

**Patti territoriali e programmazione negoziata in Toscana:
dalle politiche locali per l'occupazione
alle politiche per lo sviluppo sostenibile**

**Patti territoriali
e programmazione negoziata in Toscana:
dalle politiche locali per l'occupazione
alle politiche per lo sviluppo sostenibile**

**a cura di
Pietro Causarano e Maria Emanuela Minunni**



Patti territoriali e programmazione negoziata in Toscana:
dalle politiche locali per l'occupazione alle politiche per lo sviluppo sostenibile

© ARPAT 2001

Coordinamento editoriale e redazione: Silvia Angiolucci, ARPAT

Realizzazione editoriale: Litografia I.P., Firenze, maggio 2001

Copertina: Franco Signorini

AUTORI

Orsola Bolognani

Ambiente Italia

Pietro Causarano

ALT-Onlus

Renato Cecchi

ALT-Onlus

Marco Grondacci

Ambiente Italia

Maria Emanuela Minunni

Ambiente Italia

Mauro Parigi

INU Toscana

Andrea Valzania

ALT-Onlus

INDICE

Prefazione	pag. 9
<i>Stefano Beccastrini</i>	
Premessa	“ 11
<i>Pietro Causarano</i>	
1 Breve storia della concertazione sociale: dal neocorporativismo alla programmazione negoziata	“ 13
<i>Andrea Valzania</i>	
1.1 Premessa	“ 13
1.2 Dalla macroconcertazione neo-corporativa alla macroconcertazione anni Novanta	“ 14
1.3 Livelli territoriali di concertazione: pregi e difetti	“ 22
1.4 La questione della rappresentatività degli attori della concertazione	“ 27
1.5 La concertazione in epoca di programmazione negoziata	“ 29
2 Patti territoriali e programmazione negoziata: dalle politiche locali per l'occupazione alle politiche per lo sviluppo sostenibile	“ 31
<i>Pietro Causarano, Maria Emanuela Minunni</i>	
2.1 Regolazione sociale, relazioni industriali, sviluppo sostenibile	“ 31
2.2 La dimensione locale dello sviluppo sostenibile regolato: la “enlarged regulation”	“ 37
2.3 L'Agenda XXI locale	“ 42
2.4 La programmazione negoziata: andare oltre la corporate governance delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione	“ 47
2.5 L'incognita dei Patti territoriali toscani	“ 55
3 La programmazione negoziata. Disciplina giuridica-stato attuativo: lo sviluppo locale sostenibile	“ 75
<i>Marco Grondacci</i>	
3.1 Il quadro generale normativo	“ 75
3.2 Gli strumenti della programmazione negoziata	“ 77
3.3 Scheda di aggiornamento	“ 102

4 Patti territoriali e pianificazione urbanistica in Toscana “ 107

Mauro Parigi

4.1 Premessa “ 107

4.2 Patto territoriale della Provincia di Grosseto “ 107

4.3 Patto territoriale della Val di Cornia “ 109

4.4 Patto territoriale di Massa e Carrara “ 110

4.5 Patto territoriale di Livorno e Collesalveti “ 110

4.6 Patto territoriale della Provincia di Pisa “ 112

4.7 Patto territoriale dell'area Val di Chiana, Trasimeno, Orvietano “ 113

4.8 Nota di sintesi “ 114

5 Un'Agenda XXI per il distretto conciario toscano “ 117

Orsola Bolognani, Renato Cecchi

5.1 Introduzione “ 117

5.2 Alcune ipotesi di lavoro per un'industria conciaria ecocompatibile “ 120

Appendice 1

Riforma dei Fondi strutturali “ 135

a cura della Commissione europea

A.1 Ambiente e sviluppo sostenibile “ 137

A.2 Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi relativi ai Fondi strutturali dell'Unione europea “ 139

In allegato

Appendice 2

Stima delle pressioni ambientali nelle aree di patto territoriale della Toscana e Tabelle dei dati

Maria Emanuela Minunni

PREFAZIONE

Proseguendo una ormai lunga e fattiva collaborazione con l'associazione ALT-Onlus e la CGIL Toscana, siamo a pubblicare questa ricerca - sulla base della quale si è tenuto già un importante convegno a Prato lo scorso novembre - dedicata ai patti territoriali ed alla programmazione negoziata in Toscana. Il metodo della concertazione a livello locale, di cui i patti territoriali e la programmazione negoziata sono un tipico esempio applicativo, rappresenta indubbiamente una forma innovativa di governo partecipato del territorio e di prefigurazione socialmente concordata di un suo positivo sviluppo in senso economico ed occupazionale. E tuttavia essa appare, nelle forme in cui si è finora espressa nelle diverse aree della nostra regione, ancora arretrata rispetto agli orizzonti di sviluppo sostenibile emersi dalla Commissione Brundtland, dalla Conferenza di Rio de Janeiro, dai programmi dell'UE ed infine dallo stesso Piano regionale di sviluppo (sostenibile, giustappunto) elaborato dalla Regione Toscana per il triennio 1998-2000. E' pur vero che, parallelamente, si è dato inizio, in alcune zone della Toscana, ad una promozione/sperimentazione di Agende XXI locali e cioè della metodologia individuata, dalla stessa Conferenza di Rio, come la più consona a implementare e consolidare una prassi concertativa e partecipativa, nella comunità locale, orientata allo sviluppo sostenibile; occorre però tener presente un possibile rischio derivante proprio da questa "parallelità" delle due forme di concertazione. Il rischio è che il percorso di concertazione per lo sviluppo e l'occupazione rappresentato dai patti territoriali e quello per lo sviluppo sostenibile rappresentato dalle Agende XXI restino, appunto, soltanto paralleli e cioè separati, non integrati, incapaci di diventare un unico, efficace metodo di garantire sviluppo, lavoro, sostenibilità sociale ed ambientale. Questo sarebbe preoccupante, poiché lascerebbe le Agende XXI locali in una sorta di "ghettizzazione" tematica (riguardante i cosiddetti "problemi ambientali") del tutto svincolata dai problemi, e dalle scelte, di carattere produttivo, occupazionale, strutturale. In tal senso, il ragionamento che scaturisce da questa ricerca, e che viene sintetizzato nel suo titolo *Patti territoriali e programmazione negoziata in Toscana: dalle politiche locali per l'occupazione alle politiche per lo sviluppo sostenibile*, non può non interessare molto e non trovare molto sensibile la nostra Agenzia, che sui

temi dello sviluppo sostenibile è fortemente e inevitabilmente impegnata. In un'ottica di sviluppo sostenibile occorre che questioni ambientali e questioni economiche, sociali, lavorative, vengano analizzate, affrontate, risolte in un'ottica integrata, quell'ottica integrata per cui non ha più molto senso, d'ora in avanti, che esistano da una parte patti territoriali per lo sviluppo e l'occupazione e dall'altra Agenda XXI per la sostenibilità. L'una cosa deve necessariamente diventare anche l'altra. Questa è la riflessione, di grande spessore politico-culturale, a cui questa ricerca chiama tutti coloro che, come noi, sono interessati alla proficua coniugazione di sviluppo e sostenibilità, ovvero di economia e ecologia.

Stefano Beccastrini
Responsabile di ARPAT-Cedif

PREMESSA

ALT-Onlus presenta i risultati di una ricerca sui patti territoriali siglati in Toscana alla fine degli anni '90 (in particolare quelli partiti prima, cioè Massa, Livorno, Piombino e Grosseto). Una ricerca volta a indagare l'evoluzione dei sistemi di relazione locale attorno alla programmazione negoziata e a valutare la sostenibilità ambientale delle ipotesi di sviluppo locale sottese ai singoli patti territoriali. Questa attività si è legata contemporaneamente all'azione svolta negli ultimi anni, dopo l'approvazione del PRS 1998-2000, dal Gruppo di lavoro regionale sullo Sviluppo sostenibile, presso l'Area extra-dipartimentale Sviluppo sostenibile e controllo ecologico della Regione Toscana. Le tesi oggetto di questo lavoro hanno poi avuto il conforto di un dibattito approfondito con i soggetti sociali, economici e istituzionali della nostra regione nell'autunno 2000, in una giornata di studio organizzata a Prato.¹

La ricerca si è svolta sostanzialmente nel 1998, e i risultati fanno riferimento al quadro di avanzamento sia della programmazione negoziata che della progettazione esecutiva allora raggiunto. In apparenza, quindi, i dati potrebbero apparire invecchiati (nel senso, ad esempio, che gli stessi patti territoriali hanno subito nel frattempo un'evoluzione ed altri se ne sono aggiunti). In realtà, il lavoro continua ad avere una sua rilevanza e pregnanza per diverse ragioni e ringraziamo quindi ARPAT per la sensibilità con cui ne ha colto l'importanza, dando la possibilità di uno sbocco editoriale.

La prima ragione, di merito, dipende dal fatto che in questa pubblicazione si analizzano il procedimento e i meccanismi decisionali che hanno presieduto all'elaborazione della programmazione negoziata decentrata nella nostra regione, i loro limiti, le loro incongruenze (soprattutto alla luce dei possibili impatti ambientali delle azioni proposte), in maniera da individuare forze e debolezze delle esperienze pregresse. La seconda, più politica, è che questa analisi mantiene tutta la sua attualità di fronte alla ridefinizione della programmazione negoziata nell'ambito delle funzioni svolte dalla regione nell'attuale fase di decentramento federalista. Il tema della concertazione locale

1. Presso il Diploma Universitario in Relazioni Industriali dell'Università di Firenze (sede di Prato), il 10 novembre 2000 si è svolto un convegno organizzato da Alt-Onlus e dalla Facoltà di Scienze Politiche e patrocinato da ARPAT e ToscanaEuropa, dal titolo *Qualità dello sviluppo e qualità del lavoro: quale concertazione locale?*

e la discussione regionale per ridefinirne attori, regole, modalità; la sperimentazione di Agende XXI locali; il nuovo PRS 2001-2005 (che mette al centro la sostenibilità dello sviluppo locale); la nuova prospettiva della valutazione ambientale strategica nei fondi strutturali comunitari; la discussione sul nuovo Statuto della Regione Toscana (al cui centro dovrebbero essere proprio le prospettive del dialogo sociale tipiche della programmazione negoziata decentrata); tutto questo e molto altro fa ritenere ancora utile il ragionamento alla base di questa pubblicazione. Un'ultima ragione, più tecnica, risiede nel fatto che comunque questo lavoro presenta una strumentazione analitica e un modello di valutazione rapida *ex ante* dei progetti per lo sviluppo locale, tale da potere essere facilmente utilizzabile anche dai soggetti sociali e istituzionali in funzione proprio di una partecipazione consapevole e informata ai processi decisionali e alla concertazione sociale.

La ricerca è stata finanziata dalla CGIL Toscana e svolta da ALT-Onlus con l'ausilio dell'Istituto di ricerche Ambiente Italia di Milano. In particolare, per quanto riguarda la stima delle pressioni ambientali nelle aree prese in considerazione, dobbiamo ringraziare, oltre a Maria Emanuela Minunni, Dario Franchini e Orsola Bolognani, senza il cui aiuto e orientamento non saremmo venuti a capo di questo complesso lavoro. Per comodità del lettore, nella parte cartacea abbiamo inserito le valutazioni più complessive e solo una sintesi degli aspetti di valutazione ambientale dei patti territoriali. Nell'appendice informatica (floppy-disk) sarà invece possibile trovare l'analisi completa e le tabelle dei dati relative ai quattro patti territoriali, a cura di Maria Emanuela Minunni. Da un punto di vista metodologico, ovviamente, questa parte è quella più interessante per il tentativo di sperimentare sintetiche ma efficaci procedure e tecniche di valutazione *ex ante* degli impatti ambientali dei progetti di sviluppo locale, anche là dove il quadro delle informazioni disponibili e socializzate non sia sufficientemente condiviso o esteso.

Pietro Causarano

1 BREVE STORIA DELLA CONCERTAZIONE SOCIALE: DAL NEO-CORPORATIVISMO ALLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Andrea Valzania

1.1 Premessa

Nella seconda metà del secolo scorso, nonostante alcune importanti eccezioni (su tutte l'esperienza della *deregulation*, ma non solo), le relazioni industriali da una parte, e le politiche economiche e dello sviluppo dall'altra, sembrano essere state interessate assai da vicino da un forte ruolo della regolazione sociale del mercato, un processo che sembra avere coinvolto la maggior parte dei paesi europei nella ricerca di controllare il conflitto e, più in generale, di *mediare* tra economia e società, tra stato e mercato, *concertando* le scelte e le azioni da intraprendere in materia¹.

Tra le forme di regolazione proposte dalla letteratura quali tipologie esemplificative delle principali applicazioni storiche², la pratica della concertazione sembra avere così acquisito, seppure progressivamente, una sempre maggiore importanza fino a diventare una caratteristica strutturante sia delle relazioni industriali che, nello specifico, della filosofia generale dei patti territoriali e della programmazione negoziata.

Tuttavia, questa sua affermazione non è stata certamente il risultato di un percorso facile e lineare ma è avvenuta, in modalità e in periodi assai diversi tra loro, attraverso una altalena di passaggi che vedeva succedersi livelli e contenuti differenti di concertazione. In questo senso molti studiosi hanno parlato per esempio di "ritorno" e "rinascita" a proposito della macroconcertazione e del corporativismo, coniando anche analogie e metafore pertinenti per facilitare la comprensione e la spiegazione del fenomeno quali quelle del

1. P. Lange, M. Regini, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino 1985

2. Per una visione generale delle tipologie classificatorie della regolazione sociale cfr.: M. Salvati, *Strutture politiche e esiti economici*, in "Stato e mercato", n.4, 1982; F. Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia. Culture e strategie*, Roma, La Nuova Italia Scientifica 1996; C. Trigilia, *Sociologia economica*, Bologna, Il Mulino 1998; per una lettura applicata alle politiche per lo sviluppo sostenibile cfr. P. Causarano, *Patti territoriali e programmazione negoziata: dalle politiche locali per l'occupazione alle politiche per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, ALT Paper 1999; per una lettura applicata alle economie locali cfr. A. Floridia, L. Parri, F. Quaglia, *Regolazione sociale ed economie locali: attori, strategie, risorse*, Milano, Angeli 1994

mito di Sisifo e del movimento delle maree³.

Per questi motivi, a maggior ragione, appare essenziale provare a definire una sorta di cornice contestuale all'interno della quale poter collocare da un punto di vista teorico la concertazione, ripercorrendo brevemente le tappe più importanti che hanno visto il concetto, non senza difficoltà, nascere sotto il neo-corporativismo, entrare in crisi, declinarsi territorialmente e "risorgere" a livello macro sotto altre spoglie. Successivamente invece, proveremo a concentrare la nostra attenzione sia sulle altre dimensioni territoriali e sulle loro caratteristiche principali (perché è ovvio che nel quadro storico prevalga l'attenzione verso l'ambito nazionale), sia sulle implicazioni teoriche che questo discorso comporta sull'esperienza dei patti territoriali.

In questo nostro tentativo comunque, è bene specificare subito, tratteremo esclusivamente la vicenda italiana, lasciando in nota commenti ed eventuali integrazioni degli altri casi europei.

1.2 Dalla macroconcertazione neo-corporativa alla macroconcertazione anni Novanta

Per ritrovare le radici teoriche della concertazione dobbiamo risalire ai primi anni Settanta, contesto nel quale inizia a svilupparsi un filone di studi, il "neocorporativismo", che nasce mettendo in discussione le strategie e le risposte che il cosiddetto modello "pluralista" aveva avanzato per contrastare la crisi fiscale dello stato e delle politiche keynesiane di welfare nonché l'aumento generalizzato del conflitto sociale di quegli anni⁴.

Diversamente dal "pluralismo", infatti, caratterizzato per lo più da una forte concorrenza interna al sistema partitico e di rappresentanza degli interessi e da attività di *lobbying*, il neocorporativismo sembra caratterizzarsi come "un modello di regolazione politica dell'economia nel quale grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi partecipano insieme alle autorità pubbliche, in forma concertata, al processo di decisione e attuazione di importanti politiche economiche e sociali"⁵.

Il vero e proprio elemento di discontinuità sembra risiedere nel rapporto

3. P.C. Schmitter, J. Grote, *Sisifo corporatista: passato, presente, futuro*, in "Stato e mercato", n.50, 1997; C. Crouch, *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo*, in "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", n.77, 1998

4. M. Regini, *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n.72, 1996; sul neo-corporativismo esiste una vasta letteratura; per una visione generale della teoria cfr. M. Maraffi (a cura di), *La società neocorporativa*, Bologna, Il Mulino 1981

5. C. Trigilia, *Sociologia economica*, op.cit., p.336

instauratosi tra le parti sociali che concorrono, istituzionalmente, alla formazione delle politiche economiche dello Stato. La scelta della cogestione o, meglio, della collaborazione per una politica comune al posto di una scelta di campo, per lo più di tipo particolaristico, appare essere infatti una sorta di “rottura” rispetto alla prassi del passato. E’ all’interno di questo processo, quindi, che il metodo concertativo *diventa* la modalità attraverso la quale funziona il modello stesso, uno dei principali strumenti che consentono di proporre un sistema di *policy-making* in grado di fornire ricette differenti da quelle esistenti per risolvere le problematiche del tempo.

Ciononostante, in un primo momento, la concertazione appare connotarsi prevalentemente sottoforma di uno “scambio politico”⁶ tra Stato e organizzazioni degli interessi; in questo rapporto infatti, il governo, in qualità di perno del rapporto, distribuisce beni pubblici e risorse in cambio di consenso sociale (soprattutto in termini di ridimensionamento e controllo del conflitto).

La “vera” concertazione (successiva al periodo neocorporativo) sarà allora il tentativo di istituzionalizzare questo scambio (e il prodotto di questo processo), anche perchè la parte più debole del modello sembrava risiedere proprio nell’instabilità di fondo della prassi provocata per lo più dalla disegualianza temporale dello scambio tra le parti, che non garantiva di per sé nessuna tenuta del patto⁷. In Italia, inoltre, differentemente da altre realtà europee⁸, con uno Stato abituato per tradizione ad intervenire pesantemente in economia e disposto ad una forte crescita della spesa pubblica, il rapporto tra interessi pubblici e privati è apparso spesso poco chiaro, finendo per dare adito più ad una “collusione distributiva” che non ad uno scambio effettivo⁹.

Ciononostante, anche a causa di una generalizzata minore capacità di progettare politiche sul lungo periodo, ma soprattutto in conseguenza di una situazione contestuale di piena emergenza quale fu quella della “solidarietà nazionale”, si operarono i primi tentativi di dare vita a dei patti sociali tra governo

6. A. Pizzorno, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch, A. Pizzorno, *Conflitti in Europa*, Milano, Etas Libri 1977; A. Mutti, *Stato e scambio politico*, Roma, Edizioni Lavoro 1983; come è stato opportunamente rilevato, il termine “scambio politico” è stato preferito a regolazione economica dell’economia per la sua valenza generale del tutto slegata dalla forma specifica dello scambio (cfr. A. Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino 1988, p.34)

7. M. Regini, *Confini mobili*, Bologna, Il Mulino 1991

8 G. Lehmbruch, P.C. Schmitter, (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, il Mulino 1984

9. M. Regini, *Confini mobili*, op.cit.; in questo senso un deciso peggioramento della situazione si è avuto poi nel corso degli anni Ottanta, cfr. D. Della porta, A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino 1994

e associazioni di rappresentanza datoriali e sindacali. E' proprio in questa occasione che per la prima volta possiamo forse parlare di macroconcertazione delle politiche economiche anche per la realtà italiana, politiche che si concretizzeranno in tutta una serie di provvedimenti legislativi successivi (fino alla fine degli anni Settanta) per lo più contrattati comunemente tra le parti [da questa fase di concertazione nascono: la legge sulla riconversione industriale (1977), quelle sull'occupazione giovanile (1977), sulla formazione professionale (1978), il disegno sulla riforma delle pensioni(1978)].

In linea generale, attraverso questa macroconcertazione i sindacati ottenevano il coinvolgimento nelle politiche governative e si garantivano una sorta di monopolio della rappresentanza attraverso uno stemperamento del conflitto sociale, mentre le associazioni imprenditoriali beneficiavano soprattutto di una minore conflittualità aziendale (il conflitto sembra rimanere infatti in quegli anni di tipo politico-ideologico e sostanzialmente a bassa gravità)¹⁰; il governo, conseguentemente, era agevolato da questa situazione complessiva e rimaneva il garante dello scambio.

E' tuttavia necessario precisare come questa concertazione, per tutta una serie di caratteristiche e problemi specifici (in particolare l'assenza di governi *pro-labour* e un orientamento da parte delle associazioni imprenditoriali a considerare la concertazione sempre una "seconda scelta"¹¹), rimase per tutti gli anni Settanta piuttosto debole e fortemente legata alla contingenza politica, tant'è che possiamo definire il caso italiano come un esempio di *neocorporativismo instabile*¹².

La mancanza di una base solida, istituzionalizzata, della prassi concertativa è stata tuttavia soltanto una delle numerose e complesse condizioni che influirono sulla fase di declino che caratterizzò gli assetti neo-corporativi durante gli anni Ottanta; tra le altre, due sembrano essere le più rilevanti: il cambiamento dell'organizzazione produttiva e il cambiamento del clima politico generale, in particolare una minore disponibilità nell'utilizzo delle risorse pubbliche da parte dello Stato¹³.

10. L. Bordogna, *Tendenze neocorporatiste e trasformazione del conflitto industriale: l'esperienza italiana negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta*, in G.P. Cella, M. Regini, (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia*, Bologna, il Mulino 1985

11. A. Martinelli, P.C. Schmitter, W. Streeck, *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali*, in "Stato e mercato", n.3 1981

12. C. Trigilia, *Sociologia economica*, op.cit.

13. C. Trigilia, *Sociologia economica*, op.cit.; M. Regini, *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n.72, 1996

La crisi dell'organizzazione produttiva di massa di tipo fordista¹⁴ andava in scena in seguito alle trasformazioni che avevano visto il mercato, stretto nella morsa della crisi petrolifera da una parte e della radicalizzazione della concorrenza globale dall'altra, reagire richiedendo maggiore flessibilità (soprattutto attraverso una esternalizzazione della produzione) e andando incontro a quello che sarà chiamato successivamente il processo di riaggiustamento industriale¹⁵. In questo quadro generale si inseriva anche la crisi della classe operaia che diminuiva complessivamente tra gli addetti e perdeva e faceva perdere al sindacato peso politico nella vecchia logica dello scambio vista in precedenza¹⁶.

Come è stato messo in evidenza da molti analisti, tra i fattori principali che contribuirono a determinare la crisi degli assetti neocorporativi un ruolo decisivo sembrò giocarlo anche, e soprattutto, la ripresa dell'aziendalismo inteso come risposta economica e politica alla recessione conseguente all'inflazione degli anni Settanta, logica strategicamente imperneata sul superamento delle politiche keynesiane di controllo della domanda e sul tentativo di estromettere il sindacato da qualsiasi ruolo costruttivo in merito¹⁷. Allo stesso tempo, sul versante dell'attore Stato, si era profilata una situazione nella quale per una serie molteplice di fattori concomitanti l'imperativo diventava limitare le spese sociali, mettere freno quindi allo strumento che, bene o male, aveva consentito lo scambio politico.

In sintesi, da un punto di vista economico e finanziario si stavano verificando almeno tre avvenimenti che mettevano in crisi la contrattazione politica

14. Sulla crisi dell'organizzazione fordista-taylorista cfr. M. Piore, C. Sabel, *Le due vie dello sviluppo industriale*, Torino, Isedi 1987.

15. M. Regini, C. Sabel (a cura di), *Strategie del riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino 1989; da notare come, anche questo processo, sia stato possibile attraverso una sorta di modalità concertativa quale è stata quella della cosiddetta collaborazione tra capitale e lavoro: cfr. M. Regini, *Capitale e lavoro: nuove frontiere della collaborazione*, in "Micromega", n.4 1991.

16. Sulla crisi della classe operaia cfr. A. Gorz, *Addio al proletariato*, Edizioni Lavoro, Roma 1982; A. Accornero, N. Magna, *Il lavoro dopo la classe*, in "Stato e mercato", n.17, 1986; sulla crisi del sindacato degli anni Ottanta cfr. M. Regini, *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino 1981; G. Romagnoli, G. Carcano, *I paradossi della rappresentanza*, in "Prospettiva Sindacale", n.52, 1984; A. Accornero, *Il sindacato nella società flessibile*, in G. Ferrante (a cura di), *Il futuro del sindacato*, Roma, Ediesse 1986; per un quadro complessivo oltre gli anni Ottanta cfr. A. Accornero, *La parabola del sindacato*, Bologna, Il Mulino 1992; per una analisi qualitativa dei mutamenti culturali e ideologici del sindacato cfr. P. Giovannini (a cura di), *I rumori della crisi*, Milano, Angeli 1993.

17. C. Crouch, *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo*, in "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", n.77, 1998; in particolar modo, ma non esclusivamente, questo aziendalismo si rifaceva al modello giapponese di sviluppo, cfr. T. Ohno, *Lo spirito Toyota*, Torino, Einaudi 1993 (1978); R.J. Shonberger, *Tecniche produttive giapponesi. Nove lezioni di semplicità*, Milano, Angeli 1990; R. Dore, *Bisogna prendere il Giappone sul serio*, Bologna, il Mulino 1989.

centralizzata: 1) la forte riduzione delle risorse pubbliche a disposizione che non consentiva più, come nel passato, la possibilità di mediare attraverso una promessa di benefici; 2) la crisi generalizzata del movimento operaio e dei sindacati che sbilanciava i rapporti a favore della controparte imprenditoriale; 3) una forte domanda di liberismo da parte delle imprese che spingeva le loro associazioni di rappresentanza degli interessi ad intraprendere una politica volta alla affermazione della contrattazione decentrata¹⁸.

Proprio da un eccessivo sbilanciamento a favore della sfera politica di regolazione dello sviluppo sembra essere nato quel processo degenerativo che ha progressivamente condotto lo “scambio politico” ad assumere l’aspetto meno nobile del cosiddetto “consociativismo”, sviluppando una sorta di spartizione più o meno tacita (a volte di “scambio occulto”) delle risorse tra i vari attori protagonisti di tipo “politico-clientelare”¹⁹. Nonostante continuasse anche a produrre alcune valide risposte alla regolazione ed al sostegno dello sviluppo, questo sistema confinava infatti pericolosamente, e in alcuni casi vi colludeva, con la corruzione politica, che è stata non a caso efficacemente definita come “uno scambio clandestino tra due ‘mercati’, quello politico e/o amministrativo e il mercato economico e sociale”²⁰.

Ma la crisi del neocorporativismo non comportò automaticamente una crisi della concertazione; anzi, nonostante la forte pressione, anche ideologica, giocata dal neoliberalismo del tempo, possiamo affermare come non vi sia stato alcuno sbocco de-regolativo dell’economia²¹, e come, seppure in forme differenti, la concertazione sia rimasta un elemento centrale della regolazione del mercato. E’ invece possibile evidenziare come con la crisi della macro-concertazione siano andati incontro a rilevanti cambiamenti “i modi della regolazione e le istituzioni più rilevanti”²². In particolare, le nuove forme concertative sembrano assumere le caratteristiche degli ambiti contestuali e partecipativi, nei quali trovano adesso una loro nuova applicazione:

18. C. Trigilia, *Sociologia economica*, op.cit.; sulla crisi della concertazione negli anni Ottanta cfr. G. Giugni, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in “Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali”, 1985; P. Lange, *La crisi della concertazione sociale in Italia*, in “Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali” 1987.

19. Per una analisi recente di quel periodo storico cfr. P. Ginsborg, *L’Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato (1980-1996)*, Torino, Einaudi; sulle origini e sui caratteri di dipendenza clientelare del modello italiano di welfare cfr. M. Paci, *Società civile e stato sociale*, in “Qualità Equità”, n.1, 1996; per una lettura teorica del concetto di “scambio occulto” cfr. A. Pizzorno, *Lo scambio occulto*, in “Stato e mercato”, n.1, 1992.

20. D. Della Porta, I. Mény (a cura di), *Corruzione e democrazia. Sette paesi a confronto*, Napoli, Liguori 1995, p.6.

21. M. Regini, *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, op.cit.

22. M. Regini, *Confini mobili*, op.cit., p.142.

una *micro-concertazione* a livello di impresa o di settore produttivo e una *meso-concertazione* a livello di territorio o di ambito istituzionale²³.

La micro-concertazione appare rispondere prevalentemente al processo di ascesa che caratterizza gli imprenditori nelle relazioni industriali e nel riaggiustamento industriale degli anni Ottanta; l'impresa stava diventando infatti il *core* della contrattazione politica tra le parti, il nuovo livello dove si poteva ricercare una intesa, una convergenza specifica tra sindacati e associazioni datoriali, il "luogo privilegiato dove si risolvono i problemi"²⁴. I temi centrali erano del resto diventati quelli della flessibilità e della diversificazione, temi specificatamente aziendali, e le nuove forme concertative erano dirette a rispondere più alle esigenze della regolazione del lavoro che non al controllo e alla gestione dei fenomeni macroeconomici. E' su questi argomenti e su questi ambiti contestuali che gli studiosi indicano in quegli anni il nuovo centro del sistema delle relazioni industriali²⁵.

La meso-concertazione sembra rispondere invece più all'esigenza di decentrare territorialmente il livello di confronto e di regolazione delle politiche economiche, esigenza evidenziata e confermata sia dai dati positivi e dalle *performance* delle realtà distrettuali, per loro natura inclini alla pratica della concertazione²⁶, sia dal crescente ruolo che sembrano via via assumere attori istituzionali prima oscurati dalla preminenza del livello centrale, quali gli attori locali e l'ente regione. In tal senso possiamo parlare anche dell'importanza di un meso-livello, o di un'area "intermedia" di governo, quale ambito centrale dello sviluppo di gran parte degli aspetti neo-corporativi, nel tentativo di risolvere i problemi che non trovavano "una soluzione né a livello di impresa (micro-livello), né a livello di sistema politico centrale (macro-livello)"²⁷.

Ma se questo cambiamento da una parte contribuiva al riaggiustamento industriale in atto, dall'altra provocava comunque una spaccatura su due livelli tra loro distinti di azione e di concertazione, quello centrale (che, seppure più

23. *Ibidem*

24. C. Crouch, *Non amato ma inevitabile...*, op.cit.

25. M. Regini, *Confini mobili*, op.cit., p.159

26. Sulla concertazione nelle realtà distrettuali cfr. P. Giovannini, *La costruzione sociale del distretto e le sue trasformazioni*, in P. Perulli, *Le relazioni industriali nella piccola impresa*, Milano, Angeli 1990; C. Trigilia, *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, in "Stato e mercato", n.14, 1985; un esempio pratico di concertazione distrettuale è in: A. Dei, *Gli accordi collettivi sulle tariffe di tessitura per conto terzi nel distretto pratese*, in "Sviluppo locale", n.9, 1998

27. A.F.P. Wasseberg, *Neo-corporatism and the Quest for Control: the Cuckoo game*, in Lehmbruch, Schmitter (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy Making*, London, Sage Publications 1982

debole, continuava ad operare) da un lato e quello locale (e aziendale) dall'altro, contrapponendo di fatto una pratica concertativa formale, esplicita ma fortemente instabile, di tipo nazionale ad una pratica concertativa informale e prevalentemente "occulta", ma più stabile e comunemente riconosciuta dagli attori, di tipo locale e territoriale²⁸.

Saranno poi gli anni Novanta a ridare uno spazio consistente alla macro-concertazione, riproponendo al centro dell'analisi la questione dei grandi accordi nazionali e dei patti sociali in maniera non alternativa ma complementare, se vogliamo, alle forme diffuse di microconcertazione che sembrano essere diventate parte strutturante di molte tra le economie locali più floride del paese. Secondo Regini²⁹, inoltre, gli anni Novanta sono anche portatori della soluzione del problema della istituzionalizzazione della prassi concertativa tra i suoi attori, un problema che, almeno dal punto di vista procedurale, aveva creato non poche difficoltà di tenuta alla vecchia concertazione non appena il mercato si era rivolto direttamente alle imprese, scavalcando gli attori istituzionali.

Per certi versi, possiamo forse affermare come la tendenza propria degli ultimi anni verso l'istituzionalizzazione a livello nazionale sia stato anche un pò il riflesso del risultato ampiamente positivo avuto a livello locale, laddove cioè la prassi concertativa sembra non avere bisogno di un momento istituzionale preciso per essere applicata ma fa parte integrante, quotidianamente, degli stili relazionali tra gli attori; in altre parole, l'istituzionalizzazione appare come una sorta di estensione verso i livelli più alti di ciò che di buono è stato prodotto ai livelli più bassi.

Ciononostante, sembra opportuno osservare anche come questo processo sia avvenuto in un contesto politico di riferimento piuttosto atipico, e particolarmente idoneo ad una sua buona riuscita, quale è stato quello della cosiddetta "stagione dei governi tecnici", un periodo caratterizzato da una profonda crisi di legittimazione della classe politica da una parte e, dall'altra, dalla prima fase del percorso di risanamento economico verso la moneta unica europea³⁰. Tutte le tappe principali di questo processo, infatti, si sono concretizzate tra il 1992 e il 1995 (nei governi Amato, Ciampi e Dini) e poi sono continuate

28. M. Regini, *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, op.cit.

29. *Ibidem*

30. Sull'importanza della crisi della classe politica e della prospettiva europea per il "ritorno" della macroconcertazione nazionale, cfr. C. Crouch, *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo*, in "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", n.77, 1998

nell'intento di rispettare i vincoli macroeconomici di Maastricht.

Un altro cambiamento significativo che sembra caratterizzare le relazioni industriali degli anni Novanta, giocando così una parte di primo piano nel ritorno alla macroconcertazione, è quello che interessa la natura e le logiche di azione delle associazioni di rappresentanza degli interessi³¹. Mentre infatti i primi anni del decennio vedono ancora le varie organizzazioni degli interessi confrontarsi ed agire all'interno del binomio cooperazione/distinzione, in continuità con quello che era stato il loro atteggiamento nel recente passato³², successivamente alcuni cambiamenti rilevanti investono sia i sindacati che le associazioni datoriali. I sindacati confederali sembrano riprendersi dalla crisi di rappresentanza e di azione degli anni Ottanta in concomitanza con l'accordo di luglio del 1993, che vede la legittimazione del nuovo sistema di rappresentanza aziendale (le Rsu), riaprendo di fatto, dopo anni di lacerazioni e spaccature tra le tre sigle, una prospettiva unitaria di strategia e di azione sia nei confronti degli interlocutori tradizionali (governo e Confindustria), sia nei confronti delle numerose e concorrenziali sigle del sindacalismo autonomo. Confindustria invece, dopo anni di divisioni interne, soprattutto sulla necessità o meno di avere un rapporto concertativo con il sindacato (divisioni che riflettevano in larga parte le due "anime" della organizzazione), sembra ritrovare verso la metà degli anni Novanta una sua compattezza, in particolare grazie ad una serie di decisioni quali quelle di firmare l'accordo del 1993 e di scegliere una posizione di autonomia nei confronti della nuova situazione politica del paese³³.

La rinascita della macroconcertazione sembra essere stata quindi stimolata da una serie complessa di cambiamenti e di situazioni, in forte discontinuità con gli anni Ottanta, che hanno coinvolto gli attori e le strutture del sistema delle relazioni industriali, esemplificabili forse da due elementi: in primo luogo, anche in conseguenza di quanto detto sopra, dal ritorno al centro del dibattito politico-economico delle tradizionali materie oggetto della concertazione triangolare (politiche dei redditi, stato sociale, politiche attive per il lavoro); in secondo luogo, dal cambiamento delle forme e dei contenuti della concer-

31. I. Regalia, M. Regini, *Italia anni '90: rinasce la concertazione*, Milano, Ires Lombardia, Collana Discussioni 23, 1996

32. I. Regalia, M. Regini, *La regolazione del lavoro in Italia fra volontarismo e istituzionalizzazione*, "Quaderni di sociologia", 1994/95, n.8; per una analisi generale di questi fenomeni cfr. F. Alacevich, *Relazioni industriali in Italia. Culture e strategie*, Roma, La Nuova Italia scientifica 1996

33. I. Regalia, M. Regini, *Italia anni '90: rinasce la concertazione*, op.cit.

tazione che passava ad essere, da uno scambio di benefici politici *versus* consenso sociale, una vera e propria sorta di delega di funzioni pubbliche alle associazioni degli interessi, in un quadro di relazioni caratterizzato adesso prevalentemente da politiche regolative anziché redistributive³⁴.

La vera portata di questa operazione è stata allora probabilmente proprio questa trasformazione della concertazione, a tutti i livelli nei quali si svolge ma soprattutto in quello nazionale, in qualcosa di diverso rispetto a quella che aveva teorizzato il neo-corporativismo; una concertazione che, senza alcun tipo di scambio diretto, tende a rafforzare le strutture di base delle organizzazioni degli interessi e a formalizzarne la prassi, a mettere ordine nei rapporti tra gli attori, a diventare una modalità trasparente per regolare l'accesso degli interessi alle decisioni pubbliche. Dai vantaggi dell'informalità propria della concertazione territoriale, che rimane comunque uno degli aspetti trainanti di molte economie locali, si passa con gli anni Novanta alla riscoperta dei vantaggi propri della formalità e della istituzionalità della prassi a livello nazionale (ma anche agli altri livelli), all'utilizzo di momenti di confronto quali quelli dei tavoli tecnici di concertazione e alla creazione di strumenti specifici, quali quelli della programmazione negoziata.

1.3 Livelli territoriali di concertazione: pregi e difetti

Come è stato evidenziato, nel panorama delle scienze sociali ha a lungo dominato una sorta di "imperialismo del globale" a scapito di quella che è stata efficacemente definita "l'inevitabilità del locale"³⁵, ovvero il forte legame di *dipendenza* che unisce tra di loro le strutture delle relazioni sociali locali con il successo o meno di un preciso ambito geografico o spaziale (sia esso un sistema locale che una caratteristica di questo sistema di tipo culturale, politica, religiosa ecc.).

Per molto tempo, infatti, il "locale" è rimasto tendenzialmente marginale nella letteratura, stigmatizzando spesso gli autori meno ortodossi che si cimentavano in tali ricerche, e finendo per inserirsi, almeno per quanto concerne la sociologia, all'interno di quel dibattito più generale che ha interes-

34. *Ibidem*

35. P. Giovannini, *Fra imperialismo del globale e inevitabilità del locale*, in A. Annino, M. Aymard, *Il mercato possibile. Sindacati globalizzazione mercosur e Cee*, Messina, Rubbettino 1995; un tentativo interessante di sistematizzazione e di analisi della coppia concettuale globale-locale si trova nella raccolta di saggi in P. Perulli (a cura di), *Globale/locale. Il contributo delle scienze sociali*, Milano, Angeli 1993

sato e tuttora riguarda il rapporto della disciplina con l'economia e con i suoi "paradigmi forti" di analisi³⁶.

E' comunque vero che, se la rinascita dell'interesse per la dimensione locale è iniziata come una reazione difensiva alla globalizzazione, questa è cresciuta poi anche "dal basso" come una richiesta di maggiore integrazione tra le due dimensioni e come una domanda di autonomia e di nuova identificazione, dopo la crisi che aveva nel frattempo investito le ideologie politiche³⁷. In questo quadro generale sembrano infatti inserirsi quelle tendenze che vedono negli anni Ottanta l'ascesa, e nei Novanta il consolidamento, di quei livelli concertativi cosiddetti "altri" rispetto alla macroconcertazione nazionale, sintetizzabili per lo più nei loro due ambiti di riferimento, quello dei sistemi economici locali e quello regionale. Ma procediamo con ordine e partiamo dall'ambito locale di concertazione.

E' opinione condivisa in letteratura che le aree ad economia diffusa siano l'ambito territoriale più favorevole alla concertazione tra gli attori sociali, tanto che alcuni studiosi hanno parlato a tal proposito di "modelli di regolazione spontanea" e di aree maggiormente predisposte alla commistione di concorrenza e cooperazione³⁸.

Queste aree, infatti, fondate su un territorio *sociale e circoscritto* e su un sistema di valori condiviso ben preciso, sono sempre state per lo più interessate da fenomeni di forte condivisione dello sviluppo tra gli attori economici e di identificazione in un modello di crescita economica che, dal punto di vista culturale, ha tenuto insieme l'operaio e l'imprenditore limitando il conflitto³⁹. Seppure in un quadro generale caratterizzato da una sorta di "concertazione" interpersonale quotidiana molto diffusa (attraverso l'utilizzo della fiducia e del riconoscimento sociale che ne consegue da una sua buona pratica), la regolazione sociale tra gli attori è avvenuta in passato prevalentemente in maniera informale e spontanea e solo negli ultimi anni si sta tra-

36. Sul dibattito tra sociologi ed economisti, cfr. M. Salvati, *Economia e sociologia: un rapporto difficile*, in "Stato e mercato", n.38, 1993

37. P. Giovannini, *Fra imperialismo del globale e inevitabilità del locale*, op.cit.

38. A. Floridia, L. Parri, A. Quaglia, *Regolazione sociale e economie locali*, op.cit.; G. Becattini, *Concorrenza e cooperazione: la formula italiana*, in "Il Ponte", n.4, 1992

39. Sulle caratteristiche socio-culturali di un area distrettuale cfr.: P. Giovannini, *La costruzione sociale del distretto e le sue trasformazioni*, op.cit.; P. Giovannini, *Le condizioni della riproduzione sociale del distretto*, Convegno su "I distretti industriali verso l'anno 2000", Prato, 1-2 luglio 1993; G. Dei Ottati, *Tra mercato e comunità: aspetti concettuali e ricerche empiriche sul distretto industriale*, Milano, Angeli 1995; ; per un'analisi sul rapporto tra queste caratteristiche e le relazioni industriali cfr.: C. Trigilia, *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, op.cit.

sformando in un insieme di regole e reti formali di relazioni tra gli attori⁴⁰. Il passaggio ad un modello di relazioni industriali più istituzionalizzato non sembra avere comportato comunque la perdita di quelle caratteristiche che avevano reso queste aree dei veri e propri ambiti ottimali per la concertazione; se da una parte, infatti, la concertazione appare uscirne per certi versi persino rafforzata, attraverso una sua proclamazione esplicita a prassi centrale delle relazioni tra gli attori in tutte le sue varianti (tra imprese, tra imprese e organizzazioni degli interessi, tra imprese e governo locale ecc.), dall'altra sembrano coesistere, nonostante tutto, anche le relazioni sociali del passato fatte di piccole informazioni, di conoscenze occasionali e di accordi taciti tra gli attori che si rivelano come una sorta di valore aggiunto su cui poter fare affidamento.

Un livello locale di concertazione, tuttavia, può anche riguardare un ambito territoriale e culturale di riferimento di tipo non distrettuale; in questo caso, vista la disomogeneità storica, economica e culturale che solitamente caratterizza livelli geografici così differenti, sarebbe davvero imprudente cercare qui di coglierne aspetti comparabili⁴¹.

Tuttavia, è forse opportuno evidenziare lo stesso due caratteristiche particolari perchè, in relazione ad una pratica concertativa, sembrano riguardare da vicino un pò tutti i contesti locali: la tendenza di alcune aree verso il *localismo* e la capacità di *governance* locale. In primo luogo perchè uno dei maggiori problemi di questo ambito concertativo appare essere legato proprio ai tanti, e difficilmente governabili, "particolarismi" che si possono instaurare all'interno dei contesti locali⁴². Secondariamente, perchè la capacità di governo locale è anche un elemento indispensabile per il funzionamento di tutti gli strumenti della programmazione negoziata.

Da un punto di vista teorico i localismi possono concretizzarsi sotto forme differenti, da quello economico-produttivo a quello politico-culturale, ma in

40. A. Floridia, L. Parri, A. Quaglia, *Regolazione sociale e economie locali*, op.cit

41. Le differenze così come gli aspetti comuni che caratterizzano i sistemi locali delle diverse parti del paese sono state analizzate in profondità dalla letteratura sulla "Terza Italia": cfr. A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino 1977; sul ruolo delle subculture politiche cfr: C. Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, Il Mulino 1986; sulla frattura tra nord e sud cfr: L. Cafagna, *Nord e sud*, Venezia, Marsilio 1994; C. Trigilia, *Nord e sud: se il belpaese si spezza*, in "Limes", n.4, 1994; sul problema dello sviluppo meridionale cfr: C. Trigilia, *Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino 1992

42. Sull'origine di questi "localismi" la ricerca storica offre una ampia bibliografia. Un lavoro che negli ultimi anni ha fatto molto discutere, nel bene e nel male, su questo tema è: D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori 1993

ogni caso sembrano caratterizzarsi tutti per la loro rivendicazione di autonomia nei confronti della sfera istituzionale più alta, solitamente la Regione, ma in alcuni casi anche lo Stato. In questo senso, alcune di queste forme possono anche evidenziarsi come esempi di chiusura di un sistema locale verso l'esterno, legittimando indirettamente i soli attori locali e una *concertazione delle politiche ad un unico livello*. In altri, invece, una forte rivendicazione "dal basso" di autonomia può essere letta come un modo per regolare i rapporti tra i vari livelli, spesso confusi e difficili, e per agevolare una concertazione più autorevole e soprattutto più vicina alla cittadinanza.

E' in questo contesto che sembra assumere un ruolo rilevante per la concertazione la presenza o meno di un buon governo locale. Il successo di un luogo non è infatti casuale, ma sembra dipendere sempre più, in un'epoca di globalizzazione, dalla capacità delle classi politiche locali di "valorizzare o trovare una propria identità, di rendere più ricca e diversa la vita economica, sociale e culturale della loro comunità"⁴³. La buona riuscita di una concertazione locale sembra allora riflettersi *anche* in questa capacità delle classi politiche locali a negoziare con gli altri livelli, a rilanciare la propria visibilità sociale, a coinvolgere soggetti diversi nei propri progetti.

Per altri versi, invece, l'accresciuta importanza del livello regionale di regolazione sociale è probabilmente riconducibile all'esigenza dei differenti soggetti delle relazioni industriali di "cercare vie e corsi d'azione diversi da quelli tradizionali e istituzionalizzati per determinati fini circoscritti"⁴⁴ senza ricommettere gli errori del passato, che hanno spesso relegato l'ambito regionale ad una sorta di "terra di nessuno" caratterizzata da una forte occasionalità delle iniziative.

Nonostante questa carenza storica delle regioni, progressivamente, e di pari passo con una fase di crisi della regolazione localistica da una parte (seconda metà degli anni Ottanta) e della macroconcertazione dall'altra, il ruolo del livello regionale di concertazione e di programmazione degli interventi sembra avere assunto una sua evidente importanza. Certamente questo non significa che non vi siano state, e non vi siano tuttora, difficoltà ed elementi negativi. Uno dei limiti principali, per esempio, può essere individuato nella ambiguità di fondo della nozione di "regione" che, in gradi e con modalità

43. P. Giovannini, *Fra imperialismo del globale e inevitabilità del locale*, op.cit., cit. p.331

44. I. Regalia, *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Angeli 1998, p.22

diverse, ha comportato tutta una serie di problemi relativi alla stessa rappresentatività del livello⁴⁵.

Paradossalmente, le potenzialità del livello regionale sembrano esprimersi allora proprio a partire dalla *debolezza* strutturale della sua natura, da una parte potendo usufruire di una serie di interventi indiretti di regolazione dei rapporti collettivi sempre più rivolti in chiave europea e macro-nazionale⁴⁶, e dall'altra mantenendo, nonostante tutto, una disponibilità di risorse di intervento superiore agli altri ambiti locali⁴⁷.

Per altri versi invece, il terreno "intermedio" sembra essere il luogo idoneo per gli attori sociali al fine di attuare una politica consensuale e di cooperazione principalmente per due motivi: innanzitutto, perché gli attori sociali sembrano essere stimolati da un rapporto interpersonale e interistituzionale già in partenza più continuo e meno conflittuale rispetto agli altri livelli e, secondariamente, perché gli attori sociali sono "indotti a cercare attivamente il consenso sociale"⁴⁸.

Inoltre, il livello regionale sembra garantire anche tutta una serie di caratteristiche essenziali sul piano pratico-legislativo per la costruzione di interventi attivi a favore dello sviluppo: intanto, come già detto, per la sua capacità (almeno sulla carta) di garantire una sorta di equidistanza tra le problematiche locali e i rischi di eccessi particolaristici e di rappresentare, almeno teoricamente, una "cornice" per l'azione di tutti gli interventi locali (soprattutto dopo l'approvazione della legge 317/1991); in secondo luogo perché è l'ambito più idoneo per rispettare i vincoli di scala sulle risorse da utilizzare; in terzo, perché appare l'ambito territoriale prescelto dalla Comunità Europea quale referente privilegiato per gli interventi a sostegno dell'economia (tramite fondi strutturali).

L'ipotesi di uno spazio intermedio di azione tra globale e locale, tra macrolivello e microlivello concertativo, è stato teorizzato recentemente anche da

45. Sulla ambiguità del concetto di regione e le sue conseguenze sulla rappresentatività del livello cfr. P. C. Schmitter, L. Lanzalaco, *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale*, in "Stato e mercato", n.22, 1998; C. Trigilia, *Il paradosso della regione: regolazione economica e rappresentanza degli interessi*, in "Meridiana", n.6, 1989; I. Mény, *Regioni e rappresentanza degli interessi*, in "Stato e mercato", n.29, 1990; un esempio empirico sui possibili effetti di questa ambiguità è in C. Signori (a cura di), *Concertazione e sviluppo territoriale: tra dimensione locale e territoriale. Il caso del Valdarno Superiore in Toscana*, Ires Toscana, Quaderno21/22, 1994

46. I. Regalia, *Regioni e relazioni industriali in Europa*., op.cit

47. M. Baglioni, *Governare la contrattazione. Le relazioni industriali in un contesto locale*, op.cit.

48. I. Regalia, *Regioni e relazioni industriali in Europa*., op.cit. p.20

alcuni studiosi che, descrivendo l'economia mondiale come una "economia-arcipelago", hanno indicato nel decentramento e nel neoregionalismo la strada più auspicabile per il futuro delle politiche economiche⁴⁹. Rispetto alle previsioni degli anni passati infatti, le dimensioni globali e quelle locali del capitalismo sembrano essersi avvicinate, e di fronte alla competizione internazionale e all'innovazione tecnologica le risposte politiche hanno spesso riproposto una negoziazione settoriale o regionale della programmazione dello sviluppo. Il disegno generale, anche in questo caso, sembra essere comunque quello di facilitare l'inserimento delle imprese in contesti socio-culturali favorevoli, un tentativo che, come sappiamo, non può essere in alcun modo imposto dall'esterno ma che può solamente essere aiutato e supportato da una serie di interventi più o meno collaterali che incentivino la diffusione dello sviluppo locale. In questo senso, la risorsa principale dovrà essere ancora una volta la *capacità locale*, sia essa regionale che municipale, di riuscire a giocare un ruolo plurale allo stesso tempo di raccordo (con lo Stato e con il globale) e di rete (con le varie dimensioni locali) nel sistema economico, evitando sia gli estremi del localismo chiuso in se stesso, pericolosamente confinante con il separatismo, che quelli del "globale" astratto, ovvero di una visione dell'economia riconducibile al solo mercato e alle sue leggi⁵⁰.

1.4 La questione della rappresentatività degli attori della concertazione

Esiste comunque un problema di fondo che sembra interessare trasversalmente tutti gli aspetti e le distinzioni finora affrontate e che riguarda da vicino gli attori sociali che prendono parte attiva alla concertazione.

La rappresentatività dei soggetti che concertano (associazioni di rappresentanza degli interessi sindacali e datoriali), infatti, appare essere davvero uno dei termometri più importanti per definire similitudini e differenze, aspetti positivi e negativi delle varie prassi regolative. Probabilmente, il ruolo della rappresentatività risulta alla fine addirittura propedeutico alla stessa buona riuscita della concertazione, dal momento che una concertazione tra soggetti senza poteri e in rappresentanza formale e non *sostanziale* di una associazione sembra avere poche *chances* di successo fin dalla partenza.

49. P. Perulli (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri 1998

50. P. Perulli (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, op.cit.; P. Giovannini, *Fra imperialismo del globale e inevitabilità del locale*, op.cit.

Uno dei problemi più complessi circa la questione della rappresentatività all'interno delle organizzazioni degli interessi è senza dubbio quello di uno squilibrio crescente tra rappresentatività politico-istituzionale e rappresentatività sociale⁵¹.

Il modello nazionale di concertazione sociale, infatti, ha certamente consentito più governabilità e stabilità al processo economico e ha complessivamente rafforzato tutti i soggetti coinvolti sul piano istituzionale, ma ha anche prodotto, come contropartita negativa per le parti sociali, un loro tendenziale indebolimento nella rappresentanza degli interessi sul piano territoriale e sociale. In questo senso, quindi, il livello nazionale sembra avere provocato non poche difficoltà agli altri livelli di concertazione, almeno indirettamente, nell'aver contribuito a frammentare la rappresentanza degli interessi sulle diverse scale territoriali. Una delle ipotesi che pare indicare un probabile sviluppo futuro del livello nazionale della prassi concertativa, infatti, è forse proprio quella imperneata sui cambiamenti interni agli stessi soggetti protagonisti della concertazione. In particolare, su quei cambiamenti che vedono le associazioni di rappresentanza interessate in maniera crescente da una sorta di rafforzamento politico in cambio di un contemporaneo indebolimento strutturale, soprattutto a livello territoriale⁵².

Da un punto di vista della rappresentatività dei soggetti sociali che prendono parte attiva alla concertazione, il livello regionale presenta, almeno rispetto al livello nazionale, tutta una serie di "debolezze", sia per quanto riguarda le istituzioni che per quanto concerne le associazioni di rappresentanza, che per certi versi lo rendono poco competitivo nei confronti degli altri ambiti territoriali. Soltanto laddove ha avuto successo la creazione di un livello regionale di rappresentanza adeguatamente forte, infatti, come nel caso dell'Emilia Romagna, si sono potuti registrare alcuni risultati di rilievo⁵³. Ma laddove questo non è avvenuto, o non si può verificare per tutta una serie complessa di motivi, sembrano ripresentarsi ancora oggi come attuali alcuni interrogativi del recente passato, ovvero se, e in quale modo, il livello regionale di rappresentanza possa avere una sua esistenza autonoma o se invece,

51. I. Diamanti, *Concertazione, i paradossi e i limiti da superare*, in "Il Sole 24 Ore", 17 maggio 1998

52. "Perché il loro baricentro decisionale e organizzativo verte sul livello centrale, mentre le loro strategie economiche e istituzionali spingono a rafforzare l'ambito europeo e quello locale. Il che li induce a percepire come minacce le novità che, sulla spinta dei cambiamenti contrattuali da essi promossi, emergono alla loro periferia" cit in: I. Diamanti, *Concertazione, i paradossi e i limiti da superare*, op.cit.

53. M. Baglioni, *Governare la contrattazione. Le relazioni industriali in un contesto locale*, Milano, Angeli 1997

nella pratica, non sia destinato a ridursi ad una specie di “arena delle rappresentanze più forti”, oppure ad “una forma di ‘egemonia della rappresentanza’ da parte di attori di un dato territorio”⁵⁴. Parlando sempre degli attori collettivi è necessario infatti sottolineare come, all’interno delle loro associazioni di rappresentanza, essi siano più radicati da un punto di vista organizzativo nelle strutture provinciali e locali piuttosto che nelle strutture settoriali e nazionali, e come siano conseguentemente più legittimati ad assumersi certe responsabilità⁵⁵.

1.5 La concertazione in epoca di programmazione negoziata

Com’è noto, negli ultimi anni si sono venute creando in Italia le condizioni politiche per cui, a partire dall’impostazione teorica del “Libro Bianco” di Delors, la vecchia e oramai molto criticata filosofia dell’intervento statale “dall’alto” (tipica di modalità quali quelle proprie dell’intervento straordinario per il Mezzogiorno) in materia di sviluppo delle aree depresse o in difficoltà economica è stata sostituita da interventi mirati a facilitare soluzioni e iniziative “dal basso”, direttamente dalle aree locali coinvolte dalla crisi.

L’idea alla base della programmazione negoziata⁵⁶ è che l’intervento dello Stato debba servire da stimolo e da coadiuvante per le forze sociali locali ad operare in una direzione favorevole allo sviluppo, ma che debbano poi essere gli stessi soggetti locali ad intraprendere e rischiare personalmente quelle azioni che ritengono più opportune al rilancio della propria area. Questo ruolo di *tutoraggio* da parte dello Stato è comunque, o almeno dovrebbe sempre essere, un ruolo attivo; lo Stato (e a volte la stessa Comunità Europea) finanzia infatti l’operazione per una sua buona parte e controlla, diversamente dal passato, che i soldi investiti siano poi realmente finiti nei progetti approvati⁵⁷.

54. C. Signori, *Concertazione e sviluppo territoriale: tra dimensione locale e regionale. Il caso del valdarno superiore*, op.cit., pp.39-40

55. Come sostiene Mirella Baglioni (*Ibidem*) non possiamo inoltre dimenticare che “la gestione dei contratti collettivi nazionali si fonda sulla capacità interpretativa dei funzionari delle associazioni industriali locali e del sindacato provinciale. E’ in queste sedi che vengono fornite non solo le consulenze tecnico-giuridiche, ma le linee interpretative ed è in questa sede che si dà corpo alla contrattazione sindacale”

56. Per una analisi generale cfr: F. Alacevich (a cura di), *Emergenza occupazione. Ruolo delle parti sociali, concertazione e contrattazione collettiva in Italia*, Firenze, Cusl 1999

57. Camera dei Deputati-Servizio Studi, *La programmazione negoziata. Deliberazione CIPE 21 marzo 1997*, in “Documentazioni e ricerche”, n.63, 1998; CNEL, *Laboratori territoriali*, Roma, Cnel 1998

In questo contesto, l'intervento dello Stato appare comunque secondario rispetto alla concertazione tra gli attori locali, accentuando l'enfasi posta sulla delega alle organizzazioni degli interessi nella gestione effettiva delle politiche dello sviluppo e la conseguente legittimazione al ruolo di coordinatore istituzionale dell'intervento dell'attore pubblico locale. Questa novità di rilievo rispetto alle pratiche del recente passato ha come conseguenza più importante per il nostro discorso il fatto che la concertazione della programmazione negoziata debba essere una concertazione *progressiva*.

Possiamo definire concertazione progressiva quella prassi che, per differenza, è l'opposto di una concertazione che prevede che un attore del "tavolo", solitamente quello pubblico, debba rimetterci, ovvero debba giocare un ruolo passivo (per lo più distribuendo risorse). Questa concertazione infatti, che possiamo chiamare *regressiva*, invece di alimentare un clima favorevole per lo sviluppo rischia di alimentarne uno contrario, favorendo il mantenimento dello *status quo* e delle gerarchie interne ad un'area. Una concertazione progressiva si caratterizza pertanto per la sua capacità di mettere in gioco, realmente, risorse materiali e immateriali dei soggetti che ne fanno parte, responsabilizzandoli di fronte alla stessa cittadinanza.

Questo ultimo punto sembra essere particolarmente importante perchè, indipendentemente dal rischio economico a cui può andare incontro un soggetto che partecipa all'operazione, permette all'intervento di garantire comunque, anche a parziale copertura di una eventuale perdita economica, una sorta di "ritorno d'immagine" di fronte alla propria area che può comunque stimolare, almeno in alcuni contesti locali, una scelta imprenditoriale.

2 PATTI TERRITORIALI E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA: DALLE POLITICHE LOCALI PER L'OCCUPAZIONE ALLE POLITICHE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Pietro Causarano, Maria Emanuela Minunni¹

2.1 Regolazione sociale, relazioni industriali, sviluppo sostenibile

La regolazione, fra le tante concettualizzazioni con cui può essere definita, è una modalità di composizione dei conflitti emergenti nei rapporti sociali (in particolare, dei conflitti di interesse) in relazione all'allocazione, alla distribuzione, alla accessibilità, al consumo, alla riproducibilità di risorse finite (naturali, materiali, economiche, politiche, istituzionali, culturali, simboliche ecc.). La regolazione è essa stessa, in quanto tradizionalmente espressione di un conflitto di potere e ricerca di una sua soluzione, una rappresentazione dei rapporti sociali, dei modelli culturali e politici di convivenza di una società e per questo si ritrova con diverse modalità in campi differenziati che hanno riguardato prevalentemente sia risorse di carattere economico (dalle materie prime ai beni e servizi) che di carattere politico (sistemi istituzionali) o simbolico e culturale (il sistema formativo e informativo, ad esempio), ma anche di organizzazione sociale ed economica (la divisione e l'organizzazione del lavoro).

Nelle scienze sociali, sono stati individuati diversi stadi dei sistemi di regolazione sociale, corrispondenti a diversi passaggi del processo di modernizzazione economica e civile delle società contemporanee². Ad essi, però, sono state talvolta attribuite una sequenzialità e una causalità costruite attorno all'esperienza dei paesi industrializzati del capitalismo occidentale, che ha incapsulato la complessità del mutamento e delle trasformazioni sociali, soprattutto a scala territoriale, nella rigidità e prevedibilità del paradigma globalista dello sviluppo economico di mercato, culturalmente forte fino agli

1. Tutti i paragrafi sono scritti da Pietro Causarano, tranne il 2.5.2, scritto da Maria Emanuela Minunni, curatrice dell'appendice informatica.

2. Cfr. la classica esposizione su comunità, mercato e Stato e sulle relative forme di regolazione in K. Polanyi, *La grande trasformazione* [1944], Torino, Einaudi 1974. In generale, cfr. E. Mingione, *Sociologia della vita economica*, Roma, NIS 1997. Su modernizzazione e sviluppo, S.N. Eisenstadt, *Modernità, modernizzazione e oltre*, Roma, Armando 1997.

anni '70 (all'interno della triade di transizioni comunità>mercato>Stato)³. In altre parole, pesa nella riflessione su questi temi la tradizione di pensiero che vede nel passaggio dalla comunità alla società (Tönnies)⁴ l'elemento centrale della modernizzazione occidentale e della razionalizzazione portata dalla società industriale, soprattutto nella sua fase taylor-fordista⁵. Così, dalla prevalenza dei rapporti di tipo comunitario e antropologico (*face to face*, familiari, amicali, di vicinato ecc.), sia in senso esteso che territorializzato, in cui la dimensione economica dei rapporti sociali ancora non è disvelata ma occultata da elementi simbolici e culturali legati alla tradizione e alle consuetudini, si sarebbe passati alla prevalenza dei rapporti di scambio sociale basati sul carattere funzionale tipico della società industriale e di mercato, dove invece la dimensione «oggettivante» dell'economia nella vita collettiva diventa prevalente anche nella percezione comune dell'organizzazione sociale⁶. Secondo questo schema, l'intervento crescente della regolazione pubblica da parte dello Stato diventerebbe successivamente un elemento caratterizzante lo sviluppo necessitato del percorso di modernizzazione delle società industrializzate dall'inizio del secolo in poi, di fronte alle mancanze autoregolative del mercato e ai conflitti sociali⁷.

In sede politico-istituzionale, poi, quest'ultimo processo avrebbe evidenziato (con lo Stato sociale) quasi una corrispondenza storica e sociologica - all'interno di una separazione ideologica e culturale (nella società in generale) fra due sfere che vengono sempre più percepite come distinte nell'esercizio del potere sociale, economia («poteri di fatto») e politica («poteri legittimi») -⁸ con quanto accaduto nella dimensione organizzativa economica del sistema di impresa attraverso le forme di istituzionalizzazione e di integrazione gerarchica (della «mano visibile»), che segnano storicamente la società industriale dopo il taylor-fordismo di fronte alle *market failures* (della «mano invisibile»).

3. E.Reyneri, *Avanti verso il passato: la crisi del paradigma dello sviluppo*, in «Sociologia del lavoro», 1985, n. 24, pp. 39-46. Sul paradigma globalista, P.Giovannini, *Fra imperialismo del globale e inevitabilità del locale*, in A.Annino, M.Aymard (a cura di), *Il mercato possibile*, Trento, Rubettino, 1995, pp. 327-337.

4. F.Tönnies, *Comunità e società* [1887], Milano, Comunità 1963.

5. A.Pizzorno, *Comunità e razionalizzazione*, Torino, Fondazione Einaudi 1960.

6. Per riprendere il modello di Durkheim, nelle forme di integrazione sociale si passa dalla «solidarietà meccanica» alla «solidarietà organica»; É.Durkheim, *La divisione del lavoro sociale* [1893, 1902], Milano, Comunità 1989. Un esempio tipico, per complessità di implicazioni individuali e collettive, è dato dalla concezione sociale del tempo; A.Perulli, *Il tempo da oggetto a risorsa*, Milano, Angeli 1996.

7. Sulla vitalità epistemologica del modello di Polanyi, G.P.Cella, *Le tre forme dello scambio*, Bologna, Il Mulino 1997.

8. La distinzione è in P.Farneti, *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli 1971.

bile»)⁹: quasi una ripartizione in campi di influenza fra tutela dei diritti sociali di cittadinanza e programmazione delle politiche economiche, da una parte, e, dall'altra, libertà nell'azione economica di mercato e programmabilità dello sviluppo aziendale attraverso l'integrazione gerarchica del sistema d'impresa.

Il paradigma globalizzante della standardizzazione dei processi sociali collegati alla modernizzazione taylor-fordista è qui evidente, mentre - da un punto di vista euristico ed epistemologico - nel secondo dopoguerra tende a perdere di rilevanza il problema della «contestualizzazione» rispetto allo sviluppo articolato e differenziato della società industriale, quasi che l'affermazione delle forme più globali di capitalismo maturo potesse essere indifferente ai quadri sociali e territoriali. In anni recenti, tuttavia, con la flessibilizzazione dei sistemi produttivi e la rivoluzione informatica, per certi versi il processo si starebbe invertendo, implicando una trasformazione «a rete» dei sistemi economici, con forme diverse e modalità assai più complesse che nel passato di integrazione (non solo gerarchica) e di complementarità, in cui la globalizzazione economica di mercato, mutando la sua fisionomia, è costretta a contestualizzarsi socialmente (e quindi anche territorialmente)¹⁰. Conseguentemente, modelli regolativi e modelli istituzionali entrano in tensione e in trasformazione, come emerge dalla diffusione (o dalla riemersione) della «regolazione micro-sociale» fino alla crisi latente dei grandi aggregati storici dell'integrazione sociale e istituzionale, a cominciare dallo Stato sociale la cui rigidità mal si concilia con la diffusione culturale del paradigma flessibile di mercato al complesso della regolazione sociale e non solo a quella economica¹¹.

I modelli tipologici della regolazione sociale del conflitto che hanno corrisposto a queste tematizzazioni (e che spesso sono compresenti nello stesso quadro storico uno accanto all'altro, con diverse accentuazioni, e anche differenziatamente fra le istituzioni sociali, senza necessariamente una sequen-

9. O.Williamson, *Market and Hierarchies*, New York, Free Press 1975, e Id., *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985. In chiave storica, sui modelli di integrazione verticali e orizzontali delle imprese, A.Chandler, *The Visible Hand*, Cambridge, Harvard U.P. 1977.

10. In chiave di organizzazione del lavoro (ma anche di modellistica sociale), P.Bianchi, *Divisione del lavoro e ristrutturazione industriale*, Bologna, Il Mulino 1984. In generale, M.J.Piore, C.Sabel, *Le due vie dello sviluppo industriale*, Milano, ISEDI 1987.

11. M.Regini, *Confini mobili*, Bologna, Il Mulino 1991. Dal punto di vista del nesso istituzioni-sviluppo, cfr. *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, a cura di A.Arrighetti e G.Serravalli, Roma, Donzelli 1999.

zialità cronologica automatica, seppur evidente in forma latente), sono in estrema sintesi quelli che seguono.

- a) La *regolazione solidaristica*, che è tipica della dimensione comunitaria della vita sociale, in cui una delle forme centrali dello scambio sociale è rappresentata dalla reciprocità¹²; di essa si continuano a trovare consistenti e vitali momenti, soprattutto nei sistemi economici locali a scala territoriale, caratterizzati - come i distretti industriali - da forti momenti di integrazione socio-culturale.
- b) La *regolazione di mercato*, che è basata invece sulla prevalenza della logica dello scambio economico (domanda/offerta), in grado di rappresentare l'asse centrale della mondializzazione dei sistemi economici capitalistici e la razionalità funzionalista di tutti i sistemi sociali dei paesi occidentali sviluppati, attorno ad una sua forte capacità autoregolativa¹³, che in primo luogo ha inciso nella trasformazione stessa del sistema di impresa e dei suoi modelli culturali e organizzativi, generalizzando infine in anni recenti l'approccio flessibile rispetto alla tradizione standardizzante del fordismo, una volta venuta meno, dagli anni '70, la prospettiva ottimistica del paradigma congiunto dello sviluppo economico e sociale.
- c) La *regolazione autoritativa*, che si verifica là dove la redistribuzione di risorse e di opportunità viene determinata attraverso l'esercizio dell'autorità e delle sue prerogative (legittimata o meno che sia), a fronte dei limiti intrinseci delle due forme di regolazione precedenti rispetto alla complessificazione dei sistemi sociali e dei conflitti¹⁴.
- d) La *regolazione associativa* (oggetto tutt'oggi di discussione sul suo status di forma autonoma della regolazione o meno)¹⁵, in cui assumono rilevanza i «governi privati» delle relazioni sociali e dei conflitti, ovvero le modalità non tradizionali della concertazione autonoma e autoregolata fra soggetti sociali organizzati per la composizione dei conflitti di interesse

12. E. Recchi, *Reciprocità. Un nome per tre concetti*, in «Stato e mercato», 1993, n. 39, pp. 467-500.

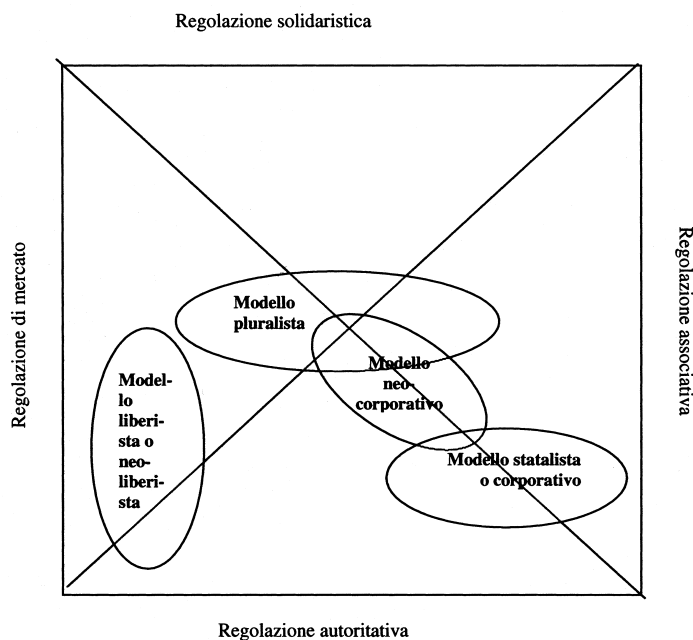
13. K. Polanyi, *La grande trasformazione* cit., soprattutto parte II. Cfr. anche I. Wallerstein, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, Il Mulino 1982-86.

14. Questo vale sia a livello di società in generale (con gli apparati pubblici e lo Stato) che -tipicamente- all'interno dell'impresa intesa come microcosmo sociale con la sua struttura organizzativa gerarchica. E' in ogni caso uno degli elementi caratterizzanti tutti i sistemi sociali in cui assumano rilevanza le organizzazioni complesse; cfr. G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, Angeli 1989.

15. C. Trigilia, *Sociologia economica*, Bologna, Il Mulino 1998, pp. 354-355.

che li dividono, fuori delle forme precedenti o piuttosto combinandole in maniera differenziata¹⁶.

Con queste modalità della regolazione sociale generale, di norma, si intersecano le relazioni industriali, cioè modelli di orientamento dei comportamenti sociali organizzati e di adesione alla risoluzione dei conflitti che riguardano il rapporto fra economia e società nel suo punto più delicato (e storicamente sedimentato come locus del conflitto sociale per antonomasia nei paesi capitalistici sviluppati), cioè lavoro e produzione¹⁷: il modello liberista o neo-liberista (deregolativo di mercato), il modello pluralista (relazionale-contrattuale), il modello statalista-corporativo (primato pubblico), il modello neo-corporativo (mix fra modello associativo-pluralista e autoritativo-statalista)¹⁸. Queste intersezioni fra relazioni industriali e modelli di regolazione sociale possono essere riprodotte secondo lo schema grafico seguente¹⁹.



16. W.Streeck, Ph.C.Schmitter, *Comunità, mercato, Stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in «Stato e mercato», 1985, n. 13, pp. 47-86.

17. A.Accornero, *Il mondo della produzione*, Bologna, Il Mulino 1994.

18. F.Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia*, Roma, NIS 1996, pp. 23-43. In generale, per l'Italia, cfr. anche G.P.Cella, T.Treu (a cura di), *Relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino 1989.

19. Fonte: F.Alacevich, *Le relazioni industriali in Italia* cit., p. 27.

Oggi, tuttavia, è entrato in crisi il paradigma tradizionale, ottimistico e ottimalistico, dello sviluppo economico e sociale che stava dietro il taylor-fordismo e che ci ha accompagnato in questo secondo dopoguerra fino alla metà degli anni '70, cui hanno fatto riferimento le pratiche regolative come ad una comune matrice culturale orientativa di stampo globalista/generalista (tranne il modello associativo, non a caso nato proprio attorno alla crisi degli altri, e - per ragioni storiche - quello solidarista)²⁰. In particolare, l'esplosione della questione della sostenibilità dello sviluppo - la seconda «grande trasformazione», nelle sue più diverse accezioni, da quelle propriamente correlate alla connessione fra dimensione economica della vita sociale e ambiente naturale a quelle correlate agli squilibri sociali e alla qualità della vita²¹ - ci impone infatti di ripensare questi modelli regolativi dei conflitti sociali attorno alle condizioni, alle modalità e alle forme della produzione, del lavoro e del consumo, tenendo conto anche della loro contestualizzazione sociale (e culturale), non solo settoriale o aziendale ma anche territoriale (regionale), di cui per altro proprio la regolazione di mercato è stata la prima a scoprire la crucialità, prevalentemente per ragioni economiche²².

Nella dimensione locale dello sviluppo i conflitti sulla sua sostenibilità si fanno più acuti e evidenti, coinvolgendo identità, appartenenze, tradizioni, valori, mentre in generale si diffonde un senso di insicurezza e precarietà crescente riguardo allo sviluppo futuro, che si somma a quello derivante dai limiti intrinseci - sul piano civile e umano - evidenziati dai meccanismi eco-

20. Nella dinamica dialettica globale-locale, vi è una coincidenza non casuale fra crisi dello Stato-Nazione, crisi dei modelli di *Welfare*, crisi delle coordinate tradizionali della prevedibilità standardizzata e della programmabilità dello sviluppo (conseguente al superamento del modello industriale taylor-fordista) e processi di decentramento (frammentazione?) dei modelli regolativi. Il paradigma neo-corporativo, proprio del fordismo economico e oggi in crisi (basato sulla regolazione tripolare *big government*, *big business* e *big union*), si associa ad una cultura amministrativa desueta, centrata su un «modello decisionale razionale» (razional-sinottico e ottimalista), i cui presupposti sarebbero la coerenza interna degli attori e la semplificazione amministrativa della complessità sociale, presupposti oggi radicalmente messi in discussione dalla difficile prevedibilità delle coordinate dello sviluppo; cfr. B.Dente, *I limiti della cultura amministrativa*, in M.Regini (a cura di), *Risposte alla crisi del Welfare State*, Milano, Angeli 1986, pp. 105-116.

21. Per sinteticità rimando a I.Sachs, *La grande trasformazione: quale spazio ecologico per l'Europa*, in P.Anderson, M.Aymard, P.Bairoch, W.Barberis, C.Ginzborg (a cura di), *Storia d'Europa*, vol. I, *L'Europa oggi*, Torino, Einaudi, 1993, pp. 133-157, e P.Bevilacqua, *Il secolo planetario. Tempi e scansioni per una storia dell'ambiente*, in C.Pavone (a cura di), *'900. I tempi della storia*, Roma, Donzelli 1997, pp. 115-149. Cfr. anche R.Strassoldo, *Disuguaglianze e equità in Europa: l'ambiente*, in L.Gallino (a cura di), *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Roma-Bari, Laterza 1993, pp. 206-233.

22. S.Brusco, *Le connessioni vincenti. Sistemi globali e sistemi locali, fabbrica e fuorifabbrica*, in «Il Ponte», 1994, n. 11-12, pp. 5-19.

nomici di mercato. Inoltre, rimandando comunque ad una globalità del modello di sviluppo che trascende la società locale (anche nelle sue forme di differenziazione e specializzazione flessibili), i conflitti ambientali sfuggono sempre più alle pratiche regolative consolidate, accentuando negativamente la percezione di questa dicotomia globale-locale²³. Ecco allora che le pratiche concertative della regolazione, consolidate nella consuetudine del dialogo sociale degli ultimi anni, si inceppano; i conflitti si polarizzano attorno a dinamiche nuove e rischiano di divenire paralizzanti; la ricerca di consenso diventa affannosa nei sistemi politici (e sempre più problematica) di fronte alla frammentazione degli interessi e alla micro-conflittualità che la questione ambientale fa emergere; la stessa regolazione di mercato, di per sé, non fa altro che riprodurre le condizioni stesse del conflitto ambientale.

2.2 La dimensione locale dello sviluppo sostenibile regolato: la «enlarged regulation»

Nei modelli regolativi del conflitto industriale storico, prima sintetizzati, l'ambiente naturale dunque costituisce di solito un elemento (e una risorsa) esterno, visto a seconda delle circostanze come opportunità (sempre più scarsa e finita, soprattutto in termini di prelievo e riproducibilità) o come diseconomia e vincolo (all'interno, a monte e a valle dei processi e dei cicli di produzione e di consumo), ma comunque non inerente direttamente le questioni della riproduzione sociale (comunque garantita dall'ottimismo tecnologico dominante nel sistema economico produttivo e nella società anche dopo la crisi degli anni '70)²⁴.

Tuttavia, in anni recenti, grazie anche alle acquisizioni della teoria economica²⁵, si è fatta avanti una doppia consapevolezza: 1) che la crisi dei meccanismi dell'accumulazione capitalistica, non più in grado di abbinare crescita economica, occupazione e sviluppo civile dopo la svolta degli anni '70,

23. A. Bagnasco, *Dall'alto o dal basso? Problemi di prospettiva nelle questioni ambientali*, in L. Gallino (a cura di), *Disuguaglianze ed equità in Europa* cit., pp. 186-205.

24. A differenza che nel passato, dove invece l'equilibrio (malthusiano?) fra *societas* e *natura* tendeva ad essere uno degli elementi costituenti la regolazione sociale comunitaria; A. Caracciolo, *L'ambiente come storia*, Bologna, Il Mulino 1988, e P. Bevilacqua, *Fra natura e storia*, Roma, Donzelli 1996. Cfr. anche S. Pierattelli, *Rivoluzione industriale inglese e ambiente*, Firenze, Tosca 1992. Sul nodo della tecnologia, B. Commoner, *Il cerchio da chiudere*, Milano, Garzanti, 1977. Un discorso a parte meriterebbe il tema dell'ambiente in quanto rilevante per la salute e la sicurezza del lavoro che, non a caso, è oggetto precoce della regolazione del conflitto industriale.

25. In sintesi, M. Bresso, *Pensiero economico e ambiente*, Torino, Loescher 1982. Più recentemente, H. Immler, *Economia della natura*, Roma, Donzelli 1996.

dipendesse certamente in primo luogo dalla «crisi fiscale» della regolazione sociale garantita dal *Welfare State*²⁶, collegata in varie forme ai modelli prima richiamati, diversamente combinati fra loro, e ormai sempre più in affanno a svolgere compiutamente il proprio compito regolativo²⁷; 2) ma anche, che nella crisi dell'accumulazione capitalistica rispetto agli equilibri sociali e conseguentemente alla crisi stessa del *Welfare*, incidesse sempre più la variante dei conflitti ambientali attorno alle risorse finite e non riproducibili, cui questi stessi meccanismi regolativi consolidati non sono in grado di rispondere nelle forme e nelle modalità tradizionali, prima a livello globale e poi sempre più marcatamente a livello locale (e quindi direttamente percepibile da individui e gruppi sociali)²⁸. In altre parole, si è fatta strada l'idea che l'ambiente non potesse essere più considerato semplicemente un dato esterno rispetto ai problemi di composizione dei conflitti sociali e economici in materia di modelli di sviluppo²⁹.

I conflitti ambientali a scala territoriale, almeno quelli la cui valenza rappresentativa di gruppi e culture diventa un fattore determinante della regolazione non autoritativa (che fino ad anni recenti è stata invece la prassi più diffusa e esclusiva ma anche meno efficace di intervento in queste materie), entrano in gioco prevalentemente a livello localizzato (di società/comunità locali), oscillando cioè fra sistemi locali territorializzati (o comunque sistemi sub-regionali) e dimensioni regionali³⁰. Non è un caso quindi che questi conflitti siano uno degli elementi costituenti (insieme alla flessibilizzazione dei sistemi economici e alla rivoluzione informatica) dell'inversione di tendenza nella rappresentazione sociale del rapporto globale-locale rispetto alla crisi dei modelli fordisti della regolazione sociale (di mercato, autoritativa o associativa, ma tutti comunque tendenzialmente standardizzanti le pratiche del dialogo sociale), non tanto né solo come componente interna del conflitto

26. J.O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St.Martin's Press 1973.

27. M.Regini, *Confini mobili* cit. capp. I e II.

28. J.O'Connor, *Limiti e contraddizioni della crisi dell'accumulazione*, in M.Regini (a cura di), *Risposte alla crisi del Welfare State* cit., 1986, pp. 25-31.

29. In generale, cfr. *Politiche ambientali e società sostenibile*, «Quaderni di sociologia», 1998, n. 16.

30. Sulle diverse dimensioni «macro-micro-meso» delle dinamiche connesse ai conflitti ambientali e sulle conseguenze in termini di *policy making*, cfr. G.Bulsei, *Le politiche ambientali*, Torino, Loescher 1990, e P.Causarano, *La questione metropolitana nella Toscana centrale: identità locale, governo metropolitano e sostenibilità dello sviluppo. Un'introduzione*, in ALT (a cura di), *Verso un'Agenda XXI per la Toscana*, Firenze, ARPAT 1998, pp. 151-153.

industriale quanto come vincolo (insieme endogeno e esogeno) alla sua composizione³¹.

Da questo punto di vista, in particolare la *corporate governance* delle relazioni industriali tipica dei sistemi di *Welfare* (che assume su di sé prevalentemente elementi del modello neo-corporativo e di quello pluralista) non è più sufficiente a rispondere alle contraddizioni sociali e alla scomposizione dei grandi aggregati identitari, crisi ereditata direttamente dal declino del modello taylor-fordista dell'organizzazione sociale (*Welfare State* compreso)³². Riproporla nei sistemi di regolazione di tipo associativo - in altre parole in meccanismi di concertazione delle politiche economiche e sociali prevalentemente centrati su sistemi di relazioni locali e territorializzati quali quelli emergenti in anni recenti a seguito della scomposizione del modello sociale fordista - sembra essere riduttivo, oltre che fuorviante, come mostra l'esempio dell'evoluzione dei sistemi localistici di regolazione sociale tipici delle aree ad economia diffusa. Qui, l'informalità di origine comunitaria nello scambio sociale o l'autoregolazione di mercato dei distretti industriali condizionano i modelli neo-corporativi (recuperati magari nella dimensione istituzionale), senza però, contemporaneamente, riuscire ad affrontare e risolvere le emergenze ambientali e i problemi della riproduzione del modello di sviluppo, scaricando anzi i vantaggi dell'armonia sociale relativa (ma anche le sue tensioni latenti e implicite) sugli equilibri con il territorio, sempre più precari e compromessi³³.

Il nodo centrale della discussione, di fronte alla novità dei conflitti ambientali e alla ormai accertata incapacità autoregolativa del mercato in questo senso, per un verso, e alle difficoltà conseguenti della *corporate governance*,

31. L.Casai, P.Causarano (a cura di), *Distretti industriali e ambiente in Toscana: verso nuove forme di regolazione sociale?*, «AltPaper», 1992, n. 3.

32. Cfr. P.Giovannini (a cura di), *I rumori della crisi*, Milano, Angeli 1993. Noi qui consideriamo la *corporate governance* in un'accezione più ampia di quella tradizionale dell'economia aziendale o degli studi organizzativi, che la vedono semplicemente dal punto di vista dell'impresa e delle sue dinamiche e non la declinano in chiave relazionale-sociale più generale (cfr. ad es. *Corporate governance*, a cura di P.Tarallo, Milano, Angeli 2000). Questo passaggio è invece più evidente nell'approccio sociologico-processuale al tema della regolazione neo-corporativa, che -pur nascendo all'interno dell'impresa- è una proiezione sociale del conflitto industriale.

33. G.Becattini, E.Rullani, *Sistema locale e mercato globale*, in F.Cossentino, F.Pyke, W.Sengerberger (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale*, Bologna, Il Mulino 1997, pp. 229-259. Sulla «regolazione localistica» (*mix* di modelli regolativi pluralisti solidaristico-associativi, di mercato e, in misura minore, autoritativi, attorno a specifiche forme di «scambio politico») rimando, con diverse accentuazioni, a C.Trigilia, *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, in «Stato e mercato», 1985, n. 14, pp. 181-228, e A.Bagnasco, *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino 1988, cap. I.

per un altro, si sposta quindi verso gli attori della regolazione economica e sociale, verso i fattori di loro inclusione o esclusione dall'arena concertativa, verso le considerazioni di legittimazione o delegittimazione della loro rappresentatività; in una parola si sposta verso la ridefinizione stessa delle coordinate sociali e culturali della regolazione sociale³⁴.

Dal modello neo-corporativo/pluralista di relazioni industriali e di composizione del conflitto economico di interessi si dovrebbe quindi tendere invece a passare ad uno allargato (associativo/pluralista) di regolazione sociale, di composizione dei conflitti fra interessi statuiti e corporati (al loro interno, secondo le dinamiche tradizionali della concertazione: politiche dei redditi, politiche sociali, politiche del lavoro ecc.) e fra di essi e gli interessi diffusi (come l'ambiente, ma non solo: si pensi agli anziani, al «terzo settore» in genere, ai consumatori ecc.). La stratificazione degli attori e degli interessi così coinvolti nel conflitto complica enormemente la prassi concertativa (fuori degli schemi consolidati, pena la paralisi del processo decisionale), la decentra e può rischiare anche di frammentarla. Ovviamente, la prospettiva di un «governo privato» dei conflitti sociali, cioè la necessità di una prospettiva sociale di concertazione autoregolantesi (oltre la comunità, il mercato e lo Stato), impone una formalizzazione procedurale di luoghi, modalità, forme della concertazione assai diversa da quelle finora conosciute (il che non esclude ovviamente un ruolo e un primato promozionale delle istituzioni pubbliche ma le affianca alle altre istituzioni sociali). In essa, inoltre, non si perderebbe il carattere di «interesse pubblico» delle politiche, seppure intendendolo non tanto come «pubblicistico» quanto come «collettivo» e perciò necessitante una contestualizzazione e un agganciamento ad istituzioni sociali socialmente territorializzate e individuate³⁵.

34. Da questo punto di vista, vi è una consonanza fra questo approccio e l'attenzione che viene posta sulla trasformazione del *Welfare State* in *Welfare Society* (o, per altri, in *Welfare Community*, accentuandone la dimensione solidaristica), che non a caso pone il problema di quali siano i nuovi attori di questo passaggio rispetto alla tradizione, ad es. con il cosiddetto «terzo settore» e con il *no profit* (nuove forme di «governo privato» delle relazioni sociali e economiche); M.Paci, *La sfida della cittadinanza sociale*, Roma, Edizioni Lavoro 1990, in particolare pp. 179-185. Sul «terzo settore», U.Ascoli, S.Pasquinelli (a cura di), *Il Welfare Mix*, Milano, Angeli 1993. Per una pungente critica sul «terzo settore» come uno dei possibili strumenti di intervento nella crisi dello Stato sociale e contro la disoccupazione, cfr. però L.Gallino, *Se tre milioni vi sembran pochi*, Torino, Einaudi 1998, pp. 55-68.

35. H.Weidner, *Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes*, in B.Dente, (ed.), *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht, Kluwer A.P. 1995, pp. 187-190, sottolinea come il punto di vista «gerarchico» dell'organizzazione pubblica in materia di tutela e di prevenzione ambientale, in rapporto alla società e alle forme autonome di composizione del conflitto, talvolta sia di ostacolo alle «procedure innovative» nelle politiche ambientali.

Gli attori allora non sono (e non possono essere più) solo quelli del modello di *corporate governance* (imprese, organizzazioni di rappresentanza degli interessi sindacali o datoriali, rappresentanze politico-istituzionali), ma debbono aprirsi agli interessi diffusi secondo una «logica di negoziato» (cioè di assunzione reciproca di responsabilità) che tutti devono condividere³⁶. Questa *enlarged regulation* tende a far emergere «un vero e proprio negoziato allargato» (a partire da «un sistema di relazioni industriali allargato»), un vero e proprio «*modello cooperativo* di negoziato» alla cui base siano comuni orientamenti di codeterminazione delle strategie e delle politiche di intervento tali da incorporare l'ambiente come uno degli assi di riferimento culturale della regolazione del conflitto³⁷. E' evidente che - se perde di peso la efficacia della tradizionale *corporate governance*, soprattutto a scala territoriale³⁸ - la *enlarged regulation* si avvicina, almeno localmente, a quei modelli della regolazione localistica richiamati come caratteristici della «Terza Italia»³⁹. Di essi permangono certo gli elementi solidaristico-pluralistici e istituzionali combinati con la adattabilità informale alla regolazione di mercato, ma arrivando necessariamente a comprendere quella dimensione già richiamata della «regolazione associativa»: in altre parole, a formalizzare momenti e modelli della concertazione e del dialogo sociale autoregolato e autoregolantesi in cui si combinino positivamente - per dirla con Max Weber - «autonomia» e «autocefalia» nei sistemi locali di governo delle relazioni sociali⁴⁰. Si tratta cioè di arrivare a definire un processo decisionale allargato, quale quello ad esempio stilizzato - per lo sviluppo sostenibile - nei modelli di *governance*

36. Un altro attore della regolazione sono i tecnici, portatori di uno specifico sapere, ma essi comunque sono figure sempre presenti nella regolazione, se non altro come supporto ai soggetti sociali e istituzionali. Semmai in questi ultimi anni - pensiamo alle varie forme di *authority* o di controllo agenziale collegate al tema della prevenzione ambientale - essi tendono ad assumere maggiore autonomia di intervento nell'ambito del sistema pubblico di decisione.

37. A. Notargiovanni, *Ambiente e relazioni industriali*, Roma, Ediesse 1992, pp. 42-45, 52-53. Il principio di precauzionalità (ovvero il passaggio dalla tutela e dal risanamento del danno ambientale alla prevenzione) che presiede l'approccio sostenibile alle politiche di sviluppo, ben si sposa con la riflessione sulla riforma del *Welfare*, presente anche nella discussione sindacale, e sul nuovo carattere preventivo delle sue politiche sociali e non più soltanto risarcitorio-assicurativo; B. Trentin, *Welfare: dal risarcimento alla promozione*, in S. Cofferati, S. Patriarca, S. Rodotà, G. Ruffolo, B. Trentin, *Welfare dallo Stato alla comunità*, Roma, Ediesse 1996, pp. 7-39.

38. Per una comparazione a livello comunitario sulle relazioni industriali, A. Oates, D. Gregory (eds.), *Industrial Relations and Environment*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 1993.

39. Per una riflessione che, a partire proprio dalle emergenze ambientali, lega le tematizzazioni generali della regolazione ai sistemi territoriali di piccola e media impresa (ove coesistono cooperazione e conflitto), cfr. A. Floridia, L. Parri, F. Quaglia, *Regolazione sociale ed economie locali*, Milano, Angeli 1994.

40. P. Causarano, *Politiche regolative e poteri locali nell'area fiorentina*, «AltPaper», dicembre 1994.

proposti con le Agende XXI locali sia a livello internazionale che comunitario.

2.3 L'Agenda XXI locale⁴¹

L'Agenda XXI locale è sinteticamente definibile come uno sforzo comune per raggiungere il massimo consenso tra tutti gli attori sociali riguardo alla definizione e all'attuazione di un piano di azione per il 2000, che guardi anche al futuro, finalizzato al perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. Il concetto di Agenda, allora, si riferisce sia al processo di definizione degli obiettivi (compresa l'elaborazione e la socializzazione di contenuti che delimitino una concezione socialmente condivisa della sostenibilità dello sviluppo), sia alla costruzione delle condizioni per metterli in pratica: consenso, interesse, sinergie, risorse umane e finanziarie⁴².

Per concertazione finalizzata alla definizione di un'Agenda XXI locale, si intende quindi un sistema di relazioni e procedure, sia decisionali che informative e partecipative, più ampio e complesso di quanto normalmente praticato nei modelli neo-corporativi sviluppati nei paesi occidentali, ad esempio per le politiche dei redditi o, in anni più recenti, per le politiche locali del lavoro come nel caso della «programmazione negoziata»⁴³. Con questa forma negoziale (ben distinta dalle forme pattizie proprie della contrattazione sindacale, tipiche delle relazioni industriali), i soggetti istituzionali (le rappresentanze politiche delle comunità locali oltre a tutte le altre autorità pubblico-amministrative), i soggetti dell'economia locale (il sistema d'impresa) e i soggetti sociali (la rappresentanza degli interessi locali, corporati e diffusi), giungono alla definizione volontaria di obiettivi e di meccanismi adatti al

41. La parte sull'Agenda XXI di questo paragrafo riprende ampi stralci del contributo di ALT al gruppo di lavoro sullo sviluppo sostenibile, presso l'Area extra-dipartimentale «Sviluppo sostenibile e controllo ecologico» della Regione Toscana (Gruppo di lavoro Sviluppo Sostenibile, *Contributi di idee per il documento conclusivo*, mimeo, Firenze, giugno 1998). Parte di questo lavoro è finito nel documento finale del gruppo di lavoro regionale alla conferenza sullo stato dell'ambiente in Toscana del 1997 (Area extra-dipartimentale «Sviluppo sostenibile e controllo ecologico»-Regione Toscana, *Gruppo di lavoro Sviluppo Sostenibile. Documento conclusivo*, mimeo, 3^a conferenza regionale sullo Stato dell'ambiente in Toscana, a cura della Giunta regionale toscana, Firenze, 11-12 giugno 1998) e poi, successivamente, all'interno di due delibere della Giunta regionale che avviano sperimentazioni di Agende XXI locali previste dal Piano regionale di sviluppo (PRS) 1998-2000; delibera Giunta Regionale Toscana n. 1409 del 23-11-1998 e n. 1633 del 28-12-1998.

42. Per una sintetica rassegna, D.Scapigliati, *Le Agende XXI locali come strumento per l'implementazione dello sviluppo sostenibile*, in ALT (a cura di), *Verso un'Agenda XXI per la Toscana* cit., pp. 13-32.

43. Su cui rimando alla messa a punto di L.Frey, G.Croce, T.Tagliaferri (a cura di), *Mercati del lavoro locali e politiche dell'occupazione e del lavoro*, «Quaderni di economia del lavoro», 1998, n. 63.

perseguimento delle finalità di sostenibilità proposte dal modello Agenda XXI a scala internazionale, calibrandoli e orientandoli rispetto a tradizioni, valori, condizioni e vocazioni locali. Questi stessi soggetti concordano inoltre sulle procedure di garanzia, di controllo e verifica dei risultati delle azioni intraprese. Per far questo, devono quindi costruire non solo un quadro cognitivo condiviso sul contesto (locale e globale/locale), ma anche parametri di valutazione comuni e omogenei per l'iter successivo di implementazione delle politiche sostenibili ⁴⁴.

Il metodo valutativo che sta dietro alla concertazione ambientale per l'Agenda XXI locale non è soltanto - almeno nel nostro caso - uno strumento di migliore definizione degli obiettivi di una politica e di composizione preliminare dei conflitti di interesse attraverso la partecipazione; è uno strumento di *apprendimento sociale* che, attraverso adeguati strumenti tecnici, costruisce in maniera condivisa un quadro cognitivo e interpretativo comune: la «valutazione pluralistica» è sì uno strumento delle politiche ambientali ma è anche qualcosa di più, «a social learning process»⁴⁵. In altri termini, la concettualizzazione dei fattori sociali di pressione sull'ambiente che la valutazione porta con sé, proprio perché impone una specificazione territoriale dell'analisi tecnica, impone anche un processo di apprendimento sociale (conflittuale e condiviso insieme) attorno alla valutazione di questi stessi fattori che va ben al di là della semplice formulazione di strumenti per l'analisi e la definizione delle politiche, per coinvolgere direttamente il cuore centrale dell'identità locale che individua un territorio e l'idea stessa dello sviluppo e del suo futuro. Ovvero, mette in discussione e in gioco l'identità sociale e i ruoli consolidati degli attori della stessa concertazione. D'altro canto, è forse questa la più sostanziale differenza del modello di concertazione allargato ipotizzato dall'Agenda XXI rispetto ad altre forme negoziali della concertazione: il fatto, cioè, che gli attori non trovano solo una formula di composizione del conflitto di interessi che li divide, a partire da un proprio quadro inter-

44. Le politiche comunitarie in materia di «fondi strutturali» per progetti di sviluppo locale assumono il momento valutativo dal punto di vista della sostenibilità ambientale come centrale nel sistema di ripartizione e erogazione delle risorse finanziarie, secondo un'ottica complementare a quella dell'Agenda XXI (all'interno però di una regolazione ancorata tuttora alla combinazione fra modello autoritativo-distributivo in sede comunitaria e associativo in sede locale); cfr. la recente pubblicazione del *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea*, a cura della Commissione europea, DG XI Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile, mimeo, London, agosto 1998.

45. J.Subirats, *Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Process*, in B.Dente (ed.), *Environmental Policy* cit., in particolare pp. 147-156.

pretativo e cognitivo indipendente e autonomo, ma giungono fino a costruirne uno comune che soddisfi al meglio le necessità informative e conoscitive di tutta la società locale e che venga condiviso da tutti gli attori partecipanti al processo decisionale.

Per arrivare ad un modello proceduralizzato e stabilizzato di definizione dell'Agenda XXI così fatto, vi sono però alcune condizioni preliminari della concertazione locale da rispettare:

- a) il mutuo riconoscimento fra tutti gli attori coinvolti, portatori di interessi differenziati e anche conflittuali ma comunque legittimi (e legittimati) in quanto concorrenti a definire reciprocamente utilità sociali collettive;
- b) il raggiungimento della massima soddisfazione da parte di tutti i soggetti, nei limiti del quadro negoziale e degli obiettivi che poi verranno prefissati e concordati;
- c) la necessità di individuare un soggetto terzo rispetto agli interessi coinvolti, garante legittimato delle procedure cognitive, informative, partecipative, di verifica e controllo, per ora svolto sostanzialmente in via provvisoria, almeno in Italia, dall'istituto regionale e dalle sue agenzie.

I passaggi procedurali necessari per arrivare all'elaborazione dell'Agenda XXI locale sono i seguenti, in estrema sintesi:

- 1) *attivazione del forum* (che ha il compito di orientare il processo di elaborazione dell'Agenda XXI);
- 2) *consultazione* (che ha il compito di assicurare il confronto preliminare con le forze sociali e gli attori istituzionali e poi alla scadenza degli stati di avanzamento del lavoro e al momento della redazione dei risultati);
- 3) *audit territoriale* (redazione di un rapporto sullo stato dell'ambiente, dell'economia e della società, su cui sviluppare la discussione dell'agenda);
- 4) *individuazione dei target* (definizione degli obiettivi, quanto più concreti, meglio se quantificabili, da associare a precise scadenze temporali);
- 5) *attività di reporting* (mantenimento dei processi di controllo e verifica di qualità dei risultati raggiunti).

La partecipazione di tutti i soggetti che rappresentano i diversi interessi presenti sul territorio (gli enti locali, le imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni industriali, le associazioni ambientaliste, in genere gli interessi diffusi) al sistema di concertazione ambientale, risponde di fatto ai primi due passi necessari per l'elaborazione dell'Agenda XXI, che definiscono un modello specifico di *enlarged regulation* attraverso l'attivazione del forum e la consultazione. Affinché sia possibile definire gli obiettivi da perseguire per

garantire lo sviluppo sostenibile locale (una volta individuato che cosa si intenda specificatamente per quel contesto), è quindi indispensabile la costruzione di un adeguato sistema di conoscenze socio-ambientali (*audit* territoriale), il più possibile socialmente condiviso. Questo richiede da un lato l'individuazione (e l'omogeneizzazione dei sistemi di rilevazione) di tutti i dati e le informazioni sui fattori chimici, fisici, biologici, tecnologici, economici, sociali e culturali che caratterizzano l'area in esame; dall'altro, la riorganizzazione di queste informazioni, il più delle volte incomplete ed eterogenee, in un sistema organico in grado di fornire a tutti i soggetti coinvolti la percezione immediata dello stato dell'ambiente e delle sue interrelazioni e reciproche retroazioni con le attività antropiche⁴⁶.

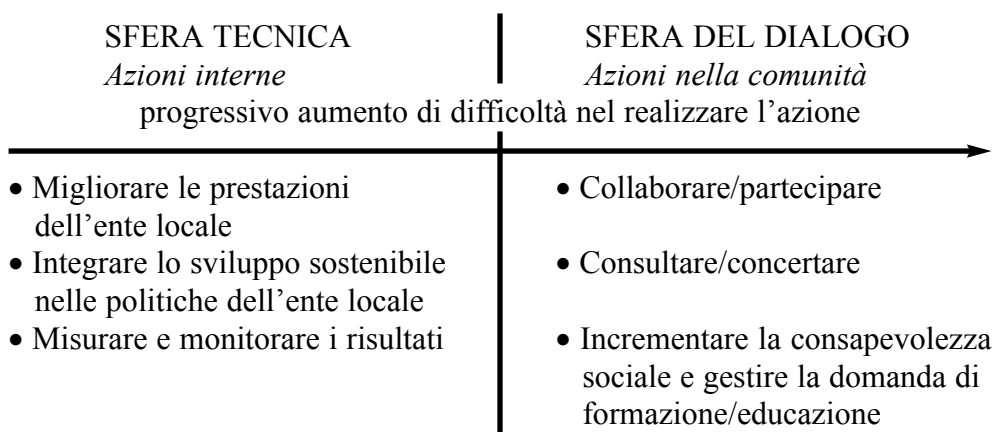
Gli strumenti che possono essere impiegati per costruire questo sistema di conoscenze sono fondamentalmente i *bilanci ambientali* (i cui primi esempi applicativi si vedono in campo tributario), utilizzati sia a livello di impresa, sia a livello territoriale. L'integrazione tra analisi a livello di impresa e analisi a livello territoriale è di estrema importanza, in quanto consente di stabilire un legame tra azioni della singola impresa (o in generale attività) e effetti sulla condizione del territorio nella sua globalità, e viceversa di tradurre obiettivi territoriali di riduzione di determinati impatti ambientali in azioni che devono essere intraprese nell'ambito di ogni singola impresa, attività o sistema locale di imprese, tenendo conto contemporaneamente di fattori fisici, economici e sociali ad entrambi i livelli. Per tale motivo è indispensabile l'adesione del mondo dell'impresa in quanto tale (accanto e oltre le sue rappresentanze) al processo di elaborazione dell'Agenda XXI locale: spetta infatti alle imprese, singole o associate, la predisposizione dei bilanci ambientali d'impresa, nonché la messa in atto delle azioni necessarie a livello aziendale (o di sistema territorializzato di imprese) per il conseguimento dei *target* stabiliti nell'ambito della concertazione.

Il sistema delle conoscenze così costruito, che deve essere condiviso da tutti i partecipanti al sistema di concertazione, costituisce la base informativa: 1) per l'individuazione degli obiettivi nei settori dell'ambiente, del lavoro e delle istituzioni (individuazione dei *target*), che dovranno essere percorribili, con-

46. A questo proposito si rimanda alle notazioni metodologiche presenti nei lavori di analisi svolti dalla Regione Toscana, sia tramite l'IRPET, che in vista della conferenza regionale sullo stato dell'ambiente per il 1997; D.Franchini, G.Pozzana (a cura di), *Qualità dell'ambiente e sviluppo regionale in Toscana*, Milano, Angeli 1997, D.Franchini (a cura di), *Verso la relazione sullo stato dell'ambiente*, Firenze, ARPAT 1997, e *Rapporto sullo stato dell'ambiente in Toscana, 1997*, Firenze, Regione Toscana-ARPAT 1998.

creti, temporizzabili e largamente accettati e socializzati, e 2) per la definizione degli strumenti di controllo in grado di verificarne di volta in volta l'attuazione e i risultati conseguiti (attività di *reporting*). A tale proposito è necessario individuare indicatori di performance per lo sviluppo sostenibile. La transizione verso uno sviluppo sostenibile richiede infatti l'elaborazione di criteri qualitativi e quantitativi per misurare la capacità dei sistemi ambientali di sopportare la pressione attuale e potenziale delle attività umane organizzate (*carrying capacity*) e tutti gli effetti di possibile reciproca retroazione.

A fianco di questi elementi, rispetto al lavoro che devono svolgere le amministrazioni locali che in questa regolazione «allargata» amplificano la funzione già svolta dal punto di vista del modello di regolazione localistica, è utile riportare il seguente schema.



Questo schema è basato su passi successivi, che devono essere compiuti dall'ente locale nel processo di definizione dell'Agenda XXI locale e che gli affidano un ruolo prioritario, in quanto rappresentante di interessi e beni collettivi nella promozione del processo di ripensamento del modello di sviluppo locale. Questi passi sono suddivisi in due fasi principali. Quella tecnica, che richiede azioni all'interno dell'ente locale stesso, e quella del dialogo, che richiede invece azioni da attuarsi nel contesto della comunità/società locale. La seconda fase è sicuramente più difficoltosa della prima, come indicato dal verso della freccia, ma è ritenuta anche la fase più importante. In essa si tratta appunto di stabilire un dialogo con la comunità (nella sua accezione più ampia possibile) con lo scopo di determinare forme strette di collaborazione, concertazione, consultazione e consenso. In questo ambito si aprono

spazi per nuove forme di concertazione, che abbandonino gli usuali schemi verticali per abbracciare un'ottica orizzontale. La partecipazione è infatti un requisito fondamentale per assicurare la buona riuscita dei cambiamenti nei modi e stili di vita, necessari per raggiungere lo sviluppo sostenibile.

2.4 La programmazione negoziata: andare oltre la corporate governance delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione

Quello finora enucleato sinteticamente è il quadro teorico generale dei modelli di regolazione dei conflitti nella società industriale e la spia di una difficoltà ad uscire dai canoni ormai consolidati della concertazione sociale di fronte ai conflitti ambientali, cui la *enlarged regulation* introdotta prima nel conflitto industriale a scala territoriale e poi la proposta del modello di Agenda XXI hanno cercato di rispondere. Lo stesso modello di regolazione «allargata» che si prefigura nei sistemi di relazioni industriali localizzati a livello di impresa, qualora incorporino le tematiche ambientali, non è però sufficiente a stabilizzare un processo partecipativo di dialogo sociale a scala territoriale, quale quello invece ipotizzato nel modello Agenda XXI. Né come abbiamo visto, di per sé, la tradizione dei distretti industriali (centrata sul modello localistico di regolazione) è in grado spontaneamente di evolvere in questa direzione, salvo i casi (non infrequenti) di interventi autoritativi pubblici, ad esempio della magistratura o degli organi di controllo, che condizionano la prevalente regolazione di mercato o l'integrazione comunitaria. D'altro canto, la ricezione, del tutto teorica e molto orientata in chiave nazionale (globale), del problema di innovare le politiche ambientali dopo la conferenza internazionale di Rio de Janeiro del 1992 (si pensi alla delibera CIPE del 1993 sull'Agenda XXI), non ha aperto molte prospettive direttamente operative a scala locale, almeno in Italia⁴⁷.

2.4.1 La programmazione negoziata

In anni recenti, tuttavia, lo sviluppo di quella che è stata definita «programmazione negoziata», soprattutto in connessione con le politiche del lavoro e per l'occupazione, ha aperto spazi e prospettive, seppure contraddittoriamen-

47. La delibera CIPE 28-12-1993 sull'Agenda XXI si riferisce all'ambito nazionale e opera per macro-settori di intervento (energia, industria, agricoltura, trasporti, turismo, gestione dei rifiuti), senza puntare a specificazioni territoriali.

te, per una territorializzazione (contestualizzazione sociale a scala regionale o sub-regionale) dei sistemi di concertazione⁴⁸. Viceversa, come vedremo, assai meno questa prospettiva è stata in grado di promuovere quella *enlarged regulation* cui abbiamo fatto finora riferimento come prerequisito per la diffusione di orientamenti sostenibili nel dialogo sociale in materia di sviluppo. Tanto meno si è mossa nella direzione dell'approccio proposto a livello internazionale dal modello Agenda XXI, malgrado la coesistenza di strumenti normativi e di riferimenti culturali nelle strategie di governo dello sviluppo, sia a scala nazionale che sub-nazionale⁴⁹.

Richiamiamo sinteticamente il contesto in cui si sviluppa il modello di programmazione negoziata che ci troviamo di fronte e che serve a comprendere limiti e opportunità di essa, soprattutto tenendo conto delle priorità su cui si è sviluppata.

- La crisi economica del 1992-93 e le successive difficoltà nella ripresa, soprattutto sul versante dell'occupazione e dello sviluppo locale (cioè, contestualizzato territorialmente, in particolare in termini di declino industriale e deindustrializzazione e conseguentemente di trasformazione dei modelli sociali), impongono priorità politiche quali l'incentivo allo sviluppo economico *tout court* e alla lotta alla disoccupazione, sottovalutando o comunque condizionando l'orientamento delle politiche verso la «sostenibilità»⁵⁰.
- L'orientamento comunitario favorevole a sviluppare programmi d'azione mirati e sub-nazionali per lo sviluppo (dalla montagna all'agricoltura alle aree a declino industriale, alle partnership regionali ecc.), vede solo in una fase successiva, negli ultimi tempi, una crescente attenzione alla «sostenibilità», nel momento in cui viene richiesta una procedura di validazione sul piano ambientale⁵¹.

48. G.Croce, *Le politiche locali del lavoro alla luce delle recenti innovazioni istituzionali*, in «Quaderni di economia del lavoro», 1998, n. 63, pp. 39-80.

49. Si rimanda al Capitolo 3 per gli aggiornamenti normativi e procedurali più recenti, soprattutto in ordine agli orientamenti comunitari.

50. In generale sul tema, A.Perulli, *Prospettive di ricerca sul declino industriale in Toscana*, a cura dell'ORML Regione Toscana, «Flashlavoro», quaderno n. 34, 1995. Cfr. anche la recente messa a punto per la Toscana in A.Cavaleri (a cura di), *Toscana e Toscane*, Milano, Angeli 1999, soprattutto cap. 1 e 3.

51. Per un rassegna sulle impostazioni in materia con particolare attenzione ai «patti territoriali per l'occupazione», prima del recente indirizzo sui fondi strutturali, cfr. U.E.-Comitato delle Regioni, *La politica europea per l'occupazione nei pareri del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea*, mimeo, Bruxelles, luglio 1997. Viceversa, la «risoluzione di Göteborg» (8 maggio 1997) indica come strada da perseguire per lo sviluppo locale quella delle Agende XXI regionali in connessione con la revisione delle forme di elargizione dei fondi strutturali, a partire dall'aggiornamento del programma comunitario di politica e di azione a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile *Per uno sviluppo durevole e sostenibile* (1-2-1993), presentato il 29 febbraio 1996 dalla Commissione europea (in GUCE, 11.5.1996, NC 140/5).

- La transizione verso modelli esplicitamente «concertati» nella definizione e nella implementazione delle politiche pubbliche, attraverso il superamento del concetto di politica pubblica come semplice produzione di atti delle istituzioni, per considerarla invece nella pluralità di attori che vi intervengono, in diversa misura, con diverso peso, con obiettivi differenziati ecc.⁵², è già una novità notevole nell'ambito della stessa tradizionale *corporate governance* italiana, tale da indurre diffidenze e resistenze verso eventuali «allargamenti» dell'arena concertativa.
- Il decentramento amministrativo del nostro ordinamento, fino alle riforme Bassanini (in particolare la L. 59/1997), che inseriscono rilevanti modificazioni di principio nei rapporti gerarchici e funzionali fra i livelli territoriali di governo, affidando in primo luogo al sistema delle autonomie la potestà amministrativa principale (in particolare attraverso i principi di sussidiarietà, di efficienza, di cooperazione interistituzionale) e esaltando la regione nel ruolo di coordinamento e di programmazione, turba comunque le coordinate tradizionali del ruolo degli apparati pubblici (e delle burocrazie), messe direttamente in prima linea nel dialogo sociale (e perciò nel conflitto) senza adeguati strumenti culturali e formativi⁵³.

In questi ultimi anni, questa forma di programmazione che viene appunto chiamata «negoziata» per evidenziare nettamente il carattere concertato di essa (complesso anche se non sempre aperto), si è venuta quindi definendo principalmente riguardo a tutti quegli interventi orientati allo sviluppo e alla promozione delle opportunità di occupazione con interdipendenze settoriali, il cui processo decisionale coinvolgesse sia soggetti pubblici che privati, comportando decisioni istituzionali e necessità di risorse finanziarie a carico dell'amministrazione pubblica (anche se non in via esclusiva) e per la cui riuscita fosse necessario un trasparente processo di codecisione. Dal punto di vista metodologico, in questo percorso negoziale i meccanismi della concertazione si spostano in senso «progressivo», tralasciando quelli in senso

52. Minimo comune denominatore: la soddisfazione di un interesse, di un bisogno, di un problema collettivo e perciò dagli attori nel loro complesso considerato di interesse appunto pubblico; obiettivo della politica diventa la soddisfazione di utilità sociali condivise e negoziate e non più statuite pubblicisticamente (si passa da atteggiamenti degli apparati pubblici orientati al «problem setting» ad atteggiamenti orientati al «problem solving»); B.Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli 1989.

53. Vi è un'inversione di priorità (*bottom-up*) rispetto al modello amministrativo ordinario (*top-down*).

«regressivo»⁵⁴. L'altra condizione preliminare, ovviamente, è quella di trovarsi nel campo della concertazione formale, in cui il tasso di proceduralizzazione dell'iter decisionale è elevato.

Sintetizziamo alcune definizioni a partire dagli strumenti normativi individuati negli ultimi anni⁵⁵.

- a) *Programmazione negoziata* come regolamentazione concordata fra soggetti pubblici e fra soggetti pubblici e privati per individuare interventi o piani di intervento per lo sviluppo (e poi anche per lo sviluppo sostenibile, come da ultima delibera CIPE), che coinvolgono più settori interdipendenti e quindi una valutazione complessiva e coordinata di essi.
- b) *Intesa istituzionale di programma*, cioè la definizione coordinata e concordata fra attori istituzionali (Stato, regioni, province autonome) di un programma di ricognizione delle risorse finanziarie, istituzionali e sociali disponibili alla realizzazione di un piano di interventi che interessino queste amministrazioni e fra loro collegati funzionalmente.
- c) *Accordo di programma quadro*, cioè l'accordo fra soggetti pubblici e privati a scala locale per l'attuazione di una intesa istituzionale di programma attraverso un piano esecutivo, poi articolato con singoli accordi di programma.
- d) *Accordo di programma* (ex art. 27 della L. 142/1990); l'elemento di debolezza sta nella «esternalità» dell'attore privato rispetto al processo decisionale e agli impegni esecutivi, tutti pubblici, anche quando magari ne è il principale finanziatore⁵⁶.
- e) *Patto territoriale*, cioè l'accordo -promosso dagli enti locali- fra parti sociali e in genere fra soggetti pubblici e privati per la promozione di interventi specifici per lo sviluppo locale (poi - in delibera CIPE - allar-

54. Sulla distinzione fra concertazione «progressiva» (scambio politico trasparente e proceduralizzato e perciò che si può svolgere solo in un contesto formale) e «regressiva» (scambio politico non trasparente e de-proceduralizzato, che può svolgersi sia in contesto formalizzato che prevalentemente informale), cfr. A. Valzania, *Programmare e concertare. L'esperienza dei tavoli tecnici nel piano regionale di sviluppo in Toscana*, in «IRES News», giugno 1995, n. 38.

55. I riferimenti normativi sono: delibera CIPE 28-12-1993 (Agenda XXI); delibera CIPE 25-2-1994; D.L. 23-5-1995 n. 123, art. 7; delibera CIPE 10-5-1995 (regolamentazione del patto territoriale); delibera CIPE 12-7-1996 (criteri e procedure per i patti territoriali); L. 23-12-1996 n. 662, art. 2, comma 203 (strumenti per la programmazione negoziata); delibera CIPE 21-3-1997 (disciplina della programmazione negoziata); L.R. 29-7-1998 n. 41 (incentivazioni per programmi locali di sviluppo sostenibile).

56. Per una sintetica analisi dei limiti e pregi dell'utilizzo in termini di «scambio politico» che è stato fatto dell'accordo di programma, rinvio - per l'esempio della vicenda dello stabilimento FIAT a Firenze - a P. Causarano, *Politiche regolative e poteri locali* cit., ultima parte.

gato allo sviluppo sostenibile)⁵⁷.

- f) *Contratto di programma*, cioè il contratto stipulato fra amministrazione statale competente, grandi imprese oppure consorzi di piccole e medie imprese (poi anche in rappresentanza di distretti industriali) per realizzare interventi oggetto della programmazione negoziata.
- g) *Contratto d'area*, cioè lo strumento operativo concordato fra amministrazioni locali e non e rappresentanze degli interessi corporati o altri soggetti interessati (in particolare nelle aree a declino industriale, individuate dall'UE) a fini di sviluppo territoriale e per l'applicazione di specifiche politiche del lavoro (ad es. sulla flessibilità), spesso in deroga rispetto agli accordi e contratti nazionali.
- f) *Agenda XXI locale* (delibera CIPE 28-12-1993), cioè il processo decisionale individuato a livello internazionale (dalla conferenza di Rio de Janeiro fino alle direttive comunitarie) per sviluppare apprendimento e dialogo sociali e concertazione di politiche adatte a favorire la sostenibilità dello sviluppo locale, all'interno di una prospettiva di assunzione di responsabilità intergenerazionale (orientamenti di lungo termine sulla riduzione degli impatti delle interazioni globali-locali dello sviluppo, programmazione negoziata, regolazione della conoscenza condivisa, partecipazione strutturata e diffusa al processo decisionale ecc.)⁵⁸.

Come si vede gli strumenti e i riferimenti sono diversi e soprattutto l'ultimo, l'Agenda XXI, pur essendo fra i primi ad essere stato individuato e recepito come modalità concertativa innovativa in materia di sviluppo, come abbiamo già accennato, non è stato assunto in quanto tale a livello territoriale e perciò non è rientrato nella strumentazione corrente in dotazione alla programmazione negoziata. Quest'ultima invece ha teso - nel quadro di decentramento amministrativo e semplificazione procedurale che stiamo vivendo e che abbiamo richiamato - a spostarsi sul piano di una diretta e ben individuabile contestualizzazione territoriale dei fattori tradizionali dello sviluppo (cioè, di fatto, con gli strumenti individuabili nei punti c-g).

Una delle caratteristiche principali della programmazione negoziata così definita, rispetto all'Agenda XXI, oltre alla già richiamata latitanza sul piano della *enlarged regulation*, è quella di affidare un ruolo di primazia nel processo decisionale prevalentemente all'attore istituzionale, soprattutto nella

57. Sugli aspetti procedurali e di valutazione tecnico-finanziaria dei patti territoriali rimando di nuovo al Capitolo 3.

58. Per un inquadramento sintetico rimando al lavoro già citato di ALT, *Verso un'Agenda XXI per la Toscana* cit.

fase di raccordo fra politiche locali e regionali e contesto nazionale (punti b-d), salvo poi subire il condizionamento finanziario privato (punti d, f e g). Viceversa, il ruolo promotore o promozionale che le istituzioni pubbliche vengono a svolgere nel contesto locale continua a prefigurare un modello «chiuso» del sistema delle relazioni e della concertazione, poco flessibile e talvolta dagli aspetti paradossali (come nel coinvolgimento «esterno» dell'attore privato nell'accordo di programma). Infine, rispetto al progetto cognitivo, procedurale e partecipativo ipotizzato nell'Agenda XXI, la programmazione negoziata sembra particolarmente arretrata, come vedremo nel caso dei patti territoriali, ancorata come è a fattori prevalentemente economici e soprattutto di carattere congiunturale, senza una effettiva volontà di ripensare complessivamente i modelli sociali ed economici dello sviluppo locale in rapporto all'ambiente.

2.4.2 Programmazione negoziata e sviluppo sostenibile in Toscana: le aperture del PRS 1998-2000

Un aspetto però innovativo e foriero - pur fra contraddizioni e incertezze non secondarie - che deriva da questa nuova forma di programmazione e di concertazione, sta nel potenziale di dialogo sociale e nelle esperienze empiriche di pratica di esso che si vengono instaurando a livello regionale e locale. Esse variano da situazione a situazione, in base anche alle tradizioni e alle sensibilità dei governi regionali⁵⁹. Per la Toscana non si può non rilevare in ogni caso l'esperienza positiva di programmazione negoziata uscita dall'elaborazione del Piano regionale di sviluppo (PRS) 1998-2000, in cui (seppur timidamente) orientamenti favorevoli alla sostenibilità dello sviluppo e alla praticabilità della *enlarged regulation* sono emersi. L'esperienza del PRS regionale 1998-2000, e dei tavoli tecnici che ne hanno permesso la stesura, si lega poi in prospettiva - dal punto di vista pratico - all'esperienza di confronto politico e sociale aperta contemporaneamente per la Conferenza regionale sullo stato dell'ambiente nel 1997 (svoltasi nel giugno 1998) e poi sistematizzata e perseguita in forma strutturata anche dopo⁶⁰.

59. Per l'Italia centrale un passaggio importante è stato il convegno interregionale di Orvieto che ha programmaticamente individuato quest'area (e le sue istituzioni regionali) come soggetto specifico delle politiche di programmazione negoziata decentrata per lo sviluppo e segnatamente per la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali nel nostro paese; CNEL, *Il Centro Italia: politiche e strategie per lo sviluppo*, mimeo, Orvieto, 27 maggio 1997. Per l'Italia meridionale, F.Botta (a cura di), *Sviluppo, territorio e patti*, Bari, Cacucci 1998.

60. Non a caso la 4ª Conferenza regionale toscana sullo stato dell'ambiente nel 1998 si intitola programmaticamente *Investimenti e occupazione* (Firenze, 12 aprile 1999).

Questi elementi di apertura rispetto ad un modello tradizionalmente chiuso di concertazione sociale rappresentano una novità, seppure limitata, ma sono in ogni caso importanti, non tanto per la questione specifica dei patti territoriali in quanto tali (il cui iter si è ormai chiuso, con i limiti già anticipati e che poi analizzeremo più a fondo nel corso del paper), quanto invece per le prospettive generali di evoluzione della stessa programmazione negoziata che aprono. Da questo punto di vista, assumono una rilevanza particolare gli ultimi orientamenti comunitari in materia di finanziamento dei progetti locali di sviluppo, attraverso la riforma dei fondi strutturali. In questo caso, accanto alla già richiamata necessità preliminare di individuare ed elaborare modelli e pratiche di valutazione degli effetti ambientali delle politiche progettate, si indica come determinante e vincolante ai fini della stessa accettazione e finanziabilità dei progetti l'allargamento del processo di validazione concertata di questa procedura di valutazione ambientale. In altri termini, l'arena concertativa su cui si costruisce il consenso alla politica di sviluppo locale ipotizzata a livello comunitario non può più rimanere ristretta all'interno della *corporate governance*, ma deve dar luogo ad una *enlarged governance*, costituita da quelle forme di concertazione allargata della regolazione sociale a scala locale che prima richiamavamo⁶¹.

L'esempio strutturato a noi più vicino, da questo punto di vista, è quello del PRS 1998-2000 della Regione Toscana⁶². Tutto il PRS è stato costruito attorno alla sperimentazione di un modello di co-decisione con la struttura organizzata della società toscana, in rappresentanza di tutti i suoi interessi, da quelli tradizionalmente coinvolti nella concertazione (come nel Patto per il lavoro e lo sviluppo del 1995) a quelli in rappresentanza degli interessi diffusi e del "terzo settore". La concertazione si è svolta attorno all'innovazione rappresentata dai tavoli tecnici (per ogni strategia del PRS e articolati al loro interno), un vero e proprio luogo formalizzato di elaborazione della programmazione negoziata regionale. Il PRS è così un prodotto del dialogo sociale e inter-istituzionale, in base all'assunzione reciproca di responsabilità e alla costruzione di un linguaggio comune.

61. Nel documento dell'UE, *Manuale per la valutazione ambientale* cit. (parte III), si esplicita chiaramente il fatto che - ai fini della validità anche formale e non solo sostanziale della procedura di valutazione sulla finanziabilità dei progetti locali di sviluppo - è necessaria la consultazione istituzionalizzata dell'associazionismo ambientalista e non basta la sola valutazione ambientale.

62. Regione Toscana-Giunta regionale, *Programma regionale di sviluppo 1998-2000*, mimeo, Firenze, ottobre 1997, 4 voll.

Gli attori partecipanti alla elaborazione, decisione ed esecuzione delle politiche pubbliche che sono oggetto di concertazione sociale nella programmazione negoziata hanno diversi livelli e gradi di legittimazione:

- gli attori politici (sia partiti che istituzioni) > legittimità politica;
- le burocrazie (competenza specificatamente delegata dalla legge) > legittimità tecnico-organizzativa;
- i gruppi di interesse, sia in rappresentanza di interessi corporati (ad es. sindacati, associazioni datoriali ecc.) che in rappresentanza di interessi diffusi o collettivi (con valore di bene pubblico rilevante, come ad es. l'ambiente, la salute ecc.) > sotto quest'ultima luce, in determinate situazioni, si possono muovere le stesse istituzioni pubbliche che quindi non sono solo attori politici > legittimità funzionale, in base agli interessi rappresentati e tutelati;
- gli esperti > legittimità tecnica.

I principi del PRS sono: concertazione del piano, concentrazione delle risorse, concretezza normativa e finanziaria delle azioni previste e conseguente credibilità dell'azione regionale, sussidiarietà (dalla UE agli enti locali), convergenza PRS-bilancio regionale. I criteri del PRS sono: territorializzazione (sistemi locali), deburocratizzazione (snellimento procedurale e ri-programmabilità degli interventi), controllo (verifica di qualità). Gli strumenti del PRS sono: programmi obiettivo, programmi di iniziativa regionale (PIR), piani di settore, programmi locali di sviluppo e gli strumenti della programmazione contrattata (fra gli strumenti individuati a livello nazionale dalla programmazione negoziata)⁶³.

I criteri del PRS 1998-2000

<i>Principi</i>	<i>Criteri</i>	<i>Strumenti</i>	<i>Metodi operativi</i>	<i>Garanzie</i>
Concertazione	Territorializzazione	Programmi obiettivo	Flessibilità	Trasparenza
Concentrazione	Deburocratizzazione	Programmi di iniziativa regionale	Specificità	Informazione
Concretezza	Controllo	Piani di settore	Modificabilità	Responsabilità
Credibilità		Programmi locali di sviluppo	Riprogrammazione	Incentivi e sanzioni
Convergenza		Programmi di sviluppo delle Comunità montane		
		Strumenti della programmazione contrattata		

63 PRS 1998-2000, I, pp. 10-12.

Le opzioni politiche del PRS sono: federalismo, europeismo, solidarietà, sostenibilità dello sviluppo. Per quanto riguarda la sostenibilità dello sviluppo essa è assunta secondo la prospettiva dell'ONU-UNCED, dell'UE, della conferenza di Rio de Janeiro (in base alla delibera CIPE ricettiva del modello Agenda XXI) e della conferenza di Göteborg. «La sostenibilità dello sviluppo [...] mentre presuppone l'uso eco-compatibile delle risorse (aria, acqua, suolo, paesaggio, città, energia), favorisce la valorizzazione della risorsa lavoro e offre nuove opportunità all'impresa, implicando, in generale, un alto tasso di innovazione e politiche in grado di catalizzare ampi consensi». I concetti di riferimento sono la rinnovabilità delle risorse, la loro riproducibilità, sostituibilità e durabilità. Il principio che presiede a questo approccio è quello della precauzionalità⁶⁴.

Le strategie del PRS sono: istituzionale e organizzativa (federalismo, sussidiarietà, innovazioni istituzionali conseguenti ecc.), ambientale (il piano dell'ambiente: rifiuti, difesa del suolo, energia, aree protette, risorse idriche integrate), territoriale (le politiche del territorio, le politiche infrastrutturali), sociale (riforma del Welfare, lavoro, cultura), economica (piani di settore e PIR su innovazione tecnologica, credito e finanza innovativa, promozione economica e internazionalizzazione, artigianato tipico e artistico). La strategia ambientale e quella istituzionale prevedono fra i loro strumenti la sperimentazione di due PIR sull'Agenda XXI⁶⁵.

I PIR sull'Agenda XXI, di cui si è appena avviato l'iter operativo⁶⁶, sono di due tipi: una sperimentazione sul piano dei modelli informativi e culturali da diffondere sia nel sistema amministrativo che nella società toscana («manuale delle buone pratiche»)⁶⁷; una sperimentazione che prevede la messa in opera di tre Agende XXI locali a carattere pilota (Amiata, Piombino-Livorno, comprensorio conciario)⁶⁸.

2.5 L'incognita dei Patti territoriali toscani

All'inizio del 1999, i patti territoriali sottoscritti e in fase di implementazione nella nostra regione sono quello della Maremma grossetana, della provin-

64. PRS 1998-2000, I, pp. 35-39.

65. PRS 1998-2000, II.

66. Delibera Giunta Regionale Toscana n. 1409 del 23-11-1998 e n. 1633 del 28-12-1998.

67. PRS 1998-2000, III, pp. 13-14, PIR *Agenda XXI-Strumenti per la sostenibilità*.

68. PRS 1998-2000, III, p. 33, PIR *Azioni sperimentali per lo sviluppo sostenibile*.

cia di Massa-Carrara, della Val di Cornia-Piombino, della provincia di Pisa, della Valdichiana-Amiata-Trasimeno-Orvietano, dell'area livornese, dell'Appennino centrale (Valtiberina-Casentino). Tutti - o perché sottoscritti dalla Regione Toscana o perché validati successivamente - risultano congruenti con gli orientamenti e le strategie del PRS 1998-2000, almeno sul piano formale. Viceversa, tutti presentano sul piano negoziale e del modello concertativo un carattere chiuso dal punto di vista della *enlarged governance*, pur rappresentando indubbiamente un processo di dialogo sociale diffuso e coinvolgente soggetti rappresentativi della società locale. Questo ha particolare rilevanza perché -come abbiamo già ricordato- la Regione Toscana in base al PRS 1998-2000 ha avviato esperienze sperimentali di Agenda XXI locale in tre zone della Toscana (Amiata, Piombino-Livorno, distretto conciario) che si sovrappongono ai patti territoriali, senza che però ci sia stata (e ci sia tuttora) comunicazione fra i relativi modelli decisionali e progettuali. E' uno scostamento pesante rispetto alla programmazione negoziata regionale, per cui si rischia di vedere in azione, su binari paralleli, diverse procedure di elaborazione delle politiche di sviluppo locale.

Un'altra considerazione che si può fare è che i patti territoriali sono concentrati sulla costa tirrenica (praticamente coperta per intero) e in due aree interne, a cavallo di più regioni, secondo le indicazioni indicate già nel richiamato convegno delle regioni dell'Italia centrale del maggio 1997. Tra l'altro, si può dire che c'è una parziale corrispondenza fra le aree interessate da patti territoriali in Toscana e le aree di intervento con sostegno comunitario in base agli obiettivi 2 (aree a declino industriale) e 5b (zone rurali vulnerabili), oggi in via di ridefinizione. Viceversa latitano le aree sistemiche di piccola e media impresa e in particolare il reticolo dei distretti industriali, dove - come abbiamo già accennato - sono tradizionalmente attive forme e modalità localistiche di regolazione dello sviluppo a scala territoriale. Probabilmente l'informalità relazionale di questi sistemi non ha favorito l'avvicinamento a modelli regolativi altamente proceduralizzati come quelli previsti dalla programmazione negoziata. In ogni caso, sarebbe un tema da approfondire ulteriormente⁶⁹.

69. Nella messe di proposte e iniziative che poi non si sono magari concretizzate in proposte di patto territoriale o in altre modalità esecutive della programmazione negoziata, troviamo le province di Arezzo, di Prato, di Lucca e di Pistoia, più un'ipotesi sul Valdarno superiore e sull'area a sud-est di Firenze (tutte uscite fra il 1995 e il 1997). A parte Prato, mancano segnali dai distretti industriali in quanto tali.

I patti territoriali in Toscana prevedono investimenti per circa 1.900 miliardi di lire (di cui solo un quinto circa finanziati con risorse pubbliche). I progetti di intervento complessivamente sono 349 (di cui un quarto pubblici). Alla fine verrebbero attivati oltre 6.500 posti di lavoro, diretti o nell'indotto. In fase di cantierizzazione, verrebbero attivati altri 1.700 posti temporanei. Le principali direttrici programmatiche che accomunano i patti territoriali sottoscritti riguardano la promozione delle risorse sociali e economiche locali, al fine di sostenere modelli di sviluppo autocentrati, endogeni e territorializzati in grado di competere attraverso la costruzione del consenso sociale, la riqualificazione e l'innovazione del tessuto produttivo, il sostegno alle piccole e medie imprese e all'imprenditoria in tutti i settori, il collegamento fra turismo e ambiente, l'implementazione di adeguate politiche infrastrutturali. In tutti i patti territoriali sembra mancare però un coerente impegno sul piano della formazione, professionale e permanente, anche là dove si auspica un inserimento di imprese innovative nel territorio come a Grosseto. Anche il quadro analitico e conoscitivo sembra abbastanza conformista, basato su indicatori sociometrici e econometrici abbastanza tradizionali. Non c'è nessuna considerazione analitica dei fattori di pressione ambientale e della capacità di carico del territorio sia rispetto al contesto presente che rispetto alle azioni future, né tanto meno nessun accenno a procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA)⁷⁰.

2.5.1 Sintesi dei Patti territoriali

Veniamo ora ad un'analisi più dettagliata dei patti territoriali toscani e dei processi e delle modalità decisionali che li hanno caratterizzati. Sostanzialmente si tratta di individuare quattro livelli di riferimento per l'analisi: area di intervento; i soggetti promotori o comunque coinvolti⁷¹; gli obiettivi generali perseguiti in rapporto al contesto locale dello sviluppo; i progetti e le azioni specifiche previste nei singoli patti territoriali. In questo primo sotto-paragrafo facciamo riferimento ai primi tre livelli; nel secondo,

70. E' significativo il fatto che gli attori locali non abbiano coinvolto ARPAT nelle procedure connesse alla progettazione dei patti territoriali, come per altro anche che non abbiano considerato il quadro conoscitivo fornito dalla stessa Regione Toscana dal punto di vista dei quadri ambientali e dello stato dell'ambiente.

71. A questo proposito avevamo collaborato ad una ricerca qualitativa condotta con IRES Toscana (interviste a testimoni privilegiati), per indagare cultura, stili relazionali, orientamenti verso il futuro dei principali attori dei patti territoriali. Per ragioni indipendenti dalla nostra volontà non è possibile avere a disposizione i risultati di questa ricerca.

dedicato alla valutazione di impatto ambientale, facciamo riferimento anche agli obiettivi specifici⁷². Ci concentriamo solo sui quattro patti territoriali che - quando abbiamo cominciato l'indagine - erano in fase più avanzata, sia come procedure concertative e progettazione che come iter di valutazione e di finanziamento: Piombino-Val di Cornia, area livornese, Maremma Grossetana, provincia di Massa-Carrara. Per gli altri, rimandiamo ad un supplemento di indagine.

2.5.1.1 Piombino-Val di Cornia

Area di intervento: corrisponde alla Val di Cornia (comuni di Piombino, Campiglia M., S.Vincenzo, Suvereto e Sasseta), caratterizzata da antica tradizione industriale nel settore metallurgico. I fenomeni di deindustrializzazione e di vero e proprio declino industriale degli ultimi quindici anni hanno modificato le coordinate locali dello sviluppo, come recepito anche a livello comunitario. Malgrado il ridimensionamento quantitativo (due terzi degli addetti in meno dal 1980) il settore industriale sopravvive, fortemente specializzato. Il territorio è caratterizzato dalla compresenza di aree ambientalmente pregevoli, dalla esistenza di forti vocazioni turistiche, da un forte ruolo regionale dell'agricoltura (soprattutto settore ortofrutticolo). L'area compresa nel patto territoriale corrisponde al SEL n. 17 (Val di Cornia) della Regione Toscana, escluso il comune di Castagneto Carducci, e si connota per la sua omogeneità.

Soggetti promotori e coinvolti: i promotori sono la Provincia di Livorno e i comuni di Piombino, Campiglia M., S.Vincenzo, Suvereto, Sasseta, oltre all'Autorità portuale di Piombino. I soggetti coinvolti nelle azioni e nei progetti sono prevalentemente operatori economici locali privati, di vari settori, a parte gli interventi pubblici sui parchi (naturali e archeologici), sul sistema museale e sulle infrastrutture portuali. Altro soggetto pubblico interessato è la Camera di commercio di Livorno. Il patto viene gestito da una società mista ad hoc, che è stata sottoscritta dalle parti sociali, comprese fra i sottoscrittori del patto.

72. Fonti utilizzate: protocolli elaborati e sottoscritti per i patti territoriali, in particolare Comune di Livorno, *Patto territoriale per lo sviluppo e l'occupazione dell'area livornese*, mimeo, Livorno, settembre 1997; *Patto per lo sviluppo della Maremma grossetana. Prima relazione*, mimeo, Grosseto, 27 settembre 1996; CGIL-CISL-UIL e Camera di commercio di Massa-Carrara, *Patti per lo sviluppo. Patto territoriale*, mimeo, Carrara, 5 dicembre 1996. Inoltre, le relazioni istruttorie conclusive sui patti territoriali toscani di Mediocredito Toscano SpA (novembre-dicembre 1998); il documento riepilogativo sui patti territoriali della Giunta regionale della Regione Toscana del 18 gennaio 1999. Per i SEL, IRPET, *I sistemi economici locali della Toscana*, a cura di A.Falorni, mimeo, Firenze, marzo 1996.

Obiettivi generali: favorire un processo di correzione del modello di sviluppo dopo la crisi della monocultura siderurgica, puntando alla diversificazione delle attività economiche soprattutto attraverso le piccole e medie imprese e il rilancio del settore agricolo; creare un'area turistica come fattore trainante dello sviluppo economico in grado di partecipare alla ridefinizione di un nuovo modello di sviluppo economico, anche attorno alle pregevoli risorse ambientali e culturali locali e al rinnovamento e all'espansione dell'attività portuale⁷³. In questo caso si parla esplicitamente di «nuovo modello di sviluppo», più autocentrato su valori e sistemi di relazione locali e meno condizionato in prospettiva da allocazioni di attività e risorse esterne, per definizione meno stabili e ancorate sul territorio.

Riassunto dei progetti: 63 progetti in totale, di cui 16 pubblici e 47 privati, per un totale di 330 miliardi circa; la ricaduta occupazionale diretta prevista è di 600 unità a regime, indotta, di 300 unità a regime.

2.5.1.2 Area livornese

Area di intervento: comuni di Piombino e Collesalveti. Corrisponde sostanzialmente al SEL n. 15 della Regione Toscana, esclusa l'isola di Capraia, e per ciò rappresenta un comprensorio omogeneo di sviluppo locale. La struttura economico-sociale del territorio è caratterizzata dalla presenza attuale e programmata di un vero e proprio sistema logistico portuale e terrestre interprovinciale (porto di Livorno, interporto di Guasticce e areoporto di Pisa), snodo fondamentale dell'Italia centrale. Anche il sistema locale dei servizi di trasporto ha subito e si è dovuto adattare al mutamento di prospettive imposto dalla crisi e ristrutturazione industriale e dalla deindustrializzazione degli anni '80 e '90, mossasi su coordinate prevalentemente esogene. Per quanto riguarda il sistema ambientale, si collega soprattutto ai parchi marini (Gorgona).

Soggetti promotori e coinvolti: Provincia e Comune di Livorno, Comune di Collesalveti. I soggetti coinvolti sono sia enti pubblici (autorità portuale, camera di commercio) che società a partecipazione pubblica (come quella aereoportuale pisana). Società cooperative e private sono interessate a specifiche azioni progettuali, direttamente o tramite le rappresentanze. Le parti sociali sono a tutti gli effetti sottoscrittori dei protocolli del patto territoriale.

73. In questo contesto rientra anche la bonifica delle aree industriali inquinate e dismesse, soprattutto a Piombino (ma lo stesso vale anche a Livorno).

Obiettivi generali: oltre a utilizzare come volano dello sviluppo locale il sistema logistico dei trasporti dell'area livornese, sia sul versante della promozione turistica che su quello della spinta verso un decentramento delle piccole e medie imprese industriali e terziarie, si punta al rafforzamento delle componenti endogene dello sviluppo livornese, valorizzando anche il patrimonio ambientale e storico urbano. L'obiettivo dichiarato è la contestualizzazione territoriale delle coordinate dello sviluppo locale, attraverso questo ruolo di intermediazione con la realtà regionale, nazionale e internazionale, puntando anche in questo caso ad un «nuovo modello di sviluppo».

Riassunto dei progetti: 29 progetti in totale, di cui 2 pubblici e 27 privati, per circa 265 miliardi; la ricaduta occupazionale diretta prevista è di 491 unità a regime.

2.5.1.3 Maremma grossetana

Area di intervento: corrisponde alla provincia di Grosseto, coinvolta in due sotto-sistemi di riferimento usati per le politiche comunitarie: quello a declino industriale (comuni di Follonica, Gavorrano, Massa M., Montieri, Monterotondo e Scarlino); quello interessato a processi di diversificazione delle attività rurali vulnerabili (comuni di Arcidosso, Campagnatico, Capalbio, Castel del Piano, Castiglione della Pescaia, Cinigiano, Civitella Paganico, Grosseto, Isola del Giglio, Magliano, Manciano, Monte Argentario, Orbetello, Pitigliano, Roccalbegna, Roccastrada, S.Fiora, Seggiano, Semproniano e Sorano). Questa area è compresa nei SEL n. 29 (Amiata grossetana), n. 30 (area grossetana) e n. 31 (Albegna-Fiora), in maniera non corrispondente alla ripartizione degli interventi comunitari che ne caratterizzano le principali tipologie sociali. Pertanto, rispetto agli altri patti territoriali si presenta come meno omogeneo, benché poi in realtà gli interventi previsti siano concentrati sulla costa e nella Maremma grossetana⁷⁴.

Soggetti promotori e coinvolti: Provincia di Grosseto e i Comuni relativi, Comunità montana, Camera di commercio, consorzi, parti sociali, raccordate attorno una società mista ad hoc. All'amministrazione provinciale è affidata la responsabilità del patto.

Obiettivi generali: tenendo conto delle vocazioni economiche del territorio

74. Tant'è vero che l'area amiatina poi è ricompresa in un altro patto territoriale, interregionale e interprovinciale, quello della Valdichiana-Amiata-Trasimeno-Orvietano, successivo all'avvio di questa ricerca e perciò non analizzato.

(settore primario, soprattutto agricoltura e allevamento, forestazione e in parte pesca; settore terziario, soprattutto turismo), preminenti dopo la crisi dell'industria costiera e del settore estrattivo interno e amiatino, l'obiettivo prioritario è specializzare e qualificare vettori locali di sviluppo endogeno in un contesto che vorrebbe affrancarsi dalla perifericità che lo ha sempre contraddistinto dal resto della regione. Questi obiettivi sono: la «filiera agro-alimentare», la «filiera ambiente» (sistema di parchi e aree protette maremmane), la «filiera turismo» (balneare e ambientale), la «filiera cavallo» (sia in rapporto all'allevamento che all'agriturismo); la «filiera manifatturiera» (reindustrializzazione leggera ad alta specializzazione tecnologica); la «filiera artigianato» (valorizzazione di tradizioni e prodotti tipici delle lavorazioni locali).

Riassunto dei progetti: 81 progetti in totale, di cui 21 pubblici e 60 privati, per circa 439 miliardi; la ricaduta occupazionale diretta prevista è di 1.070 unità a regime e di 1.500 durante la cantierizzazione; la ricaduta occupazionale indotta a regime prevista è di 1.100 unità.

2.5.1.4 Massa-Carrara

Area di intervento: corrisponde alla provincia di Massa-Carrara. La situazione è caratterizzata dalla compresenza peculiare di diversi contesti economico-sociali e territoriali-ambientali. Un entroterra montano caratterizzato prevalentemente dall'industria estrattiva (settore marmifero, con lavorazioni anche in piano) e dal turismo di montagna, comunque con livelli di benessere inferiori alla media regionale. Una costa insieme coinvolta nel turismo balneare e nella crisi della industrializzazione chimica e metalmeccanica, di origine recente e esterna, vero e proprio esempio di declino industriale. Il settore primario mantiene una sua vitalità e diversificazione. La zona corrisponde ai SEL n. 1 (Lunigiana) e n. 2 (Massa-Carrara), presentando un'articolazione interna omogenea nella diversità.

Soggetti promotori e coinvolti: la Provincia di Massa-Carrara e i Comuni relativi, la Comunità montana della Lunigiana, la Camera di commercio di Massa-Carrara, il consorzio della Zona Industriale Apuana (individuato come soggetto responsabile), le parti sociali.

Obiettivi generali: tenendo conto della crisi verticale dell'identità produttiva industriale costiera (non di quella terziario-turistica, comunque da riqualificare) e della tradizionale fragilità della monocultura marmifera dell'interno, l'obiettivo perseguito è quello di ripensare il modello di sviluppo locale, puntando alla valorizzazione delle risorse endogene e dell'imprenditoria locale.

Le direttrici principali sono: la riqualificazione del settore turistico, sulla costa come nell'interno, valorizzando le risorse ambientali; il sostegno al settore lapideo-marmifero, tradizionale e storica filiera produttiva della zona, unica a livello mondiale; la reindustrializzazione attraverso la promozione delle piccole e medie imprese e dell'artigianato; l'adeguamento delle infrastrutture portuali, sia commerciali che turistiche.

Riassunto dei progetti: 47 progetti in totale, di cui 7 pubblici e 40 privati, per circa 183 miliardi; la ricaduta occupazionale diretta prevista a regime è di 485 unità, e in fase di cantierizzazione è di 201 unità; quella indotta a regime è di 410 unità.

2.5.2 Valutazione ambientale dei Patti territoriali⁷⁵

L'analisi del rapporto fra azioni previste nei Patti territoriali e ambiente è finalizzata all'individuazione delle interazioni e retroazioni (certe o probabili) tra le azioni causali elementari di progetto (attività in fase di costruzione e di esercizio) e le componenti e i fattori ambientali che caratterizzano l'ambiente in cui il progetto si deve inserire. Per effettuare questa analisi si è utilizzato il metodo delle matrici-componenti, costituite da tabelle a doppia entrata, nelle quali sulle righe vengono riportate le componenti e i fattori ambientali implicati, mentre sulle colonne sono contenute le azioni elementari in cui è scomposta l'attività di progetto⁷⁶.

All'incrocio delle righe con le colonne si configurano gli impatti potenziali. Quando l'impatto viene ritenuto possibile la corrispondente casella viene segnata con un simbolo grafico (x). A seguito dell'individuazione di tutti gli impatti potenziali, si approfondisce l'analisi delle caratteristiche degli impatti: le caselle corrispondenti della matrice in questa fase vengono segnate con

75. Questa parte analitica di sintesi, dal punto di vista dei contenuti tecnici e della rappresentazione grafica degli impatti ambientali dei progetti e delle azioni ipotizzate nei patti territoriali, è stata redatta da Maria Emanuela Minunni, la ricercatrice che ha svolto l'indagine per valutare dal punto di vista ambientale l'impatto dei patti territoriali in Toscana, ed è presentata in appendice allegata con supporto informatico (floppy disk), in collaborazione con Orsola Bolognani e sotto la supervisione di Dario Franchini dell'Istituto di ricerche Ambiente Italia. Si tenga conto che la valutazione è stata fatta sulla base dei progetti di azioni presentati a partire dalla metà degli anni '90 e dei patti sottoscritti fra il 1996 e il 1997; non tiene perciò conto degli interventi di valutazione delle autorità bancarie in merito alla finanziabilità dei progetti e delle eventuali modifiche apportate prima in sede CNEL o poi governativa. Essendo il lavoro analitico lungo e complesso abbiamo preferito non rinviarlo alla conclusione del processo decisionale.

76. In generale, A.Zeppetella, M.Bresso, G.Gamba, *Valutazione ambientale e processi di decisione*, Roma, NIS, 1992. Approfondimenti metodologici si trovano nell'appendice informatica nella quale è riportata per intero la ricerca di Maria Emanuela Minunni.

i simboli grafici riportati nella tabella seguente, che indicano la presenza di un impatto positivo o negativo, la sua intensità (lieve, rilevante o molto rilevante) e il suo effetto nel tempo (reversibilità a breve o lungo termine o irreversibilità). Al fine di rendere più leggibile l'intensità degli impatti, i simboli grafici vengono sostituiti da un punteggio numerico, di segno negativo in caso di impatto negativo e di segno positivo in caso di impatto positivo, attribuito secondo i criteri riportati nella tabella che segue.

	Breve termine Reversibile	Lungo termine Reversibile	Irreversibile
Impatto negativo:			
Molto rilevante	□□□	⊗⊗⊗	■ ■ ■
Rilevante	□□	⊗⊗	■ ■
Lieve	□	⊗	■
Impatto positivo:			
Lieve	○	⊙	●
Rilevante	○○	⊙⊙	● ●
Molto rilevante	○○○	⊙⊙⊙	● ● ●

Seguendo dunque il metodo sopra illustrato e approfondito e dettagliato in altra sede (floppy disk), una volta considerate le componenti ambientali significative e rilevanti per il contesto delle aree coinvolte nei patti territoriali, si riportano qui di seguito le matrici d'impatto dei progetti presentati nell'ambito della loro potenziale attuazione (in base allo stato progettuale). Per ciascun progetto presentato nell'ambito dei patti territoriali, qui di seguito viene indicata dunque la sintesi dei risultati valutativi.

2.5.2.1 Piombino-Val di Cornia

Nel patto territoriale sono individuate le seguenti tipologie di intervento, come obiettivi specifici da perseguire.

Potenziamento strutture

- il potenziamento delle strutture a servizio della nautica da diporto, con la realizzazione del previsto porto turistico di Salivoli;
- la realizzazione del porto commerciale di Piombino
- il completamento delle infrastrutture viarie, con il potenziamento, non solo estivo, dei collegamenti ferroviari, la qualificazione delle dotazioni e dei servizi del porto, l'incremento e la qualificazione degli approdi turistici;

- con riferimento diretto all'ambito portuale, la razionalizzazione della circolazione e la sosta dei veicoli nonché quella relativa al collegamento ferroviario diretto con le banchine del porto (gli obiettivi assunti mirano ad incrementare le possibilità di attracco con la previsione di una nuova banchina nel fronte mare del Piazzale Magona ed il prolungamento della diga foranea del porto);
- il miglioramento della viabilità di accesso e la creazione di ampi e funzionali spazi di sosta e servizio, con la previsione della realizzazione di strutture turistico-ricettive.

Settore turistico, beni culturali

Realizzazione del sistema dei Parchi Culturali ed Ambientali della Val di Cornia; approdi minori nei vari canali e fossi del territorio e la realizzazione di attività alberghiere ed extra-alberghiere, di ristorazione ed attrezzature complementari al turismo; lo sviluppo del settore termale a Venturina, iniziative per lo svago e l'intrattenimento, oltre alla istituzione di una rete di relazioni e collegamenti con i maggiori centri culturali della Toscana.

Settore ambiente

Interventi sulla depurazione delle acque, controllo degli scarichi, difesa dalle erosioni, ampliamento delle pinete e difesa dei boschi ecc.; opere di assetto idraulico, valorizzazione dei fiumi ed uso corretto delle risorse idriche; manutenzione e valorizzazione delle aree a parco, delle oasi naturalistiche e delle aree protette, controllo dell'inquinamento, razionalizzazione della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Settore agricolo

Realizzazione del Progetto di zonizzazione vitivinicola in Val di Cornia e di caratterizzazione del territorio mediante l'individuazione di unità di paesaggio, la normalizzazione dei vigneti pilota, la microvinificazione ecc.

Rafforzamento della piccola e media impresa

Realizzazione di nuove piccole e medie imprese.

La rappresentazione grafica sintetica di questi impatti è quella riportata alla Tabella 1, alla fine del presente capitolo.

2.5.2.2 Area livornese

Nel patto territoriale sono individuate le seguenti tipologie di intervento, come obiettivi specifici da perseguire.

Comparto I: la logistica del trasporto merci e zona franca (sistema integrato di trasporti).

Comparto 2: insediamenti di piccole e medie imprese

- a) messa in funzione della attività molitoria già avviata dalla ex-Casillo Silos;
- b) reindustrializzazione delle aree portuali;
- c) interventi di industrializzazione nella piana di Guasticce.

Comparto Porta a terra:

- a) completamento palazzo dello sport;
- b) realizzazione struttura commerciale;
- c) costruzione centro commerciale (COOP Toscana-Lazio);
- d) urbanizzazioni primarie;
- e) recupero e riqualificazione del forte S. Pietro di Alcantara.

Comparto Porta a mare: porto passeggeri.

Comparto La Cittadella-Palazzetto:

- a) complesso ricettivo commerciale (Collesalveti);
- b) zona franca-interventi logistici;
- c) spostamento del cantiere navale F.lli Orlando S.C.R.L.

La rappresentazione grafica sintetica di questi impatti è quella riportata alla Tabella 2.

2.5.2.3 Maremma grossetana

Nel patto territoriale sono individuate le seguenti tipologie di intervento, come obiettivi specifici da perseguire.

Settore turismo: gran parte degli interventi riguardano la ristrutturazione di strutture ricettive (Gavorrano, Follonica, S.Fiora, Grosseto, Manciano, Montemerano, Massa M., Monterotondo, Civitella Paganico, Magliano in Toscana, Marina di Grosseto, Roccalbenga, Saturnia, Sorano, Orbetello), gli impianti sportivi, il turismo equestre (Cinigiano), il recupero delle aree ex minerarie, la commercializzazione di prodotti tipici associata al turismo, lo sfruttamento di stabilimenti termali (S. Fiora), la realizzazione di un porto (Marina di Grosseto), la realizzazione di un pontone (Scarlino).

Settore agroalimentare: gli interventi riguardano l'acquisto e l'ampliamento, ad esempio, di un oleificio (Magliano in Toscana, Semproniano) con realizzazione di un frantoio biologico (Castel del Piano), l'ammodernamento (S. Fiora) o la costituzione ex novo di stabilimenti per la produzione (Manciano, Grosseto), per esempio, di sughi pronti (Albinia). La realizzazione di impianti zootecnici (Semproniano), avicoli (Arcidosso, S. Fiora). La realizzazione e commercializzazione di prodotti tipici (Manciano, Grosseto).

Inoltre, troviamo la realizzazione di un laboratorio di qualità per analisi agroalimentari (provincia di Grosseto).

Settore ambiente: gli interventi riguardano il riciclaggio e lo smaltimento di rifiuti (Grosseto), lo stoccaggio di rifiuti speciali (Albinia), la sistemazione ed il ripristino ambientale (S. Fiora), il vivaismo (Grosseto). Accanto a questo la realizzazione di un polo tecnologico ambientale (provincia di Grosseto) e servizi ambientali per la consulenza legislativa di beni ambientali (Grosseto).

Settore manifatturiero: gli interventi riguardano la innovazione di cicli produttivi, la lavorazione computerizzata di vari prodotti tra cui i marmi (Grosseto), l'ammodernamento delle strutture (Grosseto, Roccastrada, Civitella Paganico, S. Fiora).

Settore artigianato: gli interventi riguardano l'ampliamento di una azienda per prodotti di filati (Sorano) e la realizzazione di aree attrezzate (Follonica).

Settore servizi: gli interventi riguardano l'ampliamento dei mezzi di trasporto per la movimentazione (Sorano) e la realizzazione di un'area di parcheggio (Sorano).

Infrastrutture: interventi sulla rete museale e sulla ricettività rurale (Massa Marittima), sul restauro (Magliano in Toscana, Isola del Giglio), la realizzazione di aree espositive (Pitigliano), di un idroscalo (Orbetello) e l'adeguamento funzionale dell'ex casello (Follonica).

Poli: gli interventi riguardano l'istituzione di centri di eccellenza per il cavallo (provincia di Grosseto), di un polo fieristico (Grosseto), un parco per la civiltà etrusca (provincia di Grosseto), un parco minerario (Montieri, Massa Marittima e Gavorrano).

La rappresentazione grafica sintetica di questi impatti è quella riportata alla Tabella 3.

2.5.2.4 Massa-Carrara

Nel patto territoriale sono individuate le seguenti tipologie di intervento, come obiettivi specifici da perseguire.

- a) Reindustrializzazione aree dismesse e potenziamento del sistema locale di piccola e media impresa; miglioramento ambientale e razionalizzazione produttiva del sistema lapideo.
- b) Diversificazione produttiva dell'area della Lunigiana.
- c) Valorizzazione del sistema forestale e dei prodotti tipici lunigianesi.
- d) Implementazione e diversificazione dell'offerta turistica costiera e sua

integrazione con nuove opportunità attrattive nell'entroterra lunigianese.

e) Valorizzazione dell'offerta termale provinciale.

In particolare si riportano le 14 azioni, in elenco:

1. realizzazione del tratto ferroviario interessante l'area portuale di Marina di Carrara per il completamento ed il collegamento tra la stazione di Massa Z.I.A. ed il porto di Marina di Carrara;
2. completamento dell'Area Retroportuale Apuana (A.RE.A) di Marina di Carrara;
3. reindustrializzazione dell'Area Farmoplant ex Resine in comune di Massa;
4. reindustrializzazione dell'Area ex Italiana Coke in comune di Carrara;
5. urbanizzazione e bonifica nell'Area di Boceda in comune di Mulazzo;
6. reindustrializzazione dell'Area ex Signani in comune di Aulla;
7. filiera del Bosco lunigianese;
8. centro espositivo multifunzionale per la valorizzazione del prodotto tipico della Lunigiana;
9. realizzazione del parco ludico espositivo (Fantalandia) in comune di Tresana, primo lotto funzionale;
10. progetto di valorizzazione e rilancio della S.p.A. Alfredo Bonini-Terme sorgenti S. Carlo in comune di Massa;
11. progetto di rilancio della S.p.A. G.A.T.T.- Terme di Equi in comune di Fivizzano;
12. porto Canale di Montignoso;
13. centro F.I.T. di Comano;
14. mercato del Cavallo e della Zootecnica dell'Appennino.

La rappresentazione grafica sintetica di questi impatti è quella riportata alla Tabella 4.

2.5.3 Il rapporto fra Patti territoriali e Agenda XXI

Riteniamo che una messa a punto di questo tema sia utile per comprendere come il PRS, rispetto, ad esempio, alla delibera CIPE 1993, presenti insieme elementi innovativi nella concezione relazionale-territoriale della problematica ambientale e ritardi rispetto alla conseguente trasversalità di questa impostazione, soprattutto dal punto di vista degli strumenti di governo e di amministrazione. L'esempio dei Patti territoriali già stipulati e in corso di applicazione nella nostra regione è significativo. Al di là del grado di sostenibilità ambientale che è possibile riscontrare in essi, quello che manca nella

concertazione che li ha prodotti è un procedimento partecipativo-valutativo come quello richiamato in precedenza (vedi 2.3) e che è il riferimento fondamentale, invece, per la costruzione di un'Agenda XXI; in cui cioè partecipazione e conoscenza vengano concepite come momenti centrali di apprendimento sociale rispetto ai principi di responsabilità e di precauzionalità. Inoltre, nei patti territoriali toscani sembra mancare una saldatura sistematica con principi e obiettivi del PRS, se escludiamo quello del perseguimento dell'occupazione; la trasmissione dal basso verso l'alto non segue gli stessi canali e rischia di non incontrarsi (o di incontrarsi surrettiziamente) con la trasmissione dall'alto verso il basso, soprattutto perché i processi decisionali non presentano conformità procedurali e temporali. Questo è un problema sia per il PRS ma anche per la programmazione negoziata decentrata. In altri termini, i livelli di concertazione della regolazione sociale rischiano di non dialogare fra loro o di dialogare ex post in maniera forzata.

Sia l'Agenda XXI locale che il patto territoriale (se lo consideriamo nella sua processualità adattiva nel tempo), invece, possono essere definiti ambedue come accordi promossi da enti locali, parti sociali o da altri soggetti, pubblici o privati, relativi all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Garantire l'eco-sostenibilità dello sviluppo locale costituisce il movente fondamentale per l'elaborazione di un'Agenda XXI, ma viene individuato anche come uno degli elementi che possono caratterizzare il patto territoriale. Oltre a questa premessa di contesto, un ulteriore elemento di forte analogia tra i due strumenti pianificatori è l'importanza attribuita alla concertazione tra le parti sociali nelle procedure di attivazione e di definizione degli obiettivi da perseguire. In entrambi gli strumenti, stabilire un dialogo con la comunità (nella sua accezione più ampia possibile, prima indicata), con lo scopo di determinare forme di stretta collaborazione, concertazione e consenso, è infatti ritenuto un requisito essenziale del processo di elaborazione. E' evidente che quello che abbiamo richiamato come prerequisito della programmazione di uno sviluppo locale sostenibile -la *enlarged governance*- deve sostituire la *corporate governance* che ancora sostiene invece il quadro di riferimento per questi processi negoziali decentrati. Oltretutto l'inserimento del patto territoriale nel contesto più ampio di una Agenda XXI contribuirebbe a garantire uno degli elementi fondamentali per l'implementazione dell'Agenda XXI stessa: la prospettiva globale. Al fine di non creare un programma di sostenibilità locale a spese dell'insostenibilità altrui è infatti fondamentale confron-

tarsi con un'ottica più vasta, anche a partire dall'ambito provinciale e regionale. Questo tipo di prospettiva è ad esempio la sfida che i PIR sperimentali sulle Agende XXI locali si trovano di fronte.

Quello che segue può essere uno schema di approssimazione fra patto territoriale e Agenda XXI.

Premesse di principio

1. La sostenibilità ambientale è oggi diventata parametro per giudicare la qualità dei progetti finanziabili con risorse pubbliche (es. riforma dei fondi strutturali, riforma procedure selezione progetti nelle aree depresse).
2. Lo sviluppo locale e la concertazione sociale ed istituzionale sono tra i principi fondanti dello sviluppo sostenibile (Risoluzione di Goteborg delle Regioni d'Europa, Agenda XXI).
3. E' assente nelle procedure di programmazione negoziata una figura in grado di svolgere la selezione tecnica dei progetti secondo indici di sostenibilità ambientale, non assolvendo a tale compito il responsabile del patto territoriale ma neppure le banche ex legge 488/1992.
4. La riforma della programmazione negoziata assegna alla Regione un compito di coordinamento ed indirizzo dei diversi accordi e patti locali nel quadro dell'intesa istituzionale di programma.
5. La proposta di PRS 1998-2000 per la Toscana assegna un ruolo rilevante alla programmazione dal basso in chiave di sostenibilità, prevedendo PIR per fornire gli indirizzi regionali alle Agende XXI locali.

Schema istituzionale per un Patto territoriale per lo sviluppo sostenibile

1. *Regione*: intesa istituzionale di programma \diamond PIR Agenda XXI : indirizzi per le Agende XXI locali che potrebbero diventare guide per lo sviluppo sostenibile locale attuate con patti territoriali o programmi locali di sviluppo.
2. *Concertazione Locale*: patti territoriali e programmi locali di sviluppo (PLS) in chiave di sostenibilità costruiti secondo gli indirizzi del PIR Agenda XXI.
3. *Organizzazione istruttoria Patti e PLS*: costituzione di un coordinamento tra il responsabile del patto, le banche che fanno la selezione tecnico economica ed un'autorità locale per lo sviluppo sostenibile.
4. *Ruolo dell'Authority locale*: valutazione dei progetti da inserire nei Patti

o PLS secondo gli indici di sostenibilità e le linee guida del PIR e dell'Agenda XXI locale.

5. *Composizione Authority*: costituita con accordo di programma o convenzione ex art. 5.6 L.R. 66/1995 (istituzione ARPAT) tra tutti i soggetti del patto e ARPAT con il supporto tecnico (da valutare caso per caso) degli esperti dei settori ambientali degli enti locali nonché del Dipartimento Sviluppo economico della Regione Toscana.
6. *Forum Agenda XXI*: costituzione di un Forum che dovrebbe partecipare con funzione consultiva alla redazione dell'Agenda XXI locale e dei Patti o PLS. Al Forum dovrebbero partecipare oltre ai soggetti del patto territoriale anche le associazioni ambientaliste ed altri organismi dell'associazionismo locale e della partecipazione (comitati, circoscrizioni territoriali, "terzo settore", consumatori ecc.).

Tab. 1 Pressione esercitata dai progetti del Patto sul territorio dell'Area Val di Cornia rispetto ai diversi indicatori di pressione

Progetto	Pressioni rilevate										Pressioni stimate						
	Popo- lazione	Inurba- mento	Pressio- ne turi- stica	Sup. imper- meabi- lizzata	Abita- zioni	Indice di affolla- mento	Super- ficie percor- sa da inci- ndi	Produ- zione pro- capite di rifiuti	Varia- zione super- ficie a agricola	Varia- zione super- ficie a boschi	Industrie poten- zialm. a rischio	Fabbis- ogno idrico	Abitanti equiva- lenti	Azoto rilasciato ai corpi idrici	Fosforo rilasciato ai corpi idrici	Carico di diserban- ti	
Potenzia- mento strut- ture	□□	☒	□□	☒☒	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□	■	■	■	■	-
Settore turi- stico, beni culturali	□□	□	□□	■	■	☒☒	■	■	□	□	■	□	■	■	■	■	-
Settore ambiente	□□	□□	□□	⊙⊙	■	☒	⊙	⊙⊙	□	□	○	○	⊙⊙	⊙⊙	⊙⊙	⊙⊙	⊙⊙
Settore agricolo	□□	☒	□	○	■	☒☒	■	■	○○	□	-	□□	■	■	■	■	■
Rafforza- mento della piccola e media impresa	□□	□□ □	-	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□□	■	■	■	■	-

Tab. 2 Pressione esercitata dai progetti del Patto sul territorio dell'Area Livornese rispetto ai diversi indicatori di pressione

Progetto	Pressioni rilevate								Pressioni stimate							
	Popolazione	Inurbamento	Pressione turistica	Sup. impermeabilizzata	Abitazioni	Indice di affollamento	Superficie percorsa da incendi	Produzione pro-capite di rifiuti	Variazione superficie agricola	Variazione superficie a boschi	Industrie potenzialm. a rischio	Fabbisogno idrico	Abitanti equivalenti	Azoto rilasciato ai corpi idrici	Fosforo rilasciato ai corpi idrici	Carico di diserbanti
Comparto 1- la logistica del trasporto merci e zona franca	□□	☒	-	☒☒	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□	■	■	■	-
Comparto 2- Insediamenti PMI	□□	□□ □	□	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□□	■	■	■	-
Comparto Porta a terra	□□	□□ □	□	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□□	■	■	■	-
Comparto: Porta a mare	□□	☒	□□ □	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□□	■	■	■	-
Comparto: La cittadella Palaz-zetto	□□	□□ □	□	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□□	■	■	■	-

Tab. 3 Pressione esercitata dai progetti del Patto sul territorio della provincia di Grosseto rispetto ai diversi indicatori di pressione

Progetto	Pressioni rilevate							Pressioni stimate								
	Popolazione	Inurbamento	Pressione turistica	Sup. impermeabilizzata	Abitazioni	Indice di affollamento	Superficie percorsa da incendi	Produzione pro-capite di rifiuti	Variazione superficie agricola	Variazione superficie a boschi	Industrie potenzialm. a rischio	Fabbisogno idrico	Abitanti equivalenti	Azoto rilasciato ai corpi idrici	Fosforo rilasciato ai corpi idrici	Carico di diserbanti
Settore turismo	□□	☒☒	□□	☒	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□	■	■	■	■
Settore agroalimentare	□□	☒☒	□□	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	■	■	■	■	■
Settore ambiente	□□	□□	□	□	■	☒	■	■	☉☉	□	-	■	■	■	■	■
Settore manifatturiero	-	-	-	■	■	-	-	☉	□	-	-	☉	☉	☉	☉	■
Settore artigianato	□	☒	-	☒	☒	☒	-	■	□	□	■	■	■	■	■	-
Settore servizi	-	□	-	☒☒	□	☒	-	■	■	■	-	-	-	-	-	■
Infrastrutture	□	□	□□	☒☒	□	□	-	■	■	■	■	■	■	■	■	-
Poli	□□	■	■	■	□	☒	■	■	☐☐☐	□	■	☐☐	■	■	■	-

Tab. 4 Pressione esercitata dai progetti del Patto sul territorio dell'Area di Massa rispetto ai diversi indicatori di pressione

Progetto	Pressioni rilevate										Pressioni stimate					
	Popolazione	Inurbamento	Pressione turistica	Sup. impermeabilizzata	Abitazioni	Indice di affollamento	Superficie percorsa da incendi	Produzione pro-capite di rifiuti	Variazione superficie agricola	Variazione superficie a boschi	Industrie potenzialm. a rischio	Fabbisogno idrico	Abitanti equivalenti	Azoto rilasciato ai corpi idrici	Fosforo rilasciato ai corpi idrici	Carico di diserbanti
1) Reind.	□□	☒☒	-	☒☒	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□	■	■	■	-
2) Divers.	□□	☒☒	□□	■	■	☒☒	■	■	□□	□□	■	□□	■	■	■	-
3) Valoriz.	□□	□□	□□	□	■	☒	■	■	□	□	-	□□	■	■	■	■
4) Implem.	■	☒☒	□□ □	■	■	☒☒	■	■	□□	□	■	□□	■	■	■	■
5) Potenz.	□□	☒	☒	■	□	☒	■	■	□	□	■	□□	■	■	■	-

3 LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA. DISCIPLINA GIURIDICA-STATO ATTUATIVO: LO SVILUPPO LOCALE SOSTENIBILE

Marco Grondacci

3.1 Il quadro generale normativo

La Programmazione Negoziata è definita dalla legge collegata alla Finanziaria del 1997 (che ha abrogato le definizioni di programmazione negoziata e relativi strumenti stabilite dalla legge 104/1995 e 341/1995) come la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

Dopo le nuove definizioni della legge collegata alla Finanziaria (integrate dalle disposizioni della nuova delibera CIPE 21/3/1997 registrata dalla Corte dei Conti il 23/4/1997 e pubblicata in G.U. 105/1997), per le politiche nelle aree depresse esistono i seguenti strumenti di programmazione negoziata: Intesa Istituzionale di Programma, Accordo di Programma Quadro, Contratto di Programma, Patto Territoriale, Contratto d'Area.

Sotto il profilo generale la nuova delibera CIPE fissa i seguenti caratteri generali degli strumenti di programmazione negoziata:

- applicazione su tutto il territorio nazionale con l'unico vincolo, se si vogliono utilizzare finanziamenti pubblici, di restringerne l'utilizzo per le aree depresse;
- attivazione in via amministrativa di nuove tipologie negoziali;
- agevolazione della concertazione sociale attraverso la funzione istruttoria e di supporto tecnico del CNEL;
- sviluppo delle aree interessate in coerenza con l'ecosostenibilità (su tale punto si tornerà in sede di commento finale nel presente capitolo);
- sviluppo territoriale perseguito attraverso la cooperazione tra Governo e Regioni al fine di consentire che le politiche di intervento di tutti i soggetti pubblici o privati siano orientate ad attuare interventi complessi attraverso strumenti negoziali (mirati a seconda dei soggetti interessati e delle dimensioni e caratteristiche delle aree territoriali), al fine di realizzare quello sviluppo integrato locale di cui si parla a livello delle nuove politiche UE di coe-

sione economica-sociale (si veda l'Appendice 1);

- collegamento agli strumenti di programmazione negoziata di protocolli d'intesa con i soggetti istituzionalmente competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica diretti ad assicurare, in termini di cooperazione operativa, l'efficacia delle azioni connesse alla realizzazione degli obiettivi.

La delibera del 21/3/1997 è emanata nell'ambito dei nuovi indirizzi della legge 59/1997 sulla delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali in materia:

- di cura degli interessi e promozione dello sviluppo regionale e delle rispettive comunità locali;
- di coordinamento in sede regionale delle procedure e degli strumenti di raccordo e di cooperazione strutturale e funzionale, per consentire la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, regione e amministrazione centrale;
- di disciplina delle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese, le politiche regionali strutturali e di coesione dell'UE nonché gli interventi nelle aree depresse. Si veda il D.lgs. 31/3/1998 n. 123 art. 6 (procedura negoziale per gli incentivi pubblici) che dovrà essere a sua volta attuato con regolamenti ex art. 20 legge 59/1997.

Il riferimento alla legge 59 del 1997 è comunque puramente indicativo, visto che su tutti e tre i punti sopra elencati dovranno intervenire appositi Decreti Legislativi del Governo di riordino delle funzioni e di elencazione delle procedure sottoposte a delegificazione.

Relativamente alla ripartizione dei finanziamenti tra aree interessate ai patti o ai contratti sarà il CIPE a deliberare secondo quanto indicato dai commi 207 e 208 dell'art. 2 collegato alla Finanziaria. In particolare, secondo il comma 208, il CIPE, nel rispetto degli indirizzi concordati con l'UE, con deliberazione adottata su proposta del Ministro del Bilancio (e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti):

- individua quali sono le aree situate nel territorio, di cui all'obiettivo 1 regol. CEE 2052/1988, interessate dai Contratti d'Area o dai Patti Territoriali, nelle quali sono concesse agevolazioni fiscali dirette ad attrarre investimenti in attività produttive e a favorire lo sviluppo delle stesse attività;
- previene squilibri settoriali: devono essere anche individuate quali sono le attività produttive incentivabili nonché la quantificazione delle agevolazioni che, in ogni caso, non dovranno superare il 50% della misura prevista ai fini

delle imposte sui redditi;

- individua l'autorità competente al monitoraggio delle attività stesse in relazione all'istruttoria tecnico economica sulla finalità degli investimenti.

Secondo la nuova delibera CIPE 21/3/1997 spetterà al CIPE determinare le quote da riservare ai diversi istituti della Programmazione Negoziata (Contratti di Programma, Patti Territoriali, Contratti d'Area), in coerenza con il comma 207 dell'art. 2 della legge 662/1996. La Cassa Depositi e Prestiti invierà al CIPE una relazione semestrale sullo stato di utilizzazione delle risorse assegnate.

Con D.lgs. 173/1998 sul contenimento dei costi produttivi e sul rafforzamento delle strutture delle imprese agricole si è prevista l'estensione degli strumenti di programmazione negoziata all'agricoltura.

3.2 Gli strumenti della programmazione negoziata

3.2.1 Intesa istituzionale di Programma

E' l'accordo tra Amministrazioni, centrali e regionali, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. Le Intese sono approvate con delibera CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni su proposta del Ministro del Bilancio.

La delibera CIPE 21/3/1997 in attuazione della legge 662/1996 (collegata alla Finanziaria) ha fornito una disciplina puntale dell'Intesa Istituzionale. In particolare, L'Intesa può essere considerata come il momento di raccordo delle varie tipologie negoziali poste in essere in ambito regionale.

L'Intesa diventa una ordinaria modalità di funzionamento del rapporto tra Governo e Regioni per favorire lo sviluppo regionale nel quadro della riforma federalista dello stato.

L'oggetto dell'Intesa è un Piano Pluriennale (triennale) di interventi funzionalmente collegati.

La procedura per attuare L'Intesa è la seguente:

- ricognizione degli interventi e delle risorse finanziarie a livello di bilancio statale, regionale, enti pubblici, UE (fondi strutturali) nonché di altre risorse pubbliche e private;
- individuazione degli Accordi di Programma Quadro da stipulare per attua-

re i Programmi di Intervento, che dovranno coinvolgere nel processo di negoziazione gli enti locali e subregionali, gli enti pubblici e ogni altro soggetto pubblico o privato interessato;

- definizione dei criteri, tempi e modi per la sottoscrizione dei singoli accordi di programma, nonché per le modalità periodiche di verifica e di aggiornamento;

- approvazione dell'Intesa da parte del CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni;

- sottoscrizione dell'Intesa e costituzione di un Comitato Istituzionale di gestione (composto da rappresentanti del Governo e della Giunta Regionale) al fine di svolgere le modalità di verifica e aggiornamento. Il Comitato si avvale di un Comitato paritetico di attuazione composto dai rappresentanti delle amministrazioni interessate, secondo le modalità dettate nell'intesa medesima.

3.2.2 Accordo di Programma Quadro

E' l'Accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi che stipulano l'Intesa di Programma in attuazione della stessa, al fine di definire un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'Accordo di Programma Quadro indica:

1. le attività e gli interventi da realizzare con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali;
2. i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività;
3. gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 legge 142/1990;
4. le eventuali conferenze dei servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'Accordo;
5. gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
6. i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;
7. le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;
8. le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

L'Accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano.

3.2.3 Contratto di Programma

E' il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, una grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese e rappresentanze di un distretto industriale per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. Il Contratto di Programma si può utilizzare su tutto il territorio nazionale, e resta disciplinato dalla delibera CIPE 25/2/1994 che viene solo integrata dalla nuova delibera CIPE del 21/3/1997, con la quale si stabilisce che tra i soggetti che possono stipulare Contratti di Programma vengono inserite anche le rappresentanze dei distretti industriali. Con delibera CIPE del 23/4/1997 sono stati stanziati 1.200 miliardi di lire per i contratti di Programma (ex D.L. sblocca cantieri convertito in legge il 22/5/1997).

Secondo l'art. 25.3 della legge Treu i contratti di programma possono avere ad oggetto anche interventi nel settore turistico.

3.2.4 I Patti Territoriali

3.2.4.1 Evoluzione normativa e stato attuativo

Ai fini dell'attuazione della politica di intervento nelle aree depresse, la legge 341 all'art. 8 introduce l'istituto dei Patti Territoriali. Per aree depresse si intendono quelle ex obiettivi 1,2,5b ex Fondi Strutturali UE, quelle eleggibili sulla base di analoghe caratteristiche, quelle rientranti nella fattispecie art. 92.3 lettera c) Trattato UE: "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

Secondo la legge collegata alla Finanziaria del 1997 (che ha abrogato la definizione data dalla legge 341/1995, che aveva integrato la legge 104/1995) il Patto Territoriale è l'accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati (con i contenuti dell'Accordo di Programma Quadro) relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Non c'è più il riferimento diretto alle aree depresse, così come indicato dalla legge 104/1995: si può quindi pensare che i Patti Territoriali possano essere utilizzati ovunque. Sul punto chiarisce meglio il comma 206 del collegato alla Finanziaria del 1996, che stabilisce il ruolo del CIPE in caso di Patti Territoriali relativi alle aree depresse. Inoltre, il comma 214 stabilisce che le disposizioni sulla programmazione negoziata, nonché quelle sulla nuova Tremonti, sono attua-

te a valere sulle risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle aree depresse.

In attuazione del suddetto art. 8 legge 341/1995 è stata approvata con delibera CIPE 10/5/1996 la regolamentazione dell'istituto del Patto Territoriale con, in allegato, uno schema di Patto Territoriale. I Patti Territoriali sono promossi da Amministrazioni Locali, CCIAA, anche su iniziativa di operatori economici e rappresentanze sindacali o di categoria, su scala subregionale, vincolando i sottoscrittori al rispetto degli impegni assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza. Tra gli obiettivi del Patto ci sono lo sviluppo integrato del territorio e la valorizzazione delle risorse locali. Il Patto Territoriale deve indicare espressamente il soggetto responsabile del coordinamento degli interventi e della loro diretta gestione complessiva, o di parti del soggetto che può essere costituito da una società eventualmente anche di natura consortile. Il soggetto responsabile deve rispondere alle seguenti caratteristiche:

- rappresentare al proprio interno gli interessi sociali ed economici coinvolti dagli interventi;
- mobilitare risorse professionali organizzative e tecniche che consentano l'espletamento delle funzioni ad esso riconosciute e la valorizzazione delle risorse mobilitate;
- assicurare risorse finanziarie tali da consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contribuzioni nazionale e UE.

Il soggetto responsabile del patto territoriale può avvalersi anche di società di servizi ex legge 95/1995, art. 4.9, che prevede, in relazione ad iniziative ammissibili ai cofinanziamenti UE, la possibilità di ricorrere a società di servizi per il supporto di amministrazioni, di enti pubblici, ivi compresi quelli territoriali e di imprese.

L'amministrazione promotrice o il soggetto responsabile, se istituito, curano la predisposizione della documentazione relativa ai vari interventi costituenti il patto, ivi comprese le proposte di investimenti con le relative analisi di redditività.

Il Patto territoriale deve indicare esplicitamente ed analiticamente, per ciascun intervento previsto, l'entità delle risorse finanziarie necessarie, le fonti di natura pubblica con le norme di riferimento ed il concorso assicurato dal capitale di rischio privato.

Il Patto deve contenere un puntuale quadro previsionale, riguardo sia ai tempi di realizzazione dei progetti e di efficacia del patto stesso, sia ai connessi per-

corsi attuativi, e deve indicare ogni eventuale correlazione con altri strumenti di interventi programmatici, garantendo la coerenza con gli stessi.

Secondo il comma 209 dell'art. 2 del collegato alla Finanziaria 1997 restano in vigore le delibere CIPE di disciplina della programmazione negoziata, salvo delibere modificative da adottarsi dal CIPE. Restano quindi in vigore non solo la delibera appena vista ma anche quelle più recenti di seguito descritte.

Con Delibera CIPE del 12/7/1996 sono stati stanziati i primi 400 miliardi per i Patti che potranno attivare altre risorse a livello locale o di provenienza UE (si parla di altri 400 miliardi attivabili). Tale Delibera stabilisce anche integrazioni (già esaminate relativamente alla regolamentazione dei Patti) a quella del 10/5/1995. In particolare, si stabiliscono criteri per l'approvazione dei Patti da parte del CIPE (tra cui, l'ordine cronologico di ricevimento da parte del Ministero del Bilancio, il tetto di 100 miliardi di risorse pubbliche ed il rispetto della delibera del 10/5/1995). Il Patto deve essere realizzato entro 48 mesi dalla pubblicazione nella G.U. della delibera CIPE che lo approva. La delibera 12/7/1996 stabilisce una procedura per la definizione del Patto:

- trasmissione del patto al CNEL
- acquisizione della disponibilità alla concertazione delle parti sociali, da parte del CNEL
- definizione di un progetto di patto da parte dei promotori con l'assistenza di una società di servizi scelta dal CNEL
- certificazione della concertazione delle parti sociali da parte del CNEL
- trasmissione del patto al Ministero del Bilancio
- approvazione del patto da parte del Ministero del Bilancio
- costituzione del soggetto responsabile del patto da parte dei promotori
- sorveglianza sulla realizzazione del patto da parte di commissione tecnica nominata dal Ministero del Bilancio sulla base di criteri da individuare con apposito D.M. Bilancio, con compiti anche di segnalazione dei presupposti di revoca dei finanziamenti pubblici.

Con ordinanza del 14/11/1997 la Corte dei Conti ha bloccato la delibera CIPE del 12/7/1996, chiedendo alcuni chiarimenti. In particolare sono tre i rilievi della Corte:

- La sorveglianza. La delibera CIPE prevede per ogni Patto l'istituzione di un organismo di controllo composto da cinque esperti esterni e interni all'amministrazione che, per emolumenti e spese di viaggio, dovrebbero avere a disposizione il 5 per mille dell'importo del Patto, cioè ben 500 milioni per

ciascuno dei Patti (attualmente il tetto è di 100). La Corte ha sottolineato l'ingiustificata istituzione generalizzata di organismi collegiali che, come le anzidette commissioni di esperti, svolgono funzioni analoghe a quelle istituzionalmente esercitate da apparati organici e strumentali esistenti nell'ambito dell'amministrazione. Secondo la Corte, presso il Bilancio operano attualmente sia il nucleo ispettivo di valutazione degli investimenti pubblici, sia il nucleo ispettivo ex legge 283/1994, le cui attribuzioni comprendono testualmente anche la verifica dell'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento con finanziamenti pubblici. Non risulta, secondo la Corte, alcuna disposizione che autorizzi ad adottare in favore delle istituende commissioni una misura del compenso e a imputarne il relativo onere sulla finanza del patto territoriale, cioè sul capitale, pubblico e privato, concorrente al finanziamento del medesimo.

- La Corte esprime perplessità sull'art. della delibera CIPE che, nell'escludere il cumulo delle provvidenze dei Patti con altre agevolazioni pubbliche, in realtà lascia spazio a sovrapposizioni con altri stanziamenti previsti dalla legge 549/1995 che ha messo a disposizione i primi 400 miliardi per i patti.

- Infine, la Corte rileva come nella delibera in esame non risulta indicato il fondamento giuridico della prevista fase di concertazione presso il CNEL delle parti interessate per la stipulazione dei patti territoriali, soprattutto per quanto riguarda l'obbligo, imposto ai soggetti promotori del Patto, di definirne i contenuti avvalendosi dei servizi di una società di consulenza tecnica appositamente scelta dal CNEL. Nel caso dei patti il CNEL, da organo consultivo (qual è secondo il nostro ordinamento), diventa strumento operativo dietro la copertura della procedura di concertazione. Mancando al CNEL le strutture per svolgere tale funzione, nella legge finanziaria del 1996 era stato previsto uno stanziamento al fine di assegnare, con gara europea, un incarico di accompagnamento alla concertazione a una società specializzata con un importo di 100 milioni di lire a patto, facendo in tal modo di questa società una privilegiata. La Corte si chiede con che diritto il CNEL imponga ai firmatari dei Patti le società scelte, o perchè le forze locali non possono portare al vaglio del CIPE un Patto già pronto.

Recentemente (14/3/1997) la Corte dei Conti ha registrato la delibera del 12/7/1996 con esclusione del ruolo della società di servizi scelta dal CNEL e dell'intero paragrafo sulla vigilanza da parte del Bilancio e commissione tecnica. La delibera del 12/7/1996 è stata pubblicata sulla G.U. solo il 25/3/1997. Con delibera CIPE del 18/12/1996 sono stati approvati i primi due Patti

Territoriali per Enna (97 miliardi) e Siracusa (49 miliardi), che mobiliteranno risorse per circa 200 miliardi. Ad Enna andranno fondi pubblici per oltre 97 miliardi. A beneficiarne saranno 22 progetti di investimento che ammontano a circa 118 miliardi e che secondo quanto prevede il Patto approvato dal CIPE consentiranno la creazione di 400 nuovi posti di lavoro (a regime 492). Sono 27 i progetti che fanno parte del Patto di Siracusa; gli investimenti presentati superano i 71 miliardi, 49 dei quali saranno a carico dello Stato; l'occupazione preventivata è di circa mille unità (991) e sono previsti circa 380 nuovi posti di lavoro.

Al Ministero del Bilancio dovranno essere consegnati i progetti esecutivi per un ulteriore esame, visto che i due Patti approvati sono stati presentati prima della Delibera CIPE del 10/5/1996 che ha fissato i requisiti dei Patti Territoriali (vedi sopra). Subito dopo verranno assegnati al soggetto responsabile dell'attuazione del Patto i finanziamenti per procedere alla prima erogazione di risorse.

Un caso emblematico delle difficoltà procedurali che stanno incontrando i Patti è proprio quello di Siracusa. Esso venne sottoscritto la prima volta presso il CNEL il 14/3/1995, ma fu necessario riformularlo, perchè alle decisioni del Maggio e del Novembre 1995 il CIPE, come si è visto sopra, fece seguire un'altra delibera, il 12/7/1996. Fu quindi necessaria una seconda sottoscrizione presso il CNEL (il 21/7/1996) prima che il CIPE approvasse il Patto, il 18/12/1996, finanziandolo con circa 49 miliardi. L'iter si è concluso solo nel Giugno 1997 dopo che la Corte dei Conti, in data 22/5/1997, ha provveduto a registrare la delibera del 18/12/1996 pubblicata in G.U. 126/1997. Con la pubblicazione in G.U. la delibera diventa efficace; da quel momento devono passare 60 giorni prima che si possa ottenere il "via libera" del Ministero del Bilancio e i decreti di concessione delle agevolazioni a favore dei singoli.

Alle proposte di Patto pervenute al CIPE entro la data di attivazione della nuova delibera CIPE 21/3/1997 (che descriveremo in seguito) si continuano ad applicare le procedure disciplinate dalle delibere CIPE 10/5/1996 e 12/7/1996 per le parti ammesse alla registrazione della Corte dei Conti, salvo diversa richiesta dei soggetti promotori (punto 6 della delibera CIPE 21/3/1997). Ma, con delibera CIPE 9/7/1998 (G.U. 207/1998), per la parte d'istruttoria non conclusa si anticipano ai 12 patti già approvati dal CIPE (Enna, Siracusa, Benevento, Brindisi, Caserta, Lecce, Madonie, Nuoro, Vibo Valentia, Caltanissetta, Miglio d'oro, Palermo) le norme della delibera

21/3/1997 in materia di istruttorie bancarie (vedi successivamente). Con delibera CIPE 5/8/1998 (G.U. 294/1998) sono state apportate modifiche alle delibere di approvazione dei Patti di Enna, Siracusa, Palermo, Miglio d'oro). All'inizio di maggio 1997 erano già state indette le gare per i patti di Alessandria, Alto Tirreno Cosentino, Cilento centrale, Foggia, Rovigo, Alto Friuli, Lametia (per questo è stata firmata l'intesa tra Sindaci e CNEL a settembre 1997), Matera, Avellino, Cosenza, Messina, con la previsione di poter essere trasmessi al Bilancio entro l'inizio di Luglio 1997. Per questi Patti e per quelli che seguiranno si applicherà la disciplina dettata dalla nuova delibera CIPE del 21/3/1997 in attuazione dei commi 203-209 della 662/1996 (collegato alla finanziaria). Tale delibera disciplinerà anche i Contratti d'Area che tratteremo al paragrafo successivo.

Alla data di Maggio 1997 (dati presentati al Convegno Commissione UE e CNEL di Roma 5-6/5) i Patti avevano coinvolto 374 Comuni del Nord (9,6%), 412 del centro (41%), 1513 del Sud (59%), per un totale nazionale di 2299 Comuni (29,9%).

Secondo il Ministero del Bilancio i Patti presentati sono in totale 111 (al Giugno del 1997), a diversi livelli di attuazione e con una netta prevalenza dei 73 del Sud, contro i 24 del Centro ed i 14 del Nord (fonte: Sole 24 ore del 9/6/1997).

All'inizio di Febbraio 1999 il Tesoro ha approvato le graduatorie per 23 Patti che avranno a disposizione 1.450 miliardi e l'obiettivo di 12.500 posti di lavoro. Per tali patti partiranno i decreti di finanziamento e l'erogazione dei contributi. Si tratta dei Patti di: Cosentino, Rieti, Lametino, Bari, Alto Tirreno Cosentino, Locride, Messina, Sele-Tanagro, Area sud Basilicata, Matera, Castellaneta, Martinafranca, Ferrara, Sistema Murgiano, Taranto, Avellino, Frosinone, Livorno, Alessandria, Rovigo, Massa Carrara, Valdichiana, Cuneese, Piombino Val di Cornia.

L'Unione Europea, attraverso la Commissione, fornirà assistenza tecnica a 80 Patti (di cui 10 italiani). Il contributo comunitario servirà a costituire una segreteria tecnica ed a sostenere le spese di progettazione finanziate con 200.000 ECU (400 milioni) per ogni Patto, una cifra 4 volte superiore ai circa 100 milioni previsti di solito per le questioni tecniche. Per l'Italia i Patti scelti sono: Catania, Alto Belice corleonese, Calatino Sud Simeto, area Nord-Est della provincia di Napoli, l'Agro Nocerino sarnese, il Matese, Oristano, Nord Barese, Sangro Aventino e Appennino Centrale. Si veda la delibera CIPE 9/7/1998 (G.U. 241/1998).

Le Direzioni della Commissione: XVI (Fondi strutturali), V (Lavoro, relazioni industriali, sviluppo), VI (Formazione e comunicazione) hanno costituito una sorta di comitato unitario per i patti territoriali al fine di valutarli quando saranno predisposti.

Dal Convegno sopra citato è emerso come dato unificante delle esperienze dei patti per lo sviluppo e l'occupazione locali quello del partenariato e dell'innovazione. Il patto ideale deve coinvolgere un territorio omogeneo e relativamente ristretto, con 10-15 Comuni, e deve poter beneficiare di una buona intesa fra i soggetti sottoscrittori. Dal punto di vista dell'innovazione gli strumenti sono quelli della formazione professionale, l'ingresso in mercati nuovi o non ancora saturi, le reti di collaborazione fra le imprese. Il compito delle amministrazioni è invece quello di mettere a disposizione centri di ricerca e sviluppo, istituti di insegnamento e formazione, parchi tecnologici, ditte di consulenza.

I Comuni (ANCI) hanno avanzato le seguenti proposte in materia di regolamentazione dei Patti Territoriali:

- stabilire norme per raccordare il percorso amministrativo dei patti sia alla pianificazione urbanistica che al sistema di autorizzazione e controlli dei Comuni;
- creare uno specifico Accordo istituzionale tra ANCI, ABI e Ministero del Tesoro per definire i principi di valutazione, dato che l'affidamento della valutazione dei progetti del Patto al solo sistema bancario crea il rischio di mortificare la ratio dei Patti, rispondendo solo a parametri creditizi;
- i pareri delle Regioni non devono essere vincolanti e devono comunque essere resi entro un termine perentorio;
- prevedere la possibilità per i soggetti del Patto di assumere i servizi di progettazione anche direttamente sul mercato, entro criteri definiti dal Bilancio e con un fondo di rotazione per la progettualità (si veda la legge di conversione del D.L. sullo sblocco dei cantieri esaminato nel capitolo sui fondi strutturali UE). Questo per superare le perplessità della ordinanza della Corte dei Conti sopra esaminata;
- creare un Osservatorio permanente sull'attuazione della normativa sui Patti;
- dare la possibilità, agli enti locali, di promuovere i Contratti d'Area;
- sostituire le delibere precedenti con la nuova, in fase di approvazione (per eventuali aggiornamenti vedi 3.3).

3.2.4.2 La nuova delibera CIPE del 21/3/1997

Anche in considerazione delle proposte dei pareri delle Commissioni bilancio del Parlamento è stata approvata la delibera del CIPE 21/3/1997 che sostituirà, per i nuovi strumenti di programmazione negoziata, quelle del 10/5/1995 e 12/7/1996. La delibera del 21/3/1997 è stata resa operativa con decisione del CIPE del 16/10/1997, secondo la quale le nuove procedure si applicano agli 11 Patti che avevano già superato la fase di assistenza tecnica secondo il meccanismo di approvazione adottato per i primi 12 Patti. Si tratta dei Patti di: Alessandria, Rovigo, Alto Friuli, Cilento Centrale, Avellino, Foggia, Matera, Cosentino, Alto Tirreno cosentino, Lametia e Messina. Le gare per scegliere le banche che, ex legge 488, dovranno svolgere l'istruttoria tecnica per la selezione dei progetti, si sono concluse tra la fine del 1997 e l'inizio del '98. Successivamente viene firmata la Convenzione fra il Ministero del Bilancio e le banche stesse e vengono quindi avviati gli esami degli 11 Patti ai fini dell'erogazione dei finanziamenti.

3.2.4.3 Le procedure del Patto secondo la nuova delibera 21/3/1997

Caratteri del Patto

Il Patto resta uno strumento per attivare programmi di sviluppo integrato ed ecosostenibile a livello locale o subregionale nei settori: industria, agroindustria, servizi e turismo.

Ambito di applicazione dei Patti

I Patti potranno nascere ovunque (come si evinceva per interpretazione dalla legge 662/1996, di cui sopra), anche se ad usufruire del finanziamento pubblico del CIPE saranno solo quei Patti attivabili nelle aree depresse (aree ex obiettivi 1, 2, 5b, nonché quelle rientranti nella fattispecie dell'art. 92.3 lettera c) Trattato UE).

Soggetti Promotori del Patto

Enti Locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati.

Alle Regioni è comunicata la decisione di promuovere il Patto.

Soggetti sottoscrittori

Soggetti promotori, enti locali, altri soggetti pubblici, rappresentanze locali degli imprenditori e dei lavoratori, privati, Regione territorialmente

interessata, banche e finanziarie regionali, consorzi di garanzia collettiva fidi, consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto.

Natura giuridica della sottoscrizione del Patto

La sottoscrizione del Patto vincola i soggetti sottoscrittori al rispetto degli specifici impegni e degli obblighi assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza.

La Regione inserisce il Patto tra le azioni e le iniziative attuative dei programmi regionali, compresi quelli di rilevanza comunitaria.

Le Banche e le Finanziarie regionali, nei limiti dei loro statuti, assumono l'impegno a sostenere finanziariamente gli interventi produttivi per la parte di investimenti non coperta da risorse proprie o da finanziamenti pubblici.

I Consorzi di garanzia collettiva fidi assumono l'impegno a garantire i crediti concessi dalla banche.

Gli Enti Locali, in primo luogo, si impegnano ad accelerare la semplificazione delle procedure di loro competenza.

Soggetto Responsabile

E' il soggetto che si occuperà del coordinamento e attuazione del Patto. E' scelto dai sottoscrittori tra quelli pubblici partecipanti, che possono anche costituire appositamente una società mista (art. 22.3 e legge 142/1990) o parteciparvi affidando ad essa il compito di soggetto responsabile del Patto.

Il soggetto responsabile così individuato avrà il compito di:

- rappresentare unitariamente i sottoscrittori
- attivare risorse finanziarie (anticipazione e cofinanziamento)
- attivare le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del Patto
- vigilare sul Patto: monitoraggio e verifica dei risultati, verifica del rispetto degli impegni dei sottoscrittori, iniziativa in caso di inadempimenti, controllo sulla coerenza dei protocolli aggiuntivi all'obiettivo di sviluppo locale del Patto
- promuovere la convocazione della Conferenza dei Servizi.

Il soggetto responsabile presenta al Ministero del Bilancio, alla Regione o al Comitato dell'Intesa Istituzionale di Programma una relazione semestrale sullo stato di attuazione del Patto, compresi progetti non attivabili e relativa disponibilità delle somme pubbliche che per essi erano state stanziare dal CIPE.

Risulta estremamente discutibile la commistione così realizzata tra funzione

di supporto tecnico e di vigilanza da parte del soggetto responsabile, visto che lo stesso rischierebbe in questo modo di diventare una sorta di controllore di se stesso.

Contenuto del Patto Territoriale

Il Patto deve indicare:

- l'obiettivo di sviluppo locale e il suo raccordo con le linee di programmazione regionale. In questo senso il Patto può essere inserito nell'Intesa Istituzionale di Programma Governo-Regione analizzata in precedenza
- il soggetto responsabile
- gli impegni dei sottoscrittori
- gli interventi da realizzare, i soggetti attuatori, i tempi e le modalità di attuazione
- il piano finanziario e temporale di spesa per ogni intervento, con indicazione del tipo ed entità degli eventuali contributi pubblici
- l'accordo tra i soggetti pubblici coinvolti nell'attuazione del Patto che deve individuare, anche temporalmente, una serie di impegni amministrativi in coerenza con quanto indicato dagli elementi costitutivi dell'Accordo di Programma Quadro (ex comma 203 lettera c) legge 662/1996) ed in particolare: gli adempimenti di rispettiva competenza (interventi infrastrutturali compresi), atti in deroga alle norme di amministrazione e contabilità, agli strumenti urbanistici (solo per le aree a cui sono applicabili i contratti d'area).

Secondo il nuovo comma 5 bis dell'art. 27 legge 142/1990 (così come modificato dalla legge 127/1997 sulla semplificazione amministrativa): "per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni..... Le disposizioni di cui al 5bis si applicano anche ai Patti Territoriali e Accordi di Programma ex legge 662/1996 e successiva normativa attuativa".

Finanziamenti del Patto

Il Patto può essere finanziato:

- con risorse destinate dal CIPE per un tetto massimo di 100 miliardi
- con risorse UE, statali, regionali e locali nei limiti della normativa di setto-

re, risorse private (tutte in aggiunta a quelle del punto precedente).

Gli investimenti in infrastrutture devono essere funzionali alle finalità ed agli obiettivi del patto territoriale, ed il relativo onere complessivo a carico delle specifiche risorse destinate dal CIPE ai Patti Territoriali non deve superare il 30% delle risorse del tetto massimo di 100 miliardi.

La quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al 30% del relativo investimento.

Procedure del Patto

a) Attivazione del patto (requisiti):

- promozione del patto attraverso la concertazione delle parti sociali. Tale concertazione può essere promossa dal CNEL, che verifica la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale perseguite
- certificazione della concertazione attraverso uno specifico protocollo d'intesa
- disponibilità di progetti di investimento e loro integrazione al fine di renderli coerenti con gli obiettivi del Patto
- istruzione dei progetti secondo i criteri del D.M. Industria 20/10/1995 n. 527 (regolamento finanziamenti aree depresse ex legge 488/1992) quando il Patto utilizza somme che il CIPE assegna ai Patti territoriali nelle aree depresse. L'istruzione quindi, secondo il modello della 488, è gestita dalle banche convenzionate con il Ministro del Bilancio ed i progetti vengono selezionati in base a gara. Con delibera CIPE (Gazzetta Ufficiale del 7/1/1998) è stato approvato l'elenco di 25 banche e 26 società che istruiranno i progetti dei patti. Con delibera CIPE del 22/12/1998 (G.U. 27/1998) è stato prorogato al 31/1/1999 il termine per la formazione della graduatoria dei patti territoriali la cui istruttoria bancaria è conclusa entro il 30/11/1998
- supporto tecnico ai soggetti promotori e al soggetto responsabile da parte del Ministro del Bilancio e società di servizi convenzionate per la fase preparatoria della sottoscrizione del Patto.

b) Il ruolo del CNEL

Nella vecchia procedura il CNEL seguiva i Patti dall'inizio, promuovendone la concertazione per poi assegnarli alle società di progettazione, fino alla trasmissione dei Patti al Bilancio che precedeva l'esame del CIPE. Tale iter ha subito la contestazione precedentemente esaminata della Corte dei Conti.

Con la nuova delibera 21/3/1997 il CNEL può solo promuovere la concerta-

zione fra le parti sociali, senza intervenire nell'istruttoria, e verificare la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale perseguite. Il nuovo interlocutore forte dei patti diventa il Dipartimento di programmazione economica del Bilancio che li approva.

In una prima fase il CNEL, previa intesa con il Bilancio, potrà accompagnare una parte dei patti.

Diverso il discorso per i 10 Patti seguiti dall'UE (vedi in precedenza) che, in base ad un accordo con il Ministero del Bilancio, saranno seguiti dal CNEL.

c) Parere della Regione

Deve essere rilasciato entro 30 giorni dalla richiesta del Ministero del Bilancio, qualora la Regione non sia compresa tra i soggetti sottoscrittori del Patto.

d) Verifiche e approvazione del Ministro del Bilancio

- verifica dell'esistenza dei requisiti per l'attivazione del Patto
- acquisizione del parere della Regione
- verifica della validità complessiva del Patto
- verifica della disponibilità delle risorse occorrenti a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE
- approvazione del Patto da stipulare con D.M. da emanarsi entro 45 giorni (prima era approvato con delibera CIPE). In una precedente stesura della delibera il Patto si riteneva approvato con la sola stipula.

e) Sottoscrizione del Patto

Il Patto Territoriale è stipulato entro 60 giorni dall'emanazione del D.M. di approvazione, con relativa individuazione del soggetto responsabile del Patto da parte dei sottoscrittori.

f) Erogazioni

Il soggetto responsabile trasmette alla Cassa depositi e prestiti l'elenco degli interventi previsti, con l'indicazione delle risorse pubbliche occorrenti per ciascuno di essi a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE ai Patti, insieme con la documentazione finale delle singole istruttorie.

Le convezioni del Ministero del Bilancio sono a carico delle suddette somme. La Cassa depositi e prestiti, entro 30 giorni dalla ricezione, dispone a favore dei soggetti titolari dei progetti d'investimento l'erogazione degli importi dovuti, tenuto conto della ripartizione di quote tra Patti e Contratti d'Area ex comma 207 art. 2 legge 662/1996 secondo le modalità ex D.M. Tesoro da

adottare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della delibera che stiamo descrivendo. Il D.M. è stato approvato in data 4/8/1997 (G.U. 207/1997) e concerne: "Modalità di pagamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti delle somme destinate all'attuazione di Patti Territoriali e Contratti d'Area".

In particolare la Cassa Depositi e Prestiti dovrà provvedere:

- all'erogazione dei finanziamenti destinati alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali contenuti nei Patti Territoriali e nei Contratti d'Area;

- al pagamento dei compensi spettanti alle società convenzionate con il Ministero del Bilancio per la selezione e l'istruttoria tecnica dei progetti.

Le erogazioni dovranno essere effettuate entro 30 giorni dalla data in cui è resa disponibile la documentazione e secondo le procedure individuate dall'art. 2 del D.M. 4/8/1997. In attesa dei trasferimenti sui conti correnti delle somme assegnate dal CIPE per il finanziamento dei Patti e Contratti, la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata ad anticipare le somme necessarie per soddisfare le richieste di erogazione pervenute.

g) Protocolli aggiuntivi

Nel caso fossero realizzabili ulteriori iniziative di investimento possono essere sottoscritti protocolli aggiuntivi, evitando di considerare il Patto una esperienza a tempo determinato, ma soprattutto evitando di dover ricominciare tutta la procedura al fine di inserire le ulteriori iniziative.

3.2.5 I Contratti d'Area (Il Patto per il lavoro)

3.2.5.1 Definizione e disciplina

Il Contratto d'Area è stato firmato tra Governo, Sindacati e Imprenditori e contiene indirizzi per l'azione del Governo in materia di lavoro interinale, riduzione degli orari di lavoro e sua flessibilizzazione, part-time, sgravi contributi e fiscali. La parte più innovativa è quella relativa alla istituzione dello strumento negoziale di Contratti d'Area.

Tale strumento nasce dalla constatazione per cui oggi le imprese non sono più roccaforti chiuse in loro stesse, ma sono diventate strutture agili e aperte che dipendono dalla collaborazione con altre imprese, da prestazioni di lavoratori flessibili, qualificati e motivati, da buoni servizi esterni e da un clima sociale favorevole; insomma, l'ambiente sociale incide sulle decisioni di localizzazione di imprese esterne, o sulla nascita di imprese locali, forse più

degli incentivi (comunque non meno). Occorrerebbe, secondo la filosofia del Patto, spostare l'asse dell'intervento dal livello aziendale al territorio. Il capitale sociale, cioè l'attitudine a cooperare degli attori locali, l'esistenza di una rete consolidata di legami fiduciari, è un fattore più importante della stessa disponibilità di capitale finanziario.

Secondo uno studio dell'istituto di ricerca SVIMEZ, sono i Contratti d'Area ed i Patti Territoriali, insieme agli incentivi per nuovi investimenti produttivi, le novità interessanti del Patto per il Lavoro. Secondo la Svimez sono invece limitati gli effetti di occupazione per il Mezzogiorno di alcune misure previste dal Patto, quali la riforma dell'apprendistato, il prolungamento dei contratti di formazione lavoro, la riduzione di orario e gli incentivi al part-time ed il lavoro interinale.

Il contratto d'area si presenta come un nuovo strumento di intervento nelle aree individuate tra quelle di crisi già oggetto dell'azione svolta dal Comitato per il Coordinamento delle iniziative per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio (disciplinato dalla legge 236/1993 già esaminato). Le aree vanno individuate di volta in volta dalla Presidenza del Consiglio con l'obiettivo di garantire una maggiore tempestività degli interventi per perseguire la priorità fondamentale della coesione economica e sociale del Paese. Gli indirizzi per elaborare i criteri di definizione delle Aree, secondo il Patto, avranno maggiore probabilità di successo se presenteranno, tra l'altro, l'accertata disponibilità di aree, concreti progetti di investimento, nonché l'azione di un soggetto intermediario che abbia già attivato o possa attivare la sovvenzione globale.

Il Contratto d'Area dovrà prevedere un Accordo di Programma Quadro tra le amministrazioni, enti pubblici e società di partecipazione pubblica e un'intesa tra le parti sociali. Tale accordo dovrà indicare: gli interventi da programmare e realizzare, le fasi e i tempi di esecuzione, le risorse disponibili, la ripartizione delle competenze secondo il criterio dell'assegnazione unitaria di compiti e responsabilità, anche in deroga alla normativa vigente, gli atti amministrativi sostituibili con determinazioni convenzionali, i poteri sostitutivi, le forme di conciliazione, arbitrato e altri eventuali strumenti finalizzati a rendere rapide le decisioni e a evitare conflitti, veti e resistenze, inerzie e ritardi. L'accordo di programma quadro e i successivi atti convenzionali hanno valore di atti conclusivi di conferenze dei servizi o accordi di programma (ex legge 241/1990 e 142) di modificazione degli strumenti urbanistici e possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità nonché a quelle sui controlli.

Le risorse relative ai Patti Territoriali potranno essere utilizzate con le procedure e le metodologie del contratto d'area, determinando pertanto una convergenza operativa degli strumenti indicati ai fini dello sviluppo delle programmazioni negoziate, così come definite dalla legge 104/1995: "la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza". Tale convergenza si attua con la nuova delibera CIPE, che esamineremo tra breve.

Per dare certezza e tempestività ai finanziamenti destinati al potenziamento dell'apparato produttivo nelle aree individuate potrà essere riservata una quota di fondi destinati alla reindustrializzazione nelle aree depresse, da erogare anticipatamente su specifici progetti e da allocare in via definitiva con le procedure ordinarie. Relativamente, in particolare, alla concessione di agevolazioni per nuovi investimenti produttivi, potrà prevedersi un meccanismo di erogazioni nelle aree individuate non sostitutivo di quelli attualmente previsti (agevolazioni ai sensi della legge 488/1992 e agevolazioni automatiche), ma utilizzabile in alternativa agli stessi sulla base di valutazioni e scelte lasciate al responsabile dell'attuazione del Contratto d'Area.

Infine, la promozione del territorio, valorizzato dal contenuto del Contratto d'Area, sarà realizzata dalle Società di promozione locali collegate con l'Agenzia per la promozione delle aree industriali nazionali da costituire.

Secondo la lettera f) del comma 203 dell'art. 2 del collegato i Contratti d'Area sono: "lo strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze di lavoratori e dei datori di lavoro nonché eventuali altri soggetti interessati per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro del Bilancio e sentito il parere delle competenti Commissioni Parlamentari che si pronunciano entro 15 giorni dalla richiesta e delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nei territori di cui all'obiettivo 1 del regolamento CEE n. 2052/88 nonché delle aree industrializzate realizzate a norma dell'art. 2 legge 219/1981 che presentino i requisiti di più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi. Anche nell'ambito dei contratti d'area dovranno essere garantiti i minimi già concordati nei contratti collettivi di lavoro". E' stata sottolineata la contrad-

dizione tra quanto previsto per i contratti d'area in materia di rispetto dei minimi contrattuali e l'art. 5 della legge 608/1996 (conversione D.L. sui LSU). Questa ultima norma disciplina i contratti di riallineamento retributivo, autorizzando la stipulazione di accordi salariali al di sotto dei minimi retributivi previsti dalla contrattazione di categoria; tale norma, per di più, ha un ambito territoriale di applicazione (quello ex art. 1 legge 64/1986) che può coincidere con quello proprio del contratto di area con la conseguenza che, probabilmente, ci si dovrà arrendere a constatare l'incompatibilità tra contratti d'area e contratti di riallineamento (A.Maresca, in Sole 24ore 11/1/1997, pag. 16).

Sempre secondo il collegato alla Finanziaria (art. 2 comma 203 punto 8) nelle aree interessate dai contratti d'area gli atti di esecuzione dell'Accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, salve restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti, di ambiente e di VIA. Limitatamente alle predette aree, determinazioni congiunte, adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica, possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici ex art. 27 commi 4 e 5 della legge 142/1990.

3.2.5.2 I Contratti d'Area e la nuova delibera CIPE 21/3/1997

Aree territoriali

Le Aree territoriali in cui poter stipulare contratti d'area sono rigidamente fissate dalla delibera e riprendono, specificandolo, quanto indicato dal Patto per il Lavoro e dalla legge 662/1996. In particolare :

- aree di crisi di cui agli obiettivi 1, 2, 5b ed aree di cui alla legge 236/1993 art. 1.1 (individuate con D.M. Lavoro). Per queste aree l'individuazione di dove poter realizzare i contratti d'area avverrà attraverso selezione e relativo DPCM su proposta del Bilancio sentito il parere delle Commissioni parlamentari competenti
- aree di sviluppo industriale ex obiettivo 1, aree di insediamento delle PMI delle zone terremotate di Lucania e Campania ex art. 32 legge 219/1981.

Requisiti per poter attivare i contratti d'area

1. aree attrezzate per insediamenti produttivi
2. progetti di investimento per una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, che accrescano in

modo significativo il patrimonio produttivo dell'area dell'intera regione

3. un soggetto intermediario che abbia i requisiti per attivare sovvenzioni globali.

Soggetti Promotori

L'iniziativa del contratto d'area è assunta d'intesa dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro ed è comunicata alle Regioni territorialmente interessate.

Soggetti sottoscrittori

Amministrazioni statali e regionali interessate, enti locali, sindacati, associazioni datori di lavoro, soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti, soggetti intermediari nelle sovvenzioni globali UE, altri enti pubblici, società a partecipazione pubblica, banche e altri operatori finanziari.

Responsabile unico

Il responsabile unico del contratto d'area, individuato tra i soggetti pubblici sottoscrittori, ha le seguenti funzioni:

- coordina l'attività dei responsabili delle singole attività ed interventi programmati
- assume i provvedimenti necessari ad impedire il verificarsi di ritardi nell'esecuzione
- ha poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze (si veda art.2 comma 203 lett.c legge 662/1996)
- ha funzioni di arbitrato nei casi di divergenze tra soggetti attuatori delle attività ed interventi
- predispone una relazione semestrale sullo stato di attuazione del Contratto da inviare al Ministero del Bilancio e, se costituito, al Comitato per l'Intesa Istituzionale di Programma, evidenziando risultati, verifiche, monitoraggio svolto, progetti non attivabili con relativa dichiarazione della disponibilità delle risorse non utilizzate, se derivanti da somme destinate dal CIPE.

Contenuto del Contratto d'Area

- obiettivi delle nuove iniziative imprenditoriali e interventi infrastrutturali funzionalmente connessi
- interventi da realizzare e relativi soggetti attuatori, nonché tempi e modalità di attuazione

- il responsabile unico
- le risorse finanziarie necessarie per i diversi interventi e relative coperture con stanziamenti CIPE, altre risorse pubbliche nei limiti della normativa di settore, con risorse private
- un'intesa tra le parti sociali qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nel Patto per il lavoro del 24/9/1996. Il tentativo surrettizio di far rientrare la flessibilità salariale nello strumento Contratti d'Area è stato arginato con gli emendamenti al collegato alla finanziaria. In effetti, qui potrebbe porsi un contrasto con il comma 203 art. 2 legge 662/1996 che esclude, come già detto, trattamenti retributivi al di sotto di quelli derivanti dalla contrattazione collettiva
- un'accordo tra le amministrazioni sottoscrittrici finalizzato ad individuare gli adempimenti di rispettiva competenza (compresi quelli infrastrutturali), gli atti da adottare in deroga alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, i relativi termini temporali. L'accordo deve inoltre definire i casi in cui, nelle zone interessate dal contratto d'area, determinazioni congiunte dei rappresentanti delle amministrazioni territorialmente interessate e di quelle competenti in materia urbanistica comportino gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici e di sostituzione delle concessioni edilizie.

Procedure Contratti d'Area

- attivazione: intesa tra le parti sociali
- comunicazione alla Regione territorialmente interessata
- istruttoria progetti: sulla base del D.M. 527/1995 (legge 488/1992) come per i Patti Territoriali. Con delibera CIPE (Gazzetta Ufficiale del 7/1/1998) è stato approvato l'elenco di 25 banche e 26 società che istruiranno i progetti dei contratti d'area
- assistenza tecnica: della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Comitato coord. iniziative per l'occupazione) al fine di coordinare le amministrazioni interessate alla stipula del contratto d'area e di aiutare i soggetti sottoscrittori a predisporre la documentazione necessaria anche alla sottoscrizione del contratto
- accertamento requisiti da parte del Ministro del Bilancio nonché delle risorse occorrenti a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE ai contratti d'area
- approvazione da parte del Ministero del Bilancio del contratto mediante sottoscrizione, e relativa eliminazione della necessità di un atto formale (come

il decreto ministeriale per i Patti Territoriali)

- sottoscrizione: il Contratto d'Area può dar luogo a successivi protocolli aggiuntivi in relazione a ulteriori iniziative d'investimento, da assoggettare agli accertamenti della sussistenza dei requisiti

- erogazioni:

- il Responsabile unico trasmette alla Cassa Depositi e Prestiti, a seguito della sottoscrizione del Contratto d'Area e dei Protocolli aggiuntivi, l'elenco degli interventi previsti, con l'indicazione delle risorse pubbliche occorrenti per ciascuno di essi a valere sulle somme destinate dal CIPE;
- entro 30 giorni dalla ricezione, la Cassa Depositi e Prestiti dispone in favore dei soggetti titolari dei progetti d'investimento l'erogazione degli importi dovuti ex art. 2 comma 207 legge 662/1996 secondo le modalità del D.M. Tesoro da adottare entro 30 giorni l'entrata in vigore della delibera.

3.2.5.3 L'attuazione dello strumento Contratti d'Area

Con delibera CIPE del 23/4/1997 sono stati stanziati 1.000 miliardi per i Contratti d'Area.

E' partita la fase di sperimentazione del Contratto d'Area per Manfredonia seguita dall'operato del Comitato per il Coordinamento dell'occupazione per verificare l'esistenza dei requisiti. Tra le risorse disponibili per l'area ci sono 25 milioni di ECU della Sovvenzione globale ed il cofinanziamento nazionale, di oltre 19 miliardi di lire, previsto dalla legge 236/1993 con la prospettiva di 400 nuovi posti di lavoro. Servono altri fondi - almeno 110 miliardi, secondo la previsione della Eni Sud - per il finanziamento di altri progetti selezionati dal Consorzio Manfredonia sviluppo, da ricavare dai 1000 miliardi della delibera CIPE del 23/4/1997.

Per Crotone è stata avviata il 14/5/1997 la procedura per realizzare il Contratto d'Area, seguita dall'azione del Comitato di coordinamento delle iniziative per l'occupazione e con il coinvolgimento di rappresentanti dei ministeri, Regione Calabria, Provincia di RC, Comune di Crotone, Confindustria, Assindustria locale e sindacati locali e nazionali.

A Crotone, dalle sovvenzioni globali della UE e dai fondi ex legge 236/1993, dovrebbero arrivare 282 miliardi. La disponibilità di questo tipo di risorse eviterà il ricorso ad una apposita società di progettazione, necessario, invece, in caso di utilizzo delle somme specifiche riservate ai contratti d'area. L'istruzione del progetto è affidata alla Crotone sviluppo, la società consor-

tile per azioni creata nel dicembre 1993 da Enisud (proprietario della Fosfotec) con altri soggetti locali. La società lavorerà all'interno di un gruppo di lavoro, coordinato dalla Taskforce per l'occupazione, nel quale operano Ministero del Bilancio, Enti locali, Nucleo industriale, CCIAA, Dipartimento turismo e l'Enisud. Un altro gruppo, costituito dai Ministeri del Bilancio, Industria, Trasporti, Lavori Pubblici e dagli altri soggetti pubblici coinvolti, avrà il compito di stabilire le competenze istituzionali e di accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi necessari al buon funzionamento del contratto. In data 24/7/1997 è stata siglata l'intesa con la Task force per l'occupazione per definire i contenuti del contratto d'area: il Ministero del Bilancio dovrà valutare i requisiti dell'area; entro due mesi verrà stipulato il contratto d'area, e il Bilancio dovrà anche indire una gara per la scelta delle banche che svolgeranno l'istruttoria delle proposte. Il contenuto del contratto riguarda investimenti già finanziati con agevolazioni pubbliche nazionale ed UE: progetti TMI, progetto Stoppani (azienda chimica), sovvenzioni globali (Consorzio Crotone Sviluppo), per un totale di 282 miliardi. A queste si aggiungeranno i progetti sostenuti con le risorse CIPE per i contratti d'area (circa 200-300 miliardi dei 1000 totali); i primi progetti da esaminare potranno essere quelli non rientrati nei finanziamenti ex legge 488 seguendo tre criteri prioritari di selezione secondo i firmatari della preintesa:

- gli insediamenti delle filiere ceramica, chimica, metalmeccanica ed energia
- i progetti in grado di entrare in produzione al più presto
- le imprese con almeno 15 addetti.

Infine, il 13/5/1997 il Comitato di coordinamento per l'occupazione (Taskforce) ha dato il via libera alla procedura per il contratto d'area di Torrese-Castellamare di Stabia, che seguirà l'iter dei due precedenti. La società incaricata di istruire i progetti è la Tess spa, costituita nel febbraio 1994. Gli interventi prevedono la ristrutturazione dell'impianto siderurgico della Tecnotubi con una previsione di 500 posti lavoro e il recupero, allo stesso tempo, di mezzo Km di litorale nonché, ad esempio, la realizzazione di un porto turistico a Castellamare di Stabia. All'inizio di Luglio 1997 è stato firmato il protocollo d'intesa per l'ordine e la sicurezza nei due Comuni interessati dal contratto d'area. Si ricorda che la delibera CIPE del 21/3/1997 sulla Programmazione Negoziata ammette tali Protocolli purché non incidano sulle risorse destinate agli interventi di sviluppo. Il Protocollo prevede un tutore (il Prefetto di Napoli) a capo di un osservatorio a cui partecipano tutti

i soggetti coinvolti nel contratto d'area. Il contenuto riguarda una sorveglianza mirata su cantieri e aziende, la trasparenza negli appalti e nella loro esecuzione, il controllo dei traffici marittimi nei due porti, il rispetto delle norme sull'avviamento al lavoro, la sicurezza nei luoghi di lavoro, la tutela degli accordi sindacali, la promozione di sportelli per la rapida definizione delle pratiche (procedure amministrative e accesso al credito). In data 29/7/1997 è stata stipulata la preintesa con Task force, Governo, Sindacati, Unione Industriali di Napoli, Enti territoriali, Gepi, Spi, che ha stabilito il contenuto del Contratto d'Area ed il totale degli stanziamenti CIPE: 100 miliardi per il riutilizzo dell'ex stabilimento Ilva (430 nuovi posti), 500 miliardi per realizzare nuove iniziative imprenditoriali nell'industria, agroindustria, turismo e servizi (1200 posti); in particolare è interessante il progetto di Tecnopolis per un parco multimediale alle porte di Pompei (600 posti del totale dei 1200).

Con Dpcm 15/4/1998 (G.U. 179/1998) sono state individuate le aree di crisi ai fini della localizzazione degli investimenti produttivi da realizzare mediante contratti d'area coperti dalle risorse per le aree depresse. Si tratta di:

Manfredonia

Crotone

Torrese-Stabiese

Sassari –Alghero – Porto Torres

Gela

Airola

Terni – Narni – Spoleto

Crema

La Spezia

Montalto di Castro

I contratti d'area stipulati al di fuori di tali ambiti territoriali possono avvalersi unicamente delle procedure previste per gli Accordi di programma – quadro ex lettera c) art. 2 legge 662/1996.

In data 7/7/1998 è stato firmato un protocollo d'intesa Governo – ABI secondo il quale le imprese che investiranno nei contratti d'area potranno godere di una riduzione del costo del denaro. Il tasso di interesse che verrà applicato ai finanziamenti sarà di poco superiore al 6% (6,38% fisso e 6,05% variabile).

3.2.6 La questione dello sviluppo locale sostenibile

Il riferimento all'ecosostenibilità è puramente formale: lo troviamo nei Consideranda ed anche nelle finalità del Patto Territoriale (punto 2.1 della delibera). Nei commi dell'art. 2 della legge 662/1996, tranne la formale indicazione di non derogare alla normativa ambientale, si parla di ecosostenibilità. Sul punto però, almeno per i Patti e Contratti d'Area finanziabili con destinazione CIPE aree depresse, potrebbe supplire l'indicazione della delibera CIPE (relativa alla legge 488 "aree depresse") 18/12/1997 che introduce la qualità ambientale come criterio di selezione per la graduatoria dei progetti da finanziare. Cosa significhi in concreto tutto ciò non è chiaro, e il rischio è quindi quello di limitarsi ad una valutazione sul rispetto formale della legislazione vigente in materia ambientale. Il nuovo D.M., che ha riformato quello 527/1995 sulle modalità e le procedure di erogazione dei fondi per le aree depresse, rinvia ad un ulteriore D.M. dell'Industria (perchè non si è previsto neppure il concerto con l'Ambiente?) che dovrà stabilire gli indicatori ambientali sulla base dei quali individuare le prestazioni ambientali delle iniziative da finanziare ex legge 488.

In particolare, il nuovo D.M. 31/7/1997 n. 319 (G.U. n. 221 del 22/9/1997) recita: "le prestazioni ambientali sono individuate, secondo le modalità fissate con D.M. Industria con riferimento al contenimento e/o alla riduzione degli impatti ambientali e/o dei consumi di risorse naturali e sono espresse attraverso l'attribuzione a tali prestazioni di un punteggio numerico intero, compreso tra zero e dieci, a seconda del livello delle prestazioni medesime". Si veda il D.M. Industria 21/11/1997: modalità per l'individuazione delle prestazioni ambientali e per l'attribuzione del relativo punteggio utile per la determinazione dell'indicatore ambientale ex art. 6 comma 4 lettera a) punto 5 del D.M. 20/10/1995 n. 527.

La questione resta, quindi, indefinita giuridicamente. Questo limite, al di là delle questioni giuridiche, potrebbe comunque essere superato a livello di concertazione e partenariato locale attraverso la trasformazione del Patto Territoriale in veri e propri Piani integrati per lo sviluppo locale in chiave di ecosostenibilità. Questi Piani, o Patti, nel quadro delle Intese Istituzionali di Programma, potrebbero ricondurre ad unità le politiche di intervento pubbliche non solo in chiave di efficienza e creazione d'impresa, ma anche secondo i parametri:

- occupazionali: creazione di nuova occupazione duratura secondo le indicazioni del Patto per la Fiducia e parere CES;

- ecosostenibili (parere CES e Comitato Regioni sull'aggiornamento V Piano di Azione Ambientale UE , vedi Appendice 1).

In secondo luogo, problemi procedurali potrebbero essere prodotti dal fatto che i Patti Territoriali devono essere approvati con D.M., mentre ciò non è previsto per i Contratti d'Area. Inoltre, la delibera CIPE assegna un ruolo rilevante alle Regioni attraverso la centralità nel raccordo tra le varie tipologie negoziali dell'Intesa Istituzionale di programma Governo-Regione. Tale ruolo deve essere coerente con una logica di programmazione regionale dal basso che veda, ad esempio, l'inserimento automatico dei patti territoriali nei Docup e nei PRS regionali una volta rispettati i criteri di selezione sottoposti alla vigilanza tecnica di soggetti, frutto di accordi di partenariato istituzionale e sociale.

C'è quindi un problema di "costruzione" dei Patti ma anche, e soprattutto, di selezione dei progetti da inserirvi secondo parametri di sviluppo autocentrato e di sostenibilità. A conferma di ciò basti guardare le ultime delibere CIPE di approvazione dei Patti di Nuoro, Vibo Valentia, Caserta, Benevento, Madonie, Lecce, Brindisi. In tutte queste delibere si afferma che: "...per ciascuna iniziativa il soggetto responsabile del Patto Territoriale, entro 60 giorni dalla pubblicazione della delibera di approvazione nella G.U., presenterà al Servizio per la contrattazione programmata del Ministero del Bilancio i progetti esecutivi, corredati dalle necessarie documentazioni, da un'analisi sulle prospettive di mercato, da un piano finanziario articolato annualmente e da tutti gli altri elementi per la valutazione tecnico economica e di redditività dei progetti, unitamente ad una relazione della banca prescelta dal soggetto beneficiario che attesti la validità e fattibilità dell'iniziativa e del relativo piano finanziario...".

Ci si riferisce a soggetti ed a criteri per la selezione puramente tecnico economici, con scarsa attenzione a parametri locali, occupazionali, ambientali. Tale compito potrebbe essere assegnato al Soggetto Responsabile del Patto, che già ha compiti di vigilanza, trasformandolo o affiancando ad esso una Authority tecnica, promossa dai sottoscrittori, ma con autonomia amministrativa, contabile e di bilancio, in grado di svolgere un'istruttoria tecnica imparziale di verifica del rispetto di criteri di sostenibilità indicati dall'Autorità politico-amministrativa.

In tale direzione sarebbe interessante che il prossimo D.M. che dovrà definire le "prestazioni ambientali" prevedesse che le imprese, o i titolari dei progetti, a fianco del business plan dovessero presentare un vero e proprio eco-

bilancio, secondo le indicazioni della normativa sulle procedure di ecoaudit.

3.3 Scheda di aggiornamento

Il lavoro che precede questa scheda è frutto di una ricerca approfondita della normativa sulla programmazione negoziata e del suo stato attivo, conclusasi all'inizio del 1998. Da allora, ulteriore normativa è stata approvata in materia.

Si riporta sinteticamente l'elenco ragionato dei principali provvedimenti (che trattano cioè questioni procedurali, e non solo di mera approvazione e/o finanziamento) emanati successivamente alla suddetta ricerca, dando particolare rilievo alle problematiche della regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata e alle questioni relative ai parametri di sostenibilità per i finanziamenti nelle aree depresse, o comunque interessate dagli strumenti di programmazione negoziata.

1. *Deliberazione CIPE 26/2/1998 n. 19/98 "Criteri per il finanziamento di patti territoriali e contratti d'area"* (Gazzetta Ufficiale n. 109 del 13/5/1998).
2. *Decreto Legislativo 31/3/1998 n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15/3/1997 n. 59"*: all'art. 19 del D.lgs. 112/1998 si trasferiscono alle Regioni le determinazioni delle modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata, per quanto attiene alle relazioni tra regioni ed enti locali, anche in ordine alle competenze che verranno affidate ai soggetti responsabili. Si veda in tal senso il documento di indirizzo varato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. In uno scenario a regime, il documento prevede un co-finanziamento nazionale dei patti assegnato attraverso una concertazione tra Tesoro e Regioni. Tuttavia tale intervento sarà limitato ai soli investimenti pubblici per infrastrutture, assetto del territorio, ricerca, mentre il finanziamento della parte imprenditoriale vera e propria, stante un regime di agevolazioni fiscali e prevedendo bandi mirati della legge 488/92, avverrà largamente tramite meccanismi automatici o con fondi propri delle regioni. Una parte delle risorse per le aree depresse potrebbe aggiungersi al finanziamento nazionale ed essere trasferita alle regioni a condizione che le amministrazioni regionali si facciano carico di contri-

buire con risorse proprie, in particolare destinando al co-finanziamento degli investimenti pubblici proposti dai patti una quota dei fondi comunitari assegnati.

3. *Delibera CIPE 19/2/1999 n. 11/99 su termine per domande e finanziamenti nuovi patti territoriali (Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3/3/1999).*
4. *Legge 17 maggio 1999, n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione" (Gazzetta Ufficiale n.118 del 22 maggio 1999 - Supplemento Ordinario n. 99): all'art. 43 la legge 144/1999 modifica in parte la legge 662/1996.*
5. *Delibera CIPE 9/6/1999 n. 81/99 "Contratti d'area: integrazione direttive e criteri" (Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14/7/1999).*
6. *Deliberazione CIPE 9/6/1999 n. 78/99 "Patti territoriali approvati dal CIPE: integrazione modalità attuative".*
7. *Regolamenti CE n. 1257-1260-1261-1262 del 1999, recanti disposizioni sui fondi strutturali: si promuovono i Programmi integrati territoriali (PIT). Con tali regolamenti la concertazione dei patti territoriali diventa uno strumento di programmazione regionale.*
8. *Decreto Ministero Tesoro 1/12/1999 "Modalità applicative per l'estensione al settore agricolo dei patti territoriali e dei contratti d'area" (Gazzetta Ufficiale n. 287 del 7/12/1999).*
9. *Delibera CIPE 17/3/2000 n. 31 "Disposizioni transitorie in materia di programmazione negoziata e velocizzazione dei contratti d'area" (Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31/5/2000).*
10. *Delibera CIPE 22/6/2000 n. 63 "Regolazione dei servizi di pubblica utilità: direttive per la definizione della procedura relativa alla stipula dei contratti di programma" (Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10/8/2000).*
11. *Delibera CIPE 22/6/2000 n. 69/2000 "Disposizioni in materia di programmazione negoziata e modifiche alle delibere n.16 del 15/2/2000 e n.31 del 17/3/2000" (Gazzetta Ufficiale n. 195 del 22/8/2000): introduce la revoca dei finanziamenti in caso di mancata realizzazione delle iniziative e l'ampliamento delle voci finanziabili.*
12. *Decreto Ministero Tesoro 31/7/2000 n. 320 "Regolamento concernente disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai Patti territoriali" (S.O. n. 182 alla Gazzetta Ufficiale n. 260 del 7/11/2000). Il decreto in oggetto si applica anche ai contratti d'area e ai Patti territoriali già sottoscritti o approvati alla data di entrata in vigore del presente regolamento, con le procedure previste dalla citata delibera-*

zione CIPE 21 marzo 1997. Il decreto regola in particolare il ruolo e le funzioni del Responsabile unico del Contratto d'area e del Soggetto responsabile del Patto territoriale, senza però assegnare a questi soggetti compiti specifici di verifica e controllo sul rispetto di obiettivi sostenibili da osservare da parte dei progetti finanziati all'interno del Contratto o dal Patto. Il decreto afferma comunque che il Responsabile e il Soggetto responsabile hanno l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sociale, economico e occupazionale attraverso la valorizzazione dei sistemi locali ad essi collegati, in sinergia con gli strumenti di pianificazione territoriale.

13. *Decreto Ministero Industria 3/7/2000 "Testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto - legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488" (Gazzetta Ufficiale n. 173 del 14/7/2000).* Alle agevolazioni sono ammessi i programmi di investimento nei settori industria, turismo, commercio che abbiano, tra gli altri, obiettivi di riconversione ecologica, valorizzazione dell'ambiente, miglioramento della qualità di prodotti e servizi.

Le agevolazioni, per i settori commercio e turismo, riguardano tra l'altro anche le spese relative all'adesione al sistema internazionale di certificazione ambientale ISO 14001. Per ogni programma, dei diversi settori (industria, commercio, turismo) vengono individuati 5 indicatori. Il quinto, nel settore industria, consiste nel punteggio complessivo conseguito dal programma sulla base delle prestazioni ambientali. Le prestazioni ambientali sono individuate con riferimento al contenimento e/o alla riduzione degli impatti ambientali e/o dei consumi di risorse naturali. Per la formazione delle specifiche graduatorie relative ai progetti di investimento del "settore turismo", vengono utilizzati gli indicatori 1), 2), 3) e 4). Il valore di ciascuno di tali indicatori è incrementato del 5% per le imprese che aderiscano a sistemi internazionali riconosciuti di certificazione ambientale (ISO 14001). Per la formazione delle specifiche graduatorie relative ai programmi di investimento del "settore commercio", vengono utilizzati gli indicatori 1), 2), 3) e 4). Il valore di ciascuno di tali indicatori è incrementato del 5% se l'impresa aderisce, o si impegna ad aderire, al sistema internazionale di certificazione ambientale ISO 14001.

14. *Delibera CIPE 2/11/2000 n. 120 "Disposizioni in materia di contratti d'area e protocolli aggiuntivi. Nuove disposizioni in materia di contratti*

- d'area” (Gazzetta Ufficiale n. 17 del 21/1/2001).*
15. *Circolare Ministero Industria 15/1/2001 n. 900019 “Modalità e procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni per il completamento dei contratti d'area ai sensi delle deliberazioni CIPE del 22/6/2000 e del 2/11/2000” (Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1/2/2001).*

4 PATTI TERRITORIALI E PIANIFICAZIONE URBANISTICA IN TOSCANA

Mauro Parigi

4.1 Premessa

Nel territorio regionale sono stati approntati i seguenti Patti territoriali:

1. Provincia di Grosseto
2. Val di Cornia
3. Massa e Carrara
4. Livorno e Collesalveti
5. Provincia di Pisa
6. VATO, Val di Chiana, Trasimeno, Orvietano

Dei sei Patti presentati nel mese di gennaio 1999, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione ha approvato e ammesso a finanziamento soli quelli sopra indicati ai punti 1, 3, 4, 6. Quello della Val di Cornia è stato approvato, ammesso a finanziamento, ma non finanziato per carenza di risorse immediatamente disponibili; quello della Provincia di Pisa è stato rinviato per cause dipendenti dal completamento dell'istruttoria di competenza di istituto bancario.

Dei quattro Patti territoriali approvati, solo quelli della Provincia di Grosseto e VATO presentano un numero rilevante di varianti agli strumenti urbanistici vigenti; gli altri, invece, anche perché contemporanei alla predisposizione degli strumenti di pianificazione generale, non necessitano di variante, se non in un caso inerente Collesalveti. Di seguito, patto per patto, si dà conto delle caratteristiche inerenti le problematiche di carattere urbanistico.

4.2 Patto territoriale della Provincia di Grosseto

Dai documenti ufficiali inerenti i progetti presentati al 16.12.1996 si rilevavano:

- Progetti con variante già adottata e all'esame della CRTA: n. 10;
- Progetti che necessitano di variante da adottare: n. 15.

Inoltre sono ricompresi nel Patto una serie di progetti, sia di iniziativa pubblica che privata, già fatti oggetto di un'intesa (del 16.12.1996) tra Regione

Toscana e Provincia di Grosseto.

- Progetti fatti oggetto di accordo di programma: n. 6;
- Progetti che necessitano di variante: n. 10.

Infine, nel Patto sono ricompresi 16 progetti di iniziativa privata e 11 di iniziativa pubblica che sono già concessionati, oppure che non necessitano di concessione edilizia, che in pratica, cioè, sono opere cantierabili.

L'esame delle schede sintetiche di illustrazione dei progetti consente di inquadrare le caratteristiche delle eventuali varianti. Assumendo come riferimento, anche per comprendere l'importanza o la dimensione della trasformazione territoriale che si intende realizzare, la casistica codificata dall'articolo 40 della legge urbanistica regionale 5/1995, per cui:

- le varianti ex art. 40, commi da 2 a 7, sono identificabili come varianti di relativa importanza che non incidono sul dimensionamento degli standards urbanistici, che sono necessarie per adeguare la norma al dimensionamento del progetto quando la destinazione d'uso è già prevista oppure per consentire una specifica destinazione d'uso nell'ambito di aree e volumi in toto o in parte consistente già urbanizzati e edificati;
- le varianti ex art. 40, commi da 8 a 20, sono identificabili come varianti di importanza oggettivamente superiore perché prevedono in pratica l'istituzione di una vera e propria nuova zonizzazione, una nuova urbanizzazione o comunque un trasformazione tipo il passaggio da zona agricola a zona per insediamenti produttivi,

si può affermare che, nel caso specifico, i progetti inseriti nel Patto territoriale non sono tali da sovvertire logica e razionalità dei previgenti strumenti di pianificazione urbanistica.

D'altra parte, considerate le peculiarità del territorio della provincia di Grosseto e l'ispirazione generale del Patto territoriale volto a costituire una rete, da integrare ovviamente alla esistente, di attrezzature di servizio a sostegno delle attività economiche tipiche e prevalenti (agricoltura e turismo), anche e soprattutto in aree storicamente meno interessate da processi di trasformazione ed urbanizzazione, le opportunità che si potevano determinare con l'attuazione del Patto territoriale risultavano in qualche modo obbligate. Si può anzi affermare che in molti casi le trasformazioni proposte sono di fatto attuazione di un indirizzo politico ed amministrativo che non aveva fino a qui trovato supporti procedurali, e soprattutto finanziari, per passare dal progetto alla realizzazione.

Ovviamente altra cosa è la valutazione dell'impatto dei progetti di trasfor-

mazione sulla capacità di carico del territorio, ma si deve rilevare che ciò è sostanzialmente verificabile caso per caso, entrando nel dettaglio delle trasformazioni proposte, e che comunque non sempre una variante urbanistica coincide con incrementi di usi delle risorse primarie. Comunque si deve evidenziare che alcune varianti sono mera necessità di semplificazione procedurale; infatti, come nel caso delle varianti per la realizzazione di centri di informazione turistica e commercializzazione di prodotti tipici, la procedura è necessaria solo e soltanto per introdurre in stazioni di rifornimento carburanti già esistenti servizi aggiuntivi fino ad oggi inesistenti, che richiedono anche piccoli ampliamenti dell'ordine dei 100 mc. per singolo intervento.

E' interessante infine rilevare come molti progetti, e conseguentemente molte delle varianti necessarie, siano relativi alla creazione di attività turistico-ricettive e ricreative, in generale a basso costo e di tipo agriturismo; dovrebbero risultare cioè quali trasformazioni funzionali a consentire, tramite lo sviluppo di attività integrative, il mantenimento dell'attività e dell'azienda agricola.

Altra problematica è connessa, invece, a progetti inseriti nel Patto e che si trovavano talvolta anche in fase avanzata dell'iter di approvazione: è il caso, ad esempio, dei porti e approdi turistici di Scarlino e di Marina di Grosseto, già previsti dagli strumenti di programmazione e pianificazione, che comunque presentano profili di impatto ambientale rilevante sia per il tipo delle trasformazioni fisiche che producono e possono indurre sulla fascia costiera, sia per il carico urbanistico ed i consumi di risorse fondamentali, quali quella idrica, che inducono nella fase gestionale¹.

4.3 Patto territoriale della Val di Cornia

Dal punto di vista urbanistico il Patto territoriale della Val di Cornia è complessivamente conforme agli strumenti urbanistici vigenti, ovvero agli strumenti in fase di definitiva approvazione.

Nel territorio di Campiglia l'unica trasformazione proposta che ha avuto necessità di un adeguamento normativo e previsionale dello strumento urbanistico, tramite lo strumento della variante ai sensi dell'art. 40, commi da 2 a 7, della LR.5/95, è funzionale alla trasformazione di un edificio con destina-

1. Si rimanda in generale per le analisi di valutazione dello stato dell'ambiente e delle ipotesi degli impatti ambientali all'appendice allegata a questa pubblicazione, su floppy disk, curata da Maria Emanuela Minunni.

zione urbanistica agricola per consentire la realizzazione di una struttura di ricettività extra-alberghiera.

Nel territorio di Piombino, invece, i progetti presentati nell'ambito del Patto territoriale sono sostanzialmente conformi agli strumenti urbanistici fatto salvo l'accoglimento, su richiesta della Regione Toscana, di una prescrizione in materia di tutela idraulica ed idrogeologica nell'ambito della procedura ordinaria di adozione, pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni e definitiva approvazione del PRG.

Considerate le particolari condizioni della Val di Cornia e principalmente le problematiche di inquinamento e rischio ambientale esistenti in Piombino da una parte, quelle inerenti la disponibilità di adeguate risorse idriche per tutto il territorio, dall'altra, risulta evidente che la valutazione di sostenibilità del Patto territoriale, che può essere apprezzato positivamente per l'aspetto della conformità agli strumenti urbanistici vigenti, deve essere svolta rispetto a specifici parametri.

4.4 Patto territoriale di Massa e Carrara

Il Patto territoriale di Massa e Carrara non ha dovuto fare ricorso a varianti agli strumenti urbanistici vigenti, se non per un caso che peraltro in parte fa riferimento a strumenti di programmazione territoriali vigenti. Trattasi dell'approdo turistico del Cinquale nel Comune di Montignoso. In questo caso, infatti, si è fatto ricorso all'accordo di programma per variare il PRG ed il PREPAT (piano regionale porti e approdi turistici); in tale contesto è stata richiesta una specifica verifica ed elaborazione di analisi e progettuale rispetto ai programmi regionali di messa in sicurezza idraulica del torrente Versilia. L'intervento in termini urbanistici appare compatibile sia con la vocazione turistica dell'area che con il contesto urbanizzato; la sua sostenibilità è quindi da verificare in ragione delle complesse problematiche che, anche nel recente passato, hanno determinato eventi alluvionali disastrosi, ovvero a livello di progettazione definitiva delle opere.

4.5 Patto territoriale di Livorno e Collesalveti

Il Patto territoriale dell'area livornese, per quanto riguarda il territorio del comune capoluogo, sfrutta la contestualità tra definizione degli strumenti urbanistici (piano strutturale e regolamento urbanistico) e costruzione del

sistema di intese che dà vita al Patto; per quanto riguarda invece il territorio del comune di Collesalveti sussiste un PRG recentemente approvato, di cui i progetti presentati nell'aderire al Patto sono figli.

Tuttavia, mentre nel caso di Livorno vi è stata la possibilità di armonizzare, quando necessario, le ragioni del piano urbanistico con le proposte progettuali del piano², per quanto riguarda il Comune di Collesalveti in un solo caso si è determinata una condizione di problematicità, in quanto i proponenti aderenti al Patto hanno di nuovo richiesto di intervenire su di un'area che, inserita nel PRG di Collesalveti, è stata poi stralciata a seguito del parere della CRTA e delle determinazioni regionali. Trattasi dell'area indicata dal toponimo «il Faldo», un'area agricola ove è stata proposta una urbanizzazione su circa 60 ettari, al fine di realizzare un centro di stoccaggio e prima lavorazione-prevendita (deceraggio, lavaggio, montaggio di alcune limitate componenti di finitura) delle auto che vengono sbarcate al Porto di Livorno.

All'avvio del processo di formazione del Patto, il PRG di Collesalveti non era ancora stato licenziato dalla Regione, ma la CRTA si era già espressa in modo contrario a quella previsione; quindi, con l'avvio del Patto, gli enti locali e la Regione, stante l'annullamento della previsione di PRG per le motivazioni di ordine ambientale ed urbanistico formulate dalla CRTA, hanno riesaminato il problema affidando la valutazione tecnica ad una commissione a cui partecipavano i tecnici degli enti locali, della Regione e dell'Autorità Portuale di Livorno, valutazione conclusasi sostanzialmente con una sollecitazione a considerare attentamente altre soluzioni, sia in aree già urbanizzate, portuali o periportuali, sia nell'interporto di Guasticce, prima di procedere alla urbanizzazione di nuove aree (per altro site in ambiti sottoposti a rischi idraulici in una pianura caratterizzata pure da fenomeni di subsidenza). Il progetto è stato comunque inserito nel Patto approvato, mentre è in corso un altro studio tecnico coordinato dall'Amministrazione Provinciale di Livorno per giungere a verificare necessità e fattibilità dell'opera in ragione delle problematiche urbanistiche (accessibilità, viabilità ecc.) e delle problematiche idrogeologiche. Ad oggi non sono noti gli esiti dello studio e le conseguenti determinazioni amministrative; il progetto non è quindi confor-

2. Per altro è da evidenziare che i progetti più importanti inseriti nel Patto non riguardano trasformazioni urbanistiche - è il caso delle opere proposte dal Cantiere Navale Fratelli Orlando per la riattivazione produttiva dello scalo Morosini - oppure sono trasformazioni volute dall'amministrazione comunale che ne ha redatto anche il piano attuativo (è il caso della cosiddetta Porta a Terra).

me agli strumenti urbanistici vigenti e non sono in atto procedure di variazione: pertanto non si ha certezza della sua reale fattibilità.

In generale, per il Patto dell'area livornese, occorre infine segnalare che nonostante per l'approvazione del PRG di Livorno si sia fatto ricorso alla L.R. 5/95, questo orientamento è stato limitato solo e soltanto agli aspetti procedurali, ovvero al ricorso della procedura di approvazione tramite accordo di pianificazione, ma senza che il piano presentasse, sia per quanto riguarda il quadro conoscitivo, sia per la parte propositiva e normativa, i contenuti più originali ed innovativi della legge, ovvero le valutazioni degli effetti ambientali, della sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche proposte. Per il Patto dell'area livornese, considerate anche le peculiarità territoriali, la dimensione dell'agglomerato urbano, la presenza di apparati produttivi inquinanti e/o ad alto rischio ambientale³, sembra oggettivamente porsi la necessità di una valutazione di sostenibilità complessiva.

4.6 Patto territoriale della Provincia di Pisa

Il Patto territoriale della Provincia di Pisa, non finanziato all'epoca per carenza di istruttoria bancaria, è caratterizzato da due filoni operativi: uno, quello dei progetti di iniziativa privata, una sorta di florilegio in relazione alle tante peculiarità e differenze territoriali della provincia; l'altro, quello dei progetti di iniziativa pubblica, che invece sono volti alla realizzazione o completamento di sistemi infrastrutturali.

In questo secondo caso, ovviamente, non si dà origine alla necessità di varianti agli strumenti urbanistici quando si parla di viabilità a servizio dell'area del cuoio, in quanto tale progettazione è stata studiata e definita in ragione del Piano territoriale di coordinamento della Provincia e degli strumenti urbanistici dei comuni interessati; tanto meno quando si prevedono opere complementari alla realizzazione del sistema fognario e di depurazione delle acque reflue di Pisa sud, nell'ambito del programma già avviato da quel comune anche in relazione alle necessità di bonifica delle acque del Canale dei Navicelli ed alla sistemazione delle difese di sponda del medesimo (intesa come prerequisite per garantirne la navigabilità per finalità turistiche, come previsto dal Piano del parco S. Rossore-Migliarino e dal piano

3. Rimando al Capitolo 5.

strutturale di Pisa, che propone anche un ampliamento ed un riordino delle aree con destinazione produttiva -nautica da diporto- della Darsena Pisana).

Nel primo caso invece sono state necessarie 5 varianti:

- due, con le modalità dell'art. 40, commi da 2 a 7, della L.R. 5/95, nel comune di Castelfranco di Sotto per consentire la ristrutturazione e l'ampliamento di edifici in aree agricole e con destinazione rurale al fine di realizzare attrezzature turistico ricettive;
- una nel comune di Orciano Pisano in condizioni analoghe a quelle di cui al precedente paragrafo;
- una nel comune di Fauglia per consentire l'ampliamento della locale unità produttiva Siemens che si era insediata in località Acciaiuolo, recuperando un complesso industriale esistente precedentemente destinato ad una industria del mobile;
- una nel comune di Pontedera, con le modalità dell'art. 40, commi da 8 a 20, della L.R. 5/95, per consentire la realizzazione di circa 3600 mq. di superficie lorda di pavimento su di un'area di 13600 mq (indice fondiario 0.265 mq/mq) in area urbana, con destinazione un centro medico riabilitativo connesso alle attività del locale presidio ospedaliero nel contesto della pianificazione sanitaria locale.

4.7 Patto territoriale dell'area Val di Chiana, Trasimeno, Orvietano

Il Patto territoriale dell'area Val di Chiana, Trasimeno, Orvietano, è stato definito in ragione di specifici obiettivi di intervento su settori economici caratteristici, oltre che sull'incremento della dotazione infrastrutturale del territorio, ovviamente intesa come capitale fisso, economia esterna per il sistema delle imprese, facilità della mobilità per le persone.

I settori d'intervento individuati sono stati: ambiente e turismo; agricoltura, zootecnia, agroindustria; piccola e media impresa e artigianato; infrastrutture. In funzione di questi obiettivi sono stati presentati 29 progetti e, di questi, 5 sono risultati necessitanti di variante agli strumenti urbanistici vigenti.

In particolare le varianti sono necessarie:

- due nel comune di S.Casciano, ai sensi dell'art. 40, commi da 2 a 7, della L.R. 5/95, rispettivamente per il recupero di sette edifici rurali da destinare a ricettività turistica e per la realizzazione di un teatro nella cosiddetta Repubblica del Crinaccio di Castellito;
- una nel comune di Montefollonico ai sensi dell'art. 1, comma 4, della

L.R. 64/95 per la realizzazione di una casa-vacanza;

- una nel comune di Trequanda, ai sensi dell'art. 40, commi da 2 a 7, della L.R. 5/95, per la realizzazione di un ostello;
- una nel comune di Torrita, ai sensi dell'art. 40, commi da 8 a 20, della L.R. 5/95, per la realizzazione di un centro polifunzionale di servizi alle imprese.

Come si evince dai titoli, sono interventi di importanza relativa o modesta, con un impatto che appare limitato. Soprattutto, però, si tratta di varianti che comunque sembrano integrate in un progetto complessivo volto a dotare il territorio di attrezzature di supporto alle attività turistiche o agrituristiche, ad integrazione delle tradizionali attività agricole e per recuperare edifici non più utilizzati.

Il possibile impatto ambientale di queste trasformazioni appare limitato e, scorrendo la lista dei vari progetti presentati nell'ambito del Patto territoriale, possono invece avere impatti più rilevanti progetti conformi agli strumenti urbanistici come i centri di riciclaggio dei rifiuti a Montepulciano o gli interventi di gestione della discarica di Piancastagnaio.

4.8 Nota di sintesi

Il quadro analitico sopra sintetizzato consente di affermare che sostanzialmente lo strumento del Patto territoriale non è stato utilizzato in modo eversivo rispetto alle condizioni date del territorio e alle scelte consolidate degli strumenti di pianificazione.

Questo, certamente, è da porre in relazione alle modalità di presentazione del Patto e delle sue potenzialità, alle condizioni economiche, sociali e territoriali, quindi alle caratteristiche dei progetti che sono stati proposti. Certamente si può anche ritenere che una storica abitudine a disporre di strumenti urbanistici abbia costituito comunque un patrimonio di opzioni e possibilità di sviluppo, tanto che gli strumenti operativi messi a disposizione dalla L.R. 5/95 sono risultati funzionali a garantire comunque quegli aggiustamenti utili a consentire, nei modi complessivamente compatibili, trasformazioni ritenute possibili che l'incentivazione finanziaria data dall'inserimento nel Patto ha di fatto tradotto da potenziali a concretamente perseguibili e realizzabili.

Si può invece osservare che, quando il Patto non è stato orientato su alcune linee guida definite in ragione delle caratteristiche e delle potenzialità del ter-

itorio, il medesimo ha finito per essere una sorta di contenitore-*omnibus* che, in quanto tale, rende certamente più debole ogni singolo progetto (se sottoposto ad un adeguato procedimento valutativo) perché depotenziato dall'assenza di una idea strategica. Questo fatto induce a pensare che le pratiche di governo siano ancora arretrate rispetto a queste esigenze e che alcuni strumenti siano insufficienti (soprattutto i Piani territoriali di coordinamento delle province, ma in alcuni casi anche i piani strutturali comunali).

Infine, appare significativo il fatto che nell'unico caso in cui l'inserimento di un progetto nel Patto territoriale («Il Faldo» di Collesalveti) poteva qualificarsi come opportunità di aggiramento degli strumenti generali di pianificazione (nel caso, anche recenti), una lettura delle condizioni complessive del territorio e dei relativi bisogni ha prodotto una serie di successivi approfondimenti e aggiustamenti tecnici delle condizioni di fattibilità; ma, almeno fino al momento attuale, non ha prodotto una effettiva procedura straordinaria di variazione degli strumenti urbanistici. Anzi, caso mai ha indotto dubbi ulteriori rispetto a perplessità di carattere urbanistico ed ambientale che già la CRTA aveva espresso valutando il piano regolatore di Collesalveti.

Ovviamente, considerato che la pratica dell'inserimento delle tematiche di valutazione degli effetti ambientali della pianificazione è ancora in stato embrionale, che pochissimi comuni si sono dotati di quadri conoscitivi utili ed esaustivi a tal fine, la valutazione di conformità allo strumento urbanistico ha valore relativo e induce a ritenere che sia utile un approfondimento della ricerca con valutazioni su ogni singolo progetto. Se ciò è vero, l'esperienza dei Patti territoriali sembrerebbe confermare una condizione culturale sostanzialmente ancora arretrata rispetto alla definitiva acquisizione delle tematiche di sostenibilità ambientale come presupposto di ogni azione e come strumento per l'ottimizzazione di un progetto nelle varie fasi della sua definizione, ovviamente senza escludere l'«opzione zero».

In altre parole, la strada da compiere appare ancora lunga. La scelta da fare è tra una osservazione in corso d'opera (cioè, di fatto *ex post*) che spesso si risolve in una mitigazione di effetti presunti del progetto o in una contrattazione che può esaltare o giustificare il ruolo di alcuni attori sociali o politici a prescindere dai risultati, e una iniziativa forte e continuativa per disporre di strumenti di utilità comune che siano fortemente ispirati da logiche di sostenibilità (valutazione *ex ante*). In termini pratici la scelta è tra la pratica delle osservazioni agli strumenti legislativi o di pianificazione (opzione che comunque non può venire meno) e quella della costruzione di centri indipen-

denti e autorevoli di archiviazione aggiornata delle conoscenze e di certificazione delle condizioni di sostenibilità.

5 UN'AGENDA XXI¹ PER IL DISTRETTO CONCIARIO TOSCANO

Orsola Bolognani, Renato Cecchi

5.1 Introduzione

Il passo dalla crescita economica ineguale tra aree del mondo, che danneggia l'ambiente e la salute umana, allo sviluppo durevole e sostenibile richiede strategie locali di cooperazione e integrazione degli interessi economici, sociali e ambientali. Tra economia e produzione occorrono sempre più atteggiamenti collaborativi con la ricerca scientifica e l'ecologia per l'individuazione e l'attuazione di soluzioni sostenibili e condivise ai problemi di impatto che ogni nuova tecnologia (in particolare produttiva, ma non solo: si pensi alle tecnologie organizzative del turismo di massa), ogni scelta produttiva e ogni scelta sociale nella distribuzione della ricchezza e del benessere creano per far fronte ai nuovi ordini di problemi economici e sociali come quelli derivanti dal calo demografico e l'invecchiamento della popolazione, l'alta scolarità giovanile che non trova collocazione sul posto o la scarsità di manodopera locale.

Alla Conferenza della Terra di Rio de Janeiro del 1992, a fronte delle crescenti difficoltà a governare la crescita economica sul fronte degli effetti negativi sull'ambiente e la salute umana, oltretutto sui livelli di povertà di grandi aree del mondo, fu posto da 147 governi l'obiettivo della riforma del sistema economico e dei consumi, della riforma dei sistemi sociali e della distribuzione della ricchezza e l'ampliamento del coinvolgimento delle comunità locali. Le priorità di questa riforma furono elencate in una Agenda composta di 21 punti e annunciata come strumento per la soluzione dei problemi che si sarebbero presentati ineluttabilmente nel XXI° secolo. Per questo fu chiamata Agenda XXI.

A livello planetario l'Agenda XXI ha proseguito i suoi lavori con una serie di appuntamenti su argomenti specifici (l'effetto serra, il clima, la biodiversità, la povertà ecc.); di seguito ogni governo avrebbe dovuto realizzare una propria Agenda XXI nazionale e si auspicava che ogni comunità locale si dotasse di una propria Agenda XXI per contribuire, attraverso la soluzione

¹ Confrontare il Glossario in coda al presente capitolo

dei propri problemi di sviluppo civile, sociale, culturale, scientifico, economico, sanitario ecc., alla soluzione di quelli planetari. Oggi la sperimentazione di Agende XXI locali serve anche per diffondere una conoscenza critica che concorra a fornire una visione dei processi che hanno portato al sostanziale fallimento, almeno fino ad oggi, degli obiettivi affermati a Rio e nelle Conferenze di settore seguenti (biodiversità, forestazione, aria, clima, alimentazione ecc., cioè Buenos Aires, Kyoto, Berlino, Il Cairo, Montreal ecc.). Passare, quindi, dai singoli fallimenti e le conseguenti speranze deluse serve a sfatare i “miti” dello sviluppo sostenibile a portata di mano, a mettere in evidenza soprattutto gli aspetti politico-economico-relazionali dei processi in atto e a sottolineare come non sia possibile raggiungere alcun risultato concreto senza l'integrazione delle politiche settoriali nelle politiche e strategie di sviluppo durevole e sostenibile, integrando cioè i sistemi economici, sociali, educativi e ambientali anche a livello locale.

Anche da qui deriva l'importanza di sperimentare una Agenda XXI locale per il Distretto conciario, realizzare cioè una agenda delle priorità che sia condivisa dalle comunità locali dei due versanti, che si traduca in un piano d'azione, che si realizzi attraverso le politiche degli enti locali, i comportamenti delle imprese, dei soggetti sociali organizzati, delle famiglie dei singoli individui. Ma anche in questa dimensione è bene essere consapevoli delle grosse difficoltà che in genere si incontrano (interessi corporati, campanilismi, lentezze amministrative e burocratiche, resistenze al cambiamento ecc.) per meglio affrontarle, per non far fallire il progetto che per il Distretto ha anche un grosso risvolto economico, anche relativamente ai finanziamenti strutturali europei (Fesr-Phasing Out per strutture produttive di servizio, ambiente e energia, Fse formazione e lavoro): il piano d'azione derivante dall'Agenda XXI può essere una ottima carta di credito per ottenere finanziamenti su progetti integrati di tipo territoriale attraverso la concertazione locale.

Le problematiche dello sviluppo in Toscana possono aiutarci a centrare i problemi economici e sociali che si pongono nel confronto fra comunità locali, comunità internazionali ed economia globale, concentrando l'attenzione e la ricerca sulla qualità dello sviluppo, qualità della vita, qualità del lavoro, non riducendo la valutazione dei risultati economici, sociali e ambientali ai numeri del Prodotto Interno Lordo. Per le sue caratteristiche la Toscana non può “impiccarsi al PIL” nel confronto competitivo con altre regioni d'Europa e del mondo, e tanto più è essenziale che lo faccia una realtà importante per la

Toscana proprio dal punto di vista del PIL, che deve trovare nelle ragioni del “vivere bene” le capacità di a) realizzare condizioni di vita privata e associata/collettiva gradevoli nella massima parte – possibilmente ovunque – del territorio regionale e nello specifico locale; b) rimanere competitivi sui mercati mondiali, anche attraverso la valorizzazione di prodotti e servizi di qualità; c) consentire al nostro ambiente naturale di assorbire l’impatto dei sistemi urbani e dei processi produttivi (agricoltura di qualità compresa), senza né depauperarsi, riducendo l’uso delle risorse non rinnovabili e allargando quello delle risorse rinnovabili (a parte l’inevitabile degradazione entropica), né scaricare su altri, vicini o lontani, le conseguenze dell’attività, trasformativa e di altro genere, regionale e locale (inquinamento).

5.1.1 Come si fa un’Agenda XXI

Agenda XXI non è un procedimento tecnico o amministrativo ma l’espressione di una volontà politica, condivisa nella comunità locale, di risolvere i propri problemi, quelli affrontabili con le risorse della comunità locale: cultura, conoscenze diffuse, tradizioni, esperienza, tecniche e tecnologie produttive locali, ambiente, spirito d’iniziativa, risparmio, capacità di collegarsi a tecnologie e reti esterne, cogliere le occasioni date dai finanziamenti strutturali della Unione Europea ecc., attraverso soluzioni che producano i migliori risultati con il minore impatto sull’ambiente locale, rendendolo durevole nel tempo. Si tratta di investire sul futuro, quello che comincia oggi. Perciò l’Agenda XXI locale è un processo: non è importante tanto il documento quanto il processo che ha portato a definirlo. E’ importante, cioè, l’aver creato interesse per lo sviluppo sostenibile, aver coinvolto le attività economiche private così come i diversi gruppi sociali, aver fatto crescere la consapevolezza ambientale e sociale rispetto alle tematiche dell’Agenda XXI stessa.

Affinché l’Agenda XXI locale abbia successo, occorre un approccio orizzontale: non deve essere trattata e definita in modo separato, ma integrata in tutte le altre attività gestite dall’ente locale.

La partecipazione è fondamentale; serve il coinvolgimento di tutti i “gruppi principali” (le autorità locali, le imprese, la comunità scientifica, la popolazione, i sindacati, le organizzazioni non governative ecc.); essi infatti sono da considerarsi risorse, poiché sono gli attori che dovranno portare avanti le decisioni prese, nella vita di tutti i giorni.

Occorre lavorare al piano d’azione in una prospettiva globale: al fine di non

creare un programma di sostenibilità locale a spese dell'insostenibilità altrui è fondamentale, sempre, confrontarsi con un'ottica globale.

Ci si deve dare una prospettiva a medio e lungo termine: l'Agenda XXI riguarda non solo scelte che avranno ricaduta nei prossimi 4 o 5 anni, ma scelte che devono essere sostenibili per le nuove generazioni.

Prioritaria è la ricerca di soluzioni innovative: è importante utilizzare l'esperienza di altre comunità nel risolvere *certi* problemi piuttosto che sprecare tempo e risorse nel tentativo di risolvere difficili problemi.

A fianco di questi elementi, rispetto al lavoro che devono svolgere le amministrazioni locali, è utile riportare il seguente schema, basato su fasi successive:

- 1) Miglioramento delle prestazioni dell'ente locale
- 2) Integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche dell'ente locale
- 3) Misurazione e monitoraggio dei risultati
- 4) Collaborazione/partecipazione
- 5) Consultazione e partecipazione
- 6) Incremento della consapevolezza e gestione della domanda di formazione/educazione.

Le azioni prevedibili avranno la seguente cadenza: attivazione di un *forum* (che ha il compito di orientare il processo di elaborazione dell'Agenda); consultazione/partecipazione (che ha il compito di assicurare il confronto con le forze sociali e gli attori istituzionali alla scadenza degli stati di avanzamento del lavoro e al momento della redazione dei risultati); predisposizione dell'*audit* ambientale (rapporto sullo stato dell'ambiente, dell'economia e del sociale su cui sviluppare la discussione dell'Agenda); individuazione del *target* (definizione degli obiettivi, quanto più concreti, meglio se quantificabili, da associare a precise scadenze temporali); attività di *reporting* (mantenimento dei processi di controllo).

5.2 Alcune ipotesi di lavoro per un'industria conciaria ecocompatibile

Per rendere ecocompatibile il distretto industriale conciario occorre affrontare almeno quattro problematiche:

- tecnologica (prevenzione dell'inquinamento)
- ambientale (bonifica e sistemi di smaltimento)
- economica (produttività e occupazione)
- democratica (informazione, partecipazione, concertazione).

Il ciclo di lavorazione del cuoio, in assenza di misure adeguate, è avviato alla rapida obsolescenza e al declino per incompatibilità con la tutela dell'ambiente, con la disponibilità di risorse (aria, acqua, territorio) e con la salute dei cittadini, aprendo nel contempo seri problemi sociali ed occupazionali.

Al fine di evitare questa prospettiva, si ritiene che sia necessario sperimentare sul territorio del distretto industriale conciario un compiuto sistema di concertazione fondato su un sistema di contabilità ambientale che sia in grado, in tempo reale, di fornire alla Comunità locale le informazioni ed i dati necessari a decidere, tramite la concertazione, su quali "tasti" agire a seconda delle circostanze (risorse ambientali, sistemi di produzione e tecnologie, risorse umane e lavoro, ricerca e sviluppo, politiche industriali ed investimenti ecc.).

5.2.1 La tecnologia

Tutti i processi naturali ed industriali producono rifiuti. I rifiuti diventano inquinanti quando le loro quantità superano la capacità di riciclo e smaltimento dell'ambiente, capacità che varia in funzione della natura dei materiali e dei processi produttivi usati, oltre che in virtù delle differenze degli ecosistemi coinvolti.

Il buon senso ci dice che per affrontare i problemi di ecocompatibilità del distretto conciario si deve agire prima di tutto sulla prevenzione. L'obiettivo è affrontare il problema alla fonte piuttosto che combattere i sintomi attraverso metodi costosi da applicare alla fine dei processi, quali sono, ad esempio, i depuratori di trattamento delle acque reflue delle lavorazioni conciarie, che pure hanno svolto e svolgono una importante, ma non risolutiva funzione.

È del 1969 una dichiarazione programmatica del *National Environmental Policy Act* (Stati Uniti) che stabilisce "di promuovere ogni sforzo per prevenire o eliminare danni all'ambiente e alla biosfera".

L'esperienza dimostra che le maggiori barriere alla prevenzione sono la mancanza di informazioni, di volontà e di incentivi appropriati.

Le piccole e medie imprese del distretto conciario possono prevenire l'inquinamento, ridurre la produzione di rifiuti, risparmiare preziose materie prime e risorse ambientali; possono ridurre i costi di smaltimento dei rifiuti riducendo contemporaneamente la vulnerabilità dell'impresa; possono migliorare la produttività e promuovere una più efficiente allocazione delle risorse.

Sempre negli Stati Uniti, l'ufficio per la Valutazione Tecnologica ha stimato, nel 1986, che la produzione di metà di tutti i rifiuti industriali potrebbe esse-

re evitata utilizzando le tecnologie disponibili.

Prevenire vuol dire praticare:

- una buona manutenzione che è in grado di ridurre fortemente lo spreco di sostanze e il supersfruttamento dei materiali. Miglioramenti nelle procedure di manutenzione non richiedono rilevanti investimenti e producono riduzioni dell'inquinamento da un quarto ad un terzo. Ciò è facilitato, per esempio, dalla installazione di sistemi aziendali per la gestione dei dati ambientali (funzionale, tra l'altro, al sistema di contabilità ambientale sul territorio - Bilancio ecologico territoriale -);
- la ricerca e lo sviluppo per l'economia e la sostituzione dei materiali, il che implica anche ristrutturazioni sia da parte dei produttori che dei consumatori. La sostituzione di un materiale con un altro (anche dello stesso tipo merceologico, ma trattato in modo diverso) offre la possibilità di eliminare completamente o in buona misura il problema dell'inquinamento o comunque lo rende di più facile soluzione. Obiettivo fondamentale di questa attività è concorrere ad una strategia di ricostruzione della natura agendo sia sul versante della domanda di qualità di prodotti conformi alle norme ecologiche, sia su quello di una economia industriale di successo dove il fattore di produzione natura è inserito come forza produttrice di ricchezza nel sistema economico delle aziende, fino al punto che parti significative della futura crescita economica non sono altro che le prestazioni dell'economia per la ricostruzione della natura esterna e della sua produttività in quanto la natura stessa produce valore: una parte rilevante del prodotto sociale, cioè, deriva dalle prestazioni della natura;
- cambiamenti nei sistemi di produzione. Si può ridurre l'inquinamento attraverso la semplificazione dei sistemi di produzione con la riduzione del numero delle fasi nei processi impiegati. Anche il consumo e l'inquinamento dell'acqua possono essere diminuiti attraverso programmi di riciclo. Alcune volte cambiamenti più radicali, come ad esempio la scelta di un processo meccanico al posto di uno chimico, oppure un processo biologico al posto di uno chimico di sintesi, può essere di aiuto nel prevenire l'inquinamento. Ma la vera componente strategica è che la tecnica viene utilizzata non troppo, ma troppo poco, anche se, va sottolineato, non esiste una tecnica in sé capace di chiudere il ciclo dei problemi tra economia e natura; infatti l'evoluzione della tecnologia nel distretto ha avuto come obiettivo uno sfruttamento decisamente pesante della natura ed una produzione di massa distruttiva. L'attuale stato della tecnica appa-

re quindi in questo campo troppo primitivo, troppo poco intelligente e troppo brutale nel comportamento verso l'ecosistema;

- il recupero delle risorse: consiste nel trattare gli agenti nocivi all'interno del sistema produttivo per poi riutilizzarli nello stesso o in altro processo. Esistono già esempi di installazione di complessi "ecosistemi industriali" in cui gli scarti di una linea manifatturiera diventano materia prima di un'altra. Per esempio, i rifiuti organici vengono spesso considerati utili come fertilizzanti in agricoltura. Ciò che differenzia un rifiuto da una materia prima (o m.p.s.) è la sua utilità economica e l'esperienza dimostra come la ricerca e l'immaginazione possano trasformare i rifiuti in risorse utili. E' in questo ambito che va correttamente posto il problema del riciclo e riuso dei rifiuti comunque prodotti, da riutilizzare come materie prime seconde in altri cicli di lavorazione, come, per esempio, nella produzione e cogenerazione di energia (sotto forma di calore o di forza motrice).

Ma la maggior parte delle politiche pubbliche si attarda ancora solo sul controllo. Dall'analisi delle politiche nazionali e della Regione Toscana si ricava che, al 2000, oltre il 60% degli stanziamenti è usato per il controllo dell'inquinamento dopo che i rifiuti sono stati prodotti, mentre meno dell'1% viene speso per ridurre la produzione.

All'interno dei paesi OCSE, poco più del 20% degli investimenti sulla limitazione dell'inquinamento sono destinati all'adozione di tecnologie pulite, mentre in Italia tale percentuale si riduce al 7-8%.

Ci sono almeno tre tipi di ostacoli alla diffusione del concetto di prevenzione: economici, informativi e le attitudini del management. Il settore conciario toscano ben rappresenta questi ostacoli.

Relativamente a quello economico, va detto che l'introduzione di una tecnologia più pulita riduce i costi di produzione: infatti, per l'impresa non si tratta solo di comparare due costi di trattamento (tecnologia aggiuntiva e tecnologia pulita), ma due metodi di produzione. Modificare l'uso dei fattori produttivi può essere considerato più rischioso da parte delle imprese, ma prima o poi, come ora nel caso della concia, arriva il momento in cui è necessario operare forti investimenti per la stessa sopravvivenza del settore.

Per quanto riguarda il secondo ostacolo si tratta di mancanza di informazione: scarseggiano i dati sulle diverse alternative offerte dalla prevenzione, mentre le informazioni più disponibili e prontamente offerte dalle imprese di depurazione ambientale mettono in risalto le soluzioni applicate a valle.

Un altro paradosso è costituito dalla mancanza di collegamento fra vari enti e soggetti di Ricerca con il settore industriale conciario, fino al punto da rendere particolarmente difficoltosa la sperimentazione e la verifica della reale efficacia della Ricerca medesima. Deve essere obiettivo fondamentale la centralità del distretto industriale rispetto allo studio Ricerca e sperimentazione di soluzioni innovative.

Ma l'ostacolo più importante è costituito dalle attitudini del *management*, che ritiene che la prevenzione ambientale sia solo un costo inevitabilmente elevato, o che si tratti di una questione secondaria di cui si deve occupare qualcun altro, o che costituisce una distrazione dai principali obiettivi dell'impresa. Tale attitudine è favorita dall'uso di tecnologie e controlli posti a valle degli impianti che risultano improduttivi e aumentano i costi di impresa.

La risposta, infine, va ricercata in prodotti più puliti, gestendo l'intero ciclo di vita del prodotto.

Migliorando la capacità di prevenire l'inquinamento e governando meglio le risorse si arrivano ad affrontare, oltre ai problemi collegati alla produzione, anche quelli legati al prodotto finito.

Una linea che divide i processi dai prodotti è, infatti, del tutto artificiale. Talvolta può succedere che le imprese riscontrino che la necessità di mantenere alta la qualità dei prodotti (durevolezza, morbidezza, elasticità, colore ecc.) contrasta con l'esigenza di prevenire l'inquinamento. Tuttavia è necessario rendersi conto che, in un mercato sempre più aperto e dotato di consapevolezza ecologica, per trattenere i consumatori sul proprio prodotto è necessario disporre di prodotti puliti. Va da sé che tale problema non si risolve spostando la produzione da un posto ad un altro.

5.2.2 L'ambiente

In Toscana e nell'area conciaria, in particolare, la sfida ambientale è costituita dalla capacità di rendere compatibile un settore industriale manifatturiero "maturo" con le esigenze di tutela della salute dei cittadini, di tutela dell'ambiente e del territorio (e del paesaggio la cui valutazione economica-ambientale è sempre più fondamentale in una regione come la Toscana) e delle risorse che su esso insistono: aria, acqua, suolo.

Tale sfida non passa soltanto attraverso la corretta e coerente gestione da parte dell'attore pubblico, secondo criteri di sostenibilità degli strumenti di cui si è dotato (Piani provinciali di smaltimento dei rifiuti, Piano triennale per l'ambiente, Piani territoriali di coordinamento, Piani energetici, Legge

Regionale sulla Valutazione di impatto ambientale ecc.), ma anche attraverso l'inserimento dei costi ambientali nella contabilità delle imprese in linea con le direttive dell'Unione Europea.

Se la metodologia del “costo di produzione pieno” (costo della produzione più il costo di ogni danno ambientale ad essa associato), comprensiva dei costi ambientali, non è ancora molto precisa, non si può però concludere che non si debba stabilire un “costo assoluto” dei problemi attuali e futuri dell'inquinamento conciarario. Così come gli individui danno un prezzo ai beni posseduti privatamente, la comunità locale (in questo caso quella del distretto conciarario) e la comunità toscana devono stabilire, per mezzo di adeguati processi politici validati localmente e socialmente (sistema di concertazione locale), il costo per l'uso dei beni di pubblico possesso: atmosfera, acqua e territorio. Ciò significa, in prima battuta, che la comunità locale dovrà conoscere anno per anno (Bilancio ecologico territoriale) la quantità di acqua e di suolo che saranno disponibili per il ciclo di produzione conciarario a cui saranno consentite le emissioni e i rifiuti che il territorio della comunità, in prima istanza, e il territorio compreso nei Piani Provinciali di smaltimento delle Province di Pisa e Firenze è in grado di recepire e riciclare senza inquinarsi. Questo lavoro di calcolo (si pensi per esempio al ruolo di Arpat in tal senso) deve essere basato sia sulle migliori prove scientifiche disponibili, sia sulle preferenze e gli orientamenti delle popolazioni locali.

5.2.3 L'economia

Contemporaneamente a quella ambientale, la questione economica si pone cercando di garantire lo sviluppo tecnologico e innovativo del settore, la produttività a prezzi remunerativi rispetto alla concorrenza internazionale, oltre che a mantenere elevati livelli di occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Ciò può essere ottenuto attraverso la giusta combinazione degli strumenti di a) regolamentazione e controllo, b) di autoregolamentazione e c) economici. La regolamentazione e il controllo da parte pubblica possono essere ottenuti a loro volta in due modi tra loro combinati:

1. standard certi per le tecnologie ed i prodotti, effluenti, emissioni, rifiuti ecc.
2. concertazione in sede di comunità locale relativamente all'uso di aria, acqua e suolo a fini produttivi.

L'autoregolamentazione delle imprese e del settore può avvenire tramite fis-

sazione di standard, monitoraggi, obiettivi di riduzione dell'inquinamento ecc..

Gli strumenti economici sono azioni per modificare i prezzi di mercato delle risorse, dei beni e dei servizi per mezzo di azioni di governo nazionale e regionale che riguardano i costi di produzione e/o di consumo.

La giusta combinazione significa usare di più gli strumenti di controllo in presenza di una seria minaccia alla salute e alla sicurezza, o quando l'inquinamento raggiunge livelli elevati localmente; usare l'autoregolamentazione da parte dei conciatori per la riduzione preventiva dell'inquinamento all'interno di un quadro chiaro e negoziato di aspettative e di requisiti tra il settore conciaro e il governo regionale e nazionale; usare gli strumenti economici che significano:

- ricompense e incentivi per chi attua e continua nei miglioramenti;
- uso dei mercati in modo più efficace per raggiungere gli obiettivi ambientali (prezzi a costo pieno);
- spostamento del controllo dell'inquinamento alla prevenzione.

Ciò può essere ottenuto attraverso: tasse e imposte sull'inquinamento, limiti all'uso di risorse, vendita di diritti di prelievo di risorse o di inquinamento, crediti per il risparmio di risorse, misure speciali di ammortamento.

Va da sé che l'introduzione di strumenti economici deve essere effettuata sulla base del principio della "neutralità fiscale". All'aumento delle entrate specifiche sul versante ambientale deve corrispondere, cioè, una diminuzione di altri costi (per esempio contributi sociali e sanitari, costo del lavoro dal versante degli oneri sociali ecc.).

Gli strumenti economici indicati sono da privilegiare perché incoraggiano l'innovazione spingendo le produzioni inquinanti a passare a tecnologie più pulite. Il caso del settore conciaro richiede perciò una combinazione ottimale che preveda regolamentazione e autoregolamentazione per garantire standard di salute, sicurezza e tutela ambientale e strumenti economici per incoraggiare continui miglioramenti.

5.2.4 La democrazia

Tutto ciò non può essere perseguito se non si attuano nuovi strumenti locali che consentano il massimo di circolazione delle informazioni (tecniche e produttive: schede di autovalutazione aziendale, schede produttive ecc. -si veda la direttiva UE. sulle aziende insalubri-), la partecipazione dei cittadini alle procedure e sedi decisionali (VIA, schede di sicurezza, misure di mitigazio-

ne ambientale, associazioni ecc.), la concertazione a livello locale degli obiettivi ambientali (Agenda XXI locale), economici e sociali attraverso il reciproco riconoscimento di tutti gli attori in campo (imprese, lavoratori, cittadini, enti locali) della legittimità degli interessi rappresentati.

Questa impostazione può essere perseguita attraverso la predisposizione di apposito “manuale” delle procedure di informazione, partecipazione e concertazione, localmente e socialmente validato, che costituisca garanzia per tutti gli interessi in campo al fine del raggiungimento della “massima soddisfazione reciproca”.

Dare vita ad un sistema di concertazione locale (Agenda XXI) significa individuare una sede permanente di confronto e di decisione che sia il risultato della maggior certezza della qualità delle informazioni disponibili combinata con una volontà di raggiungimento di risultati nell’interesse della Comunità locale, la quale deve essere abilitata ad introdurre nuovi o diversi limiti al consumo delle risorse ambientali ai fini produttivi e collettivi. E’ necessario considerare la Comunità locale non solo come insieme di utenti e consumatori, ma anche come soggetto economico che riconosce i limiti ed i confini ecologici dell’operare economico.

Tale sistema di concertazione non si sostituisce alle sedi di decisione politica ed amministrativa, ma mette a disposizione delle medesime valutazioni, orientamenti e conoscenze (opportunamente selezionate e quindi frutto di decisioni concertate) ed è frutto del concorso di tutti i soggetti interessati (imprese e loro rappresentanze, organizzazioni sindacali, istituzioni locali, cittadini e forme di rappresentanza degli interessi diffusi).

Il sistema di concertazione locale per essere efficace non ha bisogno soltanto di un sistema integrato di contabilità ambientale (Bilanci ecologici aziendali e Bilancio ecologico territoriale) e di un sistema di procedure consensualmente riconosciuto (per l’approfondimento di questi strumenti si rimanda al Capitolo 2), ma ha bisogno di individuare un soggetto, una “autorità” che, stando al di sopra delle parti, costituisca garanzia di tutela di tutti gli interessi.

E’ soltanto attraverso la effettiva combinazione di tutti questi strumenti che sarà possibile assicurare l’uscita dall’emergenza nella “zona del cuoio”.

Per cui la individuazione di una nuova discarica all’interno dei Piani provinciali di smaltimento dei rifiuti e la individuazione dei siti per impianti di smaltimento alternativi dei fanghi potrà essere credibile come misura “transitoria” solo all’interno di un sistema integrato di soluzione dell’inquinamento fondato sulla forte riduzione delle quantità di fanghi prodotte.

Non c'è alternativa, se non quella del conflitto in cui tutti perdono, alla messa in campo tramite la "concertazione" di tutte le misure tecnologiche, economiche, procedurali e di partecipazione fondate sul buonsenso e sulla reciproca garanzia.

Ciò significa arrivare a sperimentare da subito e sul campo la riforma concreta dei rapporti tra attività produttive (non solo industriali) e ambiente, tra lavoro e salute, riforma che richiede un cambiamento profondo e visibile di mentalità, dei metodi e degli strumenti di governo a partire dal ruolo delle comunità locali.

La soluzione del problema può quindi passare attraverso questi stadi:

- a) dare vita ad un "patto" per lo sviluppo; la corretta gestione ambientale e l'occupazione che nell'arco di due anni consenta di realizzare l'impianto di essiccazione dei fanghi e l'impianto di riciclaggio degli stessi e la individuazione di una discarica per lo smaltimento dei residui non riciclabili;
- b) all'interno del "patto" prevedere un comitato ristretto permanente (come prima fase di sperimentazione di un sistema di concertazione locale) tra imprese, organizzazioni sindacali, enti locali, associazioni ambientaliste e cittadini allo scopo di: governare i conflitti, realizzare il controllo trasparente dei fattori, individuare gli appositi ammortizzatori sociali, predisporre il controllo dei dati ambientali e delle condizioni di lavoro, concordare e attuare misure di prevenzione in modo da evitare situazioni di emergenza come l'attuale;
- c) promuovere e favorire il settore della ricerca e lo sviluppo dell'innovazione (in particolare per la sperimentazione di tecnologie di abbattimento delle quantità dei fanghi e dei sali negli scarichi idrici) e della formazione;
- d) creare un sistema di monitoraggio e contabilità ambientale e delle risorse disponibili (in quantità e qualità), garantire l'accesso alle informazioni a tutti soggetti interessati.

Tali soluzioni, nel medio periodo, possono consentire l'avvio di una strategia basata sul rallentamento della crescita della produzione di fanghi e sulla crescita del valore aggiunto dei prodotti attraverso aumenti di produttività legati all'efficienza tecnologica, il miglioramento in termini di rapporto materia-energia della qualità dei prodotti, il riconoscimento di qualità attraverso appositi marchi Emas di Distretto, Ecoaudit e Ecolabel. Questa è una strategia costruita sulla conoscenza e contabilità delle risorse disponibili, degli effetti dei costi ambientali sui costi di gestione aziendali, in un quadro di mercato favorito dalla qualità del prodotto e dal livello dei prezzi.

Glossario

Agenda XXI. Agenda di priorità sul piano economico sociale ambientale definita sulla base di accordo tra tutti i soggetti che compongono una comunità. XXI sta per ventunesimo secolo e indica i 21 punti prioritari definiti a Rio De Janeiro al primo summit della Terra nel 1992.

Agente inquinante - Inquinamento. Si intende il tasso sostenibile di emissione che non può essere maggiore di quello al quale l'agente stesso può essere riciclato, assorbito o reso inoffensivo dall'ambiente (le acque di rifiuto possono essere immesse in un fiume o in un lago in modo sostenibile fino a che l'ecosistema naturale presente nell'acqua è in grado di assorbire le sostanze nutrienti).

L'uso di tecnologie per sostenere tale processo (depuratori a monte o a valle del corpo ricettore) non muta la sostanza del problema, ma l'uso di nuova materia-energia per sostenere il processo tecnologico apre altre e nuove problematiche sorgente – pozzo (Nda)

Audit. Termine inglese per definire la verifica, il controllo dello stato delle cose, dei conti; in questo caso dello stato dell'ambiente, dei conti ambientali.

Biodiversità. Segnala il complesso degli esseri viventi esistenti in ecosistema; segnala anche, in natura, il valore della diversità tra e nelle specie animali e vegetali. In negativo la perdita della biodiversità segnala il pessimo stato di salute di un ecosistema.

Effetto serra. Si intende il surriscaldamento della parte superficiale dell'atmosfera del pianeta (come avviene all'interno di una serra esposta ai raggi solari) per effetto dei cosiddetti "gas serra", tra cui l'anidride carbonica (CO₂), che producono una schermatura che non consente ad una parte dell'irraggiamento (quindi di calore) di disperdersi nell'atmosfera superiore.

Entropia-Energia. La definizione del concetto di energia è assai meno univoca di quanto si può credere. La definizione più diffusa, e cioè "capacità di compiere un lavoro", si attaglia pienamente soltanto ad una forma di energia, quella meccanica o "lavoro".

Esistono due fondamentali forme di energia: l'energia che muove le cose (o energia di prima specie, energia lavoro o energia nobile o energia ordinata) e l'energia che riscalda le cose (energia di seconda specie, energia calore o energia disordinata).

Il primo principio della termodinamica o della conservazione dell'energia dice che in un sistema isolato l'energia si conserva, cioè la somma delle due

forme di energia è costante. Ciò vuol dire che delle due forme dell'energia ve n'è almeno una – quella di prima specie – che si trasforma interamente nell'altra.

Il dire infatti che l'energia di prima specie o energia lavoro si può integralmente trasformare in energia calore è un altro possibile modo di enunciare il 1° principio della termodinamica.

Il 2° principio della termodinamica stabilisce, invece, la non reversibilità di questo enunciato: l'energia calore non si può trasformare integralmente in energia lavoro (Entropia).

Il secondo principio della termodinamica stabilisce, quindi, anche, di fatto, una scala di “qualità” dell'energia che ha riflessi anche sul piano economico. L'energia-lavoro “vale” di più perché per produrla è necessaria una quantità ben maggiore di energia calore.

In pratica, si può affermare che per produrre un'unità di energia lavoro ne servono tre di energia calore: infatti la gran parte delle macchine che oggi nel mondo effettuano questa trasformazione (turbine a vapore o a gas, motori a ciclo otto o diesel) hanno un rendimento che si aggira intorno al valore di 1/3.

Il 2° principio della termodinamica, attraverso un suo corollario (di Carnot), stabilisce anche un'ulteriore scala di qualità nell'ambito dell'energia di seconda specie: il corollario di Carnot dice infatti che il rendimento della trasformazione dell'energia calore in energia lavoro è inversamente proporzionale alla temperatura in cui si trova la prima.

Questo vuol dire che l'energia calore “vale” di più se si trova a temperatura più alta, perché è trasformabile in energia-lavoro con rendimenti più elevati.

Innovative-Innovazione. Mutazioni, mutamento sul piano tecnologico, su quello sociale o economico, talvolta anche sul piano politico, più o meno esteso e profondo mediante l'introduzione di sistemi e criteri, tecniche, nuovi.

Integrazione, interazione, diffusione, retroazione. Un essere vivente, un sistema vivente, un sistema ecologico, funziona (cioè si trasforma continuamente) attraverso processi e relazioni interni e con il mondo circostante che possono essere identificati e definiti in: Integrazione (ogni parte è integrata con le altre: vive e si trasforma con esse; ogni essere vivente vive in integrazione con altri e con il mondo esterno); Interazione (ogni parte di un essere vivente, di un sistema, i sistemi tra loro, interagisce con le altre e con gli altri, si scambia, cioè, informazioni – che possono essere anche risorse – che contribuiscono alla vita e alla trasformazione reciproca); Diffusione (le trasformazioni e le innovazioni di un soggetto, di una specie di un sistema tendono a

diffondersi nell'ambiente circostante secondo processi complessi condizionati dalle varie circostanze storiche, contingenti, fisiche, chimiche, ecologiche ecc.); Retroazione (il continuo processo di scambio e di trasformazione riproduce, su ogni singolo soggetto o sistema, effetti frutto della trasformazione indotta dalle altre trasformazioni di altri soggetti o sistemi). Tutto questo vale anche per i sistemi economici o per i sistemi territoriali.

Forum. Termine inglese, letteralmente fòro, luogo di riunione pubblica.

Globale. Considerato nel complesso, complessivo. Sul piano economico e su quello sociale si riferisce a alla globalizzazione dell'economia, processo storico indotto da alcune tecnologie, in particolare dell'informazione, e alla liberalizzazione globale dei mercati finanziari, processo politico forzato indotto dalle potenze economiche e da organismi economici internazionali. L'economia sociale di mercato europea (economia di mercato capitalistico in presenza di stato sociale) di cui la Toscana è parte si misura con l'economia di mercato capitalistico liberalizzata (economia di mercato in assenza o limitato stato sociale e di altri vincoli di costo).

Orizzontale. Si riferisce ad un approccio ai problemi presi in considerazione contemporaneamente in modo integrato (vedi integrato).

Partecipazione. Condivisione di obiettivi a cui si è partecipato. Presuppone l'esistenza di soggetti e punti di vista diversi di cui tenere conto.

Processo. Percorso di tipo culturale, scientifico, politico, storico ecc. nel quale i fatti sono strettamente intrecciati tra loro anche dal punto di vista temporale, nel senso che un fatto può modificare un percorso precedentemente stabilito (vedi retroazione).

Prodotto interno lordo. Quantità statistica misurata in valore monetario che misura le attività di mercato o assimilabili che forniscono, in un dato paese o regione, un prodotto. Il PIL registra gli aumenti o le diminuzioni di produzione senza registrare i connessi effetti negativi, per esempio sul piano ambientale o della salute.

Reporting. Termine inglese che indica servizio di informazione; in questo caso è usato come servizio di monitoraggio e controllo delle informazioni ambientali.

Sviluppo sostenibile. Per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo (in genere si intende economico) in grado di soddisfare le necessità economiche e sociali del presente senza compromettere le possibilità delle generazioni future (Rapporto Bruntland) o più precisamente capace di impiegare le risorse rinnovabili con un tasso di sfruttamento minore del tasso di rigenerazione;

di impiegare, inoltre, le risorse non rinnovabili con un tasso di sfruttamento minore del tasso con cui è possibile rimpiazzarle con risorse rinnovabili usate in modo sostenibile; di emettere, infine, inquinanti ad un tasso pari a quello con cui l'agente può essere riciclato, assorbito o reso inoffensivo dall'ambiente (H. Daly); al tempo stesso si deve tener conto del ciclo ambiente - merci - ambiente, nel quale i sistemi naturali funzionano sia da sorgenti di materia ed energia, sia da pozzi di recapito per inquinamento e rifiuti (D. Meadows). A sviluppo sostenibile si preferisce aggiungere l'aggettivo durevole per dare il senso di uno sviluppo capace di riprodursi nel tempo conservando e rigenerando nel corso del tempo le sue condizioni ambientali di origine.

Risorsa non rinnovabile. Per tale risorsa (combustibili fossili, giacimenti minerari ad alto tenore, acque sotterranee) si intende il tasso sostenibile di impiego che non può essere maggiore di quello al quale è possibile rimpiazzarla con una risorsa rinnovabile, impiegata in modo sostenibile.

Un giacimento di petrolio sarà sfruttato in modo sostenibile se parte dei profitti ricavati sarà sistematicamente investita non solo in mitigazione degli effetti inquinanti ma anche nella ricerca di fonti energetiche alternative e tecnologie di utilizzazione a costi concorrenziali sul mercato con la risorsa non rinnovabile stessa: valga l'esempio dei motori ad idrogeno per trazione veicolare o la produzione di energia elettrica da energia chimica con celle a combustibile con rendimenti fino al 70%. (Nda)

Risorsa rinnovabile. Per tale risorsa (suoli, acqua, foreste, pesci, vegetali) il tasso sostenibile di impiego non può essere maggiore del tasso di rigenerazione (così, per esempio, la pesca è sostenibile quando avviene a un tasso tale da consentire che il pescato sia rimpiazzato dalla popolazione ittica restante). *Per conoscere il tasso di riproduzione di una specie ittica, come per ogni altra specie vivente, occorre tanta ricerca e collaborazione tra scienza, popolazioni locali ed operatori economici (pescatori locali o multinazionali del pesce che siano). (Nda)*

Trasformazione, Flusso, Materia-energia, Entropia. La trasformazione è la condizione naturale degli esseri viventi e dei sistemi viventi o dei sistemi economici o di quelli sociali. Essa avviene attraverso flussi di materia-energia che vanno a modificare lo stock di "condizioni" esistenti in un dato momento (tali condizioni possono essere: fisiche, chimiche, economiche, sociali, umane). La trasformazione descrive anche il passaggio di materia-energia dall'ecosistema (che si è trasformato assorbendo energia solare) al sistema

produttivo umano che modifica gli stock esistenti (dell'economia-capitale, dell'ecosistema naturale ecc.), all'uso e al degrado-inquinamento dalla produzione e dei prodotti che si riversa nell'ecosistema, mentre tutto questo si traduce in un aumento della materia- energia degradata (entropia) sotto forma di calore che si disperde nell'ecosistema e non è più recuperabile se non attraverso l'impiego di altra energia.

Questo processo può essere definito come il flusso fisico entropico di materia-energia che proviene dalle fonti della natura, attraversa l'intera economia umana, ritorna agli scarichi della natura ed è necessario alla manutenzione e al rinnovo degli stock. (Daly 1968, Georgescu-Roegen 1971).

APPENDICE 1

Riforma dei fondi strutturali

a cura della Commissione Europea

A1. Ambiente e sviluppo sostenibile

Il Trattato di Amsterdam, consolidando quanto già sancito dal Trattato di Maastricht, inserisce tra gli obiettivi dell'Unione e i compiti della Comunità la promozione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, nonché un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo.

Inoltre, esso ribadisce con maggior forza, tratta dai principi del Trattato, che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La proposta di Regolamento generale dei Fondi strutturali, recependo quanto sancito dal Trattato di Amsterdam, "integra" l'ambiente sia nell'ambito dell'enunciato dei principi generali, sia nel dettaglio delle disposizioni di attuazione. Accanto alla riduzione delle disparità economiche e sociali, alla competitività e al lavoro, la promozione dello sviluppo sostenibile, nonché la tutela ed il miglioramento dell'ambiente, sono ora un obiettivo integrale e trasversale dell'azione dei Fondi strutturali (Art. 1).

La Commissione e gli Stati membri vegliano a che le esigenze di tutela ambientale rientrino organicamente nella definizione ed attuazione dell'azione dei Fondi (Art. 2).

In tema di compatibilità, la condizione sine qua non per il finanziamento di interventi da parte dei Fondi è il rispetto della normativa ambientale comunitaria, nonché la conformità con la politica comunitaria in materia di ambiente. Quest'ultima è fondata su quattro principi:

- principio della precauzione;
- principio dell'azione preventiva;
- principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente;
- principio "chi inquina, paga".

I Piani di Sviluppo Regionale (ma anche il QCS, i DocUP, i P.O. e il Complemento di programmazione) dovranno contenere una valutazione ex ante (Art 40) della situazione ambientale della regione considerata e delle disposizioni volte ad integrare l'aspetto ambientale nell'intervento e a garantire il rispetto della normativa comunitaria in materia di ambiente. La valutazione ex ante comporta:

- la descrizione quantificata della situazione ambientale attuale;

- l'indicazione degli obiettivi a breve e medio termine, tenuto conto dei piani di gestione dell'ambiente definiti e decisi a livello nazionale, regionale o locale, delle risorse finanziarie messe a disposizione e dei principali risultati del periodo di programmazione precedente;
- la valutazione dell'impatto prevedibile della strategia e degli interventi sulla situazione ambientale.

La disponibilità di dati di base sullo stato dell'ambiente, attendibili e aggiornati, è un pre-requisito indispensabile non solo per la valutazione ex ante, ma anche per la definizione delle strategie di intervento, nonché per il monitoraggio e la valutazione delle azioni (si veda in proposito anche l'Articolo 35 "Indicatori per la sorveglianza").

Per quanto concerne gli interventi a finalità ambientale diretta (acqua, rifiuti aria), essi dovranno iscriversi in un quadro programmatico di riferimento conforme alle direttive comunitarie di settore (piani di gestione dei rifiuti ecc.).

In materia di emissioni in atmosfera i PSR (settori: trasporti, energia, industria) dovranno essere coerenti con gli impegni assunti dalla Comunità a Kyoto per la riduzione dei gas a effetto serra.

In tema di partenariato, nel corso di tutte le fasi della programmazione, dall'attuazione al monitoraggio, alla valutazione, il ruolo delle autorità ambientali, regionali e nazionali, è di importanza cruciale per assicurare la conformità delle strategie e degli interventi con gli indirizzi di politica ambientale comunitaria, in un'ottica di promozione dello sviluppo sostenibile, nonché per garantire il rispetto della normativa in materia ambientale.

Il coinvolgimento delle autorità ambientali dovrà aver luogo fin dalle primissime fasi di definizione delle strategie settoriali di intervento. La valutazione ex ante della situazione ambientale della regione e delle incidenze che la strategia del PSR avrà su quest'ultima sarà verosimilmente predisposta dalle autorità ambientali, in stretta collaborazione con i responsabili della programmazione e delle varie politiche settoriali. Affinché la valutazione ex ante sia parte integrante del PSR (ne influenzi cioè il contenuto e ne sia in ritorno influenzata), è indispensabile un ruolo orizzontale e sistematico dell'autorità ambientale regionale fin dalle fasi di predisposizione del PSR.

La Commissione valuterà i PSR in funzione, inter alia, della loro coerenza con la valutazione ex ante.

In presenza di grandi progetti (>50 Meuro), gli Stati membri dovranno inviare alla Commissione "[...] elementi che permettano di valutare l'impatto

ambientale e l'applicazione dei principi di precauzione e di azione preventiva, della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente e del principio "chi inquina paga", nonché l'applicazione della normativa comunitaria in materia ambientale" (Art. 25).

La politica ambientale non è concepita in contrapposizione, ma come componente delle altre politiche economiche e settoriali; essa intende garantire un'utilizzazione più razionale delle risorse, migliorando le prestazioni economiche, valorizzando la dinamica del mercato, mantenendo e creando occupazione. Attraverso l'utilizzo di un'ampia gamma di incentivi e disincentivi, i Fondi strutturali dovranno promuovere investimenti caratterizzati da un approccio preventivo, in particolare in materia di sostegno alle attività produttive. La modulazione dei tassi di partecipazione dei Fondi (Art. 28) in funzione di vari elementi, tra cui "la tutela e il miglioramento dell'ambiente, in particolare l'applicazione dei principi della precauzione e dell'azione preventiva, nonché del principio 'chi inquina paga'" potrà costituire un efficace strumento di indirizzo verso investimenti con ricadute positive sulla situazione ambientale di riferimento.

A2. Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi relativi ai Fondi strutturali dell'Unione europea

A2.1 Perché un Manuale per la valutazione dei piani e dei programmi dei FS?

Al fine di massimizzare le sinergie positive che esistono tra le priorità di sviluppo socioeconomico e l'ambiente, come pure per assicurare che la dimensione ambientale sia debitamente considerata, fin dal 1993, nel Regolamento quadro dei Fondi strutturali (Regolamento n° 2081/93, del Consiglio) sono state introdotte delle esigenze specifiche riguardo alla valutazione preliminare dell'impatto ambientale dei piani e dei programmi regionali.

Dall'esperienza del periodo di programmazione 1994-1999 si evince che, nel concreto, il perseguimento di queste esigenze ha dato luogo a una vasta gamma di interpretazioni.

Ciò ha causato un'eterogeneità, sia in termini di contenuto che di campo di applicazione, della valutazione della situazione ambientale e dell'impatto delle strategie e delle misure sostenute dai Fondi strutturali.

Ravvisando la necessità di un approccio coerente nella Comunità, e al fine di migliorare la comprensione in relazione a tali esigenze e di fornire, ove necessario, degli orientamenti generali, i servizi della Commissione compe-

tenti in materia ambientale, in stretta collaborazione con le Direzioni Generali XVI (Politica Regionale e Coesione) e VI (Agricoltura), hanno pubblicato un Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione europea.

A2.2 A chi si rivolge il Manuale?

Il Manuale è destinato alle autorità a cui, a livello centrale e regionale, spetta il compito di elaborare e gestire i piani ed i programmi dei Fondi strutturali, nonché alle autorità competenti in materia ambientale associate al processo di programmazione. Esso si propone di fornire a tali autorità una visione complessiva e approfondita della dimensione ambientale del processo di programmazione dei Fondi strutturali e di fornire degli orientamenti generali (che possono essere adattati alla situazione di ogni Stato membro) per la valutazione ex ante delle incidenze ambientali dei Piani di Sviluppo Regionale, dei Quadri Comunitari di Sostegno, dei Documenti Unici di Programmazione e dei Programmi Operativi.

Una copia preliminare del Manuale, in lingua inglese, è già stata trasmessa ai rappresentanti designati delle autorità ambientali regionali e nazionali. La versione in italiano sarà inviata anche alle autorità centrali e regionali responsabili della programmazione.

A2.3 Cosa contiene il Manuale?

Il Manuale è strutturato in tre parti distinte, più sette allegati tecnici.

La Parte 1 "Introduzione" descrive il contesto del Manuale, i suoi scopi e obiettivi.

La Parte 2 "Fondi strutturali e valutazione ambientale" passa in rassegna la politica regionale e di coesione dell'Unione europea e i Fondi strutturali, e le interrelazioni esistenti con le problematiche ambientali. Contiene una sintesi delle politiche e della normativa comunitaria in materia di ambiente e di sviluppo sostenibile. Descrive quindi la metodologia di valutazione contenuta nel Manuale e la sua pertinenza ai fini del processo di programmazione dei Fondi strutturali.

La Parte 3, il "Manuale" vero e proprio, è composta da cinque sezioni:

- Sezione 3.1: descrive com'è strutturato il Manuale e come utilizzarlo;
- Sezione 3.2: spiega come il Manuale sia stato predisposto soprattutto per le autorità degli Stati membri responsabili della programmazione dei Fondi strutturali e per le autorità competenti per gli aspetti ambientali;

- Sezione 3.3: descrive il processo di elaborazione di una valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale;
- Sezione 3.4: descrive la relazione tra la valutazione ambientale dei P.S.R. e la predisposizione dei Quadri Comunitari di Sostegno e dei Documenti Unici di Programmazione;
- Sezione 3.5: descrive il processo di elaborazione di una valutazione ambientale dei Programmi Operativi.

Per quanto riguarda i sette Allegati:

- Allegato 1: contiene informazioni su come assemblare i dati di base necessari per la descrizione della situazione ambientale, che costituisce il fondamento per la valutazione ex ante;
- Allegato 2: contiene una guida su come definire obiettivi e priorità di sviluppo sostenibile a livello regionale;
- Allegato 3: vengono presentate tecniche per la valutazione ambientale delle bozze di P.S.R. e di P.O.;
- Allegato 4: fornisce una rassegna sulla selezione, sviluppo e implementazione di indicatori ambientali per i P.S.R., i Q.C.S. e i P.O.;
- Allegato 5: tratta delle fasi di monitoraggio e valutazione degli interventi;
- Allegato 6: concerne l'implementazione dei risultati della valutazione ex ante nelle fasi di attuazione dei P.O., ed in particolare tratta dell'utilizzo di criteri di selezione e metodologie di valutazione dei progetti;
- Allegato 7: è una lista di controllo per l'integrazione degli aspetti ambientali in 14 temi oggetto di finanziamento dei Fondi strutturali (esempio: infrastrutture di trasporto, agricoltura, turismo ecc.).

A2.4 Quale è la metodologia utilizzata?

I piani regionali e nazionali (settoriali o plurisettoriali) sono in misura crescente assoggettati a procedure di valutazione in campo ambientale intese ad individuare, a livello strategico, i potenziali impatti ambientali suscettibili di insorgere nel corso dell'attuazione del piano o del programma. Questo livello di valutazione ambientale è denominato "valutazione ambientale strategica" (VAS) e può essere definito come segue:

"un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze (positive e negative) sul piano ambientale delle azioni proposte - politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi - ai fini di garantire che tali conseguenze siano

incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale”.

La programmazione dei Fondi strutturali è un contesto logico che prevede una serie di fasi: l’elaborazione di un piano, l’adozione di un documento di programmazione concordato (il Q.C.S. o il Doc.U.P.), un programma di attuazione e la valutazione dell’impatto degli interventi rispetto ad obiettivi ed indicatori preventivamente determinati (sociali, economici, ambientali). Tutte queste fasi sono strettamente interconnesse. E’ pertanto necessario garantire che nel corso dell’intero processo di programmazione si tenga conto dei potenziali impatti ambientali individuati in fase di elaborazione del piano medesimo.

Il Manuale propone una procedura di VAS che segue, per quanto possibile, gli stadi della programmazione dei Fondi strutturali. Ogni fase della VAS proposta è intesa ad agevolare l’integrazione degli obiettivi economici, sociali e ambientali, e ad ottimizzare il coordinamento e la collaborazione tra autorità responsabili della programmazione e autorità competenti in materia ambientale.

L’intera procedura della VAS deve fungere da supporto per i pianificatori e i responsabili delle decisioni, fornendo loro informazioni ambientali pertinenti sulle implicazioni positive e negative dei piani e dei programmi.

La VAS non è intesa a sostituire il processo decisionale. L’obiettivo è garantire l’integrazione della dimensione ambientale all’interno del processo di programmazione, man mano che esso si sviluppa.



ARPAT

Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana

Via Nicola Porpora, 22 - 50144 Firenze - tel. 055.32061