



CAPITOLO 6

SVILUPPO ECONOMICO

Le Province e il coordinamento dello sviluppo locale

di Luca Castelli



1. L'individuazione della provincia come livello istituzionale di riferimento nel coordinamento dello sviluppo locale è frutto di un'evoluzione legislativa che, a partire dalla legge n. 142 del 1990, ha dapprima affermato, poi successivamente consolidato il ruolo dell'ente in questo settore.

In via generale la l. n. 142, dando finalmente attuazione all'articolo 128 della Costituzione poi soppresso, sancisce il definitivo superamento delle incognite che avevano a vario titolo contrassegnato la vicenda delle province – sempre in bilico fra soppressione o rinnovato favore – attraverso un deciso rafforzamento della loro “fisionomia funzionale”¹.

Nei confronti della provincia il legislatore del '90 ha ritagliato infatti un assetto di competenze nel quale, alle tradizionali funzioni di programmazione (art. 15), si affiancano una serie di rilevanti funzioni di gestione (art. 14), all'interno di un sistema delle autonomie locali in cui “la provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e *promuove lo sviluppo* (corsivo nostro) della comunità provinciale” (art. 2, comma 3).

In tema di sviluppo economico tuttavia, la provincia si rivela solo marginalmente lambita dall'attribuzione di funzioni di amministrazione attiva – se non per la parte relativa alla tutela e valorizzazione delle risorse energetiche (art. 14, comma 1, lett. b) –, poiché la legge le confeziona un ruolo eminentemente programmatico².

È quanto si ricava anzitutto dalla previsione contenuta nel secondo comma dell'articolo 14, ai sensi del quale “la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico...”.

¹ Così L. Vandelli, voce *Provincia*, in *Enciclopedia del Diritto*, p. 819.

² Come sottolinea, di recente, A. Pacchiarotti, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, 2004, p. 388.



In questo caso, il legislatore non procede ad una puntuale ricognizione delle materie in cui la provincia può esercitare i suoi compiti – come viceversa avviene nel primo comma –, ma introduce una “clausola generale”³ che consente all’ente provinciale di autoassumere le funzioni c.d. “libere”, cioè non espressamente riservate ad altri enti, potendo poi scegliere se svolgerle in via diretta ovvero promuoverle e coordinarle per la cura degli interessi socio-economici di area vasta⁴.

È tuttavia nell’articolo 15 che si rinviene la peculiare vocazione programmatica dell’amministrazione provinciale, chiamata ad una serie di significativi compiti di raccordo: verso l’alto, nei confronti della regione, attraverso la raccolta e il coordinamento delle proposte avanzate dai comuni ai fini della programmazione economica regionale (lett. a); verso il basso, nei confronti dei comuni, promuovendo il coordinamento della loro attività programmatoria (lett. c).

Il legislatore del ’90 identifica inoltre la provincia come autonomo centro di programmazione, in grado di adottare propri programmi pluriennali di sviluppo e il piano territoriale di coordinamento che contiene, per quanto qui rileva, la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture (comma 2).

Emerge nel complesso un disegno volto a valorizzare il nuovo profilo della provincia come ente intermedio a fini generali, nel quale l’accentuazione dei compiti di programmazione, promozione e coordinamento delle attività degli enti locali, appare comunque preordinata all’efficace svolgimento delle funzioni gestionali di area vasta⁵.

Compete invece alla regione la definizione delle concrete modalità di interazione fra provincia e comuni, in base a quanto disposto dall’articolo 3, comma 3, secondo cui “la legge regionale disciplina la cooperazione di comuni e province fra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali *al servizio dello sviluppo economico* (corsivo nostro)...”.

Il legislatore regionale è così chiamato a stabilire, ai fini della programmazione regionale, le forme e i modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani regionali (art. 3, comma 6); ai fini di quella provinciale, le norme che assicurano il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali (art. 15, comma 4).

L’assetto normativo sin qui delineato è poi confluito – pressoché integralmente – nel decreto legislativo n. 267 del 2000, con le sole modifiche intro-

³ Secondo G. Pastori, voce *Provincia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, 1997, p. 206.

⁴ Cfr. M. Renna, *Articolo 19*, in *L’ordinamento degli enti locali*, a cura di M. Bertolissi, Il Mulino, 2002, p. 141.

⁵ In questo senso sempre M. Renna, *Articolo 20*, in *L’ordinamento degli enti locali*, cit., p. 144.

dotte dalla legge n. 265 del 1999 nella prospettiva di un potenziamento dell'autonomia locale.

Tali innovazioni, se per un verso non hanno affatto scalfito la disciplina delle funzioni provinciali, confermando in pieno l'impianto del '90, per altro verso hanno invece inciso, in modo non trascurabile, proprio sul ruolo della regione nella disciplina delle relazioni fra enti locali.

L'articolo 4, comma 4, del t.u. circoscrive infatti l'intervento regionale – rispetto a quanto originariamente previsto nella l. 142 – alla sola indicazione dei “principi” della cooperazione fra comuni e province.

Si tratta di una precisazione di non poco rilievo, che va interpretata nel senso di precludere alla legge regionale una disciplina esaustiva di tutti i profili concernenti i raccordi infraregionali esaltando, all'opposto, la dimensione policentrica e tendenzialmente paritaria dei rapporti fra i diversi livelli di governo⁶.

All'insegna del ruolo della regione come “centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie”⁷, il testo unico configura in tal modo un sistema “reticolare” improntato ad un principio di sostanziale parivalenza, in cui la cooperazione fra i diversi enti, nel rispetto delle reciproche competenze, rappresenta la cifra qualificante di un modello di relazioni interistituzionali espressamente finalizzato allo sviluppo economico del territorio (art. 4, comma 4, t.u.).

Proprio a questo fine incombe, tra l'altro, sulla regione l'onere di prevedere strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti..., per consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali (art. 4, comma 5).

In campo economico dunque, il rilievo della partecipazione come metodo “stabile e continuativo”⁸ dei rapporti fra regione ed enti locali, si traduce in una visione che affida lo sviluppo di ciascun singolo territorio non già alla cura esclusiva del rispettivo ente di governo, bensì ad un'azione coordinata di interventi a più livelli nel contesto del “sistema regionale delle autonomie locali”.

2. Una simile ricostruzione si rivelerebbe tuttavia incompleta, se non si desse altresì conto della disposizione contenuta nel terzo comma dell'articolo 4 che, riproducendo l'analoga previsione del decreto legislativo n. 112 del

⁶ Cfr. G. C. De Martin, *Art. 4*, in *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 74.

⁷ Prefigurato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 343 del 1991.

⁸ Così G. Pastori, *Il conferimento delle funzioni dalle regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/98*, a cura di G. C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Maggioli, 2000, p. 18.





1998, richiama i principi fissati dalla legge Bassanini ai fini del riparto di funzioni fra le varie autonomie locali.

Il riferimento al decreto 112 e ai principi che lo informano, se per un verso conferma l'impossibilità di inquadrare in un'ottica di sovraordinazione gerarchica i rapporti fra i diversi livelli territoriali, per altro verso prefigura – di pari passo con la sua attuazione regionale – un processo di progressivo incremento del patrimonio funzionale della provincia in ciascuno dei tre settori organici considerati.

Segnatamente, nel settore dello sviluppo economico e attività produttive, la provincia viene investita dal conferimento di funzioni statali nelle materie dell'industria e dell'energia.

Nel primo caso, il trasferimento è circoscritto alle funzioni relative alla produzione di mangimi (art. 19, comma 9) e, più incisivamente, al coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, che è a ben guardare funzione delle regioni, cui tuttavia esse provvedono anche attraverso le province (art. 23, comma 2).

In materia di energia sono invece attribuite alle province la redazione e l'adozione dei programmi d'intervento per la promozione delle fonti rinnovabili; l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione; il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici (art. 31, comma 2).

Quest'ultima disposizione si dimostra pienamente coerente con la competenza che il legislatore del '90 aveva già attribuito all'amministrazione provinciale, a conferma del nesso che sussiste tra l'attuazione del decreto 112 e il precedente costituito dalla l. 142⁹.

Le previsioni del d. lgs. 112/98 sembrano invece avvalorare, nel loro complesso, la tendenza – già riscontrata nella l. 142 – a mantenere in capo alla provincia l'impronta di ente a prevalente connotazione programmatica in ambito economico.

Alla base dell'esclusione della provincia dal conferimento di funzioni gestorie in tale settore, risiede verosimilmente un giudizio negativo circa l'adeguatezza del livello provinciale ad essere destinatario di compiti che si ritiene richiedano, viceversa, l'esercizio unitario a livello regionale.

In questo scenario, un ulteriore irrobustimento del profilo funzionale della provincia in campo economico si profila, come detto, solo in sede di attuazione regionale del decreto 112, ma sconta inevitabilmente il diverso evol-

⁹ Cfr. G. Meloni, *L'attuazione del d.lgs. 112 del 1998 e il precedente della l. 142 del 1990*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/98*, cit., p. 29.

versi – da regione in regione – delle scelte allocative sotto il profilo dei tempi, dell’oggetto e delle modalità dei conferimenti¹⁰.

Malgrado risulti estremamente arduo delineare – in termini generali e per ciascuna regione – un quadro compiuto della ripartizione delle funzioni fra i vari livelli di governo, anche per i noti ritardi accumulati nell’implementazione dell’articolo 3 della l. 142¹¹, sembra nondimeno possibile tentare di enucleare alcune linee di tendenza dell’attuazione regionale del decreto 112, limitatamente alle competenze provinciali in tema di sviluppo economico.

Il primo dato che emerge con una certa nettezza riguarda proprio la materia dell’industria, rispetto alla quale si può constatare come le regioni abbiano mantenuto accentrate presso di sé la maggior parte delle funzioni conferite dal decreto 112, disattendendo platealmente quanto previsto dal decreto sostitutivo n. 96/99 in ordine al trasferimento delle stesse alle province¹².

In materia di energia si deve per converso rilevare che tutte le regioni si sono attivate per ritagliare alle province le funzioni relative alla redazione ed adozione di piani d’intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

Molto più frastagliato risulta infine il quadro relativo alle competenze in materia turistica, in cui le leggi regionali oscillano tra il rinvio della distribuzione delle competenze a livello locale ad un futuro intervento del legislatore; il rinvio al riassetto già operato da precedenti leggi regionali; la previsione di una competenza generale e residuale in favore delle province; la mancanza di ogni conferimento verso tale livello.

A completare il quadro fin qui delineato, rileva poi – su tutt’altro versante – il ruolo della provincia come ente di sostegno allo sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata.

La sua estensione territoriale fa infatti dell’amministrazione provinciale l’ente meglio attrezzato a svolgere una funzione di promozione nei confronti di alcuni degli istituti propri di questo sistema.

¹⁰ Per una disamina puntuale sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/1998 si veda il *Rapporto sull’attuazione regionale del d.lgs.112/1998*, numero monografico della *Rassegna sull’attuazione della riforma delle autonomie*, a cura del Centro “V. Bachelet” della Luiss, 2002.

¹¹ Come evidenzia G. Meloni, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, in *Rapporto sull’attuazione regionale del d.lgs.112/1998*, cit., p. 7 ss.

¹² Cfr. G. C. De Martin, *Autonomie locali e federalismo amministrativo*, in *Un primo bilancio sul “federalismo amministrativo”*, Atti della III Conferenza sullo stato di attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, Roma, Camera dei deputati, 20 febbraio 2001.





Lo confermano, da una parte, l'esperienza dei patti territoriali, che ha evidenziato come la dimensione provinciale di area vasta copra il 98% dei casi; dall'altra, il fatto che l'attivazione delle intese istituzionali di programma abbia dimostrato quanto necessaria sia la concertazione con le province in sede di accordi di programma quadro¹³.

3. Sembra a questo punto opportuno chiedersi – conclusivamente – in che modo la riforma del Titolo V venga ad incidere sul ruolo della provincia nel coordinamento dello sviluppo locale, così come ricostruito nelle pagine che precedono.

Innanzitutto, la copertura costituzionale assicurata ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in uno col nuovo volto policentrico della Repubblica scolpito nell'articolo 114, non fa che confermare quel rapporto di equiordinazione tra i diversi livelli di governo, che già si desumeva dalla lettura sistematica del testo unico e che tanta parte riveste ai fini di un'efficace azione di sostegno in favore dello sviluppo del territorio.

In secondo luogo l'avvenuta costituzionalizzazione di questi canoni, nel consolidare e rendere tendenzialmente stabile il percorso riformatore intrapreso dal legislatore del '97, implica per altro verso un riassetto complessivo del sistema amministrativo coerente con il nuovo impianto istituzionale, caratterizzato dalla generalizzata attribuzione delle funzioni ai comuni, salvo il loro conferimento ad un livello superiore per esigenze di esercizio unitario (art. 118, comma 1, Cost.).

Questa previsione prefigura pertanto un processo di rideterminazione delle funzioni che, nel settore dello sviluppo economico, investe materie che il nuovo articolo 117 – innovando rispetto al passato – ha rimesso prevalentemente alla competenza legislativa regionale sia concorrente, ma soprattutto residuale.

Spetterà così soprattutto al legislatore regionale effettuare in concreto le scelte relative all'allocazione delle funzioni tra i vari enti territoriali, in ossequio al vincolo costituzionale della ordinaria destinazione ai comuni, ovvero in deroga a questo per assicurarne l'esercizio unitario¹⁴.

In questa prospettiva l'implementazione del Titolo V, se presa sul serio, apre dunque la strada ad un'ulteriore fase di redistribuzione infraregionale di fun-

¹³ Cfr. *Il ruolo delle province nel quadro del sistema socio-economico del Centro Italia*, Laboratori territoriali n. 1, Cnel, 2000.

¹⁴ In questo senso si è espressa la Corte costituzionale, senza peraltro entrare nel merito della distinzione fra funzioni proprie e funzioni fondamentali, nella sentenza n. 43 del 2004, consultabile in www.cortecostituzionale.it

zioni e compiti amministrativi, che se da un lato darà nuovo impulso al processo – a tutt’oggi incompiuto – di conferimento agli enti locali delle funzioni ancora “parcheeggiate”¹⁵ a livello regionale, dall’altro potrebbe anche incidere, in termini diminutivi, sulla cornice amministrativa della provincia.

La collocazione baricentrica del comune all’interno del sistema amministrativo e la sua conseguente ridefinizione come soggetto titolare di tutte le funzioni amministrative non espressamente attribuite ad altri livelli, potrebbero infatti determinare – nei processi di riassetto regionale – l’erosione dello stesso tessuto funzionale della provincia a vantaggio dell’ente comunale.

Per converso, la tradizionale configurazione della provincia come livello istituzionale deputato alla cura degli interessi di area vasta, lascerebbe invece supporre che siano proprio le province “ad ereditare molte delle funzioni attualmente ritenute dalle regioni”¹⁶.

In un contesto caratterizzato da simili variabili, nel quale le previsioni del Titolo V sono rimaste per lo più sulla carta, è di tutta evidenza come le ipotesi interpretative finora avanzate risentano inevitabilmente dell’incertezza del dato applicativo, soprattutto in riferimento alla mancata qualificazione legislativa delle funzioni “fondamentali” e di quelle “proprie” degli enti locali.

Fin quando il *discrimen* tra le due categorie non sarà chiaramente tracciato sul piano normativo, risulterà particolarmente problematico prevedere non solo latitudine e profondità dello “smottamento” di funzioni dal livello regionale, ma anche il crinale lungo il quale questo processo si dirigerà rispetto ai livelli sottostanti.

Ciò premesso, volendo comunque interrogarsi sugli effetti che l’attuazione del Titolo V produce sul ruolo della provincia nel coordinamento dello sviluppo locale, sembra possibile avanzare almeno due considerazioni.

Da una parte si può constatare come la dimensione territoriale di area vasta della provincia – a maggior ragione dopo la riforma – continui ad essere la più adeguata per l’esercizio di funzioni di programmazione, raccordo e sostegno sul piano economico delle realtà subprovinciali.

Sotto questo profilo infatti il livello provinciale è senz’altro quello che meglio assicura “l’equilibrio e la corrispondenza tra natura della funzione e dimensione dell’istituzione”¹⁷.

¹⁵ L’espressione è di G. C. De Martin, *Autonomie locali e federalismo amministrativo*, cit.

¹⁶ Secondo la lettura che ne dà G. C. De Martin, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, G. Berti e G. C. De Martin (a cura di), Luiss Edizioni, 2002, p. 107.

¹⁷ Cfr. G. Pastori, *Intervento programmato*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 120.



Dall'altra vale la pena rilevare che i conferimenti agli enti locali avranno eminentemente ad oggetto quelle funzioni di amministrazione attiva di cui la provincia è di fatto sguarnita in campo economico.

Tutto ciò dovrebbe forse valere a qualificare il complesso di funzioni che la provincia esercita per la promozione dello sviluppo locale alla stregua di funzioni "proprie" dell'amministrazione provinciale, ossia funzioni "strettamente legate agli interessi della comunità rappresentata e frutto di una tipizzazione storicamente definita e sostanzialmente irreversibile"¹⁸, come tali da riconoscere stabilmente alla provincia, senza possibilità di una loro attrazione verso l'alto, né tanto meno di uno slittamento verso il basso.

Nella misura in cui questa chiave di lettura dovesse essere corroborata dal legislatore, come appare auspicabile, si avrebbe una indicazione inequivoca del fatto che la revisione del Titolo V, lungi dal compromettere il ruolo della provincia nel coordinamento dello sviluppo locale, lo ha viceversa rafforzato, evidenziando ancor più la centralità dell'amministrazione provinciale in un settore cruciale per la crescita di un territorio e della sua comunità.



¹⁸ Cfr. sempre G. C. De Martin, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, cit., p. 106.

Province e marketing territoriale

di Claudia Giovannini



Premessa

In seguito alla globalizzazione dell'economia e all'apertura dei mercati, la competizione economica non si svolge più tra singoli soggetti, ma tra territori. La stessa concorrenza tra le imprese ha infatti assunto una dimensione sempre più territoriale, diventando sfida tra sistemi locali entro cui sono situate le imprese.

La dimensione economica globale volge quindi al locale, conferendo alla dimensione territoriale un rilievo crescente. Tale collegamento porta con sé diverse implicazioni, anche a livello istituzionale, dato che solo robusti livelli di governo regionale e locale potranno essere in grado di favorire lo sviluppo. Il legislatore ha colto per tempo questa esigenza: la riforma della Pubblica Amministrazione, l'attuazione del decentramento amministrativo prima e la riforma del Titolo V della Costituzione poi, con il conseguente rafforzamento, rinnovamento e modernizzazione degli apparati amministrativi di Regioni, Province e Comuni, ne sono la prova.

Anche a livello normativo, il rilancio della programmazione come metodo di governo e l'introduzione della "nuova" programmazione negoziata (fondata sul principio di sussidiarietà) ha dato un forte impulso allo sviluppo locale. Il territorio, inteso come sistema integrato, diventa "risorsa", protagonista della competizione economica e soggetto dello sviluppo. Come tale deve quindi misurarsi con una domanda cui rispondere con un'offerta adeguata sotto il profilo dell'opportunità, che sia cioè in grado di attrarre nuovi investimenti da un lato e nuovi "acquirenti" dei suoi prodotti e servizi dall'altro.

Deve pertanto intervenire un modo innovativo di promozione e valorizzazione del territorio/risorsa che presuppone l'adozione di strategie di marketing territoriale fortemente orientate allo sviluppo.

In questo senso, il ruolo fondamentale ricoperto dagli enti locali nelle politiche per lo sviluppo impone loro l'adozione di strategie di *marketing territoriale* che sappiano coniugare le grandi opportunità offerte dalle nuove tec-

nologie (da impiegare soprattutto sul versante della comunicazione) con la programmazione degli interventi da effettuare per lo sviluppo locale.



244

Marketing territoriale e sviluppo locale

Il termine marketing territoriale è stato spesso utilizzato con accezioni diverse senza un sufficiente sforzo di approfondimento dei contributi teorici, peraltro piuttosto recenti, che hanno teso a sottolineare come il termine, al di là del puro fatto evocativo di rinvio al concetto di produrre “attrazione” per un territorio, si presta a diversi filoni interpretativi e soprattutto, a seconda degli obiettivi perseguiti e dell’ambito settoriale e territoriale di riferimento, conduce a strategie e prassi operative molto diversificate.

Un sistema territoriale è connotato da una serie di elementi ben identificabili, legati sia alla dotazione di risorse (fisiche, infrastrutturali, produttive), sia ai caratteri distintivi assunti nel tempo per effetto delle dinamiche storiche e socio-culturali e del grado di contaminazione conseguente alle relazioni con altri contesti territoriali.

Il territorio va quindi analizzato e scomposto nei suoi sottosistemi: per ogni componente vanno evidenziati i punti di forza e di debolezza e vanno accompagnati i soggetti che a diverso titolo ne sostengono il processo di sviluppo.

Occorre quindi analizzare e tratteggiare ai potenziali investitori che cosa un territorio rappresenta dal punto di vista:

- sociale: quantità e qualità delle risorse umane presenti, qualità dei servizi per la popolazione, qualità urbanistica ed insediativa, funzionamento degli assetti politico-istituzionali, legalità;
- produttivo: diffusione di imprese e servizi produttivi, esistenza di vocazioni produttive locali, presenza di distretti o di filiere produttive, grado di cooperazione tra imprese;
- della dotazione di infrastrutture: accessibilità, collegamenti, diffusione di infrastrutture di base (porti, aeroporti, autostrade, ferrovie, aree attrezzate per insediamenti produttivi), presenza di infrastrutture ambientali (depurazione, smaltimento);
- dell’efficienza dell’apparato amministrativo: efficienza, presenza di servizi per la semplificazione amministrativa, presenza di enti strumentali intermedi e diffusione delle strutture associative;
- delle risorse ambientali, naturali, paesaggistiche e culturali: presenza di aree protette, vincoli ambientali, beni di particolare rilevanza naturalistica o storico-culturale.

Conviene esaminare brevemente alcune definizioni di marketing territoriale. In primo luogo si può parlare di *marketing territoriale* come “politica” ossia in termini di organizzazione dell’offerta di dotazioni infrastrutturali, di incentivi economici, di servizi pubblici con lo scopo di attrarre investimenti esterni e sostenere lo sviluppo locale.

Un secondo approccio è più direttamente riferibile al tema dello sviluppo, in quanto processo finalizzato alla creazione di valore per i residenti di un determinato territorio.

Più in generale il *marketing territoriale* è definibile come l’analisi della domanda e dei bisogni degli *stakeholders* di un territorio per costruire e rafforzare rapporti di scambio vantaggiosi sia con i residenti del territorio sia con clienti/mercati esterni. Il *marketing* tende quindi a creare un circolo virtuoso tra soddisfazione dei residenti – capacità di attrazione verso l’esterno – valore.

La pluralità degli approcci riscontrabile anche nelle definizioni porta quindi a segmentare le azioni di *marketing*: si parla di *marketing* d’area, di *marketing* locale, urbano, turistico.

Le esperienze di *marketing territoriale* avviate in Italia sono state molto condizionate dal riferimento alle agenzie europee, ma si sono di fatto sviluppate in ambito regionale e locale, per iniziativa di soggetti diversi, pubblici e privati, non essendo stata istituita nel nostro Paese un’agenzia nazionale e non esistendo una normativa specifica in tema di marketing e di attrazione investimenti.

A livello nazionale esiste un quadro istituzionale che vede il concorso di diversi soggetti che hanno ampliato o diversificato la loro missione sviluppando programmi o iniziative di *marketing* ma che operano senza un coordinamento efficace.

Una rapida rassegna delle esperienze in corso consente di evidenziare la particolarità del caso italiano rispetto alle iniziative più strutturate presenti in altri Paesi europei:

- Le attività ed i servizi per l’attrazione di investimenti ed il *marketing territoriale* sono suddivise tra diversi soggetti e non esiste, né a livello di governo centrale né a livello regionale, un presidio unitario del processo in tutte le sue fasi;
- Questo produce una notevole frammentazione di esperienze e la nascita di progetti episodici connessi solo ad alcune fasi del processo e produce anche la sovrapposizione di interventi o il richiamo solo nominalistico all’attrazione di investimenti;
- Esiste una tendenza a sviluppare progetti ed iniziative al di fuori delle competenze e dei percorsi procedurali ed organizzativi ordinari delle pub-





bliche amministrazioni locali, con il duplice effetto negativo di depotenziare ulteriormente il ruolo dei soggetti locali nella funzione di sostegno allo sviluppo locale e di operare in chiave di strumentazione aggiuntiva piuttosto che di coordinamento e razionalizzazione di quella esistente;

- Le esperienze positive sono quelle in cui si è indotta una percezione positiva da parte degli investitori dell'attrattività del territorio: l'attività di comunicazione e di promozione si è basata su una presentazione delle opportunità a partire dalla valorizzazione del sistema istituzionale e delle potenzialità del sistema produttivo locale oltre che dell'offerta di infrastrutture e risorse umane qualificate.

Il ruolo delle Province

L'analisi delle esperienze in atto nel nostro Paese in tema di marketing territoriale ha messo in evidenza due elementi che consentono di disegnare un ruolo significativo per le Province nella progettazione e gestione degli interventi:

- il primo riguarda i presupposti di carattere economico e socio-culturale che determinano l'efficacia delle azioni di attrazione di investimenti e di *marketing territoriale*;
- il secondo attiene alla scelta di un ambito dimensionale ottimale per gli interventi e la necessità di disporre di un reale coordinamento delle azioni programmatiche per rendere efficaci sul piano operativo la pluralità delle iniziative esistenti, spesso legate a singoli progetti di durata temporanea e frammentate tra diversi soggetti locali.

La centralità del territorio nei processi di sviluppo locale si può considerare ormai un dato acquisito, anche se rimangono diversità di approccio dal punto di vista teorico nel considerare le conseguenze che questo dato produce sulle politiche da attuare.

Se si condivide un concetto di sviluppo locale non meramente riferibile alla misurazione della crescita quantitativa, ma riportato alla generazione di attività e di idee e quindi alla qualità complessiva che viene prodotta a favore dei residenti di un determinato territorio, occorre indagare e valorizzare quello che un sistema locale esprime in termini di potenziale di sviluppo incorporato: reddito, capacità produttiva, ambiente, saperi, vocazioni e tradizioni, soggetti ed attori presenti.

Proprio questa complessità, intesa come quantità di variabili da controllare e relativa difficoltà a prevederne l'evoluzione, sta alla base delle incertez-

ze nelle scelte atte a sostenere i processi che pure hanno assunto indubbia rilevanza economica.

È il caso dello sviluppo dei distretti industriali, che sono stati fatti oggetto di politiche di regolazione e di sostegno solo molto dopo che il fenomeno si è sviluppato spontaneamente ed è stato analizzato e codificato dagli analisti economici.

Nel caso dei patti territoriali, altra esperienza cresciuta rapidamente per effetto di propagazione e contaminazione spontanea, l'intervento di politiche di sostegno ha avuto perfino l'effetto negativo di irrigidire entro schemi procedurali e burocratici un processo di cooperazione tra diversi soggetti locali giungendo a snaturarne gli obiettivi.

Lo sviluppo locale deve essere invece un processo nel quale la generazione del valore per un territorio deriva dalla diffusione della conoscenza e dall'azione convergente di una pluralità di attori locali, nella convinzione che le politiche e le azioni di *marketing territoriale* siano una componente dei processi di sviluppo locale e che l'ambito dimensionale ottimale di riferimento per un progetto di marketing va ricercato in un ambito territoriale di area vasta, tendenzialmente assimilabile al territorio di una provincia.

Considerate comunque necessarie le funzioni a livello statale e regionale, almeno per quanto concerne la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento, l'ambito territoriale intermedio costituisce quello in cui più frequentemente sono riscontrabili gli elementi comunemente ritenuti necessari a sostenere una strategia di marketing: una popolazione abbastanza numerosa, una sufficiente diffusione di imprese, meglio se articolata intorno a filiere o specializzazioni produttive, un'offerta di risorse umane professionalmente qualificate, la presenza di centri di ricerca e formazione.

Occorre ricordare che non sempre è agevole ricondurre un sistema territoriale agli ambiti di competenza amministrativa: molte delle attuali delimitazioni appaiono non sovrapponibili alle dinamiche reali di sviluppo e si frappongono spesso come fattore di vincolo o duplicazione burocratica.

I sistemi territoriali si vanno configurando e determinando in base alla convergenza di diversi elementi e necessitano quindi di azioni che coinvolgono una pluralità di attori locali: ma la logica dello sviluppo spontaneo non è sempre efficace e riproducibile.

L'elemento decisivo per dimensionare correttamente l'attività è che in un dato territorio si realizzi una condivisione effettiva sugli obiettivi di sviluppo: esistano, in altre parole, sufficienti elementi di coesione, tra i soggetti locali, pubblici e privati, e ci sia consenso della popolazione locale rispetto alla direzione di sviluppo.



Il ruolo per le amministrazioni provinciali va costruito pertanto proprio nell'azione diretta o nella costruzione di un soggetto in grado di sostenere unitariamente il processo con il coinvolgimento di tutti gli attori locali.



Un modello di intervento possibile

Le amministrazioni provinciali sono presenti attivamente nella promozione e nella gestione di molte iniziative o società di sviluppo che si occupano di marketing territoriale; tuttavia tale presenza non sempre è sufficientemente sostenuta da una valutazione strategica delle opportunità di sviluppo del territorio, né da una chiara definizione dell'apporto specifico che il sistema province può portare in queste esperienze.

Il presidio istituzionale di un ambito territoriale, che per dimensione è quello più idoneo ad organizzare offerta localizzativi e strumenti operativi di marketing, può non essere sufficiente se non c'è un'effettiva capacità di coordinare l'azione di diversi attori locali dentro un progetto condiviso sugli obiettivi di sviluppo.

Da una recente indagine condotta dall'Unione delle Province Italiane (UPI) sulle esperienze delle Province in ambito di marketing territoriale, emerge la possibilità di definire le linee di un modello complessivo di intervento che possa sostenere e consolidare le esperienze in atto, oltre a generare nuova iniziativa. Tale modello si articolerà poi necessariamente in diverse forme operative in relazione alle particolari caratteristiche dei territori ed al partenariato che si attiverà localmente.

Le funzioni individuate per tale modello sono riconducibili a:

- a. creazione e sostegno del network tra esperienze locali;
- b. promozione di agenzie per il marketing e lo sviluppo locale;
- c. qualificazione delle attività e dei servizi propri delle competenze istituzionali delle amministrazioni e convergenza di tali attività verso gli obiettivi del marketing.

a. Creazione e sostegno del network tra le esperienze locali

Le caratteristiche di forte disomogeneità delle esperienze locali di marketing territoriale realizzate o in corso di realizzazione in Italia non consentono al momento di disporre di una forte rete di collegamento tra le esperienze: esistono varie iniziative e progetti di networking che fanno riferimento di

volta in volta ai soggetti promotori (regioni, camere di commercio, enti locali) o a settori specifici (sportello unico, turismo).

Sarebbe quindi auspicabile creare una rete tra le esperienze di marketing locali promosse e/o partecipate dalle amministrazioni provinciali.

Tale rete dovrebbe in primo luogo svolgere una funzione conoscitiva su:

- le iniziative e i progetti in corso avviati a livello provinciale;
- le caratteristiche del partenariato di tali iniziative;
- la tipologia di interventi avviati e/o in progetto;
- lo stato di attuazione dei progetti.

La costruzione di una banca dati informativa, da tenere costantemente aggiornata, costituisce un primo servizio per consentire il confronto tra le diverse esperienze ed offrire informazioni sulle metodologie adottate e sui risultati conseguiti; ma soprattutto la funzione della banca dati è quella di rappresentare all'esterno un sistema articolato e diffuso di iniziative, in grado di suscitare l'attenzione degli investitori e degli operatori economici: se è vero, infatti, che le strategie di marketing si sviluppano prevalentemente attraverso la competizione tra i sistemi territoriali, è altrettanto importante che le esperienze non rimangano isolate e quindi prive della necessaria visibilità a livello nazionale ed internazionale.

b. Promozione di agenzie per il marketing e lo sviluppo locale

Le amministrazioni provinciali possono candidarsi direttamente a gestire l'intero processo di marketing territoriale: in tal caso lo strumento più idoneo è da considerarsi la promozione di agenzie locali, in compartecipazione con altri soggetti locali, ma con un ruolo, almeno iniziale, di controllo.

La decisione di promuovere la costituzione di un'agenzia necessita in via preliminare della verifica delle condizioni di piena legittimazione da parte del territorio a svolgere tale funzione: al di là della evidente legittimazione istituzionale è necessario che si costruisca nel singolo contesto un partenariato idoneo a rappresentare le istanze del maggior numero possibile di componenti del mondo imprenditoriale e sociale.

L'agenzia interpreta sia un ruolo di governance nei processi di sviluppo locale sia svolge attività operative e servizi.

I passaggi critici per la costituzione di un'agenzia provinciale per il marketing territoriale e lo sviluppo locale riguardano i seguenti aspetti:

- la scelta del partenariato: i soggetti da coinvolgere nella creazione dell'agenzia vanno individuati con il duplice criterio di esprimere una rappre-





sentanza istituzionale e/o sociale del territorio di riferimento, ma soprattutto di essere portatori di una capacità di iniziativa realmente orientata alle problematiche dello sviluppo integrato. Tra i soggetti istituzionali la rete che maggiormente si presta ad essere coinvolta, per omogeneità di ambito territoriale e per ampiezza della rappresentanza, è il sistema delle Camere di Commercio; ampia attenzione va comunque riservata al partenariato delle associazioni imprenditoriali ed a quello sindacale.

- La forma giuridica: le esperienze fino ad ora avviate hanno diverse forme giuridiche (associazioni, consorzi, società di capitali); tra queste quella che sembra avere le caratteristiche più idonee ai fini di un'effettiva assunzione di responsabilità e di un'impostazione imprenditoriale è la forma di Società consortile per azioni. Non sembra necessaria una forte capitalizzazione dell'agenzia, potendo comunque contare sulla prevalenza dell'azionariato pubblico;
- Il piano tecnico-finanziario: l'agenzia deve disporre sin dalla sua istituzione di un piano operativo tecnico-finanziario che individui con chiarezza le risorse finanziarie programmabili, di fonte pubblica e privata, il piano degli investimenti, i criteri di gestione ed i progetti di sviluppo;
- La formula organizzativa: la struttura dovrà essere, almeno in fase di avvio, molto snella con chiare ed individuate responsabilità direzionali e presidio delle attività per funzioni o per progetti;
- Le risorse umane: i profili professionali da privilegiare sono quelli di project manager di cultura generalista, in grado di orientare le attività su obiettivi specifici e programmare l'utilizzo di risorse specialistiche da reperire tra i soci o tra professionisti esterni sulla base di specifiche esigenze operative;
- Il piano di attività: è il documento strategico che costruisce operativamente le azioni da svolgere sulle singole fasi del processo di marketing; nella parte generale individua la committenza, l'utenza, le azioni ed i servizi da realizzare; successivamente fissa i progetti prioritari individuando obiettivi specifici e soprattutto risultati attesi, con una chiara programmazione in termini di tempi e costi.

c. Qualificazione delle attività e dei servizi propri delle competenze istituzionali delle amministrazioni e convergenza di tali attività verso gli obiettivi del marketing

Ove non si realizzino le condizioni a monte per la creazione di un'Agenzia provinciale le amministrazioni possono ricoprire comunque un ruolo si-

gnificativo nelle attività di marketing contribuendo con attività e servizi propri delle competenze ordinarie:

- sia rapportandosi ad iniziative promosse a livello nazionale e/o regionale che richiedono il necessario coinvolgimento dell'ente per il bacino territoriale di riferimento;
- sia partecipando per specifici segmenti di attività a progetti territoriali integrati che si riferiscono ad ambiti territoriali non coincidenti con quello provinciale.

In conclusione armonizzando queste diverse leve di intervento e sviluppando una logica di rete e di modello complessivo di intervento le Province hanno tutte le caratteristiche per svolgere una funzione trainante e di protagonismo nelle politiche per il marketing territoriale e nella razionalizzazione degli interventi a sostegno dello sviluppo locale attraverso la promozione di nuovi investimenti.



Le Province e la programmazione negoziata di Gaetano Palombelli



Genesi e sviluppo della programmazione negoziata

La programmazione negoziata è innanzitutto un metodo con il quale istituzioni e attori sociali, soggetti pubblici e soggetti privati, concorrono a individuare determinati obiettivi di sviluppo economico-territoriale e a concertare i diversi interventi e le risorse necessarie, definendo in termini contrattuali tempi e modalità di attuazione e, in alcuni casi, responsabilità e obblighi reciprocamente derivanti dagli impegni condivisi. Si cerca di coniugare, in questo modo, l'esigenza di un intervento pubblico nell'economia con il rispetto delle regole dell'economia e con la valorizzazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, di origine comunitaria.

Con il termine "programmazione negoziata" si descrive un insieme di strumenti e di pratiche con le quali si è avviato un processo di ripensamento complessivo degli strumenti e delle forme dell'intervento economico territoriale dopo la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, decretata a cavallo tra il 1992 e il 1993 con la legge 488/92, che sancisce la conclusione dell'intervento straordinario ed estende l'intervento ordinario a tutte le "aree depresse del territorio nazionale" in relazione con le politiche della Comunità europea.

La critica dei vizi dell'intervento straordinario e degli interventi pubblici "a pioggia" fanno emergere l'esigenza, sottolineata soprattutto dal CNEL, di valorizzare le esperienze di soggetti locali impegnati nello sviluppo come potenziali protagonisti di un possibile sviluppo "dal basso". I patti territoriali di prima generazione si formano, così, in attesa della definizione di un quadro normativo certo e si configurano come "un processo di negoziazione tra attori che liberamente contrattano la propria partecipazione a progetti di interesse comune riempiendo il vuoto lasciato dal ritirarsi dalla politica della sfera degli interessi" (CNEL, 1994). La fase delle sperimentazioni locali alimentata dalla conclusione dell'intervento straordinario può essere considerata come il momento di nascita di quel "movimento dei patti territoriali" (Bonomi - De Rita, 1998) che troverà un'eco crescente negli ultimi anni, con-



tribuendo a ridefinire in modo non marginale il campo delle politiche di sviluppo locale. Tali pratiche, infatti, suscitano una comprensibile curiosità degli imprenditori verso nuove possibili forme di finanziamento delle attività in aggiunta agli strumenti tradizionali.

Come abbiamo evidenziato, le prime esperienze dei patti nel Mezzogiorno avvengono contestualmente alla faticosa messa a regime del nuovo quadro normativo per un intervento ordinario nelle aree depresse del Paese. Dalla *contrattazione programmata*, strumento quadro per la definizione dei rapporti dello stato con l'imprenditoria privata, si passa ad un'articolazione di strumenti atti a definire i rapporti dello Stato con una pluralità di soggetti, pubblici e privati, per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza, che sono riassunti nel termine *programmazione negoziata*.

Con le leggi 341/95 e 662/1996 si cerca di fornire un quadro di riferimento unitario e certo a questi nuovi strumenti, prevedendo la definizione, il campo di applicazione e l'uso delle procedure negoziali, che si aggiungono altre forme di partenariato locale già previste dalla legge 142/90, le convenzioni e gli accordi di programma, che tuttavia coinvolgono in primo luogo solo gli attori istituzionali.

La programmazione negoziata diventa il cardine di una nuova strategia di intervento pubblico estesa fisicamente all'intero territorio nazionale e non più solo ai territori individuati come "sottoutilizzati", ovvero a tutti gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali.

La legge 662/96 (art. 2, comma 203) definisce nelle seguenti tipologie gli strumenti di programmazione negoziata.

- L'Intesa istituzionale di programma consiste nell'accordo tra amministrazione centrale ed amministrazione regionale o delle province autonome per la definizione di una ripartizione generale delle risorse.
- L'Intesa istituzionale di programma trova una sua fase successiva nell'Accordo di programma quadro, promosso dai sottoscrittori dell'intesa e stipulato con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, al fine di definire il programma esecutivo degli interventi oggetto dell'intesa.
- Il Contratto di programma è un contratto stipulato tra amministrazione statale, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di iniziative atte a generare significative ricadute occupazionali, anche riferibili ad attività di ricerca e di servizio a gestione consortile.

- Il Patto territoriale è l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Questo accordo è il risultato della concertazione e tocca in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici, con un'attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze delle parti interessate.
- Il Contratto d'area è uno strumento operativo concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed eventuali altri soggetti interessati, per realizzare azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e creare nuova occupazione in territori circoscritti. Le sue finalità prioritarie consistono quindi nella realizzazione di un ambiente economico favorevole ad attirare iniziative imprenditoriali, e nella creazione di nuova occupazione mediante lo stimolo agli investimenti. Questo istituto costituisce in realtà un'evoluzione dello strumento del Patto territoriale, dal quale differisce principalmente per la possibilità di concentrare gli investimenti in aree più limitate e su iniziative imprenditoriali di minore portata, per l'esclusiva utilizzabilità di zone colpite da gravi crisi occupazionali, e per il maggiore finanziamento erogabile dal CIPE (comitato interministeriale per la programmazione economica).



Lo sviluppo della programmazione negoziata e il nuovo quadro delle politiche di sviluppo territoriale

La schematica ricostruzione della genesi della programmazione negoziata mostra l'evoluzione continua degli istituti che sono compresi sotto questa definizione.

Si può riscontrare una prima fase (1992-1994) in cui, alla radicale messa in discussione dell'intervento centralizzato per lo sviluppo territoriale, si accompagna la mobilitazione crescente delle comunità locali, con un ruolo da protagonisti dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia eletti direttamente dal popolo, delle Camere di commercio ed un ruolo attivo del CNEL nel promuovere i contesti locali (specificamente quelli meridionali): si colloca in tale contesto la sperimentazione dei primi patti territoriali nel Sud e di alcuni contratti d'area.

In una seconda fase (1995-1996), dalla mobilitazione spontanea dal basso si perviene ad una prima normativa dei patti sulla programmazione negoziata, che con le deliberazioni CIPE fornisce una regolamentazione dell'istituto del patto territoriale e delle singole forme di programmazione negoziata. In questo contesto si collocano il faticoso iter di approvazione dei primi patti



territoriali e la sperimentazione dei patti territoriali per l'occupazione nel contesto del Patto europeo, la nuova disciplina della programmazione negoziata dettata nell'ambito della legge finanziaria 23 dicembre 1996, n. 662, in cui, come abbiamo visto i diversi strumenti programmatori vengono inseriti in un contesto gerarchico unitario. Tale fase è caratterizzata dall'esigenza di coordinamento unitario degli interventi nelle aree depresse, con un forte ruolo centrale dell'Unione europea, del CIPE e del CNEL, delle parti sociali, nel quadro di una concertazione nazionale per affrontare l'emergenze occupazionali in un contesto di risanamento finanziario.

Con la nuova disciplina normativa si avvia una terza fase (1997-1998) caratterizzata da un protagonismo attivo del centro, attraverso la delibera organica del CIPE del 21 marzo '97 sulla disciplina della programmazione negoziata, che innova sostanzialmente le procedure previste nelle deliberazioni precedenti, rafforzando il ruolo del Ministero del bilancio e del tesoro come autorità centrale di gestione della programmazione negoziata. Si indebolisce il ruolo del CNEL e diviene centrale il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze (che unifica i Ministeri del bilancio e del tesoro) con la costituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, che gestisce tutte le scelte relative alla programmazione negoziata cercando di dare efficienza ai processi attraverso l'istruttoria finanziaria dei patti, la valutazione e il monitoraggio. Con il processo di decentramento conseguente alla legge 59/97, si assiste alla proliferazione dei patti territoriali anche nelle regioni centro-settentrionali del paese.

La Quarta fase (1999-2001) corrisponde al disegno di una nuova architettura di governance dei patti nella prospettiva della loro "regionalizzazione". Tale fase coincide con la riforma dei fondi strutturali dell'Unione Europea e il rafforzamento del ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione cui è affidata la responsabilità diretta dei fondi strutturali comunitari, la gestione di specifici strumenti di intervento, l'esercizio di una funzione di valutazione (ex ante, in itinere, ex post). Il nuovo sistema di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e l'attuazione del QCS-Quadro comunitario di sostegno (DOCUP - Documenti unici di programmazione e dei PO -Programmi operativi). In questa fase diviene centrale il ruolo del CIPE in merito alla definizione degli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale: vengono siglate le prime Intese istituzionali di programma tra Stato e Regioni ed, in tale ambito, assume centralità la Conferenza Stato-Regioni, per il decentramento della programmazione negoziata a scala regionale.

Quinta fase (2002-2004) corrisponde all'attuazione della nuova architettura di governance della programmazione negoziata, a seguito della legge finanziaria

289/02, che crea il “fondo multiplo” per lo sviluppo e l’occupazione, un unico serbatoio governato dal CIPE sotto la direzione della Presidenza del Consiglio, dove affluiscono tutte le risorse per gli incentivi alle imprese, quelli provenienti dalla programmazione negoziata e gli altri fondi dedicati alle aree depresse, ora denominate come sottoutilizzate. A seguito di questa scelta di fondo, la delibera CIPE 25 luglio 2003, sulla base dell’accordo stipulato il 15 aprile 2003, stabilisce la regionalizzazione dei patti territoriali e delle altre forme di programmazione negoziata e affida al Ministero delle attività produttive i compiti di gestione, assistenza e monitoraggio che residuano allo Stato (cfr. d.lgs 34/04).

Il nuovo quadro normativo degli strumenti della programmazione negoziata cerca di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di interventi che potrebbero vanificare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e definire una gerarchia funzionale tra i diversi strumenti, ponendo al centro dei processi il CIPE nell’allocazione delle risorse alle Regioni e Province autonome, affidando al rapporto tra le Regioni e i sistemi locali o sviluppo concreto dei progetti e degli interventi di programmazione negoziata in una prospettiva di una sempre maggiore integrazione degli interventi per lo sviluppo locale; affidando al MAP le residuali attività di gestione statale di questi strumenti.

Il ruolo della Provincia nello sviluppo del territorio

Lo sviluppo degli strumenti di programmazione negoziata nel territorio è avvenuto in parallelo con la progressiva rivalutazione del ruolo delle Province, a partire dalla legge 142/90, quali istituzioni locali per il governo di area vasta che coordinano lo sviluppo locale. Il ruolo delle Province si è notevolmente accentuato, a partire dalla legge 81 del 1993, che ha previsto l’elezione diretta del Presidente della Provincia ed è stata il punto di svolta per il rilancio dell’ente, palesando la sua funzione di organismo di rappresentanza e coordinamento della vita e della identità dei cittadini di un’area vasta.

Gli sviluppi della programmazione negoziata hanno pertanto evidenziato come il territorio provinciale sia l’ambito ottimale della concertazione tra soggetti pubblici e privati (Regioni, enti locali, amministrazioni nazionali, associazioni imprenditoriali, sindacati, etc.). La disciplina della programmazione negoziata prevede espressamente un ruolo attivo delle Province e degli altri enti locali come soggetti promotori e come responsabili dei patti territoriali e dei contratti d’area. Rilevante è, infatti, il ruolo che le Province svolgono sia nel processo di concertazione con le forze sociali, sia nei percorsi di promozione territoriale delle politiche strategiche per lo sviluppo.





I processi di decentramento degli ultimi anni delineano l'identità della nuova Provincia, quale ente di governo di area vasta, che rappresenta la comunità provinciale, attraverso le funzioni programmazione e pianificazione territoriale, la tutela dell'ambiente e la gestione delle infrastrutture, la gestione dei servizi per la formazione ed il lavoro, la promozione e il coordinamento dello sviluppo locale (con le politiche di marketing territoriale e di raccordo dei diversi operatori locali), l'assistenza ai Comuni e agli Enti locali del territorio.

Tale ruolo ha trovato esplicito riconoscimento a livello costituzionale, con la riforma del titolo V, che ha affermato la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, ed ha dato una garanzia costituzionale all'autonomia degli enti locali. Sulla base di questa collocazione costituzionale, le funzioni amministrative che non possono essere esercitate a livello puntuale (del singolo Comune) devono essere esercitate dalle Province a livello di area vasta. Lo Stato e le Regioni esercitano, in primo luogo, funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrarsi sui compiti di legislazione ed attribuire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane. Il rispetto della distinzione tra compiti legislativi e compiti amministrativi consente di utilizzare le Province, come anello essenziale per le funzioni amministrative di pianificazione e di programmazione e come centro di coordinamento dello sviluppo locale (per tutte quelle attività che impongono il raccordo tra i diversi soggetti, pubblici e privati, che operano nel territorio provinciale).

L'esperienza dei patti territoriali e dei contratti d'area, con i risultati prodotti nello sviluppo economico di molte aree depresse, rappresenta senza dubbio un patrimonio per il sistema di sviluppo locale.

Le Province sono state protagoniste di questa stagione di rilancio di un nuovo modello di sviluppo territoriale che presenta le seguenti caratteristiche:

1. programmazione dal basso – titolarità del territorio ad essere protagonista del proprio futuro;
2. concertazione tra le parti, attraverso un sistema di rapporti sinergici che non priva i vari soggetti dalle loro funzioni, ma promuove il confronto, l'incontro tra le varie realtà associative che rendono protagoniste il territorio;
3. costruzione di un nuovo modello di sviluppo economico che inserisce gli interventi di aiuto alle imprese nello sviluppo sostenibile del territorio, in una logica sistemica di assistenza e promozione e di sviluppo delle infrastrutture primarie e secondarie e dei servizi.

Occorre ora *superare la frammentarietà degli interventi e concepire in modo organico una prospettiva duratura di rilancio del paese* che inserisca in

un contesto organico le esperienze, le professionalità i progetti che si sono espressi nella programmazione negoziata.

La nuova fase della programmazione negoziata va concepita nel quadro di un rapporto sinergico e di attenta cooperazione tra le Regioni ed il sistema delle autonomie locali, da un lato, e in un rapporto sinergico con il Governo e le Amministrazioni centrali, dall'altro. L'obiettivo è quello di dare vita ad un modello di sviluppo locale, concordato e sussidiario, tanto nei processi decisionali, quanto nella ricerca delle risorse occorrenti. Tale modello si dovrà raccordare in modo efficace con le "programmazioni" già in corso, integrandole e correggendole, al fine di razionalizzare e sfruttare al meglio le diverse risorse disponibili (locali, nazionali, europee).

Nel rapporto centro periferia si possono pertanto distinguere due livelli:

- A. il *rapporto Regioni e sistemi territoriali locali* per la definizione degli strumenti operativi (Patto territoriale, Contratto d'area, Contratto di programma....) e degli interventi atti a rispondere alle diverse esigenze di sviluppo locale individuate dagli attori pubblici e privati;
- B. il *rapporto tra le Regioni e lo Stato* per la ripartizione delle risorse a livello regionale che si definisce attraverso lo strumento dell'Intesa istituzionale di programma e la successiva stipula di Accordi di programma quadro nell'ambito del CIPE.

È evidente che questa ripartizione delle competenze sugli strumenti di programmazione negoziata implica una grande capacità dei diversi attori istituzionali di trovare dei momenti di raccordo per esercitare la necessaria concertazione per la definizione delle priorità, l'allocazione delle risorse finanziarie, la scelta degli strumenti e degli interventi da effettuare nel territorio.

Gli strumenti di programmazione negoziata più generali, che spesso comprendono anche scelte e finalità non immediatamente operative, dovrebbero evidenziare su quali priorità vi sono risorse immediatamente disponibili, in modo da consentire di attivare fin da subito gli interventi previsti. Dato l'impatto sul territorio locale, sarebbe pertanto opportuno che, nella stipula di questi accordi, intervenga anche la Conferenza unificata.

La stipula delle intese istituzionali di programma e degli accordi di programma quadro tra le Regioni e lo Stato, ha inoltre come necessario presupposto un'approfondita attività di concertazione tra le Regioni e gli enti locali, nelle opportune sedi di raccordo istituzionale, quali i Consigli regionali delle Autonomie locali. In tali sedi dovrebbero trovare sintesi a livello regionale le diverse proposte che nascono dal territorio. Allo stesso tempo, i patti territoriali e gli altri accordi sugli interventi per lo sviluppo locale dovrebbero contenere precise indicazioni di esecuzione dei progetti, con le responsa-



bilità dei diversi soggetti pubblici e privati che si inseriscono nello strumento di programmazione negoziata.

In un contesto di risorse scarse, per finanziare il sistema di sviluppo economico delle diverse aree territoriali occorre creare dei percorsi che integrino i diversi strumenti oggi disponibili per superare la frammentarietà, mettendo insieme le esperienze e le “filosofie” della Programmazione negoziata, dei PIT, dei POR e dell’utilizzo dei diversi fondi comunitari. Ciò per valorizzare le risorse disponibili, in un’ottica di integrazione delle varie peculiarità del territorio e di realizzazione di un nuovo quadro ordinario e sistematico per lo sviluppo locale.

In tale prospettiva, *le Province devono farsi carico di articolare proposte complessive di sviluppo locale, “Programmi provinciali di sviluppo”,* che valorizzino il loro ruolo di istituzioni di coordinamento dello sviluppo locale e di programmazione ed offrano un percorso di incontro agli altri soggetti istituzionali e sociali (Comuni, Camere di commercio, associazioni di categoria, sindacati, ecc.) che li renda insieme protagonisti dello sviluppo del territorio.



Le Province e il turismo

di Claudia Giovannini



Premessa

Il turismo rappresenta tradizionalmente il settore più attivo dell'economia italiana. Il nostro Paese possiede infatti uno straordinario patrimonio naturale, artistico e culturale che lo rende uno dei leader potenziali dello scenario mondiale.

Grazie a 5000 Km di costa balenabile, 68.000 Km² di superficie forestale, 146 riserve naturali, 2.100 siti e monumenti archeologici, 20.000 rocche e castelli, 40.000 dimore storiche, 128 parchi tematici, 185 località termali, l'Italia è riuscita a mantenere negli ultimi tre decenni la quarta *posizione nel mondo* per numero di turisti stranieri attratti nei confini nazionali.

È pur vero che, se la *leadership* mondiale nell'attrazione di turisti stranieri è costantemente appannaggio di Francia, Spagna e Stati Uniti (che nel lungo periodo hanno saldamente mantenuto i primi tre posti nel *ranking* mondiale), si sono considerevolmente accorciate le distanze tra il nostro Paese e i Paesi concorrenti che, soprattutto negli anni '90, hanno guadagnato posizioni di mercato a marce forzate, minacciando di erodere appetibilità, competitività e primati dell'Italia.

È il caso di Paesi chiusi al turismo straniero, come Cina e Russia, fino agli anni '80: in particolare la Cina è salita in graduatoria dalla quindicesima posizione del 1980 alla quinta del 2001; poi la Russia, passata dalla ventinovesima alla settima posizione nel giro di una decina di anni.

Il modello turistico italiano

Nell'incerto scenario della globalizzazione si sta progressivamente affermando il modello turistico italiano, fatto di buon clima, di paesaggio, di valori ambientali, di patrimonio artistico e monumentale, di cultura, finanche di varietà enogastronomica.

Il punto di partenza sono i nuovi bisogni degli individui, che si concretizzano in una diffusa e crescente domanda sociale di specificità, di elementi

differenzianti, di tipicità locale, basata sulla certezza delle tradizioni e sulla riscoperta delle origini.

Il mercato turistico, iniziando a premiare tutti quei soggetti che fino a qualche anno fa presidiavano una nicchia, offre spazi interessanti per tutte quelle aree produttive che, grazie alla disponibilità di particolari risorse materiali o culturali, riescono ad imporsi all'attenzione.

262

In un tale contesto è opportuno osservare in profondità alcune reti di comuni che vanno emergendo, da un punto di vista della differenziazione funzionale, come fortemente connesse allo *stile di vita italiano*, ovvero a prodotti ad elevato contenuto emotivo. Si pensi che sono ormai 522 le *città del vino* localizzate prevalentemente in Piemonte (92), Toscana (55), Campania (40) e Veneto (38).

Altrettanto vale per le *città slow*, la cui motivazione aggregante consiste nel perseguire una strategia di gestione improntata alla qualità, alla cultura e al benessere.

Le 29 *città slow* censite hanno dimensioni demografiche piccole (attorno ai 5.000 abitanti), spesso connotate per una particolare dotazione di patrimonio artistico come Orvieto, Todi, San Miniato, Trani ma anche una particolare qualità dei prodotti alimentari tipici del luogo come Bra, San Daniele del Friuli, Zibello, Greve in Chianti.

L'interesse dei cittadini verso il turismo "territoriale" si esplicita, ad esempio, nel patrimonio storico cosiddetto "minore", che innerva tutto il territorio nazionale.

L'interesse per il patrimonio culturale non si risolve nel mero interesse culturale e neppure nella concreta possibilità di visitarlo. È qualcosa che va oltre e che attiene ancora una volta alla dimensione diretta del vissuto, dell'importanza della storia e delle radici culturali, in breve è una ricerca di qualcosa che è altro dalla modernità.

Quale componente fondamentale - uno degli assi portanti, si potrebbe dire - dell'economia nazionale, il turismo è quindi uno dei settori su cui far convergere attenzioni istituzionali e risorse per far ripartire l'economia italiana.

Sulle potenzialità dell'Italia, da questo punto di vista, nessuno può avanzare dubbi: sia per quanto riguarda la straordinaria concentrazione di risorse ambientali e di beni storico-artistici, sia per quanto riguarda le capacità imprenditoriali, attive e potenziali, che vantano numeri di tutto rispetto. I nodi da sciogliere riguardano, semmai, l'organizzazione dell'offerta, coinvolgendo tanto le strategie degli operatori quanto il ruolo delle istituzioni, a cominciare dalla valutazione degli effetti della applicazione della recente legge quadro di riforma del turismo.

Il turismo come “integratore” di diverse funzioni del territorio

L’offerta turistica si configura eminentemente come *integrazione di funzioni diverse*, e il “prodotto” turistico è tanto più appetibile quanto è in grado di combinare due termini fondamentali: le caratteristiche proprie del territorio e le abilità imprenditoriali locali.

Il primo termine di un tale connubio è costituito dalle caratteristiche paesaggistiche, naturalistiche, ricreative o culturali in genere offerte dal luogo di visita.

Il secondo termine è inerente alla dotazione di servizi e alla capacità di accoglienza: condizioni indispensabili per la realizzazione del viaggio, del soggiorno o della vacanza.

Se, infatti, è solo a partire dal territorio che il prodotto turistico acquisisce ricchezza e complessità, e le connotazioni specifiche che conferiscono carattere di unicità e irripetibilità, si può altrettanto dire che l’offerta turistica include quattro elementi da cui è impossibile prescindere: l’*accessibilità*, la *ricettività*, l’*accoglienza*, gli *eventi*.

Se il prodotto turistico è un prodotto eminentemente territoriale, *localistico*, l’esperienza turistica, o la fruizione/consumo di tale prodotto, implica il coinvolgimento, esplicito o implicito, diretto o indiretto, dei quattro elementi richiamati:

- la dotazione di infrastrutture di medio raggio che consentano una facile *accessibilità* della località e dei principali terminali di snodo internazionale;
- la presenza di strutture alberghiere, residenziali o di ospitalità a carattere complementare che assicurino appropriati livelli di *ricettività*;
- l’organizzazione di servizi di base a livello territoriale (ad esempio, la gestione dei rifiuti, la viabilità e i trasporti locali, i servizi informativi) atti a garantire la fruibilità del luogo in termini di *accoglienza*, nell’accezione più ampia del termine;
- la creazione e la promozione di *eventi* culturali e occasioni di *loisir* adeguati.

In altri termini, si tratta di confezionare e offrire un prodotto improntato ad una *cultura coordinata e sistemica*, che a partire da specifiche connotazioni territoriali coinvolga una pluralità di attori implicando, conseguentemente, comportamenti organizzati e una logica di concertazione sulle strategie di sviluppo e promozione. Senza una *governance* locale adeguata è facile che l’offerta turistica non faccia sviluppo locale.



I sistemi turistici locali



264

È del tutto evidente che il criterio più corretto per la definizione dei sistemi turistici locali deve riflettere l'esigenza di assicurare un profilo di mercato significativo, una dimensione ottimale, cioè una adeguata "massa critica" di risorse e servizi che conferisca all'area riconoscibilità e facile individuabilità, evitando cioè prodotti turistici localmente radicati che però non diano luogo ad alcun sistema, ma al massimo a legami funzionali estremamente casuali.

Il rischio di generare una mappa territoriale frammentata e un'offerta turistica sfilacciata è concreto, perché oggi nel concepire i sistemi turistici locali l'accento cade più frequentemente sull'aggettivo "locale" che non sul sostantivo "sistema". Mentre il successo di un sistema turistico locale dipende dalla capacità di progettare e governare una realtà complessa, *sistemica* appunto, agendo nel contempo almeno sui quattro fronti distinti richiamati sopra.

In effetti, nel dibattito politico-istituzionale degli ultimi tempi è progressivamente penetrata la consapevolezza della necessità, quale che sia la natura e il grado del futuro approdo regionalista (devoluzionista o federalista), di valorizzare le potenzialità e la vitalità del carattere "molecolare" tipico dello sviluppo territoriale italiano. Ciò confligge con semplificazioni di tipo verticistico, che in un ambito così delicato e variabile come il turismo taglierebbero fuori ogni ulteriore possibilità di sviluppo. Tuttavia, tanto nel turismo quanto in altri settori va evitato il rischio di ingovernabilità connesso ad una dispersione non regolata delle funzioni di intervento territoriale in capo a soggetti di piccole e piccolissime dimensioni, quali ad esempio i micro-comuni.

Il superamento del modello "piramidale" non può tradursi, all'opposto, in una logica di sfibramento orizzontale delle competenze, dei progetti e delle iniziative a livello micro-territoriale, spezzando continuità fisiche e funzionali importanti dal punto di vista della percezione dell'utente-turista.

A fronte di ciò appare oggi quanto mai opportuno immaginare un percorso di condensazione che consenta di ricodificare i processi decisionali secondo un'architettura di tipo distribuito e articolato, superando le tentazioni dell'accentramento decisionale a livello regionale.

Questo tipo di problematica interessa direttamente le istituzioni regionali che, tuttavia, focalizzando le proprie attenzioni e aspettative soprattutto sulla devoluzione dei poteri dallo Stato centrale, in molti casi stentano ad avviare un dibattito consapevole e avanzato sulla "*devolution della devolution*" soprattutto nei confronti delle Province e degli altri soggetti che innervano il tessuto amministrativo e socio-economico dei loro territori.

L'indicazione costituzionale che vuole che il turismo sia materia di esclusiva competenza regionale (attribuendo allo Stato le sole competenze di coordinamento nelle proprie materie per le parti che possono avere influenza sul turismo, nonché funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi internazionali a garanzia e promozione della "marca" Italia), nondimeno dischiude spazi nuovi per gli enti provinciali.

Stante il quadro descritto, un imprescindibile ruolo di condensazione concertativa può essere svolto proprio dalle Province, grazie alla prossimità con quei soggetti locali portatori delle potenzialità e delle iniziative finalizzate ad allargare l'attrattività turistica. Il riferimento va naturalmente sia ai comuni-polvere che alla moltitudine degli attori locali portatori di istanze rappresentative o di funzioni settoriali su bacini di limitata ampiezza dimensionale.

Proprio nel processo di costruzione *bottom-up* dei sistemi turistici locali, attraverso intese spontanee fra le parti interessate su scala locale, introdotto dalla legge 135/2001 di riforma del turismo, l'ente Provincia può assumere un duplice ruolo: di selezione dei territori eleggibili all'inclusione nei sistemi turistici locali in quanto più vocati al turismo, e di promozione coordinata del restante territorio "minore", più frammentato e disperso.

In questo modo potrà dischiudersi alla Provincia quella funzione di *centro di promozione della concertazione territoriale*, anche dal punto di vista della geografia e dell'economia del turismo, che potrà acquistare particolare rilievo soprattutto in quei contesti in cui la frammentazione demografica è particolarmente accentuata e prevalgono comuni di piccola dimensione che sperimentano le maggiori difficoltà nel dotarsi di propri strumenti di governo territoriale e di interlocuzione con i soggetti privati protagonisti dello sviluppo locale.

L'iniziativa per la promozione di forme associative, schemi di cooperazione e spazi di concertazione tra gli enti e i soggetti operanti nel territorio nell'ambito di un quadro strategico di obiettivi comunemente definiti è, dunque, un terreno di azione sostanziale nel quale la funzione della Provincia come "agenzia per lo sviluppo del territorio" potrà risultare esaltata.

Il ruolo delle Province nel coordinamento dell'offerta turistica locale

Il sistema turistico locale deve rappresentare uno strumento di organizzazione dell'offerta integrata con un livello minimo di "autoconsistenza" funzionale all'articolazione di varie attrattive, ciascuna utilmente interconnessa con tutte le altre secondo una logica duplice:





- per *filiera di prodotto* (mare, neve, terme, circuiti enogastronomici o museali, ecc.), che benefici della “messa in rete” di poli e prodotti turistici omogenei dal punto di vista dei temi e degli interessi dell’utente-turista;
- per *riaggregazione territoriale*, che, a fronte della dispersione dei punti di interesse e della varietà dell’offerta, fornisca una continuità fisica tale da garantire unitarietà e consistenza rilevante dell’offerta.

In entrambe le linee di lavoro indicate, oltre alla funzione di indirizzo, raccordo e promozione in capo all’agenzia di coordinamento regionale, può giocare un ruolo determinante la funzione di responsabilizzazione e coordinamento del livello istituzionale “intermedio” provinciale, con una missione duplice:

- da una parte, organizzare il mix pubblico-privato dell’offerta (dai beni storico-artistici e naturalistici, alle risorse di base infrastrutturali, alle forniture di servizi di ospitalità ed accoglienza alberghiera, alle azioni di promozione degli eventi);
- dall’altra, garantire la fruibilità *anche* del patrimonio artistico diffuso e l’attivazione di flussi turistici a vantaggio delle aree a bassa densità di risorse culturali e ambientali, quelle cioè che non possono rientrare nei confini dei sistemi turistici locali formalizzati.

In questo scenario, la Provincia può al contempo coordinare i “punti forti” messi a sistema e mantenere responsabilità a garanzia di tutti i “punti deboli” dell’offerta turistica del proprio territorio. L’ente provinciale è, infatti, quello che più degli altri è deputato a svolgere l’azione di governo di una realtà configurata squisitamente come una “macchia di leopardo”, visto il carattere intermedio - tra la Regione e il Comune - che ad essa è proprio.

Nell’accezione prefigurata, il sistema turistico locale perde la connotazione di ente gestionale burocratico per acquisirne una più dinamica e funzionale, di tipo strumentale a sostegno dell’imprenditorialità, unico e vero meccanismo capace di imprimere slancio all’economia locale.

Nella ridefinizione dei poteri in corso, all’ente Provincia dovrà essere consentito di svolgere funzioni indispensabili per il successo delle strategie turistiche.

Innanzitutto, quella di garantire un *contesto territoriale favorevole* e funzionale allo sviluppo del turismo, in quanto ente istituzionale titolare delle competenze nelle politiche di programmazione del territorio (a cominciare dalla redazione del Piano territoriale provinciale) e di marketing territoriale.

La Provincia può coordinare e qualificare, tramite strumenti e interventi specifici, le vocazioni e le valenze peculiari rilevate nei diversi contesti territoriali, i circuiti di opportunità e di proposte potenziali, le forze imprenditoriali emergenti.

Nella dimensione intermedia tipicamente provinciale i sistemi turistici locali possono venire individuati sulla base dell'effettivo rilievo intrinseco e "accompagnati", in termini dinamici, provvedendo eventualmente nel tempo all'integrazione progressiva di aree che presentano risorse adeguate ed elementi di compatibilità e complementarietà con il sistema turistico locale costituito.

Affinché il turismo non continui ad essere sottovalutato nella sua portata economica, le istituzioni devono evitare di far prevalere una logica prevaricante per favorire, invece, la soluzione più funzionale.



Province e turismo: i risultati di una indagine

L'Unione Province d'Italia ha di recente condotto una indagine mirata a fotografare quale fosse lo stato dell'arte nell'azione delle Province italiane nel macrosistema turistico, dalla quale è emerso un quadro decisamente diversificato e complesso.

L'azione delle Province viene infatti ad essere suggerita, stimolata o vincolata da alcuni fattori tra i quali:

- le caratteristiche del territorio governato in termini di risorse, fattori di attrattiva e vocazioni;
- lo sviluppo del sistema di servizi ed in generale di offerta attraverso le iniziative realizzate dagli operatori del settore;
- i regolamenti vigenti in materia di deleghe e competenze per le diverse amministrazioni pubbliche;
- la presenza, attiva o semipassiva, di strutture consortili o altri soggetti in qualche maniera deputati a svolgere attività di coordinamento o proposizione per l'industria turistica locale;

Dall'indagine effettuata emerge quindi chiaramente la difficoltà di definire un modello di riferimento per l'azione delle Province nel turismo. È però evidente come le scelte da compiere nei diversi contesti possano essere ispirate da alcuni principi guida, considerazioni cardine che possono valere per inquadrare le scelte puntuali che di volta in volta verranno prese.

Partendo da questo presupposto è possibile enucleare alcune affermazioni che possano, oggi, rappresentare dei punti di arrivo laddove non già acquisiti, e, domani, i tratti fortemente caratterizzanti il ruolo e l'agire delle Province all'interno della dinamica decisionale ed operativa dei soggetti pubblici e privati impegnati nel turismo.

- La Provincia svolge (deve svolgere) un ruolo di collegamento e mediazione verticale tra i livelli comunale e regionali di governo del turismo;



- La Provincia guarda (deve guardare) al territorio ed alle sue potenzialità turistiche con una logica che prescinde dai confini amministrativi;
- La Provincia possiede (deve possedere) il know-how specifico e tecnico per discutere, pianificare, organizzare e gestire i processi produttivi turistici;
- La Provincia è (deve porsi come) referente privilegiato degli operatori privati;
- La Provincia manifesta (deve manifestare) attenzione al prodotto, sua composizione ed organizzazione, ancor più che alla promozione.

Attorno a tali affermazioni ciascun ente può scegliere come meglio procedere nel percorso evolutivo di organizzazione e gestione della politica turistica territoriale. In determinati contesti sarà più importante comunicare il prodotto, in altri sarà determinante riflettere su opportunità di riposizionamento, in alcuni diverrà obbligatorio attivare progetti sistemici mentre altrove sarà sufficiente aderire a quanto da altri promosso. La ricerca, gli investimenti in opere infrastrutturali, l'accoglienza al turista, la promozione, il sostegno all'operato dei privati: ciascuna Provincia si muove privilegiando aree ritenute prioritarie, dimostrando comunque di rispondere ad alcuni fondamentali principi guida. In questa direzione la Provincia può e dovrà coprire nel governo del turismo un ruolo sempre più esteso, decisivo, strategico.

**Energia, fonti rinnovabili
e sviluppo sostenibile**
di Eriuccio Nora



Importanza della “questione energetica” per un futuro sostenibile

I consumi energetici nel nostro paese sono aumentati dal 1990 al 2001 del 14,9%, passando dai 163.450.000 ai 187.839.000 TEP* (annuario dei dati ambientali – ARPAT ed. 2003), il prezzo del petrolio greggio è cresciuto nonostante la favorevole condizione del rapporto dollaro – euro e la liberalizzazione dei prezzi dei combustibili sul mercato. La fonte energetica principale è costituita per il 79,7% da combustibili fossili (nel 2001 48,5% di petrolio e 31,2% di gas naturale), il tutto quasi esclusivamente proveniente dall'estero e quindi gravante sul bilancio delle importazioni e sensibile, nel prezzo e nella fornitura, agli umori politici ed economici internazionali.

Se si aggiunge che il nostro è un paese altamente industrializzato, tecnologicizzato e di conseguenza fortemente energetico – dipendente, ne deriva l'importanza strategica del tema energia nella politica di sviluppo del paese.

Se poi si rileva che la risorsa “combustibili fossili” (carbone, petrolio e gas naturali) sono risorse finite, non rinnovabili e che il loro abbruciamento comporta un rilascio consistente di anidride carbonica, causa dell'aumento di temperatura dell'atmosfera per effetto serra, che concorre a sua volta ai cambiamenti climatici in corso che si manifestano attraverso siccità prolungate, eventi meteorologici estremi, scioglimento di ghiacciai, aumento del livello marino ecc., ne consegue che, come auspicato dall'ONU al Summit di Johannesburg, è necessario e doveroso orientarsi verso un nuovo modello di sviluppo, lo sviluppo sostenibile, che si basi sull'uso di fonti energetiche rinnovabili, su sistemi produttivi e insediativi più efficienti, sul risparmio energetico, offrendo opportunità di sviluppo per tutti gli abitanti del pianeta e per le future generazioni.

La convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992 ed il protocollo di Kyoto 1997, promossi sotto l'egida dell'ONU e sottoscritti anche dal nostro paese, prevedono per l'Italia una riduzione della emissione di gas climalte-



ranti del 6,5 % al 2010 con riferimento al 1990. Nel 2001 in Italia, le emissioni erano aumentate mediamente dell'8,2 %; se volessimo rispettare, come sarebbe doveroso, gli impegni assunti a Kyoto, occorrerebbe al 2010 diminuire le emissioni del 14,7%. A questo impegno assunto dai governi nazionali devono concorrere tutte le componenti della Comunità. Di particolare rilievo sarà il ruolo degli enti regionali e locali a cui sono attribuite importanti funzioni in materia di pianificazione territoriale, trasporti, casa, servizi pubblici, formazione, smaltimento rifiuti, tutela e governo del patrimonio forestale, ecc.

Competenze e ruoli delle province

Il “testo unico sull’ordinamento degli enti locali” n° 267/00, per quanto riguarda le funzioni provinciali non ha di fatto modificato la precedente normativa definita nella legge l. 142/90.

Le funzioni relative ai temi dell’energia, delle fonti alternative e dello sviluppo sostenibile vanno per tanto inquadrare tra quelle generali della pianificazione territoriale e della programmazione di area vasta, dei controlli e del coordinamento delle attività locali di interesse sovracomunale.

Singoli provvedimenti normativi definiscono compiti e responsabilità delle Province con maggiore dettaglio, ma come vedremo, in modo così parziale e disorganico che solo il volontario ed attivo impegno degli Enti Locali col coordinamento e l’attività di programmazione delle Province, possono portare ad unità ed organicità, naturalmente col supporto di indirizzo, normativo e finanziario, della Unione Europea, dello Stato e delle Regioni.

Le competenze nel campo energetico e delle fonti rinnovabili

Il d.lgs. n. 112 del 31/03/98 in tema di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed Enti Locali in attuazione della legge l. n. 59/97 precisa:

art. 31: “sono conferite agli enti locali le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l’uso razionale dell’energia e le altre funzioni che siano previste dalla legislazione regionale. Sono attribuite in particolare alle province, nell’ambito delle linee di indirizzo e di coordinamento previste dai piani energetici regionali, le funzioni di:

a) redazione e adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;

- b) autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia;
- c) controllo sul rendimento energetico degli impianti termici".

art. 84: "Sono conferite alle regioni e agli enti locali le funzioni amministrative [...]:

a) [...]

- b) al rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione".

art. 94 comma 2 [...]: "sono conferite alle regioni e agli enti locali:

a) [...]

- b) l'autorizzazione alla costruzione di elettrodotti con tensione normale fino a 150 kw".

Naturalmente ogni Regione italiana ha provveduto a regolamentare tali materie sui propri territori e a queste norme occorre riferirsi per gli adempimenti attuativi delle singole province.

La legge n. 10 del 09/01/91 recante norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico, di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, nell'attribuire importanti funzioni di programmazione alle Regioni, precisa:

art. 5 (piani regionali): "D'intesa con gli enti locali [...] le regioni [...] predispongono un piano regionale relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia".

art. 31 (esercizio e manutenzione degli impianti), comma 3: "I Comuni con più di 40.000 abitanti e le Province per la restante parte del territorio effettuano i controlli necessari e verificano con cadenza almeno biennale l'osservanza delle norme relative al rendimento di combustione, anche avvalendosi di organismi esterni aventi specifica competenza tecnica, con onere a carico degli utenti".

In conclusione il legislatore nazionale, soprattutto nelle sue attività di decentramento di funzioni alle Regioni e agli Enti Locali, ha trasferito tutte le più importanti attività in campo energetico superando di fatto il piano energetico nazionale e riconoscendo che è prevalentemente nei territori locali che si possono fare azioni concretamente utili all'aumento dell'efficienza energetica e alla individuazione ed utilizzazione delle fonti energetiche alternative.

Le funzioni in materia di sviluppo sostenibile

Non esiste nel nostro paese una legge che disciplina le modalità attraverso le quali perseguire l'obiettivo strategico dello sviluppo sostenibile o il pro-





cesso di Agenda Locale 21, come invece è avvenuto ad esempio in Gran Bretagna. Forse è meglio così: lo sviluppo sostenibile per potersi attuare presuppone una piena e libera adesione delle comunità locali.

I riferimenti di indirizzo e metodologici sono invece innumerevoli a livello internazionale, nazionale e di buone pratiche locali. I documenti più importanti sono quelli approvati in sede ONU al Summit di Rio de Janeiro del 1992 sul tema “ambiente e sviluppo”, dove è stata assunta la definizione di sviluppo sostenibile riportata nel rapporto Bruntland che recita:

“è sostenibile quello sviluppo che risponde alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie”. In quell’occasione sono state approvate l’Agenda 21 dei governi nazionali, la convenzione sul controllo dei cambiamenti climatici, quella sulla difesa della biodiversità e sulla protezione delle foreste. Il capitolo 28 dell’Agenda 21 invita le comunità locali a dare vita a propri processi di Agende 21 locali, in modo partecipato, teso a produrre piani di azione ambientale.

Nel 2002, 10 anni dopo, si è tenuto il summit di Johannesburg durante il quale è stato approvato il documento di implementazione che integra il documento di Rio e ne fissa gli obiettivi da perseguire al 2010-2015.

A livello europeo numerosi sono i documenti di programmazione approvati dall’Unione che parlano di sviluppo sostenibile, tra cui l’accordo di Maastricht del 1992 dove all’interno di un documento prevalentemente finanziario si introduce il concetto di promozione dello sviluppo sostenibile come obiettivo politico di primo piano, da realizzare attraverso l’integrazione delle politiche ambientali nelle altre politiche e soprattutto attraverso le direttive ed i programmi in materia di ambiente (5° e 6° programma d’azione ambientale), di territorio, di valutazione ambientale strategica, di trasporti, di energia, di politiche abitative, di forestazione, ecc.

Importantissima l’azione spontanea delle Città e delle Province europee che si sono convocate ad Aalborg nel 1994 per fissare le strategie specifiche degli enti locali in attuazione dell’invito globale dell’Agenda 21 di Rio. Nell’occasione è nata la campagna europea per promuovere città sostenibili. Nel giugno scorso, 10 anni dopo, si sono incontrati, molto più numerosi, gli enti locali europei ed hanno discusso ed approvato gli Aalborg – commitments, cioè gli impegni, da realizzare volontariamente nei prossimi 10 anni. È inoltre stato rivolto un appello affinché il maggior numero possibile di città e province facciano propri quegli impegni in modo da dare, partendo dal basso (locale), un contributo significativo e non solo simbolico all’azione di riequilibrio del sistema globale (glocalizzazione).

In Italia il CIPE, su proposta del ministero dell'ambiente e tutela del territorio, ha approvato nel luglio 2002 la "strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia".

Importanti, per accelerare e recuperare un ritardo di iniziativa degli enti locali italiani, sono stati i bandi ministeriali e regionali che attribuivano un contributo economico a chi intraprendeva o sviluppava i propri processi di Agenda Locale 21. Rilevante è stata per il nostro paese la nascita del coordinamento delle Regioni, Province, Comunità montane, Enti parco e Comuni, che avevano avviato processi di Agenda Locale 21. A tutt'oggi vi aderiscono 310 Enti Locali (di cui 36 Province) e 39 soci sostenitori. Insieme costituiscono una rete volontaria di secondo livello che costituisce supporto e approfondisce i temi generali e specifici dello sviluppo sostenibile in Italia e tiene i rapporti internazionali con altre reti europee e mondiali. Sul piano statistico, come riportato da un monitoraggio delle Agende Locali 21 italiane, sono 43 le Province attive di cui 23 nel nord, 14 nel centro e 5 tra sud e isole di cui:

- 30 Province al 2004 si trovano in una fase iniziale e intermedia del processo e 13 in quella finale;
- 36 (83 %) hanno realizzato un rapporto sullo stato dell'ambiente, 9 (21 %) un bilancio sociale e 5 (11%) un rapporto di sostenibilità;
- in 40 casi l'Agenda 21 è appannaggio degli assessorati ambiente;
- in 32 casi il processo dei documenti di agenda 21 è consultabile nei relativi siti web.

Gli obiettivi globali e nazionali

Impossibile, se si eccettuano questioni metodologiche o procedurali, distinguere gli obiettivi e le politiche attive in materia di sviluppo sostenibile, da quelle in materia di politiche energetiche. I due temi verranno quindi trattati congiuntamente, partendo dagli obiettivi globali sino a declinarli in alcuni esempi locali. Integrando e combinando obiettivi e target generali con le competenze istituzionali locali, i quadri conoscitivi, gli obiettivi specifici condivisi, escono le soluzioni e le azioni proprie delle Province Italiane.

3.1 Gli obiettivi energetici globali del piano di implementazione di Johannesburg 2002

I tre grandi obiettivi del piano di attuazione de Johannesburg sono:

- a) sradicare la povertà;



- b) modificare i modelli di produzione e consumo non sostenibili;
- c) proteggere e gestire le risorse naturali, base dello sviluppo sociale ed economico;



274

All'interno di questo ultimo obiettivo esiste un paragrafo dedicato al tema dell'energia, tra i 23 sotto-obiettivi se ne ricordano alcuni:

- 1) favorire l'efficienza energetica e l'uso di fonti rinnovabili a partire dai settori maggiormente esigenti di energia (settore pubblico, trasporti, industria, agricoltura, uso suolo urbano, turismo, costruzioni) operando a livello di pianificazione territoriale, progettazione, gestione e manutenzione;
- 2) massimizzare l'uso delle risorse energetiche rinnovabili;
- 3) sviluppare e utilizzare fonti energetiche e infrastrutture locali per i diversi usi locali e promuovere la partecipazione delle comunità rurali (montagne, isole, ecc.);
- 4) promuovere maggiori ricerche nel campo delle varie tecnologie energetiche, rafforzare i centri di ricerca e sviluppo sull'energia affidabile, cioè accessibile in termini di costo, realizzabile tecnicamente ed economicamente, socialmente accettabile e sicura dal punto di vista ambientale;
- 5) promuovere l'educazione per favorire l'informazione sulle varie fonti energetiche e tecnologie disponibili e sostenibili;
- 6) sostenere sforzi per migliorare il funzionamento, la trasparenza e l'informazione sui mercati energetici rispetto sia alla domanda che all'offerta, prevenire e ridurre le distorsioni dei mercati.

Gli obiettivi locali messi a punto dalla conferenza di Aalborg plus 10 e dal coordinamento

Agende Locali 21 italiane da realizzare nei prossimi 10 anni

Gli Aalborg commitments approvati dalla conferenza di Aalborg plus del 10 giugno 2004 e già sottoscritti da 112 enti locali europei, di cui 37 italiani, relativamente al tema energia sono i seguenti:

risorse naturali comuni:

“Ci impegniamo ad assumerci la piena responsabilità per la protezione, la conservazione e la disponibilità per tutti delle risorse naturali comuni. Lavoriamo quindi, in tutta la nostra comunità, per:

- ridurre il consumo di energia primaria e incrementare la quota delle energie rinnovabili e pulite”.

Gli impegni proposti dagli enti locali italiani assunti nell’assemblea di Venezia del 26-27 marzo 2004 organizzata dall’associazione coordinamento Agende Locali 21 italiane relativamente al tema dell’energia sono i seguenti:

1.4 riduzione dell’uso e della produzione di energia e promozione delle energie rinnovabili:

- a) introdurre meccanismi premianti le forme di risparmio energetico in ambito urbano (certificazione energetica, riduzione oneri di urbanizzazione, sconti tassa di proprietà, meccanismi di pagamento in base al livello di consumo);
- b) migliorare l’efficienza dei sistemi di produzione e utilizzo dell’energia a cominciare dalla gestione del patrimonio edilizio pubblico e dell’edilizia popolare, nello sviluppo dei sistemi urbani di trasporto e nel comparto agricolo.

Rimangono da definire gli obiettivi ed i target locali demandati alle singole amministrazioni provinciali; le modalità raccomandate dalla conferenza di Aalborg plus 10 e dal coordinamento Agende Locali 21 italiane sono quelle di:

1. sottoscrivere la carta ed i commitments di Aalborg;
2. produrre una analisi integrata della situazione ambientale, sociale ed economica locale entro i primi 12 mesi dalla sottoscrizione;
3. avviare un processo locale condiviso che individui gli obiettivi specifici locali, i target, le azioni da fare entro i successivi 12 mesi;
4. effettuare una verifica periodica dei risultati ottenuti relativamente agli Aalborg commitments e renderla nota ai cittadini;
5. fornire regolarmente informazioni sui progressi ottenuti alla campagna delle città europee sostenibili.

Le politiche attive

Facciamo ora una selezione di possibili azioni dovute per legge o volontarie che possono, se condivise, caratterizzare i programmi politici dei prossimi anni delle Province Italiane.





1) Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

L'attività di pianificazione territoriale è sicuramente una delle funzioni più importanti e qualificanti dell'ente intermedio Provincia. I PTCP di nuova generazione dovranno assumere con più determinazione l'obiettivo strategico dello sviluppo sostenibile ed affrontare tematiche sino ad ora ignorati o scarsamente considerati quali quello dell'energia e della promozione delle fonti energetiche alternative.

Lo studio delle condizioni climatiche, della domanda energetica per bacino di utenza, dell'efficienza energetica dei sistemi produttivi ed insediativi, della mobilità, delle fonti energetiche locali potenziali e in uso, del trasporto dell'energia e dei suoi rischi, dovranno condizionare, assumendoli come limiti e opportunità, le scelte di piano e i suoi obiettivi generali e specifici. Si cercherà in questo modo di governare il controllo dell'emissione in atmosfera di gas climalteranti, l'efficienza energetica, l'uso delle fonti alternative locali quali il solare, l'eolico o le biomasse, l'uso energetico dei rifiuti solidi urbani attraverso la creazione preventiva di condizioni favorevoli per la loro attuazione. Seguiranno altri livelli di pianificazione e programmazione col compito di assicurarne l'attuazione. Ne sono esempio gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, i piani ed i programmi di settore (smaltimento rifiuti, programmi energetici, gestione forestale, viabilità e traffico, edilizia, poli industriali ecologicamente attrezzati, piani di sviluppo rurale, ecc.).

2) Controllo impianti termici nei Comuni con meno di 40.000 abitanti

Le Province devono per legge gestire questa funzione utile ma impopolare poiché impone un controllo da effettuarsi nelle singole abitazioni per verificare l'avvenuta e corretta manutenzione delle centraline termiche e perché le spese sostenute per questa funzione debbono essere messe a carico degli utenti.

Quest'attività però, se ben coordinata con la Regione ed i Comuni, consente di garantire, assicurando la buona manutenzione degli impianti, un risparmio energetico calcolabile sino al 5 % del consumo annuo* (vedi esempi dei Comuni di Modena e Padova), aumentando inoltre indirettamente la sicurezza degli impianti.

Il catasto degli impianti poi, necessario per gestire le attività di controllo, opportunamente informatizzato costituisce il nucleo di partenza per cono-

scere le caratteristiche energetiche di tutti gli immobili (e non solo di quelli nuovi) premessa fondamentale per promuovere l'efficienza energetica degli edifici che sarà presto obbligatoria per effetto di una direttiva dell'Unione europea una volta recepita con legge dal Governo e Parlamento Italiano.

Si ricorda che l'edilizia costituisce la principale fonte di assorbimento di energia se si sommano i consumi per riscaldamento, rinfrescamento, illuminazione, elettrodomestici e quelli industriali di produzione dei materiali edili.



3) Gestione energetica del patrimonio immobiliare dell'ente e acquisti verdi

La pubblica amministrazione, e le Province non fanno eccezione, sono formidabili consumatori di energia per le loro sedi, magazzini, scuole, laboratori, ecc. Le Province hanno il dovere di dimostrare che attraverso una innovativa e corretta progettazione, costruzione o acquisizione, manutenzione e gestione dei propri edifici e del proprio parco attrezzature è possibile, nel tempo, risparmiare energia e risorse finanziarie. Se guardiamo all'efficienza energetica dei vari comparti produttivi notiamo che il sistema più efficiente è quello industriale seguito dai trasporti e solo ultimo viene quello delle costruzioni. Col costo crescente dei combustibili, investire in efficienza energetica degli edifici non è solo doveroso politicamente ed eticamente, ma anche conveniente economicamente. Riportiamo come esempio una buona pratica della Provincia di Modena in materia di gestione energetica sostenibile del proprio parco edilizio.

L'amministrazione provinciale di Modena ha attualmente la responsabilità di 30 centrali termiche in diversi edifici, la maggior parte dei quali di rilevanti dimensioni, quali complessi scolastici, sedi di uffici amministrativi e rappresentanza. Rilevanti sono anche i costi energetici di gestione, stimati, come media degli ultimi anni, in quasi due milioni di euro all'anno per il solo riscaldamento. Nell'ambito del piano d'azione operativo Agenda Locale 21, è stata inserita una specifica azione trasferita poi nel piano d'azione per l'energia dello sviluppo sostenibile, riguardante la gestione sostenibile delle centrali e degli impianti termici dell'ente. La scelta degli amministratori è stata di predisporre un bando di gara europeo per l'affidamento del servizio energia della durata di 7 anni facendo precedere tale affidamento da un'accurata analisi energetica dei singoli edifici. In questo ambito sono state individuate le necessità di messa a norma, è stato creato un archivio



informatico di schemi, componenti e documenti, si sono selezionati gli interventi prioritari per conseguire una riduzione dei consumi energetici pari almeno al 15 % della media degli anni precedenti. Il bando, lanciato a fine 2003 e recentemente aggiudicato, partirà da una base d'asta pari alla cifra spesa mediamente dalla provincia negli ultimi anni per forniture e servizi relativi al riscaldamento. Agli offerenti era chiesto oltre alla fornitura di combustibile, manutenzione ordinaria e straordinaria, messa a norma degli impianti, la selezione di quegli investimenti utili a conseguire risparmio energetico, sia tra quelli descritti dal capitolato di appalto, sia proponendone altri di propria iniziativa. Il risultato del bando è stato positivo sotto molti aspetti: si sono presentate una decina di aziende o raggruppamenti di impresa dimostrando così l'interesse della gara per i privati (il valore totale dell'appalto è di circa 15 milioni di euro al netto di IVA). Gli interventi selezionati dall'ente sono stati sottoscritti dagli offerenti che ne hanno aggiunti anche altri basati su energie rinnovabili ed altre tecnologie avanzate di riscaldamento. Da notare infine un nuovo meccanismo che premi l'impegno sia del gestore che dell'utente finale nel conseguimento di un maggiore risparmio: se i consumi annui di combustibile scenderanno al di sotto della soglia del 15 % (considerata obbligatoria) il beneficio del minor costo del combustibile verrà suddiviso tra il gestore e l'ente che potrà utilizzarlo per incentivare al risparmio gli utenti delle scuole e degli uffici attraverso i loro comportamenti. Sul corretto andamento del servizio vigilerà un apposito organismo di controllo.

In questo modo la Provincia di Modena onorerà, per quanto riguarda la gestione energetica del proprio patrimonio edilizio, l'obiettivo internazionale dell'accordo di Kyoto sulla diminuzione della emissione in atmosfera di gas climalteranti.

L'obiettivo italiano sottoscritto e condiviso dagli ultimi governi è quello di ridurre le emissioni del 6,5 % al 2010 rispetto a quelle del 1990. In Provincia di Modena al 2002 le emissioni sono aumentate del 7,5 %, l'obiettivo quantitativo da raggiungere è quindi dato dalla somma del 7,5 % + 6,5 % = 14 % al 2010. Con questo programma la provincia di Modena raggiungerà un risparmio almeno del 15 % al 2011.

4) Le fonti alternative: solare, eolico, biomasse

È doveroso sostenere e promuovere l'uso delle fonti energetiche locali sostenibili a partire da iniziative di interesse pubblico. Ciò costituirebbe esempio positivo e volano per l'avvio di una innovazione nel campo della produ-

zione di attrezzature e tecnologie e nella professionalità degli installatori, manutentori e gestori che successivamente costituirà la base per la loro diffusione generale. Importante sarà prevedere piani e norme urbanistiche che nel rispetto delle tipologie architettoniche, ambientali o paesaggistiche che ne consentano l'istallazione e l'uso, utile anche sarà la previsione di incentivi finanziari quali contributi e diminuzioni d'imposta che favoriranno l'avvio di questa prassi.

