

PROGETTO ANTENNE

PROGETTO DI MONITORAGGIO QUALI-QUANTITATIVO
DELL'EVOLUZIONE DEI SISTEMI SOCIOECONOMICI E TERRITORIALI LOCALI
ALL'INTERNO DELLA REGIONE PIEMONTE.

Torino, Maggio 2016

Il contesto: la nuova geografia dei territori

La recente riforma della legge istitutiva dell'IRES (L.R. n.3/2016) presenta alcune significative novità con la modifica dell'art.2 della precedente legge (L.R. n.43/91). In essa il ruolo dell'IRES rispetto al sistema degli enti locali piemontesi viene specificato in termini generali facendo riferimento al Testo unico dell'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. n. 267/2000):

Art. 2 L.R. n. 43/1991

"L'IRES sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'attività programmatica della regione: in questo quadro ed in funzione della regionali prevista dall'art.3 c.6 della L.142/90 può fornire supporti alla programmazione sub regionalec.1).

L'Istituto per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, sviluppa programmi pluriennali ed annuali di ricerca in collaborazione con la regione e, per le parti di rispettiva competenza, con gli altri enti locali piemontesi (c.2).

Per il conseguimento di tali obiettivi l'I.R.E.S. instaura rapporti di collaborazione con Enti ed Organismi operanti nel settore della ricerca" (c.3).

Art. 2 L.R. n. 3/2016

L'articolo 2 della l.r. 43/1991 è sostituito dal seguente:

"Art. 2.

1. L'I.R.E.S Piemonte svolge attività di ricerca a supporto della Giunta e del Consiglio regionale, in particolare in materia di programmazione

La legge assegna all'IRES compiti di studio dei sistemi locali, legati a una fase ormai superata della programmazione regionale

socio-economica, territoriale e di analisi e valutazione delle politiche (c.1).

2. L' I.R.E.S Piemonte può fornire supporto agli enti locali per quanto attiene la partecipazione alla formazione dei piani e programmi regionali, di cui all' articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) (c.2).

3. L'I.R.E.S. Piemonte instaura rapporti di collaborazione con enti, associazioni ed organismi nel settore della ricerca per l'adempimento delle funzioni di cui ai commi 1 e 2."(c.3).

Si può notare come nell'articolo della precedente legge si parlava "supporto alla programmazione sub regionale" e di programmi pluriennali e annuali di ricerca elaborati in collaborazione "per le parti di rispettiva competenza, con gli altri enti locali piemontesi". Si tratta di disposizioni legate ad una fase ormai superata della programmazione regionale, come era già emerso in una ricerca del nostro Istituto svolta per conto della Direzione Pianificazione strategica della Regione Piemonte (IRES- Regione Piemonte, *Strumenti e procedure per la programmazione regionale. La recente esperienza di cinque Regioni a statuto ordinario*, Torino, 2013). La rilettura dei più recenti documenti di programmazione regionale di quattro Regioni del centro-nord (Lombardia, Veneto Emilia-Romagna e Toscana) in termini diacronici, a partire dalla nascita delle Regioni, e in termini comparati con il Piemonte ha infatti identificato quattro fasi delle politiche di programmazione caratterizzate da una crescente- sino a divenire dominante- "europeizzazione", in parallelo all'emersione di una serie di limiti operativi, alle quali sta facendo seguito una quinta fase- ancora *in nuce*- caratterizzata dal tentativo di coniugare una risposta immediata agli effetti della crisi e alle esigenze di consolidamento fiscale con obiettivi di lungo respiro quali la sostenibilità, la tutela del territorio, il nuovo welfare. Il compito è reso ancora più complesso dalla indubbia spinta neocentralista che sta vivendo il paese, e che colpisce soprattutto l'ordinamento regionale.

Dal lavoro sono infatti emerse alcune indicazioni di policy -tra loro strettamente interrelate- in merito a quelle che dovrebbero essere le caratteristiche di questa nuova fase della programmazione regionale che è bene richiamare:

1. la necessità di inquadrare le politiche regionali all'interno delle nuove dimensioni economico spaziali emerse a livello meso-regionale e sovranazionale;
2. la necessità di partecipare alla definizione di politiche nazionali urbane "esplicite" (in sostituzione di quelle "implicite", come aveva cominciato a fare il Comitato interministeriale per le politiche urbane nel 2013 la cui attività si è poi interrotta) che sappiano adeguarsi ai modelli di policentrismo regionale che emergono dai più recenti schemi di programmazione regionale;

La fase attuale:
macro-regioni e
scenario
internazionale,
nuovo ruolo di
città
metropolitane e
province,
risposta alla crisi

3. la necessità di legare le politiche regionali di sviluppo a livello sub regionale alla riorganizzazione amministrativa dei territori;
4. la necessità di completare in maniera sistematica la riforma del federalismo fiscale garantendo alle Regioni la possibilità di svolgere un efficace coordinamento della finanza locale;
5. la necessità di legare più strettamente le politiche regionali ordinarie con quelle straordinarie, anche tenendo conto delle progressiva restrizione delle risorse regionali.

Tali indicazioni richiedono significative modifiche nel sistema di relazioni verticali Stato-regione-enti locali e vanno declinate all'interno della recente evoluzione istituzionale legata all'attuazione della legge Delrio (L. n. 56/2014) in Piemonte (L.R. n. 23/2015, *Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n.56 e s.m.i.*, L.R. n.8/2015, *Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola*). Tali leggi, pur non garantendo ancora una riforma organica completa del sistema delle autonomie, innovano alcuni aspetti cruciali del T.U. sulle autonomie locali (D. Lgs. n. 267/2000) attraverso il riordino istituzionale, funzionale e territoriale degli enti locali, e promuovendo nuovi modelli associativi basati su elezioni di secondo grado per le Province e la Città metropolitana di Torino. In questo quadro, una indicazione prioritaria risulta quella basata sul legame tra politiche regionali a livello sub-regionale e politiche di riorganizzazione amministrativa dei territori per almeno due ordini di considerazioni.

La prima considerazione è legata al fatto che la Costituzione e le leggi hanno via via configurato un sistema in cui sempre più i Comuni singoli o associati sono i titolari primari delle funzioni amministrative, salvo che la legge attribuisca tali funzioni ad altri livelli di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In parallelo si è assistito all'indebolimento funzionale e in termini di rappresentanza delle Province culminato nella loro recente trasformazione in enti di secondo livello. La regia complessiva di questo sistema avrebbe dovuto essere in capo alle Regioni- non dimentichiamo che resta in vita l'art. 4 (sistema regionale delle autonomie) del T.U.- anche attraverso il modello di programmazione richiamato dall'art. 5 (programmazione regionale e locale) dello stesso T.U.. In aggiunta, occorrerebbe tenere conto anche delle novità introdotte dalla L. n. 42/2009 e dai suoi decreti delegati, nonché quelle legate all'attuazione della regola del pareggio di bilancio a livello regionale (L. n. 243/2012) che pongono le premesse per innovare significativamente i rapporti finanziari tra Regione ed enti locali.

I comuni spesso trattano con i ministeri, bypassando ogni regia intermedia

Gli studiosi delle relazioni intergovernative in Italia hanno da tempo però messo in luce la difficoltà di creare dei veri e propri "sistemi regionali delle autonomie" anche in presenza di interessanti innovazioni istituzionali come quelle avvenute con la creazione dei Consigli delle autonomie locali (CAL) nelle Regioni. Gli spazi di

cooperazione istituzionale vengono infatti spesso mortificati da un insieme di diffidenze reciproche che portano spesso le amministrazioni locali a preferire un rapporto diretto con lo Stato e i ministeri centrali che compromette la funzionalità delle politiche regionali. Una situazione di questo tipo potrebbe trovare un avvio di soluzione promuovendo la costruzione di un quadro condiviso di analisi, anche di tipo previsionale, e costruito con metodi omogenei per le diverse aree sub-regionali e i diversi attori locali che vi insistono. Un quadro che consenta di verificare specializzazioni e complementarietà ma anche competizioni tra i vari sistemi, nonché coerenze o contraddizioni delle politiche, senza limitarsi ai confini regionali. Un quadro che costituisca il necessario prerequisito per garantire una scelta razionale di priorità e di concentrazione delle risorse sugli assi veramente strategici dello sviluppo regionale, in coerenza con gli orientamenti europei e nazionali e evitando la dispersione delle risorse.

Ruolo delle province, città metropolitane e i cambiamenti richiedono un quadro condiviso di analisi territoriale

Ciò è tanto più vero nella attuale situazione di profonde modifiche dell'organizzazione territoriale amministrativa del Piemonte che ha recentemente visto la creazione delle nuove Province e della Città metropolitana a elezione indiretta e vedrà a breve la gestione obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minore dimensione demografica con semplificazione delle forme associative anche attraverso vere e proprie fusioni tra Comuni. Si tratta quindi di un processo che richiede la definizione di nuovi spazi sub-regionali per le politiche.

Le amministrazioni regionali nelle ultime legislature sono state consapevoli di una esigenza di saldarsi alle realtà sub regionali per disegnare le proprie politiche, a partire dai disegni di pianificazione territoriale via via elaborati. Si sono infatti svolte iniziative di presentazione dei programmi della Giunta regionale nelle diverse Province volte a recepire indicazioni dal territorio, che hanno dato luogo in certi casi ad accordi di programma Regione Province. Un contesto di questo tipo suggerisce che le attività continuative dell'IRE (relazione annuale e osservatori) vengano maggiormente finalizzate all'ottenimento di una migliore e più strutturata conoscenza della realtà sub regionale.

Un quadro più necessario che in passato, perché le politiche locali sono efficaci quando conoscono e usano le risorse del territorio

La seconda considerazione che spinge a privilegiare il rapporto tra politiche regionali di sviluppo e politiche di riorganizzazione territoriale deriva dal fatto che i modelli di sviluppo sub regionale sono sempre più considerati *place-based*, ovvero fondati sulla capacità di riconoscere prima e valorizzare poi i caratteri e gli assets presenti nel territorio regionale: dinamica demografica economica e sociale, mutamenti del suo sistema imprenditoriale, qualità del capitale umano, del capitale sociale, delle dotazioni infrastrutturali, visioni e orientamenti strategici per il futuro anche tenendo conto di fattori di scala allargata rispetto al locale in senso stretto. Ciò costituisce un prerequisito in termini di conoscenza per politiche differenziate legate alla vocazione dei

territori. La letteratura internazionale e nazionale- a partire dagli studi dell'OCSE- offre un ricco spaccato di analisi e metodi a cui fare riferimento insieme ad esperienze concrete legate alle politiche regionali dell'UE. L'insufficienza della geografia amministrativa del territorio regionale per le politiche di sviluppo è emersa in maniera sempre più evidente negli ultimi anni in Piemonte con una domanda crescente per l'identificazione di nuove mappature coerenti con i diversi sentieri di sviluppo locali (dalle varie forme di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, agli AIT, alla delimitazione delle "aree interne" promossa dal DPS e ora dall' Agenzia per la coesione territoriale) che in futuro sarebbe bene riuscire ad anticipare nei limiti del possibile anche al fine di risultare vincenti nella competizione per le risorse.

Obiettivi del progetto

Il progetto mira allo sviluppo dell'attività di analisi dei sistemi locali che possono essere identificati all'interno del territorio regionale. La tradizione di ricerca dell'IRES sui sistemi locali in numerosi ambiti disciplinari costituisce un patrimonio di base dal quale si può proficuamente ripartire. Si tratta di una attività che l'Istituto svolge da tempo all'interno del filone di studi sullo sviluppo locale avviato ancora nella seconda metà degli anni '80, ma non con la dovuta continuità e strutturazione. Sappiamo che vi sono numerose articolazioni sovra comunali alle quali si può fare riferimento, da quelle amministrative (comuni, unioni, distretti sanitari, province) a quelle legate a specificità socio-economiche come i sistemi locali del lavoro o gli AIT identificati nell' ultimo Piano territoriale regionale approvato dal Consiglio Regionale. Tenendo conto delle precedenti analisi svolte a livello sub regionale nonché della L. R. n. 23/2015 e s.m.i., il riferimento più adeguato risulta probabilmente quello dei quadranti e dell'area metropolitana, che comunque possono essere a loro volta articolati in ulteriori divisioni territoriali. Tali articolazioni sono state anche utilizzate per l'analisi strutturale del Piano territoriale regionale. Il Piano si era proprio basato sull' l'analisi dei quadranti regionali svolta dall'IRES all'interno dell'ultima relazione di scenario (2008-2009) utilizzando uno schema di indagine qualitativo e quantitativo.

L'obiettivo principale è quello di rendere continuativa e maggiormente strutturata l'analisi dei sistemi economici sub regionali costituendo anche una rete permanente di interlocutori, localizzati all'interno di uno o più poli di quadrante, che consentano un rapporto continuativo con un gruppo di ricercatori IRES a ciò deputati. L'analisi dovrebbe basarsi oltre che sulle informazioni secondarie di base su una serie di incontri con interlocutori strategici nelle diverse realtà per raccogliere informazioni di tipo qualitativo (rappresentanti di associazioni, banche, Sindaci e amministratori, ecc.) da programmare periodicamente (una- due volte l'anno). Attraverso questi incontri dovrebbero emergere i principali orientamenti strategici dei diversi territori e le loro coerenze interne o su scale superiori. Vi sono alcune

*Obiettivo:
studiare i territori,
a partire da
quadranti e
città
metropolitana,
anche con una
rete di
interlocutori
locali (le
antenne)*

esperienze di ricerca e di osservatorio svolte dall'IRES che possono costituire una base utile di partenza. Possiamo fare riferimento, come esempio, agli studi sull'innovazione sociale e su quella negli enti locali compiuti per conto della Fondazione Cassa di risparmio di Cuneo, nonché ai panel con riferimenti sub regionali costruiti insieme al Comitato Torino finanza con le banche e gli ordini dei commercialisti ai quali dovrebbero aggiungersi quelli con l'ordine degli avvocati e quello dei notai. Ugualmente, il complessivo sistema degli osservatori dell'IRES è in grado di supportare adeguatamente il progetto, trovando in esso un ulteriore veicolo di valorizzazione.

Una visione plurale che coinvolga Banca d'Italia, Camere di Commercio, altri soggetti locali

Un'operazione di questo tipo non deve essere necessariamente svolta solo dall'IRES, ma può basarsi anche una collaborazione strutturata con altri soggetti che svolgono funzioni di studio e analisi sull'economia regionale. Ciò per due motivi principali. Innanzitutto, l'impegno di lavoro che attualmente non è facilmente sostenibile solo dal nostro Istituto. In secondo luogo, non certo in ordine di importanza, perché un'attività di questo tipo può essere facilitata una visione "plurale" che faccia tesoro delle altre principali esperienze di ricerca nella nostra regione. Da questo ultimo punto di vista le occasioni di presentazione decentrata della Relazione annuale IRES hanno fatto emergere un interesse potenziale da parte della Banca d'Italia e delle Camere di commercio ad una maggiore collaborazione con IRES che andrà verificato. Da tempo esse svolgono infatti importanti attività di osservatorio e analisi dei sistemi locali e dispongono di informazioni periodicamente aggiornate. Inoltre, realizzano ricerche con la propria rete dei nuclei regionali e dei centri studi che possono risultare complementari rispetto all'attività di IRES. Ugualmente, può essere verificato l'interesse di altri soggetti che hanno svolto interessanti ricerche a livello sub regionale in una logica di cooperazione.

Un lavoro da svolgere in stretto contatto con le strutture regionali, torinesi e decentrate

Last but not least, l'attuazione del progetto richiede un rapporto stretto con le istituzioni locali. In primo luogo, esso deve essere svolto in collaborazione con le strutture della Regione, comprese quelle decentrate e comunque dovrà trovare una adeguata presentazione e conseguente recepimento regionale nell'ambito del programma di attività 2016. Da questo punto di vista, il progetto già rientra nel Programma di ricerche, sviluppo di strumenti da utilizzare nella programmazione, gestione e valutazione degli investimenti in materia di sviluppo e coesione regionale affidato all'Istituto dal settore programmazione negoziata della Regione Piemonte. In tale programma è infatti esplicitamente previsto un aggiornamento annuale delle analisi di contesto socio-economico e regionale e sub regionale sino al 2018.

In secondo luogo, dovrà esserci un riferimento alle Province, che nella loro nuova configurazione basata su elezione indiretta possono anche garantire un più facile rapporto con i Comuni e con i Sindaci.

Infine, occorrerà un rapporto con i Comuni e la Città metropolitana. Per i primi si avvierà una verifica con l'ANCI regionale per cercare un

supporto al progetto, rilanciando la convenzione esistente con l'Istituto. Rispetto alla Città metropolitana un riferimento è sempre rappresentato anche dall'Associazione Torino strategica, impegnata nella attuazione del terzo piano strategico di Torino che copre però solo l'area conurbata anche se è in corso una estensione agli altri ambiti sub-provinciali per la programmazione (zone omogenee).

Modalità operative

Il progetto dopo una prima fase sperimentale è stato avviato sulla base della attività di un gruppo di lavoro IRES che deve effettuare:

1. una analisi quantitativa e qualitativa sulla situazione e sulle prospettive socio economiche e territoriali, nonché sulle principali politiche pubbliche all'interno dei diversi quadranti (ad esclusione della Provincia di Torino);
2. una consultazione informale con attori vari sul territorio- a partire dalle principali testate giornalistiche locali- per verificare la rispondenza del progetto alle esperienze, aspettative e esigenze in termini di politiche regionali;
3. l'individuazione (anche attraverso la consultazione di cui al punto 2) di una rete di interlocutori strategici nei diversi quadranti che dovrebbero essere periodicamente contattati per una valutazione delle prospettive dei territori di riferimento;
4. un progetto organizzativo per la messa a regime di un sistema di monitoraggio e analisi continuativo supportato da un gruppo di ricerca centrale che potrebbe essere definito nel corso del 2017.

In una prima fase, le analisi a livello di quadrante saranno effettuate da un gruppo di lavoro presso l'IRES con l'obiettivo, però, di creare (presumibilmente nel 2017) una rete stabile di interlocutori localizzata presso le Camere di commercio, le Province o altri soggetti interessati. Una prima ipotesi è presentata nell'Allegato 1. Si prevede di predisporre tre Rapporti di quadrante relativi al territorio non-metropolitano (NE, Biella-Vercelli-Novara- V.C.O.; SE, Asti-Alessandria; SUD, Cuneo) nel corso del 2016, identificando l'insieme di informazioni quantitative di base aggiornabili periodicamente, gli attori locali da intervistare sulla base di quesiti predefiniti e effettuando le relative interviste. Per quanto concerne il quarto quadrante, ovvero la Città metropolitana di Torino, in questa prima fase ci si limiterà a collaborare con le strutture della Città metropolitana e con l'Associazione Torino strategica per quello che concerne l'elaborazione del Piano strategico di area articolato per ambiti sub-provinciali. D'altronde, è noto che il processo di riforma ha lasciato maggiore potere discrezionale alle Regioni proprio per quello che concerne i territori non-metropolitani, anche se la scommessa per lo sviluppo risiede proprio nella possibilità di rendere complementari i due spazi sub-regionali.

Allegato 1 Implementazione del Progetto Antenne: situazione a regime

Nei tre quadranti oggetto di analisi si possono prevedere:

un gruppo di direzione locale: gli enti che appoggiano l'iniziativa, materialmente o politicamente, con persone, dati o risorse finanziarie, quali (a scopo illustrativo):

- IRES,
- Camera di Commercio,
- Fondazioni
- Università
- Altri soggetti locali

un gruppo di assistenza sul campo: una persona part-time per quadrante, operativa tutto l'anno (part-time da decidersi, anche meno di 50% del tempo);

una rete di attori locali: sono i fornitori delle informazioni. Possono partecipare con strumenti diversi secondo la disponibilità dei vari casi:

- interviste in profondità effettuate de visu;
- compilazione di questionari online occasionali;
- partecipazione a focus group (semestrali o annuali);
- partecipazione a panel di settore (trimestrali)

un ricercatore IRES (o più di uno): oltre alle responsabilità di settore, che fanno capo a ciascun ricercatore IRES, deve esserci un responsabile di territorio, con il compito di monitorare il funzionamento e la crescita della rete delle antenne;

un canale di restituzione delle conoscenze: un report semestrale online, con accesso preferenziale per chi partecipa al progetto Antenne. Il report potrebbe anche contenere il video di alcune interviste registrate.