

# La regionalizzazione dei patti territoriali<sup>1</sup>

di Paola De Vivo

1. Tracciare un bilancio di quanto la stagione delle politiche negoziali ha effettivamente generato si è rivelato molto più complesso di quanto si potesse inizialmente prevedere. Anche perché, in fondo, essa non è affatto conclusa. Sebbene l'attenzione sia scemata, ed il declino di interesse ha riguardato proprio i patti territoriali, essa rivive in almeno due sensi: in primo luogo, attraverso la cosiddetta regionalizzazione dei patti territoriali e, in secondo luogo, attraverso la progettazione integrata, la costola più recente della nuova programmazione.

La progettazione integrata e la regionalizzazione dei patti per il territorio, divengono l'espressione di un unico e chiaro progetto politico: rivitalizzare il ruolo, le funzioni e le competenze dell'amministrazione regionale in politiche, processi e azioni per lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni che essa amministra. Una riappropriazione della propria responsabilità di governo politico del territorio che emerge, come si vedrà di qui a breve, da una attenta rilettura delle vicende che sono scaturite dall'andamento e dai percorsi delle politiche negoziali.

In questo processo di radicale modifica dell'impostazione dell'azione statale, le istituzioni pubbliche sono passate, nelle loro modalità di partecipazione e coinvolgimento alle recenti politiche economiche per il Mezzogiorno, attraverso *tre fasi*. Da una prima fase in cui sono prevalse forme di *spontaneismo territoriale* nell'accoglierle ed attuarle, ad una seconda in cui si assiste ad una combinazione mista di *dirigismo regionale e di spontaneismo territoriale*, sino a giungere ad una terza ed ultima fase, quando il rinnovato dirigismo dimostrato dall'amministrazione regionale, con la ricerca di forme e di modalità di *standardizzazione* dei processi di governo dello sviluppo territoriale, sta finendo per generare un *neo-centralismo*

1. Per le riflessioni che faccio in questo saggio mi avvalgo dei primi risultati di una ricerca, ancora in corso di svolgimento, sulla Regionalizzazione dei patti territoriali.

*regionale*. Di conseguenza, nella filiera istituzionale pubblica i ruoli, i giochi di posizione ed il potere delle amministrazioni locali sono di volta in volta mutati.

Naturalmente, le vicende politiche ed attuative che contraddistinguono gli sviluppi recenti e passati degli strumenti negoziali non si snodano in modo così lineare. Esse sono piuttosto un intreccio di spezzoni di percorsi, di interruzioni e di nuove partenze. Ciononostante, ci sono tracce che testimoniano di una certa continuità nei percorsi intrapresi per riformare l'intervento per il Mezzogiorno seppure, allo stesso tempo, si rintracciano delle fratture profonde nell'impostazione e nella logica di azione su cui sono basate.

In questa relazione si discute sulle cause, sulle conseguenze e sulle prospettive che la ridefinizione dell'assetto e degli equilibri della filiera istituzionale comporta nel governo territoriale, mettendo l'accento più in particolare su tre questioni che possono emergere dall'ultima tappa, la regionalizzazione del percorso di cambiamento normativo e di gestione attuativa dello strumento pattizio. *La prima questione riguarda il tema della concertazione*: il rinnovato slancio ed il protagonismo regionale, e più in generale, gli indirizzi del governo nazionale, ne decreterà nuovamente il declino, oppure, questo metodo di rappresentanza degli interessi sociali degli attori locali vivrà nuovi entusiasmi?

*La seconda questione riguarda il territorio e le risorse di cui dispone*. Si può – e si deve – governare la frammentazione che gli stessi strumenti negoziali hanno contribuito a generare? Qui il problema investe il riordino degli strumenti e degli interventi per il territorio. *La terza questione riguarda la filiera istituzionale: se, cosa e come cambia l'agire amministrativo* con l'incedere del percorso di regionalizzazione degli strumenti. *Infine, le prospettive*: imparare dall'esperienza può servire. Il tema delle agenzie di sviluppo locale e il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 potrebbero rappresentare l'occasione per dimostrare che, forse, il processo di apprendimento che si è messo in moto con la stagione della programmazione negoziata, qualche insegnamento l'ha lasciato.

2. Nelle tre fasi che contraddistinguono il processo di realizzazione delle politiche negoziali, il riflesso che ha la ripresa del potere di decisione e di azione della struttura regionale sulla dimensione della concertazione degli interessi locali si accresce, come emerge dalla disamina della normativa, durante tutto il decennio. Non c'è alcun dubbio sul fatto che al momento dell'avvio dei patti territoriali, quella che abbiamo definito come *la prima fase*, vi sia una *partecipazione sociale* senza precedenti a cui contribuiscono gli attori locali, che chiedono e rivendicano una maggiore rappresentanza dei loro interessi nelle politiche da cui sono direttamente investiti. Come non c'è alcun dubbio sul fatto che l'amministrazione regionale, in

questo stesso momento, rimanga quasi assente da questo processo. Perché accade questo? Dipende, forse, da come si attua la concertazione? Osservando chi pratica questo metodo, che cosa esso rappresenta, quali esiti finisce per produrre nei contesti locali, una cosa è certa: il patto scuote le società locali dall'assopimento in cui versano dopo la chiusura decretata dell'intervento straordinario. Nessuno sa bene che cosa deve fare e come, ma in molti si accingono a provare; si misurano con i cambiamenti da cui sono investiti; reagiscono con le risorse di cui dispongono. Nonostante la mancanza di esperienze pregresse, dall'analisi delle coalizioni locali che costruiscono un patto per lo sviluppo, emerge che sono principalmente le amministrazioni comunali, coadiuvate talvolta dalle province ed in accordo con le parti sociali, che riescono a strutturare delle pratiche di azione volte a mobilitare ed organizzare le risorse materiali ed immateriali presenti nei territori. Risorse, molto spesso, limitate al punto tale che le pratiche di concertazione il più delle volte finiscono per rispecchiare i caratteri e le differenze di risorse materiali, di capacità istituzionali e di organizzazione sociale che si incontrano nelle società locali.

Ma qual è la natura degli accordi che gli attori locali sottoscrivono ed in funzione di quali interessi sociali? Ecco, questo è forse l'interrogativo cruciale. Non sempre, infatti, questa elevata capacità di mobilitazione, che si traduce in forme estese di partecipazione, è indice di una reale concertazione degli interessi sociali. In sostanza, si può affermare che mentre prevalgono delle forme di aggregazioni piuttosto estese di soggetti che sono espressione delle istituzioni pubbliche, dell'economia, di sindacati, della stessa società civile, i contenuti della rappresentanza degli interessi appaiono piuttosto deboli. Sarebbe, però, molto riduttivo attribuire la debolezza di questo modello di concertazione soltanto alle modalità con cui gli attori locali lo praticano.

I fattori che hanno determinato un processo di concertazione che alla fine si è rivelato, suo malgrado, debole, sono numerosi e non riconducibili soltanto alla semplice questione di come attrarre le risorse pubbliche.

Vediamo allora di enuclearli rapidamente. Se accantoniamo gli interessi palesi, gli interessi cioè che le istituzioni che partecipano formalmente al patto sottoscrivono, perché sono noti, identificabili e ed espressi, sono gli interessi non esplicitati, in alcuni casi quelli occulti, a suscitare un maggiore interesse. Le istituzioni pubbliche e private che siedono ai Tavoli di concertazione sono l'espressione di una delega di rappresentanza da parte di soggetti che, per una ragione o per un'altra, chiedono formalmente una tutela dei propri interessi. La garanzia di neutralità nella tutela degli interessi collettivi, degli interessi della cittadinanza amministrata da parte, per esempio, delle amministrazioni pubbliche, principalmente quelle comunali, non può non risentire anche di un effetto di discrezionalità nelle scelte degli interventi e nelle decisioni assunte.

Il ricambio nella classe politica locale, con la stagione dei nuovi sindaci, sembra avviare un percorso di cambiamento, che tuttavia si infrange proprio contro le resistenze di un'altra parte della classe politica, quella che ancora non intende rinnovare i metodi politici ed amministrativi. Una resistenza che trova la sua base anche nelle peculiari modalità che la cittadinanza continua ad avere nel rapportarsi all'azione pubblica. Insomma, è difficile scardinare vecchi "patti" implicitamente sottoscritti, pratiche di mediazione, più escludive e particolaristiche, con quelle nuove, tendenzialmente più inclini ad aprire uno scenario di modernizzazione della vita pubblica.

E le organizzazioni imprenditoriali e quelle sindacali, che hanno sottoscritto i protocolli di intesa di moltissimi patti, gli interessi di quali soggetti sociali possono rappresentare, se non quelli di una specifica parte, dato che esse stesse vivono una crisi profonda di adesione ideologica? Una crisi che si riflette nel calo delle iscrizioni e nella ricerca da parte loro di un nuovo assetto, che investe anche il piano organizzativo. La riduzione degli iscritti alle organizzazioni imprenditoriali e sindacali è un sintomo evidente della debolezza dello stesso tessuto produttivo: se gli iscritti sono pochi, è perché i contesti in cui ci sono esperienze pattizie si contraddistinguono per la presenza di differenti forme di lavoro sommerso. Un problema di cui vi è traccia in tutti i protocolli di intesa, ma che al di là di un fatto simbolico, non sarà mai seriamente affrontato.

Questo significa che le associazioni di categoria sindacali ed imprenditoriali che siedono ai Tavoli, non possono che essere, per certi versi, autoreferenziali. Ma significa altresì che, poiché la crisi da cui sono state toccate è più generale, il problema della scarsa rappresentanza degli interessi non esprime unicamente un fenomeno locale. Se tutto ciò è vero, allora ne consegue che tale fenomeno non rappresenta l'effetto diretto dell'attuazione della normativa sui patti, è più semplicemente emerso in relazione a quest'ultima, perché già esisteva ed era – ed è – piuttosto pesante.

Nonostante questi limiti, un aspetto che preme sottolineare è che la rete dei soggetti istituzionali pubblici e privati che si costituisce e che dà forma alle coalizioni che si occupano di implementare e di sostenere il programma per lo sviluppo locale, è una rete molto ampia che si definisce e si istituzionalizza attraverso la ricerca di un modello *cooperativo* di governo del territorio, a cui tutti possono contribuire, sempre nelle proprie prerogative, responsabilità e competenze, senza tuttavia una precisa forma di subordinazione gerarchica.

In altri termini, tutto il percorso di ideazione, di costruzione e di realizzazione del patto è l'esito di un processo "circolare": dalla fase decisionale – *il cosa fare* per lo sviluppo del territorio – alla fase gestionale – *il come farlo* – gli attori locali partecipano, con le medesime opportunità di incidere sulle scelte e sugli interventi.

3. *Nella seconda fase*, e tutto ciò si accentuerà ancora di più nella terza, inizia ad emergere una visione dello sviluppo territoriale che attribuisce all'amministrazione regionale un ruolo di riordino, di coordinamento e di indirizzo delle iniziative pattizie. Naturalmente, vi è un ragionamento di natura politica intorno agli orientamenti che assegnano un ruolo più significativo alla struttura regionale e che spingono affinché essa rinnovi la sua capacità di azione. Un ragionamento che scaturisce principalmente dagli esiti, sia politici sia economici, che la gestione dei patti è andata generando a livello territoriale. La proliferazione di numerosi governi territoriali di dimensione sub-provinciale, discesi dai percorsi di attuazione dei patti, con la conseguente erosione del potere di governo politico regionale è un fenomeno che deve essere in qualche modo arginato.

Le strutture di gestione coordinano l'azione degli attori locali, la orientano e la riorganizzano, ma del loro lavoro beneficiano principalmente le amministrazioni comunali, poiché influiscono sulle scelte economiche da adottare, decidono sugli interventi da attuare, gestiscono infine i finanziamenti che arrivano, ne fanno così un uso politico, con un ritorno di consenso nel voto. Non sarà un caso, infatti, che uno dei fenomeni che più è dato di osservare nella fase di realizzazione dei primi patti è l'aumento della conflittualità che si registra tra le amministrazioni comunali che danno luogo alle coalizioni locali.

Inoltre, alla questione della frammentazione del potere decisionale nella filiera istituzionale, si associa un problema di natura economica: i patti non riescono a risollevare le economie locali, si incontrano difficoltà nel quantificare gli incrementi nell'occupazione da essi generati, né tanto meno si riesce a valutare la portata effettiva degli investimenti, il loro sostegno concreto alle attività imprenditoriali. Quest'ultimo problema viene peraltro ricondotto all'insufficiente raccordo e alla mancata integrazione tra gli interventi pubblici che si vanno realizzando nel più ampio contesto regionale.

L'attenzione del governo regionale viene perciò puntata su due aspetti su cui occorre incidere. Si potrebbe sintetizzare dicendo che si tratta di incidere sul passato e sul futuro della programmazione regionale. Il primo riguarda *il recupero dei processi già avviati tramite lo strumento pattizio*, laddove si tratta di ricondurli sotto la sfera di influenza e di azione regionale; *il secondo, la nascita e l'affermarsi della progettazione integrata*, che sancisce il pieno ritorno della centralità della regione nel governo delle politiche di sviluppo territoriale. Ma essa sancisce altresì il ridimensionamento delle forme di partecipazione e di mobilitazione degli attori periferici nello sviluppo del territorio.

Sul recupero dei processi già avviati, si può dire che i patti, nonostante le difficoltà di attuazione che scontano, mettono in luce il deficit di capacità istituzionale presenti nei territori. L'istituzionalizzazione del patto at-

traverso le società di gestione e le attività che queste ultime svolgono per cercare di cambiare le condizioni di contesto istituzionale e territoriale in cui le imprese operano rappresenta una risposta a tale deficit.

Le società di gestione diventano l'espressione concreta delle modalità attraverso cui si cerca di dare una forma più stabile sul piano organizzativo al partenariato locale. La strutturazione dei partenariati rappresenta una sorta di "cristallizzazione" della fiducia che si è generata, mediante la pratica della concertazione, tra le amministrazioni pubbliche e gli altri attori locali. Il deficit istituzionale a cui si è accennato finisce, in altre parole, per favorire l'emergere di forme di governo inedite, *non tradizionali*, che vogliono adesso una legittimazione politica.

Come emerge dall'analisi della maggior parte dei percorsi delle esperienze di riforma amministrativa, o, più in generale, quale esito scaturito dalla realizzazione di una qualsivoglia politica, nel nostro paese sovente si finisce inconsapevolmente per generare e sviluppare delle forme di accumulo istituzionale. Ciò che nasce difficilmente viene distrutto. In genere, tutto al più, lo si trasforma. Analogamente, l'esistenza di queste strutture di gestione che nascono a seguito dell'attuazione della politica pattizia, che sono ormai ben radicate nei contesti territoriali, anzi espressione esse stesse di forme di negoziazione politica tra le amministrazioni che le compongono, e che naturalmente non aspirano affatto a sciogliersi, pone un problema di natura politica molto serio all'amministrazione regionale. La legittimazione politica cui aspirano le strutture di gestione, qualora fosse accolta, genererebbe una forma di concorrenza o di supplenza in relazione all'azione di governo dell'istituzione regionale.

In questo quadro, di per sé già complicato, si colloca l'altro aspetto: *la scommessa della progettazione integrata*, che diventa a sua volta il riflesso di un'altra forma di tensione che si genera tra gli attori territoriali, insieme con le strutture che per essi governano il patto, e il governo regionale. Il punto è che la progettazione integrata appare a questi ultimi, una sorta di inversione di tendenza rispetto alle modalità di attuazione del patto: secondo loro, la partecipazione espressa dal territorio, incarnata anche dalle strutture di gestione, viene con essa indebolita.

Nei progetti integrati non è previsto un ruolo specifico per queste strutture. È questa una delle ragioni per cui la concertazione finisce per trasformarsi nuovamente, ma resta da puntualizzare in che modo ed in quale direzione. Con la progettazione integrata si verifica un processo del tutto inedito, nel senso che il fenomeno della concertazione, praticato precedentemente con modalità diverse a seconda dei luoghi e degli attori locali, viene nei fatti ri-accentrato. Ma al contempo – ed in questo è dato riscontrare un paradosso – i contenuti e l'impostazione delle politiche per il territorio del governo regionale fanno leva, stimolano, spingono, principalmente sul principio della concertazione. Ad essa, però, viene ora attribuito un altro significato.

Così, il governo regionale mantiene ed anzi rafforza l'idea della concertazione nelle politiche di sviluppo regionale, ma contemporaneamente introduce degli accorgimenti di non poco conto nel metodo. Ciò che viene ripristinata è una concertazione "alta", se così si può definire, poiché il governo regionale fa proprio questo metodo seppure lo pratici in maniera senz'altro differente da quanto si è verificato nella prima fase.

In questo senso, si produce una forma di frattura, una discontinuità profonda con le pratiche di concertazione precedentemente attivate con i patti. I progetti integrati territoriali sono il segnale, lo spartiacque, il nuovo inizio, dell'ultima tappa o stagione della concertazione. In pratica, si può dire che le prospettive di sviluppo regionale vengono completamente ridisegnate: è un'altra svolta, che contiene intrinsecamente un rischio, consistente nel fatto che le forme di fiducia – secondo alcuni un vero e proprio *capitale sociale*, che i patti hanno comunque contribuito a creare – restino inutilizzate. La ricerca di un modello più dirigista da parte del governo regionale, tuttavia, in questa seconda fase si scontra con le resistenze che *i soggetti territoriali* ancora oppongono, non fosse altro perché ciò che esiste non può essere, nei fatti, rapidamente cancellato dall'incedere di nuovi processi.

4. Questa svolta finale ci conduce direttamente alla *terza fase*. Una fase in cui si delinea chiaramente e si realizza concretamente l'intento dell'amministrazione regionale di ricondurre sotto la propria sfera di governo, perlomeno dal punto di vista normativo, tutti questi complessi processi di trasformazione territoriale.

Il cambiamento di prospettiva che la regionalizzazione dei patti introduce nella gestione delle politiche negoziali non è da sottovalutare quanto all'incidenza che può avere sulle forme e sui contenuti del potere decisionale nella filiera istituzionale locale; al controllo delle risorse finanziarie che saranno erogate; alle varie forme di consenso politico che possono discendere dalla loro redistribuzione nei territori.

Ma ciò che qui non può sfuggire e non si può mancare di osservare è che questo processo di delega dal centro al livello intermedio del governo delle politiche territoriali avrà una ulteriore, profondo, impatto proprio sulla concertazione. La regionalizzazione riverticalizza le relazioni esistenti tra gli enti locali e riduce gli ambiti di partecipazione di tutti gli altri attori che a livello territoriale si erano mobilitati. La rappresentanza degli interessi viene riconsegnata alle organizzazioni imprenditoriali e sindacali di livello regionale e provinciale.

Inutile sottolineare come, a questo punto, la concertazione degli interessi perda il suo contenuto di prossimità con i soggetti territoriali. In pratica, adesso è il territorio che sembra essere esautorato dalle sue funzioni di partecipazione. Se nella prima fase la concertazione era debole, nella se-

conda sopravvive, nella terza essa si biforca: è molto legittimata e sostenuta politicamente, ma è praticata con forme e modalità molto più restrittive.

Il movimento cui si assiste nella ridefinizione del metodo concertativo a livello locale sembra essere di questa natura: dal *micro* – e cioè dai territori (prima fase) – alla combinazione tra *macro* (ricerca di ri-accentramento da parte della regione) e *micro* (territori che si oppongono), di nuovo *macro* (neo-dirigismo regionale).

Il processo di cui si discute è naturalmente in itinere, e non è detto, data la configurazione non lineare assunta sinora dal processo di attuazione della programmazione negoziata, che non riservi, in prospettiva, ulteriori sorprese e, per ora, non immaginabili percorsi di cambiamento, tanto da invertirne la sua direzione.

Attualmente vi sono comunque dei fatti che confermano come, oggettivamente, si sia in presenza, in linea peraltro con quanto accade in altri contesti nazionali ed europei, di un *neoregionalismo*: l'identificazione dei Pit, di cui si è detto; la scelta della amministrazione regionale campana, di gestire i patti in proprio, contrariamente a quanto hanno fatto quasi tutte le altre regioni in Italia; la redazione del PTR, che ridona vigore a forme di pianificazione dell'assetto territoriale e cerca di razionalizzare gli aspetti di programmazione sia in materia urbanistica sia in materia economica. Ce n'è abbastanza, insomma, per comprendere come le scelte politiche effettuate dal governo regionale campano avallino questa ripresa del *neo-centralismo* regionale. Al contempo, non si può sottacere l'ambiguità e i segnali contraddittori che comunque si notano in questo processo. Come il fatto che la linea politica della Regione, in generale, si dimostri aperta e favorevole ad attuare la concertazione degli interessi sociali per ogni politica – da quella formativa a quella occupazionale – proposta ed il fatto che, allo stesso tempo, dopo aver deciso di assumere in proprio la gestione dei patti, ne decreti, attraverso una delibera, la fine attraverso il mancato rifinanziamento.

Un certo livello di *ambiguità*, dunque, che non cela tuttavia il principale interesse che muove l'azione dell'amministrazione regionale, quello di ricondurre ad una forma di accentramento tutto quanto è adesso disperso sul territorio. In questo senso si colgono più indizi, impressioni, orientamenti dalla percezione che gli stessi attori regionali hanno di quanto sta accadendo. In molti, dirigenti regionali, responsabili di Pit e di altri programmi di sviluppo, sono convinti che la stagione della programmazione negoziata si è ormai conclusa e, con essa, anche quel fenomeno iniziale delle accentuate forme di partecipazione e di mobilitazione degli attori locali.

Ciononostante, la concertazione, pur se condotta con modalità più gerarchiche, continua a riproporre le passate argomentazioni su quali siano,



in questa terza fase, i reali contenuti della rappresentanza sociale. Rimane cioè da chiarire su quali presupposti si avviano gli accordi, per osservare come, in fin dei conti, si costruisce il consenso intorno ad una idea di sviluppo; occorre interrogarsi sulla natura degli interessi economici e sociali che vengono ricompresi in tali accordi, chiedendosi, per esempio, a quali esiti di sviluppo condurranno, in prospettiva, le società locali. Come rimane da affrontare il tema di come viene *praticata* la concertazione e di chi si accolla il costo di organizzarla, perché non si tratta solo di decidere la tipologia degli interventi e la loro coerenza ai fini dello sviluppo locale. Si tratta piuttosto di individuare e praticare il metodo *adatto* per quegli specifici attori locali, per quelle *peculiarità* che le risorse di quel territorio, e non di altri, mostrano di avere. Si tratta, insomma, di incentivare, tramite le politiche regionali, la produzione di *beni pubblici specifici* e rispettosi delle esigenze che gli attori e i contesti locali esprimono.

Un compito che si presenta per sua natura non agevole, quello della formazione del consenso locale e dell'organizzazione dei partenariati istituzionali, in quanto continua a riproporre alcuni dei problemi già emersi nel percorso di attuazione dello strumento pattizio.

Tra questi l'appiattimento del programma e dei relativi progetti di sviluppo su di una dimensione amministrativa talvolta inadeguata, in quanto le singole municipalità che vi partecipano, convinte di tutelare in tal modo i propri interessi, stentano ad accettare un posizionamento del programma ad un livello sovramunicipale. Un altro limite che si avverte è che i progetti per lo sviluppo risultano ancorati ad una visione e ad una logica di azione prettamente settoriale – i programmi di sviluppo per il turismo trascurano, per esempio, le attività manifatturiere – oppure, continuano sostanzialmente a considerare come separate la competitività economica e territoriale dalla modernizzazione dei contesti istituzionali pubblici. In definitiva, la principale difficoltà che affiora consiste, ancora una volta, nella carenza di *connessioni* tra i territori, tra le azioni, tra i progetti, tra i soggetti del sistema locale.

Eppure, mentre i coordinatori dei patti hanno tentato di modificare, utilizzando tecniche di differente natura, la struttura cognitiva e quella comportamentale degli attori locali, la ripresa di una funzione più accentrata di governo politico ed amministrativo delle esperienze di sviluppo regionali non sembra avere lo stesso impulso. Una dimostrazione di ciò è la stessa visione che si è ormai accreditata tra molti dei dirigenti e dei responsabili regionali, i quali ritengono che la concertazione comporti il più delle volte, un ulteriore allungamento dei percorsi decisionali ed attuativi.

Questa propensione ideologica e culturale avversa a fenomeni concertativi che si è registrata, discende in parte dalla natura dei loro percorsi lavorativi, dalle conoscenze e dalle competenze che essi posseggono. Per alcuni di essi, si tratta di apprendere i contenuti di un nuovo lavoro, che

esula da quello puramente amministrativo, e che comporta lo svolgimento di attività più complesse.

In questo si registra certamente una frattura con quanto l'esperienza dei patti aveva generato sul piano dell'apprendimento del metodo della concertazione tramite i coordinatori dei patti: per i dirigenti ed i responsabili regionali, le pratiche della concertazione rappresentano un evento spesso inedito con cui si trovano a cimentarsi, e anche questo contribuisce a formare l'idea che gestire la concertazione sia un fenomeno non solo complesso, quanto piuttosto inefficace ai fini dello sviluppo.

Evidentemente, il comportamento dei soggetti regionali, essendo più orientato da un approccio "burocratico" alla risoluzione dei problemi lavorativi, con un'attenzione più prossima all'espletamento formale delle proprie funzioni e dei propri compiti amministrativi, finisce per avere ripercussioni sulle modalità di azione cui essi stessi danno corso in fase di attuazione degli strumenti della progettazione integrata. La mobilitazione delle risorse e degli attori territoriali in cui si innestano le iniziative per lo sviluppo integrato è, per esempio, un elemento che spesso non è direttamente curato nell'impostazione che gli attori regionali danno ai Tavoli. Perché richiede, preliminarmente, una intensa attività di animazione, che presuppone una puntuale conoscenza, analisi ed interpretazione delle risorse materiali ed immateriali in esso disponibili. Una conoscenza, una analisi ed una interpretazione che si può avere, apprendere o consolidare ancora di più se si è *sul* luogo o, se, via via, ci si radica, come è accaduto nei casi in cui le società di gestione dei patti hanno meglio funzionato.

Soltanto successivamente alla "scoperta" delle potenzialità e dei limiti dei territori, si mobilitano le risorse e gli attori economici ed istituzionali. Senza entrambi questi passaggi, l'animazione e la mobilitazione, la concertazione può divenire ancora più sterile: gli interessi dell'imprenditoria locale, per esempio, da chi e come sono rappresentati, se si è in grado di coinvolgerla adeguatamente sin dalla prime fasi in cui il programma territoriale si sviluppa? E di quale consenso collettivo questo stesso programma si può giovare, se la partecipazione alla sua costruzione non è stata pienamente promossa e non è stata del tutto condivisa? Non è che nei patti si sia sempre riusciti a rimuovere, come si è argomentato, gli ostacoli che si frappongono ad una reale concertazione degli interessi. Ma adesso non vi è alcun dubbio che la rappresentanza degli interessi sociali ed economici del territorio è un fenomeno che si indebolisce ulteriormente. Infine, è innegabile che un singolo dipendente amministrativo, sia pure un dipendente regionale di provata esperienza e capacità, senza un'adeguata struttura organizzativa che lo sostenga, ben difficilmente potrà svolgere da solo le numerose attività che un simile compito comporta.

Con la regionalizzazione degli strumenti, quello che *si prospetta è una funzione di mera programmazione e di gestione della spesa pubblica*. In

definitiva, di fatto si sta assistendo agli sviluppi di un processo che va alla ricerca di una strategia capace di *mettere ordine* in percorsi di sviluppo che in modo diffuso si sono attivati e si attivano sui territori. Si tratta, per meglio dire, della ricerca di una *semplificazione* della complessità realizzativa di queste politiche per lo sviluppo, di cui il cambiamento nelle modalità della concertazione altro non è che una delle espressioni.

In altre parole, il tratto distintivo e peculiare di queste politiche – la complessità che discende dalla differenziazione dei percorsi territoriali, delle procedure, degli attori e dei contesti locali – viene ridimensionato, perché ritenuto troppo oneroso e difficile da gestire, attraverso la ricerca di una *standardizzazione* di procedure e di comportamenti.

Così, mentre l'apprendimento ed i relativi errori assurgono ad elemento fondante delle politiche per il cambiamento, si è al contempo convinti che soltanto sotto la guida forte dell'amministrazione regionale si possa ricondurre la *razionalità* dispersa delle varie espressioni dello sviluppo territoriale – ciascuno con i suoi tempi, le sue regole, i suoi assetti – ad una razionalità più compatta: la *pianificazione territoriale*. Il cerchio si chiude, ma la concertazione, di certo, non è più quella dei patti.