



Economia Aziendale Online

Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

*Le "agenzie locali per lo sviluppo" quali
strumenti per il governo strategico del
territorio: il caso Imera Sviluppo 2010*

Vincenzo Fasone

Pavia, April, 2010

Vol. 1 - N. 2/2010

DOI: <http://dx.doi.org/10.4485/ea2038-5498.131-143>

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

Le “agenzie locali per lo sviluppo” quali strumenti per il governo strategico del territorio: il caso *Imera Sviluppo 2010*

Vincenzo Fasone

Abstract

In this paper, through a case study analysis, we try to investigate if the so called “agencies for local development” could be considered as useful tools for the strategic government of the territory.

By considering the concept of governance of the local development “the aware attempt to create consensus around the definition of a good ‘territorial formula’ representative of the *spirit of the place*”, we try to verify if such firms could qualify as “meta-organizations” for territorial development.

Abstract

In questo *paper* si cercherà di analizzare se le c.d. “agenzie locali per lo sviluppo” possono essere intese quali strumenti efficaci per il governo strategico del territorio. In particolare, lo studio verrà sviluppato attraverso l’analisi di un caso di studio.

Intendendo per “*governance* dello sviluppo locale”, il tentativo consapevole di “creare consenso” attorno alla definizione di un’idonea “formula territoriale” - rappresentativa del c.d. *spirito del luogo* - orientata al miglioramento dell’attrattività del territorio, si cercherà di verificare se tali aziende possono qualificarsi e proporsi quali “meta-organizzazioni” in grado di favorire i processi di sviluppo territoriale.

Keywords: : principi di governo, aziende pubbliche, *governance*, agenzie di sviluppo locale, caso di studio.

1 – Note introduttive in tema di *governance* dello sviluppo locale

In questo *paper* mediante un approccio eminentemente empirico/induttivo si cercherà di analizzare se le c.d. “agenzie locali per lo sviluppo” - attualmente al centro di un ampio dibattito e di particolare attenzione a livello locale e comunitario - possono essere intese quali strumenti efficaci per il governo strategico del territorio.

Nello specifico, dopo il necessario inquadramento teorico, si procederà allo sviluppo della ricerca attraverso l’esame di un caso di studio.

Nel tentativo di verificare l’efficacia di tali strutture è opportuno, però, dapprima chiarire il concetto di *governance* dello sviluppo locale.

Negli ultimi anni, infatti, il concetto di *governance* è stato ampiamente utilizzato e definito da vari Autori (Ferlie *et al.*, 2003).

Tra le varie accezioni presenti in letteratura vi è: un primo filone riconducibile al concetto di “*corpora-*

te/government governance”, un secondo che focalizza l’attenzione sulla relazione *government/governance*, infine, un terzo che si inserisce nell’ambito della teoria del *new public management* (Longo, 2006).

Con il termine *governance*, in questo lavoro, si fa riferimento con Borgonovi (2002) all’esercizio di poteri formali e/o informali con l’obiettivo di “creare consenso” attorno a determinate scelte.

Tale definizione – prosegue l’Autore – differisce da quella di *government*, altro concetto ampiamente in uso nella letteratura anglo-sassone atto a definire l’esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale.

Il consenso a cui richiama la definizione di *governance*, si cercherà di mettere in evidenza, come in ambito di sviluppo locale, coincida almeno in parte nel raggiungimento di una comune visione tra i vari attori in merito alla definizione di un’opportuna “formula territoriale” per lo sviluppo del contesto geografico di riferimento.

Per “*governance* dello sviluppo locale”, di fatto, si può intendere il tentativo consapevole - posto in essere da parte di taluni soggetti deputati all’esercizio

di poteri formali e/o informali - di “creare consenso” attorno alla definizione di un’idonea “formula territoriale” rappresentativa del c.d. *spirito del luogo*¹.

Tale impostazione peraltro risulta in linea con l’obiettivo del lavoro della “Commissione delle Comunità Europee” che con la pubblicazione nel 2001 del c.d. “Libro Bianco” sulla *governance* europea ha statuito i cinque principi che stanno alla base della buona *governance*.

Tale documento, infatti, rimanda al rispetto del principio di: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*.

I territori e i processi di sviluppo locale, attualmente, sono fortemente influenzati dalle dinamiche competitive che conducono coloro i quali governano gli stessi processi a fronteggiare il “dilemma” se concorrere con gli altri territori nel senso etimologico del termine (*cum correre*, correre insieme verso una stessa meta) o concorrere nel senso comune del termine (cioè, “combattere” contro gli altri territori).

Sia che si scelga l’una o l’altra via, sembra imprescindibile fissare quale obiettivo primario per la sopravvivenza e per lo sviluppo del territorio quello del miglioramento della specifica attrattività (sia interna che esterna).

Secondo la definizione dell’“Osservatorio permanente sull’Attrattività del Sistema Paese”, si definisce attrattività: “*la capacità di un territorio di esprimere un vantaggio di localizzazione rispetto ad altri territori per diverse categorie di interlocutori in termini di accessibilità, costo, disponibilità di risorse uniche e disponibilità di risorse specializzate*”.

In un’ulteriore definizione, Crugnola (2005), chiarisce che per attrattività si intende: “*la capacità di motivare i residenti a confermare la scelta di localizzarsi nel territorio e gli esterni a compiere una scelta nella medesima direzione*”.

Una buona “formula territoriale”, invero, se supportata da un buon sistema di *governance* non può prescindere, quindi, dal considerare quali prerogative proprie quelle de:

- la definizione di linee di azione e di interventi di promozione del territorio relativi allo sviluppo delle risorse materiali (infrastrutture, disponibilità e qualità degli spazi, ecc.) e immateriali (*know-how* produttivo, relazioni produttive e sociali, patrimonio culturale, ecc.) in modo tale da arricchirne il “patrimonio” nelle sue componenti umane perseguendone uno sviluppo integrale (Sorci, 2005) (*attrattività delle risorse esistenti e potenziali*);
- l’arricchimento delle qualità attrattive del territorio attraverso una strategia di “cooperazione interistituzionale” e

coordinamento tra i vari interlocutori sociali al fine di elevare la qualità complessiva della comunità locale in direzione di una maggiore attenzione ai “fruitori”² del “sistema territoriale” (*attrattività della qualità della vita percepita e reale*).

- la predisposizione degli opportuni interventi finalizzati a favorire l’attrazione di nuovi investimenti produttivi sul territorio (*attrattività per gli investitori*);
- la progettazione sistemica e integrata di specifiche azioni di promozione turistica volte al miglioramento della percezione di attrattività del territorio da parte dei potenziali visitatori (*attrattività per i potenziali visitatori/turisti*).

I primi due aspetti interessano il miglioramento dell’attrattività dal punto di vista interno i rimanenti quella esterna.

La “formula territoriale” a cui più volte accennato, adattata da Coda (1984), pone in risalto come il territorio³ posto al centro del modello – immerso in un dato ambiente⁴ - sia il nucleo centrale attorno a cui gravitano un ambito competitivo e un ambito sociale (inteso in senso lato).

Con riferimento al sistema competitivo, come mostrato in Figura 1, esso può essere definito solo dopo aver caratterizzato al meglio l’offerta del “sistema territoriale”⁵.

In realtà, è proprio la definizione dello specifico “sistema territoriale” (l’offerta) che conduce all’identificazione del potenziale mercato (la domanda) e di conseguenza degli ulteriori territori con i quali competere al fine di conquistarne delle quote.

² Possono essere definiti tali:

- 1) la cittadinanza residente nell’ambito territoriale di riferimento;
- 2) i cittadini residenti in altri contesti territoriali che in relazione alla specifica offerta di un territorio possono entrare in relazione con esso.

³ Il territorio non va inteso meramente quale luogo fisico, ma quale comprensorio al quale è possibile ricondurre determinati valori, tradizioni, usanze, costumi, conoscenze, aspirazioni, ecc.

⁴ L’ambiente è formato dai vari territori con i quali si instaurano relazioni di tipo diretto o indiretto, per vicinanza fisica o culturale o per affinità varie (commerciali, storiche, ecc.).

⁵ Per “sistema territoriale” si intende l’insieme delle componenti materiali e immateriali dell’offerta che caratterizza un territorio, in termini di risorse (umane, naturali, finanziarie, ecc.), capacità (saper fare specifico di un territorio), opportunità (di *business*, di impiego, di incontro culturale, di svago, ecc.), servizi (alla persona e al *business*), ecc.

¹ Per *spirito del luogo*, per analogia, si può intendere ciò che in ambito aziendale è definito da Coda (1988) orientamento strategico di fondo (OSF).

Fig. 1 – Modello di “formula territoriale”



Fonte: adattamento da Coda (1984).

Così come nell'analisi proposta da Porter (1982), il sistema competitivo non è dato dalla semplice sommatoria dei rivali diretti ma anche da una serie di territori potenziali entranti, produttori/erogatori di prodotti/servizi sostitutivi, fornitori di particolari prodotti/servizi, clienti di specifici prodotti/servizi.

Guardando all'analisi dell'ambito sociale, come evidenziato nel modello della "formula imprenditoriale" (Coda, 1984), il sistema degli attori sociali⁶ entra in relazione con il territorio mediante il meccanismo prospettive offerte/contributi richiesti. A fronte di determinate prospettive che un territorio è in grado di offrire lo stesso richiede ai vari attori sociali dei contributi al fine di riuscire a rendere la propria "formula territoriale" sempre più di successo. Una "formula territoriale" di successo, però, non basta che sia condivisa e che trovi l'opportuno consenso, essa deve essere dotata di ulteriori peculiari caratteristiche. Affinché gli elementi prima descritti possano divenire i cardini di un formula di successo è necessario che il territorio sia dotato di specifiche *competenze distinte* oltre che di un'*identità culturale forte*.

Attorno a queste due caratteristiche (vedi Figura 2) è possibile costruire:

- dal lato competitivo, dei vantaggi concorrenziali tali da far emergere e consolidare taluni fattori critici di successo tesi a loro volta a migliorare la qualità e la quantità delle competenze distinte;

- dal lato sociale, dei vantaggi differenziali sostenuti e atti a rinvigorire le aspettative di fondo dei vari attori sociali ed in ultima istanza l'identità culturale del territorio.

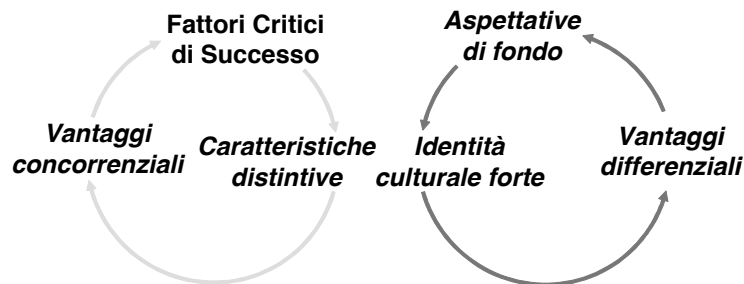
Tali fattori qualora riescono ad essere tutti presenti nel territorio di riferimento, devono peraltro poter generare e sostenere la competitività del territorio (sul piano competitivo) e la coesione (sul piano sociale). Competitività⁷ e coesione⁸ sono a loro volta i fattori determinanti – nel senso che rappresentano le fondamenta – del processo di costruzione della potenziale attrattività di un territorio. Come mostrato in Figura 3, di fatto, la migliorata attrattività del territorio conduce a migliorare il livello di coesione sociale che a sua volta migliora il livello di competitività. Allo stesso tempo – mediante meccanismi di causa ed effetto – l'attrattività migliora la competitività che a sua volta migliora il grado di coesione sociale.

Sembra ovvio osservare che i miglioramenti in entrambi gli aspetti (competitivo e sociale) producono sostanziali mutamenti in positivo nel livello di attrattività raggiunto. Per completezza, in estrema sintesi, si può affermare dunque che per "governance dello sviluppo locale", si può intendere il tentativo consapevole di "creare consenso" attorno alla definizione di un'ideale "formula territoriale" - rappresentativa del c.d. *spirito del luogo* - orientata al miglioramento dell'attrattività del territorio.

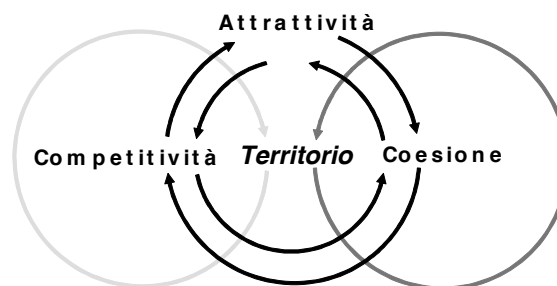
⁶ Il sistema degli attori sociali è formato da tutti coloro i quali sono portatori di interessi sani nei confronti di un territorio. Escludendo i soggetti che agiscono già nell'ambito competitivo tra gli interlocutori sociali di un territorio abbiamo: le PP.AA. locali di vario genere e grado, il sistema imprenditoriale, le associazioni locali (ad esempio: culturali, ricreative e di volontariato), ecc.

⁷ Per competitività si intende la capacità di un territorio di supportare le proprie attività economiche nel contesto competitivo globale, al fine di offrire un prodotto/territorio più rispondente alle esigenze dei vari attori di quanto fanno i territori concorrenti.

⁸ Per coesione si intende la capacità di un territorio di determinare una generale convergenza di interessi tra tutti coloro che dall'interno o dall'esterno collaborano per la sua competitività.

Fig. 2 – *Fattori caratterizzanti una “formula territoriale” di successo*

Fonte: adattamento da Coda (1984).

Fig. 3 – *Fattori determinanti l'attrattività del territorio*

2 – Le “agenzie locali per lo sviluppo”: caratteri definitivi, funzionamento e comuni principi di governo

In termini astratti, per “agenzie locali per lo sviluppo” si intendono quelle “*organizzazioni che contribuiscono ad abbassare permanentemente le barriere allo sviluppo locale, sotto forma di potenziamento del capitale sociale locale, di riduzione dei costi di transazione per le imprese, di miglioramento della qualità sociale, ovvero aumentando lo stock locale di beni pubblici*” (Cersosimo, 2002). In concreto, le agenzie di sviluppo locale possono essere distinte in tre differenti gruppi: “formali”, “territoriali” e “informali”.

Le agenzie “formali”, sono quelle formatesi a seguito dell’applicazione della normativa nazionale e comunitaria in merito alla gestione di progetti di sviluppo che fanno riferimento alla legislazione e ai finanziamenti nazionali (società di gestione di patti territoriali, di contratti d’area, ecc.) e comunitari (gruppi di azione locale o GAL).

Le agenzie “territoriali” sono quelle strutture dedicate alla promozione e alla gestione di progetti di

sviluppo locale generate da Comuni, comunità montane, ecc. che sono nate come appendici della pubblica amministrazione locale e aventi funzioni attinenti lo sviluppo economico territoriale.

Le agenzie “informali”, invece, sono quelle nate dall’azione “dal basso” di soggetti istituzionali e sociali quali ad esempio, le banche locali, i consorzi intercomunali per lo sviluppo, ecc.

Dal punto di vista dell’operatività specifica tali agenzie agiscono a livello sub-regionale, si sviluppano a seguito delle nuove politiche strutturali e di programmazione negoziata volte all’attivazione del partenariato sociale, promuovono lo sviluppo locale (con riferimento agli aspetti: imprenditoriali, occupazionali, ambientali, culturali, ecc.).

In particolare, le attività svolte - come suggerito da Caroli (2002) - possono essere distinte nelle tre seguenti tipologie: *strategiche*, *operative* e *di coordinamento*. Le attività strategiche riguardano la definizione di una strategia complessiva di sviluppo locale per l’intera area territoriale, quelle operative riguardano la gestione dei programmi operativi di sviluppo scaturiti dalla strategia che si è data un territorio ed infine le attività di coordinamento sono inerenti al presidio dei *network* locali.

Sebbene nel tempo tali strutture hanno vissuto vicende alterne, come è noto, il nuovo modello di programmazione assegna loro un peso di rilievo nei processi di valorizzazione delle risorse e dei potenziali di sviluppo endogeno.

Tratto caratteristico che differenzia le agenzie di “prima generazione” rispetto a quelle formatesi in tempi più recenti è il loro carattere monosettoriale (nascevano per conseguire finalità circoscritte), al contrario, quelle di recente istituzione sviluppano azioni plurisettoriali.

Tali società, prevalentemente, organizzate attraverso forme consortili a responsabilità limitata operano prioritariamente sui mercati locali e provinciali. I soggetti maggiormente coinvolti nella compagine sociale sono gli enti locali, in primo luogo i Comuni che, rappresentano la tipologia di socio più frequente.

Tuttavia, raramente si tratta della presenza di una sola amministrazione comunale, spesso le agenzie incidono su ambiti territoriali a carattere intercomunale o interprovinciale e pertanto tra i loro soci figurano tutte le amministrazioni interessate sia in forma associata sia singolarmente.

L'elevato numero di soggetti che interviene nella creazione di tali realtà, la loro diversa connotazione pubblico-privato, dimostra come a livello locale si vadano affermando nuove forme di *governance* del territorio, caratterizzate dalla partecipazione diffusa dei diversi attori locali e degli stessi cittadini (Storzazzi, 2006), anche se la partecipazione di alcuni soggetti è ancora residuale (Rullani, 2002; Timpano, 2002; Cersosimo, 2002; Gibbs, 1998).

In realtà, il processo di convergenza verso un maggior livello di decentramento dei poteri e la contestuale perdita di controllo da parte delle amministrazioni centrali sulle dinamiche dello sviluppo locale, ha posto nuova luce sul tema definendo in effetti un nuovo approccio allo stesso.

A seguito di tale cambiamento anche gli attori notoriamente interessati a tali processi sono cambiati sia nella forma che nella sostanza, il riaffermarsi delle agenzie di sviluppo locale si inserisce dunque in questo mutato scenario.

Il motivo per cui in tale contesto è, per di più, opportuno parlare di azienda e di comuni principi di governo per la sopravvivenza e lo sviluppo delle aziende, è spiegato dal fatto che in tali realtà è facile osservare come le finalità statutarie spesso sono perseguite anche mediante il ricorso all'utilizzo di beni economici.

L'azienda, quindi, secondo tale considerazione rappresenta uno strumento per “realizzare la migliore o più soddisfacente relazione tra fini della società (o gruppi di essa) e mezzi (limitati)” (Borgonovi, 1994). In tal senso, anche nell'ambito delle agenzie si può parlare di aziende.

Analizzare tali istituti come azienda, dunque, non significa necessariamente far prevalere esclusi-

vamente la logica economica nei processi decisori dell'ente, al contrario, serve a condurre una seria analisi sulle modalità attraverso le quali tali istituti possono pienamente sviluppare la propria ragion d'essere.

Se tali agenzie sono, quindi, classificabili quali aziende è necessario che alla stessa stregua di qualsiasi tipologia di azienda (come nel caso delle aziende private) il loro governo sia ispirato dal rispetto di taluni comuni principi (Sorci, 2002) tra cui quello di: *progresso, unità e il finalismo aziendale, economicità, solvibilità e autonomia*.

Oltre a tali principi propriamente detti è altrettanto fondamentale il rispetto della condizione di efficacia e di efficienza.

Con riguardo al “principio di progresso”, tali agenzie devono riuscire a far propria una continua tensione che le conduce a progredire nella capacità di realizzare la propria ragion d'essere. Nel caso in esame, coerentemente, le agenzie locali di sviluppo raggiungono un miglior livello di progresso se riescono a rendere funzionale il processo di *governance* volto al miglioramento dell'attrattività del territorio di riferimento.

Il rispetto del “principio di unità e il finalismo aziendale” consiste nel fatto che all'interno di un'agenzia tutte le risorse e le operazioni devono essere tra loro collegate, coordinate e coerenti per il raggiungimento del comune obiettivo.

Tale obiettivo inevitabilmente è strettamente connesso alla natura teleologica dell'istituto aziendale. L'unità quindi è finalizzata al raggiungimento della specifica ragion d'essere.

Discende dai due precedenti il “principio di economicità”, consistente nell'analisi della relazione tra le risorse impiegate nella gestione e quelle generate dalla stessa.

Nello specifico di tale tipologia di aziende l'economicità della gestione è intesa, quale capacità di lungo periodo di riuscire a soddisfare i bisogni di pubblico interesse della comunità, facendo affidamento su di un flusso di ricchezza (generato da: tributi, prezzi dei servizi, ecc.) economicamente e socialmente accettabile dalla stessa comunità.

L'impossibilità per l'amministrazione pubblica – in molti casi - di poter individuare un prezzo remuneratore per le prestazioni e per i servizi erogati a seguito di un normale scambio di mercato (a motivo delle caratteristiche di bene collettivo del prodotto dell'attività o delle scelte motivate da opportunità politico-sociali), però, muta le condizioni generali di operatività aziendale.

La considerazione del principio di economicità, dunque, in tali realtà, non si può basare sulla sola valutazione del risultato economico espressa mediante la disuguaglianza data da: $R > I + i$ (dove “R” sono i realizzi, “I” gli investimenti ed “i” gli interessi sui capitali presi a prestito). Più correttamente forse è op-

portuno valutare, in tale contesto, il grado di *economicità in senso stretto* (definibile secondo l'approccio tradizionale) e quello di *economicità allargata*.

Con Masini (1979), infatti, è bene puntualizzare che per economicità in modo più ampio si deve intendere il *“conseguimento dei fini istituzionali senza l'esigenza imperativa di copertura perdurante col ricorso ad altre aziende”*.

Il concetto di *economicità allargata* nell'ambito delle agenzie può essere ricondotto, conseguentemente, a quello di migliorata attrattività del territorio.

Per valutare il grado di *economicità allargata*, in modo più rispondente, si può affermare che è necessario guardare, piuttosto che al reddito prodotto, al valore creato (in termini di miglioramento dell'attrattività del territorio) che deve essere superiore alle risorse impiegate per il suo stesso ottenimento: $A > I + i$ (dove "A" è il livello di attrattività; si rileva a tal proposito come la valutazione complessiva si complichino notevolmente dall'inclusione in tale componente, allo stesso tempo, di variabili quantitative e qualitative di natura economica e non).

Come afferma Valotti (2000): *“crea valore pubblico l'ente che impiegando al meglio le risorse disponibili, ma al tempo stesso valorizzando e dispiegando al meglio le risorse presenti nell'ambito territoriale di propria competenza e dimostrando la capacità di attrarre nuove risorse, contribuisce alla creazione di condizioni favorevoli ad un equilibrato sviluppo del sistema socio-economico-territoriale di riferimento e ad innalzare la qualità della vita della comunità”*.

Il concetto appena chiarito, peraltro, rimanda allo stretto legame che esiste tra il principio di economicità e le nozioni di efficacia e di efficienza che si analizzeranno di seguito.

Passando alla considerazione del “principio di solvibilità”, si può affermare che l'azienda deve essere in grado, in ogni momento, di far fronte ai debiti in scadenza senza compromettere l'economicità della gestione in senso stretto e il potenziale miglioramento dell'attrattività del territorio. I due principi appena osservati di economicità (in senso stretto e allargata) e solvibilità assicurano all'azienda la prospettiva di sopravvivenza sia dal punto di vista economico che finanziario.

Un'azienda economica e solvibile è in genere dotata di autosufficienza economico-patrimoniale che la rende autonoma da terze economie; ciò sta alla base del rispetto del “principio di autonomia”, secondo cui l'azienda deve essere autonoma rispetto a possibili pressioni esterne volte alla definizione delle linee strategiche da seguire.

Il concetto di autonomia aziendale in ambito pubbliche, ampiamente dibattuto in letteratura (Valotti e Zangrandi, 1996; Valotti, 1992; Azzini, 1964), è inteso coerentemente *“come possibilità da parte del singolo ente di agire per raggiungere le finalità di ordine istituzionale”* (Zangrandi, 1994).

Come già detto in precedenza, oltre al rispetto degli elencati principi, l'azienda deve essere in grado di rispettare le c.d. condizioni di “efficacia” e di “efficienza”, queste ultime risultano particolarmente connesse al principio di economicità (vedi Figura 4).

L'“efficacia” concerne il grado di capacità dell'azienda di soddisfare i bisogni che fanno parte della sua missione. È più efficace chi meglio soddisfa i bisogni per i quali ha scelto di operare.

L'“efficienza”, invece, è quella qualità delle coordinazioni aziendali che consente di ottenere parità di risultati con quantitativi minori di fattori di produzione impiegati, o maggiori risultati a parità di fattori di produzione utilizzati.

Fig. 4 – Relazioni tra economicità, efficacia ed efficienza



Fonte: adattamento da Borgonovi (2002).

La precedente figura mostra, in particolare, come l'efficienza e l'efficacia sebbene rappresentino due momenti distinti dell'operatività aziendale interagiscono nel più ampio processo produttivo di gestione influenzando, ognuno per la propria parte, la determinazione del grado di economicità *in senso stretto* e *allargata* (attrattività).

3 - Il profilo e l'esperienza dell'agenzia *Imera Sviluppo 2010*

Introduzione

All'interno del quadro teorico di riferimento testé definito si propone di seguito l'analisi del caso di studio dell'agenzia "Imera Sviluppo 2010". Con l'analisi del caso si tenterà di comprendere - a partire da specifiche evidenze empiriche - se effettivamente tali strumenti in concreto posso essere considerati quali "meta-organizzazioni" in grado di favorire i processi di sviluppo territoriale.

La teoria sin qui sviluppata sul tema sebbene non verrà pedissequamente ripresa nello sviluppo del caso di studio rappresenta l'*humus* nel quale è necessario concepire lo sviluppo dell'esperienza in questione.

Come verrà chiarito l'approccio metodologico ha privilegiato la scelta del singolo caso ritenuto particolarmente significativo. Ciò, però, non preclude la generalizzazione dei risultati ottenuti rispetto a realtà nelle quali si riscontrano similari caratteristiche di contesto.

L'esperienza, ad esempio, di So.Svi.Ma. spa (agenzia di sviluppo del comprensorio madonita), dimostra ad uno stadio più avanzato come le risultanze ottenute attraverso il caso in analisi sono validate anche in altri contesti.

Presentazione del caso

Nell'ambito territoriale dell'Imerese è nata nel maggio 2006 "Imera Sviluppo 2010", un'agenzia locale di sviluppo - costituita nella forma della società consortile a capitale interamente pubblico - di cui fanno parte i Comuni di: Aliminusa, Caccamo, Cerda, Montemaggiore Belsito, Sciara, Termini Imerese e Trabia.

Tale aggregazione risponde sia dal punto di vista storico-culturale che funzionale (ambiti dei servizi sovracomunali) e produttivo, all'insieme dei territori gravitanti su Termini Imerese e che si caratterizzano per una sostanziale continuità e contiguità territoriale. L'insieme dei Comuni totalizza una popolazione residente di quasi 60.000 abitanti.

"La società, che persegue finalità d'interesse pubblico e non ha fini di lucro, ha per oggetto lo sviluppo economico, sociale e civile dell'area-sistema rappresentata dal territorio dei Comuni soci. Svolge un ruolo di promozione e attivazione delle capacità progettuali a livello del sistema locale. Facilita la

nascita, la crescita e lo sviluppo di attività economiche nel territorio. Persegue gli obiettivi dell'aumento del tasso di occupazione e del miglioramento della qualità della vita, opera affinché le azioni e gli interventi siano orientati alla sostenibilità, secondo i principi della conferenza di Rio e della Carta di Aalborg" (art. 4 dello statuto).

Soprattutto per finalità, dunque, tale tipo di società differisce da altre tipologie aggregative tra comuni quali ad esempio le "unioni di comuni" regolate dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che recepisce la legge 3 agosto 1999, n. 265.

Le Unioni comunali, infatti, spesso nascono per creare delle economie di scala nel dimensionare i servizi e creare le condizioni per la sopravvivenza dei piccoli comuni, che pur mantenendo la loro identità, possono accorpate servizi al fine di ridurre i costi.

Al contrario, l'agenzia "Imera Sviluppo 2010" nasce per offrire uno strumento territoriale in grado di far sviluppare attraverso logiche partenariali pubblico-private una visione strategica di sviluppo condivisa dall'intero territorio di riferimento.

Dopo una prima fase, in cui la consortile si è data una struttura, degli assetti e - soprattutto - degli indirizzi gestionali e delle linee programmatiche; la stessa ha cominciato ad operare per perseguire gli scopi statutari.

In particolare dal settembre 2006, con l'approvazione degli specifici atti programmatici e d'azione si è precisata la propria *mission* e focalizzata l'attività per il medio periodo consistente prevalentemente nella:

- realizzazione ed implementazione di un piano strategico dell'area vasta per la programmazione 2007-2013;
- ammodernamento della P.A. e semplificazione amministrativa con particolare riguardo all'attivazione di servizi/uffici intercomunali;
- attività di progettazione nell'ambito dei canali di finanziamento europei;
- attività di animazione del partenariato socio-economico territoriale;
- promozione del territorio e sviluppo di un sistema di turismo integrato.

Gli organi societari sono rappresentati da: l'assemblea dei soci, il presidente e il vice presidente dell'assemblea dei soci, il consiglio di amministrazione, il presidente e il vice presidente del consiglio di amministrazione e il collegio sindacale. Il modello di amministrazione prescelto fa riferimento allo schema di "diritto comune" *ex art. 2380 e ss. del codice civile.*

Il consiglio di amministrazione inizialmente formato da cinque componenti designati dai Comuni aderenti al consorzio, recentemente ha visto ridurre il proprio numero a seguito della promulgazione nel nostro ordinamento della Legge 296 del 2006 (legge fi-

nanziaria 2007) che prevede un numero massimo di tre componenti nei consigli di amministrazione delle società (con capitale sociale inferiore a 2 mln di euro) partecipate totalmente dagli enti locali.

L'attività istituzionale, oltre che dalle forme di autofinanziamento, è sostenuta dal punto di vista finanziario attraverso i finanziamenti: del governo regionale e nazionale, comunitari e di *sponsor* privati.

Approccio metodologico seguito

La scelta dell'approccio metodologico seguito per lo sviluppo della ricerca è ricaduta sull'analisi mediante casi di studio. Tale metodologia trova supporto in ciò che Yin (1994) afferma per analogia su tale tecnica.

Nello specifico, la presente analisi verrà sviluppata mediante il ricorso ad un singolo caso di studio. Tale opzione solitamente ha distinti vantaggi e svantaggi rispetto ai casi di studio multipli.

I risultati di una ricerca basata su più casi è spesso considerata più efficace, e più in generale l'intero studio è considerato più robusto. Allo stesso tempo, però, gli obiettivi raggiungibili attraverso il *single case* normalmente non si possono soddisfare attraverso il *multiple-case*. I "rare case", i "critical case" e i "revealing case" spesso è più probabile che per definizione siano casi singoli (Saunders *et al.* 2003).

In questa ricerca per la selezione del caso di studio si è ricorso ad una tecnica non probabilistica, particolarmente in uso per nelle analisi condotte mediante casi di studio, definita *purposive* o *judgemental* (Saunders *et al.* 2003: 175).

Tale criterio fornisce un ampio spettro di alternative tecniche basandosi su giudizi oggettivi utili per selezionare i casi per rispondere alle domande di ricerca e raggiungere gli obiettivi. Un campionamento c.d. *purposive* è spesso utilizzato quando si lavora con campioni di piccola dimensione e quando l'obiettivo è quello di selezionare casi particolarmente informativi (Neuman, 2000). Nello specifico, si è adottato un campionamento c.d. *typical case* il quale è sovente utilizzato per ottenere profili illustrativi di particolari realtà usando casi rappresentativi. Tale metodologia, inoltre, è efficace al fine di riuscire a comunicare ciò che è "tipico" di una specifica realtà osservata e comune anche alla rimanente parte della popolazione, sebbene tale osservazione non è statisticamente generalizzabile.

Operatività della società consortile "Imera Sviluppo 2010"

Per quanto detto in precedenza, "Imera Sviluppo 2010" è un'agenzia del tipo "territoriale", cioè di quelle strutture dedicate alla promozione e alla gestione di progetti di sviluppo locale generate da Comuni, nata come appendice della pubblica amministrazione locale e avente funzioni attinenti allo sviluppo economico territoriale.

Avendo classificato la tipologia di agenzia e cercando di qualificare sempre più il profilo della società si elencano di seguito - solo a titolo esemplificativo - alcuni ambiti d'azione privilegiati della consortile:

- a) erogazione di servizi di consulenza ed assistenza in materia di integrazione e razionalizzazione amministrativa dei servizi tra gli enti pubblici con particolare riferimento ai processi di *e-governement*;
- b) organizzazione e gestione di centri di servizi polifunzionali (esempi: Sportello Unico Attività Produttive, Informagiovani, Ufficio Intercomunale di Statistica, Ufficio Europa);
- c) attivazione, coordinamento, realizzazione di piani innovativi, progetti territoriali comprensoriali, piani strategici territoriali;
- d) individuazione, formulazione, attuazione, gestione di progetti, servizi, attività in materia di infrastrutture del territorio;
- e) erogazione servizi tecnici e gestionali con particolare riferimento all'innovazione tecnologia e gestionale, alla formazione professionale, al marketing territoriale, al credito agevolato per piccole e piccolissime imprese, all'accesso ai finanziamenti regionali, nazionali ed europei, da parte di privati ed enti pubblici;
- f) implementazione di azioni e servizi per la promozione e il supporto della domanda e dell'offerta di lavoro;
- g) attivazione di progetti per l'internazionalizzazione del Comuni soci e nel complesso del territorio presso soggetti istituzionali, pubblici e privati;
- h) creazione e promozione di un distretto turistico integrato, per la valorizzazione del patrimonio storico, artistico-monumentale, gastronomico del territorio;
- i) effettuazione di analisi, studi, ricerche sulle dinamiche sociali ed economiche del territorio.

Ricordando che l'agenzia è nata principalmente per consentire al territorio di formalizzare attraverso piani d'azione concreti il proprio "sentire strategico", in coerenza ed attuazione alle linee d'azione definite e tenuto conto della fase storica nella quale si avvia l'attività (chiusura della programmazione europea "2000-2006") le principali attività di natura strategica, operativa e di coordinamento intraprese possono essere raggruppate nel modo seguente.

Attività di natura strategica:

- redazione e implementazione di un piano strategico territoriale (PST) di "area vasta" (territorio di riferimento dei Comuni consorziati) mediante definizione di una *vision* sullo sviluppo dell'intera area;
- progettazione e implementazione di un piano di *marketing territoriale*.

Attività di tipo *operativo*:

- progettazione, a valere sul secondo bando 2006 della fondazione Banco di Sicilia, di un “laboratorio culturale territoriale”;
- progettazione, a valere su fondi del Ministero del Lavoro, di un percorso di riqualificazione della forza lavoro;
- progettazione e implementazione, tramite finanziamento dalla Regione Siciliana, di un intervento per la semplificazione e l’ammodernamento della P.A. (sportelli/uffici intercomunali: Informagiovani, Europa, programmazione e pianificazione strategica territoriale, statistica, marketing territoriale, legalità ed energia);
- progettazione di un intervento, a valere su fondi del POR Sicilia, per la costituzione di un gruppo di lavoro specializzato nei servizi all’agricoltura;
- realizzazione di un progetto formativo in partenariato per le PP.AA. e le imprese e per il settore turistico;
- progettazione di un piano sulla prevenzione dell’incidentalità stradale finalizzato alla costituzione di un polo telematico a valenza regionale;

Attività di *coordinamento*:

- l’adesione al partenariato per la redazione del piano strategico territoriale della città di Termini Imerese, in qualità di *partner* privilegiato per la sua implementazione;
- l’adesione al partenariato per la progettazione di un percorso di facilitazione dell’inserimento della donna nel mondo del lavoro;
- la predisposizione di un piano energetico del territorio sulle biomasse: presentato, con importantissimo *partner* del settore, al Ministero delle Politiche Agricole;
- la partecipazione, mediante patrocinio, alla manifestazione sportiva “GREEN PRIX” organizzata dall’Automobil Club Palermo in partenariato con qualificati soggetti internazionali (progetto di Targa Florio ecologica);
- l’adesione al progetto di costituzione di una “rete di territori per la cooperazione europea” promossa dal FORMEZ.

Le attività sin qui evidenziate hanno visto il caratterizzarsi di un’azione del *management* interamente incentrata verso il raggiungimento dei fini costitutivi dell’agenzia.

La definizione del piano strategico di area vasta, ad esempio, rappresenta una chiara azione volta a far sviluppare una visione comune e condivisa all’interno dell’ambito territoriale sulle direttrici di sviluppo futuro. L’impatto che tale azione ha avuto ad oggi sull’operatività dei singoli comuni è notevole. A tito-

lo esemplificativo, si ravvisa come di fronte a problemi quali quelli inerenti l’attuale crisi FIAT, i comuni si siano concretamente organizzati per affrontare in modo condiviso e alla luce degli orientamenti strategici emersi la questione.

Riflessioni finali

L’immagine che la consortile si è costruita nel tempo, attraverso gli interventi sviluppati e anche grazie alle attività di *marketing* territoriale che l’hanno presentata al grande pubblico, è sempre più solida e si prevede nel breve termine di poter sviluppare delle ulteriori azioni volte al consolidamento della stessa verso la cittadinanza mediante la realizzazione di vari interventi di sviluppo territoriale.

La percezione della società e le attese riposte su di essa trovano sostegno nel lavoro profuso quotidianamente dai consiglieri di amministrazione e dai vari collaboratori (è stata istituita una *short list* di cui, fin qui, fanno parte circa 60 professionisti). Di particolare rilievo è il qualificato *staff* che lavorerà nei prossimi mesi alla pianificazione strategica territoriale ed alla programmazione 2007-2013.

Tra le azioni di maggiore interesse e apprezzamento già sviluppate si evidenzia l’attivazione del servizio/rete *Informagiovani* (tra i pochi esempi di servizio territoriale in rete in Italia).

Tra i progetti in cantiere ai quali si guarda con particolare attenzione vi è l’implementazione di un programma di *microcredito*, la costituzione di un *polo catastale* e dell’*ufficio stampa unico* per i Comuni soci e la predisposizione di un percorso di valorizzazione e promozione delle *riserve naturali* che insistono sul territorio.

Concludendo, si può affermare, che la situazione aziendale sia dal punto di vista economico e finanziario/patrimoniale (il bilancio dell’esercizio 2008 si è chiuso sostanzialmente in pareggio) che competitivo e sociale non presenta particolari criticità.

Per il futuro grazie alla nuova sede attrezzata, al contributo regionale ottenuto e alla prospettiva di nuove ed ulteriori risorse finanziarie, si crede di poter avviare un solido e serio percorso di sviluppo territoriale per il quale già si sono poste solide basi.

4 – Considerazioni conclusive

Come confermato da vari studi sia di natura empirica (Louw et al. 2003; Madanipour et al. 2001; McLeod e Goodwin, 1999) che teorica il processo di *governance* dello sviluppo locale per complessità e ambiti di intervento non può essere ricondotto alla competenza di un unico organismo. Vari attori di diverso ordine e grado entrano a far parte di tale processo al punto che è opportuno parlare a tutti gli effetti di “sistema di *governance*”.

Si ravvisa, inoltre, il manifestarsi di nuovi soggetti prima ai margini di tali processi oppure di nuova creazione, che riescono a giocare un ruolo di sempre maggiore rilievo a motivo da un lato del progressivo venir meno di una dimensione “spaziale” predominante alla quale poter gestire e risolvere i problemi decisionali in tema di sviluppo economico territoriale (Jessop, 1998) e dall’altro del forte avvicinamento della sfera pubblica e di quella privata e l’affermarsi di forme di *partnership* che sempre più assolvono al ruolo di catalizzatore delle iniziative di sviluppo (Caroli, 2002).

Proprio da questo discende il rafforzarsi della presenza nei processi di *governance* territoriale di nuovi soggetti che svolgendo ruoli chiave e di innovazione nel territorio riescono ad incidere notevolmente sulla definizione degli indirizzi generali di sviluppo (Caroli, 2006).

In sintesi, si verificano pienamente le due condizioni che rappresentano le cause dell’emergere del “paradigma di *governance*” (Longo, 2005):

- a) la proliferazione e la dispersione degli attori che detengono il potere di influenza delle variabili rilevanti;
- b) la diminuzione di controllo della Pubblica Amministrazione.

Come affermato dallo stesso Autore è necessario individuare delle “*strutture di supporto gestionale ai nodi della rete*” al fine di riuscire a rendere fluido il processo decisionale.

Si ritiene, alla luce delle riflessioni sin qui esposte, che tale ruolo possa essere assolto con assoluta efficacia dalle “agenzie locali per lo sviluppo”.

Dal caso di studio analizzato emerge, infatti, un’attenta ed incisiva attività degli amministratori volta alla creazione e al supporto dei partenariati locali, tavoli attorno ai quali si cerca di mettere assieme i vari soggetti portatori di interessi sani nei confronti della collettività interessati alle tematiche dello sviluppo economico del territorio di riferimento.

Di particolare rilievo in tal senso è l’attivazione e l’animazione dei processi di pianificazione strategica “dal basso” (con il coinvolgimento della cittadinanza) volti alla definizione di una visione condivisa dello sviluppo strategico del territorio e all’implementazione attraverso concreti piani d’azione delle linee strategiche emergenti.

L’agenzia è attualmente *partner* “privilegiato” per l’attuazione del piano strategico territoriale (PST) del Comune di Termini Imerese e soggetto promotore dell’attività di pianificazione strategica di area vasta dell’Imerese (intero territorio dei Comuni soci).

“Imera sviluppo 2010”, grazie a tali azioni, sta cercando di qualificarsi e proporsi quale “meta-organizzazione” in grado di favorire i processi di sviluppo territoriale, nella consapevolezza che tale

intrapresa necessita di un’ampia condivisione della visione sul futuro del territorio da parte dei vari attori sociali e di un’opera costante di indirizzo e coordinamento dei diversi soggetti che in differente modo sono interessati a promuovere lo sviluppo economico del comprensorio di riferimento.

Tale consapevolezza induce, volta per volta, a far assumere all’organizzazione un ruolo e un comportamento diverso da situazione a situazione in modo d’essere sempre in grado di recitare il ruolo più opportuno nella specifica circostanza. L’incertezza spesso presente in tali processi, peraltro, si nota come incoraggi all’imitazione o meglio all’emulazione di modelli vincenti, richiamando all’approccio *mimetic governance* (Di Maggio e Powell, 1983 e 1991).

In estrema sintesi, si può affermare che l’azione condotta in seno all’agenzia è fortemente incentrata – come raccomandato dagli organismi comunitari – al miglioramento del grado di: *partecipazione all’elaborazione delle politiche, flessibilità e di coerenza politica globale*.

Bibliografia

- Azzini, L. (1964), *Autonomia e collaborazioni tra le aziende*, Giuffrè, Milano.
- Borgonovi, E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche* (3^a ed.), EGEA, Milano.
- Borgonovi, E. (1994), “Assetti istituzionali e funzionamento delle aziende pubbliche”, in Ruffini, R. e Valotti G. (a cura di), *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, EGEA, Milano.
- Caroli M.G. (2006), *Il marketing territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio* (2^a ed.), Franco Angeli, Milano.
- Caroli M.G. (2002), *Il sistema di governo dello sviluppo economico del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Cersosimo, D. (a cura di) (2002), *Le agenzie locali di sviluppo – modelli organizzativi, progetti, esperienze* (Quaderni Formez, 3), Donzelli Editore, Roma.
- Coda, V. (1984), La valutazione della formula imprenditoriale, *Sviluppo e organizzazione*, No.2.
- Coda, V. (1988), *L’orientamento strategico dell’impresa*, UTET, Torino.
- Crugnola, P. (2005), La competitività: la nuova sfida dei territori, *Working Paper SDA Bocconi*, 616.
- Di Maggio, P.J. e Powell, W.W. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Di Maggio, P.J. e Powell, W.W. (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, No.48 (1), [47-60].
- Ferlie, E. Hartley, J. e Martin, S. (2003), Changing Public Services Organizations, *British Journal of Management*, No.14.

- Gibbs, D. (1998), Regional development agencies and sustainable development, *Regional Studies*, No.32 (4).
- Jessop, B. (1998), The rise of governance and the risks of failure. The case of economic development, *International Social Science Journal*, 50 (1), [29-45].
- Longo, F. (2006), Governance delle reti di pubblico interesse: quali strumenti manageriali per rispondere ai problemi attuativi?, *Azienda Pubblica*, No.1.
- Longo, F. (2005), *La governance dei network di pubblico interesse*, EGEA, Milano.
- Louw, E. Van der Krabben, E e Priemus H. (2003), Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands, *Land Use Policy*, No.20, [357-366].
- Madanipour, A. Healey, P. e Hull, A. (2001). *The governance of Place. Space and planning process*. Aldershot: Ashgate.
- Masini, C. (1979), *Lavoro e risparmio*, UTET, Torino.
- McLeod, G. e Goodwin, H. (1999), Space, scale and state strategy: rethinking urban and regionale governance, *Progress in Human Geography*, No.23 (4): 503-527.
- Neuman, W.L. (2000), *Social research methods* (2nd edn.), Allyn & Bacon, London.
- Porter, M. (1982), *La strategia competitiva*, Tipografia Compositori S.p.A., Bologna.
- Ruisi, M. (2005), *Analisi strategica. Per una ricerca delle determinanti del successo aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Ruisi, M. (2001), *Lo sviluppo dei "sistemi di produzione locale" in ottica economico-aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Rullani, E. (2002), Sviluppo locale ed economia della conoscenza: nuovi problemi e possibilità per le agenzie di sviluppo locale, in Deidda, D. e Mazzonis, D. *Progetto officina. Sviluppo locale e eccellenza professionale* (Quaderni Formez), Donzelli Editore, Roma.
- Saunders, M. Lewis, P. e Thornhill, A. (2003), *Research Methods for Business Student*, Prentice Hall (3rd edn.), London.
- Sorci, C. (2005), Responsabilità sociale e sviluppo integrale delle aziende, *Contabilità e Cultura Aziendale*, V (2): [109-117].
- Sorci, C. (2002), *Lezioni di economia aziendale*, Giuffrè Editore, Milano.
- Storlazzi, A. (2006), Verso una governance dei cittadini. Quali le traiettorie di partecipazione innovativa?, *Azienda Pubblica*, No.4.
- Timpano, F. (2002), Le agenzie di sviluppo nei processi di sviluppo locale, in Cersosimo, D. (a cura di), *Le agenzie locali di sviluppo – modelli organizzativi, progetti, esperienze* (Quaderni Formez, 3), Donzelli Editore, Roma.
- Valotti, G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, EGEA, Milano.
- Valotti, G. e Zangrandi, A. (a cura di) (1996). *Dall'autonomia istituzionale all'autonomia realizzativa: nuovi modelli di riferimento per l'ente locale*, Maggioli, Rimini.
- Valotti, G. (1992), La criticità degli aspetti organizzativi nel perseguimento di condizioni di autonomia ed economicità dell'ente locale, *Azienda Pubblica*, No.2.
- Yin, R. (1994), *Case study research design and methods* (2nd edn.), Sage, London.
- Zangrandi, A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, EGEA, London.