

Provincia di Reggio Calabria

Progetto “*Borghi Vivi*[®] Stretto”

Schema di *governance* del partenariato pubblico-privato

Natura e valore del progetto *Borghi Vivi*[®]

Il progetto *Borghi Vivi*[®], nella sua concreta esperienza prototipale della Lunigiana (Toscana), avviata nel 2003, si presenta come un progetto di natura intercomunale e multisettoriale: riguarda un territorio di area vasta, comprendente più comuni aventi una struttura ambientale e socio-economica tendenzialmente omogenea; coinvolge più settori in grado di integrarsi fra loro (agricoltura, artigianato, commercio, turismo, servizi sociali e culturali, istruzione e formazione, sanità, trasporti, ecc...).

Conseguentemente, il progetto assume il valore di una progettazione integrata territoriale strategica, il valore cioè di una progettazione complessa finalizzata a rispondere a specifici bisogni di sviluppo sostenibile della comunità locale, il cui successo può derivare solo dall'interazione di una molteplicità di soggetti sia pubblici che privati, sia interni che esterni al territorio.

L'esperienza del progetto *Borghi Vivi*[®] in Toscana ha dimostrato l'effettiva rilevanza dell'approccio strategico di medio-lungo periodo: prima, attraverso l'elaborazione di una progettualità ritenuta rilevante per lo sviluppo del territorio; poi, attraverso il cofinanziamento pubblico (Regione, Provincia, Comuni) e privato degli interventi ritenuti prioritari o in grado di cogliere le opportunità finanziarie della programmazione regionale. Oltre il 13% della progettualità iniziale risulta, attualmente, già ammessa a finanziamento e in fase di realizzazione. Ulteriori progetti, pari al 20% della progettualità iniziale, sono in fase di istruttoria per l'ammissione a finanziamento. Altri programmi, quali quello di sviluppo rurale, si sono strettamente coordinati, inoltre, con la strategia e la progettualità di *Borghi Vivi*[®], così come in previsione farà il Patto della Montagna (un nuovo strumento di politica territoriale previsto dalla legge della Regione Toscana sulla programmazione regionale), che a breve sarà attivato da parte dell'Unione Comuni Montana Lunigiana.

La concretezza dei primi risultati conseguiti dal progetto *Borghi Vivi*[®] in Toscana dimostra anche l'efficacia di una collaborazione fra istituzioni, attraverso cui coordinare i propri interventi, ma anche nell'orientare la operatività dei privati. Il progetto integrato *Borghi Vivi*[®] può quindi essere considerato un buon esempio di *governance* multilivello pubblico-privata da cui attingere esperienza, nel definire lo schema di *governance* del progetto "*Borghi Vivi*[®] Piana".

Più in generale, l'esperienza del progetto *Borghi Vivi*[®] testimonia la validità di un metodo di lavoro (*partnership* strategiche di sviluppo) e di governo (*governance* multilivello), che si è andato affermando sempre più nell'ultimo ventennio, a causa dell'accentuazione della globalizzazione e la conseguente crisi dei modelli di governo tipici del vecchio Stato-Nazione, oramai non più in grado di rispondere alle nuove domande sociali e politiche che sono diventate o di portata più ampia, persino mondiale (finanziarizzazione dell'economia, criminalità internazionale, ecc...) o di portata più localizzata territorialmente (decentramento amministrativo, ecc...). In più, le dimensioni locali e globali sono diventate così integrate fra loro, hanno reso per via di tale integrazione la realtà così complessa, che non esistono più soggetti, né pubblici né privati, in grado di possedere tutte le informazioni necessarie alla assunzione di decisioni rilevanti, come possono essere quelle relative alle politiche di sviluppo, a qualsiasi livello di governo. Le "asimmetrie informative", cioè la presenza di una molteplicità di soggetti non in possesso delle stesse informazioni, sono diventate un tratto saliente del mondo attuale e il nuovo metodo di lavoro e di governo risulta più efficace nel ridurre l'incertezza nei processi decisionali.

Una spinta all'adozione di questo nuovo metodo di lavoro e di governo è venuta da parte dell'OCSE e dell'Unione europea.

L'OCSE nel 2001 nel suo documento "Local Partnership for Better Governance" ha sottolineato come con questo nuovo modo di lavorare e di assumere decisioni migliora la capacità della società nel trovare risposte collettive e condivise ai suoi problemi. Le analisi dell'OCSE mostrano come la partecipazione attiva delle comunità locali ai processi di definizione e attuazione delle politiche di sviluppo sia diventato un elemento che migliora i risultati delle stesse.

L'Unione europea sostiene sin dagli anni '90 del secolo scorso e con crescente convinzione questo nuovo modo di lavorare e di governare e nel 2001 la Commissione europea ha pubblicato un apposito Libro Bianco sulla *Governance europea*, con l'obiettivo di favorire un maggior avvicinamento dei cittadini e delle organizzazioni che li rappresentano alle istituzioni europee e di favorire una loro maggiore partecipazione nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea. A tal fine, il Libro Bianco individua cinque principi politici per una buona *governance*, e cioè i principi di: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza*. Questi principi sono particolarmente rilevanti nella politica europea di coesione, la politica di sviluppo dell'Unione più rilevante per le regioni periferiche come la Calabria. Più recentemente sul tema della *governance* multilivello e delle partnership di sviluppo sono intervenuti sia il Parlamento europeo (2008) sia il Comitato delle Regioni (2009, 2012). Da rilevare pure l'*Agenda Territoriale dell'Unione europea 2020*, approvata nel 2011 da parte dei Ministri dei Paesi dell'Unione responsabili della pianificazione e sviluppo territoriale.

La partnership pubblico-privata del progetto "Borghi Vivi® Stretto"

Natura e valore della partnership del progetto "Borghi Vivi® Stretto"

La proliferazione delle partnership pubblico-private per rispondere alla complessità della società attuale e il sostegno che a esse è stato dato e continua in modo crescente a essere dato da organismi internazionali quali l'OCSE e l'UE, hanno fatto emergere una fenomenologia organizzativa di partnership molto variegata.

Quella che risulta più utile ai fini del progetto "Borghi Vivi® Stretto" è quella che il Copenhagen Centre, nel 2003, ha definito come "*new social partnership*", una tipologia di partnership che corrisponde anche al modello sperimentato in Lunigiana, attualmente in fase di ulteriore implementazione.

Una *new social partnership* si fonda sui seguenti principi:

- **Obiettivi sociali:**
i partner agiscono affinché convergano per raggiungere benefici sociali attraverso l'azione congiunta;
- **Innovazione:**
i partner perseguono il risultato della ricerca di nuovi approcci e soluzioni innovative ai problemi;
- **Multisetorialità:**
i partner sono soggetti provenienti da settori diversi, pubblici e privati;

- *Volontarietà:*
i partner partecipano su base volontaria;
- *Condivisione dei costi e dei benefici:*
i partner ricercano la condivisione dei costi e dei benefici dell'azione;
- *Effetto alchimia:*
i partner esplorano la ricerca di possibili effetti alchemici, ovvero di risultati superiori alla somma degli sforzi individuali, grazie alle sinergie derivanti dalla loro azione congiunta.

La partnership del progetto “*Borghi Vivi*® Stretto”, oltre alla natura di una *new social partnership*, si caratterizza per il suo valore di *partnership* strategica.

Le evidenze empiriche, analizzate dall'OCSE nel suo lavoro del 2001, succitato, dimostrano che spesso i benefici delle *partnership* sono geograficamente limitati e hanno interessato campi di azione specifici. Spesso l'interesse delle *partnership* si dissolve appena raggiunto l'obiettivo proposto. Spesso le strutture di *governance* realizzate presentano deficienze tali da spiegare le difficoltà delle *partnership* nel raggiungimento di un miglior coordinamento e un approccio più integrato nelle politiche di sviluppo.

Il progetto “*Borghi Vivi*® Stretto” si preoccuperà, conseguentemente, di evitare una logica meramente opportunistica e finalizzata a utilizzare talune risorse finanziarie, e punterà ad assumere un valore di “*partnership* strategica” per le politiche di sviluppo locale, contribuendo, fra l'altro, a costruire una *governance* multilivello utile per il prossimo ciclo di programmazione europea 2014-2020.

Sulla base delle indicazioni fornite dall'OCSE nel succitato documento del 2001, la *partnership* del progetto “*Borghi Vivi*® Stretto” punta, in particolare, a:

- *rendere gli obiettivi delle politiche consistenti a livello centrale*, cioè fare in modo che gli sforzi della partnership siano condivisi dal governo europeo, centrale e regionale, così come è necessario che i singoli partner si coordinino sul ruolo da dare alla partnership nell'implementazione delle politiche e della *governance*;
- *adattare il quadro strategico ai bisogni dei vari partner*, attraverso l'esercitazione dei vari funzionari pubblici e operatori locali al perseguimento degli obiettivi, delle proprie politiche, mediante la partecipazione a strategie di partenariato, in modo da incoraggiare gli stessi all'uso delle partnership come un modello utilizzabile per migliorare la qualità delle loro azioni a livello locale. Per favorire un clima di cooperazione, gli impegni di ciascun partner a collaborare nell'implementazione della strategia comune saranno, inoltre, espliciti e trasparenti. I servizi saranno forniti dai singoli partner piuttosto che dalla partnership stessa;
- *rafforzare la capacità della partnership di dar conto delle proprie azioni*, per cui è necessario che ciascun partner abbia una chiara politica delle questioni affrontate dalla *partnership*. I partner, in modo concordato, stabiliscono un preciso mandato e definiscono i meccanismi per riportare i risultati da parte dei propri rappresentanti, così come sono previsti meccanismi appropriati di rappresentanza delle varie tipologie di partner e una chiara distinzione di responsabilità, in particolare, se i programmi pubblici sono implementati con il coinvolgimento della *partnership*. I partner si impegneranno, inoltre, nel separare le funzioni della pianificazione strategica, della definizione di progetti che impegnano fondi pubblici e dello svolgimento dell'assistenza tecnica. Si tratta di misure, queste, che assicureranno un coordinamento efficiente e un più corretto impegno dei partner;

- *prevedere flessibilità nella gestione dei programmi pubblici*, in modo da assicurare l'effettiva partecipazione degli uffici locali dei servizi pubblici nella definizione di strategie congiunte di sviluppo locale. La *partnership* sarà coinvolta nella definizione degli obiettivi dei programmi pubblici riguardanti obiettivi comuni, anche se la responsabilità nella definizione formale dovrebbe restare dei pubblici servizi.

La costruzione della partnership del progetto

L'individuazione e la selezione dei partner sarà effettuata in considerazione del loro effettivo interesse a partecipare alla *partnership*. Occorrerà quindi strutturare una *partnership* in cui siano ben chiari sin dall'inizio i potenziali costi e benefici della stessa, come già detto, sia interni che esterni alla stessa.

Nella fase iniziale di lancio del progetto "*Borghi Vivi*[®] Stretto", la *partnership* è stata composta dai Comuni dello Stretto e dalla Provincia di Reggio Calabria, che hanno sottoscritto il protocollo di intesa per la promozione del progetto.

La *partnership*, con la sottoscrizione del "Patto territoriale Borghi Vivi[®] Stretto", viene allargata ai seguenti soggetti:

- il Parco Nazionale dell'Aspromonte;
- la Camera di Commercio di Reggio Calabria;
- il sistema universitario calabro, comprendente l'Università Mediterranea di Reggio Calabria, Università degli Studi della Magna Grecia, Università per Stranieri "Dante Alighieri";
- enti pubblici aventi competenza sul territorio;
- le associazioni di categoria e sindacali aderenti al PES CNEL;
- organizzazioni del terzo settore e altre associazioni che hanno manifestato uno specifico interesse a partecipare alla elaborazione del progetto.

Altri partner interessati a implementare e attuare il progetto potranno essere coinvolti nelle fasi successive del progetto.

Ciascun partner aderisce alla *partnership* in modo motivato, definendo, in un apposito atto di *partnership*, i suoi impegni, eventualmente anche di ordine finanziario, e i potenziali benefici che si aspetta da tale adesione. Ciascun partner definisce espressamente gli obiettivi generali della *partnership* a cui intende concorrere. Tale atto di *partnership* concorrerà a definire il quadro strategico del progetto.

Decisiva è la *leadership* della *partnership*, normalmente assunta da un partner o un gruppo di partner, che assume la responsabilità di strutturare l'intera *partnership* e guidare tutto il processo concertativo. La qualità della *leadership* si esprime sia nella dimensione politica che in quella tecnica.

La *leadership* della *partnership* della Piana, che nella fase iniziale è stata espressa dal Comune di Villa San Giovanni, in qualità di ente capofila della *partnership*, con la sottoscrizione del Patto Territoriale viene affidata all'Associazione dei Comuni dello Stretto, in virtù del ruolo che l'associazionismo intercomunale viene chiamato a svolgere nella riorganizzazione dei servizi locali e nelle nuove politiche di sviluppo locale, in particolare quelle riguardanti le aree interne, che saranno sostenute con i fondi della programmazione europea e nazionale 2014-2020.

Le strutture organizzative della partnership

Sono previsti:

- l'Assemblea del partenariato, che rappresenta tutti i partner pubblici e privati rilevanti per il progetto di sviluppo locale e svolge compiti di indirizzo strategico generale e di monitoraggio e valutazione dei risultati del progetto;
- l'Associazione dei Comuni dello Stretto, che assume funzioni di responsabile istituzionale del progetto;
- la Cabina di regia, costituita da un gruppo ristretto dei partner, ovvero dal Presidente dell'Associazione dei Comuni dello Stretto, quale ente capofila della *partnership*, dall'Assessore delegato della Provincia di Reggio Calabria, e un rappresentante che sarà indicato dalla parte privata della *partnership*. La Cabina di regia ha il compito di guidare/orientare le attività operative affidate alla struttura tecnica di supporto;
- i Tavoli tematici/geografici o i forum di ascolto per l'approfondimento di temi specifici, aperti alla partecipazione sia di operatori dei vari partner, ma anche della cittadinanza, soprattutto con il compito di definire i benefici esterni alla *partnership* che il progetto deve sortire;
- la Conferenza territoriale strategica, da organizzare periodicamente per attuare il monitoraggio sullo stato del progetto e nella quale discutere i rapporti di valutazione.

Ai fini dell'implementazione e dell'attuazione del progetto potranno essere costituite altre strutture operative (agenzia di sviluppo, fondo immobiliare chiuso, ecc...), anche per accedere ai finanziamenti della programmazione europea e nazionale 2014-2020 e per attuare progetti di recupero e valorizzazione del patrimonio immobiliare e fondiario abbandonato/inutilizzato/sottoutilizzato che necessariamente per essere sostenibili economicamente e finanziariamente dovranno assumere un periodo di riferimento temporale di lungo periodo (non meno di 30 anni).

La formulazione delle regole di funzionamento e di presa delle decisioni

Tali regole saranno definite in un regolamento che sarà approvato dall'Assemblea del partenariato, nella fase del suo insediamento, e riguarderanno tutte le fasi e le attività della vita della *partnership*.

La definizione della struttura di supporto tecnico

Il vero motore di un progetto di sviluppo locale, normalmente, è costituito da un servizio di assistenza tecnica che, dotato di adeguate competenze multidisciplinari ed efficienza organizzativa, provvede a realizzare tutte le attività progettuali, di monitoraggio e valutazione.

A tal fine è costituita, presso l'Associazione dei Comuni dello Stretto, una segreteria tecnica composta da un dirigente/funziionario dell'Associazione, con funzioni di responsabile del progetto "Borghi Vivi[®] Stretto" e da un dirigente/funziionario della Provincia di Reggio Calabria. La segreteria tecnica sarà supportata dall'associazione Euro*IDEES.

La definizione dell'agenda e timing del processo

La definizione di una buona agenda dei lavori è essenziale per l'efficienza di tutto il processo del progetto e deve tener conto dei vari vincoli, rischi e opportunità che vanno a costituire le opzioni di scelta del partenariato.

L'agenda dei lavori sarà elaborata dalla segreteria tecnica sulla base delle indicazioni fornite dall'Assemblea della partnership e dalla Cabina di regia.

La definizione del piano di comunicazione del progetto

L'assenza o una cattiva comunicazione può far fallire l'intero processo del progetto. E' perciò essenziale che il partenariato approvi uno specifico piano di comunicazione esteso per tutte le fasi del progetto, in cui vengano definiti i contenuti essenziali e gli strumenti più appropriati della comunicazione da attivare. Il piano definirà, in particolare, le attività di comunicazione rivolte all'interno della *partnership* e quelle rivolte all'esterno.

La valutazione strategica e d'impatto del progetto

Le attività valutative qui considerate sono quelle riguardanti più propriamente la valutazione strategica territoriale, ovvero la valutazione d'impatto, anche sulla base delle indicazioni previste per la programmazione 2014-2020, che si differenzia dalla normale attività di valutazione, come pure da quella degli investimenti e da quella delle politiche, e si concentra sul successo del progetto di sviluppo locale, attraverso l'attenzione alla coerenza strategica (interna ed esterna del progetto), sulle priorità, l'efficienza e l'efficacia degli obiettivi e delle azioni, sul processo decisionale e partecipativo, sulla *governance* territoriale.

Compito della valutazione strategica territoriale non è dunque quello di dare voti, ma di guidare le scelte della *partnership*, anche attraverso l'attivazione di un apposito nucleo di valutazione, che può agevolare la produzione del materiale utile a tale valutazione.

La valutazione strategica territoriale va quindi considerata come una funzione di autodiagnosi che aiuta la *partnership* ad aumentare il suo grado di conoscenza collettiva, deve perciò entrare a pieno titolo nel processo del progetto di sviluppo locale sin dalla fase del suo avvio e deve accompagnare le varie fasi del progetto stesso. Essa risponde, in estrema sintesi, a una logica *performante*, tesa a migliorare i risultati del progetto di sviluppo locale, e non quindi a una logica *conformativa*, per rispondere ad adempimenti formali imposti dall'alto o previsti da leggi e regolamenti.

Tali attività di valutazione sono generalmente suddivise in valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post, sulla base del seguente schema generale.

| Tipologia della valutazione | Fasi del progetto di sviluppo locale | Finalità della valutazione |
|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| Ex ante | Costruzione del processo | Governance del processo |
| | Redazione del programma | Qualità del piano |
| In itinere | Funzionamento del partenariato | Controllo di gestione |
| | Attuazione dei progetti | |
| Ex post | Revisione del piano | Controllo di efficacia |

L'Assemblea della *partnership* adotterà uno specifico vademecum per le attività di valutazione.