

Tavola U1 - VALORI DEGLI INDICATORI SELEZIONATI PER MISURARE GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO DEL QSN 2007-2013

OBIETTIVO	INDICATORE	Ultimo anno disponibile	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Fonte dei dati	Amministrazione centrale di riferimento	Responsabilità sul territorio (oltre alla Regione)
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	1) Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	2005	16,3	15,3	27,8	29,1	18,0	18,2	29,5	32,6	26,8	22,1	18,5	Istat (Rilevazione continua forze di lavoro)	Ministero della Pubblica Istruzione	Provincia; Istituti scolastici
	2) Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura. (*)	2003									35,0	23,9	14,9	Indagine OCSE-PISA		
	3) Percentuale di 15-enni, con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica. (*)	2003									47,5	31,9	19,3	Indagine OCSE-PISA		
Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	4) Percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido (sul totale dei Comuni della regione)	2003	15,7	2,2	11,1	25,2	15,3	5,6	31,3	11,1	15,0	30,5	37,6	Istat (Indagine censuaria sui servizi sociali dei Comuni)	Ministero della Solidarietà Sociale; Ministero della Famiglia	Comuni
	5) Percentuale di bambini in età tra zero e tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni)	2003	6,4	4,4	1,2	3,4	4,5	1,2	4,8	5,2	3,1	9,1	12,8			
	6) Percentuale di anziani che riceve assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore ai 65 anni)	2005	1,8	6,1	1,4	2,0	3,9	1,6	0,8	1,1	1,6	2,9	3,5	Ministero della Salute (Sistema informativo Sanitario)	Ministero della Salute	Comuni; ASL
	7) Incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale	2005	1,1	0,7	0,4	0,5	1,5	0,5	1,4	0,5	0,8	1,1	1,2			
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani	8) Quantità procapite di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	2005	398,5	395,1	304,8	453,1	235,2	394,7	473,2	389,6	395,3	310,3	263,8	APAT	Ministero dell'Ambiente e del Territorio	Autorità d'Ambito; Comuni
	9) Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani	2005	15,6	5,2	10,6	8,2	5,5	8,6	5,5	9,9	8,7	24,3	31,8			
	10) Percentuale di frazione umida trattata in compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	2005	12,1	1,1	2,3	1,8	0,1	0,8	1,3	4,5	2,6	20,5	29,1			
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato	11) Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	2005	59,1	61,4	63,2	53,7	66,1	70,7	68,7	56,8	62,6	69,9	73,4	Istat (sistema delle indagini sulle acque)		Autorità d'Ambito
	12) Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali della regione (**)	2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

(*) In base all'ultima rilevazione (anno 2003) sono disponibili solo i valori a livello di macroarea; i dati riportati si riferiscono all'area della matematica

(**) Il numeratore è stato rilevato dall'Istat con l'indagine campionaria sul Sistema delle acque (2005). Sono in corso approfondimenti per pervenire a una metodologia comune di calcolo del denominatore (abitanti equivalenti totali)

Fonti: Istat, OCSE-PISA, SIS del Ministero della Salute, APAT, Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche

V.2.2 Le Capacità nella Promozione dello Sviluppo Locale

L'idea di coinvolgere attori pubblici e privati più vicini al territorio nel disegno e nell'attuazione di politiche di sviluppo nasce con l'idea di raggiungere numerosi obiettivi: acquisendo al processo decisionale una conoscenza del territorio in possesso dei soggetti locali ci si aspetta di accrescere la qualità della scelta pubblica. Far sì che politici, amministratori ed altri soggetti pubblici e privati influenti a livello locale sentano queste scelte come proprie, permette di accrescere le possibilità di successo delle politiche sul territorio. Si potrebbe continuare a scorrere la lista dei meriti che vengono attribuiti all'approccio "locale", senza citare effetti di rafforzamento della capacità delle amministrazioni.

Politiche di
sviluppo locale
come strumento
di *capacity
building*

Tuttavia, nell'attuale fase di evoluzione del riparto di competenze tra livelli di governo, le politiche di sviluppo locale sono viste da molti anche come una componente importante di una strategia di rafforzamento degli Enti Locali. La recente riforma costituzionale in senso federalista e la precedente introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, hanno trovato nelle politiche di sviluppo locale una prima occasione di attuazione sostanziale. I ruoli previsti per i livelli di governo più vicini al territorio nel nuovo quadro istituzionale impongono di cimentarsi con compiti nuovi e più complessi di quelli tradizionalmente svolti. Le politiche di sviluppo locale sono così divenute uno strumento di *capacity building* per la novità di queste riforme e per il tempo esiguo che le amministrazioni più vicine al territorio hanno avuto per adeguarsi alle nuove competenze loro affidate. Più o meno consapevolmente, il disegno di sviluppo locale diventa così un esercizio formativo di capacità latenti o da acquisire; la *capacity* un effetto collaterale delle modalità che oggi si considerano più efficaci nel promuovere lo sviluppo.

Ma che genere di capacità si riesce effettivamente ad indurre o a sviluppare attraverso la pratica delle politiche di sviluppo locale, e in che modo ci si aspetta che essa nasca e si rafforzi? I compiti dello sviluppo locale richiedono lo svolgimento di attività varie, non tutte chiaramente definibili.

Si pensi alla redazione di un progetto da parte di autorità locali in forma associata e con il contributo di rappresentanti del settore privato e della società civile; si pensi alla valutazione di questi progetti da parte di autorità regionali, alle interazioni negoziali di tipo verticale fra livelli di governo locale e regionale aventi per oggetto il contenuto dei progetti, delle strategie, e degli interventi da avviare. Queste attività, a ben vedere, rientrano in una concezione della capacità amministrativa di tipo

“alto”, assimilabile alle attività speculative intellettuali, e si collocano all’intersezione fra tecnica e politica. Esistono, infatti due concezioni diverse, ed ambedue positive, della capacità amministrativa, che giustificano differenti modalità di intervento per il suo rafforzamento. La prima è legata all’apprendimento di tecniche e pratiche moderne, all’osservanza di regole di buona amministrazione, di trasparenza e di correttezza. Molte di queste pratiche e regole possono essere oggetto di istruzione formale ed essere codificate in regolamenti, manuali o linee guida. In retrospettiva se ne può verificare l’acquisizione da parte di amministrazioni in partenza deboli.

Costruzione di
capacità
autonome di
decisione

Ne esiste però una seconda, che meno si presta ad essere trasmessa sotto forma di istruzioni, ed è acquisita dalle amministrazioni gradualmente, attraverso uno sforzo di adeguamento. Rientrano in questa visione più alta e meno codificabile della capacità, alcune attività di governo necessarie ai processi di sviluppo locale, come quelle con cui si cerca di far corrispondere le caratteristiche di un progetto di sviluppo alle esigenze di un territorio, o quelle con cui si regola l’accesso dei soggetti portatori di conoscenze e interessi rilevanti al processo di costruzione e approvazione di quel progetto. La costruzione di capacità intesa in questo secondo senso equivale alla crescita nell’autonomia di decisione di parte dell’amministrazione e nella sua abilità nell’utilizzare la conoscenza per governare.

Oltre ad essere difficile da trasmettere, la crescita di questa forma di capacità può incontrare resistenze in altre componenti dell’amministrazione. Pur essendo il sistema nel suo complesso, in principio interessato alla crescita delle competenze della Pubblica amministrazione in tutte le sue articolazioni, l’esercizio di questa forma di capacità da parte delle amministrazioni che la sviluppano, nel breve periodo può mettere in difficoltà altre parti del sistema (anche quegli stessi che si propongono come centri di diffusione di competenze, i cui servizi risulteranno meno richiesti). Un’amministrazione capace è una amministrazione esigente ed assertiva verso gli altri centri decisionali con cui interagisce, in quanto conosce i suoi interessi e sa farli valere ricorrendo ad argomenti tecnici e di sostanza. Nel medio periodo, l’aumentare di numero dei centri dotati di questo genere di capacità, migliora la qualità della scelta pubblica in tutto il sistema. Tuttavia, allo stesso tempo complica le attività di coordinamento che si rendono complessivamente necessarie per governare.

Percorsi di
apprendimento

Le possibilità di successo degli interventi rivolti a rafforzare questo secondo genere di capacità non sono però così ridotte come queste considerazioni potrebbero indurre a ritenere. Al contrario, nel contesto delle politiche per le aree arretrate, le

politiche di sviluppo locale hanno fatto molto per rafforzare varie forme di capacità ai livelli sub-nazionali dell'amministrazione. Non si è trattato solo del trasferimento di competenze attraverso l'istituzione di regole, la diramazione di indicazioni o istruzioni di dettaglio da parte del livello centrale dell'amministrazione. Anzi, l'intervento attivo più determinante per lo sviluppo di capacità è stata l'apertura di uno spazio d'azione e di iniziativa autonoma per le amministrazioni locali, che molte di esse hanno saputo occupare per cimentarsi con ruoli di governo più avanzati e sofisticati. Si può addirittura sostenere che quest'intervento centrale sia stato tanto più capacitante, quanto meno esso abbia cercato di regolamentare gli aspetti procedurali, e quanto più abbia legittimato il diritto delle amministrazioni di scegliere nella sostanza i contenuti dei loro programmi e progetti di sviluppo.

Le carenze e le inadeguatezze organizzative in molti casi riscontrate sono state il rovescio della medaglia dell'investimento di queste amministrazioni nella loro stessa capacità. La richiesta rivolta al livello centrale da quelli periferici, di ricevere un set di istruzioni procedurali più definito e standardizzato per la progettazione e la valutazione delle iniziative di sviluppo locale può essere interpretato come la resistenza di molte amministrazioni a dotarsi della capacità 'alta' necessaria. L'effettivo svolgimento di quei compiti (anche se con alcuni ritardi e difficoltà) con procedure e con esiti differenti nelle diverse realtà regionali, documenta l'apprendimento delle capacità ad essi connessi, attraverso il loro esercizio. Il percorso intrapreso da molte amministrazioni di sperimentazione ed interlocuzione è stato costellato da inevitabili errori. Ma si tratta di un percorso unidirezionale, in cui gli stessi errori sono elementi necessari di un processo di diffusione delle competenze e delle capacità per lo sviluppo locale. Il prossimo paragrafo, sintetizza alcuni degli orientamenti della programmazione nazionale e regionale in tema di sviluppo locale attualmente in corso di finalizzazione.

Questa concezione della capacità amministrativa ed il senso di direzione dei cambiamenti in atto sono il frutto di un'attività di osservazione partecipata e di apprendimento collettivo dai processi di sviluppo locale, condotta negli anni recenti. Una delle iniziative di sistema che alimentano questo apprendimento, allo stesso tempo contribuendo a promuovere pratiche innovative nel campo dello sviluppo locale ed a diffonderne la conoscenza, è il progetto "Azioni Pilota in aree PIT" incluso nel programma diffusione delle conoscenze. Il paragrafo V.2.2.1 riporta alcune delle indicazioni provenienti da questa attività, che hanno alimentato il

processo di programmazione attualmente in fase di conclusione. Il QSN, anche tenendo conto degli elementi che emergono da questa osservazione, introduce alcuni elementi di discontinuità negli indirizzi volti allo sviluppo locale e apre quindi una nuova stagione nella quale all'accresciuta responsabilizzazione dei livelli istituzionali decentrati si accompagna l'indicazione di elementi decisivi per il miglioramento delle politiche (qualità progettuale, selettività, apertura alle conoscenze esterne, integrazione con le altre politiche) che implicano (e orientano) un'adeguata (più mirata, più specializzata) azione di *capacity*:

V.2.2.1 Osservazione partecipata e apprendimento collettivo: le Azioni Pilota in Aree PIT

Il progetto “Azioni pilota in aree Pit”, di affiancamento sul campo a istituzioni locali impegnate in progetti di sviluppo, è giunto nel 2006 a maturità. In molti ambiti le attività si sono concluse; in alcuni altri, dove si è cominciato a operare più di recente, le azioni continueranno anche nel 2007²⁶.

Sostegno e
accompagnamento
sul campo

Nei diversi ambiti territoriali prescelti, il progetto ha sperimentato una particolare forma di sostegno, caratterizzata da una presenza e un lavoro sul campo continuativo e di lunga durata. Il lavoro di campo è servito per la raccolta diretta di informazioni presso operatori, imprese ed istituzioni, così da creare una conoscenza dei contesti locali più ricca di quella consentita dai dati statistici e, soprattutto, per sviluppare un'interazione e una collaborazione con gli attori locali, per il rafforzamento dei piani di intervento e di attuazione.

A differenza della più parte delle iniziative di assistenza tecnica, il progetto ha erogato le proprie prestazioni non in risposta a una domanda predefinita, ma a una domanda che ha contribuito a definire. Caso per caso, infatti, si è cercato di definire le azioni di sostegno insieme con le istituzioni locali, facendo valere un proprio autonomo punto di vista costituito mediante la frequentazione diretta dei luoghi e il lavoro di campo. La dialettica che così si è determinata, ha favorito l'analisi critica dei progetti e l'identificazione di opportunità di intervento poco considerate, con effetti anche di rimodulazione dell'agenda locale.

Di guida a questo metodo di intervento c'è la consapevolezza che nessun livello territoriale possessa in sé tutte le conoscenze utili a risolvere le sfide dello sviluppo locale. In questo sta la natura “di sistema” di questo progetto, secondo il quale non è

²⁶ La convenzione triennale sottoscritta nel 2003 tra DPS e Studiare Sviluppo è stata prolungata di un anno, sino a giugno 2007, a parità di finanziamento assegnato.

possibile rendere un servizio (di accompagnamento) ad alcuni livelli dell'amministrazione, senza renderne contemporaneamente uno (di diffusione della conoscenza) agli altri.

Attività svolte
e localizzazione

Tutte le azioni pilota hanno dato luogo ad attività praticamente rilevanti per il contesto locale. Non si sono limitate a studiare, a consigliare, a fornire apporti specialistici, ma hanno attivamente progettato e realizzato, sempre in un quadro di cooperazione con le istituzioni locali, integrando operativamente conoscenze locali e competenze non locali. La Tavola V.1 sintetizza la localizzazione e il contenuto prevalente delle iniziative che si sono concluse nel 2006

Tavola V.1 - AZIONI PILOTA IN AREE PIT CONCLUSE NEL 2006

Azioni concluse nel 2006 Aree	Principali iniziative sviluppate
BASILICATA: area del PO "Val d'Agri Sauro Camastra" (province di Potenza e Matera), ambito della Val d'Agri	Creazione di una partnership partecipata di progetto sull'agroalimentare e sviluppo dettagliato del progetto per tutte le filiere produttive rilevanti del comprensorio, con il coinvolgimento dell'Agenzia di sviluppo agricolo regionale (ALSIA) e di una società tecnica specializzata di Veneto Innovazione.
CAMPANIA: area del PI "Parco regionale del Matese" (province di Caserta e Benevento)	Coordinamento delle associazioni dell'area del parco regionale, per l'organizzazione di un'offerta di servizi all'Ente parco e la messa a sistema delle azioni di promozione economica dei diversi comuni.
MOLISE: area del PIT "Medio Trigno" (provincia di Campobasso)	Animazione sui temi della gestione delle risorse ambientali, indagini sul turismo. Approfondimento progettuale del tema delle fattorie didattiche come opzione di integrazione di reddito per un gruppo di aziende, concreta sperimentazione dell'attività, promozione di una rete di aziende-fattorie.
SARDEGNA: area del PIT "Barigadu Ghilarzese Grighine Marmilla" (provincia di Oristano)	Accompagnamento allo start-up dell'Agenzia di sviluppo locale "Due Giare", contributo ad attività conoscitive del territorio e alla definizione di progetti di intervento.
SICILIA: area del PIT "Reti Madonie" (provincia di Palermo)	Definizione di azioni per dare sviluppo al turismo naturalistico, svolta col contributo di esperti internazionali. Svolgimento di Laboratori di progettazione guidata sul tema.
SICILIA: area del PIT "4 città e un parco per vivere gli Iblei" (provincia di Ragusa)	Creazione bottom up di un'offerta di fruizione dell'altopiano Ibleo e delle cave a monte di Ragusa, attuata mobilitando e coordinando le associazioni. Creazione di una mappa dell'olio Ibleo (paesaggio ed emergenze storiche, produttori, frantoi, ristoranti, ecc.) ideata e realizzata in cooperazione col comune di Chiaramonte.
SARDEGNA: aree della progettazione integrata (tutte le province): ricerca valutativa	Nel 2004-2006 la Regione Sardegna si è impegnata direttamente nel promuovere i partenariati locali e la formazione dei progetti, per mezzo di "Laboratori territoriali di progettazione" appositamente costituiti. Il processo è stato esaminato su richiesta della Regione, interessata all'analisi e al giudizio di un osservatore indipendente. La ricerca ha dato luogo a due Rapporti, nel giugno e novembre 2006.

Negli ultimi due anni la Regione Sardegna si è impegnata nel promuovere i partenariati locali e la formazione dei progetti, per mezzo di "Laboratori territoriali di progettazione" appositamente costituiti. Il processo è stato esaminato su richiesta della Regione, interessata all'analisi e al giudizio di un osservatore indipendente dando luogo a due rapporti valutativi.

L'azione pilota condotta in Molise ha portato a realizzare il video-documentario "Tracce di nuovi sentieri. Pratiche di sviluppo locale in Molise" (aprile 2006). Dando voce a una pluralità di testimoni - cittadini, operatori economici, funzionari pubblici - il video compone un ritratto del territorio e della sua evoluzione, delle criticità, delle scelte pubbliche, delle tensioni al cambiamento. La sua proiezione ha sollecitato la discussione in diverse platee: cittadini e amministratori dell'area dove è stato realizzato, docenti e studenti di numerose sedi universitarie, funzionari della Pubblica Amministrazione, tecnici, professionisti.

Infine, il Rapporto "*Lo sviluppo ai margini. Due anni di lavoro sul campo in aree periferiche del Mezzogiorno*", ha proposto una sintesi delle conoscenze e delle lezioni estratte dall'insieme delle azioni pilota concluse o già molto avanzate²⁷. Sin dalla sua preparazione, il Rapporto si è intrecciato con la discussione sulle strategie per il 2007-2013, alla quale ha contribuito con un'analisi "dal basso e dall'interno" dei processi di attuazione, e con proposte di rafforzamento della politica di sviluppo locale.

Indicazioni per
accrescere le
capacità di
progetto

Il lavoro di campo delle azioni pilota ha prodotto indicazioni specifiche su come accrescere le capacità di progetto delle amministrazioni locali. Tre le proposte principali:

- *rafforzare la coerenza di sistema*. Le relazioni tra amministrazioni locali e sovralocali (in primo luogo la Regione), sono decisive nell'incentivare o scoraggiare di fatto, impegno, innovazione dei comportamenti, investimento in nuove capacità. La coerenza di approccio al livello di tutto il sistema che contribuisce alla realizzazione della politica di sviluppo, è essenziale per ottenere risultati. Per promuovere tale coerenza, i mezzi normativi (regole, direttive, linee guida) sono necessari ma non bastano. Serve anche che i vari livelli amministrativi abbiano modo di maturare un'interpretazione condivisa delle norme, condividere un linguaggio, allineare i valori di riferimento; risultati conseguibili creando luoghi autorevoli di interazione, e occasioni di lavoro e di progetto comune;
- *spezzare l'autoreferenzialità dei territori*. È importante agire sulle istituzioni locali affinché assumano consapevolezza che, di norma, non tutta la conoscenza necessaria a progettare lo sviluppo locale è presente e disponibile localmente: serve il coinvolgimento di competenze esterne;

²⁷ Il volume, di marzo 2006, è disponibile in rete alla pagina Pubblicazioni del DPS.

- *rinnovare il modello di apprendimento e l'approccio di assistenza tecnica.* Il modello di apprendimento lineare (trasferimento di conoscenze) si mostra poco efficace nella politica di sviluppo locale: ogni contesto è diverso dall'altro per tratti, problemi, risorse e potenzialità. In condizioni di elevata variabilità, più che "copiare e imitare", o tentare di replicare soluzioni che hanno funzionato altrove, conviene adottare un modello di apprendimento interattivo, basato sul dialogo tra conoscenze diverse: una conoscenza situata (che sa moltissimo del territorio specifico e quasi nulla delle condizioni esterne influenti, di mercato e istituzionali) e una conoscenza "globale" (che sa molto delle condizioni di mercato e istituzionali, e nulla del territorio). Il processo da favorire è, in sostanza, di *conversione e integrazione* tra tipi di sapere tra loro assai diversi. L'assistenza tecnica efficace tende a coincidere con l'allestimento di uno spazio cooperativo, di analisi e di progetto, che a più riprese intreccia dati di diversa origine, si interroga sulla loro interpretazione, disegna soluzioni specifiche.

Le azioni pilota che proseguiranno nel 2007 (cfr. Tavola V.2) manterranno l'approccio descritto. Si applicheranno alla creazione di una conoscenza di prima mano dei contesti locali, e a un lavoro progettuale partecipato per la definizione di iniziative rilevanti, centrate e alla portata delle comunità locali.

Tavola V.2 - AZIONI PILOTA IN AREE PIT CHE PROSEGUIRANNO NEL 2007

Azioni che proseguiranno nel 2007 Aree	Iniziative in corso
BASILICATA: area del PO "Val d'Agri Sauro Camastra" (province di Potenza e Matera), ambito della Camastra	Ricerca sulla gestione del patrimonio forestale e sulle potenzialità di sviluppo di attività di lavorazione e trasformazione del legno, in vista della creazione di una partnership di progetto con i Comuni, proprietari della più parte dei boschi.
MOLISE: aree dei PIT "SLOT Alto Molise" e "Civiltà dell'acqua" (intera provincia di Isernia)	Accompagnamento allo start-up dell'Agenzia di sviluppo provinciale "Sfide", contributo alla realizzazione di analisi economiche territoriali funzionali alla definizione di progetti di intervento.
BASILICATA: area del PO "Senisese" (provincia di Potenza)	Individuazione dei temi progettuali da privilegiare nell'ambito del PO.

V.2.2 Cooperazione nelle Politiche di sviluppo locale- orientamenti nazionali e regionali per il 2007-2013

In materia di sviluppo locale, il Quadro Strategico Nazionale ed i Documenti Strategici Regionali introducono discontinuità rispetto al periodo di programmazione precedente sia dal punto di vista dell'assetto organizzativo-istituzionale, sia dal punto di vista dei contenuti dell'intervento prospettato. Il primo aspetto - organizzativo e di metodo - non rappresenta un elemento neutrale, ma è invece determinante per

Complessità di
ruoli per il
governo delle
politiche