XXXII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

PROGRAMMAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE E MULTILEVEL GOVERNANCE[1]

Alberto BRUGNOLI[2], Melissa CORNACCHIONE[3]

SOMMARIO

Il presente lavoro intende offrire un contributo in merito al tema dello sviluppo territoriale con particolare riferimento agli strumenti che consentono di realizzare la programmazione integrata sul territorio mediante buone pratiche di governance multilivello. A partire dalle due dimensioni chiave dello sviluppo territoriale, quelle patrimoniale e relazionale, vengono analizzati gli strumenti di programmazione dello sviluppo dei territori lombardi (Italia), bretoni (Francia) e paraensi (Brasile) con attenzione agli aspetti inerenti alla multisettorialità dei programmi di intervento e alla capacità di coinvolgimento di una varietà di attori. L'obiettivo del lavoro è quello di selezionare gli aspetti comuni e i punti di forza degli strumenti programmatori, individuati come pratiche consolidate, che possano fornire indicazioni in merito a una architettura di base degli strumenti di programmazione integrata.

[1] Si ringraziano Marco Contardi e Tino Cutugno per il prezioso e insostituibile contributo al presente lavoro; resta inteso che la responsabilità per eventuali errori e omissioni è da attribuire esclusivamente agli autori.
[2] Professore associato di Economia Applicata, Università degli Studi di Bergamo, via dei Caniana 2, 24127 Bergamo, e-mail: alberto.brugnoli@unibg.it e Direttore Generale di Éupolis Lombardia, via Copernico 38, 20125 Milano, e-mail: alberto.brugnoli@eupolislombardia.it.
[3] Collaboratrice alla ricerca presso Éupolis Lombardia, via Copernico 38, 20125 Milano, e-mail: melissa.cornacchione@eupolislombardia.it.

1 Introduzione

Il presente contributo nasce dalla constatazione che lo sviluppo territoriale richiede sempre più strumenti atti a facilitarne i processi necessari. I concetti di governance multilivello e di governance territoriale, per essere tradotti adeguatamente sui territori, devono essere accompagnati da azioni programmatorie ben strutturate che sostengano la definizione e l'implementazione delle strategie. Il legame tra lo sviluppo dei territori e gli strumenti di programmazione di cui questi sono dotati è dunque stretto e conduce a interrogarsi sugli aspetti di forza degli strumenti programmatori nelle esperienze più consolidate. Le considerazioni sopra esposte sono in noi maturate a valle della ricerca *Nuovi profili della statualità nel rapporto istituzioni territori. Gli strumenti per lo sviluppo territoriale di Regione Lombardia a confronto con alcune esperienze internazionali,* realizzata, nel 2009, dall'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IReR). Il nostro contributo, basato anche su tale ricerca, intende offrire una lettura comparativa degli strumenti di programmazione che, in differenti contesti nazionali, hanno mostrato una performance positiva, al fine di cogliere gli aspetti salienti che contribuiscono a determinare la capacità di impatto positivo sui territori.

Prima di addentrarci nello specifico degli strumenti programmatori, esaminiamo di seguito il concetto di territorio, così come interpretato nella letteratura specialistica. Ciò consentirà di comprendere le due dimensioni chiave sulle quali è basata l'impostazione metodologica del presente lavoro.

Sebbene la nozione di "territorio" sia spesso utilizzata nel senso più generico del termine, esso assume, in letteratura, un significato specifico che lo differenzia da concetti abitualmente usati come sinonimi, come ad esempio quello di "spazio"[4]. Il territorio può essere definito come uno spazio modellato dalla sedimentazione di relazioni sociali e politiche, di attività economiche e amministrative, manifestatesi, nello spazio in questione, nel corso del tempo. In sintesi, il territorio risulta essere il prodotto dell'azione degli attori che si manifesta nello spazio. Secondo Dansero e Governa il concetto di territorio comprende un fattore storico che indica la stratificazione dei sedimenti cognitivi e materiali del passato e uno relazionale che scaturisce dalle interazioni, dal ruolo e dalle strategie degli attori volte a valorizzare le potenzialità sedimentate nel territorio stesso (Dansero, Governa, 2003). Similmente, Crevosier concepisce il territorio come uno spazio strutturato da un assetto di relazioni tra diversi attori che interagiscono tra loro e con l'ambiente materiale; da questa interazione tra agenti e ambiente si attivano risorse materiali e immateriali per lo sviluppo del territorio (Crevosier, 2004). Nella più recente letteratura specialistica, inoltre, il territorio non è soltanto "una stratificazione di oggetti e significati storicamente a essi attribuiti, ma è sempre anche

[4] Nella letteratura specialistica, infatti, spazio e territorio sottintendono due concetti di diversi livelli di astrazione. Il concetto di spazio è da intendere in senso molto più astratto rispetto al territorio, in quanto si trova in posizione di anteriorità, sia temporale che logica.

uno spazio su cui si esercita un potere di trasformazione e di governo, un progetto implicito o esplicito" (Dansero *et al*., 2008).

Nelle definizioni di territorio sopra menzionate si intravedono due dimensioni rilevanti che possiamo sintetizzare nei termini di *dimensione patrimoniale*, relativa allo stock di capitali presente nello spazio, e *dimensione relazionale*, legata ai processi sociali e alla sedimentazione delle capacità di relazione fra gli attori.

Ad avvalorare la rilevanza di queste due dimensioni, intrinsecamente contenute nel concetto stesso di territorio, contribuiscono sia alcuni approcci di geografia economica (Yeung, 2005), sia, in generale, le teorie sullo sviluppo locale e regionale e, più nello specifico, il modello dei Sistemi Locali Territoriali (SLoT) elaborato dalla scuola territorialista (Dematteis, Governa, 2009).

Pur non esistendo una versione universalmente condivisa di sviluppo locale, in quasi tutti gli approcci a esso relativi emergono come cruciali la dimensione patrimoniale e quella relazionale. Lo sviluppo locale assume però in letteratura un'accezione controversa, che, in alcune interpretazioni, specie con riferimento a quelle offerte dalle organizzazioni internazionali, crea uno sdoppiamento fra le due dimensioni, marginalizzando spesso la dimensione relazionale (a favore, ad esempio, dello sviluppo *economico* locale). Secondo la visione territorialista di Dematteis (Dansero *et al*., 2008), la presenza dell'una o dell'altra dimensione, da sola, produce semplice valorizzazione o procedura. Si produce una valorizzazione del locale, che, portata agli estremi, può diventare depredazione, in presenza di processi di sviluppo basati solo sullo sfruttamento delle risorse locali; un'esclusiva attenzione alla dimensione relazionale, d'altro canto, provoca uno svuotamento dello sviluppo locale, che diventa mera procedura. Lo sviluppo locale, inteso in una più ampia accezione, comprende invece entrambe le dimensioni, relazionale e patrimoniale, e in tal senso sarà considerato nel presente contributo. E ci riferiremo allo *sviluppo territoriale* piuttosto che allo sviluppo locale, proprio per sottolineare la centralità del territorio, tipica della prima nozione.

Un'integrazione delle due dimensioni è proposta nel modello SLoT, un modello fondato appunto su due elementi di base: da un lato, la rete locale dei soggetti, intesa come l'insieme delle relazioni e delle interazioni tra soggetti, presenti o attivabili, in un territorio locale e, dall'altro lato, il milieu locale, che comprende il cosiddetto "capitale territoriale", inteso come l'insieme delle risorse materiali e immateriali che si sono sedimentate localmente.

2 Le due dimensioni dello sviluppo territoriale

2.1 La dimensione patrimoniale

Un aspetto determinante nei processi di sviluppo territoriale è la sedimentazione di fattori materiali e immateriali in un dato territorio, poiché, a partire da questa, possono essere attivati, trasformati e utilizzati i capitali territoriali quale insieme di risorse utili a innescare o a mantenere i processi di sviluppo.

Proponiamo come possibile tassonomia dei capitali, la seguente, costituita da cinque ambiti fondamentali:

- *Capitale economico,* che indica il modello di organizzazione della produzione che interessa l'area e, in particolare, la tipologia di attori coinvolti nel modello di sviluppo, le risorse sulle quali quest'ultimo è basato, l'evoluzione della struttura economica del sistema territoriale e il processo che ha portato all'attuale situazione.
- *Capitale umano,* che può essere definito come l'insieme delle conoscenze, delle capacità, delle competenze e di altri fattori che risiedono nell'individuo e che sono rilevanti per le attività economiche (OECD, 1999). Nell'ambito del capitale umano è importante riconoscere il carattere relazionale, che è alla base della conoscenza e del savoir faire, che sono fonti di vantaggi competitivi.
- *Capitale istituzionale,* che risiede principalmente nelle capacità degli enti pubblici di influenzare il sentiero di sviluppo dei territori con le loro politiche e norme. Aspetti rilevanti nell'ambito del capitale istituzionale sono il sistema di governo, le relazioni formali fra le istituzioni e gli strumenti usati per stimolare lo sviluppo in modo coordinato nella dimensione della sussidiarietà verticale.
- *Capitale ambientale,* che include risorse come aria, acqua, terra e biodiversità. I temi come la sostenibilità dei modelli di sviluppo, le minacce all'ambiente, le risorse non rinnovabili, l'eredità ambientale e culturale stanno acquisendo crescente interesse per gli studiosi e per i policy maker. Questi ultimi spesso si trovano a fronteggiare un trade off tra la conservazione del capitale ambientale e la garanzia del capitale infrastrutturale.
- *Capitale infrastrutturale,* che è determinato dalle decisioni politiche e dai programmi d'investimento risultanti nelle organizzazioni o strutture che richiedono sostanziali investimenti di capitale (Edquist, 1997), come, per esempio, i sistemi di trasporto e le utilities. Accanto ad una visione *hard* del capitale infrastrutturale (in primis le infrastrutture economiche, come le reti di trasporto, energetiche, idriche e di telecomunicazione), non va dimenticata una dimensione *soft,* rappresentata dalle infrastrutture per la cura e lo sviluppo del capitale umano. Nella prima categoria rientrano ospedali e centri di cura, nella seconda le università, scuole centri di ricerca e

formazione, che costituiscono l'universo delle cosiddette infrastrutture della conoscenza.

Quanto maggiore è la consistenza e la varietà dei capitali presenti nel territorio tanto più ampio sarà lo scenario nel quale poter realizzare processi di sviluppo di successo; lo sviluppo dei cinque capitali in maniera integrata, secondo una logica multisettoriale, rappresenta un fattore chiave per la crescita dei territori.

2.2 La dimensione relazionale

La dimensione relazionale è inerente al rapporto fra gli attori coinvolti nel processo di sviluppo del territorio. Si tratta di una dimensione di carattere *processuale* e non di stock, intrinsecamente dinamica e che impatta sulla dimensione patrimoniale del territorio. Il suo carattere di fattore non-tradable, rappresenta, inoltre, un aspetto essenziale per lo sviluppo territoriale in un contesto globale, specie per la capacità di sviluppare relational advantage (Yeung, 2005).

E' proprio questa dimensione relazionale che permette ai territori non solo l'acquisizione di un relational advantage, ma anche lo sviluppo di una propria dinamica glocal, che offre la possibilità di scoprire le potenzialità nascoste del territorio. Questa dimensione è riconducibile alla capacità degli attori locali di "*costruire collettivamente delle rappresentazioni, degli scenari, degli obiettivi e delle azioni che, a partire dal patrimonio sedimentato, definiscono i modi, storicamente e geograficamente dati dello sviluppo*" (Dansero *et al*., 2008, pag. 25). Come segnalano Governa e Salone, la "scoperta" del territorio è un processo che si costruisce e che richiede una risposta collettiva strategica che non tutti i territori sono in grado di sviluppare (Governa, Salone, 2004).

Nell'analisi della dimensione relazionale risulta centrale il concetto di multilevel governance. Questa rappresenta un approccio di interesse per la gestione delle politiche, specie nel contesto dei cambiamenti attuali, fra decentramento e globalizzazione, poiché riconosce e legittima il ruolo dei diversi attori, non solo di quelli appartenenti alla sfera pubblica, ma anche dei soggetti privati. Il concetto di multilevel governance si afferma infatti nell'ambito delle trasformazioni in atto in relazione alla location dell'autorità, sia con riferimento al livello di decentramento (lungo un asse verticale), sia relativamente al grado di coinvolgimento dei soggetti privati (lungo un asse orizzontale), posizionandosi con un grado elevato in entrambi gli assi e superando, in termini di potenzialità ed efficacia, i modelli di governo federalista, statalista, e corporativista (Kim, 2009).

Il modello di governance multilivello, come sopra delineato, offre una buona introduzione al concetto di governance territoriale. Essa si colloca al livello sub regionale e sovra comunale ed indica l'attitudine a coordinare azioni e interventi di varie organizzazioni pubbliche e private capaci di mobilitare risorse e attori per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo, a

partire dai capitali presenti nel territorio. Una buona capacità di governance territoriale non può prescindere dalla concreta attuabilità di partenariati fra varie tipologie di attori pubblici e privati che definiscano e condividano scenari di sviluppo.
Affinché i territori esprimano una buona governance territoriale è necessario che siano dotati di strumenti di governo e di gestione del processo di sviluppo. Gli strumenti esprimono l'anello di congiunzione fra il livello strategico e quello operativo, poiché traducono gli obiettivi strategici formalizzando le procedure necessarie per attivare i processi di crescita. Una valida architettura degli strumenti è un fattore essenziale ai fini della effettiva percorribilità di sentieri di sviluppo, poiché essa esprime la buona qualità della "cassetta degli attrezzi" di cui dispone il territorio.
Nel presente lavoro prenderemo in considerazione gli strumenti di programmazione dello sviluppo territoriale in tre casi di applicazione concreta e osserveremo non solo come questi siano in linea con l'evoluzione, iniziata a partire dagli anni '90, del concetto di programmazione strategica verso l'inclusione del concetto di integrazione e di multisettorialità (Stimson *et al.*, 2006), ma anche come tali strumenti presentino ulteriori aspetti di interesse con riferimento alla dimensione relazionale.

3 I casi studio

Ai fini della nostra analisi sono stati scelti i casi studio che mostrano una solida strumentazione dedicata alla programmazione dello sviluppo territoriale in tre contesti nazionali diversi. Accanto al caso lombardo, che vanta una consolidata esperienza nella programmazione negoziata, sono stati analizzati il caso francese della regione Bretagna e il caso brasiliano dello Stato del Parà. La scelta del caso bretone è stata dettata dal fatto che, fra le regioni che si sono dotate di una politica territoriale autonoma, la Bretagna si caratterizza per la maturità, la buona copertura territoriale dello strumento e l'integrazione delle risorse. Abbiamo poi individuato nello strumento brasiliano un caso di interesse per la peculiarità dell'intervento di un soggetto privato, quale la grande impresa.
L'analisi dei casi studio è stata impostata seguendo un criterio legato alle due dimensioni, patrimoniale e relazionale, dello sviluppo territoriale al fine di confrontare gli approcci di integrazione multisettoriale e multi attori.

3.1 Il caso lombardo

Nell'esperienza di Regione Lombardia la governance territoriale multilivello si esprime attraverso l'affermazione del principio di sussidiarietà, principio al quale è stato ampiamente ispirato il modello lombardo di governo negli ultimi quindici anni. L'approccio che ha consentito di tradurre sul territorio i principi della multilevel governance e della sussidiarietà

orizzontale è quello della programmazione negoziata, una pratica che permette a diversi soggetti pubblici e privati di definire e implementare degli obiettivi condivisi di sviluppo territoriale. La programmazione negoziata, in altre parole, è la strumentazione giuridica di cui la Lombardia si è dotata per consentire la partecipazione "allargata" allo sviluppo dei territori. Essa è disciplinata da una normativa ad hoc di livello regionale che fa proprio l'approccio partecipativo e negoziale seguendo gli esempi nazionali[5] ed è dotata di quattro strumenti, fra i quali l'*Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST).* La normativa prevede due fattispecie di AQST, quelli tematici e quelli territoriali. I primi sono programmi di attività e/o interventi di interesse comune concernenti un ambito tematico specifico, mentre i secondi rappresentano un programma di attività e/o interventi afferenti a diverse politiche regionali riferite a un ambito territoriale omogeneo. Questi ultimi hanno l'attitudine a fungere da strumenti programmatori a base tipicamente provinciale, in cui si possono inserire progettualità multisettoriali. L'aspetto multisettoriale che caratterizza la dimensione patrimoniale, da un lato, e l'approccio partecipativo in cui si esprime la dimensione relazionale, dall'altro lato, rappresentano, in relazione a questa particolare tipologia di AQST, elementi di interesse ai fini della nostra analisi.

La diffusione degli AQST territoriali nel corso degli ultimi sei anni ha riguardato tutto il territorio lombardo. Attualmente sulle 12 province lombarde vi sono 11 AQST territoriali, ossia uno per ogni provincia ad eccezione di Milano.

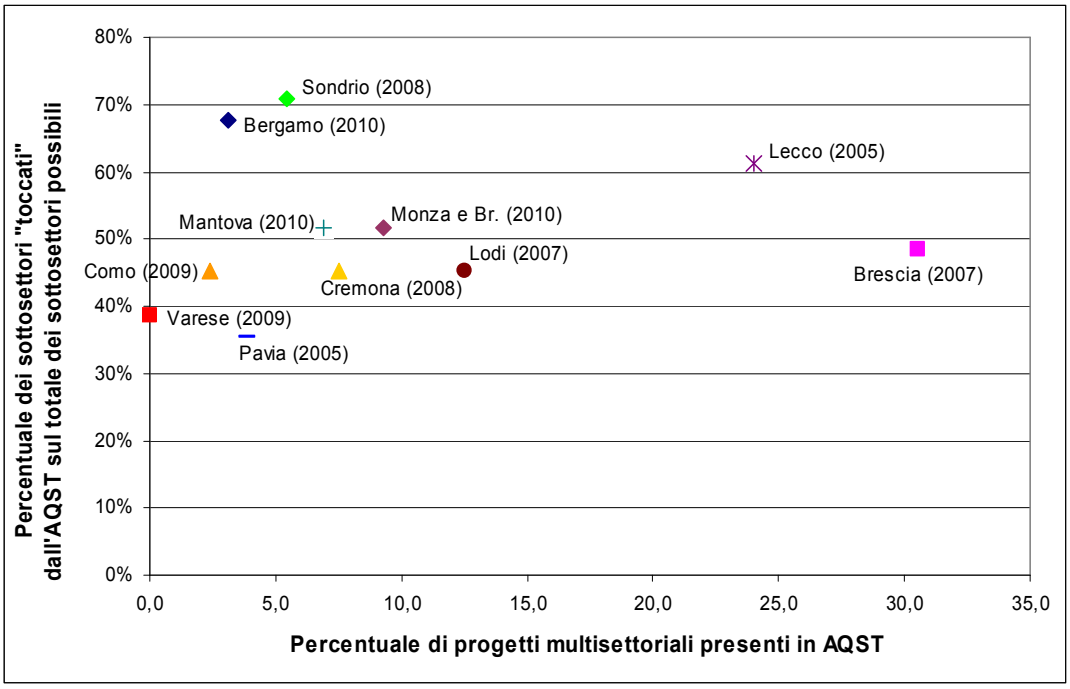
Dal punto di vista funzionale, l'AQST è il risultato, su iniziativa della Giunta Regionale, che ne promuove la realizzazione, di un processo partenariale tra più soggetti che operano, a diversi livelli, sul territorio. L'approccio è principalmente top down e i soggetti cardini nella composizione del partenariato sono la Regione, la provincia, il comune capoluogo della provincia e la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia. Tale struttura di base, che accomuna tutti gli AQST, è poi arricchita, differenziandosi caso per caso, da altri soggetti pubblici (altri comuni minori appartenenti alla provincia, enti intercomunali come le comunità montane, università e prefetture) e privati (imprese, fondazioni e terzo settore). Alla sottoscrizione dell'Accordo, i soggetti componenti il partenariato approvano il portafoglio progettuale messo a punto raccogliendo e selezionando le progettualità emerse sul territorio, determinando così un effetto leva su un approccio bottom-up. L'obiettivo dell'AQST è, infatti, la realizzazione, in un'ottica di sviluppo territoriale, di un insieme di interventi strategici sul territorio provinciale, tenendo conto delle progettualità provenienti dal territorio.

[5] In Italia vi sono solidi riferimenti normativi in tema di programmazione negoziata, sia al livello nazionale, con un'articolata serie di leggi che si sono susseguite a partire dalla metà egli anni '80, che a quello regionale Lombardo, dove, nel 2003, è stata introdotta la Legge regionale n. 2, *Programmazione negoziata regionale*, che conferisce alla Regione Lombardia una disciplina organica in tema di programmazione negoziata (Legge Regionale 14 marzo 2003 n. 2 e Regolamento Regionale 12 agosto 2003 n. 18).

Il portafoglio progettuale dell'AQST ha generalmente una buona diversificazione per tipologie settoriali, pur privilegiando quelle maggiormente importanti per lo specifico territorio e quelle con un livello di avanzamento maggiore.

La Figura 1 fornisce una rappresentazione della multisettorialità dell'AQST sotto due punti di vista, ovvero, da un lato, con riferimento all'Accordo come insieme di progetti, e, dall'altro lato, in relazione ai singoli progetti che compongono l'Accordo. In tal senso è possibile cogliere, in una rappresentazione integrata, i diversi livelli della multisettorialità in uno strumento complesso come l'Accordo Quadro. La concentrazione di AQST nello spazio superiore sinistro testimonia una multisettorialità originata dalla varietà dei progetti anziché dalla presenza di progetti che integrano al proprio interno settori diversi. In tal senso L'AQST vede ulteriormente rafforzato il suo ruolo di strumento non solo di programmazione, ma anche di coordinamento ed integrazione multisettoriale, in quanto quest'ultima funzione viene di rado assolta dalle progettualità singole al proprio interno.

Figura 1- Multisettorialità degli AQST e dei progetti inseriti in AQST[6]



Fonte: elaborazione propria.

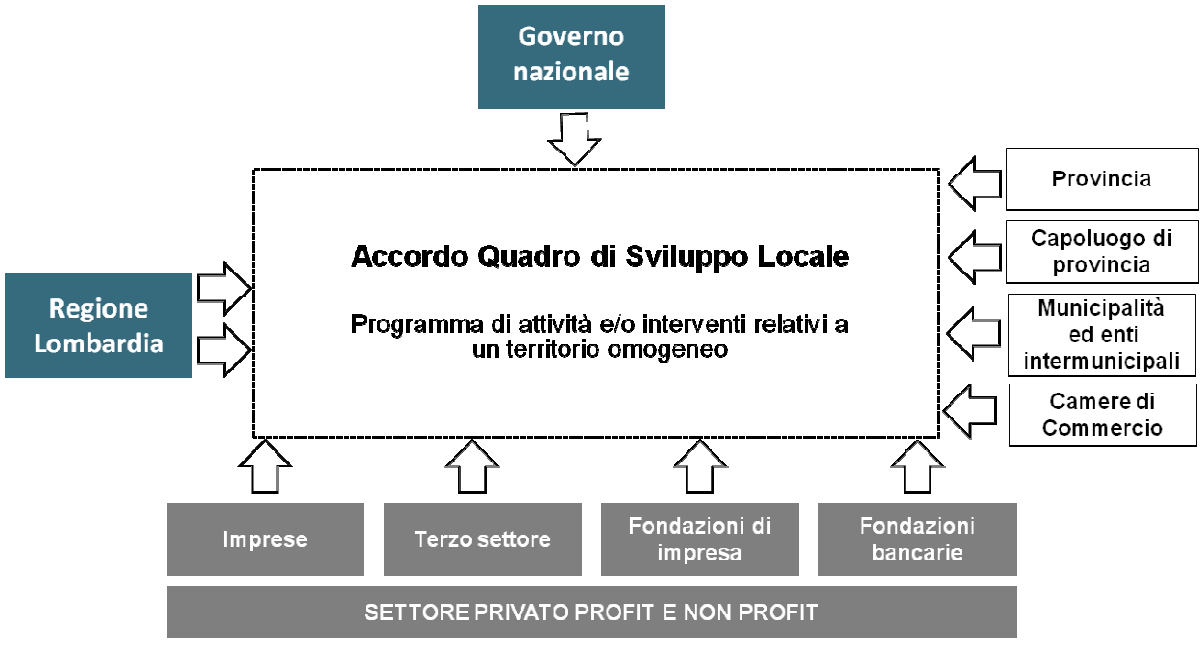
L'AQST si compone di un doppio livello di partenariato: quello che rappresenta l'Accordo del suo complesso e quello che consiste nei soggetti partecipanti ai singoli progetti facenti parte dell'AQST (partenariato operativo). Il secondo livello di partenariato presenta una

[6] L'asse orizzontale della Figura 1 misura la percentuale dei progetti contenuti in AQST che intervengono su più settori, mentre l'asse verticale misura la multisettorialità del programma AQST nel suo insieme, che indica la presenza di vari progetti afferenti a differenti settori. Accanto alla provincia di riferimento dell'AQST è riportato, fra le parentesi, l'anno di approvazione dell' Accordo.

maggiore complessità per la più elevata numerosità sia delle tipologie di attori, sia dei livelli di governo a cui essi appartengono. Se nel primo livello di partenariato le tipologie di attori sono di natura prevalentemente pubblica, con la comparsa di un solo caso di privato non profit (Diocesi di Bergamo), nel partenariato progettuale aggregato per AQST (che è l'insieme di tutti i soggetti che partecipano ad almeno un progetto facente parte dell'AQST) gli attori sono diversificati per natura pubblica, privata profit e privata non profit. Fra i privati compaiono soggetti come imprese, associazioni di vario genere, enti religiosi e fondazioni, tutti operanti su scala prevalentemente locale e regionale (Figura 2).

Con riferimento ai livelli di governo rappresentati, mentre il partenariato dell'AQST (primo livello) si articola principalmente su scala regionale e subregionale, quello progettuale aggregato per AQST (secondo livello) si estende anche al livello statale, per la presenza, in diversi progetti, di Ministeri, Prefetture, Sovrintendenze etc. In sintesi, dunque, nel caso degli AQST lombardi, il modello di relazione fra gli attori è caratterizzato, da un lato, dalla presenza estesa di attori alle tre tipologie *pubblico*, *privato non profit* e *privato profit* e, dall'atro lato, dall'articolazione sui livelli di governo *locale (municipale, intermunicipale e provinciale)*, *regionale* e *nazionale*.

Figura 2 – La struttura partenariale dell'AQST



Fonte: elaborazione propria.

Con riferimento alle modalità di reperimento delle risorse, l'AQST presenta una buona articolazione del partenariato finanziario. Per ogni progetto facente parte dell'Accordo sono previsti uno o più soggetti finanziatori, generalmente consistenti in un sottoinsieme dei soggetti partecipanti al progetto come partner operativi. Secondo la dimensione orizzontale

(tipologia dei soggetti partecipanti) si osserva, in generale, la partecipazione sia dei soggetti pubblici, sia di quelli privati profit e non, con percentuali private che, in alcuni casi, si aggirano anche intorno al 60% dei finanziamenti. Tra i canali finanziari, con riferimento alla dimensione verticale, (livelli di governo coinvolti) compare, in aggiunta ai livelli *locale regionale* e *nazionale*, il livello *sovranazionale* rappresentato dall'Unione Europea.

3.2 Il caso bretone

L'elaborazione delle politiche di sviluppo territoriale della regione Bretagna è stata caratterizzata dalla proattività della stessa, sia nei confronti del livello nazionale, che del livello sub regionale. Proprio a partire da questo approccio, non discendente e globalizzante, la Regione è giunta a dotarsi di uno strumento autonomo di promozione dello sviluppo territoriale attraverso la Nuova Politica Territoriale (2006-2012) in un lungo arco temporale che ha incorporato fasi diverse regionali e nazionali (Contrat pour la Bretagne, 2005).
L'esperienza della Regione Bretagna nell'ambito dello sviluppo territoriale è, in un certo senso, anticipatoria delle dinamiche nazionali (data infatti, già dal dopoguerra, un'attenzione alla dimensione sub regionale e allo sviluppo di strumentazioni dedicate) e, anche quando principalmente orientata all'institutional building della Regione, l'attenzione verso il territorio bretone è stata preminente.
L'evoluzione della politica territoriale in Bretagna, considerata su un arco temporale lungo, risulta marcata da due fattori principali: l'istituzione delle regioni come amministrazioni in grado di gestire politiche pubbliche autonomamente e la conseguente evoluzione della politica di pianificazione nazionale. A partire da questi due elementi, la Regione ha rafforzato e consolidato le politiche pubbliche pro territorio che erano state avviate nel decennio 1980-1990 e ha costruito un'articolazione delle relazioni fra regione e territorio stabile e duratura.
Dal punto di vista istituzionale, questa politica trova fonte giuridica nella deliberazione n. 05-TERR/1 del Consiglio regionale del 15 e 16 dicembre 2005, che convalida, in particolare, gli orientamenti della nuova politica territoriale.
Lo strumento contrattuale, denominato *Contrat Région - Pays*, individuato per l'attuazione della politica, si inserisce in un processo che viene attivato su tutto il territorio bretone e che individua il livello territoriale attorno al quale riorganizzare le relazioni fra Regione e livello sub regionale nelle organizzazioni dei pays, strumenti creati in risposta alla frammentazione territoriale francese. La Bretagna, come il resto del territorio francese, soffre infatti di una polverizzazione della dimensione municipale. La risposta fornita è in linea con il resto della Francia, ma dimostra una maggiore capacità nella diffusione e nell'uso degli strumenti che sono gli Etablissements Publics de Cooperation Intercommunale o EPCI[7] e i pays[8]. I 116

[7] Gli EPCI sono le istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale. Esse costituiscono la forma istituzionale dell'intercomunalità.

EPCI bretoni organizzano il 97,4% dei comuni, contro l'84,7% della media nazionale e favoriscono un livello di riorganizzazione che consente di produrre una migliore e congrua, gestione dei servizi. Pur nella sua importanza, questa riorganizzazione risulta insufficiente a promuovere e sostenere politiche di sviluppo territoriale di area vasta. Il compito di promozione e di raccordo nel territorio delle politiche territoriali regionali viene assegnato ai pays, che nel periodo 2006-2012 assolveranno una doppia funzione: da un lato, di organizzazione sovra comunale, dall'altro, di integratore delle politiche e degli obiettivi di sviluppo regionale e territoriali. Va precisato che in Bretagna la diffusione dei pays nel territorio regionale non è semplicemente un'ipotesi di progettazione territoriale, ma funzione organizzata attorno ai nuovi compiti affidati alle regioni ed al decentramento amministrativo. La regione ha infatti riorganizzato in maniera innovativa, la strumentazione comune a tutta la Francia, ricercando una organizzazione stabile in grado di superare la polverizzazione municipale e connettendo gli EPCI con le visioni più ampie dei pays.

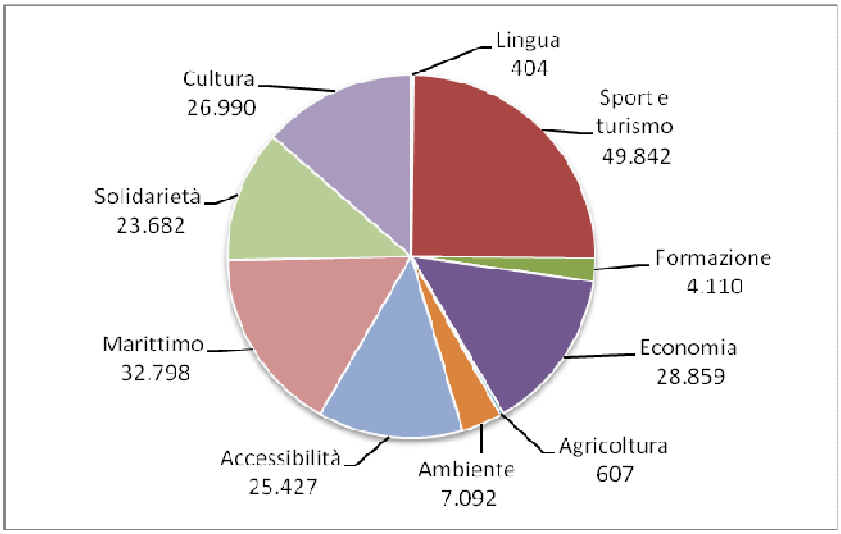
Il Contrat Région - Pays prevede il cosiddetto *Conseil de projet* che comprende tutti gli attori istituzionali regionali e territoriali e declina al livello territoriale l'approccio di attori multilivello che alimenta obiettivi e strategie regionali. Esso si affianca a una politica territoriale che opera come un integratore della polverizzazione amministrativa prevedendo il livello dei pays come strumento per la definizione delle politiche di area vasta.

Il Contrat si compone di cinque parti. La prima parte è generale e identifica i grandi interventi della regione (priorità regionali) sui pays. La seconda parte è rivolta a finanziare azioni o progetti strutturanti per i pays e di interesse regionale, che sono co-decisi tra Regione e pays in una logica di programmazione pluriennale. La terza, la quarta e la quinta parte sono rivolte rispettivamente ai progetti di livello locale, all'elaborazione delle strategie di sviluppo digitale dei pays e al sostegno alle capacità di gestione degli stessi. Dal punto di vista funzionale, la politica della Regione Bretagna si caratterizza per un approccio partenariale promosso nell'ambito di un ampliamento della partecipazione alla programmazione regionale.

Il Contrat Région - Pays si articola in tre assi dei quali il secondo, che è più importante in termini volume di investimenti, rappresenta una buona performance multisettoriale con la presenza di dieci diversi ambiti di intervento che impattano sul capitale economico, umano, ambientale e infrastrutturale (Figura 3).

[8] I *pays* sono uno spazio definito da una coesione geografica, economica, culturale o sociale. Di estensione territoriale maggiore degli EPCI, questa delimitazione territoriale è incoraggiata come possibile soluzione alla frammentazione territoriale francese. Elementi che qualificano i pays sono la strategia a lungo termine, formalizzata nella Carta dei pays, e l'approccio trasversale e partenariale. Dal punto di vista amministrativo i pays restano comunque uno strumento che viene utilizzato solo per l'attivazione di attività di concertazione e di animazione territoriali. L'esperienza dei pays incontra quindi l'onda lunga delle sperimentazioni regionali in materia di politica di sviluppo e pianificazione territoriale, per questo motivo la diffusione dei pay*s* è enorme sino a coprire la quasi totalità del territorio francese.

Figura 3–Multisettorialità degli interventi del Contrat Région - Pays (valori in migliaia di €)



Fonte: elaborazione propria.

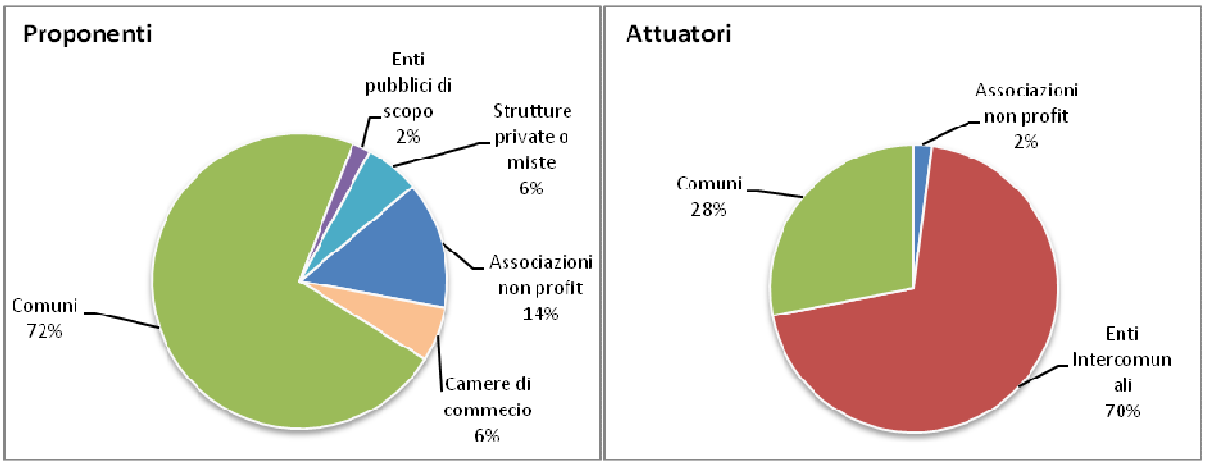
Il partenariato del Contrat Région – Pays consiste, in termini di sottoscrittori del Contratto, di soli soggetti pubblici che, nello specifico sono il presidente del pays, quelli degli EPCI che compongono il pays, e il presidente della Regione Bretagna.

Al livello di partenariato progettuale, il processo di partecipazione prevede poi il coinvolgimento, accanto al livello tecnico e politico della Regione, dei pays e delle associazioni municipali che, a vario titolo, sono ricomprese nel territorio del pays.

Questa dimensione pubblica conferma la vocazione di fondo del sistema francese in cui gli aspetti interessanti sono da rintracciarsi nella molteplicità degli attori coinvolti – Stato, département, comuni, associazione di comuni, EPCI, zone industriali, aree metropolitane - derivante dalla ristrutturazione operata dalla regione Bretagna delle relazioni tra livello nazionale e subnazionale e la riorganizzazione effettuata a partire dal nuovo ruolo.

La figura seguente mostra la percentuale di partecipazione delle diverse tipologie di soggetti in termini di proponenti e di attuatori dei progetti. Accanto al ruolo preminente dei comuni e delle associazioni intercomunali, rispettivamente nella proposta e nell'attuazione dei progetti, si rileva anche la presenza di soggetti privati e associazioni che operano su scala locale.

Figura 4 – Il Contrat Région - Pays come strumento multiattori



Fonte: elaborazione propria.

Le modalità di finanziamento del Contrat Région - Pays è centrata sull'articolazione di un montaggio finanziario attorno alle risorse rese disponibili dalla Regione con la propria politica pubblica. Questa impostazione ha consentito di ridurre la percentuale di partecipazione della Regione con un investimento dei diversi soggetti attuatori partecipanti. Una quota rilevante delle risorse progettuali è riferita a progetti che promuovono una scala non comunale, ma sovra comunale.

3.3 Il caso paraense

Nel modello di governance territoriale brasiliano gioca un ruolo di particolare rilevanza la grande impresa privata, capace di interpretare con una visione strategica i territori di riferimento. Il protagonismo della grande impresa in Brasile si affermò dopo la crisi di Governo degli anni '90, quando vi fu un importante fenomeno di rafforzamento del ruolo del settore privato. L'azione delle grandi imprese, sia private che statali e statali privatizzate, nella direzione della governance territoriale e dello sviluppo brasiliano avvenne contestualmente alla nascita, sul piano internazionale, del concetto di sviluppo sostenibile e responsabilità sociale. Secondo il concetto elaborato dal *World Business for Sustainable Development* la responsabilità sociale di impresa è parte dello sviluppo sostenibile. In tale approccio, lo sviluppo sostenibile interessa fattori economici, ambientali e imprenditoriali e ha l'obiettivo di perseguire la crescita economica attraverso la preservazione dell'ambiente e nel rispetto degli interessi dei diversi attori sociali contribuendo così al miglioramento della qualità di vita dell'intera società.

Da una concezione secondo cui l'impresa ha le soli funzioni di generare ricchezza, impiego e contribuzione fiscale, senza alcun ulteriore impegno verso la società, si è passati ad una visione di impresa come soggetto corresponsabile del miglioramento della qualità di vita delle

comunità in cui opera, capace di adottare una visione di lungo periodo, tenendo conto di aspetti quali l'inclusione sociale, la conservazione dell'ambiente naturale, la costituzione del capitale sociale, umano, economico e istituzionale. Si è passati, di conseguenza, da un'attenzione alla domanda puntuale che comporta azioni polverizzate, con investimenti senza un preciso focus, e con debole percezione del territorio, a un'attenzione verso quest'ultimo, che consente di rispondere alle sfide strutturali a partire dalla realtà del territorio stesso, di integrare/articolare gli investimenti sociali e le determinanti socioeconomiche dell'impresa, di realizzare azioni strutturali di lungo periodo e di perseguire un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

L'evoluzione del concetto di responsabilità sociale di impresa, è accompagnata, in Brasile, dalla nascita di uno strumento di gestione dei processi di sviluppo territoriale ovvero la *Parceria Social Público Privada (PSPP)*, nata per iniziativa della Fondazione Vale[9]**.** Tale strumento è volto caratterizzare i contorni della partnership adottata nelle imprese della Vale che vanno oltre quelli della Partnership Pubblico Privata (PPPs). Quest'ultimo è lo strumento di partenariato disciplinato nella legislazione brasiliana, caratterizzato da una connotazione specifica legata alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali. A differenza della PPPs, la PSPP, propone un approccio ampio, che consente di integrare attori e risorse per la realizzazione di obiettivi condivisi di sviluppo territoriale sostenibile e si basa su un nuovo ruolo dell'impresa, dei governi e della società.

Dal punto di vista delle caratteristiche istituzionali, la PSPP non trova fondamento in una normativa consolidata, poiché si basa su accordi volontari formalizzati fra la grande impresa e i soggetti pubblici che convergono nella realizzazione degli obiettivi in coerenza con le seguenti linee guida:

- valorizzare le conoscenze accumulate delle comunità coinvolte rafforzandole nel processo di sviluppo economico e umano;
- consolidare le vocazioni economiche regionali, l'imprenditoria, l'associazionismo, la trasformazione e la commercializzazione della produzione, attraverso l'organizzazione della base produttiva delle comunità servite, specie quelle in situazione di vulnerabilità sociale in territori selezionati;
- promuovere le opportunità di dibattito e di integrazione delle politiche e le strategie di azione territoriali tra il potere pubblico e i soggetti privati;
- acquisire le risorse finanziarie e umane che garantiscano l'implementazione dei programmi e dei progetti individuati;

[9] La società Vale, nota fino al 2007 come *Companhia Vale do Rio Doce*, è la seconda maggiore impresa mineraria del mondo e la maggiore impresa privata, operativa su scala nazionale, in Brasile. La sua Fondazione (Fondazione Vale) ha lo scopo di contribuire allo sviluppo economico, sociale e ambientale in maniera integrata nelle regioni in cui opera la Società, rafforzando il capitale umano e rispettando la cultura e l'identità locale.

- sviluppare e implementare progetti e programmi che facciano da propulsori alla formazione del capitale sociale del territorio selezionato, diventando così il protagonista di un proprio processo di sviluppo sostenibile;
- monitorare e valutare i risultati raggiunti dalle azioni intraprese, basate sulla metodologia di gestione per i risultati dei governi e delle imprese partner.

Prenderemo in considerazione uno dei progetti più interessanti della Vale ovvero quello riguardante l'estrazione mineraria di rame, ferro, oro e manganese nello Stato del Parà. Si tratta di un progetto di investimento di tipo privato, avviato nel 2003, con la realizzazione del diagnostico integrato della situazione socioeconomica, la cui area di copertura territoriale interessa il Sudest del Pará, con il coinvolgimento di sette municipalità (Parauapebas, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Marabá, Ourilândia do Norte, Tucumã, Eldorado dos Carajás).

Con riferimento alla dimensione patrimoniale, il caso dell'applicazione della PSPP della Vale nel sud est del Parà è emblematico per l'approccio di sviluppo integrato che, a confronto con altre esperienze brasiliane di grandi imprese che impattano sullo sviluppo territoriale, risulta essere quello a maggiore inclusione dei settori economici e in una fase di implementazione dei progetti più avanzato [10].

Per operare nella regione del sud est paraense, carente di infrastruttura e manodopera specializzata, la Vale, attraverso la Fondazione Vale, ha contribuito allo sviluppo di progetti sociali, di infrastruttura, di edilizia residenziale e al miglioramento della gestione pubblica. Producendo una diagnosi coerente della situazione regionale in termini sociale, ambientale, economico, infrastrutturale e urbano, la Vale soddisfa i criteri per la creazione delle cinque tipologie di capitale; essa promuove cioè in maniera integrata i miglioramenti nei settori economico, istituzionale, umano e sociale ambientale e infrastrutturale dei municipi della regione (Tabella 1).

[10] E' quanto emerge dall'analisi comparativa realizzata nell'ambito della ricerca realizzata dell'IReR, da cui trae spunto il presente lavoro, che ha coinvolto le imprese brasiliane, con relativi progetti àncora, che operano in diversi settori dell'economia ad uso intensivo di capitale e che, per le loro grandi dimensioni, area di produttività ed ampiezza delle risorse impiegate, possono impattare sullo sviluppo territoriale. Le imprese prese in considerazione sono: Aracruz (settori carta e cellulosa), Grupo Orsa (settori carta, cellulosa e forestale), Furnas (settore energetico), Petrobras (settore petrolchimico) e Vale (settore minerario). Nell'analisi comparativa sono stati inclusi anche due programmi pubblici: Programa de Desenvolvimento do Turismo (settore turistico) e Complexo Industrial e Portuario di Suape (settore portuario).

Tabella 1– Muntidimensionalità degli interventi della Vale nel Sudest del Parà

Capitale economico	Investimenti volti a rimediare alle carenze in infrastrutture sociali per la crescita economica e finalizzati all'attrazione di nuove imprese.
Capitale istituzionale	Azioni strutturali per il miglioramento della gestione pubblica, quali le attività di formazione e di supporto che favoriscono le prestazioni dei governi municipali. In particolare: - diagnostico integrato della situazione socioeconomica; - piano di azione; - accordi interistituzionali; - creazione di forum per lo sviluppo locale.
Capitale umano e sociale	Azioni in materia di salute, istruzione, formazione, salute, cultura e sport, in particolare mediante i centri *Estações Conhecimento.*
Capitale ambientale	Conservazione della foresta nativa e recupero di aree degradate con piante autoctone.
Capitale infrastrutturale	Azioni strutturali nell'edilizia abitativa. Investimenti in servizi igienico-sanitari in collaborazione con i Comuni. Miglioramenti in infrastrutture stradali e portuali. Capacity building e assistenza per la realizzazione e gestione di opere. Allocazione delle risorse della Vale per l'edilizia abitativa e le infrastrutture urbane. Articolazione e captazione delle risorse dei programmi governativi.

Fonte: elaborazione propria.

Il concetto della PSPP si riferisce all'azione congiunta fra l'iniziativa privata, il potere pubblico e la società civile organizzata, che confluisce in un patto di cooperazione tecnico finanziaria con la finalità di promuovere lo sviluppo umano ed economico in un determinato territorio. Si tratta di partenariati con forte connotazione sociale, basati su una proficua collaborazione della Società con le autorità pubbliche dei sette comuni paraensi in cui essa opera, con i livelli di governo federale e, seppur in minor misura, con quello statale. Sono coinvolti anche attori del terzo settore di livello locale come le Estações Conhecimento, centri concepiti come punti di riferimento per i giovani, nelle attività di educazione professionale, sport e cultura. In forma embrionale, inoltre, la PSPP opera anche nella direzione di un coinvolgimento nei programmi di sviluppo territoriale del settore privato di livello statale e locale.

Nella visione della Vale, la PSPP è lo strumento per la realizzazione dello sviluppo territoriale sostenibile. Essa adotta una prospettiva territoriale, risponde alle diversità delle regioni e alle loro potenzialità e problemi favorendo la discussione di politiche pubbliche e di impresa, integrando le azioni dei differenti attori intorno a una visione comune, massimizzando i risultati e generando lo sviluppo territoriale sostenibile. La capacità di visione comune è un aspetto cruciale che viene espresso proprio mediante la promozione di alleanze strategiche fra l'impresa, la società civile e il potere pubblico intorno a progetti comuni.

L’impegno del gruppo Vale, che va oltre la gestione degli impatti delle proprie imprese nei territori in cui operano, consiste, dunque, anche nell’articolare e far convergere le forze presenti in ciascuna regione in cui essa è presente in un’ottica di sviluppo economico e sociale.

Nella PSPP è quindi implicito un nuovo approccio di sviluppo locale e regionale, implicante il rafforzamento di una nuova forma di governance dello sviluppo territoriale, che parte dalla consapevolezza dell’importanza di promuovere un dialogo che conduca alla costruzione di una visione comune, alla definizione congiunta delle priorità e alla conseguente integrazione degli sforzi al fine di ottimizzare l’applicazione delle risorse disponibili, tanto da parte dell’impresa, quanto da parte del potere pubblico e della società. Dal punto di vista finanziario ad esempio, la PSPP permette, ad esempio, di attrarre fondi pubblici e delle istituzioni di sviluppo e di supportare i municipi nell’attivazione congiunta di risorse di livello federale. La constatazione di base è che l'allocazione delle risorse private contribuisce sì alla crescita economica in una regione, ma è la qualificazione di questi investimenti, cioè la convergenza di risorse e sforzi su obiettivi comuni, da parte dell’impresa, del settore pubblico e della società civile, che porta all’ottenimento di risultati efficaci e duraturi nella direzione dello sviluppo sostenibile. Questo approccio concorre, peraltro, all’ottenimento di una maggiore trasparenza nell'allocazione delle risorse, consentendo di monitorarne l’utilizzo rafforzando il controllo sociale delle politiche e dei programmi di sviluppo.

Figura 5 – La PSPP come patto di cooperazione per lo sviluppo territoriale

Fonte: elaborazione propria.

4 L'architettura di base di un modello di programmazione integrata

L'analisi dei tre casi studio fa emergere una diversità fra i tre contesti nazionali che si riflette nel differente grado di istituzionalizzazione degli strumenti, che, se in Lombardia e Bretagna è similmente consolidato, risulta invece più debole nel caso brasiliano, dove non compare una normativa ad hoc sugli strumenti per la programmazione dello sviluppo dei territori. Al minore grado di istituzionalizzazione non corrisponde, tuttavia, una ridotta significatività dello strumento che, nel caso paraense, come in quelli lombardo e bretone, consente di favorire dei processi di sviluppo territoriale di notevole portata.

Secondo diversi modelli di relazione fra gli attori, dove varia il peso della partecipazione dei soggetti pubblici rispetto a quella dei privati (profit e non profit), i tre casi mostrano soluzioni, tradotte in strumenti reali, capaci di interpretare i principi della programmazione integrata. Inoltre, grazie alle modalità di finanziamento sottostanti, anch'esse differenti in termini di partecipazione pubblica e privata a seconda dei casi, tali strumenti sono in grado di garantire un effettivo e concreto impatto sui territori interessati.

Dal confronto dei casi emergono inoltre aspetti di interesse in termini di dimensioni patrimoniale e relazionale, sia con riferimento all'architettura di base di un modello efficace degli strumenti di programmazione integrata, sia in relazione agli aspetti inerenti alla scalarità degli attori. In particolare, si osserva come il modello della programmazione integrata sia basato su un'architettura incentrata sulla presenza di *attori sistemici* capaci di operare nel territorio di riferimento con una visione multisettoriale, multiattore e multiscalare.

Una risposta collettiva strategica al processo di costruzione dello sviluppo territoriale non può essere sviluppata sotto la logica dei piani strategici guidati da un mono-attore, bensì dal coinvolgimento di attori sistemici, i quali sviluppano una positiva interdipendenza e un accordo di lungo termine con il territorio nel quale operano e tramite il quale si inseriscono in un network globale. Un insieme di attori sistemici produce, infatti, un'azione capace di attivare, in un'ottica di sviluppo territoriale, diverse tipologie di capitali presenti sul territorio coinvolgendo soggetti pubblici e privati anche appartenenti a una diversa scala istituzionale.

L'azione degli attori sistemici è dunque legata a un *approccio multidimensionale*. In primo luogo essa considera la *multisettorialità* degli interventi. Il programma degli interventi interessa diversi settori con un approccio integrato, da quello infrastrutturale a quello ambientale, da quello sociale a quello culturale e così via, secondo una combinazione variabile, che più si adatta allo stock esistente e secondo l'intervento di ulteriori fattori dinamici. In secondo luogo, essa segue una visione *multiattore* e *multiscala* nel senso che promuove il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, sia in una logica orizzontale, secondo una varietà tipologica di attori, che in quella verticale, secondo vari livelli di scalarità.

Le tre esperienze mostrano una diversità di comportamenti rispetto alla componente orizzontale multiattori e a quella verticale multiscala. Rispetto alla prima componente, i casi

presentano, in generale, una partecipazione delle tre tipologie (attori pubblici, privati non profit e privati profit), con un più forte sbilanciamento, nel caso bretone, a favore dei soggetti pubblici. Il caso lombardo e paraense evidenziano una dimensione delle relazioni in cui la policy è in grado non solo di mobilitare gli attori tradizionali pubblici, ma anche di integrare, su base territoriale e attorno a un percorso di sviluppo, tipologie di attori differenti. Nel caso francese, invece, dove la composizione degli attori riflette un impianto più marcatamente pubblico - proseguendo, in questo, nella tradizione nazionale che vede il pubblico come soggetto privilegiato - si osserva che la presenza seppur ridotta di attori non solo pubblici, riflette un'evoluzione dal modello monoattoriale a quello pluriattoriale.

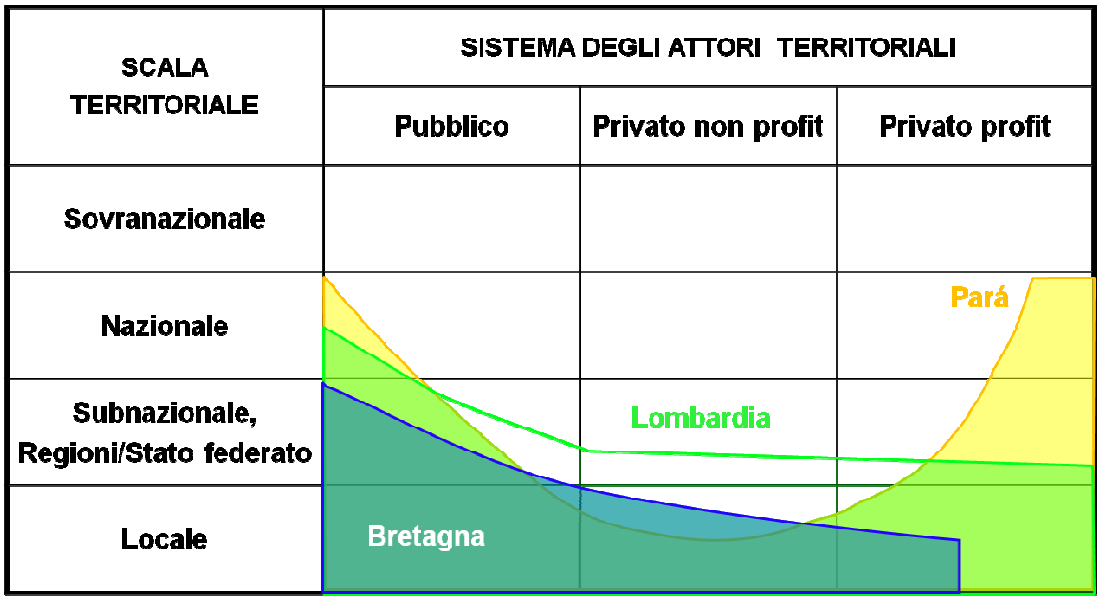
Nella componente verticale, con riferimento agli attori pubblici, in cui interagiscono e cooperano attori di scala istituzionale differente, la rilevazione del coinvolgimento dei vari livelli nei casi fa emergere la concentrazione sulle tipologie di attori regionali e locali in Bretagna, mentre in Lombardia e Parà la partecipazione si estende anche al livello superiore. In particolare, nel caso francese l'articolazione con la policy nazionale pregressa è il prodotto della vision della policy regionale centrata sulla integrazione, mentre il coinvolgimento del livello municipale viene operato dallo snodo dei pays. Nel caso lombardo, invece, la scala regionale e sub regionale assume una caratteristica preminente, ma non di rado, nei partenariati progettuali, compaiono enti di livello statale. Nel caso brasiliano, infine, l'articolazione assume una caratteristica differente perché il soggetto catalizzatore del processo di sviluppo territoriale è una grande impresa a valenza nazionale/internazionale, ma ciò non esclude la partecipazione dei goveni locali , statali e federale.

Con riferimento agli attori privati, nella componente verticale, si osserva una scalarità che nel settore privato profit è più eterogenea fra i tre casi rispetto al settore non profit. I soggetti non profit partecipanti agli accordi partenariali sono sempre tendenzialmente di livello locale, salvo per il caso lombardo dove vi sono attori del terzo settore operativi anche su scala superiore. La scalarità degli attori privati profit, invece, mostra un aspetto di particolare interesse che consiste nella netta differenziazione dei tre casi. Questi si pongono su tre livelli scalari diversi: la Bretagna registra una componente privata profit locale di dimensione ancora embrionale; la Lombardia mostra una componente locale e regionale salendo di livello rispetto al caso bretone e, infine, il Parà esprime una scalarità che raggiunge il livello nazionale, essendo il soggetto catalizzatore una grande impresa e, in forma embrionale, tocca i livelli subnazionali con il coinvolgimento, in fieri, di altri privati negli accordi di partenariato (Figura 6).

Si osserva dunque, nel complesso, una sorta di specularità del modello brasiliano rispetto a quelli europei. Il primo è espressione dell'iniziativa di un grande attore privato che fa propri, attraverso il concetto di responsabilità sociale di impresa, i concetti di sviluppo territoriale e di programmazione integrata, coinvolgendo il settore pubblico e la società civile; i secondi sono l'esito di azioni pubbliche caratterizzate da un approccio prevalentemente top down

miranti a far leva sulle progettualità locali e che coinvolgono attori privati operativi sul territorio.

Figura 6 - La matrice delle relazioni multiattori e multiscala



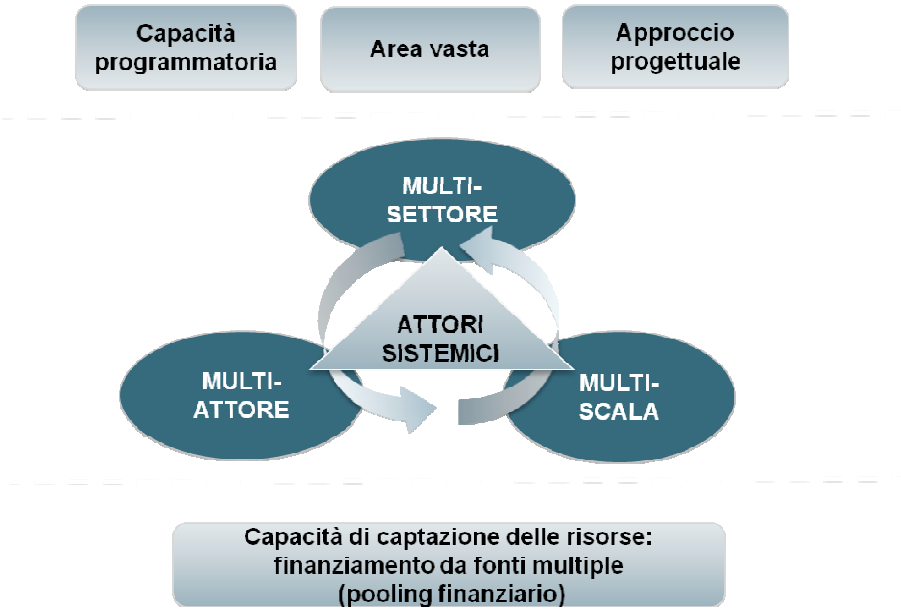
Fonte: elaborazione propria.

Proseguendo in merito all'architettura del modello di programmazione integrata, osserviamo come il processo dinamico derivante dall'azione degli attori sistemici sia facilitato da tre aspetti costituenti parti integranti dell'architettura del modello. Il primo interessa la *capacità di visione strategica* e la capacità di coagulare gli interessi intorno a un progetto comune. Per poter costruire un disegno di sviluppo e selezionare le progettualità più adeguate a permetterne la realizzazione, è necessario avere, innanzitutto, una buona capacità di lettura del territorio ed essere in grado di pervenire a una visione prospettica in grado di cogliere il sentiero per lo sviluppo più idoneo alle caratteristiche del territorio. La condivisione degli interessi intorno a delle progettualità e a un percorso di sviluppo comune rappresenta poi l'elemento trainante verso l'azione concreta sul territorio.

Il secondo aspetto riguarda la *scala territoriale* ovvero la dimensione, in termini di perimetro dell'area e di livello istituzionale, su cui si attiva il processo di sviluppo. Sia nel caso lombardo che in quello bretone la scala di riferimento è quella sovra comunale, dove il livello di aggregazione di maggiore interesse è oggi rappresentato dalle province (Lombardia) oppure dagli enti di cooperazione intercomunale (Bretagna). Il livello sovra comunale è quello che interessa anche l'esperienza brasiliana della Vale dove gli interventi sono localizzati lungo la vasta area di influenza dell'impresa. In tutti i tre casi, quindi, si osserva che la scala rilevante è quella di area vasta, che interessa non solo i comuni come singoli enti locali, ma il più

ampio sistema che li contiene e in cui è possibile programmare gli interventi secondo un'articolazione sinergica e sviluppare un programma integrato di sviluppo efficace.
Il terzo aspetto è relativo all'*approccio progettuale* ovvero a una programmazione per progetti, dove questi sono redatti in coerenza con un disegno programmatorio di livello sovra locale e rispondono a degli specifici criteri di selezione. Questa consente di catturare le progettualità esistenti sul territorio valutandone, al tempo stesso, la qualità e l'effettiva rispondenza al programma di sviluppo di area vasta.
Oltre che sugli aspetti sopra delineati, l'efficacia di uno strumento di programmazione è basata su un fattore di tipo finanziario. La realizzazione di un programma di investimenti non può prescindere dalla disponibilità delle risorse finanziarie che, se prese singolarmente come importi provenienti da specifiche fonti, non riescono a soddisfare il fabbisogno necessario a finanziare programmi complessi di investimento. Nel modello degli attori sistemici tale limite può trovare superamento nella misura in cui, oltre alla capacità di programmazione dello sviluppo del territorio, vi sia anche una buona capacità di captazione delle risorse. Ciò significa, ad esempio, sviluppare la capacità di attrarre fondi pubblici e istituzioni di sviluppo, come nel caso paraense, di dare supporto alle municipalità nell'attivazione congiunta di risorse e di fare pooling finanziario di fonti multiple (Figura 7).

Figura 7 – L'architettura di base del modello di programmazione integrata



Fonte: elaborazione propria.

In conclusione, l'incrocio tra le due componenti della dimensione relazionale rivela un quadro più complesso e articolato della multilevel governance, dovuta, a nostro parere, all'individuazione dell'area vasta come pertinenza territoriale dei processi di sviluppo. La

dimensione territoriale di area vasta produce, infatti, una maggiore articolazione che non si esaurisce solo sulla scala locale, ma che, incrociando le due componenti, mostra un'evoluzione verso una *governance territoriale multiattore multilivello*. La dimensione della pertinenza territoriale di area vasta include, nel processo di sviluppo, tipologie di attori che in essa sono presenti alle varie scale, divenendo uno strumento di integrazione in grado di promuovere coordinamento e cooperazione e di ottimizzare politiche settoriali e azioni.

Bibliografia

Contrat pour la Bretagne. La nouvelle politique territoriale, Region Bretagne, Direction générale adjointe "politiques territoriales-aménagement-transports", Direction de l'aménagement et des politiques territoriales, Service de la contractualisation territoriale. Dicembre, 2005.

Crevoisier O. (2004), The Innovative Milieus Approach: Towards a Territorialized Understanding of the Economy?, *Journal of Economic Geography* 80(4):367-379.

Dansero E., Giaccaria P., Governa F. (2008), *Lo sviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale*. Milano: Franco Angeli.

Dansero E., Governa F. (2003), Analisi e facilitazione dei processi decisionali - attori e territorio, Materiale didattico, Corep.

Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2009), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot*. Milano: Franco Angeli.

Edquist C. (1997), *Systems of innovation: technologies, institutions and organisations*. London: Pinter.

Governa F., Salone C. (2004), Territories in Action, Territoris for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies, *Journal of Urban and Regional Research* Vol 28(4):796-818.

Kim S. (2009), Governing Mega Economic Regiones: Towards Multi-level Governance in Korea. Paper presented at *The conference on Institution and National Competitiveness*. Held in Seoul, Korea: August 17-20, 2009.

OECD (1999), Human Capital Investment. An international Comparison. Paris: OECD.

Stimson R. J., Stough R. R. , Roberts B. H. (2006), *Regional Economic Development*. Berlin: Springer.

Yeung, H. W. (2005), Rethinking relational economic geography. *Institute of British Geographers*, Vol 30(1).

Abstract

Starting from the key dimensions of territorial development, which are dimensions of assets and relations, the study explores the instruments for territorial development planning in Lombardy (Italy), Brittany (France) and Parà (Brazil), to identify the shared aspects and strengths of the instruments, which could provide guidelines for a basic architecture of integrated programming tools.

The selected instruments for the comparative analysis are the *Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale* for Lombardy, the *Contrat Région - Pays,* for Brittany and the *Parceria Social Público Privada* for the State of Parà. The study explores these instruments in terms of intersector approach, relational models and financing modes, examining the elements of multilevel governance and subsidiary. The comparison of the three experiences shows some features in common - territorial scale, project approach and capacity to apply a strategic vision - and finds that integrated planning is mainly based on three pillars described thus: multi-sector, multi-actor and multi-scale. Having analyzed the horizontal and vertical components of the relational models - which give, respectively, the instrument's aptitude for involving a plurality of subjects which are on the same institutional level and the capacity to mobilize relational modes on different levels - the three cases are positioned in the relational matrix derived from crossing the multi-actor and the multilevel pillars.

The crossing of the two components of relational dimension exposes a more complex multilevel governance framework. The territorial dimension of vast area, in fact, produces a greater articulation that is not restricted only to the local scale, but by crossing the two components, shows the evolution towards a multi-actor and multilevel territorial governance.