializzate nell'attrazione di IDE.

Queste agenzie hanno via via acquisito una maggiore rilevanza nella definizione dello sviluppo territoriale contestualmente all'affermarsi del marketing territoriale come approccio strategico per la programmazione dello sviluppo delle realtà locali. Spesso infatti questi organismi hanno assunto un ruolo di primo piano nel favorire la crescita economica od il superamento di condizioni di crisi e svantaggio strutturale di una certa area territoriale. In termini tassonomici presenta una certa utilità la distinzione proposta da Consiglio (1999) il quale discrimina le agenzie di sviluppo sulla base di due caratteri (vedi Figura 4.1):

- l'ampiezza dell'area geografica di competenza dell'agenzia;

- il grado di autonomia decisionale e operativa che l'agenzia può esercitare nello svolgimento delle attività finalizzate all'attrazione degli investimenti.

Sulla base di questi due descrittori si possono identificare quattro tipologie di agenzia di sviluppo territoriale: l'agenzia integrata, l'agenzia ombrello, l'agenzia in rete e l'agenzia autonoma. Con il termine agenzia integrata si denotano quelle agenzie nazionali caratterizzate da un ampio livello di autonomia e di indipendenza e fortemente accentrate. In larga misura questo modello risponde al fabbisogno espressa da aree territoriali di limitata estensione fisica. L'agenzia ombrello si qualifica per un raggio d'azione nazionale svolgendo una funzione di supporto e di coordinamento verso i vari organismi di promozione locale. Tali agenzie focalizzano i loro sforzi sull'attrazione di nuovi investitori.

L'agenzia in rete dal canto suo è un'agenzia regionale con ridotto grado di autonomia e che si trova ad operare in stretta cooperazione con l'agenzia nazionale-ombrello. L'agenzia in rete propende verso la delega-esternalizzazione di alcune attività al fine di concentrare la propria capacità sulle aree di esclusivo interesse locale.

Figura 4.1. Una possibile tassonomia delle agenzie di sviluppo territoriale

Area Geografica Nazionale	Agenzia ombrello	Agenzia integrata
Area Geografica Regionale	Agenzia in rete	Agenzia autonoma
	Autonomia Limitata	Autonomia Elevata

Fonte: Consiglio (1999)

Infine l'agenzia autonoma si propone come attore responsabile di una specifica regione, agendo con rilevante grado di autonomia e accollandosi direttamente tutto l'insieme delle attività necessarie per favorire l'attrazione degli investimenti. Queste agenzie sono solitamente organismi "forti" in quanto dotati di indipendenza e autosufficienza, derivante dall'investitura politica e dalla autonomia finanziaria di cui dispongono.

3.2. Le diverse forme di governance

Al di là della configurazione in una specifica tipologia di agenzie di sviluppo territoriale, la maggiore competizione tra aree e l'importanza percepita della corretta gestione delle relazioni con gli stakeholders (Hegewisch e Larsen 1996) locali hanno spinto i policy maker a selezionare ed adottare specifiche forme di governance delle agenzie di sviluppo territoriale. Tali forme discendo peraltro dalle possibili partnership costitutive dalle quali scaturisce l'agenzia di sviluppo possibili, che possono essere ricondotte a tre forme principali:

- Stato, regioni e municipalità;
- Istituzioni territoriali pubbliche e soggetti privati - Istituzioni pubbliche centrali/locali e parti sociali (associazioni di categoria);
- Associazioni imprenditoriali.

Dalla prima forma di partnership (che di fatto si configura come una gestione diretta) deriva che la Pubblica Amministrazione, centrale o periferica, decida di accollarsi direttamente (ricorrendo a diverse formule giuridiche, dotate di vari gradi di autonomia strategica ed operativa) la gestione di molta parte delle attività necessarie per l'erogazione dei servizi offerti da un'agenzia di sviluppo. In questa fattispecie la pubblica amministrazione si assume anche le responsabilità operative nei confronti degli utenti e fornisce le risorse finanziarie e materiali occorrenti alla gestione del processo. Il modello diretto si può distinguere a sua volta in due formule differenti⁸³: a) regia diretta - lo Stato o le pubbliche amministrazioni

83 Cfr. Luchaire Y. (1993), "Le modalità di gestione dei servizi pubblici locali", *Problemi di amministrazione pubblica*, n.2, pp.293-315.

locali mediante la propria organizzazione si fanno carico di organizzare e gestire l'attività di pubblico servizio anche mediante l'individuazione di soggetti o di organi, individuati al loro interno, che pur disponendo di una certa autonomia non posseggono una distinta personalità giuridica; b) regia indiretta o autonoma - lo Stato o le amministrazioni locali danno vita a soggetti di carattere pubblico e dotate di autonomia e personalità giuridica propria; questi soggetti, in generale dispongono di patrimoni e strutture organizzative proprie e distinte dalla pubblica amministrazione.

Dalla seconda forma di Partnership (pubblico-privato-parti sociali) si configura invece come una gestione delegata attraverso la quale la Pubblica Amministrazione, centrale o periferica, dispone invece il conferimento, ad un soggetto terzo e giuridicamente diverso dal concedente, della potestà di esercitare l'attività di pubblico servizio. Questa gestione delegata cerca di rispondere in modo compiuto al desiderio di semplificare le attività di governo locale, esponendo gli enti locali alle forze di mercato e integrandole in partnership di stampo locale. Questo processo di decentralizzazione/esternalizzazione si spinge al punto di attribuire del tutto a soggetti terzi la responsabilità del servizio pubblico anche nel tentativo di ridurre i costi operativi e di incrementare l'efficienza dell'ente⁸⁴.

Dalla terza forma di partnership costitutiva, la componente imprenditoriale svolge un ruolo centrale nella definizione delle regole di governance della agenzia di sviluppo la quale è diretta espressione delle associazioni imprenditoriali. È evidente tuttavia che tale modello tende necessariamente a convergere verso forme di governance inclusive, laddove l'agenzia mantiene la sua ragion d'essere solo sviluppando uno stretto dialogo con tutte le componenti del territorio e prime fra tutti i policy maker locali.

Pur non esistendo regole precise affinché le forme di governance possano risultare efficaci è possibile enunciare alcuni caratteri che facilitano il raggiungimento di tale condizione ed in particolare le agenzie di sviluppo⁸⁵: a) devono riscuotere il più ampio consenso e coinvolgimento degli stakeholders locali; b) non devono essere percepite ed operare come con nuovi enti pubblici di sovrastruttura, c) necessitano della presenza di diverse competenze professionali, d)

84 Gaster L. (1996), "Quality services in local government: a bottom-up approach", *Journal of Management Development*, Vol. 15, n.2

85 Saublens C. (2002), *Development Agencies in Europe*, EURADA, Brussels

derivano la loro efficacia dalla qualità delle relazioni (reticolari) che intesse con le varie istituzioni locali; e) devono avere a disposizione risorse finanziarie adeguate.

3.3. La missione

Come noto la missione di organizzazione prevede la definizione dello spazio economico in cui essa intende operare, nonché il ruolo che sceglie di assumere nello stesso con l'obiettivo di valorizzare i propri punti di forza per acquisire un vantaggio difendibile nel tempo. In particolare la definizione della missione consente: a) una maggiore comprensione degli obiettivi ed una omogeneità di punti di vista che favorisce lo sviluppo di una cultura interna all'organizzazione (livello interno); b) la creazione di un'identità organizzativa chiarendo il ruolo economico e sociale che si intende assumere (livello esterno). In generale la definizione della missione considera i seguenti punti (Kotler 1991):

- la storia dell'organizzazione;
- la definizione del campo di attività;
- gli obiettivi prioritari (obiettivi di natura economica e non economica) ed i vincoli (risorse disponibili e valori etici e morali) dell'organizzazione.

La missione dovrebbe quindi, oltre ad ancorarsi al bisogno generico di riferimento (trasporto, bellezza, soluzione per l'ufficio, ecc.), cercare di tenere conto anche delle esigenze dei diversi pubblici dell'impresa (azionisti, clienti, società civile, ecc...); delle risorse e delle competenze dell'impresa nonché dei valori che contraddistinguono l'impresa.

Nel caso delle agenzie di sviluppo territoriale, la missione (che in senso lato è espressa già nel nome dell'agenzia) si qualifica in base ad una definizione del campo di attività molto sfaccettata e che può prevedere:

- la realizzazione di strategie mirate per lo sviluppo del territorio;
- l'interfaccia tra istituzioni pubbliche e imprese private;

- l'erogazione di servizi agli investitori esteri e promozione del territorio;
- la ricerca ed intelligence sullo sviluppo futuro del territorio;
- la predisposizione di interventi di ristrutturazione del tessuto industriale esistente.

In termini di obiettivi la missione può prevedere il raggiungimento di determinate “soglie” di natura non economica ed economica. Al primo gruppo possono afferire obiettivi tesi al raggiungimento di un adeguato livello di dialogo con le istituzioni europee, di scambio di best practices con altre RDA, di innovazione di nuovi tools e servizi erogati; al secondo gruppo possono essere ricondotti obiettivi quantificabili in termini di contributo allo sviluppo economico e sociale dell'area come ad esempio il volume di investimenti attratti, i nuovi posti di lavoro che dagli investimenti sono scaturiti, l'incremento di interscambi nell'area.

Inoltre se si considerano i contenuti della missione attribuiti in genere alle agenzie di sviluppo territoriale ci si rende conto della presenza di numerose declinazioni dell'oggetto “sviluppo territoriale”. In tal senso lo sviluppo può essere inteso come generale o settoriale, supportato da servizi reali (assistenza-consulenza) ed di supporto finanziario rivolti agli attori driver di sviluppo; la tabella 4.1 riporta un set di contenuti rinvenibili nelle missioni delle agenzie (Saublens 2002).

Con particolare riferimento all'obiettivo di attrazione degli investimenti, le agenzie di sviluppo intendono sostenere l'area di riferimento di fronte alla competizione territoriale cercando di sostenerla nell'acquisizione di flussi di investimento e di insediamento di attività produttive, ponendo la propria enfasi sugli investimenti esteri diretti (IDE) (Vitali, 1995).

Tabella 4.1 – Alcuni dei possibili contenuti della missione delle agenzie di sviluppo

Contenuti della missione
Answering market failures
Businesses support infrastructures
Business support services
Innovation awareness
Financial services for SMEs
Attracting foreign investors
Accompanying changes
Advising local/regional authorities for their regional strategy
One advisory stop shop for entrepreneurs
Financial engineering
Real estate (industrial parks, incubators)
Training course
International partnership agreement
Enterprise clubs & clusters

Fonte: Saublens (2002)

Infatti gli investitori (ed in questo caso ci si riferisce alle imprese) nella loro ricerca di acquisizione di un vantaggio competitivo su scala internazionale rappresentano un'opportunità per i territori, i quali una volta intercettato il flusso di investimento adeguato, possono tradurlo in sviluppo economico e sociale (in termini di posti lavoro creati, riduzione della disoccupazione, sviluppo del prodotto lordo locale, diffusione di conoscenze e know how tecnologico e manageriale)⁸⁶.

Si deve tuttavia sottolineare come gli interventi volti ad attrarre nuovi insediamenti, devono necessariamente agevolare l'integrazione dei newcomers con gli attori già presenti al fine di favorire una coerenza ed una compatibilità complessiva del territorio⁸⁷. Nell'ambito di queste coordinate le agenzie si muovono lungo l'arco

86 Latusi S.,(2002), "L'attrazione di investimenti esogeni: un'occasione di sviluppo locale", dal XXV Convegno: Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione, Novara, 4-5 Ottobre.

87 Triglia G.,(2000), "Attrattività del territorio e capitale sociale", in N. Bellini (a cura di), Il marketing territoriale. Sfide per l'Italia nella nuova economia,.. Franco Angeli, Milano.

di due orientamenti principali. Da un lato si collocano quelle protese al sostegno di territori locali caratterizzati da un'identità economica molto forte le quali tendono a stimolare una maggiore differenziazione dell'offerta, al fine di uscire dalla tradizione "monoculturale" che talvolta è avvertita come ostacolo di sviluppo. Da un altro lato si collocano invece le agenzie attive in territori con un'immagine poco definita e che dunque si concentrano sulla creazione di un'identità riconoscibile dell'area⁸⁸.

3.4. I servizi erogati dalle agenzie di sviluppo territoriale

I servizi erogati da una agenzia di sviluppo territoriale spaziano nell'arco di una gamma dotata di una certa estensione. In una prospettiva generale, Saublens (2002) ritiene che questi siano riconducibili a sei categorie: a) la consulenza ai potenziali investitori, b) il supporto allo start-up d'impresa, 3) servizi finanziari per l'accesso al credito, 4) supporto ai processi di crescita e sviluppo (tecnologico ed internazionale), 5) attrazione di investimenti e servizi di after care, 6) l'attrazione di talenti.

In particolare approfondendo i servizi di marketing territoriale erogati dalle agenzie volti all'attrazione di investimenti ed alla gestione della relazione con gli investitori si possono identificare quattro aree di servizi specifici, sui quali soffermeremo la nostra attenzione:

- mappatura dell'offerta territoriale e place pack building;
- comunicazione e la promozione del territorio;
- investment care;
- investment attraction.

Mappatura dell'offerta territoriale e place pack building. La mappatura dell'offerta territoriale prevede la conduzione di un'analisi capillare delle componenti dell'area geografica finalizzata all'identificazione di immobili, fondi, strutture produttive, commerciali e logistiche. La mappatura, attraverso il suo carattere analitico permette di approfondire i punti di forza e di debolezza nonché le opportunità e

88 Pacetti V.,(2006), "Attrazione degli investimenti e sviluppo locale", Studi organizzativi, n.2, 14-20.

le minacce che caratterizzano un territorio. Tale attività è fondamentale per alimentare il processo di “place pack building” inteso come quel processo volta alla costituzione di pacchetti localizzativi oggetto di valorizzazione da parte delle Agenzie e dei policy maker. Il pacchetto localizzativo rappresenta di fatto il “prodotto-servizio” territoriale specifico mediante il quale attrarre gli investitori potenziali. Il pacchetto si configura come un paniere di attributi tangibili (le componenti fisiche) e quelle intangibili (la connessione con il territorio, la destinazione d’uso, la prossimità a servizi strategici).

Comunicazione e promozione del territorio. La comunicazione e promozione del territorio, come approfondiremo nel prossimo paragrafo, si articola su di una pluralità di aree finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi per target mirati. In estrema sintesi le Agenzie di sviluppo territoriale comunicano sia al fine di sviluppare una specifica immagine d’area e una percezione positiva del luogo e dell’offerta territoriale nel suo insieme (enfasi sulla risposta cognitiva e su quella affettiva sia al fine di agevolare la finalizzazione di mercato dell’offerta territoriale (enfasi sulla risposta comportamentale).

Investment care. I servizi di investment care si realizzano attraverso l’erogazione di attività di assistenza qualificata agli investitori potenziali con l’obiettivo di favorire la manifestazione di investimenti localizzativi. Questi servizi prevedono la progettazione e la realizzazione delle visite degli investitori ai quali vengono proposte opportunità localizzative ad hoc (investment care di pre-localizzazione). I servizi di investment care prevedono offrono un tutoraggio all’investitore con l’erogazione di servizi di advisory su temi riguardanti lo start up d’impresa, le forme societarie, l’accesso ai finanziamenti, la situazione del mercato locale. L’attività di investment care si riapre a chiusura dell’investimento (che avviene per mezzo della attività di investment attraction) ed è finalizzata ad erogare eventuali servizi di assistenza post localizzazione.

Investment attraction. I servizi di investment attraction si collocano tra l’attività di investment care di pre-localizzazione e l’investment care di post-localizzazione, implicando lo svolgimento della profilazione dettagliata del place pack oggetto di interesse da parte dell’investitore e la definizione ufficiale dell’investimento. Il setto di separazione tra i servizi investment care e quelli di investment

attraction è tutt'altro che netto e spesso i primi si agganciano ai secondi senza soluzione di continuità; la separazione tra l'una e l'altra serie di servizi appare di natura arbitraria (trova la sua ragione d'essere nella finalità dell'analisi di efficacia) e comunque considera i servizi di investment attraction deputati essenzialmente al perfezionamento ed alla chiusura dell'investimento.

4. Comunicazione integrata e networking per il marketing territoriale

4.1. Le fasi di sviluppo del network per il marketing territoriale

Secondo Benson-Rea e Wilson (2003) le dinamiche evolutive di un network possono essere analizzate secondo due prospettive prevalenti. La prima focalizzata sul contesto del processo di cambiamento (context of process change) (Easton, 1992) che pone in evidenza come un network, per il fatto di essere costituito da *activity links, exchange ties and actor bonds*, evolve nella misura in cui evolvono le relazioni che lo caratterizzano; peraltro gli elementi del network cambiano nel corso del tempo divenendo più o meno importanti a seconda delle dinamiche evolutive che li interessano. La seconda prospettiva si sofferma invece sul cambiamento strutturale (structural change) di un network (Holmen *et al.*, 1999); si sottolinea cioè come le micro-posizioni (le relazioni diadiche, ovvero le singole relazioni individualmente considerate) degli attori nel network possano aumentare man mano che si aggiungano nuovi membri alla rete o, viceversa, ridursi qualora alcuni i membri ne escano. In una prospettiva che contempla sia il cambiamento del contesto che quello strutturale, Hakansson and Snehota (1995) rilevano come un network non sia mai stabile di per sé e come la sua struttura sia contraddistinta da qualità dinamiche intrinseche, caratterizzate da un processo evolutivo continuo; la dinamica di cambiamento del network scaturirebbe dai link, dai legami e dai vincoli che sono insiti nelle relazioni, che a loro volta evolvono modificando se stesse ed il network. In tal senso un ruolo importante nell'evoluzione di un network è attribuibile proprio al processo di networking che i membri della rete pongono in essere (Ford, Gadde, Hakansson e Snehota 2003); questi attori possono infatti decidere di mantenere le

relazioni esistenti o di attivarne di nuove nonché accettare la posizione assunta nella rete o cercare di modificarla (ad esempio attraverso l'attivazione di nuove relazioni).

Tabella 4.1 – Fasi evolutive di un Network

Autori	Fasi
Easton (1994)	a) formazione di una comunità di membri b) costituzione di un network informale c) network formale d) scomparsa/rinascita/rilancio
Human, Provan (2000)	a) pre-network b) formazione del network c) prima crescita d) turbolenza e) maturità f) declino
Wallenklint, Holm (2000)	a) awareness b) formazione c) crescita, d) stabilizzazione e) declino

Il networking è influenzato poi dalle modalità attraverso le quali i membri possono connettersi tra loro; questi in particolare se da un lato possono cercare di assumere un ruolo preminente rispetto agli altri (ad esempio qualificarsi come “centro strategico” in grado di orientare le dinamiche della rete; cfr. Lorenzoni e Baden-Fuller 1995) non devono, secondo Ford, Gadde, Hakansson e Snehota, pensare di poter controllare o “possedere” il network, in quanto la rete è un ambito condiviso da tutti gli attori che lo animano e non appartiene ad un particolare soggetto.

Accanto all'approfondimento della natura evolutiva di un network, altri contributi dottrinali hanno cercato di identificare l'eventuale esistenza di fasi riferibili a questo processo dinamico. A tale proposito sia Easton (1994) che Human and Provan (2000) e Wallenklint and Holm (2000) riconoscono la presenza di specifiche tappe evolutive di un network (vedi tabella 4.1). Gli autori, in modo

più o meno omogeneo, sottolineano come sia rilevabile una fase iniziale di consapevolezza-*awareness* dove alcuni nodi acquisiscono la consapevolezza della presenza di minacce e/o opportunità nell'ambiente economico di riferimento; tale constatazione le spinge ad entrare in fase evolutiva, una fase di formazione del network vero e proprio, all'interno della quale i diversi membri potenziali della rete cercano di definire le aree ed i contenuti di massima di una possibile cooperazione reciproca.

Tabella 4.2 – Le fasi evolutive di un network territoriale

Fase	Caratteri
Consapevolezza	<ul style="list-style-type: none"> • Emersione della consapevolezza di appartenere ad un nucleo di base di un network territoriale • Emersione di una vocazione del network per il marketing territoriale
Pre-network	<ul style="list-style-type: none"> • Si intessono le relazioni tra i membri del nucleo di base del network territoriali • Le relazioni del network si ampliano coinvolgendo altri nodi • il livello di interazione è variabile ed i rapporti non sono codificati
Formalizzazione del network	<ul style="list-style-type: none"> • I rapporti tra i nodi del network si strutturano in forme meno labili
Crescita	<ul style="list-style-type: none"> • Il network cresce in termini di numero di componenti ed in termini di interattività tra i nodi • Si manifestano fenomeni di attrazione di investimenti nell'area
Maturità	<ul style="list-style-type: none"> • Il network si stabilizza in termini di numero di componenti ed in termini di interattività tra i nodi • Si consolidano i fenomeni di attrazione di investimenti nell'area
Declino/ Rivitalizzazione	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione delle interazioni tra nodi del network • Collasso del network • Eventuale rivitalizzazione

Fonte: Aiello, Donvito (2006)

Secondo gli autori è probabile che il network entri successivamente in una fase di crescita entro la quale si approfondisce e si definisce in modo più specifico quali debbano essere gli obiettivi della cooperazione di base, e quali possano essere le eventuali nuove aree di collaborazione. In particolare, in questa fase, le condotte dei partecipanti alla rete dovrebbero essere tese a raggiungere una mutua collaborazione piuttosto che attivare dinamiche competitive e di ostacolo. La fase di stabilizzazione si manifesta qualora non sussistano nuovi percorsi di sviluppo potenziali o non vi siano altre aree di cooperazione nell'ambito del network; tale fase da un punto di vista teorico può scivolare in una successiva fase di declino. A tale proposito si deve sottolineare come la rilevanza del processo di costruzione della legittimazione e della credibilità della rete giochi a favore della crescita complessiva del network; senza tali caratteri la rete si troverebbe facilmente avviata verso la predetta fase di declino; in questa prospettiva l'efficace evoluzione di un network sarà condizionata dalla capacità di riconoscere legittimazione a tutti quei membri che da posizioni esterne si trovano a confluire in un network promosso da alcuni fondatori.

In base alle posizioni teoriche richiamate e riferendo in modo sincretico il modello di analisi evolutivo ai network territoriali, si possono identificare sei fasi evolutive (il cui contenuto è riportato nella tabella 4.2): 1) fase di consapevolezza (awareness) 2) fase di pre-network 3) fase di formalizzazione del network 4) fase di crescita 5) fase di maturità 6) fase di declino (ed eventuale rivitalizzazione).

Ci preme sottolineare come questa modellizzazione intenda fornire una chiave di lettura (sia teorica che manageriale) al fenomeno dell'evoluzione dei network territoriali senza voler assumere una prospettiva deterministico-meccanicistica; nella nostra prospettiva dunque il completamento di una fase non implica necessariamente il passaggio allo stadio successivo ma ne rappresenta piuttosto un prerequisito auspicabile.

4.2. Obiettivi del network di marketing territoriale

Avendo assunto una prospettiva reticolare suscettibile di evoluzione nel tempo, ci sembra utile evidenziare (nei tratti salienti) il

ruolo che il marketing territoriale può assumere nelle varie fasi attraversate dai network d'area. In questa ottica, Sansoucy (2000) rileva, tra i primi, l'esistenza di una modificazione progressiva delle attività di marketing poste in essere dai policy maker (qualificati come veri e propri centri strategici dei network territoriali); tali attività si susseguono in un ordine logico-cronologico che prevedono in primo luogo la a) costruzione dell'immagine (image building) del territorio finalizzata alla b) generazione di investimenti con l'ausilio c) dell'assistenza agli investitori (Sansoucy, Laurent 2000). Coniugando questa scansione di attività e con la prospettiva evolutiva della rete riteniamo sia possibile codificare il ruolo delle strategie e delle politiche di marketing per l'attrazione di investimenti in base alla fase evolutiva attraversata da un network territoriale. La logica di tale approccio si fonda sull'estensione concettuale del modello del "Ciclo di Vita del Prodotto" (Levitt 1965, Cox 1967) il cui ambito di interesse specifico è la valutazione e rappresentazione su di uno spazio cartesiano dell'andamento delle vendite nel tempo. In particolare ciò che è mutuabile a favore dell'analisi dei network territoriali è la constatazione che i) ogni fase evolutiva risulta caratterizzata da un diverso contesto ambientale; ii) per ogni fase è utile qualificare specifici obiettivi strategici di marketing prioritari; (iii) in ogni fase cambia la pressione di marketing mix; (iv) in ogni fase cambiano le condizioni di economicità e di redditività dell'investimento nella pressione di marketing. Si può dunque riflettere sulla necessità di impostare correttamente specifici obiettivi di marketing territoriale avendo consapevolezza della fase attraversata dal network di riferimento. A tale proposito la Tabella 4.3 riassume il ruolo specifico assunto dal marketing nella dinamica evolutiva dei network territoriali.

Tabella 4.3 – Il focus delle attività di marketing territoriali nelle diverse fasi evolutive del network

Fase	Focus delle attività di marketing territoriali
Consapevolezza	<ul style="list-style-type: none"> • Generare awareness sull'appartenenza al network per il marketing territoriale • Pianificare in modo condiviso le aspirazioni del network • Identificare i caratteri su cui codificare l'immagine del territorio
Pre-network	<ul style="list-style-type: none"> • Image building • Attivare le relazioni con i membri del network • Armonizzare e predisporre l'offerta territoriale
Formalizzazione del network	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidare i legami del network
Crescita	<ul style="list-style-type: none"> • Attivare nuove relazioni con ulteriori membri • Attrarre investimenti
Maturità	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilizzare il network e • Continuare ad attrarre investimenti • Assistere in modo continuativo gli investitori
Declino/ Rivitalizzazione	<ul style="list-style-type: none"> • Rimodulare le relazioni tra i membri • Modificare le posizioni assunte nel network dai membri • Riformulare aspirazioni del network

Fonte: Aiello, Donvito (2006)

Come si può osservare, nella fase di emersione della consapevolezza si segnala la presenza di un nucleo di attori di base; nella nostra prospettiva tale nucleo si genera intorno ai policy maker del territorio, le quali, a nostro avviso, ricoprono un importante ruolo per l'attivazione, la promozione e la mobilitazione delle risorse del network (mobilizing the network). L'evoluzione della rete territoriale si contraddistingue quindi per una progressiva intensificazione delle interazioni tra i membri del network e per un ampliamento del numero di attori che ne fanno parte; il marketing territoriale acquisisce così il ruolo di sostegno a ciascuna fase, cercando prima di contribuire all'emersione della consapevolezza e ad orientare le aspirazioni del network per poi concorrere a predisporre un'offerta

territoriale strutturata e condivisa tra i nodi della rete al fine di attivare flussi di investimenti destinati all'area in oggetto.

4.3. La comunicazione integrata per il marketing territoriale

La necessità di gestire in modo appropriato le dinamiche relazionali sempre più estese e variegate tra il territorio ed il sistema di pubblici ai cui esso si rivolge ha evidenziato la necessità di impostare la comunicazione territoriale in una prospettiva integrata. La dottrina ha sottolineato a più riprese come sia rilevabile la struttura composita della comunicazione (Guatri, Vicari e Fiocca 1999; Fiocca 1993; Corvi 1985; Guidotti 1994). In particolare i flussi di comunicazione emessi da un soggetto oltre ad essere destinati ad una pluralità di pubblici spesso eterogenei tra loro, persegue obiettivi e utilizza strumenti e tecniche differenti, per contenuti, messaggi e canali. Inoltre è assai frequente che i flussi comunicativi emessi siano gestiti da attori diversi nell'ambito della stessa fonte emittente.

Quindi nella realtà operativa, è possibile vedere numerose sovrapposizioni ed incongruenze nei processi di comunicazione, estremamente dannosi in quanto rischiano di generare una percezione sfuocata e contraddittoria nella mente dei destinatari.

Nell'approccio qui considerato, che tiene conto degli obiettivi e dei contenuti specifici della comunicazione, è possibile identificare quattro aree della comunicazione (Fiocca 1993, Corvi 1985): la comunicazione commerciale, la comunicazione istituzionale, la comunicazione gestionale e la comunicazione economico-finanziaria. *La comunicazione commerciale* è rivolta essenzialmente al target dei clienti con il fine di instaurare e migliorare i rapporti, facendo percepire a questi pubblici la capacità del soggetto emittente (nel nostro caso il territorio) di soddisfarne i bisogni. Il compito principale di questa area comunicativa consiste nel cercare di influenzare il comportamento del potenziale cliente, mettendo in risalto i valori del prodotto-territorio in maniera da stimolare una risposta favorevole.

La comunicazione istituzionale intende diffondere presso i diversi pubblici la conoscenza dell'esistenza del soggetto emittente, dei suoi valori, della sua missione, della sua storia, dei suoi progetti, in definitiva della sua identità. L'obiettivo di questo tipo di

comunicazione consiste non tanto di attivare una risposta comportamentale nel breve quanto nel ricercare la legittimazione dei pubblici attraverso la creazione di un'immagine forte e attrattiva, legata ai propri comportamenti ed alle strategie attuate. È interessante sottolineare come in molte occasioni la comunicazione istituzionale e quella commerciale siano tra loro intimamente legate ed in certi casi si saldino e convivano all'interno di un medesimo messaggio. *La comunicazione gestionale* è finalizzata al miglioramento delle relazioni con i soggetti che direttamente o indirettamente sono coinvolti nella gestione del territorio; riguarda tutti quei flussi di comunicazione finalizzati al raggiungimento di un indirizzo comune in termini di identità, di comportamenti e di cultura per favorire la creazione di un adeguato livello di consenso nei confronti delle strategie di base e della missione dell'impresa. *La comunicazione economica-finanziaria* consente invece la diffusione di tutti quei flussi comunicativi che hanno per oggetto aspetti finanziari, patrimoniali ed economici del territorio nei confronti di coloro che sono portatori di risorse (come ad esempio i titolari di capitale di rischio e/o di capitale di debito).

È alla luce di questi fenomeni e del riconoscimento di una pluralità di aree che nasce e si accresce il *fabbisogno di integrazione* nella comunicazione sia delle imprese che dei territori. Nonostante in dottrina vi sia una sostanziale unità di vedute sull'utilità di un approccio integrato vi è minore omogeneità circa le modalità e gli ambiti di tale integrazione (Cornelissen 2003). In questa sede assumiamo un concetto di "*comunicazione integrata*" per il quale ogni attività di comunicazione deve essere decisa e sviluppata secondo una visione unitaria e complessiva dei flussi comunicativi (basati su una pluralità di forme e strumenti) e tenendo conto dell'interconnessione tra gli effetti della comunicazione sui vari pubblici (Fiocca 1993). Il bisogno di considerare la comunicazione secondo una prospettiva integrata⁸⁹ si sostanzia nella necessità di evitare che i messaggi emessi si estendano seguendo percorsi non regolati e che si generino situazioni di confusione nei rapporti tra impresa ed ambiente. In termini più generali, Collesei (2000) afferma che la comunicazione integrata è uno strumento chiave per rafforzare l'immagine percepita

89 Brondoni S. M. (1993), La comunicazione integrata nell'economia d'impresa, in Lugli G. (cura di), Comunicazione e pubblicità. Analisi economica e dinamiche competitive, Egea, Milano, pp.7-9.

dai diversi pubblici e conseguentemente per affermare la propria identità.

In particolare il territorio comunica per rendere visibile all'esterno e condivisibile al proprio interno ciò che sa fare, le sue qualità e il suo valore; la comunicazione deve dunque essere in grado di accrescere la trasparenza ed essere coerente con le scelte strategici effettuate a monte (Ostilio 2000). Da un punto di vista operativo il principale soggetto deputato alla gestione del processo di comunicazione territoriale è di solito l'agenzia di sviluppo responsabile del mix di marketing. L'agenzia si occupa in modo diretto della comunicazione a livello istituzionale il cui obiettivo è di sviluppare una *place image* e di una percezione complessivamente positiva del luogo e dei prodotti che sono offerti al suo interno. All'agenzia dovrebbe spettare inoltre il compito di coordinare ed integrare la comunicazione effettuata dai diversi attori che gestiscono a vario titolo le componenti del prodotto territorio (Siano 2001). Si capisce come l'ideazione e l'attuazione della strategia di comunicazione pongano dunque una forte necessità di coordinamento; la coerenza dell'immagine deve essere garantita in senso verticale, tra l'immagine del territorio come sistema complessivo e l'immagine relativa alle principali componenti della sua offerta ed in senso orizzontale, cioè tra l'immagine delle principali manifestazioni del prodotto territorio (Caroli 1999). Queste osservazioni enfatizzano come dalla complessità e dall'articolazione dell'offerta territoriale derivi il fabbisogno di delimitare l'immagine del luogo. In generale risulta difficile far percepire ai pubblici in modo sintetico quali siano i confini dell'area a cui si riferisce una determinata immagine territoriale. È dunque necessario cercare di stabilire il livello geografico-spaziale al quale riferire la comunicazione.

Da un punto di vista di obiettivi, la comunicazione territoriale come quella posta in essere dalle imprese è tesa ad influenzare sia l'opinione che il comportamento dei soggetti a cui si rivolge, cercando di intervenire sulla risposta cognitiva, affettiva e comportamentale degli individui (Ashworth Voogd 1995; Lambin 2004). In particolare la comunicazione territoriale deve cercare di agevolare il passaggio da uno stadio di non conoscenza (o conoscenza superficiale) del luogo ad uno stato di conoscenza e

riconoscimento dello stesso, per favorire l'adesione affettiva, stimolando in ultima istanza il comportamento desiderato nei confronti del territorio.

È evidente che per definire adeguatamente il processo di comunicazione sia necessario avere consapevolezza del livello di conoscenza e familiarità i target possiedono dell'area oggetto di valorizzazione di marketing. Il soggetto responsabile della comunicazione di marketing deve porsi l'obiettivo di accrescere l'adesione nei confronti della località, generando nel target di un'attitudine più intensa di preferenza. Come anticipato, la comunicazione deve essere in grado di trasmettere un messaggio che sia in consonanza con i contenuti tangibili ed intangibili di un determinato prodotto territorio. La comunicazione finalizzata all'adesione deve essere basata su una efficace definizione dell'immagine del luogo e sulla verifica che il mercato target riconosca questa immagine (Caroli 1999). Grazie alla generazione di una maggiore adesione, la comunicazione spinge il pubblico di riferimento all'azione che può essere "l'acquisto del prodotto territorio" offerto, ovvero l'emersione di comportamenti collaborativi da parte dei nodi del network che presidiano le componenti territoriali. Dunque gli obiettivi della comunicazione del territorio sono evidentemente legati al tipo di destinatario a cui è diretta.

Nella comunicazione di marketing territoriale i principali strumenti di comunicazione sono riconducibili, infine, alle seguenti tipologie: a) Comunicazione e promozione attraverso eventi – seminari – fiere; b) Comunicazione impersonale a mezzo stampa; c) Comunicazione impersonale istituzionale - iniziative editoriali ad hoc; d) Comunicazione e promozione mirata ad investitori (scouting); e) Comunicazione – Interazione Web.

Riferimenti bibliografici

- Aiello G., Donvito R. (2006), "The Role of Integrated Communication within Place Marketing: The Province of Florence Case", 22nd Annual IMP Conference "Opening the network", 7-9 September 2006 – Milan
- Ancarani F., (1999), "Il marketing territoriale: un nuovo approccio per la valorizzazione delle aree economico-sociali", in *Economia e diritto del terziario*, n°1.
- Ashworth G.J., Voogd H., (1995), *Selling the city marketing approaches in public sector urban planning*, Wiley & Sons Chichester.
- Benson-Rea M, Wilson H. I. M. (2000), "Performance and the lifecycle of the firm and its networks", Paper published at the 16th IMP-conference in Bath, U.K in 2000.
- Bellini N. (2005), *L'immagine del territorio: da problema di marketing a strumento di politica*, Working Paper, In Sat Lab, Scuola Superiore S.Anna, Pisa.
- Brondoni S. M. (1993), "La comunicazione integrata nell'economia d'impresa", in G. Lugli (cura di), *Comunicazione e pubblicità. Analisi economica e dinamiche competitive*, Egea, Milano.
- Caroli M.G., (1999), *Il Marketing Territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Castells Manuel (2004), *L'età dell'informazione: economia, società. Cultura*, Bocconi Editore, Milano.
- Collesei U. (2000), *Marketing*, Cedam, Padova
- Consiglio S. (1999), "Le agenzie di sviluppo", *Sviluppo e organizzazione*, n.172.
- Cornelissen J. P. (2003), "Change, continuity and progress: the concept of integrated marketing communications and marketing communications practice", *Journal of Strategic Marketing*, December, pp.217–234.
- Corvi E. (1985), "Fiducia e marketing dei servizi finanziari", *Sviluppo & Organizzazione*, n. 90.
- Corvi E., Fiocca R. (1996), *Comunicazione e valore nelle relazioni d'impresa*, EGEA, Milano.
- Cozzi G., (2005) *Marketing territoriale o marketing delle analogie? Alcune riflessioni da un esame sommario del caso genovese*, *Impresa Progetto*, n.2.

- Easton G., (1992), "Industrial networks: a review," In *Industrial Networks - A New View of Reality*, Björn Axelsson and Geoffrey Easton, eds. London: Routledge, 3-27.
- Fiocca R. (1993), *Relazioni, valore e comunicazione d'impresa: la comunicazione integrata nell'economia delle imprese*, EGEA, Milano.
- Ford D., Gadde L.E., Håkansson H., Snehota I. (2003), *Managing Business Relationships*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Formez (2007), *Le Agenzie di sviluppo locale: una guida*, Osservatorio Agenzie Locali di Sviluppo, http://sviluppolocale.formez.it/agenzie_di_sviluppo.html
- Gaster L. (1996), "Quality services in local government: a bottom-up approach", *Journal of Management Development*, Vol. 15, n.2.
- Giddens A. (2000), *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna.
- Gilodi C. (2004) *Territorio e marketing, tra letteratura e nuovi percorsi di ricerca*, LIUC-Papers n.149.
- Golfetto F. (1996), "Un Marketing per le città? Riflessioni sulla nascita di una nuova disciplina", *Economia & Management*, n. 5.
- Grandinetti R., Rullani E. (1994), "Sunk internationalization: small firms and global knowledge", *Revue d'Economie Industrielle* 67, 1° Trimestre, pp. 238-254;
- Grandinetti R., Rullani E. (1996), *Impresa transnazionale ed economia globale*, Nuova Italia, Roma
- Guatri L., Vicari S., Fiocca R. (1999), *Marketing*, McGraw-Hill, Milano
- Guidotti E. (1994), *La comunicazione integrata per l'impresa: un modello per decidere, pianificare, gestire e valutare la comunicazione aziendale*, F. Angeli, Milano, pp. 41-47.
- Håkansson H., Snehota I. (1995) eds., *Developing Relationships in Business Networks*, Routledge, London.
- Hegewisch A., Larsen H.H. (1996), "Performance management, decentralization and management development: local government in Europe", *Journal of Management Development*, Vol. 15 n.2, pp. 6-23.
- Held D., McGrew A. (2001), *Globalismo ed antiglobalismo*, Il Mulino, Bologna
- Holmen E., Pederson A.C., Torvatn T., (1999), "Is it possible to conceptualise the interplay between structure and process in

- the industrial network approach?”, in McLoughlin, Damien and C. Horan (Eds), Proceedings of the 15th IMP (Industrial Marketing and Purchasing) International Conference, Dublin, September 1999.
- Human S.E., Provan K.G. (2000), “Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise”, *Administrative Science Quarterly*, 45 (June), 327-65.
- Kotler P.(1991), *Marketing Management*, ISEDI, 6° ed. Torino
- Lambin J.J. (2004), *Marketing strategico ed operativo*, McGraw-Hill, Milano
- Latusi S. (2002), *Marketing territoriale per gli investimenti*, Egea, Milano.
- Lorenzoni C. e Baden-Fuller C. (1995), “Creating a Strategic Center to Manage a Web of Partners”, *California Management Review*, 37 (3), pp.146-163.
- Luchaire Y. (1993), “Le modalità di gestione dei servizi pubblici locali” , *Problemi di amministrazione pubblica*, n.2, pp.293-315
- Ohmae K. (1986), *La triade del potere*, Sperling & Kupfer, Milano
- Ostilio M. C. (2000), *La comunicazione territoriale*, op. cit.
- Pacetti V.,(2006), “Attrazione degli investimenti e sviluppo locale”, *Studi organizzativi*, n.2, 14-20.
- Rullani E., 1999, *L’impresa e il suo territorio: strategie di globalizzazione e di radicamento sul territorio*, in “Sinergie”, quaderno per la pubblicazione degli atti del convegno “Il marketing per lo sviluppo locale”, Luiss Guido Carli Roma, 5 marzo 1999.
- Saublens C. (2002), *Development Agencies in Europe*, EURADA, Brussels.
- Siano A. (2001), *Marketing e comunicazione nelle strategie degli enti di promozione territoriale*, in “Sinergie” volume 19, fascicolo 54, pp. 219 – 239.
- Triglia G.,(2000),”Attrattività del territorio e capitale sociale”, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale. Sfide per l’Italia nella nuova economia*, Franco Angeli, Milano
- Valdani E., Ancarani F. (2000), *Strategie di marketing del territorio*, Egea, Milano.
- Varaldo R. (2000), “Introduzione. L’attualità del marketing territoriale”, in Bellini Nicola, (a cura di), *Il Marketing*

territoriale. Sfide per l'Italia nella nuova economia, Franco Angeli, Milano.

Vesci M., (2001) Il governo del territorio: approccio sistemico vitale e strumenti operativi, Padova, Cedam.

Wallenkint J., Holm Å. (2000), "A SME-Network Development Model," in Research in Entrepreneurship and Small Business, Rent XIV, November 23-24. Praque, Czech Republic: ECSB and EIASM, 244-46.