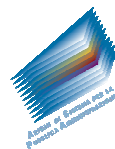


Area sostegno alla Programmazione Negoziata

OSSERVATORIO AGENZIE LOCALI DI SVILUPPO

PROGETTO
"OSSERVATORIO AGENZIE LOCALI DI SVILUPPO: ANALISI,
PROMOZIONE/RAFFORZAMENTO RETI E VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE"
PON "ASSISTENZA TECNICA E AZIONI DI SISTEMA" OBIETTIVO 1 - MISURA II.2
- AZIONE 3

Formez



Le Agenzie di sviluppo locale in una fase di transizione

Quadri di riferimento, proposte teoriche, questioni critiche
Febbraio 2004

1

LE AGENZIE DI SVILUPPO LOCALE IN UNA FASE DI TRANSIZIONE

Quadri di riferimento, proposte
teoriche, questioni critiche



***Contributo del Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Pianificazione***

A cura di

*Simonetta Arondi, Elena Milanesi,
Gabriele Pasqui, Paola Savoldi*

Coordinamento scientifico

*Dolores Deidda, Antonella Verro,
Gabriele Pasqui*

Coordinamento redazionale

Ilaria Raimondi

Progetto grafico

Massimo Di Rienzo

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

Linee di ricerca

Questioni di prospettiva:

il 'fenomeno delle Agenzie di sviluppo' come oggetto d'analisi multidisciplinare.

1.1 Per un'analisi delle istituzioni intermedie: la letteratura teorica

1.2 La letteratura empirica: esperienze passate ed esperienze in corso

CAPITOLO 2

Le Agenzie nella fase attuale delle politiche di sviluppo

Una fase di transizione: le Agenzie tra Nuova Programmazione e allargamento dell'UE.

2.1 Il quadro di riferimento

2.2 I nodi critici

CAPITOLO 3

Questioni critiche

Dalla ricerca all'azione: alcuni nodi critici per un Osservatorio del 'fenomeno Agenzie'

3.1 Problemi di efficacia: a cosa sono servite (se sono servite) le Agenzie?

3.2 Problemi di *governance*: quale rapporto con le reti verticali e orizzontali?

3.3 Problemi di "missione": il mutamento delle attività e la ridefinizione della "missione"

3.4 Problemi di assetto organizzativo: come consolidare le esperienze in una fase di mutamento?

3.5 Problemi di legittimazione e accreditamento: come ridefinire il rapporto con le Amministrazioni

3.6 Problemi di consolidamento e di crescita: quali politiche per il "sistema Agenzie"?

CAPITOLO 4

Verso una tipologia

Perché tipizzare? Il 'typus' come scambio di esperienze

4.1 Criteri per la costruzione di tipologie

4.2 Primi esercizi di tipizzazione

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

	4
	9
	10
	13
	20
	23
	23
	24
	25
	30
	34
	34
	35
	36
	39
	43
	47
	50
	52
	54
	54
	55
	56
	58
	62

INTRODUZIONE

Uno dei tratti più rilevanti del ciclo delle politiche di sviluppo territoriale avviato in Italia nei primi anni Novanta è costituito dalla progressiva affermazione dell'esperienza, ricca e diversificata, delle Agenzie locali di sviluppo. L'istituzionalizzazione di attori costruiti su missione e orientati alla promozione, progettazione e gestione di politiche locali di sviluppo ha rappresentato uno degli elementi di maggiore interesse del ciclo delle politiche locali di sviluppo. In questo quadro le Agenzie sono state spesso i promotori di iniziative capaci di innescare percorsi di sviluppo significativi, i registi di processi di implementazione complessi, i facilitatori nella costruzione di nuove reti di relazione tra istituzioni e società locali; sono state in grado di attivare risorse straordinarie, di promuovere comunità professionali e di pratiche tra attori diversi e di rafforzare e consolidare il capitale sociale localizzato.

Naturalmente, non tutte le esperienze possono essere considerate di successo: a fronte di Agenzie che hanno profondamente influenzato (e talora strutturato) i *policy network* locali, operando in alcuni contesti come veri e propri *leader* di processo, vi sono state situazioni in cui esse hanno agito seguendo una logica formale e burocratica, mostrando una limitata capacità operativa e una scarsa efficacia. Ciononostante, in generale va riconosciuto che in Italia le Agenzie di sviluppo hanno spesso rappresentato un forte 'elemento di rottura' in contesti stagnanti, contribuendo anche a sollecitare comportamenti innovativi da parte di istituzioni, imprese, attori sociali.

Vi sono almeno tre dimensioni che, al di là delle differenze profonde che le caratterizzano, sembrano segnare le esperienze delle Agenzie di sviluppo.

- **La prima riguarda l'introduzione di stili e strumenti di lavoro fortemente innovativi (e in qualche caso dirompenti) rispetto a quelli ordinari delle Amministrazioni Pubbliche.** Pur nella grande varietà di forme societarie e di relazioni formalizzate con gli Enti Locali, ma anche di forme organizzative, le Agenzie hanno prodotto in generale uno scarto rispetto alle modalità operative degli attori pubblici tradizionali, attivando processi e pratiche guidati da una logica più marcatamente gestionale, manageriale e operativa. D'altra parte, il rapporto tra Agenzie e attori pubblici non è stato sempre lineare: problemi di legittimazione e di coordinamento con

l'azione ordinaria degli Enti Locali sono stati al centro della vita di un numero elevato di Agenzie.

- **La seconda riguarda il rapporto (più o meno istituzionalizzato) tra Agenzie e specifici strumenti di promozione dello sviluppo locale.** Se in molte situazioni le Agenzie sono nate a ridosso di programmi e progetti (spesso come strumenti di gestione operativa), in altre le Agenzie sono nate su missioni più ampie e meno definite. In tutti i casi, il rapporto tra missione, mandato politico e strumentazione operativa da cui l'Agenzia ha preso le mosse o che ha utilizzato costituiscono un nodo nevralgico per il successo delle esperienze.
- **Infine, pur nella diversità di contesti e di situazioni, le Agenzie sono state coinvolte in processi di mobilitazione delle società locali, giocando ruoli spesso assai differenti:** in qualche caso maggiormente a ridosso dell'azione pubblica, in altri più vicino agli attori sociali. In generale, le Agenzie sono state protagoniste, con maggiore o minore successo, di processi di costruzione di coalizioni locali di sviluppo e la loro azione ha avuto effetti di carattere generativo, più o meno accentuati in relazione a un numero elevato di variabili contestuali.

Ciascuna delle tre dimensioni considerate (il rapporto con le istituzioni, con le politiche, con le società locali) rappresenta, in questa fase, un nodo problematico assai delicato. Sebbene le Agenzie di sviluppo in Italia siano caratterizzate da storie molto diverse e siano collocate in fasi assai differenziate del loro "ciclo di vita", in linea generale è possibile identificare alcuni problemi che le accomunano e che hanno a che vedere con il "mutamento delle condizioni di contesto" a cui abbiamo alluso inizialmente. Innanzitutto, problemi di istituzionalizzazione e di legittimazione, sia dal punto di vista della strutturazione delle relazioni con gli attori pubblici di riferimento, sia in relazione al rapporto con altri attori. In secondo luogo, problemi di consolidamento, in ragione dell'esaurirsi in taluni casi della "missione" originaria, in altri casi del quadro di strumenti e politiche (e delle connesse risorse) di riferimento. Infine, problemi di radicamento nei contesti locali, ossia di capacità di generare effetti visibili nelle società locali e di definire un proprio ruolo autonomo nei processi di costruzione e consolidamento di coalizioni locali.

In questo contesto si muove il progetto ***Osservatorio Agenzie locali di sviluppo: analisi, promozione/rafforzamento reti e valorizzazione delle competenze***, che può rappresentare uno strumento significativo per incidere positivamente su questi nodi critici, anche attraverso la promozione di un lavoro di rete che non è mai stato condotto in modo sistematico nel nostro Paese.

Coordinato dal Formez nell'ambito del PON ATAS, il progetto si propone di realizzare una pluralità di obiettivi, sia di natura analitico-interpretativa, sia di carattere operativo. In primo luogo, basandosi sull'attività di progettazione e avvio dell'Osservatorio delle Agenzie di sviluppo già realizzata dal Formez, il progetto intende rafforzare le capacità di analisi ed interpretazione del fenomeno delle Agenzie di sviluppo locale in Italia, anche attraverso il completamento di un sistema informativo aggiornato. In secondo luogo, si propone di

promuovere e favorire azioni di *networking* capaci di rafforzare le relazioni delle Agenzie tra loro e con altri attori istituzionali e sociali e di socializzare casi di successo e buone pratiche. In terzo luogo, il progetto intende promuovere pratiche di *capacity building* all'interno delle Agenzie e tra Agenzie e contesti locali, rafforzando e consolidando il patrimonio di conoscenze e competenze cumulate. Infine, si propone di identificare e specificare la domanda di politiche di sistema da parte delle Agenzie di sviluppo locale, anche attraverso il rafforzamento della capacità progettuale e gestionale degli Enti Locali e delle istituzioni che promuovono o partecipano all'esperienza delle Agenzie.

Questi obiettivi ambiziosi sono orientati da una sollecitazione unitaria: rafforzare e consolidare l'esperienza delle Agenzie in un quadro istituzionale e di *policies* in mutamento, a partire dal riconoscimento della ricchezza e dell'articolazione di questo fenomeno nel campo delle politiche di sviluppo territoriale avviate in Italia a partire dagli anni Novanta.

Quella presentata nelle pagine seguenti è una ricerca realizzata nell'ambito della convenzione stipulata tra il Formez e il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano per la realizzazione di contributi di carattere metodologico nel quadro delle attività del progetto **Osservatorio Agenzie locali di sviluppo**. Il contributo intende proporre un tassello dell'impostazione metodologica del progetto, offrendo un *quadro di sfondo* e una *griglia di questioni* a partire dalle quali potranno essere messi in campo i diversi strumenti di indagine e di azione previsti dal progetto. In altre parole, questo rapporto di ricerca si propone di giocare il ruolo di *position paper*: i temi che vi sono trattati dovranno misurarsi sia con gli esiti dell'indagine empirica, sia con l'attività di coinvolgimento e di interazione delle Agenzie prevista dal progetto esecutivo del Formez.

Più nello specifico, e in relazione al contributo del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, questo rapporto di ricerca è stato elaborato in modo complementare rispetto ad altri due strumenti metodologici previsti dall'attività dell'Osservatorio:

- la *scheda di rilevazione* delle Agenzie, che è attualmente in fase di test e che costituisce lo strumento attraverso il quale strutturare una banca dati accessibile e aggiornabile sul fenomeno delle Agenzie di sviluppo in Italia;
- il *protocollo di ricerca per la realizzazione delle analisi di caso* su un panel di Agenzie significative, che presentiamo congiuntamente a questo rapporto e che permetterà di approfondire alcuni temi emergenti nella prima fase dell'attività del progetto.

Il rapporto di ricerca ha tenuto conto di questi due documenti, dei quali costituisce anche la premessa concettuale.

La ricerca prevede un primo capitolo, nel quale vengono discussi alcuni sfondi teorici possibili per una lettura del fenomeno delle Agenzie di sviluppo, a partire da una ricognizione multidisciplinare della letteratura, che, direttamente o indirettamente, permette di attivare una riflessione sul fenomeno delle Agenzie, con particolare attenzione al caso italiano. Un

secondo capitolo nel quale si getta uno sguardo sulle dinamiche istituzionali e di *policies* entro le quali si colloca l'attuale, delicata fase della vita delle Agenzie di sviluppo in Italia. Un terzo capitolo, nel quale è proposto un insieme di temi che possono costituire un canovaccio concettuale per l'intero progetto e che hanno orientato l'elaborazione degli altri documenti metodologici prodotti (scheda di rilevazione e protocollo sugli studi di caso). Infine, Un quarto capitolo, nel quale si propone una prima riflessione sulle condizioni e sulle difficoltà relative alla costruzione di tipologie del fenomeno delle Agenzie di sviluppo.

Come già sottolineato, l'obiettivo perseguito è di offrire quadri di sfondo e strumenti concettuali. Gli spunti di riflessione che presentiamo dovranno necessariamente essere riconsiderati in modo continuo durante l'intero sviluppo del Progetto Osservatorio e potranno essere oggetto di ulteriori rielaborazioni.

CAPITOLO 1

Linee di ricerca

Questioni di prospettiva: il 'fenomeno delle Agenzie di sviluppo' come oggetto d'analisi multidisciplinare

In questo primo capitolo ci proponiamo non tanto di fornire una rassegna della letteratura sulle Agenzie di sviluppo, quanto di offrire un campo di riflessioni multidisciplinari che permettano di interrogare aspetti diversi del fenomeno delle Agenzie in Italia. I riferimenti alla letteratura dovranno essere dunque intesi come suggestioni per l'approfondimento di percorsi di lettura e interpretazione del contesto e delle modalità operative del fenomeno delle Agenzie di sviluppo.

Infatti, se si interroga la letteratura di settore andando in cerca di contributi di carattere teorico o empirico sul tema delle Agenzie di sviluppo locale nel contesto italiano, si incontrano pochi testi di recente pubblicazione che affrontano direttamente la questione. Tra i più significativi è opportuno segnalare:

- i contributi a cura di Balducci e Calvaresi sulle Agenzie di sviluppo nelle politiche territoriali pubblicati sulle pagine della rivista "Urbanistica" [Balducci (1999); Calvaresi (1999)];
- il volume curato da Deidda, Rossi, Vino e Pezzuto, che raccoglie i contributi del seminario promosso da Formez e INEA e dedicato a *Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale. Il caso dei Gruppi Leader e dei Patti Territoriali*, svoltosi nel 2001 [Deidda et al. (a cura di) (2001)];
- il volume curato da Cersosimo, che presenta e discute gli esiti della ricerca Formez, *Le Agenzie locali di sviluppo in Italia. Rapporto sulle informazioni della Banca Dati dell'Osservatorio Formez-Rap 100*, [Cersosimo (a cura di) (2002)].

Questi contributi a più mani forniscono un primo quadro di riferimento concettuale ed operativo per la lettura del fenomeno delle Agenzie. Naturalmente esistono anche altri materiali, ma in linea di massima possiamo dire che prevalgono lavori di tipo descrittivo, mentre sono meno frequenti contributi di carattere teorico. D'altro canto, la costituzione e l'evoluzione delle Agenzie di sviluppo nel contesto italiano rappresenta una tendenza abbastanza recente, che al momento si presta ad essere osservata come un'azione e un esperimento in corso in varie forme e in vari luoghi. Né, del resto, sarebbe ragionevole

sperare in una vera e propria “teoria” sul tema delle Agenzie o più in generale delle istituzioni intermedie [Lanzalaco (1999)].

In questa sede sembra essere più utile ampliare il campo di ricerca ed identificare un insieme di testi che permettano di indagare per quali *ragioni* sorge la necessità di costituire le Agenzie di sviluppo, quali sono le *condizioni* di contesto entro le quali ciò accade (mutamenti del sistema politico-amministrativo, evoluzione dei sistemi produttivi, cambiamenti della struttura sociale), quali sono le *relazioni* possibili tra Amministrazioni Pubbliche e Agenzie, quali le relazioni con altri soggetti appartenenti alle reti verticali e orizzontali del *decision making*. Si tratta di temi cruciali che verranno poi ripresi e discussi nei capitoli successivi .

Se il repertorio dei contributi di carattere teorico sul tema delle Agenzie non è ampio e più ricco è invece il quadro descrittivo dei casi, se tali questioni riguardano le Agenzie e le Pubbliche Amministrazioni, le Agenzie e i soggetti economici, le Agenzie e il tessuto sociale, una via per ampliare il campo dei contributi interpretativi consiste dunque nel portare l’attenzione sul secondo termine di queste coppie di temi: i caratteri e cambiamenti recenti del sistema politico-amministrativo, economico e sociale.

Obiettivo di questo capitolo è proporre una selezione di testi articolata secondo alcuni temi di approfondimento possibile, innanzitutto distinguendo tre campi disciplinari di riferimento e segnalando per ognuno di essi alcuni testi scelti che alludono a questioni cruciali per la lettura del fenomeno delle Agenzie: l’analisi delle politiche, le scienze economiche e sociali, la pianificazione territoriale (par.1.1). Il quadro d’insieme offerto dovrebbe permettere di costruire percorsi di lettura preferenziali che possono privilegiare alcune dimensioni rispetto ad altre, a seconda delle specificità delle esperienze oggetto di studio. Questo può essere considerato come lo sfondo entro il quale collocare le indicazioni metodologiche che saranno illustrate nel protocollo per l’istruzione dello studio di caso. Operata questa prima selezione, si potrà proporre una rassegna di documenti e testi dedicati alla sperimentazione di Agenzie di sviluppo attivate sulla scorta di programmi o politiche di diversa matrice (par. 1.2). Sarà utile premettere un riferimento sintetico ad un caso che può rappresentare a pieno titolo una sperimentazione *ante litteram* di costituzione di un nuovo soggetto istituzionale deputato a coordinare in forma integrata politiche e interventi di carattere settoriale. Ciò a dimostrazione del fatto che, anche nel contesto italiano, non è certo un’esigenza dell’ultima ora quella di disegnare strategie e azioni che coinvolgano soggetti decisionali portatori di competenze complementari e attivi a livelli di governo diversi.

Scheda 1. Riferimenti essenziali

- Balducci A., *Agenzie di sviluppo locale come nuovi attori della governance urbana*, "Urbanistica", n. 112, 1999.
- Botta F., *Sul ciclo di vita delle Agenzie di sviluppo. Alcuni spunti per una discussione*, in Cersosimo D. (a cura di) (2002).
- Calvaresi C., *Lo spazio del locale: Agenzie di sviluppo e modelli di pianificazione*, "Urbanistica", n. 112, 1999.
- Cersosimo D. (a cura di) (2002), *Le Agenzie locali di sviluppo*, Formez-Donzelli.
- Brusco S., *Le politiche per i sistemi produttivi locali e il ruolo delle Agenzie di sviluppo*, in Deidda D., Mazzonis D. (2002).
- Deidda D. et al. (a cura di) (2001), *Patti Territoriali e Agenzie di sviluppo*, Formez, Roma.
- Deidda D., Mazzonis D. (a cura di) (2002) *Progetto Officina. Sviluppo locale e eccellenza professionale*, Formez, Roma.
- Garofoli G., *La governance dello sviluppo locale*, in Cersosimo D. (a cura di) (2002).
- Lanzalaco L., *Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, in Arrighetti A., Seravalli G. (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma.
- Pezzini M., *Politiche territoriali e Agenzie di sviluppo locale*, in Deidda D., Mazzonis D. (2002).
- Ravaglia C., *Agenzie e contesto territoriale*, in Deidda et al. (a cura di) (2001).
- Rossi A., *Esperienze e progetti per le Agenzie locali*, in Deidda et al. (a cura di) (2001).
- Rullani E., *Sviluppo locale ed economia della conoscenza: nuovi problemi e possibilità per le Agenzie di sviluppo locale*, in Deidda D., Mazzonis D. (2002).
- Timpano F., *Le Agenzie di sviluppo nei processi di sviluppo locale*, in Cersosimo D. (a cura di) (2002).
- Vino A., *Il futuro possibile delle Agenzie tra istituzione e mercato*, in Deidda et al. (a cura di) (2001).

1.1 Per un'analisi delle istituzioni intermedie: la letteratura teorica

I testi di carattere teorico che sono stati selezionati nelle pagine seguenti sono stati identificati all'interno di quei contributi che aiutano a ricostruire *contesti e cause* dell'emergere delle Agenzie. Si tratta di un insieme di riferimenti che potrebbe essere molto ricco e costringe quindi, in questa sede, ad essere selettivi, operando delle scelte (le bibliografia proposte non hanno alcuna pretesa di esaustività):

- abbiamo preferito attingere alla *letteratura italiana* a causa del legame molto stretto tra specificità del contesto politico-amministrativo, istituzionale ed economico e costituzione delle Agenzie di sviluppo;
- abbiamo distinto i testi selezionati secondo pochi *campi disciplinari di riferimento*, che potrebbero permettere di approfondire temi di interesse rispetto ai quali potrà orientarsi chi istruirà gli studi di caso;
- all'interno di ognuno dei campi disciplinari abbiamo selezionato pochi *autori* che ci sembrano esprimere orientamenti e metodi che potrebbero utilmente contribuire a descrivere e interpretare le esperienze delle Agenzie di sviluppo in Italia.

Secondo alcuni analisti delle istituzioni lo studio di un'istituzione intermedia, della quale le Agenzie di sviluppo possono costituire un buon esempio, pone problemi di carattere metodologico, dal momento che il senso e i caratteri di un'istituzione intermedia si definiscono in relazione agli elementi rispetto ai quali l'istituzione "sta in mezzo". L'analisi istituzionale più tradizionale tende a concentrarsi sulle relazioni tra istituzioni di tipo diverso, ad esempio *economiche e politiche*, poste allo *stesso livello analitico*. Uno dei nodi critici che alcune Agenzie si trovano ad affrontare è proprio quello della contrapposizione tra logiche e istituzioni di mercato e logiche e istituzioni pubbliche. L'analisi istituzionale traslascia però di orientare la riflessione sulle relazioni tra istituzioni dello stesso tipo attive a scale diverse; anzi, si potrebbe dire che uno degli assunti teorici delle analisi istituzionali è proprio la presenza di un'intrinseca *coerenza* tra i diversi livelli spaziali in cui si articola un dato ordine o sistema istituzionale [Lanzalaco (1999)].

Alcuni *analisti delle istituzioni* (Di Maggio, Powell) sostengono che le organizzazioni tendono ad assumere strutture organizzative simili per ragioni diverse:

- secondo meccanismi coercitivi (un governo nazionale che impone un disegno istituzionale per un'unità di governo locale),
- mimetici (il successo del modello organizzativo di un'unità amministrativa, politica o economica, porta a forme di emulazione),
- normativi (un modello organizzativo legittimato e promosso da esperti).

Secondo questa interpretazione i modelli organizzativi tenderanno a somigliarsi o a essere riconducibili a un numero limitato di tipi. Allo stesso modo, i modelli organizzativi che si distinguono da quelli prevalenti e più consolidati rappresenterebbero *fenomeni temporanei e contingenti*.

Questo ordine di questioni ci avvicina al tema del ciclo di vita di un'istituzione intermedia. Evidentemente non si tratta solo di osservare la struttura organizzativa di un'Agenzia e la sua evoluzione, ma di concentrare l'attenzione sul mutamento progressivo delle sue missioni, sull'evoluzione delle sue relazioni con le Pubbliche Amministrazioni e, più in generale, con l'ambiente al quale appartengono. Come più ampiamente illustrato nel cap. 3, si tratta di una molteplicità di soggetti che appartengono a una rete di *governance* spesso articolata secondo livelli diversi, non solo locali. Se certa parte dell'analisi istituzionale non ci aiuta a rintracciare strumenti di analisi e di interpretazione adeguati alla specificità delle istituzioni intermedie, possiamo invece interrogare alcuni contributi interessanti nell'ambito delle analisi delle politiche e altri maturati all'interno del dibattito delle scienze economiche e sociali.

L'Agenzia come attore e come politica: il contributo dell'analisi delle politiche

Un aspetto rilevante che la letteratura di *policy analysis* ci permette di esplorare è il fatto che le Agenzie possono essere osservate attraverso la strumentazione concettuale dell'analisi del ciclo di vita, perché sono insieme attori ed esiti di politiche e, in definitiva, possono essere trattate esse stesse come politiche pubbliche. Infatti, molto spesso le Agenzie possono essere osservate come esiti (non necessariamente intenzionali) del trattamento da parte di una pluralità di attori dei problemi di sviluppo emergenti in un territorio, esiti che a loro volta hanno un proprio ciclo di vita (analogamente ad una politica), in un contesto via via mutevole dal punto di vista delle poste, delle risorse e degli interessi in gioco.

Operando una semplificazione, si può sostenere che l'analisi delle politiche ci permette di trattare in modo adeguato questa doppia natura delle Agenzie (insieme attori ed esiti di politiche) e di assumere una prospettiva più attenta alle relazioni tra soggetti posti ai diversi livelli del sistema decisionale (politico, economico o amministrativo che sia). L'approccio di *policy* al fenomeno delle Agenzie ci fornisce strumenti metodologici per interpretare l'articolazione e i meccanismi di questi sistemi.

Rispetto alle attività dell'Osservatorio e all'intenzione di approfondire alcune specifiche esperienze di Agenzie di sviluppo, il ricorso alle categorie dell'analisi delle politiche potrebbe rilevarsi fruttuoso, soprattutto se applicato nel corso delle prime fasi di ricostruzione degli studi di caso.

Scheda 2. Agenzie come attori, Agenzie come politiche: testi di riferimento

- Capano G., Giuliani M. (1996), *Dizionario delle politiche pubbliche*, La nuova Italia Scientifica, Roma.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione: Stato, regioni ed Enti Locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1990), *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio L. (1995), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione*, "Stato e Mercato", n. 1, 1990.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma.
- Cassese S., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1984.
- Cassese S. (1994), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ires (1994), *Di questo accordi lieto*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Regini M., Lange P. (1987), *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Agenzie e disegno istituzionale: il contributo delle scienze sociali

Altri autori che potrebbero essere ricondotti alla sociologia delle istituzioni, vedono nelle istituzioni una formazione di compromesso tra problemi e soluzioni, un compromesso raggiunto attraverso cicli di conflitto tra interessi e culture, nel braccio di ferro costante tra problemi e soluzioni [Donolo, (1997)]. Secondo questa chiave di lettura le Agenzie potrebbero essere considerate un *mezzo per mobilitare le intelligenze degli attori* al fine di costruire soluzioni innovative e di elaborare programmi sperimentali nel campo delle politiche di sviluppo locale. L'esito dell'azione delle Agenzie consisterebbe nell'accumulare capacità di ridefinire i problemi e di accompagnare l'attività di *problem solving* con un'incessante attività di *problem setting* [Calvaresi, (1999)].

I testi segnalati nella scheda successiva discutono più approfonditamente:

- caratteri, ruolo, mutamenti, inerzie e innovazioni tipiche delle *istituzioni* italiane [de Leonardis (1990); de Leonardis (2001); Donolo(1997)];
- modelli e specificità delle *strutture organizzative* [Bifulco, de Leonardis (a cura di) (1997); Gherardi (1985)];
- cause e tendenze attuali di frammentazione del *tessuto sociale* e dei *sistemi locali* nel contesto italiano [Bonomi (1996); Pichierri (2002); Pizzorno (2001); Donolo (2003)].

Quest'ultimo aspetto, apparentemente lontano dal tema delle Agenzie di sviluppo locale, contribuisce invece a dare ragione della domanda di istituzioni intermedie che sempre più diffusamente porta alla comparsa di nuovi soggetti decisori. Lo scollamento tra sistema economico e comunità locale, che può manifestarsi ad esempio laddove chi decide delle attività produttive situate in un luogo è un soggetto "lontano" che agisce secondo logiche

estranee al sistema locale, produce un deficit di stabilità e di coesione sociale. Rispetto a questo scenario le Amministrazioni Pubbliche scelgono in alcuni casi di assumere un ruolo di coordinamento e di governo attraverso nuove forme di regolazione. Le istituzioni intermedie sono poste tra il livello sovralocale (a titolo di esempio: il Governo nazionale che eroga finanziamenti per un progetto infrastrutturale, una società estera che apre una nuova filiale, la Commissione europea che premia un progetto di rigenerazione urbana) ed il livello locale (i prossimi fruitori dell'infrastruttura e coloro che ne avvertiranno le esternalità negative, i potenziali lavoratori della nuova filiale, i beneficiari dei finanziamenti comunitari), ma anche tra attori di natura strettamente pubblica e attori sociali (privati e del terzo settore). In virtù di questa posizione esse consentono la realizzazione di economie di scala nella produzione di beni collettivi e contemporaneamente sono in grado di adattarsi alle specificità locali valorizzando le risorse rese disponibili a livello sovraordinato.

Scheda 3. Agenzie come istituzioni che producono beni comuni per lo sviluppo: testi di riferimento

- Bifulco L. (2002), *Che cos'è una organizzazione*, Carocci, Roma.
- Bifulco L., de Leonardis O. (a cura di) (1997), *L'innovazione difficile : studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bonomi G. (1996), *Il trionfo della moltitudine. Forme e conflitti della società che viene*, Einaudi, Torino.
- de Leonardis O. (1990), *Il terzo escluso : le istituzioni come vincoli e come risorse*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni : come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- Donolo C., Fichera F. (1981), *Il governo debole*, De Donato, Bari.
- Donolo C., Fichera F. (1988), *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Gherardi S. (1985), *Sociologia delle decisioni organizzative*, Il Mulino, Bologna.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali: attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna.
- Pizzorno A., *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, "Stato e mercato", n. 62, 2001.

Le Agenzie nelle dinamiche dello sviluppo italiano: il contributo delle scienze economiche

Le condizioni per la nascita delle Agenzie di sviluppo in Italia non possono essere separate dai processi di territorializzazione dello sviluppo che hanno caratterizzato il nostro Paese a partire dalla metà del XX secolo. La vita delle Agenzie si colloca infatti in una fase cruciale di ridefinizione delle dinamiche locali dello sviluppo italiano, a valle dei processi di articolazione delle geografie dello sviluppo locale. Per alcuni aspetti, le Agenzie di sviluppo costituiscono una delle risposte all'assunzione da parte dei *policy maker* dei fenomeni di varietà locale dei sentieri di sviluppo che avevano caratterizzato il contesto italiano almeno a partire dagli anni Settanta.

Con la seconda metà degli anni Settanta alcuni studiosi si sono occupati dei processi di industrializzazione diffusa in Italia, dei successi delle aree di piccola impresa e, in particolare, dei distretti di piccole e medie imprese concentrati in alcune regioni [Trigilia (1986); Bagnasco (1988); Garofoli, (1991)]. L'indagine sui distretti ha contribuito a mettere in luce la capacità di rispondere in modo flessibile ai cambiamenti di mercato, facendo leva sui rapporti di collaborazione, la capacità di innovare e migliorare la qualità dei beni prodotti, la disponibilità di risorse cognitive che si formano nel tempo e portano a conoscenze tacite o a un sapere contestuale [Becattini, Rullani (1993)], a un linguaggio condiviso che consente di adattare agli specifici problemi produttivi il sapere codificato delle conoscenze scientifico-tecniche [Trigilia (1998)]. In contesti simili le Agenzie agiscono per capitalizzare e sistematizzare conoscenze e competenze specifiche maturate dai soggetti economici e dalle istituzioni locali, oppure per garantire l'offerta di nuovi servizi alle imprese, facendo in modo che ciò gravi su una rete di soggetti economici. In questi casi l'Agenzia non nasce a rimedio di crisi economiche in aree depresse, ma è l'esito di un dinamismo imprenditoriale animato da soggetti economici interessati a cooperare.

La vicenda delle Agenzie è dunque ben radicata nell'azione di progressiva internalizzazione nelle politiche dei principi riconosciuti dall'economia delle varietà locali, internalizzazione che ha condotto alla crisi delle tradizionali politiche di sostegno allo sviluppo e alle sperimentazioni degli anni Novanta.

Le Agenzie rappresentano inoltre, in molti casi, una risposta ai mutamenti in atto nella fase più recente dei processi di sviluppo locale in Italia. Da questo punto di vista possono essere rilevanti in questo insieme di testi anche alcuni contributi sulla trasformazione delle grandi imprese e sulla crisi del fordismo [Rullani (1998); Revelli (1997)] e sul tema delle relazioni tra dimensione globale e locale dell'economia (Zamagni (1995); Perulli (1998); Trigilia (1998)].

Scheda 4. Le Agenzie e le dinamiche territoriali dello sviluppo italiano: testi di riferimento

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Corò G., Rullani E. (a cura di) (1998), *Percorsi di internazionalizzazione: competenze e auto-organizzazione dei distretti industriali del Nord-Est*, Franco Angeli, Milano.
- Becattini G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G., *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico*, in "Stato e Mercato", n. 25, 1989.
- Becattini G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G., Rullani E., *Sistema locale e mercato globale*, in "Economia e Politica Industriale", n. 80, 1993.
- Beccatini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bonomi A. (1997), *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino.
- Bramanti A., Maggioni M.A. (1997), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Garofoli G. (1992), *Economia del territorio*, Etas, Milano.
- Parri L., *I giochi della cooperazione tra piccoli imprenditori: i consorzi di vendita come istituzioni*, in "Quaderni di sociologia", n. 41, 1997.
- Perulli P. (a cura di) (1998), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Revelli M. (1997), *La sinistra sociale. Oltre la civiltà del lavoro*, Bollati Boringhieri.
- Rullani E. (1998), *Il postfordismo*, Etas, Milano.
- Trigilia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. (1998), *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Il Mulino, Bologna.
- Unioncamere - Censis (1995), *Imprese e istituzioni nei distretti industriali che cambiano*, Franco Angeli, Milano.
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Roma-Bari.
- Zamagni S. (1995), *Globalizzare l'economia*, Il Mulino, Bologna.

Le Agenzie come attori delle politiche urbane e territoriali

La vicenda delle Agenzie si intreccia non solo con quella delle politiche di sviluppo economico, ma anche con i mutamenti in corso nel campo delle politiche urbane e territoriali.

I mutamenti del sistema politico-amministrativo, la frammentazione del tessuto sociale e i profondi cambiamenti delle strategie dei soggetti economici hanno riflessi importanti sulle politiche di governo del territorio. I modelli di pianificazione tradizionale, che attraverso un documento normativo disegnavano le trasformazioni della città e del territorio entro scenari temporali dilatati, perdono di significato al variare di alcune importanti condizioni [Mazza (1997)]:

- si moltiplicano i soggetti locali che rappresentano interessi diversi, molti chiedono di prendere parte al dibattito e alle decisioni pubbliche che riguardano le trasformazioni d'uso dello spazio (si pensi ai casi di controversie ambientali);
- si moltiplicano le relazioni tra soggetti decisori ai diversi livelli di governo e si assiste a un progressivo allargamento delle arene decisionali, sulla scorta della necessità di costruire consenso attorno alle decisioni pubbliche per scongiurare il pericolo di opposizioni locali;
- cresce il ruolo del livello di governo comunitario e nazionale nella definizione di nuove politiche territoriali e urbane e cambiano i processi di implementazione di tali politiche: prevalgono logiche e finanziamenti d'area, tanto più accessibili quanto più i soggetti locali sono in grado di fare rete e di costruire progetti condivisi di sviluppo locale o di rigenerazione urbana.

Ciò che distingue la nuova stagione delle politiche urbane e territoriali può essere identificato nella tendenza a intervenire su parti della città o del territorio, secondo *progetti d'area* (e non più piani generali). I caratteri innovativi delle nuove politiche si leggono soprattutto nelle esperienze dei programmi complessi e nei progetti di sviluppo locale che, a seconda dei casi, prendono la forma dei Patti Territoriali, dei Progetti Integrati di intervento, dei Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio [Avarello, Ricci (a cura di) (2000); Palermo (2001); Pasqui (2001)].

L'esito è il rischio di una *frammentazione delle azioni* sul tessuto fisico della città, ma anche l'opportunità di una miglior *selezione* degli interventi che possono svolgere il ruolo di progetti pilota e rilanciare le sorti di quartieri in crisi e di aree in declino. Il successo di queste iniziative è strettamente legato alla capacità di costruire, coordinare, gestire e monitorare progetti di natura integrata [Avarello, Ricci (a cura di) (2002); Dicoter (2002); Belli (a cura di) (2002)].

È questo un compito nuovo di fronte al quale si sono trovate molte Amministrazioni locali, spesso senza poter contare su esperienze e competenze maturate all'interno dell'Amministrazione. In alcuni casi, dunque, l'istituzione di una nuova Agenzia locale nasce per rispondere a una domanda di nuove competenze e di nuovi soggetti capaci di mettere in

rete risorse e decisori che fanno capo a contesti diversi, istituzionali e non [Curti, Gibelli (1996)].

Scheda 5. Le Agenzie come attori delle politiche urbane e territoriali: testi di riferimento

Avarello P., Ricci M. (a cura di) (2000), *Politiche urbane*, INU, Roma.
Balducci A. (2001), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna.
Belli A. (a cura di) (2002), *Il territorio speranza. Politiche possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze.
Curti F., Gibelli M.C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
Dicoter (2002), *Progetti di territorio e contesti dello sviluppo*, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Roma.
Dicoter (2003), *Quater. L'Italia dei piani*, Alinea, Firenze.
Mazza L (1997), *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano.
Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano.
Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, Franco Angeli, Milano.

1.2 La letteratura empirica: esperienze passate ed esperienze in corso

Come anticipato, il tema delle Agenzie di sviluppo locale non è un tema tradizionale nella letteratura italiana di carattere urbanistico o di scienze sociali, anche se non è mancato in Italia un filone, talora sotterraneo ed "eretico", di analisi e proposte sulle dinamiche territoriali dello sviluppo [Lanzani (1996)]. Fanno eccezione alcune anticipazioni, intese sia come sperimentazioni, sia come riflessioni, compiute soprattutto nell'immediato dopoguerra. È ad esempio il caso dell'I-Rur, un progetto lanciato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, allora presieduto da Adriano Olivetti, che avrebbe dovuto portare alla costituzione di un nuovo organismo di *coordinamento* delle iniziative di volta in volta promosse dalle Amministrazioni locali, dai ministeri o dalle istituzioni statunitensi che parteciparono alle opere di ricostruzione in Italia. Siamo intorno al 1951 e gli obiettivi prioritari dell'I-Rur, una sorta di Agenzia di sviluppo locale, riguardano: la lotta alla disoccupazione, in particolare nelle aree depresse, attraverso lo studio di un "piano generale di pieno impiego" e l'istituzione di un organo di coordinamento tra individui e enti specializzati, per definire un insieme di interventi in contesti specificamente determinati, relativi ad attività artigianali, agricole, e industriali, con attenzione particolare alla piccola impresa, al fine di "migliorare le condizioni culturali, sociali ed economiche, sollecitare e valorizzare le energie locali, elevare il livello di vita delle popolazioni" [Caizzi (1962); Ochetto (1985); Bonomi, De Rita (1998)].

Scheda 6. Gli antecedenti delle Agenzie di sviluppo: testi di riferimento

Bonomi A., De Rita G. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.

Caizzi B. (1962), *Gli Olivetti*, Utet, Torino.

Ceriani Sebregondi G., Scassellati U. (1965), *Sullo sviluppo della società italiana*, Bollati Boringhieri, Torino.

Lanzani A. (1996), *Immagini di territorio e idee di piano 1943-1963*, Franco Angeli, Milano.

Musatti R. (1972), *La via del Sud e altri scritti*, Edizioni di Comunità, Milano.

Pasqui G., *Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche*, "Archivio di studi urbani e regionali", n. 64, 1999.

Serafini U. (1982), *Adriano Olivetti e il Movimento di Comunità: una anticipazione scomoda, un discorso aperto*, Officina, Roma-Reggio Calabria.

La letteratura più recente di carattere empirico comprende contributi specificamente orientati a ricostruire le *esperienze di Agenzie di sviluppo* presenti nel contesto italiano e testi che descrivono, ricostruiscono e interpretano l'esperienza di *politiche e progetti di sviluppo* (alla scala urbana o territoriale) avviati in Italia per iniziativa comunitaria o nazionale, quali, a titolo di esempio, i Patti Territoriali, i programmi LEADER, i Progetti Integrati Territoriali, il programma URBAN, i Piani Strategici, alcuni progetti di riqualificazione urbana.

Il testo curato da Cersosimo [Cersosimo D. (a cura di) (2002)], oltre a contenere alcuni saggi di approfondimento e di riflessione a partire dalla ricerca avviata dal Formez, presenta quattro esperienze specifiche: la Banca credito cooperativa dei Due Mari, l'Agenzia locale di sviluppo "Città del fare" che trae le sua origine dall'esperienza di gestione di un Patto Territoriale per l'Occupazione per area nord-est di Napoli, l'ente di cooperazione transfrontaliera "Area Integrata Transadriatica" (AITA) e Codex, che promuove l'attivazione e la sinergia di reti nazionali e internazionali per lo sviluppo locale.

Una rassegna di esperienze di Agenzie di sviluppo locale è contenuta in un contributo dedicato al progetto Officina che ha coinvolto: "Agenzia Sviluppo Nord Milano", "BIC Toscana", "Consorzio delle Isole minori", "Democenter", "Fondazione IDIS", "Golfo degli Angeli", "Locride Sviluppo", "Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga", "Parco scientifico e tecnologico Galileo". Per ognuno di questi soggetti il testo fornisce schede descrittive articolate secondo voci comuni (la storia dell'Agenzia, la missione e l'attività, la *corporate governance*). È stato questo il primo passo verso la costituzione dell'Osservatorio nazionale Agenzie di Sviluppo Locale [Deidda D., Mazzonis D., (2002)]. Vanno inoltre segnalati, come riferimenti di carattere empirico, una serie di testi dedicati a quei programmi complessi e progetti di sviluppo locale che è utile conoscere per indagarne i rapporti possibili con le Agenzie in quanto possibili soggetti deputati al coordinamento e alla gestione dei diversi interventi.

E' inoltre opportuno segnalare come una documentazione spesso molto ricca sull'esperienza delle Agenzie di sviluppo in Italia è contenuta nei siti delle Agenzie stesse.

Scheda 7. Complementi: programmi complessi e progetti di sviluppo locale

Programmi complessi e progetti di sviluppo: un quadro di riferimento

- Balducci A. (a cura di), *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni*, "Territorio", n. 13, 2000.
- Barbanente A. (a cura di), *L'iniziativa comunitaria Leader II*, "Urbanistica Informazioni", n. 176, 2000.
- Crema M. (2001), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Forme-Donzelli, Roma.
- Crema M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Karrer F. et al. (1998), *Il rinnovo urbano*, Carocci, Roma.
- Ombuen S., Ricci M. (2000), *I programmi complessi: innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- P.C. Palermo (a cura di) (2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Franco Angeli, Milano.

L'esperienza dei Patti Territoriali

- Bolcan Goldstein M. (2000), *La vicenda dei patti territoriali, tra centro e periferia*, "Territorio", n. 13.
- Deidda D. et al. (a cura di) (2001), *Patti territoriali e Agenzie di sviluppo*, Quaderni Formez, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma. (www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/patti)
- Triglia C. (a cura di), *Patti territoriali: successi e fallimenti*, "Stato e mercato", n. 63, 2001.

L'esperienza dei Progetti Integrati Territoriali

- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003), *Lo stato di attuazione della programmazione integrata territoriale nelle regioni Obiettivo 1*, Formez - Progetto SPRINT, Roma.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (a cura di), *Progetti Integrati Territoriali: lo stato dell'arte*, "QCS News", n. II, giugno 2002.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2003), *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione. Documentazione di riferimento*, Agrigento.
- Moccia F.D. (a cura di), *Interpretazioni regionali dei PIT*, in "Urbanistica Informazioni", n. 184, 2002.
- Montemurro F. (a cura di), *Progetti integrati, verifica sul campo*, in "Guida agli Enti Locali del Sole 24 Ore", n. 9, 8 marzo 2003.
- Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2003), *I Progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*, Graffiti, Napoli.

L'esperienza dei Piani Strategici

- Curti F. (a cura di), *Pianificazione strategica in ambiente urbano*, in "Urbanistica", n. 106, 1996.
- Bobbio L., Gastaldi F. (a cura di), *Piani strategici*, in "Urbanistica Informazioni", n. 182, 2002.

CAPITOLO 2

Le Agenzie nella fase attuale delle politiche di sviluppo

Una fase di transizione le Agenzie tra Nuova Programmazione e allargamento dell'UE

L'analisi condotta dal Formez sulla banca dati dell'Osservatorio Agenzie di Sviluppo Locale ha messo in evidenza che la gran parte delle strutture oggi esistenti è stata costituita in anni relativamente recenti: delle 185 Agenzie censite dall'Osservatorio nel 2002, infatti, solo 39 erano operanti prima del 1995 [Cersosimo (a cura di) (2002)]. Il fenomeno delle Agenzie di sviluppo si è dunque diffuso sul territorio nazionale in coincidenza con l'affermazione della "Nuova Programmazione" nazionale e comunitaria, in strettissima relazione, cioè, con una stagione di politiche di sviluppo locale che, dopo le fasi di sperimentazione e consolidamento, pare ora entrare in una fase di svolta, se non di esaurimento.

Gravano infatti molte incertezze sul quadro di strumenti e di risorse per lo sviluppo locale, sia di origine comunitaria, sia di origine statale, che si verrà a delineare per il prossimo futuro. Per le Agenzie si apre di conseguenza una fase difficile di reinterpretazione del proprio ruolo, di riposizionamento rispetto alle filiere di *policy* in cui hanno operato fino ad ora, quando non addirittura di compimento del ciclo di vita.

Gli effetti di questo mutamento non saranno, evidentemente, i medesimi per tutte le Agenzie di sviluppo e ogni generalizzazione in proposito deve essere condotta con estrema cautela: ogni organizzazione tenderà a reagire alle nuove condizioni di contesto in base al proprio profilo e alla propria storia, che sono spesso irriducibili a modelli e tipi generali. Se tuttavia si accetta, almeno come criterio di orientamento euristico, la distinzione tra Agenzie di carattere "generalista" (più radicate nei contesti di riferimento e con funzioni più diversificate e "a regime") e Agenzie "contingenti" (che hanno mantenuto compiti più circostanziati, a ridosso del finanziamento di Patti Territoriali, Contratti d'Area, programmi LEADER, etc.), si può affermare che l'impatto del nuovo ciclo di politiche sarà, con ogni probabilità, più problematico e radicale per le seconde che non per le prime. Ma la transizione in corso non mancherà di impattare per vie e con esiti differenti su ognuna delle strutture esistenti e, quel che più conta nell'ottica di un progetto come quello dell'Osservatorio, orientato ad azioni di valorizzazione e supporto di "sistema", ridisegnerà il "fenomeno Agenzie" nel suo complesso.

In questo paragrafo ci proponiamo anzitutto di tratteggiare a grandi linee quegli elementi del quadro di politiche che è opportuno tenere sullo sfondo per meglio contestualizzare e comprendere il fenomeno Agenzie nella sua dimensione diacronica ed evolutiva. Non si tratta, in questa sede, di elaborare un bilancio dettagliato o delle previsioni esaustive in ordine al rapporto tra il ciclo di politiche di sviluppo locale e la vicenda delle Agenzie, ma semplicemente di fornire alcune indicazioni generali sulle loro potenziali intersezioni, al fine di orientare la ricerca empirica su questo aspetto. In secondo luogo proveremo a mettere in evidenza, seppur in termini astratti e generali, le tensioni che gli andamenti del ciclo di politiche sono potenzialmente in grado di indurre sulle dimensioni costitutive delle Agenzie di sviluppo, intese come entità organizzative e come nodi dei *policy network* locali, ridefinendo equilibri organizzativi e istituzionali o aprendo biforcazioni e cesure nelle loro traiettorie evolutive.

2.1 Il quadro di riferimento

Il primo e forse più significativo mutamento di quadro da tenere sullo sfondo dell'indagine è la riforma della politica regionale di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013. Per ciò che concerne l'impostazione strategica, culturale e metodologica della riforma, dal dibattito e dai documenti ufficiali (per esempio, nel *Secondo Memorandum Italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria* : Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Integrazione Europea, 2002) emergono dati relativamente "confortanti": non pare infatti in discussione l'orientamento di fondo dell'Unione Europea verso la promozione di politiche e interventi "di contesto", che, in linea con la cultura e le pratiche consolidate di sviluppo locale, abbiano come target la produzione di beni pubblici e *asset* di sistema per i contesti locali. In particolare, nel negoziato in corso, il Governo italiano sembra essere un convinto fautore di questo approccio, laddove sostiene che "*si tratta di agire sul capitale umano, sul capitale sociale e ambientale, sulle reti, sull'efficienza dei mercati e delle istituzioni, sugli investimenti in conoscenze e capacità innovative*" e che "*l'esigenza del rafforzamento del principio di sussidiarietà poggia sul riconoscimento che la conoscenza delle specificità dei contesti locali deve guidare le scelte strategiche per lo sviluppo dei territori*" [Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per l'Integrazione Europea (2002)]. In questo orizzonte, il ruolo tipicamente svolto dalle Agenzie parrebbe conservare ancora tutta la sua centralità, soprattutto laddove esse hanno saputo agire come operatori di integrazione settoriale e attoriale e interpreti intelligenti delle identità e delle vocazioni dei contesti.

Non v'è nemmeno ragione di ritenere che le pur importanti innovazioni che potranno essere introdotte sul piano della strumentazione e delle procedure, debbano avere effetti gravi di disorientamento sulle Agenzie, in particolare su quelle che non si sono limitate a svolgere i

loro compiti in modo formale e burocratico, ma hanno saputo sviluppare capacità di apprendimento e adattamento.

Piuttosto, la conseguenza più rilevante del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali sarà una riduzione drastica dell'ammontare di risorse economiche disponibili per le regioni del Mezzogiorno italiano che oggi rientrano nell'Obiettivo 1. Più precisamente, con il passaggio dall'UE-15 all'UE-25 il mantenimento del criterio di ammissibilità al sostegno Obiettivo 1 (PIL pro-capite regionale inferiore al 75% della media comunitaria), comporterà l'eleggibilità di quasi tutte le regioni dei nuovi Stati membri e l'esclusione di molte regioni Obiettivo 1 dell'UE-15.

La negoziazione di alcuni correttivi a questa situazione e la previsione di risorse e misure consistenti per il sostegno transitorio (*phasing out*) potrebbe mitigare questo effetto, ma i contesti locali (e le Agenzie) che nella fase 2000-2006 hanno usufruito di programmi e finanziamenti di origine comunitaria vedranno venir meno una delle leve più potenti per l'innescio di processi di sviluppo locale. A questo proposito risulterà dirimente la fase del ciclo di vita in cui un'Agenzia è collocata rispetto all'evoluzione della propria *mission*: verosimilmente le Agenzie che, istituite per la gestione di uno specifico strumento di finanziamento, abbiano già intrapreso sentieri di diversificazione o consolidamento, anche in previsione dell'esaurimento delle risorse connesse a quello strumento, saranno più attrezzate per far fronte alle nuove condizioni; altre saranno sottoposte a forti tensioni e sofferenze finanziarie e si vedranno con ogni probabilità forzate ad imboccare o la strada faticosa del riposizionamento o quella della "chiusura" dell'attività.

Un secondo importante mutamento del quadro di riferimento concerne i destini della Programmazione Negoziata nazionale. Se si osservano le vicende della Programmazione Negoziata a partire dai primi anni Novanta si possono riconoscere alcune fasi [Bolocan (2000); Armondi, Bolocan, Pasqui (2003)] nelle quali le Agenzie di sviluppo locale hanno giocato ruoli diversi:

- *la fase della concertazione al centro dettata dall'emergenza* (1992-1994) nella quale sul fronte delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse viene meno l'intervento straordinario e centralizzato nel Mezzogiorno, aprendo un varco a politiche in grado di mobilitare i sistemi locali 'dal basso' che condurrà alla moltiplicazione dei primi Patti Territoriali; si tratta di una fase nella quale si avviano le esperienze delle Agenzie "pioniere" fortemente radicate nei territori e guidate dalla mobilitazione dei nuovi amministratori e, in qualche caso, della "società di mezzo";

- *la fase incubatrice della Programmazione Negoziata* (1994-1996), nella quale sul fronte delle politiche di sviluppo, un ruolo attivo del CNEL sostiene una mobilitazione 'dal basso' dei territori e una sperimentazione dei primi Patti Territoriali nelle regioni meridionali. Insieme agli Accordi di Programma (ex Legge 142/1990) e ai Contratti di Programma (delibera CIPE 25 febbraio 1994) questa prima generazione di Patti Territoriali rappresenta uno strumento anticipatore della Programmazione Negoziata territoriale; in

questa fase alcune delle Agenzie "pioniere" si consolidano, cominciando ad agire come strumenti di programmazione e gestione dei nuovi strumenti pattizi;

- *la fase della istituzionalizzazione della Programmazione Negoziata (1996-2001)*; questa terza fase torna ad essere caratterizzata dalla centralità della concertazione nazionale, che avviene però in un diverso quadro, caratterizzato dall'attenuarsi dell'emergenza economica e dall'aprirsi di spazi per un risanamento 'partecipato' e per politiche orientate allo sviluppo [Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998)]. In questa fase la Programmazione Negoziata trova pieno riconoscimento nella legge finanziaria 662/1996 e nella successiva delibera organica del CIPE del 21 marzo 1997, che modifica sostanzialmente tutte le precedenti deliberazioni, rafforzando il ruolo del Ministero del Bilancio e del Tesoro come autorità centrale di gestione della Programmazione Negoziata attraverso il DPS (Dipartimento Politiche di Sviluppo), uno tra i principali artefici della 'Nuova Programmazione'. Per quanto riguarda i Patti territoriali, a fronte di un iter di approvazione difficoltoso dei primi 12 Patti sostenuti dal CNEL e di un procedere assai accidentato per i numerosi Patti che seguiranno (per un totale che supererà il centinaio, diffondendosi anche nelle regioni centro-settentrionali), il Consiglio Europeo vara un Patto per l'Occupazione nel quale, ispirandosi al caso italiano, vengono sperimentati 89 Patti Territoriali per l'Occupazione, dieci dei quali riguardano l'Italia. E' la fase del boom delle Agenzie di sviluppo, che molto spesso diventano gli attori leader delle dinamiche locali della Nuova Programmazione, consolidandosi e ridefinendo le proprie relazioni con Enti Locali e altri attori dello sviluppo;

- *la fase di avvio della regionalizzazione della Programmazione Negoziata* ancora oggi in corso; Per quanto riguarda la Programmazione Negoziata si assiste ad un forte impulso al processo di regionalizzazione, anche in relazione all'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione. Un processo già avviato, per quanto riguarda i Patti Territoriali, da alcune delibere CIPE del marzo-agosto 2000. Ancora il CIPE, con deliberazione del 4 aprile 2001, determina un atto di indirizzo generale sulla regionalizzazione degli strumenti di Programmazione Negoziata, mettendo le diverse Regioni in grado di legiferare autonomamente. Si tratta di una fase nella quale molte Agenzie avviano una ridefinizione di identità e missione che in alcuni casi è ancora in corso. Sebbene si sia in presenza di un tardivo coinvolgimento istituzionale delle Regioni, sarebbe un errore considerare le istituzioni regionali inattive e ferme fino alle più recenti deliberazioni del CIPE che, insieme alla ristesura di alcune norme costituzionali, aprono al decentramento della Programmazione Negoziata. Innanzi tutto non mancano Regioni che in modi diversi assimilano la cultura dello sviluppo locale, anticipando la sperimentazione di nuovi strumenti operativi. Per quanto riguarda alcune realtà del Centro-Nord, si pensi solo ai programmi speciali d'area dell'Emilia Romagna (L.r. 30/1999), ai programmi locali di sviluppo della Toscana (L.r. 49/1999), piuttosto che all'attenzione portata verso l'esperienza dei Patti Territoriali in Veneto (L.r. 13/1999) o nel Lazio (L.r. 14/1998). Queste mosse preludono al maggiore impegno che le stesse Regioni dedicheranno alla

Programmazione Negoziata con le leggi di riordino del sistema delle autonomie, in attuazione del Decreto legislativo 112/1999. Per esempio, nella Legge regionale 1/2000 la Regione Lombardia individua per la prima volta specifici strumenti regionali di intervento, come il Contratto di sviluppo e il Contratto di recupero produttivo, ridefiniti oggi dalla nuova L.r. 2/2003.

Gli andamenti del ciclo politico e l'avvicendamento di opzioni di politica economica di segno differente hanno certamente influito sull'attuale stallo della Programmazione Negoziata. Una possibilità di valorizzazione e rilancio delle esperienze di concertazione e sviluppo locale condotte sul territorio grazie a Patti e Contratti è tuttavia iscritta nel percorso di regionalizzazione della Programmazione Negoziata avviato definitivamente dal CIPE con la delibera del 25 luglio 2003.

Nel complesso, la regionalizzazione della Programmazione Negoziata appare tuttavia ancora incompiuta, così come non è ancora facile produrre una valutazione complessiva dell'esperienza della programmazione nazionale degli anni Novanta [Formez (2001); Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero dell'Economia (2003)].

E' evidente che le Agenzie nate e consolidate grazie a questi strumenti vedranno profondamente riconfigurato il quadro delle relazioni istituzionali entro cui hanno lavorato fino ad ora. Tuttavia, le Regioni hanno appena iniziato ad intervenire sulla materia ed è ancora presto per azzardare un'interpretazione sulla direzione che prenderà la riforma. D'altra parte, sulla base del dibattito in corso, è possibile intravedere che, per le Agenzie di sviluppo locale, lo snodo cruciale del percorso in atto sarà quello del riconoscimento istituzionale.

La questione, che è stata posta dalle Agenzie stesse in più sedi, potrà trovare nell'intervento legislativo regionale sulla Programmazione Negoziata diverse modalità di trattamento, collocabili in linea teorica lungo un continuum che va da un massimo ad un minimo di istituzionalizzazione. Le poste in gioco in questo processo sono molte e decisive:

- la possibilità per le Agenzie di godere di qualche forma di accreditamento e accesso privilegiato alle linee di finanziamento che le Regioni apriranno o comunque gestiranno nell'ambito della Programmazione Negoziata;
- la loro autonomia statutaria, finanziaria e organizzativa, l'equilibrio tra il mix di mercato e di "funzione pubblica" che le ha connotate fino ad ora;
- gli assetti e gli equilibri nel sistema delle relazioni di *governance* verticale e orizzontale in cui le Agenzie si muovono, con il rischio, non infrequente, di tentazioni neocentralistiche da parte delle Regioni;
- la natura stessa delle Agenzie di sviluppo, che nella tradizione italiana, in genere, sono state promosse dal basso, da "coalizioni locali di sviluppo", con missioni definite a ridosso degli specifici problemi dei contesti territoriali e che, nel quadro della riforma,

potrebbero veder reinterpretato il loro ruolo come strumenti operativi delle politiche regionali e stabiliti *ex ante* i loro compiti sulla base di agende definite dall'alto.

Non bisogna poi dimenticare come l'esperienza dei Patti Territoriali sia stata assunta e assimilata nella pratica dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) [Ministero dell'Economia (2000); Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero dell'Economia (2000), (2002); Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003); "QCS News" (2003)] che, dopo una fase iniziale difficile, sono ormai avviati e che molto spesso vedono le Agenzie di sviluppo come protagoniste dell'attivazione operativa dei progetti.

L'esigenza da cui prende le mosse l'esperienza dei PIT, introdotti dal Quadro Comunitario di Sostegno e dal Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno come dispositivi di concentrazione e qualificazione della spesa dei Fondi Strutturali nelle aree Ob. 1, è quella di territorializzare la spesa dei Fondi Strutturali e le azioni a valere sui diversi assi dei Programmi Operativi Regionali, attraverso la costruzione di un insieme integrato di politiche costruite intorno ad un'interpretazione del territorio e ad un'idea guida unitaria.

Il percorso dei PIT, che rappresentano oggi probabilmente il campo di sperimentazione potenzialmente più interessante per le politiche integrate di sviluppo territoriale, è dunque centrale per l'insieme delle politiche di sviluppo locale, e dunque per le Agenzie. Le possibilità involutive, il ritorno agli strumenti di spesa più tradizionali, l'abbandono (se non nelle retoriche) di qualunque tentativo di radicamento territoriale delle azioni di promozione dello sviluppo rappresentano infatti uno scenario possibile. Non può sfuggire dunque che la relazione tra processo di attuazione dei PIT e azione delle Agenzie locali di sviluppo costituisce un nodo centrale per il ciclo di vita di un gran numero di Agenzie.

Infine, nel considerare le Agenzie di sviluppo rispetto al ciclo di politiche, occorre prendere in considerazione anche la fase che stanno attraversando altre famiglie di strumenti e di *policy*, che per le Agenzie hanno generato opportunità di lavoro di portata non sempre secondaria. Il riferimento è alla riqualificazione urbano-territoriale, alle politiche attive del lavoro e alle cosiddette "politiche istituzionali" (con questo termine intendendo tutto l'insieme di misure e dispositivi legislativi che hanno innescato percorsi di riorganizzazione istituzionale e razionalizzazione amministrativa). Per molte delle Agenzie nate con la missione specifica e circoscritta di attuare programmi comunitari o gestire strumenti di programmazione negoziati, questo insieme di politiche ha rappresentato l'occasione per ampliare la gamma delle proprie attività e ridefinire il proprio profilo in senso più "generalista", promuovendo per il territorio di riferimento un intervento di carattere meno contingente, più integrato e multisetoriale.

Per quanto riguarda la riqualificazione urbano-territoriale, è stato soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta, con la prima edizione di Contratti di Quartiere, con i PRUSST e con i programmi URBAN, che per le Agenzie si sono date le più frequenti opportunità di cimentarsi sul terreno della cosiddetta "programmazione complessa" con ruoli di progettazione e assistenza tecnica a supporto degli Enti Locali [Palermo (2001); Cremaschi (2003)]. Chiusa una fase di sperimentazione, dal 1998 ad oggi il Ministero dei Lavori Pubblici (ora Ministero delle

Infrastrutture) ha rallentato la propria iniziativa in tema di programmi complessi, ma la recente riedizione dei Contratti di Quartiere allude alla possibilità che questa linea di azione sul territorio possa essere ripresa e mantenuta con una certa continuità in futuro; si tratta allora di indagare se e in che misura essa è stata colta da alcune Agenzie di sviluppo come terreno di specializzazione o d'investimento per il futuro.

Un analogo ragionamento andrebbe condotto in relazione alla progressiva riduzione degli spazi per politiche attive del lavoro e della formazione progettate e gestite a livello territoriale, che negli ultimi anni sono state spesso promosse e implementate proprio dalle Agenzie di sviluppo; oltre che in relazione all'esaurirsi della spinta innovatrice avviata con le Leggi Bassanini, in relazione all'attivazione di strumenti e dispositivi di innovazione istituzionale (si pensi al sostanziale fallimento, rispetto alle grandi ambizioni iniziali, della normativa sullo Sportello unico) che spesso non sono stati in grado, anche per un evidente vizio illuministico, di radicarsi nelle Amministrazioni locali.

2.2 I nodi critici

Le questioni poste nelle pagine precedenti permettono di identificare alcuni nodi critici che le Agenzie probabilmente si troveranno a dover sciogliere, anche in relazione ai mutamenti del contesto istituzionale e di *policy* a cui si è fatto riferimento.

Mercato VS Istituzioni

Come ha osservato Rullani (2002), la transizione che si trovano ad affrontare le Agenzie non è riconducibile al solo esaurimento di un ciclo di politiche e interventi pubblici e al venir meno di fonti di finanziamento certe e dedicate. La crescente competitività del mercato dei servizi di assistenza ai processi di sviluppo locale è un altro fattore di potenziale indebolimento della centralità delle Agenzie. Associazioni imprenditoriali, istituti di credito, università e centri di ricerca, società di consulenza e imprese di servizi private specializzate nella formulazione e accompagnamento di programmi finanziati con fondi pubblici stanno sottraendo alle Agenzie quella posizione di monopolio che hanno detenuto nei confronti degli Enti Locali nella prima fase del loro ciclo di vita. La presenza di numerosi competitori ha allentato il vincolo di "mutua esclusività" su cui si è lungamente retto il rapporto tra Enti Locali ed Agenzie; le Agenzie si vedono sempre più sospinte dai loro stessi soci/azionisti e committenti principali, a riconquistare la propria autorevolezza sul terreno della competizione di mercato, mettendo in gioco non già risorse di legittimazione istituzionale *ex ante*, bensì differenziali di specializzazione e competenze di carattere tecnico-organizzativo da dimostrare sul campo di volta in volta, spesso in mercati differenti da quelli locali di riferimento.

Insieme alla scarsità di risorse e alla competitività dell'ambiente, il rapporto tra Agenzie ed Enti Locali risente anche, con ogni probabilità, di una crescente rivendicazione da parte di questi ultimi delle proprie prerogative istituzionali in tema di elaborazione di indirizzi

strategici per lo sviluppo territoriale. Secondo alcuni osservatori, i processi di apprendimento e maturazione prodotti all'interno delle Amministrazioni pubbliche durante gli ultimi anni starebbero conducendo ad una sottrazione di funzioni anche per quelle Agenzie che hanno avuto profili istituzionali "alti" e ruoli di *leadership* strategica nei confronti dei sistemi di governo locali. Anche questo fattore, dunque, contribuirebbe a disegnare per le Agenzie una traiettoria evolutiva in cui l'aspetto emergente e premiante dell'attività e del profilo organizzativo sia quello tecnico-professionale.

Uno degli obiettivi dell'Osservatorio, a questo riguardo, potrebbe essere quello di stimare quanto, come (se in modo reversibile o irreversibile) e dove (se in alcune aree più che in altre) questa tendenza stia effettivamente connotando i percorsi di riposizionamento delle Agenzie. In termini astratti e generali, in sede di impostazione dell'indagine, basti mettere in evidenza l'alternativa *mercato vs istituzioni* come una delle tensioni che stanno marcando il campo d'azione delle Agenzie. Si tratta, naturalmente di una dicotomia concettuale da usare in chiave interpretativa, ben sapendo che il profilo di ogni singola Agenzia sarà contraddistinto da un *mix* di mercato e regolazione politico-amministrativa, per ciò che concerne sia gli assetti organizzativi interni, sia la relazione con gli altri attori della "filiera".

Da un lato dunque si tratterà di offrire una mappa sul terreno empirico di quei comportamenti organizzativi che alludono alla ricerca di profili tecnici distintivi e competenze sempre più specialistiche orientate al mercato, avendo attenzione di intersecare queste rilevazioni con quelle relative ai processi di ampliamento dei mercati territoriali di riferimento delle Agenzie.

Dall'altro, è necessario non perdere di vista l'irriducibilità della "funzione pubblica" che molte Agenzie sono chiamate a svolgere e che non consente di compararle *tout court* a delle imprese private di servizi. Esse intervengono sui sistemi territoriali con una funzione di interesse pubblico, precisamente laddove la mano invisibile del mercato non è in grado di garantire sufficienti effetti di governo e orientamento strategico dello sviluppo locale; la loro missione resta in genere connessa al raggiungimento di standard di qualità e sostenibilità dello sviluppo che le comunità locali possono darsi solo per via politico-istituzionale; i loro costi sono almeno in parte giustificabili come costi di transazione e coordinamento, generati dalla complessità di sistemi di *governance* locale sempre più affollati e frammentati.

Integrazione VS specializzazione

Se le Agenzie restano soggetti investiti di compiti e missioni pubbliche, ma l'ambiente in cui operano richiede che si misurino con criteri più stringenti di efficienza economico-gestionale,

"La risposta è una sola: l'Agenzia-azienda deve mettersi in grado di trovare autonomamente i mercati, per valorizzare le competenze che ha; di converso, deve mettersi in grado di acquistare in outsourcing le competenze o i servizi che non possiede, in modo da rispondere al suo committente politico-istituzionale senza stravolgere la strategia complessiva di uso delle risorse" [Rullani (2002), p. 35].

Rullani ha indicato nella messa in rete delle Agenzie di sviluppo esistenti la strategia per affrontare queste due esigenze potenzialmente contraddittorie, ben sintetizzandone la logica:

“Ciascuna Agenzia può, infatti, fornire al suo territorio un ‘servizio allo sviluppo’, di alta qualità e a basso costo, solo se si mette in condizioni di accedere al sapere diffuso nell’intera rete delle Agenzie, utilizzando in questo modo un retroterra di esperienze, di competenze, di servizi che è molto più esteso di quello che ha potuto esplorare direttamente, nel corso della propria storia” [Rullani (2002), p. 36].

Questa stessa filosofia di cooperazione in rete, d’altra parte, regge e indirizza in senso pratico l’attività dell’Osservatorio attivata dal Formez. Si tratta allora di verificare se questa strategia è, oltre che auspicabile, anche plausibile, condivisa e praticata dalle Agenzie, in particolare rilevando se e come esse stiano muovendo dei passi concreti in questa direzione, cercando di mettere meglio a fuoco il profilo del proprio *core business*, promuovendo le iniziative di promozione della propria immagine, ricercando forme e occasioni di collaborazioni e scambio con altre Agenzie.

Il perseguimento di un’economia di scala del sapere e delle competenze ha come risvolto necessario la specializzazione tecnica dei singoli nodi della rete. Questo aspetto d’altra parte sembra entrare in tensione, se non in aperta contraddizione, con una caratteristica costitutiva della logica d’azione delle Agenzie di sviluppo locale: la ricerca di visioni d’insieme dello sviluppo locale e il principio dell’integrazione multisetoriale e multidimensionale degli interventi sul territorio, infatti, parrebbero richiedere flessibilità e capacità di agire in modo de-specializzato e trasversale rispetto a più filiere settoriali.

Radicalamento VS trasferibilità dell’esperienza

Un’altra faccia della contraddizione tra integrazione e specializzazione è l’alternativa tra radicalamento e trasferibilità della conoscenza. Quello dello sviluppo locale è, per definizione, un lavoro fortemente specifico al contesto, soprattutto per quelle componenti che riguardano l’attivazione di relazioni attoriali e di capitale sociale. Il successo di molte Agenzie di sviluppo su questi fronti di attività si è basato spesso su forme di conoscenza implicita e contestuale, sulla produzione di beni relazionali intangibili di tipo fiduciario e reputazionale (essi stessi forme di capitale sociale) inestricabilmente *embedded* nelle pratiche e nelle relazioni che le Agenzie hanno tessuto con il proprio territorio.

L’indagine dell’Osservatorio, a questo proposito, dovrà porsi l’obiettivo, apparentemente paradossale, di rintracciare modelli e prassi tipizzabili e generalizzabili in pratiche che sono per definizione e vocazione fortemente *context-specific*. Tenendo presente la finalità pratica dell’indagine, si può suggerire uno primo set di direzioni lungo le quali ricercare criteri di replicabilità delle pratiche e trasferibilità delle competenze delle Agenzie:

- **le tipologie di contesto problematico** (aree rurali, aree metropolitane, aree a dispersione insediativa e dinamica distrettuale, etc.) in cui si collocano le Agenzie possono senz'altro rappresentare un terreno di comparazione e scambio;
- **le tipologie di programmi pubblici concorrenziali** con le quali esse si sono misurate sono un altro fattore che potrebbe aver stimolato lo sviluppo di competenze distintive e spendibili su mercati o reti lunghe di competizione-coperazione con altre Agenzie;
- **le tipologie di servizi offerti alle imprese** sono, evidentemente, un altro elemento che può aver innescato percorsi di specializzazione cumulativa e differenziazione;
- **le tipologie di filiere settoriali** su cui alcune Agenzie hanno concentrato le loro attività potrebbero aver prodotto vantaggi competitivi in ordine ad aspetti quali la conoscenza di dinamiche e meccanismi o normative di settore.

CAPITOLO 3

Questioni critiche

Dalla ricerca all'azione alcuni nodi critici per un Osservatorio del 'fenomeno Agenzie'

L'obiettivo di questo capitolo è l'identificazione di alcune questioni rilevanti per la costruzione di un percorso di ricerca, monitoraggio e progettazione di politiche pubbliche sul tema delle Agenzie di sviluppo locale. La ricostruzione dei quadri di riferimento teorici restituita nel primo capitolo e la riflessione sul ruolo attuale e potenziale delle Agenzie nella fase attuale delle politiche di sviluppo locale in Italia e in Europa proposta nel secondo capitolo costituiscono la premessa alla riflessione delle pagine seguenti, nelle quali si cercherà non tanto di offrire un panorama esaustivo delle possibili chiavi di lettura del "fenomeno Agenzie", quanto di articolare alcuni snodi concettuali direttamente utilizzabili nella costruzione del percorso di ricerca e monitoraggio realizzato attraverso il Progetto Osservatorio.

E' utile ricordare che il Progetto Osservatorio non si propone soltanto aggiornare il quadro conoscitivo sul fenomeno delle Agenzie, in parte già ricostruito attraverso la prima fase dell'attività di ricerca del Formez [Cersosimo (a cura di) (2002)], ma anche di proporre la pianificazione e la progettazione di azioni di rete capaci di influenzare positivamente l'ambiente entro il quale le Agenzie si trovano ad operare e le loro competenze interne, in relazione ai processi di mutamento in atto del quadro istituzionale di riferimento. Da questo punto di vista il capitolo si propone anche di fornire indicazioni relative a questioni rilevanti per l'operatività del Progetto Osservatorio e per l'attivazione di azioni di sistema capaci di influenzare positivamente la vita delle Agenzie.

Per questioni critiche, nelle pagine seguenti, intenderemo un insieme interrelato di temi che alludono a tre dimensioni fondamentali della vita delle Agenzie:

- le *relazioni tra le Agenzie*, intese come attori unitari, e il loro "ambiente", inteso sia come campo di relazioni tra attori, nel quadro dei processi di *governance* multilivello, sia come ambito strutturato dei processi economici e sociali locali. Il tema sarà sviluppato in

relazione all'efficacia dell'azione delle Agenzie (par. 3.1) e al tema dei *governance network* entro i quali operano le Agenzie (par. 3.2);

- le *dinamiche interne* delle Agenzie, interpretate come dispositivi organizzativi complessi, che possono essere osservati in relazione ai problemi di costruzione e articolazione della "missione" così come in relazione alle dimensioni di natura organizzativa. Il tema sarà trattato innanzitutto in riferimento al problema della "mission" delle Agenzie e del suo mutamento nel tempo (par. 3.3), in secondo luogo in relazione ai problemi di assetto organizzativo (par. 3.4);

- il *rapporto con le istituzioni*, intese non tanto come attori operanti nella rete di *governance* quanto come referenti strutturati delle Agenzie con le quali intrattengono rapporti complessi e alle quali le Agenzie possono richiedere interventi di sistema e politiche pubbliche. Il tema sarà trattato alla luce dei rapporti con le istituzioni dal punto di vista della legittimazione e dell'accreditamento (par. 3.5), quindi in connessione con la domanda potenziale di politiche pubbliche da parte delle Agenzie.

Ciascuna di queste dimensioni verrà esplorata dal punto di vista concettuale e in termini astratti. Lo scopo di questa ricognizione è offrire un "vocabolario concettuale" alla costruzione del percorso metodologico del Progetto Osservatorio, assumendo alcuni temi guida come tracce di lavoro. Di conseguenza, le esemplificazioni saranno ridotte al minimo: è auspicabile che la rassegna di questioni critiche qui proposta venga ripensata alla luce della realizzazione dell'indagine empirica condotta attraverso gli strumenti del questionario strutturato rivolto a tutte le Agenzie e degli studi di caso realizzati su un panel limitato di esperienze significative.

3.1 Problemi di efficacia: a cosa sono servite (se sono servite) le Agenzie?

Un primo aspetto cruciale per la costruzione di un percorso di indagine sul fenomeno delle Agenzie riguarda la costruzione di criteri di valutazione dell'efficacia dell'azione svolta dalle Agenzie di sviluppo. L'enfasi va posta sull'efficacia, piuttosto che sull'efficienza, perché il tema dell'efficacia permette di considerare non soltanto gli esiti direttamente imputabili all'azione delle Agenzie, ma anche l'insieme degli effetti indiretti generati nel campo di relazioni entro cui esse operano [Balducci (1991); Crosta (1995)].

Questa sottolineatura è importante non solo perché è necessario tener conto della relazione tra azioni immediate ed effetti differiti - come è noto, le dinamiche dello sviluppo locale sono spesso assai meno repentine di quanto i *policy maker* vorrebbero o si aspetterebbero e dipendono da una pluralità di fattori spesso "incalcolabili" [Becattini (2000); Ciciotti, Spaziante (a cura di) (2000); Garofoli (1994)] - anche in ragione della natura incerta degli effetti diretti dell'azione delle Agenzie. In alcuni casi, le Agenzie hanno avuto l'opportunità di agire in contesti fortemente dinamici, accompagnando processi spontanei guidati dal mercato e dalle società locali o spinti da fenomeni esogeni significativi; in altri hanno dovuto invece

operare in situazioni stagnanti o di declino [Botta (2002)]. E' evidente che l'effetto diretto dell'azione delle Agenzie nel contesto in cui operano deve essere "depurato" dalle dinamiche spontanee (o comunque del tutto indipendenti dall'azione dell'Agenzia). Tuttavia, operare questo "filtraggio" non è semplice; si tratta di considerare il *valore aggiunto* dell'azione delle Agenzie in contesti che possono interagire e "reagire" in modo forte o debole rispetto all'azione dell'Agenzia.

Proprio per queste ragioni è opportuno assumere come punto di riferimento per la costruzione di criteri e indicatori l'efficacia piuttosto che l'efficienza, ossia la capacità di incidere direttamente o indirettamente, intenzionalmente o meno, sul contesto di riferimento. Si tratta dunque di costruire dei protocolli di indagine delle relazioni tra l'azione delle Agenzie ed il contesto in cui operano, che sia in grado di catturare il valore aggiunto generato, direttamente o meno, dall'azione delle Agenzie e "depurato" per quanto possibile dagli effetti di dinamiche indipendenti.

Procedere alla costruzione di criteri e indicatori di efficacia, per quanto complesso, è tuttavia necessario anche per rispondere alla crescente domanda da parte delle istituzioni e degli attori sociali sull'esito di esperienze che in qualche caso hanno ormai alle spalle una vita sufficientemente lunga. Se è vero che per molte Agenzie la fase attuale rappresenta un momento di verifica, ridefinizione e rilancio dell'attività in un contesto istituzionale, sociale e politico in rapida trasformazione, allora la ricostruzione di un quadro di conoscenze sistematiche relative all'efficacia della loro azione costituisce un passaggio necessario.

Dal punto di vista analitico è utile costruire criteri di valutazione dell'efficacia dell'azione delle Agenzie che tengano conto della gamma ampia degli effetti possibili sui processi di sviluppo locale. In questo senso, può essere opportuno innanzitutto distinguere quattro tipologie di effetti in relazione ai diversi meccanismi regolativi che sono all'opera nello sviluppo territoriale: i meccanismi di mercato, quelli istituzionali, quelli comunitari e quelli relativi alle associazioni [Regini (1991); Trigilia (2002); Bolocan, Pasqui (a cura di) (1999)]. E' importante sottolineare che i meccanismi regolativi sono dispositivi e non attori e che l'efficacia dell'azione delle Agenzie su ciascuno dei meccanismi regolativi può essere diretta o indiretta, esito di specifiche azioni oppure effetto "di sistema" non intenzionalmente perseguito.

In termini generali è possibile dunque riconoscere quattro tipologie di effetti, in relazione a ciascuno dei meccanismi regolativi:

- *di mercato*. Si tratta in questo caso di osservare gli effetti dell'azione delle Agenzie sia *direttamente sul sistema delle imprese* (in termini di aumento delle disponibilità finanziarie, delle conoscenze, delle capacità tecnologiche e organizzative, dell'internazionalizzazione e della capacità di penetrazione nei mercati, della disponibilità alla cooperazione tra imprese e con le istituzioni) sia *indirettamente sui meccanismi di natura regolativa* (costruzione di meccanismi competitivi efficaci, di forme di facilitazione per l'accesso al credito e a finanziamenti comunitari e nazionali);

- *istituzionali*. Si tratta di analizzare in questo caso il ruolo giocato dalle Agenzie nell'implementazione di *processi di innovazione amministrativa*, sia in relazione all'utilizzazione di procedure e strumenti inediti (si pensi al ruolo giocato dalle Agenzie nell'attivazione di dispositivi propri delle leggi di riforma della Pubblica Amministrazione e delle politiche di sviluppo territoriale prodotte nel corso degli anni Novanta, dagli Sportelli Unici per le attività produttive agli strumenti di coordinamento interistituzionale e di Programmazione Negoziata), sia in relazione alla diffusione di culture, approcci e metodologie di lavoro efficaci ed efficienti all'interno delle Amministrazioni locali (si pensi al ruolo giocato dalle Agenzie nella diffusione di una "cultura progettuale" nelle Amministrazioni);

- *comunitarie*. Si tratta in questo caso di identificare le relazioni tra l'azione svolta dalle Agenzie e il consolidamento di processi di *costruzione e ricostruzione di identità* da parte delle comunità locali, in relazione ad esempio ad attività di promozione del territorio o di pianificazione strategica; ma anche gli esiti in termini di consolidamento delle reti sociali capaci di attivare *percorsi partecipativi* e coinvolgere in modo diretto gli abitanti e le comunità locali nell'ambito dei processi di sviluppo;

- *associative*. Si tratta in questo caso di osservare l'esito dell'azione svolta dalle Agenzie dal punto di vista del *consolidamento della "società di mezzo"* [De Rita, Bonomi (1998)], che si è rivelata uno strumento formidabile di rafforzamento delle dinamiche locali di sviluppo. Le Agenzie, che sono esse stesse parte integrante di questa "società di mezzo", sono state spesso uno stimolo essenziale al rafforzamento delle forme di regolazione associativa orientate a promuovere originali percorsi di sviluppo.

La costruzione di criteri di analisi e di indicatori di efficacia deve dunque considerare congiuntamente questi meccanismi regolativi. D'altra parte, è opportuno identificare gli esiti dell'azione delle Agenzie sul contesto, anche in termini di produzione e riproduzione di "capitale per lo sviluppo", ossia di quelle risorse riproducibili che vengono "messe al lavoro" nei processi di sviluppo locale. In particolare, è possibile riconoscere cinque tipologie di capitale territorializzato [Dematteis (1999)] la cui dotazione potrebbe venire stabilmente accresciuta attraverso l'effetto diretto o indiretto dell'azione delle Agenzie:

- *capitale umano*. L'azione delle Agenzie deve essere valutata sia in relazione alla produzione diretta di processi di formazione connessi al *design* delle politiche locali di sviluppo (le Agenzie sono state spesso protagoniste della promozione di veri e propri "patti formativi locali" che hanno visto coinvolti un numero significativo di attori pubblici e privati); sia all'azione svolta dalle Agenzie nella produzione e gestione di conoscenze e informazioni messe a disposizione degli attori locali;

- *capitale fisso sociale*. Le Agenzie giocano spesso un ruolo significativo nella produzione di infrastrutture per lo sviluppo locale. Non si tratta solo delle infrastrutture per la mobilità (strade, ferrovie, etc..), che spesso sono progettate, realizzate e gestite direttamente dalle Amministrazioni locali o dalle Regioni, quando non dallo Stato, ma dell'insieme delle infrastrutture fisiche per lo sviluppo (reti tecnologiche, aree produttive

attrezzate, servizi industriali) che sovente sono state promosse e sono gestite in modo diretto dalle Agenzie;

- *capitale istituzionale*. Da una parte le Agenzie possono essere protagoniste nell'attivazione di processi di *capacity building* all'interno delle Amministrazioni Pubbliche (in relazione a processi di innovazione amministrativa); dall'altra possono promuovere processi di *institutional building* orientati alla promozione dello sviluppo locale (costruzione e gestione di tavoli multiattoriali partenariali e negoziali, di strutture amministrative costituite *ad hoc* per la progettazione e la gestione delle politiche di sviluppo, etc.);

- *capitale finanziario*. Le Agenzie sono spesso veicoli rilevanti per la costruzione di rapporto più trasparenti ed efficaci con il sistema creditizio [Bettoni et al. (1998)], oltre che motore e veicolo di finanziamenti straordinari di diversa provenienza che mettono a disposizione risorse aggiuntive per l'innescio di dinamiche endogene di sviluppo;

- *capitale sociale*. Le Agenzie, spesso indirettamente, contribuiscono alla generazione e al consolidamento di reti di relazione tra attori che rappresentano una risorsa cruciale per l'attivazione di processi di sviluppo locale [Gastaldi, Milanesi (a cura di) (2003)].

Questa classificazione delle tipologie e dei campi possibili di effetti dell'azione delle Agenzie costituisce la base a partire dalla quale identificare, con le cautele metodologiche richiamate più sopra, criteri operativi di valutazione dell'efficacia in relazione ai contesti in cui le Agenzie sono attive.

3.2 Problemi di *governance*: quale rapporto con le reti verticali e orizzontali?

Una seconda dimensione rilevante del rapporto delle Agenzie con il proprio "ambiente" riguarda le relazioni con gli altri attori coinvolti nella rete multilivello di *governance* dello sviluppo locale [Garofoli (2002)].

Il tema della *governance* è particolarmente rilevante in quanto appare evidente come le dinamiche di sviluppo territoriale, per quanto locali, siano coinvolte in un complesso *pattern* di *governance multilivello*, che coinvolge tipologie di attori diversi sia per la scala di riferimento, sia per il sistema di interessi e la forma di razionalità prevalente.

Se si osserva in questa prospettiva l'azione di promozione dello sviluppo promossa da una Agenzia, è dunque possibile interrogarsi sul suo posizionamento all'interno delle reti territoriali di *governance*. Si tratta di una questione cruciale, che allude al sistema di relazioni stabili che una Agenzia ha con tutti gli altri attori coinvolti nelle politiche di sviluppo e che permette una diagnosi relativa al ruolo giocato dall'Agenzia nella *governance* dello sviluppo locale.

Dal punto di vista concettuale è possibile ricostruire il posizionamento di una Agenzia nella rete di *governance* a partire dalle relazioni che essa intrattiene con altri attori almeno da due punti di vista:

- il punto di vista delle *relazioni istituzionalizzate*, ossia di quelle relazioni che attengono non all'azione ma alle regole della vita e della struttura dell'Agenzia. L'Agenzia come attore avrà un insieme di rapporti strutturati e istituzionalizzati con i propri soci, con gli enti con i quali intrattiene legami stabili di delega o di "missione" formalizzati attraverso leggi o contratti (si pensi al rapporto con le autorità centrali nell'azione di gestione di Patti Territoriali etc.) e comunque indipendenti da singole iniziative o progetti e così via;

- il punto di vista delle *relazioni costruite "via politiche"*, ossia dei rapporti con gli attori che emergono dalla comune partecipazione a programmi, progetti, iniziative di sostegno e promozione dello sviluppo locale.

Naturalmente, attori con i quali si intrattengono rapporti istituzionali possono essere anche partner in progetti e politiche, ma ciò non è necessario, così come non è necessario l'inverso. Inoltre, è possibile costruire una diagnosi relativa alla densità di ciascuna di queste tipologie di relazioni.

Per quanto riguarda le relazioni istituzionalizzate, esse possono essere più o meno ampie a seconda del numero dei soci dell'Agenzia, del numero di relazioni formalizzate per via legislativa o contrattuale con altri attori e così via.

Per quanto riguarda invece la densità delle relazioni attivate attraverso la co-partecipazione a progetti e politiche, essa può essere indagata attraverso una metodologia che si propone di studiare i *governance network* locali [Dente et al. (1998); Dente (2000); Pasqui (2002)]. La metodologia osserva i *network* di *governance* a partire dall'analisi delle caratteristiche degli attori partecipanti a un certo ambito di politiche. Lo sfondo teorico di questa lettura rinvia da una parte alla letteratura sulla *governance* urbana, intesa come modalità di strutturazione e articolazione delle relazioni tra attori diversi (pubblici, privati, "ibridi" e del terzo settore) e di differenti forme di regolazione nella costruzione e nel trattamento di problemi pubblici; dall'altra alla definizione dei *pattern* di *governance* locale a partire dall'osservazione analitica degli attori partecipanti alle singole politiche pubbliche e delle loro reciproche relazioni.

La metodologia si propone di identificare alcune caratteristiche del *network* di governo in un contesto territoriale sufficientemente complesso a partire dall'identificazione delle forme di relazione tra attori nelle singole politiche. L'ipotesi teorica è cioè la seguente: la complessità del *network* di governo, e dunque degli assetti della *governance multilivello* osservati a scala locale, può essere empiricamente ricostruita a partire dall'osservazione della complessità delle singole politiche in termini di "rete di reti". In altre parole, la descrizione della "forma" del *governance network*, in relazione alla struttura, densità e complessità, può essere realizzata partendo dalle singole politiche.

Dal punto di vista operativo i passaggi identificati dalla metodologia sono i seguenti. In primo luogo si identifica un numero rilevante e sufficientemente significativo di politiche di sviluppo locale già presenti e attivate in un certo contesto territoriale, considerando sia quelle nelle quali l’Agenzia di sviluppo gioca un ruolo significativo, non necessariamente come promotore, sia quelle che non vedono direttamente coinvolta l’Agenzia e si elencano gli attori rilevanti partecipanti per ciascuna azione/politica.

In secondo luogo, si classificano gli attori censiti a livello di singolo caso secondo due variabili: il livello territoriale prevalente a cui l’attore opera, che descrive la dimensione verticale della *governance multi-livello*, e la logica d’azione a cui risponde, che definisce indirettamente il carattere orizzontale della *governance*. Rispetto al primo asse gli attori sono classificati in quattro livelli: attori locali a scala sub-comunale, attori operanti a scala comunale, attori di carattere sovracomunale, provinciale e regionale, attori operanti a scala nazionale e sovranazionale. Rispetto al secondo asse gli attori sono classificati in quattro tipologie secondo le “forme prevalenti di razionalità”: istituzionale (burocrazie politiche), basata sull’*expertise* (burocrazie tecniche), fondata su interessi economici (imprese e loro rappresentanze) o sulla rappresentanza degli interessi sociali (associazioni, organizzazioni no profit, etc.). La Tab. 3.1 sottostante mostra come organizzare il campo degli attori secondo queste tipologie, che incrociano dimensione verticale e orizzontale della *governance*.

Tab. 3.1 Il campo degli attori (per tipologia e livello nel sistema di governance)

	Attori istituzionali/ burocrazie politiche	Attori istituzionali/ burocrazie tecniche	Interessi sociali	Interessi economici
Livello sovranazionale/				
Livello nazionale				
Livello regionale				
Livello provinciale/ sovracomunale				
Livello comunale/locale				

Il terzo passaggio consiste nel descrivere sinteticamente il *network* di governo rappresentando su un sistema di assi cartesiani gli attori presenti nel contesto locale (cfr. Schema 3.1). Sull’asse orizzontale è descritto il continuum tra attori e interessi privati ed attori e interessi pubblici, sull’asse verticale è invece descritto il livello di riferimento dell’attore lungo la filiera che va dal contesto micro-locale a quello sovranazionale. E’ spesso opportuno ridurre il numero degli attori censiti accorpendone alcuni per tipologia, al fine di rendere meno complesso lo schema analitico. Questa rappresentazione permette di verificare

se e come vi via addensamento o "rarietà" di attori in uno dei quadranti del sistema di assi cartesiani. Ciò permette di fornire una prima lettura della configurazione di massima della morfologia della *governance* locale.

Schema 1.3.1 Il campo di rappresentazione del pattern del network di governance a livello territoriale



Infine, è possibile calcolare il numero di relazioni biunivoche tra l'Agenzia di sviluppo e gli altri attori, osservando il numero di politiche in cui compare ciascuna coppia potenziale di attori, anche in questo caso accorpendo opportunamente gli attori per tipologie. Il numero delle relazioni biunivoche, rappresentato nello stesso sistema di rappresentazione sopra descritto, consente di ragionare non solo sulla densità e sulla rarità delle tipologie di attori, ma anche sul sistema di relazioni che li caratterizzano, sulla centralità o marginalità di alcuni attori (a partire dall'Agenzia) nella costruzione del *network* locale.

La metodologia sinteticamente descritta permette di identificare le caratteristiche fondamentali delle relazioni di *network* attive in un territorio tra le Agenzie di sviluppo e gli altri attori, ed in particolare la densità elevata o bassa di relazioni con gli altri attori che operano nel campo della *governance* dello sviluppo locale. Inoltre, essa permette di riconoscere la prevalenza, rispetto ad una Agenzia, di legami verticali, con attori di tipo diverso operanti nel contesto d'azione dell'agenzia stessa, o di legami orizzontali, verso attori che operano prevalentemente ad una scala diversa dall'Agenzia.

Se osserviamo il *pattern* delle reti di *governance* nelle quali è coinvolta una Agenzia dal punto di vista della prevalenza di legami verticali o orizzontali, possiamo dunque riconoscere quattro tipologie di Agenzie (vedi successiva Tab. 3.2):

- Agenzie "pivotali", che presentano densità elevata delle relazioni, sia lungo l'asse verticale sia lungo quello orizzontale del *network* di *governance* locale, nel quale giocano spesso un ruolo di pivot per le politiche locali di sviluppo;
- Agenzie "verticali", nelle quali prevalgono le relazioni lungo la filiera verticale della *governance* (per esempio: i rapporti con Regioni, governo o Unione europea). Si tratta di

Agenzie che spesso presentano una forte capacità di relazione esterna e di visibilità, ma legami più fragili con gli attori locali;

- Agenzie "orizzontali", nelle quali prevalgono le relazioni con i diversi tipi di attori che agiscono a livello locale (siano essi istituzionali o sociali); si tratta di Agenzie che presentano sovente un buon radicamento, ma scarse capacità di operare lungo la filiera verticale e di costruire rapporti di partenariato con attori che operano a scale diverse;

- Agenzie "marginali", che giocano un ruolo ridotto nell'ambito del *network* di governo dello sviluppo locale, rispetto ad altri attori che presentano relazioni più dense.

Tab. 3.2 Tipologia di Agenzie in relazione alla struttura delle reti di governance

		Relazioni orizzontali	
		Dense	Rade
Relazioni verticali	Dense	Agenzia pivotale	Agenzia "verticale"
	Rade	Agenzia "orizzontale"	Agenzia marginale

Infine, ciascuna di queste tipologie può caratterizzarsi per relazioni di natura istituzionale più o meno dense (non esiste una relazione necessaria tra le due densità), in ragione delle quali può caratterizzarsi in modo più definito come una Agenzia a maggiore o minore grado di strutturazione formale delle relazioni entro il *governance network*.

3.3 Problemi di "missione": il mutamento delle attività e la ridefinizione della "missione"

I temi critici identificati nei due paragrafi precedenti (relazione con il contesto dal punto di vista dell'efficacia e delle reti di *governance*) hanno enfatizzato il nodo del rapporto tra Agenzie e ambiente. Una seconda dimensione centrale da indagare riguarda le dinamiche interne, di natura non soltanto organizzativa, delle Agenzie come attori complessi. In questa prospettiva un punto centrale per la riflessione riguarda il ciclo di vita delle Agenzie ed in particolare il mutamento nel tempo della loro missione.

Se si assume infatti una prospettiva diacronica, è possibile rilevare come le Agenzie nel corso del tempo possano cambiare assetto organizzativo, forma giuridica, compagine sociale e più radicalmente campo di attività e missione. Il tema della missione è particolarmente rilevante proprio per la natura delle Agenzie, attori "ibridi" costituiti a partire da una specifica domanda e in relazione ad un mandato formalmente statuito. Come ha sottolineato Crosta (1995), gli attori "ibridi" presentano più di un motivo di interesse nell'analisi delle

forme di governo del territorio, sia perché sovente irriducibili alla tradizionale dicotomia tra attori pubblici e privati, sia perché definiti in relazione a progetti ed azioni, piuttosto che a competenze formalizzate.

Non è rilevante, dal punto di vista analitico, che alcune Agenzie presentino all'osservatore "missioni" generiche, opache o poco definite (come sembra mostrare la lettura di molti statuti). Nell'ottica assunta in queste pagine la "missione" non è una astratta dichiarazione di intenti, ma il "fuoco" emergente dall'analisi dell'operatività dell'Agenzia.

Come è già stato osservato nell'analisi realizzata dal Formez [Cersosimo (a cura di) (2002)] la diversificazione delle funzioni e delle attività rispetto a quelle originarie (implicitamente o esplicitamente scritte nello statuto o in qualche "manifesto" programmatico dell'Agenzia) rappresenta un elemento decisivo per interpretare dinamicamente il ciclo di vita delle Agenzie. A partire dalle considerazioni già presentate è possibile provare a costruire una traccia interpretativa delle dinamiche della missione come "*proxi*" del ciclo di vita in relazione a due gruppi di variabili: il "sentiero" dell'eventuale trasformazione della missione da una parte e la "struttura" della missione dall'altra.

In relazione alle dinamiche delle trasformazioni della missione è possibile identificare tre sentieri perseguibili da parte di una Agenzia:

- *dalla specificità della missione alla sua estensione*. Si tratta di un sentiero lungo il quale una Agenzia tende a diversificare la propria attività in maniera molto marcata, sia dal punto di vista delle politiche e dei progetti messi in campo, sia da quello delle competenze mobilitate. Le Agenzie che hanno percorso o stanno percorrendo questo sentiero si trovano spesso nella condizione di attivare un *range* molto ampio di competenze e di gestire iniziative estremamente diverse tra loro, con un rischio evidente di deficit di risorse conoscitive o di capitale umano. D'altra parte, la diversificazione e l'estensione della "missione" rappresenta in taluni casi una necessità, in ragione del compimento o dell'esaurimento della missione originaria;

- *consolidamento e stabilizzazione della missione*. Si tratta di un sentiero lungo il quale un'Agenzia consolida le proprie capacità e competenze intorno ad un nucleo stabile di attività e ad una missione che non si è esaurita. Le Agenzie che hanno percorso questo sentiero spesso si caratterizzano per una notevole stabilità, sia dal punto di vista degli assetti organizzativi, sia sotto il profilo delle capacità internalizzate. Si tratta di Agenzie che hanno imparato bene a fare quel che già facevano e che hanno consolidato un insieme di pratiche efficaci e di successo, senza tuttavia porsi il problema di mutare o ampliare gamma e tipologia delle azioni intraprese. Queste Agenzie, per molti aspetti le meno dinamiche, potrebbero essere soggette a crisi anche gravi di fronte a *shock* esogeni che mutino repentinamente il contesto d'azione;

- *verso la specializzazione della missione*. Si tratta di un sentiero percorso da Agenzie che nel corso del tempo hanno scelto di focalizzare meglio la propria missione, riducendo la gamma delle attività realizzate e accrescendo le proprie capacità e competenze in un

numero limitato di progetti e azioni. Le ragioni della scelta verso la specializzazione possono essere diverse: un cambiamento della “domanda istituzionale”; l’esaurimento di una parte degli obiettivi che disegnavano la missione originaria; una riduzione delle risorse a disposizione che consiglia un posizionamento più preciso. D’altra parte, la specializzazione può anche essere una scelta autonoma di Agenzie che a fronte di contesti mutati non intendano perseguire strategie rischiose di diversificazione.

La seconda dimensione che è opportuno considerare riguarda la “tipologia strutturale” della missione. In termini generali è possibile distinguere tra

- *missioni costruite a partire dalla relazione con uno strumento specifico*. Si tratta di missioni che si delineano a ridosso dell’operatività connessa alla progettazione o alla gestione di uno specifico strumento di sviluppo locale (gestione dei Fondi Strutturali, iniziative comunitarie, strumenti di Programmazione Negoziata, etc.);

- *missioni costruite a partire da un mandato preciso delle Amministrazioni locali*. Si tratta di missioni delineate in maniera chiara e univoca dalle Istituzioni di riferimento delle Agenzie, e che identificano in molti casi una relazione di dipendenza dalle Amministrazioni di riferimento (siano esse o meno socie di maggioranza). In questi casi la missione è l’esito di un *mandato* politico forte, che può naturalmente cambiare nel tempo anche in relazione agli andamenti del ciclo politico;

- *missioni costruite in modo autonomo dalle Agenzie*, a partire da una lettura dei processi di sviluppo locale. Si tratta di missioni che le Agenzie hanno fatto maturare nella loro fase di start-up, a partire dal contributo dei soggetti promotori e dei “pionieri” (spesso leader locali, non necessariamente con ruoli politici o istituzionali). In questi casi la missione è l’esito, più che di una specifica domanda politica, di una lettura tecnicamente pertinente delle possibilità evolutive di un certo contesto locale.

Il modo in cui vengono percorsi i tre sentieri indicati in precedenza dipende in maniera cruciale dalla struttura della missione originaria. Incrociando i tre sentieri con le tre tipologie strutturali di missioni è possibile riconoscere alcune “situazioni tipo” che possono essere utilizzate per leggere le esperienze concrete.

Tab. 3.3 Situazioni limite in relazione al mutamento della missione delle Agenzie

Struttura	Sentiero	Diversificazione	Consolidamento	Specializzazione
Missioni connesse a uno strumento specifico		Diversificazione "obbligatoria" in relazione all'esaurimento di risorse connesse all'attuazione di uno strumento	Riutilizzo di competenze e capabilities maturate in relazione a uno strumento nell'attuazione di strumenti che si presentano analoghi	
Missioni costruite su mandato "politico"			Stabilizzazione sotto il profilo delle relazioni istituzionali: Agenzie come "strumento tecnico" di un progetto politico consolidato	Ri-acquisizione di competenze in precedenza esternalizzate all'agenzia da parte delle Amministrazioni locali
Missioni definite dal punto di vista tecnico		Sperimentazione di nuove forme d'azione a partire da una forte "autonomizzazione" del ruolo dell'Agenzia		Trasformazione dell'Agenzia in un soggetto fortemente orientato ad occupare specifiche nicchie di mercato

Non tutte le intersezioni sono egualmente significative. Alcune indicano però modalità concrete di articolazione del sentiero di ridefinizione o di stabilizzazione della missione e del campo d'azione e alludono a problemi diversi che le Agenzie si possono trovare ad affrontare. Per fare solo alcuni esempi (le possibilità che sembrano significative sono interamente descritte nella Tab. 3.3):

- *il sentiero della diversificazione*, nel caso di una missione fortemente incardinata nella fase iniziale su uno strumento specifico di promozione dello sviluppo può essere un percorso obbligato per la sopravvivenza dell'Agenzia, in assenza di un quadro certo di risorse. Si tratta di una situazione critica, nella quale il rischio maggiore è una spinta alla diversificazione non sostenuta da risorse adeguate, non solo economiche, ma anche organizzative e di competenze;

- *il sentiero del consolidamento*, nella situazione di una missione legata ad uno strumento può essere percorso nel caso in cui sia possibile trasferire competenze e capacità maturate nel primo strumento nella gestione di un nuovo programma o progetto

(si pensi ai casi in cui la gestione di PIT viene realizzata da Agenzie già impegnate nella progettazione e nell'attuazione di Patti Territoriali);

- *il sentiero della specializzazione*, in situazioni di mandato politico forte può essere l'esito di una progressiva "riconquista" di competenze da parte degli attori istituzionali tradizionali, oppure può essere interpretato come un passaggio nella direzione della progressiva autonomizzazione e della collocazione più esplicita in mercati specifici per Agenzie costruite a partire dall'autonoma definizione di strategie da parte dei leader e degli apparati tecnici;

- *il sentiero della stabilizzazione e del consolidamento* può essere interpretato, in caso di missioni fortemente governate dal mandato politico, come l'istituzionalizzazione di un ruolo di Agenzia tecnica che esercita ruoli ben definiti a fronte di un progetto politico consolidato.

Come è evidente, quelle indicate nella tabella precedente sono "situazioni tipo". Nella realtà esistono soltanto condizioni ibride tra quelle concettualmente delineate nelle righe precedenti, che possono essere utilizzate al più come strumento di natura euristica ed esplorativa.

3.4 Problemi di assetto organizzativo: come consolidare le esperienze in una fase di mutamento?

Un secondo nodo critico rilevante per le dinamiche interne delle Agenzie riguarda la struttura organizzativa. Come evidenziato dalla ricerca Formez [Cersosimo (a cura di) (2002)], le Agenzie presentano strutture organizzative fortemente diversificate. L'analisi approfondita di queste strutture sembra essere una condizione per affrontare uno dei nodi più rilevanti del ciclo di vita delle Agenzie: come garantire continuità e consolidamento delle esperienze nel tempo.

Dal punto di vista concettuale è possibile identificare un certo numero di dicotomie possibili del modello organizzativo che alludono a diverse dimensioni dell'attività e dell'operatività delle Agenzie:

- *il livello di "complessità strutturale" del modello organizzativo*, ossia la natura "leggera" o "pesante" della struttura dell'Agenzia. Tale struttura può essere costruita sul modello di una *task force*, molto ridotta dal punto di vista numerico, che utilizza in modo massiccio risorse e competenze esterne e che presenta gradi di diversificazione ridotti, oppure come una struttura molto ampia e complessa, che tendenzialmente internalizza il numero più elevato possibile di funzioni e che presenta una differenziazione rilevante di aree e di funzioni;

- *il livello di "gerarchizzazione" dell'assetto organizzativo*. Tale assetto può essere verticale, in presenza di una *leadership* forte e unitaria, non importa se formalizzata o meno, che governa la struttura organizzativa e semplifica i processi decisionali, oppure

maggiormente orizzontale, nel caso della presenza di una struttura “a molte teste” con ruoli direttivi distribuiti e di processi decisionali tendenzialmente più complessi;

- *il livello di integrazione tra direzione tecnica e indirizzo politico*. Tale livello può essere molto elevato nel caso in cui le strutture organizzative di orientamento e indirizzo politico (per esempio: le Presidenze o i Consigli di Amministrazione) giocano un ruolo significativo anche nell’operatività quotidiana e nella gestione dell’Agenzia, oppure molto basso nel caso in cui la distinzione di ruoli sia molto accentuata.

Come è possibile osservare nella tabella successiva, ciascuna delle possibilità di strutturazione organizzativa presenta vantaggi e svantaggi. Nell’analisi delle strutture organizzative delle Agenzie è dunque indispensabile considerare i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna delle opzioni considerate, sottolineando tuttavia come la lettura non possa avvenire in astratto, ma debba misurarsi con la specificità del contesto. Anche l’analisi realizzata sui modelli organizzativi di alcune esperienze rilevanti di sviluppo locale [oltre a Cersosimo (a cura di) (2002), si vedano anche proposito Pasqui, Valsecchi (a cura di) (2001), per quanto riguarda URBAN, e DPS - Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero dell’Economia (2003) per quanto riguarda i Patti Territoriali) mostra come non esista un modello a priori migliore di un altro.

Tab. 3.4 Le dicotomie del modello organizzativo: i caratteri della struttura di implementazione

Livello di complessità strutturale			
<i>Alto (internalizzazione)</i>		<i>Basso (esternalizzazione)</i>	
Vantaggi	Maggiore diversificazione delle competenze interne direttamente acquisibili, minori costi di transazione per l'acquisizione di risorse all'esterno	Vantaggi	Maggiore flessibilità organizzativa, maggiore possibilità di ricorso a risorse specializzate esterne, maggiore capacità di risposta a situazioni critiche
Livello di gerarchizzazione dell'assetto organizzativo			
<i>Alto (leadership forte e unitaria)</i>		<i>Basso (leadership dispersa)</i>	
Vantaggi	Maggiore efficienza nei processi decisionali, maggiore coerenza nelle strategie, maggiore capacità di risposta a mutamenti esogeni repentini	Vantaggi	Minore dipendenza dalla leadership, maggiore possibilità di costruire processi di apprendimento organizzativo "via" interazione
Livello di integrazione tra direzione tecnica e indirizzo politico			
<i>Alto</i>		<i>Basso</i>	
Vantaggi	Minori rischi di delegittimazione da parte delle strutture di indirizzo politico, maggiore condivisione della missione	Vantaggi	Maggiore autonomia della struttura tecnica, maggiore flessibilità nelle scelte strategiche

Tuttavia, se l'ottica assunta è quella del consolidamento e dell'apprendimento organizzativo, appare evidente che qualunque modello organizzativo debba essere osservato almeno sotto due profili:

- la *flessibilità*, intesa come capacità di risposta a mutamenti del contesto e ad eventi anche imprevedibili. Una elevata flessibilità può garantire alle Agenzie una maggiore capacità di gestire la transizione tra una missione e l'altra, piuttosto che una maggiore permeabilità di fronte a fenomeni di natura innovativa;

- la *capacità di attivazione di processi di apprendimento*, attraverso una efficace mobilitazione e messa in circolazione di risorse conoscitive, non importa se interne o esterne. La questione dell'apprendimento organizzativo appare decisiva per attori come le Agenzie di sviluppo che presentano profili mutevoli e instabili e che devono essere in grado di fronteggiare cambiamenti rilevanti del senso stesso del proprio contesto d'azione.

D'altra parte, flessibilità e capacità di apprendimento non sono necessariamente connessi all'uno o all'altro dei modelli organizzativi rappresentati dai *trade-off* della Tab. 3.4. Soltanto una analisi ravvicinata e diretta può permettere, infatti, di riconoscere la congruenza tra un insieme di scelte organizzative e l'attivazione di processi di apprendimento che accrescano flessibilità ed efficacia delle Agenzie in fasi di transizione.

3.5 Problemi di legittimazione e accreditamento: come ridefinire il rapporto con le Amministrazioni

L'ultima dimensione che ci proponiamo di considerare riguarda il nodo delle relazioni tra le Agenzie e le istituzioni che con esse interagiscono, a partire dalle Amministrazioni locali.

La ricostruzione delle vicende di un certo numero di esperienze permette di identificare in questo nodo un punto critico fondamentale per la vita delle Agenzie. Infatti, come si è ricordato nel cap. 2, un numero elevato di Agenzie si trova in questa fase a rimettere in discussione le proprie relazioni strutturate con Amministrazioni locali e istituzioni che le hanno promosse, le controllano o vi partecipano.

Questa ridefinizione dei rapporti con le istituzioni non deve stupire. Da una parte, appare evidente che le relazioni di natura fiduciaria o formalizzata tra istituzioni e Agenzie, i mandati più o meno espliciti che le caratterizzano e le connesse forme di legittimazione sono sottoposti a tensioni tanto più forti quanto più è accentuato il mutamento del contesto politico e istituzionale di riferimento per le azioni di promozione dello sviluppo locale.

D'altra parte, è possibile riconoscere anche un crescente orientamento delle Amministrazioni locali verso una "internalizzazione" di competenze e funzioni che per una certa fase sono state assegnate proprio alle Agenzie. Se permane da parte di molte Amministrazioni locali una domanda rivolta alle Agenzie di "supplenza" rispetto ad attività che internamente richiederebbero risorse organizzative e burocratiche più alte (spesso la

spinta alla costituzione di nuove Agenzie emerge dalla percezione che sia più facile realizzare certi obiettivi, soprattutto di natura progettuale, fuori dall'Amministrazione), è forse via via cresciuta la consapevolezza della possibilità di trasformare almeno alcune delle azioni "speciali" realizzate dalle Agenzie in attività ordinarie degli Enti Locali. D'altra parte, molte azioni di promozione dello sviluppo locale (si pensi alle opere pubbliche e infrastrutturali) sono comunque direttamente gestite dalle Amministrazioni, mentre le Agenzie possono giocare, al più, un ruolo di progettazione e accompagnamento.

Nel loro complesso questi elementi mostrano la necessità di una riflessione approfondita sul tema delle forme di istituzionalizzazione delle Agenzie, anche in relazione al mutamento possibile delle regole che fino ad oggi hanno governato le loro relazioni con le Amministrazioni e le istituzioni di riferimento.

In termini generali è possibile identificare almeno tre dimensioni rilevanti del nodo del rapporto tra Agenzie e istituzioni:

- *la dimensione della legittimazione politica.* Le Agenzie non sono soggetti rappresentativi, né legittimati in forma diretta dal voto popolare. D'altra parte, in un numero significativo di situazioni e processi esse non hanno svolto solo una funzione di "struttura tecnica", ma hanno giocato esplicitamente ruoli di carattere strategico e di orientamento dell'azione pubblica per i quali è necessaria una chiara legittimazione di natura politica. Il nodo della legittimazione è molto complesso, e non dipende strettamente dalle regole formalizzate che caratterizzano le diverse esperienze (per esempio: le quote sociali detenute o i dispositivi organizzativi e di controllo presenti negli statuti). Esso sembra invece avere una relazione cruciale con i meccanismi locali della *leadership* e con le relazioni tra *leadership* politica (spesso, ma non necessariamente, esercitata da figure come i Sindaci) e *leadership* incarnata nei manager (non importa quale ruolo formale abbiano nella struttura organizzativa) delle Agenzie, spesso vere e proprie figure di animatori locali dei processi di sviluppo. La questione della legittimazione politica è dunque connessa a quella della *leadership* dei processi di sviluppo locale e come tale deve essere osservata e studiata, analizzando probabilmente anche le storie e le traiettorie individuali dei fondatori e dei *leader* che operano nelle Agenzie in relazione al ciclo politico locale e alle sue vicissitudini;

- *la dimensione delle regole di mandato.* Il secondo aspetto rilevante riguarda più esplicitamente le regole di mandato e la potenziale oscillazione tra modelli nei quali prevale la delega rispetto a quelli nei quali prevale un mandato forte. Ancora una volta, l'analisi di questo snodo non può basarsi esclusivamente sull'osservazione delle "regole scritte", ma deve utilizzare probabilmente strumenti propri dell'economia delle asimmetrie informative [Milgrom, Roberts (1994)]. Come sottolineato in Timpano (2002) il rapporto tra Agenzie e istituzioni di riferimento può essere infatti utilmente descritto attraverso il ricorso alla teoria del principale-agente, che muove dall'osservazione delle asimmetrie informative che caratterizzano le relazioni contrattuali e la strutturazione delle regole di mandato. Si tratta dunque di indagare da vicino il "gioco" tra delega e

mandato dipende dunque in modo cruciale dalla distribuzione delle informazioni, oltre che dal grado di specificazione e cogenza del mandato;

- *la dimensione dell'accreditamento*. Un ultimo aspetto rilevante riguarda invece la domanda e l'offerta di istituzionalizzazione in relazione all'attivazione di meccanismi istituzionali di accreditamento. Anche in questo caso si tratta di un nodo delicato, che in questa fase è oggetto di riflessione e di sperimentazione (anche legislativa) in un numero significativo di contesti regionali. La questione dell'attivazione di strumenti (legislativi o comunque regolativi) di accreditamento e riconoscimento istituzionale delle Agenzie da parte di istituzioni di livello superiore (a partire dalle Regioni) definisce infatti un potenziale *trade-off* tra riconoscimento e legittimazione istituzionale (risorsa decisiva per alcune Agenzie) e autonomia. Una analisi delle relazioni formalizzate tra Agenzie e istituzioni richiede dunque anche una riflessione sui rischi potenziali di una istituzionalizzazione "dall'alto" che produce legittimazione per via regolativa piuttosto che sulla base delle attività delle Agenzie e dei loro effetti nel campo dello sviluppo locale.

Nel loro insieme questi temi alludono alla necessità di ripensare le relazioni tra Agenzie e istituzioni, senza dimenticare che in molti casi le Agenzie sono partecipate anche da attori non istituzionali e che comunque operano in un campo complessi di *governance* multilivello. D'altra parte, la riflessione sui problemi della legittimazione e dell'accreditamento e sull'articolazione del nesso tra mandato politico e autonomia tecnica dell'azione delle Agenzie allude anche alla questione della domanda di politiche, intese come dispositivi di consolidamento e di crescita del "sistema Agenzie".

3.6 Problemi di consolidamento e di crescita: quali politiche per il "sistema Agenzie"?

L'ultimo tema affrontato è quello relativo alla domanda di politiche da parte delle Agenzie al sistema politico e ai propri interlocutori istituzionali. E' importante sottolineare come la domanda di politiche da parte delle Agenzie, singole o associate, costituisca per alcuni aspetti un tema inedito, connesso sia alla crescita progressiva del fenomeno in Europa e in Italia, sia alla fase di transizione che abbiamo cercato di descrivere nel cap. 2.

La questione dell'identificazione di progetti e politiche che rivolgano l'attenzione al sistema delle Agenzie è d'altra parte al centro del Progetto Osservatorio, e costituisce un elemento rilevante del dibattito istituzionale a cui si è fatto riferimento nelle pagine precedenti.

Da un punto di vista generale è importante affermare innanzitutto l'esistenza di uno spazio per un'azione di *policy* che sia rivolta al sistema delle Agenzie, riconoscendolo in tal modo implicitamente come una risorsa rilevante per i processi di sviluppo territoriale. Tale spazio deve necessariamente riguardare interventi di natura precompetitiva, che non influenzino le dinamiche autonome emergenti dai territori, evitino di influenzare direttamente o

indirettamente i meccanismi di natura concorrenziale, ma che insieme abbiano la capacità di fornire strumenti di crescita e consolidamento alle esperienze di maggiore interesse.

In termini astratti è utile identificare i terreni possibili dell'azione di *policy*, al fine di delineare i campi di intervento possibile per il legislatore e più in generale per gli attori pubblici:

- *politiche di regolazione del sistema*. Si tratta innanzitutto delle politiche di riconoscimento legislativo e di accreditamento a cui si è fatto riferimento nelle pagine precedenti. E' il campo di politiche maggiormente controverso: da una parte, si propone opportunamente di tutelare le realtà e le esperienze di maggiore successo e più rilevanti, a fronte di fenomeni di proliferazione di Agenzie spesso poco radicate e solide, dall'altra parte si presenta come un intervento che rischia di limitare la capacità di innovazione sociale prodotta a livello territoriale, introducendo formidabili barriere all'entrata per la costruzione "dal basso" di nuove esperienze. Si tratta dunque di verificare se e come sia possibile costruire azioni di regolazione del sistema che tutelino l'autonomia territoriale e al tempo stesso favoriscano la diffusione e il riconoscimento di buone pratiche;

- *politiche di semplificazione e sostegno all'operatività*. Si tratta di politiche atte a migliorare dal punto di vista gestionale e amministrativo l'operatività delle Agenzie (per esempio, promuovendo la semplificazione delle procedure relative alla formulazione e alla rendicontazione di programmi e progetti di sviluppo locale, che spesso rappresentano un costo elevatissimo per le Agenzie), oppure di politiche rivolte a introdurre strumenti di agevolazione fiscale che permettano alle Agenzie significativi risparmi di risorse. In generale, si tratta di azioni che dovrebbero permettere alle Agenzie di gestire con maggior sicurezza e semplicità le proprie funzioni amministrative e di convogliare risorse umane e finanziarie sulle attività di progettazione e gestione di azioni e interventi esterni;

- *politiche di formazione e di consolidamento*, che permettano alle Agenzie di accrescere il proprio capitale di competenze e conoscenze sia attraverso la formazione di esperti di sviluppo locale che possano trovare collocazione nelle Agenzie, sia attraverso la promozione della partecipazione delle Agenzie a percorsi di natura formativa a diversi livelli, in collaborazione con Agenzie formative; sia infine sostenendo politiche di certificazione delle competenze e dei profili professionali degli esperti di sviluppo locale.

Capitolo 4

Verso una tipologia

Perché tipizzare? Il 'typus' come scambio di esperienze

Tipizzare un universo come quello delle Agenzie di sviluppo locale è un'operazione inevitabilmente destinata ad imporre astrazioni e riduzioni molto forti sull'estrema varietà empirica che caratterizza gli oggetti d'indagine. Nella costruzione di una tale tipologia tutti gli sforzi indirizzati a restituire una descrizione esaustiva e obiettiva del fenomeno sarebbero destinati a produrre scarsi risultati; più che ispirarsi ad un improbabile criterio di completezza della descrizione, pertanto, ci sembra più proficuo che qualsiasi tipizzazione delle Agenzie di sviluppo sia giustificata sul piano scientifico in base a criteri pragmatici di utilità. In altri termini, giacché qualsiasi tipizzazione è un dispositivo di orientamento selettivo dello sguardo analitico sul campo di indagine, che ne astrae aspetti parziali secondo intenzionalità cariche di significati pratici e/o valutativi, una tipizzazione sarà tanto più valida quanto più manifeste saranno la parzialità e l'intenzione con cui è costruita. In questione, dunque, non vi è tanto la quantità di informazione sulla natura delle Agenzie che tipizzando si riesce a sintetizzare (o viceversa ad escludere dal campo della rappresentazione), quanto piuttosto il trattamento pratico a cui l'informazione sintetizzata si presta, la significatività dell'informazione per gli attori che la "usano".

Corollario immediato di questa premessa è che, nell'impostazione metodologica dello "strumento tipologia", occorra considerare quali sono i suoi destinatari e formulare alcune ipotesi sulle (potenziali) intenzioni d'uso di cui essi sono portatori.

Nel progetto Osservatorio l'analisi delle Agenzie è finalizzata alla promozione e al rafforzamento delle reti di operatori e alla valorizzazione delle loro competenze. La banca dati dell'Osservatorio e l'organizzazione concettuale delle informazioni che contiene è esplicitamente e direttamente rivolta alla "comunità di pratiche" dello sviluppo locale. L'ipotesi ulteriore su cui proponiamo di riflettere è che, con qualche semplificazione, all'interno di questa comunità si possano evidenziare due figure principali e due corrispettive attese nei confronti dell'Osservatorio.

La prima figura è quella delle stesse Agenzie, o più precisamente dei manager e degli esperti che in questa fase stanno riflettendo sui problemi di ri-posizionamento delle proprie

organizzazioni; è verosimile che per questo genere di attori una tipizzazione interessante e significativa della popolazione delle organizzazioni-Agenzie e delle loro traiettorie evolutive debba contenere anzitutto l'indicazione di modelli organizzativi e funzionali riproducibili, in relazione alle situazioni problematiche che questi attori si trovano ad affrontare.

Ma forse a questo proposito più che una tipologia nel senso in cui ci ha abituati la letteratura scientifica, più che la "scoperta" di tipi ideali di Agenzie di sviluppo, può servire in prima battuta una mappatura intelligente e articolata dell'universo delle Agenzie esistenti, che guidi la navigazione al suo interno da parte dell'operatore alla ricerca di esperienze commensurabili alla propria sotto alcuni profili di comparabilità particolari. Lo strumento dovrebbe fornire risposte all'operatore che si stesse chiedendo a quali altre esperienze *concrete* ispirare la propria strategia di ri-posizionamento e quali siano i caratteri ricorrenti di quelle esperienze. Per modello di Agenzia all'interno di questa modalità di uso della conoscenza si deve intendere qualcosa di meno di un tipo ideale: piuttosto il dispositivo concettuale che accomuna strumentalmente un insieme di casi empirici con il semplice scopo di portarli all'evidenza dell'osservatore, senza la pretesa di coglierne e astrarne un'essenza costitutiva o di inferire leggi generali di comportamento organizzativo.

Sul piano operativo si potrebbe allora ragionare sulla costruzione di una sorta di sinossi delle rilevazioni effettuate, ad uno sviluppo del database dell'Osservatorio, tale che, oltre alle informazioni anagrafiche più semplici e immediate, siano codificate e rese pubbliche anche quelle più complesse e di carattere strategico. I campi del database cioè potrebbero essere definiti sulla base di quegli *aspetti costitutivi* della natura delle Agenzie che possano rappresentare altrettante direzioni di comparabilità agli occhi dell'operatore.

Un analogo ragionamento potrebbe essere svolto, *mutatis mutandis*, in rapporto alla seconda figura di destinatario ideale dell'indagine, quella del *policy maker* e/o del *policy entrepreneur* impegnato a promuovere e organizzare azioni di supporto di varia natura a favore del sistema Agenzia.

4.1 Criteri per la costruzione di tipologie

Sulla base del ragionamento svolto, risulta chiaro che il primo problema da risolvere è la scelta e la definizione concettuale di quegli aspetti costitutivi delle organizzazioni-Agenzia sulla cui base impostare la costruzione della o (come vedremo tra poco) *delle* tipologie. Se si accetta, come sopra proposto, che il criterio dirimente sia la *comparabilità* delle esperienze dal punto di vista degli operatori della comunità di pratiche, una prima ipotesi da cui partire potrebbe essere quella di tipizzare le Agenzie per:

- livello di "complessità strutturale" del modello organizzativo;
- ampiezza dell'ambito geografico d'azione;
- livello di diversificazione delle attività e dei servizi;
- livello di dipendenza dal finanziamento pubblico vs orientamento al mercato.

Il secondo problema da risolvere concerne il modo in cui garantire la più agile operabilità della tipologia, ovvero la sua riferibilità all'informazione empirica effettivamente disponibile. I dati sulle Agenzie di sviluppo dovranno consentire l'attribuzione di ognuna delle Agenzie rilevate dall'osservatorio ai tipi, attraverso operazioni il più possibile semplici e parsimoniose. Occorrerà quindi scegliere delle variabili o delle *proxi* rappresentative degli aspetti costitutivi che si è scelto di rappresentare ed assicurarsi di avere a disposizione degli indicatori in grado di segnalare, in modo relativamente affidabile, il valore che per ciascuna Agenzia è assunto da quella variabile. Il criterio di parsimonia suggerisce di assumere come indicatori i dati raccolti attraverso la stessa Scheda di Rilevazione delle Agenzie dell'Osservatorio; la tabella che segue illustra la procedura che si propone di seguire.

Tab. 4.1 Indicatori operativi per la definizione di criteri tipologici

aspetti costitutivi	variabile/proxi (rif. Scheda di Rilevazione)	intervalli	determinazione dell'intervallo
complessità strutturale	numero addetti (3.4, 3.5)	alta	$x \geq 21$
		media	$6 \leq x \leq 20$
		bassa	$0 < x \leq 5$
ampiezza dell'ambito geografico d'azione	domanda diretta (4.1) domanda di controllo (8.5)	locale	locale, provinciale, regionale
		sovralocale	inter-regionale
		internazionale	internazionale
livello di diversificazione delle attività e dei servizi	numero di tipologie di servizi offerti (4.2, 4.3)	alto	$x \geq 12$
		basso	$x \leq 11$
livello di dipendenza dal finanziamento pubblico	domanda diretta (6)	basso	se modalità della risposta per "rilevanza del fatturato a priva per servizi" = MEDIA o ALTA oppure la modalità della risposta a "co-finanziamenti pubblici da bandi concorrenziali" = ALTA
		alto	tutte le altre modalità

A fronte dell'immediata disponibilità del dato, tuttavia, va riconosciuto che questa procedura comporta l'accettazione di un certo livello di approssimazione della tipizzazione, in ragione del carattere soggettivo dei valori e delle modalità che le variabili assumono, essendo state rilevate sulla base di un questionario (la Scheda di Rilevazione) in buona parte di carattere "qualitativo" e suscettibile di un relativo margine di interpretazione. Alcune riserve potrebbero dunque essere mosse circa l'attendibilità dei dati e l'univocità del loro significato.

4.2 Primi esercizi di tipizzazione

Non ritenendo opportuna e fruttuosa la costruzione di *un'unica* tipologia di carattere generale, di seguito si propongono alcuni "esercizi di tipizzazione" come esemplificazioni di un approccio al problema "per punti di vista parziali".

Vale la pena, anzitutto, di ricordare la tipologia già proposta da Farace [in Cersosimo (2002)] come esito della riflessione sui dati del primo ciclo di rilevazioni dell'Osservatorio. In quella riflessione si assumeva che gli *aspetti costitutivi* delle Agenzie da tenere in conto fossero l'ambito operativo di riferimento e la diversificazione delle funzioni rispetto a quelle originarie. Questa assunzione a sua volta dipendeva da un'inferenza empirica condotta proprio a partire dai dati dell'Osservatorio, ossia dal fatto che le Agenzie esibivano *effettivamente* una attitudine ad ampliare sia il loro ambito operativo e territoriale sia il *cluster* delle funzioni svolte.

Tab. 4.2 *Tipologia di Agenzie in relazione all'ambito operativo e alla diversificazione di funzioni*

Diversificazione delle funzioni rispetto a quelle originarie

		bassa	Alta
ambito operativo	Nazionale-internazionale	Agenzie Focalizzate	Agenzie Tracimanti
	Locale	Agenzie Autocontenute	Agenzie Radicate

Per una descrizione estesa delle tipologie così individuate si rinvia a Farace (2002); in questa sede basti rilevare la persistente attualità di questa ipotesi interpretativa, rimarcando però quanto già detto nel paragrafo precedente circa l'esigenza di renderla operazionalizzabile e riferibile ai dati empirici in modo più che impressionistico: occorre cioè mettersi in condizione di affermare con relativa certezza quali delle Agenzie censite appartengano alle diverse tipologie; diversamente andrebbe persa ogni possibilità di comparazione intertemporale e non si avrebbe modo di corroborare le ipotesi sottese a questo esercizio di tipizzazione circa le tendenze evolutive che sospingerebbero le Agenzie di alcuni tipi a trasformarsi in Agenzie di altro tipo.

Sul piano metodologico questo primo lavoro di tipizzazione ci consegna, inoltre, il suggerimento di attendere i risultati effettivi del prossimo ciclo di rilevazione e osservare in concreto se vi siano evidenze emergenti, anomalie, scostamenti rimarchevoli rispetto alla rilevazione precedente, che suggeriscano una direzione particolare verso cui puntare lo sguardo.

Nondimeno, sulla base di quanto sostenuto in questo report a proposito del ciclo di vita delle politiche di sviluppo locale e dell'esaurimento di alcune fonti e strumenti di finanziamento decisivi, ci pare verosimile proporre un'ulteriore ipotesi di tipizzazione che, appunto, metta sotto osservazione il livello di dipendenza delle Agenzie dal finanziamento pubblico e, in controluce, la loro propensione ad orientarsi verso il mercato. Le considerazioni svolte sulla centralità che in questa fase hanno i problemi di consolidamento organizzativo, inoltre, suggeriscono di "incrociare" questo aspetto con quello della "complessità strutturale".

Tab. 4.3 Tipologia di Agenzie in relazione alla fonte di finanziamento e alla complessità strutturale

		<i>Livello di dipendenza dal finanziamento pubblico</i>	
		Basso	Alto
<i>complessità strutturale</i>	bassa	Modello Consulenziale	Modello Ufficio Speciale
	alta	Modello Aziendale	Modello Dipartimentale

Dall'incrocio di questi aspetti emergono quattro modelli teorici di Agenzie.

Al **Modello Consulenziale** potrebbero essere ricondotte le Agenzie che presentano sia una complessità organizzativa, sia un'incidenza del finanziamento pubblico sul proprio budget relativamente basse. E' la posizione in cui potrebbero trovarsi le numerose strutture che, nate per gestire o coordinare un Patto Territoriale o un Contratto d'Area ed esaurita la *mission* originaria, avendo comunque consolidato un buon patrimonio di competenze, stiano cercando di sopravvivere orientandosi verso il mercato.

- Al **Modello Ufficio Speciale** potrebbero essere ricondotte quelle Agenzie che, pur essendo entità separate sotto l'aspetto organizzativo, si configurano come bracci operativi degli Enti Locali o delle loro aggregazioni e svolgono per essi compiti e funzioni circostanziati (Sportello Unico, programmi speciali, etc.) sulla base di budget e risorse umane contenute.

- Al **Modello Aziendale** potrebbero essere ricondotte le Agenzie che hanno condotto con successo un percorso di autonomia del proprio mandato e hanno viepiù consolidato la propria dimensione d'impresa, raggiungendo discreti livelli di internalizzazione di funzioni e quote consistenti del mercato della consulenza, probabilmente estendendo il loro raggio d'azione oltre il territorio iniziale di riferimento (in parte il modello è sovrapponibile a quello delle Agenzie Tracimanti di Farace).

- Al **Modello Dipartimentale**, infine, potrebbero essere ricondotte quelle Agenzie, o forse più appropriatamente quei *progetti istituzionali di Agenzia* che, in seguito ad operazioni di razionalizzazione condotte dalle Amministrazioni locali, avessero assunto mandati politici forti per l'accompagnamento dello sviluppo locale di un territorio, secondo logiche multidisciplinari e multisetoriali e in un'ottica di stabilità e continuità della *mission*. La forte esigenza di integrazione tra funzioni e attività diverse che sta alla base di questo modello comporta parallelamente anche un elevato livello di articolazione organizzativa e dotazione di risorse umane ed economiche.

Naturalmente questa tipologia è poco più che una suggestione da confrontare con l'evidenza empirica e da approfondire. Ad esempio suggerisce ulteriori linee di indagine a proposito di quale sia il "mercato" per quelle Agenzie che non possono contare su sovvenzioni certe di origine pubblica (se il mercato "pubblico" delle consulenze agli Enti Locali, oppure quello privato della consulenza e servizi all'impresa). O ancora suggerisce di approfondire quali siano le condizioni in cui si trovano ad operare le Agenzie del tipo Dipartimentale in riferimento alla natura del mandato, alla fonte di legittimazione, alla posizione rispetto al sistema di *governance*. A questo riguardo, potrebbe essere utile un confronto con la tipologia già presentata nel capito 3 per descrivere la situazione delle Agenzie in rapporto alla struttura delle reti di *governance*.

In conclusione, abbiamo provato ad illustrare un approccio cauto e “per punti di vista parziali” ai problemi di tipizzazione. Ogni strategia di tipizzazione rappresenta un modo di guardare al fenomeno Agenzie, la cui utilità non può certo essere cercata nell’eshaustività della descrizione; un esercizio di tipizzazione sarà utile se, orientando l’analisi verso un aspetto del fenomeno, riuscirà anche a far sorgere nuovi interrogativi di ricerca e nuove esigenze di approfondimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Avarello P., Ricci M. (a cura di) (2000), *Politiche urbane*, INU, Roma.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Balducci A (1991), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna.
- Balducci A. (1999), *Agenzie di sviluppo locale come nuovi attori della governance urbana*, "Urbanistica", n. 112.
- Balducci A. (a cura di) (2000), *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni*, "Territorio", n. 13.
- Barbanente A. (a cura di) (2000), *L'iniziativa comunitaria Leader II*, "Urbanistica Informazioni", n. 176.
- Becattini G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G. (1989), *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, in "Stato e Mercato", n. 25.
- Becattini G, Rullani E. (1993), *Sistema locale e mercato globale*, in "Economia e Politica Industriale", n. 80.
- Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Becattini G., (2000) *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Belli A. (a cura di) (2002), *Il territorio speranza. Politiche possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze.
- Bettoni G. et al. (1998), *Finanziare lo sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Bifulco L., de Leonardis O. (a cura di) (1997), *L'innovazione difficile : studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L. (2002), *Che cos'è una organizzazione*, Carocci, Roma.
- Bobbio L. (1990), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione*, "Stato e Mercato", n. 1.
- Bobbio L. (1995), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.

- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma.
- Bobbio L., Gastaldi F. (a cura di) (2002), *Piani strategici*, "Urbanistica Informazioni", n. 182.
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G. (a cura di) (1999), *Politiche di sviluppo territoriale e pianificazione: riflessioni ed esperienze nella regione milanese e lombarda*, "Archivio di Studi Urbani e Regionali", n. 64.
- Bolocan Goldstein M. (2000), *La vicenda dei patti territoriali, tra centro e periferia*, "Territorio", n. 13.
- Bonomi G. (1996), *Il trionfo della moltitudine. Forme e conflitti della società che viene*, Einaudi, Torino.
- Bonomi A. (1997), *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino.
- Bonomi A., De Rita G. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Botta F. (2002), *Sul ciclo di vita delle Agenzie di sviluppo. Alcuni spunti per una discussione*, in Cersosimo D. (a cura di) (2002).
- Bramanti A., Maggioni M.A. (1997), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Brusco S. (2002), *Le politiche per i sistemi produttivi locali e il ruolo delle Agenzie di sviluppo*, in Deidda D., Mazzonis D. (2002).
- Caizzi B. (1962), *Gli Olivetti*, Utet, Torino.
- Calvaresi C. (1999), *Lo spazio del locale: Agenzie di sviluppo e modelli di pianificazione*, "Urbanistica", n. 112.
- Capano G., Giuliani M. (1996), *Dizionario delle politiche pubbliche*, La nuova Italia Scientifica, Roma.
- Cassese S. (1984), *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico" ?
- Cassese S. (1994), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ceriani Sebregondi G., Scassellati U. (1965), *Sullo sviluppo della società italiana*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Cersosimo D. (a cura di) (2000), *Il territorio come risorsa*, Formez-Donzelli, Roma.
- Cersosimo D. (a cura di) (2002), *Le Agenzie locali di sviluppo*, Formez-Donzelli, Roma.
- Ciciotti E., Spaziante A. (a cura di) (2000), *Economia, territorio, istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003), *Lo stato di attuazione della programmazione integrata territoriale nelle regioni Obiettivo 1*, Formez - Progetto SPRINT, Roma.
- Corò G., Rullani E. (a cura di) (1998), *Percorsi di internazionalizzazione: competenze e auto-organizzazione dei distretti industriali del Nord-Est*, Franco Angeli, Milano.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez-Donzelli, Roma.
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano.

- Crosta P.L. (1995), *La politica del piano*, Franco Angeli, Milano.
- Curti F. (a cura di) (1996), *Pianificazione strategica in ambiente urbano*, "Urbanistica", n. 106.
- Curti F., Gibelli M.C. (1996), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- de Leonardis O. (1990), *Il terzo escluso : le istituzioni come vincoli e come risorse*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni : come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- Deidda D. et al. (a cura di) (2001), *Patti territoriali e Agenzie di sviluppo*, Formez, Roma.
- Deidda D., Mazzonis D. (a cura di) (2002), *Progetto Officina. Sviluppo locale e eccellenza professionale*, Formez, Roma.
- Dematteis G. (1999), *Sul crocevia della territorialità*, in G. Dematteis e altri, *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione: Stato, Regioni ed Enti Locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1995), *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. et al. (1998), *Governare lo sviluppo sostenibile di Venezia: elementi per un percorso di progettazione istituzionale*, in I. Musu (a cura di) (?anno?), *Venezia sostenibile: suggestioni dal futuro*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (2000), *Il governo metropolitano. Note per un progetto di ricerca*, in "Territorio", n. 13.
- Dicoter (2002), *Progetti di territorio e contesti dello sviluppo*, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Roma.
- Dicoter (2003), *Quater. L'Italia dei piani*, Alinea, Firenze.
- Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero dell'Economia (2000), *I progetti integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Roma.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, a cura di (2002), "Progetti Integrati Territoriali: lo stato dell'arte", *QCS News*, n. II, giugno.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2003), *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione. Documentazione di riferimento*, Agrigento.
- Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, Ministero dell'Economia (2003), *La lezione dei patti territoriali per la progettazione territoriale integrata nel Mezzogiorno*, Roma.
- Donolo C., Fichera F. (1981), *Il governo debole*, De Donato, Bari.
- Donolo C., Fichera F. (1988), *Le vie dell'innovazione*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Farace G. (2002), *I progetti delle Agenzie*, in Cersosimo D. (a cura di), 2002.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Garofoli G. (1992), *Economia del territorio*, Etas, Milano.
- Garofoli G. (1994), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Garofoli G. (2002), "La governance dello sviluppo locale", in Cersosimo D. (a cura di) (2002).

- Gastaldi F., Milanese E., a cura di (2003), *Capitale sociale e territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Gherardi S. (1985), *Sociologia delle decisioni organizzative*, Il Mulino, Bologna.
- Ires (1994), *Di questo accordi lieto*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Karrer F. et al. (1998), *Il rinnovo urbano*, Carocci, Roma.
- Lanzalaco L. (1999), *Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, in Arrighetti A., Seravalli G., *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma, 1999.
- Lanzani A. (1996), *Immagini di territorio e idee di piano 1943-1963*, Franco Angeli, Milano.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano.
- Milgrom P., Roberts J. (1994), *Economia, organizzazione, management*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1998), *La nuova programmazione e il mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Ministero dell'Economia (2000), *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Ob. 1*, Roma.
- Moccia F.D. (a cura di) (2002), *Interpretazioni regionali dei PIT*, "Urbanistica Informazioni", n. 184.
- Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2003), *I Progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*, Graffiti, Napoli.
- Montemurro F. (a cura di) (2003), *Progetti integrati, verifica sul campo*, Focus di Guida agli Enti Locali del Sole 24 Ore, n. 9, 8 marzo.
- Musatti R. (1972), *La via del Sud e altri scritti*, Edizioni di Comunità, Milano.
- National Audit Office, (2003), *English Regions. Success in the Regions*, the Stationery Office, London.
- Ombuen S., Ricci M (2000), *I programmi complessi: innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- P.C. Palermo (a cura di) (2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Franco Angeli, Milano.
- Parri L. (1997), *I giochi della cooperazione tra piccoli imprenditori: i consorzi di vendita come istituzioni*, in *Quaderni di sociologia*, n. 41.
- Pasqui G. (1999), "Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche", *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 64.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui (2002), *Confini milanesi. Processi territoriali e pratiche di governo metropolitano*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G., Valsecchi E.(a cura di) (2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Terzo Quaderno. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, Franco Angeli, Milano.
- Perulli P. (a cura di) (1998), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Pezzini M. (2002), *Politiche territoriali e Agenzie di sviluppo locale*, in Deidda D., Mazzonis D. (2002).
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali: attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna.

- Pizzorno A. (2001), *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, "Stato e mercato", n. 62.
- Ravaglia C. (2001), *Agenzie e contesto territoriale*, in Deidda et al. (a cura di) (2001).
- Regini M. (1987), Lange P., *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M. (1991), *Confini mobili*, Il Mulino, Bologna.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Revelli M. (1997), *La sinistra sociale. Oltre la civiltà del lavoro*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Rossi A. (2001), *Esperienze e progetti per le Agenzie locali*, in Deidda et al. (a cura di) (2001).
- Rullani E. (1998), *Il postfordismo*, Etas, Milano.
- Rullani E. (2002), *Sviluppo locale ed economia della conoscenza: nuovi problemi e possibilità per le Agenzie di sviluppo locale*, in Deidda D., Mazzonis D. (a cura di) 2002.
- Serafini U. (1982), *Adriano Olivetti e il Movimento di Comunità: una anticipazione scomoda, un discorso aperto*, Officina, Roma-Reggio Calabria.
- Sistema nazionale di valutazione QCS Ob.1, Uval - Inea - Isfol/Struttura nazionale di valutazione FSE, (novembre 2001), *Sistemi locali di sviluppo. Indicatori di impatto e di risultato*, documento di lavoro.
- Timpano F. (2002), *Le Agenzie di sviluppo nei processi di sviluppo locale*, in Cersosimo D. (a cura di) 2002.
- Treasury Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission Office For National Statistics (2003), *Choosing the right fabric. A framework for performance information*, London.
- Triglia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (1998), *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (a cura di) (2001), *Patti territoriali: successi e fallimenti*, "Stato e mercato", n. 63.
- Triglia C. (2002), *Sociologia economica*, Il Mulino, Bologna.
- Unioncamere - Censis (1995), *Imprese e istituzioni nei distretti industriali che cambiano*, Franco Angeli, Milano.
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, **Roma-Bari.**
- Vino A. (2001), *Il futuro possibile delle Agenzie tra istituzione e mercato*, in Deidda et al. (a cura di) 2001.
- Zamagni S. (1995), *Globalizzare l'economia*, Il Mulino, Bologna.

Formez
Area Sostegno alla Programmazione Negoziata
Via Rubicone, 11 00198 Roma
Tel. +39 06 84892341

iraimondi.guest@formez.it

Formez
Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale
Via Salaria 229, 00199 Roma
Tel. +39 06 84891

www.formez.it