

CARLO LEFEBVRE

COMPETITIVITÀ, SVILUPPO LOCALE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Premessa. – «Piccolo è bello» era lo slogan degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, quando i sistemi produttivi di PMI e i distretti industriali trainavano l'economia nelle regioni della Terza Italia, garantendo crescita e occupazione. In questo contesto, sviluppo locale era sinonimo di sviluppo spontaneo, rappresentava un modello di successo su cui i sistemi locali di PMI si erano sviluppati, incorporava sistemi di autorganizzazione, conoscenze localizzate, forte integrazione tra economia e società.

Tra la fine del secondo e l'inizio del terzo millennio, questo slogan sembra essere stato sostituito da «locale è bello»: lo «sviluppo locale» è divenuto tema centrale (e anche di moda) per promuovere e modellare i processi di trasformazione del territorio e per intervenire sulla crescita e sullo sviluppo. Con profonde differenze rispetto al passato.

In primo luogo, sviluppo locale, da archetipo di successo, diviene approccio necessario per affrontare i mutamenti generati dalla globalizzazione, dalla terziarizzazione delle economie, dall'internazionalizzazione e dalla ristrutturazione delle grandi e delle piccole e medie imprese, in linea con il paradosso di Naisbitt secondo cui più cresce l'economia mondiale, più gli attori minori diventano protagonisti. Mentre il mondo si integra economicamente, le singole parti divengono più numerose, più piccole e più importanti. L'economia globale si afferma mentre le dimensioni delle sue componenti si vanno riducendo (Naisbitt, 1996).

In secondo luogo, a partire dagli anni Novanta, lo sviluppo locale – che ha rappresentato una delle chiavi di volta per il passaggio dal paradigma fordista a quello postfordista – perde le connotazioni di sviluppo relativo a un sistema produttivo locale e si estende – in linea con i processi di trasformazione delle economie – ad ambiti territoriali, definiti da Ciciotti (1997) come Sistemi Economico Sociali Territoriali. «Sviluppo locale» non è quindi più rivolto a un sistema caratterizzato da specifiche dimensioni aziendali (la piccola e media impresa), da un particolare modo di produrre e da una caratteristica organizzazione sociale della produzione, quanto piuttosto è riferito a sistemi territoriali a geometria variabile (grandi aree urbane, città medie, sistemi urbani, gli stessi sistemi di PMI, distretti industriali, sistemi turistici) nei quali il sistema relazionale tra le diverse compo-

nenti economiche, ambientali, sociali, culturali genera gradi differenziati di capacità competitiva, e sui quali si vanno ad attuare politiche per la promozione dello sviluppo attraverso nuovi processi e procedure. Si tratta quindi di «un processo di sviluppo territoriale basato sulla valorizzazione sostenibile delle risorse materiali e immateriali presenti in un certo territorio, che coinvolge anche la sfera sociale e culturale e le capacità di autorganizzazione dei soggetti» pubblici e privati (Dematteis e Governa, 2005, p. 15).

Strategie efficaci di sviluppo locale si realizzano se si rafforza anche «la capacità dei soggetti locali di collaborare per produrre beni collettivi che arricchiscono le economie esterne» (Trigilia, 2005, p. IX) e se si attivano iniziative di tipo collettivo, introducendo più politiche a livello di territorio, meno interventi a sostegno delle singole imprese (Garofoli, 2003), in cui il soggetto pubblico assume un ruolo di traino e di coordinamento. In questa direzione, programmazione negoziata (dai patti territoriali ai contratti d'area ai contratti di programma), progetti integrati territoriali, programmi di iniziativa comunitaria Leader, piani strategici, sono *best policies* significative.

Già a metà degli anni Ottanta era stato dimostrato come i sistemi territoriali di PMI della Terza Italia fossero sempre più il prodotto di forti attività relazionali degli attori sociali e istituzionali (Trigilia, 1986) e come una risorsa addizionale di tali sistemi fosse la capacità di autorganizzazione presente nella società e nell'economia.

Oggi, per gestire i vincoli posti dalla globalizzazione e coglierne le opportunità, la guida del processo non può più essere affidata solo alle scelte trainanti degli operatori economici, ma richiede un livello di progettualità partecipata, concertata e condivisa che mette in campo, come attori forti, le amministrazioni locali. Il ruolo degli enti locali e in particolare delle amministrazioni comunali e delle diverse forme di associazionismo tra enti (si pensi per esempio alle associazioni di comuni per i servizi pubblici locali) diviene centrale e deve concretizzarsi: *a)* nell'acquisizione di apprezzabili livelli di *vision* strategica, di progettualità, di capacità di concertazione, non sempre presenti nel DNA degli attori locali pubblici e privati; *b)* nell'accelerazione dei processi di trasformazione, non solo legislativa, ma anche e soprattutto manageriale, introducendo modelli organizzativi, di comportamento, sistemi di controllo interno, che solo da pochi anni la PA ha iniziato ad adottare e a porre come priorità nella propria agenda; *c)* nell'attuazione di una crescita del *management* che deve essere soprattutto di carattere culturale per gestire la transizione da una fase di regolazione a una di attuazione e per creare le condizioni affinché le regole si trasformino in risultati.

Lo sviluppo locale non può quindi prescindere dal fatto che una componente centrale è data dal ruolo che la pubblica amministrazione gioca ai diversi livelli istituzionali, e dalla sua capacità di porsi come soggetto attivo e di innovare, in tempi brevi, ruolo, funzioni, organizzazione, traslando quanto introdotto nell'impalcatura legislativa – costruita in questi ultimi quindici anni in modo formalmente corretto e completo – in prassi.

Che il sistema amministrativo in Italia non risponda in modo adeguato – più nella concreta attuazione che nella normazione – agli interessi del sistema econo-

mico del nostro paese è stato a più riprese sottolineato sia a livello internazionale che nazionale. Alla pubblica amministrazione il mondo delle aziende, ma anche dei cittadini, chiede una sempre maggiore efficienza, qualità, velocità nell'erogazione di servizi, certezza dei tempi e dei risultati, migliore capacità di programmazione, progettualità, promozione di politiche attive per garantire livelli di efficienza e di efficacia in grado di rendere competitive le localizzazioni, attirare funzioni qualificate, fornire servizi efficienti, di migliore qualità, sempre meglio tarati sulle effettive necessità delle collettività locali.

La transizione al paradigma postfordista. – Come noto, fino agli anni Settanta, la modernizzazione era basata prevalentemente sul paradigma fordista che si riteneva fosse l'unica via alla crescita e allo sviluppo (Piore e Sabel, 1984; Di Bernardo e Rullani, 1990). Grande impresa e piccola impresa convivevano in genere con rapporti di tipo gerarchico attraverso le subforniture, vi era una netta separazione tra economia e società.

La metà degli anni Settanta è considerata una sorta di spartiacque nell'organizzazione della produzione e dei mercati, a causa di molteplici fattori, alcuni determinati da discontinuità storiche e tecnologiche, altri derivati da dinamiche dovute alla trasformazione del sistema economico e sociale. Nel 1973, la guerra del Kipur, con gli aumenti del prezzo del petrolio, ha creato una discontinuità che ha reso sempre più palesi i limiti del modello keynesiano e ha agito, nello stesso tempo, da acceleratore su una serie di cambiamenti in atto. L'esaurimento progressivo del sistema di produzione di massa, dovuto in parte all'innalzamento del reddito e della capacità di spesa delle popolazioni dei paesi occidentali, ha dato vita per alcuni a un *second industrial divide* nella storia del capitalismo. La crescente domanda di prodotti di migliore qualità, di servizi qualificati alle famiglie e alle imprese, la necessità per le aziende di acquisire maggiore flessibilità produttiva anche attraverso economie di gamma, hanno dato forza e vigore allo sviluppo e alla diffusione del nuovo paradigma tecnico economico dell'*Information Technology* che è stato determinante nel processo di ristrutturazione delle imprese. Senza la nuova tecnologia dell'informazione, il capitalismo globale avrebbe costituito una realtà molto più limitata, la gestione flessibile si sarebbe ridotta a tagli di manodopera e a razionalizzazioni produttive (Castells, 2002). Ciò che avviene nell'ultimo quarto di secolo sembra confermare l'ipotesi di Freeman secondo cui determinante dell'attività innovativa è congiuntamente l'ipotesi del *technology push* e del *demand pull*, in cui inizialmente il modello è *technology push* e dopo alcuni anni si modifica in un modello *demand pull* (Freeman, 1982; Freeman e Soete, 1987).

Con il progressivo cedimento del paradigma fordista, allo sviluppo per accumulazione si affianca e in parte si sostituisce quello per propagazione che procede per linee esterne, passando da un'impresa all'altra attraverso la mediazione dei *clusters*, dei *networks* e del capitale sociale (Becattini, 2000; Brusco 1989 e 1994; Crouch e altri, 2001). Questo processo non determina il tramonto della grande impresa, ma piuttosto la crisi del tradizionale modello aziendale di organizzazione

basato sull'integrazione verticale e sulla direzione gerarchica e funzionale, fatto questo che comunque non interferisce con i processi di sviluppo dei sistemi di PMI. L'adozione di tecnologie avanzate nella produzione incide fortemente sui processi di deverticalizzazione del sistema produttivo e sull'affermazione di nuove forme di organizzazione aziendale, soprattutto nell'ambito delle grandi imprese multiprodotto e multidivisionali, con la separazione tra attività di direzione, gestione, controllo e le diverse funzioni di produzione, modificando le strategie localizzative. Ciò determina drastica caduta della significatività dei fattori classici di localizzazione, aumento di importanza di nuove categorie di economie esterne, elevata mobilità geografica degli impianti e delle aziende, crescente internazionalizzazione delle imprese anche medie e piccole, rafforzamento della globalizzazione nelle economie con vistose trasformazioni anche nella divisione internazionale del lavoro. Le attività delle aziende transnazionali e internazionali si riorganizzano e si ridistribuiscono, con la ricerca di economie di portata e di scopo, oltre che di scala. Si passa di fatto, per le grandi imprese, a una sorta di «neofordismo» nel quale i sistemi di produzione, distribuzione, commercializzazione, basati su forme di produzione che consentono di passare rapidamente da un livello di produzione a un altro e da un tipo di prodotto a un altro, con diverse possibili combinazioni di legami verticali e orizzontali tra aziende e con la creazione di reti, gruppi, costellazioni di imprese, modificano radicalmente la logica della produzione di massa congiunta ai consumi di massa.

La forte crescita di produzioni *information intensive* (informatica, microelettronica, telecomunicazioni, *software* per l'automazione di fabbrica e d'ufficio, produzione di sistemi di automazione rigida e flessibile, servizi alle imprese eccetera) fa salire di valore quelle che possiamo definire come «economie esterne indirette» (per esempio, qualità della vita) che si coniugano e intersecano con le «economie esterne dinamiche» (Scitovsky, 1966).

Si sancisce il passaggio da politiche dettate da polarizzazioni «pesanti» proprie del periodo di accumulazione fordista, caratterizzate da imprese *labour intensive*, con elevato impatto ambientale, a politiche orientate alla valorizzazione delle polarizzazioni funzionali, di tipo «leggero», con caratteri selettivi, ben lontane dalla polarizzazione terziaria descritta dai geografi degli anni Cinquanta e Sessanta. Queste nuove polarizzazioni sono costituite da tutte quelle attività e funzioni, alcune in parte già presenti, altre nuove, a elevato contenuto d'informazione, che costituiscono il motore delle economie urbane dei paesi postindustriali del nuovo millennio, in cui il concetto di polo si trasforma da luogo di produzione di beni e servizi a centro di direzione, gestione, controllo dei flussi economici e dell'informazione a scala globale.

La crescita e lo sviluppo di sistemi autorganizzati di PMI, siano essi «sistemi di produzione locale», ossia «sistemi di attività produttive con rapporti *input-output*, posti in un contesto di relazioni e di strutture decisionali» (Storper e Harrison, 1991), o «sistemi produttivi locali», classe di sistemi locali la cui struttura produttiva è dominata da uno o più sistemi di produzione locale, modificano la geografia della generazione di valore aggiunto e del modello sociale che lo sostiene. Le strette connessioni fra le trasformazioni tecnologiche, economiche, organizzative

e le variazioni del modello geografico mettono sempre più in luce la centralità del territorio nei processi di sviluppo economico e, di conseguenza, i limiti dei diversi meccanismi di crescita esogena formulati in passato.

Parallelamente, i nuovi filoni di pensiero centrati sulle teorie dello sviluppo endogeno e degli approcci distrettuali concettualizzano i processi di trasformazione del modello economico e sociale, sempre meno riferiti alle teorie macroeconomiche aggregate e sempre più rivolti a modelli disaggregati, in grado di meglio interpretare i comportamenti microeconomici che guidano i nuovi processi di crescita e sviluppo. L'approccio endogeno – sia come sviluppo endogeno che come teoria della crescita endogena alla Lucas o alla Romer (Lucas, 1988; Romer, 1990) – rompe con la lunga tradizione dei modelli neoclassici prima e keynesiano poi e introduce, nell'analisi dell'organizzazione dei sistemi produttivi locali e dei fattori sociali che ne sono alla base, nuovi modelli in grado di spiegare i processi di trasformazione dell'economia locale. In questo contesto, il territorio viene sempre più considerato con un ruolo attivo nel processo di sviluppo regionale, in quanto influisce, con specificità storiche, culturali, sociali, sui modelli di organizzazione della produzione e, quindi, sui processi di trasformazione, incorporando come categoria analitica lo spazio geografico, definibile anche come «organizzazione del territorio» (Landini e Massimi, 1986).

Terziarizzazione delle economie e frammentazione internazionale della produzione. – A partire dagli anni Novanta, modificazioni profonde nella regolazione dei mercati dettate dai parametri di Maastricht prima e successivamente dalla moneta unica, incidono in modo sensibile sull'alterazione del modello distrettuale, sui riposizionamenti competitivi delle PMI, sulla mobilità delle imprese a prevalente contenuto immateriale, sulle scelte localizzative delle funzioni di direzione, gestione, controllo delle aziende, sul ruolo delle città. Il sistema postfordista subisce una rapida e decisa evoluzione verso uno scenario con connotati che alterano – in alcuni casi in modo rilevante – i modelli di sviluppo che si erano andati consolidando negli anni Ottanta.

Da un lato, i vincoli sul bilancio dello Stato imposti dall'Unione Europea per il contenimento del rapporto deficit/PIL riducono drasticamente l'autonomia di spesa, con una stretta sul versante della spesa pubblica e una maggiore attenzione verso l'efficacia delle politiche pubbliche adottate. L'introduzione della moneta unica ridimensiona il ruolo della banca centrale e toglie dalla cassetta degli attrezzi utilizzati dal governo per il sostegno dell'economia nazionale le svalutazioni competitive che avevano garantito in passato la tenuta della competitività dei prodotti *made in Italy*. Dall'altro, la moneta unica incide anche sulla pressione competitiva come conseguenza della maggiore trasparenza e fluidità dei mercati, mentre gli effetti della globalizzazione e del nuovo paradigma tecnico economico dell'*Information Technology* permettono alle aziende una maggiore mobilità. Si intensifica la propensione alla «concentrazione selettiva» degli investimenti e alla localizzazione polarizzata delle attività a elevata intensità d'informazione, che riguarda non solo le grandi aree metropolitane – secondo il processo che aveva ca-

ratterizzato la nascita della megalopoli gottmanniana – ma le città grandi, medie e anche, sempre più spesso, piccole, con tendenza alla complessificazione delle relazioni intranodali all'interno del sistema e internodali tra i sistemi nazionali, europei, mondiali. Si affermano le imprese più organizzate, capaci di esprimere contemporaneamente flessibilità, qualità, tecnologia, che devono poter contare anche su una amministrazione efficiente, dotata di una struttura organizzativa innovativa, in grado di rispondere in tempi certi e brevi alle domande di una imprenditorialità sempre più evoluta che tende a sostituire le economie di scala con le economie di portata e che tende ad attuare un modello organizzativo aziendale basato sull'*outsourcing*. La competizione che si genera tra sistemi territoriali spinge attività e funzioni a prevalente contenuto immateriale, a elevato valore aggiunto, a ricercare migliori economie di urbanizzazione e maggiore efficienza del sistema amministrativo, dato che il vantaggio competitivo di un sistema locale si raggiunge anche con la capacità dell'amministrazione di formulare efficaci strategie di sviluppo, di attuare azioni mirate in grado di supportare tali strategie, di promuovere politiche attive per garantire livelli di «efficienza competitiva» in grado di favorire lo sviluppo dei sistemi locali.

La caduta del Muro di Berlino nell'autunno del 1989 segna una discontinuità storica che ha avuto un impatto forte sul sistema economico e ha modificato in modo sostanziale la traiettoria di sviluppo lungo la quale le imprese si erano posizionate negli anni Settanta e Ottanta. Le condizioni tecnologiche e di mercato su cui si è basato il capitalismo industriale durante il periodo fordista avevano creato ostacoli difficili da superare per le strategie di internazionalizzazione soprattutto delle PMI che lavoravano come aziende subfornitrici delle *élites* produttive governate dalle multinazionali o che limitavano la propria iniziativa entro i confini segnati dal commercio internazionale. Ora, non vi è dubbio che i processi di internazionalizzazione delle PMI derivino, oltre che dalle innovazioni tecnologiche, anche dal cambiamento del modello di produzione e dalla prepotente entrata in scena di due economie in forte crescita come Cina e India. Ma è altrettanto vero che le delocalizzazioni produttive sono state facilitate e accelerate dall'opportunità di accedere a economie con un costo del lavoro sensibilmente più basso e in cui le spinte al libero mercato sono in forte crescita. Questo ha determinato – con il concorso dell'innovazione tecnologica – una progressiva scomposizione spaziale della catena del valore delle PMI e un avvio seppur lento e disomogeneo nelle forme e nello spazio, verso un «progressivo processo di terziarizzazione dei sistemi produttivi locali». Parallelamente, sulla tradizionale competizione tra paesi si innesta una crescente competizione tra sistemi territoriali per i quali la scala operativa è locale e il cui ciclo di sviluppo è all'interno di un orizzonte nazionale.

Il concetto di competitività non è più quindi legato alla dinamica tecnologica e alla capacità di trasformare il risparmio in investimento, ma alla capacità di un sistema territoriale di collocarsi su un sentiero di sviluppo sostenibile nel tempo, con il concorso di tutti gli attori presenti, ed è il risultato di una serie di fattori endogeni ed esogeni in cui imprenditorialità, qualità e quantità del capitale fisico e umano, capitale sociale, *fixed assets*, *governance*, innovazione – identificata come capacità del sistema di innovarsi per adattarsi alle modificazioni dei competi-

tors – giocano un ruolo chiave. Le politiche di evoluzione competitiva del territorio spingono gli attori locali a forme di autorganizzazione in cui il radicamento territoriale rappresenta una scelta strategica, dato che gli assetti industriali nei loro meccanismi di riproduzione sono fondamentalmente autarchici: locali sono l'imprenditorialità, il circuito finanziario, il mercato del lavoro qualificato, la tecnologia con un controllo prevalentemente endogeno della matrice tecnologica anche quando sono incorporate tecnologie di provenienza esterna. Questo modello di sviluppo, a partire dalla metà degli anni Novanta, si interseca con un progressivo distacco degli interessi delle singole aziende da quelli del territorio in cui sono nate e si sono sviluppate. Le PMI acquisiscono sempre più caratteri *footless*, selezionano la localizzazione della produzione come una delle scelte possibili entro una gamma di opzioni che contribuiscono a disegnare il proprio vantaggio competitivo, seguono una logica di multilocalizzazione generata dalle spinte a diverse forme di internazionalizzazione, si affrancano progressivamente dal retroterra lavorativo e imprenditoriale, richiedono in modo crescente professionalità e competenze orientate a funzioni di progettazione, *marketing*, commercializzazione e sempre meno su lavorazioni a bassa specializzazione. Con il cambiamento delle condizioni geopolitiche ed economiche, il paradigma della «frammentazione internazionale delle produzioni», caratterizzato dalla disarticolazione della catena del valore dell'impresa e dalla riallocazione delle fasi scomposte nello spazio economico internazionale (Zysman e Schwartz, 1998; Feenstra, 1998; Arndt e Kierzkowsky, 2001; Gereffi, 2005) innesca strategie di internazionalizzazione, che divengono terreno di azione sul quale le imprese acquisiscono vantaggi competitivi che si tramutano in crescita e sviluppo aziendale, ma che possono anche impattare negativamente sul sistema locale, dato che la manodopera nelle produzioni a prevalente contenuto fisico è, da un lato, poco mobile e molto radicata al territorio, dall'altro presenta note difficoltà alla riconversione.

Processi di trasformazione della pubblica amministrazione. – Molti dei ritardi nella modernizzazione del sistema Italia sono attribuibili al *lag* temporale con cui la pubblica amministrazione, prima come sistema della regolazione e della normazione e poi come concreta sperimentazione e applicazione, ha recepito i cambiamenti nel sistema economico e sociale e ha iniziato a rispondere a una domanda profondamente diversa da quella espressa dalla fase fordista. Alla trasformazione del sistema economico nazionale e del sistema sociale non corrisposero, negli anni Settanta e Ottanta, analoghe innovazioni negli assetti istituzionali, nei modelli organizzativi, nei processi decisionali, nel *management* della pubblica amministrazione, che rimase ancorata prevalentemente a principi gerarchici, con un sistema di definizione di politiche di tipo *top-down* e con una chiara logica di *government*. D'altro canto, l'esercizio delle funzioni e dei poteri delle pubbliche amministrazioni secondo la logica del *government*, fondata su una concezione sovraordinata del ruolo e dell'intervento pubblico (Schwab e Kubler, 2001) è legato a un modello di amministrazione strutturata su parametri di correttezza del funzionamento e di adempimento burocratico, che si caratterizza per l'uso di stru-

menti formali (leggi, decreti, regolamenti, circolari), per contenuti decisionali rigidi nei confronti degli attori privati, senza alcuna forma di condivisione o concertazione, con un numero contenuto di partecipanti, prevalentemente pubblici, con limiti territoriali alle competenze, con rapporti interistituzionali strettamente gerarchici, scarsa consultazione, nessuna cooperazione nella definizione e attuazione delle politiche, diretta erogazione di servizi. Si può quindi sostenere che il *government* è in linea con il modello di produzione fordista e con il sistema sociale della fase industriale e risponde a una logica di sistema accentrato e gerarchico: accentramento di fatto del sistema istituzionale (anche se si attua in quegli anni il decentramento regionale con obiettivi espliciti di sviluppo economico e territoriale), delle decisioni, della produzione, della popolazione sul territorio. Sistema istituzionale e sistema economico e sociale sono di fatto allineati e coerenti.

Nella fase strettamente postfordista, il sistema istituzionale – se si eccettuano i primi timidi tentativi introdotti peraltro solo all'inizio degli anni Novanta con la l. 142 e con la l. 241 sulle nuove norme in materia di procedimento amministrativo e con il dlgs 29/1993 – non è allineato con il modello di sviluppo, in cui crescita e diffusione dei sistemi di PMI, sviluppo delle città medie e piccole, disurbanizzazione delle grandi aree urbane, deverticalizzazione delle fasi di produzione e flessibilità dei processi nella grande impresa si allontanano dal modello accentrato e delineano sempre più assetti decentrati e a rete. Questo processo di trasformazione non è accompagnato né sostenuto da un cambio di passo nelle istituzioni, in cui accentramento e *government* costituiscono ancora il modello di riferimento. In quegli anni, tuttavia, il sistema economico «tiene» e si rafforza dato che non intervengono – se non marginalmente – cambiamenti significativi al contorno che possano condizionare la politica macroeconomica del paese e non si modificano alcune leve pubbliche per sostenere lo sviluppo (svalutazioni competitive, aiuti di Stato, spesa pubblica).

Agli inizi del terzo millennio, il quadro che si prospetta è di grande complessità sia per le oggettive difficoltà in cui si muove il sistema economico e sociale del nostro paese, sia per il perdurare di ritardi nell'evoluzione dei comportamenti degli attori, soprattutto pubblici, che devono in tempi brevi fare quel salto di qualità che è, a tutt'oggi, latitante nella maggior parte delle amministrazioni italiane.

Nella riflessione sullo sviluppo locale vanno quindi considerati con attenzione i processi di trasformazione della pubblica amministrazione, in particolare regionale e locale e i ruoli assegnati dalle innovazioni legislative e costituzionali, in accordo con i processi di trasformazione del sistema produttivo (nell'accezione più ampia del termine) per evitare che: *a*) non siano adeguatamente considerate alcune criticità che oggi condizionano – e in alcuni casi anche in modo rilevante – i risultati e l'efficacia degli interventi: ci riferiamo in particolare alla coerenza che deve essere introdotta tra la formulazione delle politiche locali e di investimenti e la visione strategica più generale, al rafforzamento delle connessioni interistituzionali nelle fasi di programmazione, dato che su un ambito territoriale agiscono non solo enti locali, ma anche regione, amministrazioni centrali dello Stato, fondi europei; *b*) le architetture istituzionali, introdotte per rispondere ai cambiamenti che il sistema economico e sociale sta subendo, siano solo aspetti formali, ma entrino

in modo corretto e concreto nella prassi. Ci riferiamo in particolare ai sistemi di controllo interno (controllo strategico e di gestione), a quanto previsto dal testo unico sugli enti locali del 2000 e sue successive modificazioni e integrazioni, che prefigurano processi codificati di pianificazione e programmazione, ai sistemi di rendicontazione sociale necessari per rispondere alla domanda delle collettività locali di informazione, comunicazione, partecipazione, condivisione delle politiche e delle strategie; c) il *management* della pubblica amministrazione, in una fase in cui il vantaggio competitivo si misura anche con la capacità progettuale e gestionale dell'amministrazione, non sia l'anello debole del sistema. La continua crescita che, a partire dagli anni Ottanta, ha fatto registrare il rapporto deficit/ PIL e il costante aumento del rapporto debito/PIL, pone sempre più in evidenza il problema della limitatezza delle risorse in relazione ai fabbisogni, determinando, come conseguenza, un'attenzione crescente alla misurazione dei risultati e all'efficacia delle politiche. In questo contesto le amministrazioni locali devono investire molto sull'organizzazione e sulle risorse umane e trasformarsi da amministrazioni *law-oriented* a strutture *performance-oriented*. Devono implementare modelli organizzativi in grado di interagire a tutti i livelli con le altre istituzioni pubbliche e con gli *stakeholders* e devono rafforzare le competenze anche e soprattutto sul versante culturale, per rendere il *management* in grado di seguire e interpretare i nuovi modelli organizzativi, là dove la capacità delle PA di porsi come interlocutore affidabile, competente, con una visione di sistema, crea le necessarie premesse per rendere il paese più competitivo e pone le precondizioni per aumentare il grado di apertura e di integrazione internazionale.

Un primo passo verso il cambiamento della PA è riconducibile all'approccio che va sotto il nome di *New Public Management*, interpretato come sintesi dei movimenti di riforma che hanno interessato alcuni sistemi amministrativi a partire dalla fine degli anni Settanta (Monteduro, 2005). Questi movimenti fanno riferimento a diversi approcci che convergono comunque sul principio che nelle PA possano essere importati, anche se in modo parziale, metodi di gestione e strumenti propri del *management* d'impresa e che le amministrazioni e le aziende pubbliche siano poste in concorrenza con quelle private, permettendo al cittadino la possibilità di scegliere tra diversi offerenti (Andrisani, Hakim e Savas, 2002). Il *New Public Management* risponde all'opportunità di fornire la massima autonomia e discrezionalità al *management* pubblico, di spostare l'asse di riflessione dal binomio politici-*manager* a *manager*-utente, d'introdurre tecniche manageriali di derivazione privatistica.

Elementi chiave posti alla base sono la valutazione dei risultati e delle *performances*. Le riforme ispirate al *New Public Management* implicano quindi il superamento della concezione classica di una amministrazione che si disinteressa delle conseguenze e degli effetti prodotti dall'azione amministrativa e si focalizzano al contrario sui risultati «aziendali», considerati sia nella dimensione reale come *output* e *outcome*, sia nella dimensione economico-finanziaria. E, quindi, dovrebbero anche generare, da parte delle PA, una più trasparente informazione al fine di rendere conto del proprio operato e dei risultati alle collettività locali (Borgonovi, 2002). Sulla base del *New Public Management* sono quindi introdotti princi-

pi di snellimento delle burocrazie (*downsizing*) elementi di competizione nei tradizionali monopoli pubblici, l'adozione e lo sviluppo di tecniche e strumenti di gestione evoluti, l'orientamento al servizio e alla soddisfazione dell'utente, logiche di responsabilizzazione per il raggiungimento dei risultati (Hood, 1991).

Nella prassi, numerosi sono i punti di criticità che emergono dall'approccio del *New Public Management*: un'incapacità di superare dichiarazioni di principio; l'adozione acritica di teorie, tecniche e modelli dell'economia aziendale senza introdurre i necessari correttivi per il sistema pubblico; una eccessiva enfasi sull'efficienza della gestione e della produzione di risultati a breve termine; il trascurare che molte funzioni delle PA non sono di servizio, ma di regolazione e tutela dell'interesse generale; un rapporto tra PA e collettività locali assimilato esclusivamente al rapporto tra azienda e cliente. Nonostante questi limiti, il *New Public Management* ha contribuito a diffondere nel sistema pubblico una spinta generalizzata all'innovazione, mettendo in discussione valori e comportamenti tradizionali, sollecitando processi di cambiamento, conferendo spinte sia pure parziali e limitate, al dinamismo di organizzazioni statiche e in cronico ritardo con le dinamiche e le traiettorie dei sistemi economici e sociali (McLaughlin, Osborne e Ferlie, 2002).

L'accelerata riduzione delle risorse pubbliche e la necessità di coinvolgere in termini sia di contenuti sia di spesa gli attori privati ha determinato, potremmo dire in modo quasi naturale, il superamento del *New Public Management* e l'inserimento e rafforzamento, nel modello di rinnovamento della PA, del ruolo delle collettività locali e delle relazioni tra amministrazioni e cittadini che vanno evolvendo da un approccio unidirezionale a un percorso interattivo in termini di partecipazione diretta e di formazione delle scelte collettive. Il passaggio dal *New Public Management* alla *Public Governance* risponde in pieno al paradigma della frammentazione internazionale delle produzioni e alla «terziarizzazione competitiva» delle città, come paradigma per strutturare e rafforzare le relazioni bidirezionali tra amministrazione e collettività, migliorare contenuti, qualità ed efficacia delle politiche pubbliche, valutare ipotesi alternative di intervento basandosi sulle reali esigenze del sistema economico e sociale locale, rendere trasparenti i processi decisionali, garantire un migliore livello di informazione, rispondere alle esigenze di *accountability*.

Il superamento del paradigma *business oriented* del *New Public Management* porta alla rivalutazione della dimensione sistemica dell'attività degli istituti pubblici ed evidenzia come questa non si esaurisca lungo la sola direttrice della razionalità economica (Bekke, Kickert e Kooiman, 1995). L'istituto pubblico assume quindi sempre più il ruolo di centro di un *network* di attori che contribuiscono variamente allo svolgimento della sua attività, mentre il ruolo delle collettività passa da quello di cliente destinatario di servizi a quello di *stakeholder* attivo in grado di contribuire alla definizione della condotta dell'ente pubblico.

Si passa quindi da principi di *management* a logiche di *governance*, definita dalla Commissione Europea nel *Libro Bianco* come «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza». Seguire una logica di *governance* significa in linea generale «tener

conto delle diversità degli interessi per adottare politiche, indirizzi e scelte in grado di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili» (Borroni, 2002) e può essere riferita sia al funzionamento interno dell'amministrazione sia ai rapporti tra diversi enti pubblici, sia ai rapporti con soggetti esterni, imprese e forze sociali (sistema di *governance* globale tramite programmazione concertata e/o negoziata: *ibidem*). Anche se, va sottolineato, ricondurre il termine *governance* a un'unica definizione è sicuramente limitativo e inesatto, dato che numerosi sono gli approcci: dalla *governance* reticolare di Stoker all'interpretazione di Schick – *governing without (national) government* – all'autorganizzazione di Jessop, alla scuola olandese di Kickert e Kooiman, a quella tedesca di Mayntz e Reichard (Cepiku, 2005).

I contenuti distintivi della *Public Governance* sono la centralità delle interazioni con gli attori pubblici e privati presenti in un sistema locale, la forte attenzione da parte della pubblica amministrazione all'ambiente economico e sociale, maggiore impegno per governare sistemi e reti di soggetti e gestire «relazioni di sistema». Lo stesso ruolo dell'operatore pubblico si modifica traslando da una posizione di imprenditore e produttore diretto di servizi a «regolatore dei comportamenti economici di soggetti», attivando modalità innovative di governo e coordinamento dei sistemi socioeconomici, basate sull'interazione tra Stato, mercato e società e sull'affermazione di una diversa relazione tra interventi decisi e gestiti a livello politico-amministrativo e forme di autorganizzazione a livello sociale.

La *Public Governance* è quindi interpretabile come un modo nuovo di gestione del sistema pubblico basato sulla partecipazione della collettività a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale, internazionale). Un modello di *Public Governance* si caratterizza così per l'uso di strumenti molto spesso informali che «creano le condizioni favorevoli all'accettazione di strumenti e di atti formali», per contenuti che delineano «regole del gioco», per la generazione di incentivi tali da determinare un'adesione convinta agli obiettivi posti dall'amministrazione pubblica, per la creazione di consenso su determinate scelte. Il *management* pubblico assume un ruolo di promotore del consenso e di gestore delle relazioni delle forme di autorganizzazione della società civile. In questo quadro, assumono rilievo sia la *governance* «verticale» (*multilevel governance*) ossia le relazioni tra i diversi livelli di governo che insistono su una stessa area, sia la *governance* «orizzontale» rivolta agli attori non pubblici in cui assumono rilievo gli *stakeholders*, le modalità con cui questi ultimi sono individuati e selezionati per il coinvolgimento nei processi decisionali (Barnes e altri, 2003), la definizione delle forme di coinvolgimento per garantire i risultati attesi (Koniskiy e Beirle, 2001) anche in relazione al loro grado di rilevanza (Savage e altri, 1991).

Public Governance e sviluppo locale. – Alla luce di quanto osservato, emergono alcune considerazioni di fondo. In primo luogo, sarebbe un errore considerare lo sviluppo locale come una semplice evoluzione dello sviluppo endogeno, circoscrivendolo ai sistemi produttivi locali e ai distretti industriali, dato che in realtà non si tratta di modificare le basi teoriche per la costruzione di politiche di svilup-

po locale, quanto piuttosto di introdurre metodi e procedure nella formazione delle decisioni collettive e delle scelte. Non è solo questione quindi di scala territoriale e di coinvolgimento più forte degli attori pubblici locali – in questa direzione il Titolo V della Costituzione ha inciso in modo rilevante nell'assegnare proprio alle amministrazioni locali ruolo e poteri decisamente più forti – dato che un approccio centralizzato delle decisioni può essere effettuato anche da un ente locale.

Il tratto più marcato del complesso di leggi che hanno interessato l'amministrazione locale, a partire dagli anni Novanta, è proprio la progressiva rinuncia, da parte del governo centrale, a un controllo stretto e diffuso sulle amministrazioni periferiche, con l'obiettivo di favorire il rafforzamento del rapporto tra comunità territoriali ed enti chiamati ad amministrarle. Anche se, va detto, il trasferimento dei compiti dal centro verso la periferia non è dovuto, nella maggior parte dei casi, a una migliore capacità delle amministrazioni locali rispetto a quella centrale di gestire in modo economico le risorse pubbliche, quanto piuttosto al riconoscimento dell'autonomia come preconditione perché gli organismi economici possano operare come aziende. Questo trasferimento di competenze è la risultante di una serie di fattori che hanno agito e agiscono da spinta al cambiamento nelle pubbliche amministrazioni: *a)* sollecitazioni delle collettività locali combinate con l'esigenza di produrre risultati tangibili in tempi definiti; *b)* richiesta di migliore qualità dei servizi; *c)* meccanismi di concorrenza sul mercato e sistemi di qualificazione e comparazione delle *performances* realizzate; *d)* contesto ambientale fortemente dinamico; *e)* caratteristiche della domanda rivolta alla pubblica amministrazione dal sistema economico locale, per il quale simmetria di informazione, velocità di decisione, certezza delle azioni rappresentano alcuni dei fattori necessari per supportare e migliorare la propria competitività sui mercati non solo nazionali, ma anche e soprattutto internazionali (Valotti, 2005).

La «concentrazione selettiva» degli investimenti, la combinazione tra de-territorializzazione e ri-territorializzazione selettiva connaturata alla globalizzazione economica (Harvey, 1989), la forte intersezione tra servizi che possono essere contemporaneamente erogatori e fruitori, i confini sempre più labili tra struttura della domanda e dell'offerta, gli effetti di causazione circolare e cumulativa, di derivazione myrdaliana, che si generano tra domanda e offerta di servizi alle imprese: tutti questi fattori modificano gli equilibri dei sistemi economico sociali territoriali.

Il dibattito sullo sviluppo locale fa quindi da sfondo a una problematica ampia, articolata e complessa che investe, da un lato, il progressivo ripensamento degli strumenti e delle forme di intervento del soggetto pubblico nelle politiche urbane e territoriali e, dall'altro, la crisi di legittimità e di efficacia che ha investito i livelli centrali di decisione, favorendo la decentralizzazione delle competenze e dei poteri statali e il progressivo spostamento del baricentro decisionale verso livelli istituzionali inferiori.

Nell'ambito dello sviluppo locale, sono state introdotte, implementate, sviluppate significative esperienze che hanno, come comun denominatore, nuove forme e modelli di governo del territorio, nuovi *networks* fra attori, più efficaci forme di cooperazione. La *partnership* istituzionale è la caratteristica essenziale della programmazione negoziata, attraverso gli strumenti del patto territoriale e del contrat-

to di programma (Barca, 2001; Barca e Pellegrini, 2000; Ministero del Tesoro, 1998); strumenti, questi, che promuovono i sistemi locali di sviluppo superando il tradizionale modello di aiuti alle singole imprese – basato su trasferimenti di risorse monetarie – e sovrapponendo ulteriori leve di intervento, attraverso «la cooperazione tra imprese, Enti Locali, parti sociali e sistema finanziario, al fine di attuare investimenti in attività imprenditoriali e in centri di servizio fra loro integrati; stabilire, nelle aree in grave crisi industriale e occupazionale, condizioni più favorevoli alla crescita economica nelle relazioni contrattuali (nel lavoro, nel credito, per i servizi amministrativi e di sicurezza» (Ministero del Tesoro, 1998).

Nella programmazione negoziata, il patto territoriale costituisce un modello di sicuro interesse, anche se non sempre di successo, nel quadro delle politiche pubbliche intenzionali che hanno come *outcome* la trasformazione dei contesti istituzionali attraverso l'introduzione di forme di cooperazione tra attori pubblici e privati. L'ambizione dello strumento «patto» è rendere queste forme di cooperazione come prassi consolidata e permanente, da raggiungere attraverso processi di accumulazione di nuove competenze regolative e relazionali che devono essere diffuse, trasferite, implementate anche in altri contesti locali. Il patto territoriale, nelle aspettative del legislatore, dovrebbe garantire, da un lato, la diffusione di modelli di sviluppo locale che si rapportano tra loro secondo logiche non solo competitive ma anche cooperative e, dall'altro, la diffusione e l'adozione da parte di altri «contesti», sempre che sia verificato il grado di appropriabilità (Oakey, Nash e Thwaites, 1980; Brown, 1981), dato che diffusione e adozione sono due concetti dinamici che dipendono anche dalla loro profittabilità relativa che è, per definizione, variabile e che determina uno spostamento verso l'alto del potenziale applicativo (Metcalfe, 1982). Un diverso tasso di adozione di innovazione nel tempo può essere non solo il risultato del suo *diffusion environment* determinato da processi cumulativi d'informazione, ma anche di un'evoluzione istituzionale differenziata, dovuta alla capacità di adottare, da parte dell'amministrazione pubblica, modelli di *Public Governance*. Il maggiore o minore successo di un patto risiede quindi nella capacità di coniugare definizione, progettazione, realizzazione di programmi integrati di sviluppo, incentrati sull'individuazione di priorità e sulla valorizzazione del sistema produttivo locale secondo i principi dei modelli di sviluppo eso-endogeno (Lefebvre, 1999) con il rafforzamento delle relazioni orizzontali fra le istituzioni locali, la diffusione di forme partecipative, l'affermazione di modelli di comportamento di tipo cooperativo.

Altra esperienza di sicuro spessore nell'ambito dello sviluppo locale – anche se diversa per modalità di costruzione, finanziamento, ambito di applicazione, soggetti coinvolti – sono i «progetti integrati territoriali» (PIT) che costituiscono uno degli strumenti di attuazione dei «programmi operativi regionali» (POR) nel ciclo di programmazione 2000-2006. Sia i patti territoriali sia i PIT hanno la stessa *ratio*, dato che entrambi fanno leva sul miglioramento della *governance* delle istituzioni pubbliche locali, sulla sperimentazione di nuove architetture di relazione e di cooperazione, sulla capacità delle forze economiche e sociali di interagire per intervenire sul contesto locale, sulla costruzione dello sviluppo come un processo dinamico e condiviso.

Questa diffusa sperimentazione di nuove forme di regolazione dei processi di sviluppo a scala locale, strutturati sul ruolo proattivo dei soggetti istituzionali locali e caratterizzati da prassi di governo molto differenziate rispetto al passato, coinvolge anche le amministrazioni di città medie e grandi attraverso la pratica dei piani strategici. L'adesione peraltro volontaria di molte amministrazioni locali alla pratica del piano strategico – che affida il suo successo alla capacità dell'amministrazione locale di promuovere e implementare sistemi partenariali e reti di alleanze convergenti su obiettivi strategici condivisi – è dettata dalle profonde trasformazioni che negli ultimi decenni hanno subito le città interessate da vistosi cambiamenti del sistema economico, con una intensificazione della già citata «concentrazione selettiva» degli investimenti e delle attività a prevalente contenuto immateriale. La transizione dell'economia urbana da città industriale a post-industriale è ormai nel terzo stadio che si può definire della «terziarizzazione competitiva» che sollecita politiche attive finalizzate a individuare «traiettorie competitive» (dopo quelle naturali alla Nelson e Winter e quelle tecnologiche) in grado di attrarre investimenti e generare riposizionamenti competitivi. Dato che la competitività di una città è espressa in termini relativi rispetto ad altri *competitors*, l'amministrazione deve intervenire su una miscela di fattori in relazione ai punti di forza e di debolezza, mettendo in relazione variabili di tipo strutturale che costituiscono il sistema urbano con variabili dinamiche che individuano le tendenze e le prestazioni per attivare processi di cambiamento e di innovazione come fattore dinamico della generazione e della riproduzione dei vantaggi competitivi. Di fatto, si tratta d'individuare, d'intesa con i principali attori economici, le *dynamic capabilities*, ossia le capacità di un territorio di attivare processi orientati a valorizzare le risorse esistenti e a implementare nuove strategie di sviluppo, identificando i *core competences* urbani.

Il piano strategico rappresenta – almeno in parte – lo strumento per rispondere ai processi di sempre maggiore competizione tra le città e di ridisegno del perimetro entro cui si muove l'intervento pubblico. Le esperienze di pianificazione strategica hanno in alcuni casi migliorato l'efficacia delle politiche urbane, a fronte di scenari di cambiamento che necessitano continue rivalutazioni, innescando soprattutto un nuovo processo di *governance* che ha messo in rete attori e politiche, interessi e obiettivi per individuare una visione condivisa di lungo periodo del futuro della città.

Le migliori pratiche, scaturite dall'esperienza avviata sul finire degli anni Ottanta da alcune città europee e da quella più recente di alcune città italiane, portano a identificare nelle nuove generazioni del piano strategico lo strumento all'interno del quale le collettività locali definiscono, progettano e attuano una visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo, individuando politiche, priorità, investimenti. Nell'ambito di tali approcci di *urban local governance*, i processi di pianificazione strategica partecipata rappresentano casi significativi di riconfigurazione dei ruoli e delle modalità di azione degli enti locali, in linea con i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza promossi dalla Commissione Europea nel *Libro Bianco* sulla *governance* europea.

Alcune considerazioni di sintesi. – Le forti innovazioni nella produzione legislativa di questo ultimo quinquennio, se attuate in modo rapido ed efficace, possono rappresentare la base per il rafforzamento della capacità di *governance* che costituisce uno dei principali fattori per attuare il processo di trasformazione degli enti locali e per favorire il passaggio da amministrazioni *law-oriented* a strutture *performance-oriented*.

Il fattore «risorse umane» gioca un ruolo strategico. Le amministrazioni locali devono investire molto sull'organizzazione e sulle risorse umane, devono implementare modelli organizzativi in grado di interagire a tutti i livelli con le altre istituzioni pubbliche e con gli *stakeholders*, devono rafforzare le competenze anche e soprattutto sul versante culturale, per rendere il *management* in grado di seguire e interpretare i nuovi modelli organizzativi, là dove la capacità dell'amministrazione pubblica di porsi come interlocutore affidabile, competente, con una visione di sistema, crea le necessarie premesse per rendere il paese più competitivo e pone le precondizioni per aumentare il grado di apertura e di integrazione internazionale.

È necessario fare in modo che i sistemi di programmazione, pianificazione e controllo non vengano interpretati dal *management* pubblico come adempimenti burocratici, ma piuttosto come il principale sistema di governo dell'amministrazione e di orientamento della gestione amministrativa, e come strumento chiave per consentire a tutti i *managers* di divenire parte attiva nel processo di cambiamento.

Il riassetto della struttura organizzativa negli enti locali – oltre che agli obblighi derivanti dalla legge 289/2002 – deve rispondere al principio fondamentale ribadito sia dal dlgs 165/2001 sia dal dlgs 267/2000 sulla autonomia organizzativa, ossia la possibilità di determinare la propria struttura sulla base delle esigenze delle specifiche caratteristiche di ciascun ente. L'ente, in altri termini, dovrebbe definire la propria organizzazione come una struttura flessibile in grado di adeguarsi al variare dei compiti e dei programmi, sulla base dei risultati che si propone di conseguire, definendo le competenze necessarie. Ma è anche vero che il quadro delle competenze può essere correttamente delineato solo quando, attraverso la programmazione e la pianificazione, sono stati individuati obiettivi strategici e operativi. E se la dotazione organica è carente soprattutto sul versante dei profili professionali e della capacità manageriale, è difficile immaginare come e in che modo possano essere definiti obiettivi e *outputs* con sufficienti livelli di approfondimento e con appropriate metodologie che rappresentino l'*input* per la definizione delle dotazioni organiche.

Un fatto è certo: se non si adeguano le professionalità attraverso una formazione mirata, se non si inseriscono forze fresche caratterizzate da profili professionali di qualità in grado di coprire nuovi e più ampi campi di specializzazione, se non si misurano in modo serio e robusto le *performances* del sistema e quindi anche quelle individuali, se non si introducono sistemi premianti corretti strettamente collegati al raggiungimento dei risultati, se non si modificano le regole che governano i rapporti tra il personale, se non si cambia la visione secondo cui l'occupazione nel pubblico impiego è solo un approdo sicuro, ma non qualificante, è evi-

dente che la riforma difficilmente avrà successo e la pubblica amministrazione locale non sarà in grado di rispondere alle sfide del terzo millennio che il sistema economico e i cittadini richiedono né di adottare il paradigma della *Public Governance*, necessario per implementare in modo corretto ed efficace politiche di sviluppo locale. Perché ciò si realizzi, è necessario che il *management* pubblico non tratti le innovazioni normative come sovrastrutture formali e come adempimenti burocratici, ma le interpreti come strumenti necessari e indispensabili per rendere le PA locali e le risorse umane che ci lavorano all'altezza dei tempi e dei nuovi compiti e responsabilità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMIN A. e N. THRIFT, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- ANDRISANI P.J., S. HAKIM ed E.S. SAVAS, *The New Public Management. Lesson from Innovating Governors and Majors*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- ARNDT S.W. e H. KIERZKOWSKY (a cura di), *Fragmentation. New Production Patterns in the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- BARCA F., *Nuove tendenze del Mezzogiorno d'Italia e la svolta nella politica di sviluppo*, in T. PADOA-SCHIOPPA e S.R. GRAUBARD (a cura di), *Il caso italiano 2. Dove sta andando il nostro paese?*, Milano, Garzanti, 2001, pp. 322-381.
- BARCA F. e G. PELLEGRINI, *Politiche per la competitività territoriale in Europa: note sul Programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia*, intervento presentato al primo workshop dell'University Bologna Centre di Buenos Aires, *Real Effects on Regional Integration in the European Union and Mercosur: Inter-Continental Views on Intra-Continental Experiences* (Buenos Aires, 26-27 aprile 2000), 2000.
- BARNES M. e altri, *Constituting the Public in Public Participation*, in «Public Administration», Londra, 2003, 81, pp. 379-399.
- BECATTINI G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- BEKKE H.J.G.M., W.J.M. KICKERT e J. KOOIMAN, *Public Management and Governance*, in W.J.M. KICKERT e F.A. VAN VUGHT, *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*, Londra, Prentice Hall, 1995, pp. 198-216.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, EGEE, 2002 (III edizione).
- BROWN L.A., *Innovation Diffusion. A New Perspective*, Londra, Methuen, 1981.
- BRUSCO S., *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1989.
- BRUSCO S., *Sistemi globali e sistemi locali*, in «Economia e Politica Industriale», Milano, 1994, 94, pp. 63-76.
- CAMAGNI R., *Il concetto di milieu innovateur e la sua rilevanza per le politiche pubbliche di sviluppo regionale in Europa*, in G. GAROFOLI e R. MAZZONI (a cura di), *Sistemi produttivi locali: struttura e trasformazione*, Milano, F. Angeli, 1994, pp. 27-58.

- CASTELLS M., *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore-EGEA, 2002.
- CEPIKU D., *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?*, in «Azienda Pubblica», Milano, 2005, 1, pp. 84-110.
- CICIOTTI E., *Sviluppo locale e nuovi approcci alle politiche regionali*, in *Mercato, Stato e giustizia sociale: temi e riflessioni di politica economica. Scritti in onore di Giancarlo Mazzocchi*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 72-95.
- CROUCH C. e altri (a cura di), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- DEMATTEIS G., *Progetto implicito: il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, F. Angeli, 1995.
- DEMATTEIS G. e F. GOVERNA, *Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT*, in G. DEMATTEIS e F. GOVERNA (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, F. Angeli, 2005, pp. 15-38.
- DI BERNARDO B. ed E. RULLANI, *Il management e le macchine. Teoria evolutiva dell'impresa*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- FEENSTRA R.C., *Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy*, in «Journal of Economic Perspectives», Broadway, 1998, 4, pp. 31-50.
- FREEMAN C., *Economics of Industrial Innovation*, Londra e Cambridge (Mass.), Frances Printer e MIT Press, 1982.
- FREEMAN C. e L.L.G. SOETE, *Technical Change and Full Employment*, Oxford, Blackwell, 1987.
- GAROFOLI G., *Impresa e territorio: introduzione*, in G. GAROFOLI (a cura di), *Impresa e territorio*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- GAROFOLI G., *Strategie di sviluppo e politiche per l'innovazione nei distretti industriali*, in B. QUINTIERI (a cura di), *I distretti industriali dal locale al globale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 77-114.
- GEREFFI G., *The Global Economy: Organization, Governance and Development*, in N.J. SMELSER e R. SWEDBERG (a cura di), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press e Russel Sage Foundation, 2005, pp. 160-182.
- GERSCHENKRON A., *La continuità storica*, Torino, Einaudi, 1976.
- GILLY J.P. e B. PECQUEUR, *La dimension locale de la régulation*, in R. BOYER e Y. SAILLARD (a cura di), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Parigi, La Découverte, 1995, pp. 304-312.
- GILLY J.P. e A. TORRE, *Dinamica di prossimità e reti*, in «L'Industria», Bologna, 1998, 3, pp. 433-462.
- HARVEY D., *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1989.
- HOOD C., *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», Londra, 1991, 1, pp. 3-19.
- JESSOP B., *The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development*, in «International Social Science Journal», Parigi, 1998, 155, pp. 29-45.
- KIRAT T., *Innovation technologique et apprentissage institutionnel: institutions et proximité dans la dynamique des systèmes d'innovation territorialisés*, in «Revue d'Economie Régionale et Urbaine», Parigi, 1993, 3, pp. 547-563.

- KICKERT W.J.M., *Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in Netherlands*, in «Public Administration», Oxford, 2003, 1, pp. 119-140.
- KONISKIY D. e T.C. BEIRLE, *Innovation in Public Participation and Environmental Decision-making: Examples from the Great Lakes Region*, in «Society and Natural Resources», Londra, 2001, 14, pp. 815-826.
- KOOIMAN J., *Governing as Governance*, Londra, Sage Publications, 2003.
- LANDINI P. e G. MASSIMI, *Introduzione all'edizione italiana*, in D. UNWIN, *Analisi spaziale. Un'introduzione geocartografica*, Milano, F. Angeli, 1986, pp. 13-46.
- LECOQ B. e D. MAILLAT, *Dynamique régionale en Méditerranée: problématique de milieu*, in «Revue d'Economie Régionale et Urbaine», Parigi, 1990, 4, pp. 543-558.
- LEFEBVRE C., *Sviluppo regionale e reti di città*, Milano, F. Angeli, 1999.
- LEWIS W.A., *The Theory of Economic Growth*, Londra, Allen e Unwin, 1955.
- LUCAS R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, in «Journal of Monetary Economics», Boston, 1988, 22, pp. 3-42.
- McLAUGHLIN K., S. OSBORNE ed E. FERLIE (a cura di), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Londra, Routledge, 2002.
- MAILLAT D., M. QUÉVIT e L. SENN (a cura di), *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, Neuchâtel, GREMI-EDES, 1993.
- MAYNTZ R., *From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies*, Würzburg, Summer Academy on IPP, settembre 2003.
- METCALFE J.S., *On the Diffusion of Innovation and the Evolution of Technology*, Manchester, University of Manchester, 1982.
- MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, premessa di C.A. Ciampi e introduzione di F. Barca, Roma, Donzelli, 1998.
- MONTEDURO F., *La riforma delle amministrazioni pubbliche: verso la Public Governance*, in *Nuovi profili di accountability nelle PA*, Roma, FORMEZ, 2005, pp. 27-41.
- MYINT H., *An Interpretation of Economic Backwardness*, in «Oxford Economic Papers», Oxford, 1954, 2.
- NAISBITT J., *Il paradosso globale*, Milano, F. Angeli, 1996.
- OAKLEY R.P., P.A. NASH e A.T. THWAITES, *The Regional Distribution of Innovative Manufacturing Establishments in Britain*, in «Regional Studies», Cambridge, 1980, 14, pp. 235-253.
- PIORE M.J. e C.F. SABEL, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.
- PORTER M.E., *Clusters and the New Economics of Competition*, in «Harvard Business Review», Harvard, 1998, 76, pp. 77-90.
- REICHARD C., *New Approach to Public Management*, in K. KONIG e H. SIEDENTOPF, *Public Administration in Germany*, Baden-Baden, Nomos, 2001, pp. 1-15.
- ROMER P.M., *Endogenous Technological Change*, in «Journal of Political Economy», Chicago, 1990, 98, pp. 71-78.
- ROSTOW W.W., *The Process of Economic Growth*, New York, Norton, 1952.
- RUGMAN A.M. e A. VERBEKE, *Multinational Enterprises and Clusters: An Organising Framework*, in «Management International Review», Londra, 2003, 43, pp. 151-169.

- RULLANI E., *Internazionalizzazione e nuovi sistemi di governance nei sistemi produttivi locali*, in G. CORÒ ed E. RULLANI (a cura di), *Percorsi locali di internazionalizzazione. Competenze e auto-organizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, F. Angeli, 1998, pp. 19-55.
- SAKAKIBARA M. e M.E. PORTER, *Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry*, in «The Review of Economics and Statistics», Boston, 2001, 83, pp. 310-322.
- SALAI S. e M. STORPER, *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Parigi, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993.
- SAVAGE G.T. e altri, *Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders*, in «Academy of Management Executive», Oxford, 1991, 5, pp. 61-75.
- SCHICK A., *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, in «OECD Journal on Budgeting», Parigi, 2003, 2, pp. 1-27.
- SCHWAB B. e D. KUBLER, *Metropolitan Governance and the Democratic Deficit. Theoretical Issue and Empirical Findings*, contributo presentato alla *Conference Area-based Initiatives in Contemporary Urban Policy* (Copenhagen, 17-19 maggio 2001), Danish Building and European Urban Research Association, 2001.
- SCITOVSKY T., *Two Concepts of External Economies*, in A.N. AGARWALA e S.P. SINGH (a cura di), *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Milano, Etas Libri, 1966, pp. 143-151.
- STOKER G., *Governance as Theory: Five Propositions*, in «International Social Science Journal», UNESCO, 1998, 1, pp. 17-28.
- STORPER M. e B. HARRISON, *Flexibility, Hierarchy and Regional Development in Europe*, in W. STOHR (a cura di), *Global Challenge and Local Response*, Londra, Mansell, 1991.
- TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- TRIGILIA C., *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- VALOTTI G., *Management pubblico: temi per il cambiamento*, Milano, EGEA, 2005.
- VELTZ P., *Economia e territori: dal mondiale al locale*, in P. PERULLI (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, pp. 128-151.
- WILKINSON F., *Productive Systems*, in «Cambridge Journal of Economics», Cambridge, 1983, 7, pp. 413-429.
- ZYSMAN J. e A. SCHWARTZ, *Enlarging Europe: The Industrial Foundation of a New Political Reality*, Berkeley, University of California Press, 1998.

COMPETITIVENESS, LOCAL DEVELOPMENT AND PUBLIC ADMINISTRATION. – The debate on local development is progressively rethinking the role of the policy and instruments the Public Administration should identify and adopt when it approaches the urban and regional development. To manage the constraints the globalization brings with and to take the derived advantages, the leading role cannot be left only to the behaviors and decisions of the private economic operators; the development policy must be the result of a wide partnership where the Local Authorities should act as leading actors. A strategic component in the local development policy derives from the contribution given

by the Public Administration at different institutional levels; the Public Administration should strongly achieves a leading role through the innovation, in the short time, of their role, functions, efficiency, by putting into practice that specific legislation that has been issued in last fifteen years.

Università di Roma «La Sapienza», Scienze della Comunicazione