



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

---

***L'IPA  
come strumento di governance dei  
processi di sviluppo territoriale  
mutlivello e multiattore  
del Veneto***

di

Patrizia Messina

[patrizia.messina@unipd.it](mailto:patrizia.messina@unipd.it)

---

Venezia, 8 giugno 2011



L'orientamento prevalente nelle politiche per lo sviluppo di oggi, anche nella prospettiva europea, è quello di privilegiare la dimensione della **localizzazione** dello sviluppo (*place based*).

La **dimensione territoriale dello sviluppo (locale)** costituisce una novità relativamente recente che porta con sé una serie di trasformazioni culturali e strutturali del modo di intendere le “politiche di sviluppo”.



## Dimensione territoriale dello sviluppo significa:

- Sviluppo **endogeno**, generato dalle risorse locali;
- **Qualità** dello sviluppo **sostenibile**, misurabile non solo con indicatori di crescita economica;
- Sviluppo come **progetto politico** di lungo periodo, **condiviso** dagli attori di un dato **contesto** locale;
- Lo sviluppo territoriale è tanto più efficace e sostenibile quanto più è in grado di generare **capitale sociale**, reti di fiducia e di reciprocità, legami sociali, regole condivise.



Il territorio **non** può essere pensato come un semplice “settore” di policy (urbanistica) **né** come fattore produttivo (la terra).

### **Territorio come costruzione sociale:**

è il risultato della sedimentazione, nel lungo periodo, di pratiche sociali, politiche ed economiche, consolidate in un dato luogo, espressione della *cultura locale* in grado di costruire **legami** all'interno e all'esterno (*aperta/chiusa*).

Es: Frattura/saldatura città-campagna  
campagna urbanizzata e industrializzata



## Il territorio come risultato prodotto di:

- **Modo di sviluppo** (es. fordista/“a rete”)
- **Modo di regolazione** (es. piramide/rete)

Lo sviluppo economico di una regione è il risultato non solo della disponibilità di *fattori produttivi*, ma anche delle sue **risorse istituzionali e culturali**, coerenti con il **contesto** produttivo.



## Sfide dell'economia della conoscenza:

I processi di globalizzazione e di europeizzazione stanno modificando le dinamiche di *costruzione sociale del territorio* e l'idea stessa di politica e di sviluppo territoriale ereditate dal fordismo:

centro/periferia

locale/globale

flussi/luoghi

.... e il territorio nel mezzo



## L'approccio *eco-sistemico* alle politiche **sviluppo** porta con sé:

- l'idea di una **pluralità di modi di sviluppo locali**, che non possono essere meccanicamente esportabili, ma compresi individuando le pratiche buone e meno buone, che sono alla base dei processi di sviluppo del territorio;
- un **approccio integrato** alle politiche pubbliche che abbia il territorio come punto di riferimento;
- una profonda **trasformazione della cultura di regolazione: dalla "piramide" alla "rete"**.



**Regolazione:** processo con cui si formano le regole di convivenza sociale

- \* **economica** (Mercato) equilibrio - scambio
- \* **politica** (Stato) ordine gerarchico
- \* **sociale** (Comunità) reciprocità solidale

**Modo di regolazione:** mix delle tre forme idealtipiche che caratterizzano la **dinamica** della regolazione in un **contesto** locale o nazionale



## Dalla “Piramide” alla “Rete” (1)

### Crisi del Modo di sviluppo fordista

(globalizzazione, econom. della conoscenza ,  
sostenibilità)

La competizione non è più tra singole imprese, ma tra  
***sistemi locali e regionali:***

Occorre pertanto conoscere le risorse di cui è dotato il  
territorio e attivare processi di messa in rete per la  
costruzione di **progetti di sviluppo locale condivisi.**

Da una rappresentanza degli interessi **corporativa e  
settoriale**, a una rappresentanza degli interessi **dei  
territori.**



## Dalla “Piramide” alla “Rete” (2)

**Crisi del modo di regolazione Stato-centrico** (troppo piccolo e troppo grande).

**Emergere di nuove forme di regolazione politica “a rete”**, a cui non ha fatto seguito ancora una coerente trasformazione della cultura politica degli attori e degli assetti istituzionali (gap).

**Riappropriarsi dell’idea della Politica come *progetto di sviluppo condiviso, di lungo periodo***



## **Governance europea multilivello (1)**

### **Innovazione delle politiche dell'UE 2007-2013**

- **eliminazione del criterio della *zonizzazione***, costruita *top down*, per le aree obiettivo;
- potenziamento della **cooperazione interregionale**;
- acquisizione dell'***approccio Leader (bottom up)*** per le *politiche integrate di sviluppo locale* (aree rurali);
- **necessità di definire politiche di sviluppo che rispondono ai nuovi obiettivi strategici** (Convergenza, Competitività e Occupazione, cooperazione) **sulla base di una scelta politica che la Regione è chiamata ad operare, acquisendo un ruolo proattivo e di indirizzo politico.**



## ***Governance europea multilivello (2)***

### **Innovazione delle politiche dell'UE 2014-2020**

Oggetto della prossima programmazione dei fondi strutturali saranno le **regioni** intese non più in senso amministrativo, ma **in senso funzionale** sulla base di progetti strategici di sviluppo di **area vasta** (*place based*).

**Questo salto di qualità richiede:**

- la capacità dei territori di attivarsi attraverso progetti di sviluppo condivisi per aree vaste di tipo funzionale,
- una regia di sviluppo regionale e un'attività di programmazione all'altezza della sfida:

**da un approccio settoriale a un *approccio integrato* per le politiche di sviluppo.**



## Dal *government* alla *governance*

- \* **Government:** *istituzioni* di governo (piramide)
- \* **Governance:** *attività* del governare “a rete”

### **Reti di governance multilivello:**

locale, regionale, statale, europea, globale

**Reti di governance multi-attore:** coinvolgimento “a rete” degli attori strategici dello sviluppo del territorio (pubblico- privato- terzo settore)

Ogni Regione europea si sta attrezzando, attivando strumenti di *governance* adeguati per lo sviluppo locale



## Le IPA come strumento di *governance* dello sviluppo territoriale “a rete” del Veneto (1):

### **Governance multilivello:**

l'IPA è un canale di comunicazione diretto tra Regione e Sistemi territoriali organizzati, necessario per raccordare il territorio con i livelli decisionali nazionali, europei, globali (*dare voce ai territori*).

### **Governance multi-attore:**

l'IPA garantisce il coinvolgimento “a rete” degli attori strategici dello sviluppo del territorio (pubblico- privato- terzo settore) nella definizione di una strategia di sviluppo condivisa (*costruire coesione sociale*)



## Le IPA come strumento di *governance* dello sviluppo territoriale del Veneto (2):

### ***Governance multilivello regionale:***

l'IPA è uno strumento di programmazione decentrata allo sviluppo, previsto dalla L.r. 35/2001 del Veneto.

- ***non è uno strumento top down***: la programmazione dello sviluppo regionale non è centralizzata, ma partecipata e articolata in più livelli;
- ***non è uno strumento bottom up*** (patto territoriale, Gal) a partire dagli attori locali;

E' un ***livello di governance intermedio***, al tempo stesso multiattore e multilivello, della Regione Veneto



Per essere efficace l'IPA dovrebbe garantire i principi della “buona *governance*”:

- **cittadinanza attiva**
- **partecipazione e co-progettazione**
- **principio di sussidiarietà (orizzontale e verticale)**
- **pratiche di programmazione concertata o negoziata**
- **partenariato e co-finanziamento**
- **capacità di coordinamento e leadership riconosciuta**

**Riposizionamento degli attori nelle reti di governance multilivello e multiattore → dal Settore al Territorio**

**Chi fa il lavoro di rete?**



## Una efficace programmazione decentrata allo sviluppo delle IPA richiede:

- **Visione strategica** di lungo periodo, oltre il singolo Comune;
- **Cittadinanza attiva**, partecipazione degli *stakeholders* locali alla co-progettazione;
- **Cultura di rappresentanza degli interessi territoriali**;
- **Capacità di coordinamento politico** da parte di una **leadership locale** (governo della *governance*);
- Capacità di **coordinamento regionale**, linee guida chiare e coerenti con le politiche europee, opportuni **incentivi selettivi** (premiare le buone pratiche e scoraggiare i *free riders*).

## Definizione di un sistema regionale delle IPA



## **Riposizionamento degli attori nelle reti di *governance*:**

- **Attore amministrativo:** dalle competenze giuridico-amministrative (procedure) alle competenze progettuali (per obiettivi)
- **Attore politico:** dalla politica come scambio, alla politica come perseguimento dell'interesse generale (ascolto attivo e gestione creativa dei conflitti)
- **Associazioni di rappresentanza degli interessi:** da una rappresentanza corporativa e settoriale a una territoriale
- **Stakeholders locali :** responsabilità sociale d'impresa
- **Nuove professioni:** manager di rete



**Politica come  
progetto di sviluppo condiviso:**  
*Ricostruire il senso della comunità politica*  
***Comunità oggi è ciò che decidiamo  
di mettere in comune***  
comunità di pratica, comunità epistemiche  
e di apprendimento, comunità sostenibili

Ricostruire “capitale sociale” e cultura civica



## Resistenze al cambiamento verso questo nuovo approccio “territoriale” integrato:

- le associazioni di rappresentanza degli interessi, tradizionalmente più legate alle *politiche settoriali*
- un'organizzazione dei governi nazionali e regionali per ministeri e assessorati, che rispecchiano ancora una logica settoriale delle politiche per lo sviluppo
- la mancanza di una visione strategica e di lungo periodo orientata all'innovazione sostenibile. Es: *dai distretti industriali ai sistemi locali dell'innovazione* (prevale ancora la visione manifatturiera tradizionale)



## Criticità da superare:

- \* individualismo amministrativo del singolo Comune (autarchia) o Ente
- \* visione politica campanilistica in difesa dell'identità "locale" (chiusa)
- \* mancanza di una strategia di lungo periodo.
- \* riduzione della politica ad ordinaria amministrazione (breve periodo)



## Formare per tras-formare:

Inadeguatezza delle categorie analitiche e dei modelli cognitivi con cui si legge il territorio per governarne lo sviluppo verso direzioni innovative.

Schumpeter: “non sarà mai il padrone delle diligenze a volere la ferrovia”.

Le prime azioni strategiche su cui investire dovrebbero essere pertanto quelle di

- un *rinnovamento della classe dirigente*,
- un *forte investimento nella formazione* .



## Chi svolge il lavoro di messa in rete?

Il lavoro del *policy making* sta cambiando, l'autorevolezza non dipende più dal ruolo, ma richiede **nuove competenze**:

- \* obiettivi di sviluppo consapevoli ed espliciti
- \* capacità di ascolto e di lettura del territorio
- \* gestione creativa dei conflitti
- \* sapere esperto
- \* creatività nel *problem setting & solving*
- \* competenze comunicative
- \* capacità di valutazione (*learning by doing*)



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

---

**Quale strategia  
intende attivare la Regione Veneto  
tramite le IPA?**