

Il processo di programmazione negoziata per i progetti di sviluppo locale (**)

Cosimo Cuomo *

Premessa

Gli strumenti della programmazione negoziata in Italia, secondo la definizione contenuta nella normativa vigente in materia, sono i seguenti:

- intesa di programma, definita tra Governo e Giunta Regionale per la individuazione comune degli obiettivi di sviluppo;
- accordo di programma, utilizzato nelle aree dove si registra un forte deficit infrastrutturale;
- patto territoriale, che scaturisce dalla concertazione tra una pluralità di attori sociali e economici al fine di attivare iniziative imprenditoriali e progetti integrati di sviluppo locale in ambito subregionale;
- contratto di programma, quale strumento per la negoziazione tra imprese e Stato, utilizzato nelle aree dove si registra un deficit organizzativo nelle attività di ricerca e di servizi di supporto alle reti tra le PMI a livello locale;
- contratti d'area, quale espressione di forme di partenariato sociale al fine di attivare nuova occupazione nei settori dell'industria, agro-industria, servizi e turismo, attraverso forme innovative di flessibilità amministrativa (accelerazione delle procedure) e di relazioni sindacali, nonché di facilitazioni per l'accesso agevolato al credito.

Tali strumenti della programmazione negoziata si collocano dal punto di vista generale nel quadro delle linee programmatiche dell'Unione Europea in materia di sviluppo locale, il cui obiettivo consiste nel rafforzare l'efficacia dei fondi strutturali a favore dell'occupazione ai vari livelli regionale e locale¹.

* Dottore di Ricerca in Conservazione dei Beni Culturali e Ambientali. Dipartimento P.A.U. dell'Università degli Studi di Reggio Calabria.

(**) La relazione presentata è oggetto di una ricerca in fase di elaborazione i cui risultati saranno in seguito pubblicati.

1) Commission Européenne - Direction Générale Politique Régionale et Cohésion, *Agenda 2000-Per un'unione più forte e più ampia*, Bruxelles, 15/7/1996.

I fattori innovativi propri dello sviluppo locale sono essenzialmente: la promozione di iniziative locali; la concertazione tra diversi attori sociali; l'innovazione di processo nella gestione degli interventi produttivi; l'integrazione intersettoriale tra la rete delle PMI locali.

Secondo tale impostazione gli strumenti della programmazione negoziata (accordi, intese, contratti, patti) permettono di avviare una dinamica di sviluppo economico incentrato sul principio del *bottom-up* e sulla *partnership*, in modo da adeguarsi alla diversità dei contesti locali, definendo i criteri e gli indirizzi per l'orientamento e il coordinamento degli investimenti pubblici.

Il processo di programmazione negoziata: il patto territoriale.

Tra i vari strumenti della programmazione negoziata, il Patto Territoriale² è quello che maggiormente richiama le indicazioni che fin dal 1986 la Comunità Economica Europea aveva formulato per promuovere lo sviluppo regionale, al fine di valorizzare il potenziale endogeno dei territori oggetto dell'intervento.

Il Patto Territoriale si configura quale accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione di interventi di natura intersettoriale, ai fini di una loro realizzazione coordinata, finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree del territorio nazionale ubicate nelle aree depresse di cui agli obiettivi 1, 2 e 5b nonché quelle rientranti nell'art. 92 paragrafo 3.c del Trattato di Roma.

Gli obiettivi fondamentali dei Patti Territoriali per l'occupazione consistono nel dar vita a un'ampia cooperazione regionale e locale al fine di:

- creare una *partnership* allargata nei diversi settori di intervento, in

2) La Del. CIPE del 10/5/1995 pubblicata sulla G.U. n. 220 del 20/9/1995, definisce la figura giuridica del Patto Territoriale. In precedenza la L. 104 del 7/4/1995 aveva fornito la definizione degli strumenti di programmazione negoziata e la L. n. 341 del 8/8/1995 aveva definito, all'art. 8, i Patti Territoriali. Gli ultimi aggiornamenti in materia di programmazione negoziata sono contenuti nella Del. CIPE del 21/3/1997, pubblicata sulla G.U. n° 105 del 8/5/1997.

L'Unione Europea, in riferimento agli articoli 103 A-D del Tratto dell'U.E. e ai regolamenti dei Fondi Strutturali, nell'ambito delle politiche in favore dell'occupazione, ha individuato in tutta Europa 80 iniziative di sviluppo locale con un'alta valenza in termini di impatto occupazionale in ambiti territoriali dove si registrano alti indici di disoccupazione.

- grado di mobilitare risorse endogene e di favorire una strategia integrata, concertata tra operatori economici e sociali interessati;
- semplificare e velocizzare le procedure ordinarie a favore dei diversi soggetti che operano sul territorio e che stipulano un accordo comune per lo sviluppo dell'area;
individuazione di punti di forza e di punti di debolezza a livello territoriale locale;
 - consentire l'attivazione di esperienze pilota a favore dell'occupazione.

Dal punto di vista procedurale lo strumento del patto territoriale, alla luce della Del. CIPE del 21/3/1997, si basa sulla concertazione degli attori sociali indirizzata verso cammini obiettivi di sviluppo locale; l'intero processo di programmazione negoziata può articolarsi (Fig. 1) in: fasi progettuali, livelli di definizione e concertazione amministrativa.

Le fasi progettuali sono riconducibili a quelle individuate dalla L.109/1994 in materia di lavori pubblici: progettazione di massima, progettazione definitiva e progettazione esecutiva; i livelli di definizione progettuale sono articolati in più fasi procedurali tra cui quelle relative alle valutazioni degli interventi progettuali; l'attività di concertazione coinvolge diverse categorie di soggetti: promotori, sottoscrittori e responsabili.

Alla base della programmazione negoziata vi è la presenza di un'*idea forza* di sviluppo del territorio incentrata sulla definizione di comuni obiettivi di sviluppo e di un insieme di progetti, reciprocamente rafforzati in una dimensione di sviluppo integrato.

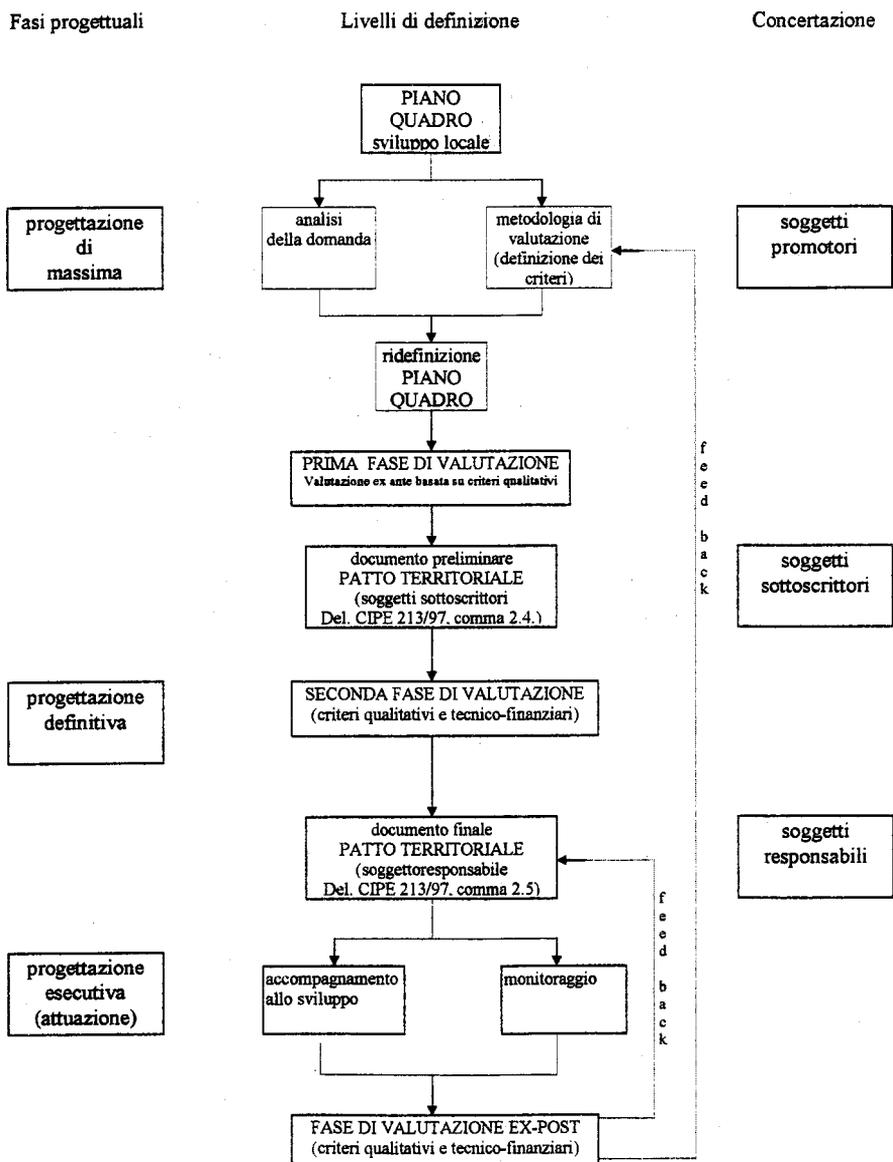
Nel piano quadro preliminare viene definito infatti il modello generale di sviluppo locale attraverso la individuazione di filiere produttive di intervento con le relative connessioni intersettoriali.

In tale direzione lo strumento del patto sulla base dell'analisi della domanda di sviluppo locale ma definisce i criteri e la metodologia per la selezione degli interventi e la individuazione delle priorità tra gli interessi locali.

La fase di analisi della domanda di sviluppo, a cura dei soggetti promotori, viene svolta attraverso una indagine diretta agli operatori interessati e potenziali. Questa fase è accompagnata da una prima indicazione dei criteri di valutazione in relazione ai quali, nelle fasi successive, verranno selezionate le proposte di intervento.

Successivamente alle indicazioni emerse dall'analisi della domanda, il Piano Quadro può subire degli adattamenti finalizzati a garantire

Fig. 1 - Processo di Programmazione Negoziata: Patto Territoriale³



3) Fonte: Documento programmatico per la sottoscrizione del Patto Territoriale della Piana di Gioia Tauro e del Versante Tirrenico Meridionale della Provincia di Reggio Calabria, a cura di R. Amantea, M. G. Buffon, C. Cuomo, componenti del gruppo di lavoro coordinato dal Prof. E. Mollica.

una maggiore rispondenza alle reali esigenze di sviluppo integrato.

La fase di prima selezione (valutazione ex ante) dei progetti consiste nel corretto dimensionamento della proposta di Patto nel suo complesso, proporzionalmente alla reale disponibilità finanziaria (l'esperienza avviata in circa 21 aree in Italia⁴ e 80 in Europa⁵ evidenzia che nelle aree interessate dal patto territoriale emerge una domanda di sviluppo superiore alle reali disponibilità di investimento⁶) oltre che garantire la integrazione di ogni singolo intervento nel quadro complessivo degli obiettivi di sviluppo.

La redazione del documento preliminare del Patto Territoriale definisce l'ipotesi operativa di intervento sul territorio oltre a rappresentare l'impegno dei soggetti sottoscrittori nella attività di concertazione.

La seconda fase di selezione (valutazione progettuale) prevede la scelta definitiva degli interventi sulla base di criteri di valutazione qualitativi, tecnici e finanziari. La stesura finale della proposta di Patto Territoriale viene siglata dai soggetti responsabili che definiscono anche il modello gestionale di accompagnamento al piano di sviluppo locale.

Il soggetto responsabile infatti provvede ad elaborare specifiche procedure di accompagnamento e di monitoraggio delle singole iniziative imprenditoriali e delle correlazioni produttive di tipo intersettoriale. Il modello gestionale dei Patti Territoriali comprende anche una fase di valutazione ex post, attraverso la quale si effettua la verifica sullo stato di avanzamento delle iniziative e sulla relativa capacità di impatto economico, occupazionale e sociale.

Si pone la necessità di definire insieme alle fasi procedurali strettamente connesse al modello gestionale dello sviluppo anche la metodologia dei diversi livelli di valutazione delle proposte di intervento; in particolare la selezione dei singoli progetti, in riferimento agli obiettivi generali di sviluppo, costituisce uno degli elementi caratterizzanti lo strumento del Patto Territoriale.

La metodologia di valutazione

In linea con gli indirizzi generali della politica economica comuni-

4) fonte: CNEL, *I Patti Territoriali e le politiche di sviluppo locale*, dicembre 1997.

5) fonte: INFOREGIO, Commission Européenne - Direction Générale Politique Régionale et Cohésion, *Les Pactes territoriaux pour l'emploi*, luglio 1997.

6) nel caso dell'area di Gioia Tauro sono state presentate circa 850 richieste di finanziamento per complessivi 2.000 miliardi di investimento a fronte di una disponibilità finanziaria potenziale di circa 100 miliardi.

taria e nazionale, gli strumenti della politica per lo sviluppo locale concorrono, come obiettivo prioritario, alla riduzione dei problemi occupazionali.

Il processo di valutazione e di analisi economico-finanziaria degli investimenti di supporto al sistema delle decisioni, mira a verificare la compatibilità dei singoli interventi con il quadro generale di sviluppo oltre che misurare l'apporto del singolo progetto alla definizione degli obiettivi di maggiore livello.

Il problema centrale della valutazione dei Patti Territoriali è riferito essenzialmente all'utilizzo di procedure impostate sulla valutazione *ex ante*⁷. Rispetto ad altri strumenti di finanziamento la valutazione *ex ante* nel Patto Territoriale può svolgere un ruolo nella fase di definizione del modello di sviluppo, poiché consente di rendere i progetti sinergici e coerenti; ma non è sufficiente quale strumento di valutazione complessiva trattandosi di un programma integrato di interventi che non può essere valutato nella frammentazione dei singoli interventi progettuali.

La finalità della metodologia, dal punto di vista generale, consiste nello stabilire una gerarchizzazione delle proposte di intervento, in funzione principalmente della capacità che ognuna di loro ha di apportare un contributo al raggiungimento degli obiettivi generali di sviluppo locale; contestualmente la valutazione verrà effettuata anche sugli aspetti relativi all'efficienza interna degli interventi.

Entrambi gli aspetti relativi alla capacità degli interventi di concorrere alle finalità generali di sviluppo e di avere una sufficiente logica di efficienza interna verranno analizzati sulla base di criteri di valutazione (FIG. 2) che a loro volta saranno misurati attraverso indicatori appropriati.

La procedura di gerarchizzazione è finalizzata a spostare da un piano euristico ad uno di tipo probabilistico le diverse fasi di concertazione, rendendole coerenti con i criteri di valutazione inizialmente prescelti. I diversi fattori che condizionano il processo decisionale rendono complessa la scelta dei criteri sui quali basare la valutazione; risulta, infatti, necessario conciliare indirizzi generali di tipo programmatico ed economico con elementi peculiari di valutazione tecnico-finanziaria.

Nei piani di sviluppo locale si può verificare la necessità di con-

7) E. MOLLICA, *Principi e metodi della valutazione economica dei progetti di recupero*, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino Editore, 1995.

frontare soluzioni alternative da misurare con scale diversificate; a questo proposito si può fare ricorso a tecniche di valutazione multidimensionali che comprendono in un unico procedimento valutativo sia criteri di carattere economico, misurabili monetariamente, sia criteri extra economici, misurabili in termini qualitativi.

Dal punto di vista operativo, nel processo valutativo la classificazione dei progetti viene effettuata attraverso l'applicazione di una metodologia multicriteria⁸ che consente di confrontare interventi fra loro alternativi determinando il livello di dominanza di ciascuna scelta nel quadro generale descritto dal Patto. Attraverso tale metodologia, inoltre, si mette in relazione la compatibilità degli interventi con la necessità di bilanciare gli obiettivi di equità sociale alla base del modello di sviluppo locale proposto nel Patto Territoriale.

I criteri di valutazione vengono espressi attraverso la creazione di classi di indicatori che, nelle varie fasi, assumeranno livelli differenti di importanza attraverso l'attribuzione di differenti pesi, i quali caratterizzano l'articolazione della procedura valutativa.

La classificazione dei progetti verrà effettuata per singoli settori di intervento garantendo l'omogeneità del confronto tra tipologie di intervento affini.

I livelli di valutazione previsti nel processo di programmazione negoziata del Patto Territoriale sono diversi.

La prima fase di valutazione ex ante è riferita alle fasi di concertazione e di definizione del modello di sviluppo inteso quale progetto

criteri qualitativi	Criteri tecnico-finanziari
<p>1. <i>Congruità con gli obiettivi generali del Patto Territoriale:</i> C₁ coerenza con gli obiettivi di sviluppo regionale; C₂ intersettorialità con gli altri settori del patto.</p> <p>2. <i>Qualità dell'idea progettuale</i> C₃.....</p> <p>3. <i>Validità economica:</i> C₄ analisi dei fattori di dipendenza del processo produttivo da altre attività in ambito extra regionale; C₅ capacità del livello di autofinanziamento dell'iniziativa proposta; C₆ capacità di copertura delle spese di gestione; C₇ tempi di realizzazione del programma degli investimenti. C_S</p>	<p>4. <i>Definizione dell'idea progettuale:</i> C_{S+1} progettazione tecnica; C_{S+2} progettazione economico-finanziaria.</p> <p>5. <i>Piano finanziario dell'investimenti.</i> C_{S+3}</p> <p>6. <i>Impatti dell'intervento progettuale:</i> C_{S+4} occupazionale; C_{S+5} ambientale. C_N</p>

8) P. NIJKAMP, H. HINLOOPEN, *Qualitative Multiple Criteria Choise Analysis. The dominant Regime Methode*, Free University, Department of economics, Amsterdam, 1986.

integrato; è basata sulla congruità con gli obiettivi generali del patto territoriale (criterio 1) oltre che sulla qualità dell'idea progettuale (criterio 2).

La seconda fase di valutazione progettuale è riferita alla definizione del progetto secondo i criteri della validità economica (criterio 3), del livello di definizione dell'idea progettuale (criterio 4) e del piano finanziario degli investimenti (criterio 5).

La valutazione ex post si sviluppa parallelamente alla attività di accompagnamento e consiste nel monitoraggio degli interventi durante la loro realizzazione in modo da verificare costantemente la relazione tra i livelli di definizione del piano finanziario degli investimenti e l'efficienza interna (criterio 5), gli impatti determinati da ciascun progetto (criterio 6) e la congruità con gli obiettivi generali e con il livello di integrazione tra i diversi interventi del Patto (criteri 1 e 2).

Tale impostazione rispecchia la procedura comunitaria secondo la quale è necessaria la verifica di coerenza della progettazione nella fase iniziale, il sistema di controllo nella fase di progettazione e la verifica dei risultati in corso di realizzazione degli interventi, al fine di monitorare gli indirizzi programmatici generali e apportare eventuali rettifiche o integrazioni.

Conclusioni

Nel Patto Territoriale la definizione delle scelte inerenti lo sviluppo e la gestione delle risorse a livello territoriale determina il perseguimento contemporaneo di più obiettivi con ricadute di diversa natura; al suo interno si opera inoltre a differenti scale di intervento, spesso non comparabili tra di loro (interventi locali a scala micro economica con effetti di livello territoriale a scala macro economica).

Il processo valutativo che affianca il processo della programmazione negoziata consiste nell'analizzare le molteplici dimensioni del valore delle risorse impegnate e degli effetti ottenibili dall'azione integrata del Patto nel suo complesso con i singoli progetti di intervento.

Per cui la soluzione dei diversi problemi di valutazione (intersectorialità e ricadute in ambito regionale, gerarchizzazione degli interventi, valutazione degli impatti) non esclude il ricorso all'uso combinato di diverse tecniche (analisi input output, analisi costi/benefici, metodologia multicriteriale, valutazione degli impatti) da utilizzare contemporaneamente o in fasi differenti.

Fig. 2 - Criteri e indicatori di valutazione e loro utilizzazione nelle diverse fasi previste ¹⁰

Criteri di valutazione	Indicatori	PESI		
		I) Fase definizione valutazione ex ante	II) Fase progetto valutazione progettuale	III) Fase attuazione valutazione ex post
1 Congruità con gli obiettivi generali del Patto Territoriale				
a) coerenza con gli obiettivi di sviluppo regionale;	⇒ posizionamento del progetto in uno dei settori strategici della programmazione regionale			
b) livello di integrazione (intersettorialità) di ogni singola iniziativa con gli altri progetti del patto;	⇒ connessione con altre iniziative di sviluppo nell'area di intervento			
2 Qualità dell'idea progettuale	⇒ carattere innovativo dell'idea progettuale in relazione al contesto regionale ⇒ accento sui fattori immateriali della crescita ⇒ attivazione di risorse passive (risorse materiale e umane)			
3 validità economica:				
a) analisi dei fattori di dipendenza del processo produttivo da altre attività in ambito extra regionale;	⇒ reperimento materie prime in ambito regionale ⇒ definizione del processo produttivo in ambito regionale ⇒ autonomia gestionale			
b) capacità e livello di autofinanziamento dell'iniziativa proposta;	⇒ spazi di mercato consolidati ⇒ stato patrimoniale aziendale			
c) capacità di copertura delle spese di gestione;	⇒ contributi pubblici richiesti ⇒ vendita diretta di beni e/o servizi			
d) tempi di realizzazione del programma di investimento;	⇒ mesi			
4 definizione dell'idea progettuale:				
a) progettazione tecnica	⇒ descrizione del processo produttivo ⇒ stato di definizione del progetto (preliminare, definitivo, esecutivo) in riferimento alla normativa vigente in materia di lavori pubblici (L. 109/1994 e successive modificazioni) ⇒ conformità urbanistica ⇒ conformità alla normativa vigente in materia di impatto ambientale			
b) progettazione economico-finanziaria	⇒ analisi della domanda dei prodotti e/o servizi in riferimento ai mercati potenziali di sbocco ⇒ ciclo produttivo			
5 piano finanziario degli investimenti	⇒ rapp. inv./addetti ¹¹ ⇒ rapp. fatt./addetti ⇒ rapp. add./costi gest. ⇒ rapp. fatt./costi gest. ⇒ % cofinanziamento priv. ⇒ VAN ⇒ TRI ¹²			
6 impatti:				
a) occupazionale	⇒ add. diretti fase cantiere add. diretti fase di avvio ⇒ add. diretti a regime ⇒ occupaz. indotta a regime			
b) ambientale	⇒ uso tecnologie a basso consumo energetico; smaltimento rifiuti e scarichi di produzione compatibili; ⇒ potenzialità di riutilizzo degli scarti di produzione.			

10) Fonte: Documento programmatico per la sottoscrizione del Patto Territoriale della Piana di Gioia Tauro e del Versante Tirrenico Meridionale della Provincia di Reggio Calabria, a cura di R. Amantea, M. G. Buffon, C. Cuomo, componenti del gruppo di lavoro coordinato dal Prof. E. Mollica del Dipartimento PAU dell'Università degli Studi di Reggio Calabria.

11) nel complesso delle iniziative imprenditoriali gli investimenti medi per addetto non possono essere superiori ai 500 milioni di Lire (C.I.P.E. Criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali - 12.7.96).

12) il saggio di rendimento interno che deve essere stimato per le singole iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al valore medio del rendimento dei sei.

Bibliografia

ALBERS L., NIJKAMP P., *Analisi multidimensionale per la valutazione dei piani e dei progetti. Come adeguare il giusto metodo al giusto problema*, in Atti del Colloquio internazionale di Capri, Quaderni IRIS-CNR, n. 6, Bari, 1989.

C.I.P.E., *Criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali*, 12.7.96.

CNEL, *Dossier- I Patti Territoriali*, Roma, maggio 1997.

CNEL-*I Patti Territoriali e le politiche di sviluppo locale*, Roma, dicembre 1997.

CNEL-REGIONE CAMPANIA, *Politiche di sviluppo locale nella Regione Campania*, Roma, 1997.

COMMISSION EUROPEENNE - DIRECTION GENERALE POLITIQUE REGIONALE ET COHESION, *Agenda 2000-Per un'unione più forte e più ampia*, Bruxelles, 15/7/1996.

DIPARTIMENTO PAU dell'UNIVERSITA degli STUDI di REGGIO CALABRIA, *Documento programmatico per la sottoscrizione del Patto Territoriale della Piana di Gioia Tauro e del Versante Tirrenico Meridionale della Provincia di Reggio Calabria*, a cura di R. Amantea, M.G. Buffon, C. Cuomo, componenti del gruppo di lavoro coordinato dal Prof. E. Mollica del Dipartimento PAU.

FUSCO GIRARD L., REALFONZO A., GUARINO M., *La valutazione nella conservazione dei BB.CC. Urbani*, in Atti del Colloquio Internazionale di Capri-Napoli, CNR-IRIS, 1988.

INFOREGIO, Commission Européenne - Direction Générale Politique Régionale et Cohésion, *Les Pactes territoriaux pour l'emploi*, luglio 1997.

ISFOL, *Formazione e valorizzazione delle risorse umane nei Patti Territoriali e nelle aree di crisi*, gennaio, 1998.

LEON P., VALENTINO P.A., *La valutazione costi/benefici nei piani di intervento sui beni culturali*, in Anastilosi-l'antico, il restauro, la città, a cura di F. PEREGO, 1987, La Terza, Bari.

MANZELLA G.P., *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, a. XI, 1997, n° 3.

MOLLICA E., *I giudizi di convenienza economica nei piani di sviluppo di aree interne*, in Quaderni del Dipartimento PAU, Luglio-Dicembre 1992, Anno II, n.2, pagg. 131 - 142.

MOLLICA E., *Principi e metodi della valutazione economica dei progetti di recupero*, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino Editore, 1995.

NIJKAMP P., HINLOOPEN H., *Qualitative Multiple Criteria Choise Analysis. The dominat Regime Methode*, Free University, Department of Economics, Amsterdam, 1986.

NIJKAMP P., *Lo sviluppo sostenibile e la valutazione socio-economica*, in "Estimo ed economia ambientale", a cura di L.F. Girard, 1991, Milano, Franco Angeli, pagg. 281-294;