

# **NATI PER COMBINAZIONE**

**Risorse chiave e meccanismi  
generativi di beni pubblici locali  
nella montagna dell'Emilia-Romagna**

## **SINTESI DELLA RICERCA VALUTATIVA**



# Quadro di riferimento





# Perché il PVU testa nuovi sentieri di valutazione?

- ✓ Per ri-orientare, rafforzare e migliorare le modalità attuative della Politica Regionale Unitaria
- ✓ Per andare oltre la valutazione del singolo programma al fine di studiare, analizzare e comprendere se e come gli effetti della Politica Regionale Unitaria consentono di ottenere risultati migliorativi rispetto alla semplice sommatoria delle diverse politiche
- ✓ Per valutare problemi, questioni complesse o criticità emergenti
- ✓ Per valutare gli effetti della politica su ambiti territoriali privilegiati dalla strategia regionale, nei quali la politica intende generare rilevanti effetti di discontinuità



# La valutazione trasversale ex post

- ✓ Il Piano di Valutazione Unitario prevede una prima attività di **valutazione ex post sui progetti sviluppati nelle aree ex obiettivo 2 nel 2000-2006. Risultati ottenuti, criticità e spazi di miglioramento.**
- ✓ È una valutazione interna coordinata dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici della Regione con il supporto di Ervet



# Le domande della Regione

- ✓ Che risultati ha prodotto l'ingente concentrazione nell'area appenninica di attività e risorse nel periodo 2000-2006 finanziate con **fondi ordinari e straordinari** (Fondi strutturali, Iniziative Comunitarie, legge regionale per la montagna 2/2004, Programmi speciali d'area LR 30/96 ecc.)?
- ✓ Quale è il possibile effetto di spiazzamento derivante dal **superamento della zonizzazione** Obiettivo 2 del periodo 2000-2006 e l'introduzione di nuovi criteri di selezione nel POR FESR 2007/2013?
- ✓ Quali effetti ha avuto in montagna la **programmazione negoziata**, metodo che la Regione intende confermare come modalità attuativa del DUP?
- ✓ Cosa comporterà il **riordino amministrativo** delle Comunità Montane, così come disposto dalla Finanziaria 2008, che ha determinato la ridefinizione della legge regionale sulla montagna 2/2004?

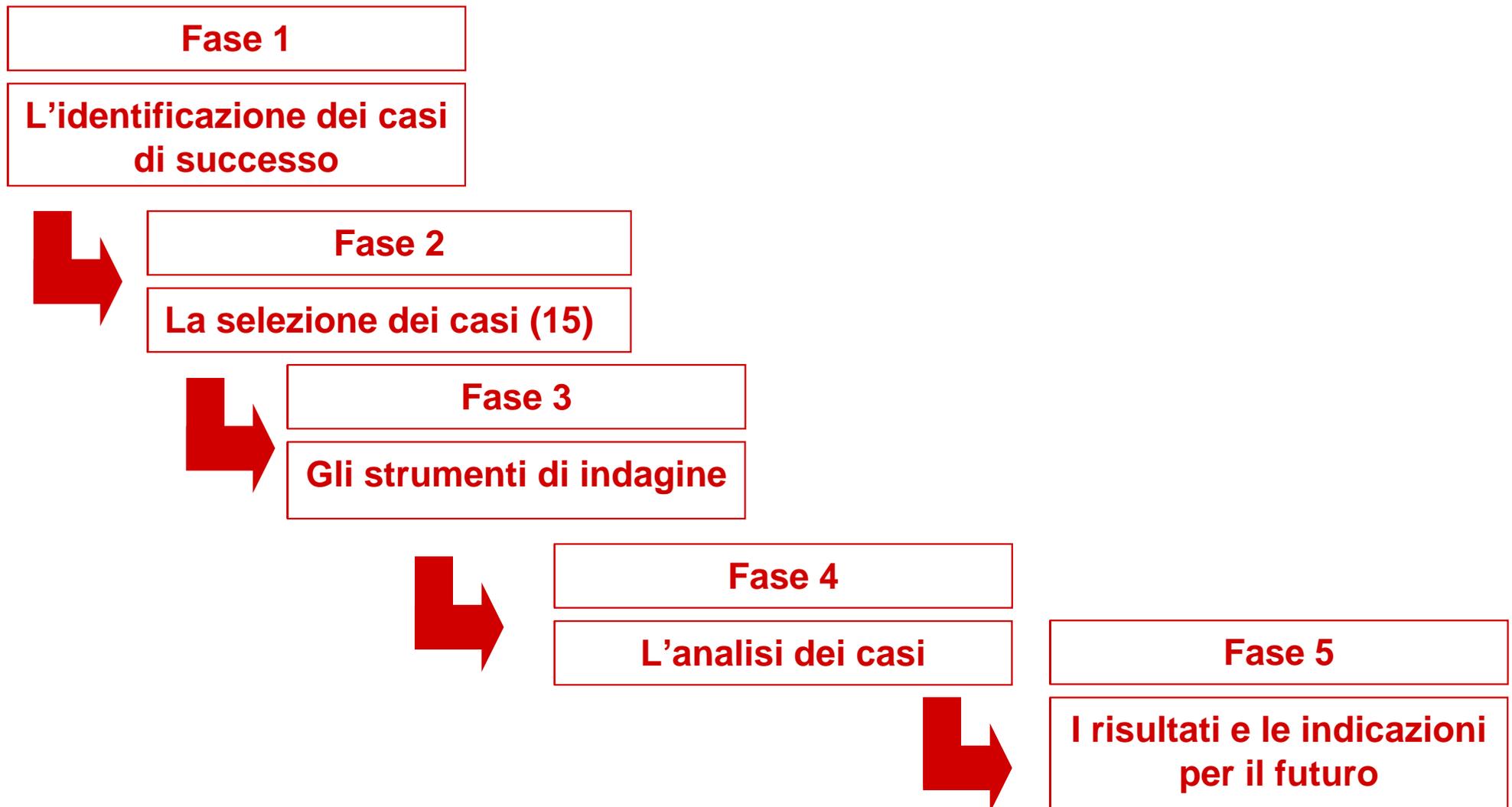


# L'impostazione del lavoro: cosa indagare?

- ✓ Si è deciso di concentrare l'attenzione sul primo quesito
- ✓ Ciò ha determinato la necessità di circoscrivere il campo d'azione all'analisi di **progetti di successo della passata programmazione (ordinaria e straordinaria) nell'area appenninica**, con la finalità di ricavare insegnamenti per il futuro
- ✓ Si è poi delimitato l'oggetto a progetti e azioni che hanno generato un **bene per la collettività** (materiale o immateriale) nell'intento di analizzare e comprendere i **fattori propulsivi** e i **meccanismi** che hanno portato al successo, leggendoli rispetto al contesto che li ha generati



# L'impostazione del lavoro: Le fasi della ricerca





# Identificazione dei casi di successo (Fase 1)

## I primi passi:

- ✓ verifica dei dati di monitoraggio e delle valutazioni in itinere ed ex post disponibili per alcuni programmi
- ✓ interviste ai responsabili di settore della Regione, o figure di snodo e di coordinamento orizzontale tra settori contigui (per esempio, responsabili politiche sociali, politiche per la montagna, politiche sociali e formazione)
- ✓ interviste ai referenti delle diverse aree territoriali (Province, GAL, Agenzie ecc.)

50 casi



# La selezione dei casi (Fase 2)

**Criterio base:** realizzazione di un bene pubblico specifico ovvero progetti/beni di natura pubblica in grado di soddisfare le esigenze specifiche di un territorio, cioè adattati alla particolarità di domanda e di offerta riferite ad un luogo specifico

I criteri aggiuntivi per arrivare al campione finale di indagine:

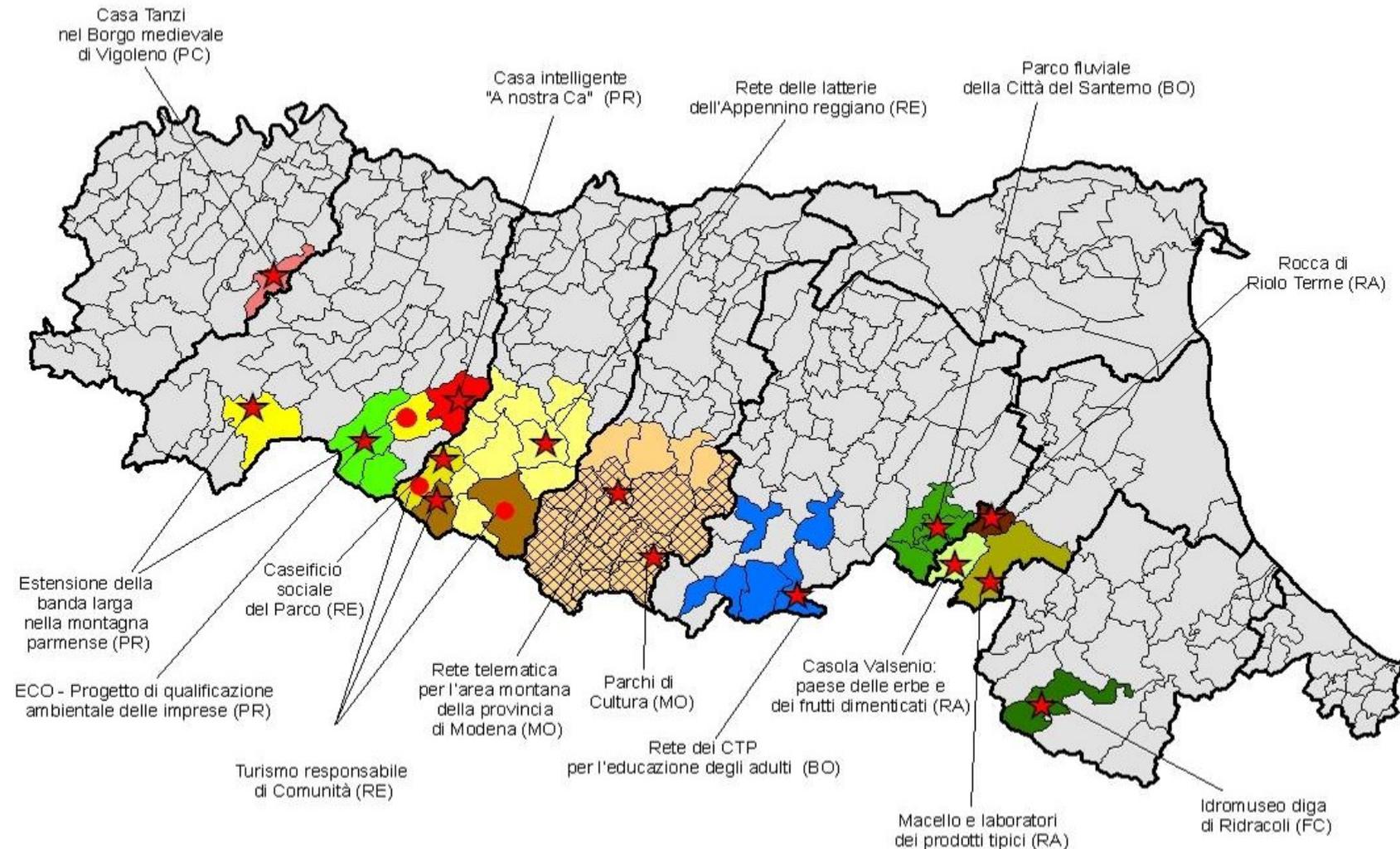
- Distribuzione territoriale
- Mix rappresentativo dei programmi considerati
- Mix dei settori di intervento
- Mix tipologie di progetto e di beneficiari

L'approfondimento sul campo ha determinato un' ulteriore selezione

**15 casi**



# I casi (Fase 2)





# I casi (Fase 2)

PROGETTO	OGGETTO	LUOGO	Programma di finanziamento
<b>Casa Tanzi nel borgo Mediovale di Vigoleno</b>	Ristrutturazione di un immobile destinato a centro per la cultura e laboratorio delle arti dello spettacolo	Vigoleno (PC)	Docup Obiettivo 2
<b>Casa intelligente "A nostra cà"</b>	Sperimentazione di una casa intelligente per anziani	Neviano degli Arduini (PR)	Risorse regionali servizi sociali
<b>Eco</b>	Diffusione di disciplinari ambientali per imprese turistico-commerciali in aree parco	Aree parco (PC e PR)	Leader+
<b>Estensione della banda larga nella montagna parmense</b>	Realizzazione di ponti radio per l'estensione della banda larga in montagna	Borgo Val di Taro e Tizzano val Parma (PR)	Docup Obiettivo 2
<b>Rete delle latterie dell'Appennino reggiano</b>	Riqualificazione e messa in rete delle latterie dell'Appennino reggiano	Comuni montani dell'appennino reggiano	Legge per la montagna
<b>Turismo responsabile di comunità</b>	Sperimentazione del modello di turismo responsabile d comunità	Frazioni di Ramiseto e Collagna (RE)	Leader +
<b>Caseificio sociale del Parco</b>	Realizzazione di nuovo impianto di produzione di Parmigiano	Ramiseto (RE)	PSR 2000-2006
<b>Rete telematica per l'area montana della provincia di Modena</b>	Realizzazione della rete MAN in montagna	Comuni montani provincia di Modena	Docup Obiettivo 2 e risorse provinciali



# I casi (Fase 2)

PROGETTO	OGGETTO	LUOGO	Programma di finanziamento
<b>Parchi di cultura</b>	Realizzazione del Parco del Medioevo e del Parco dei luoghi dell'anima	Comuni montani provincia MO	FSE 2000-2006
<b>Parco fluviale per la città del Santerno</b>	Interventi di recupero, uso e valorizzazione del fiume	Valle del Santerno (BO)	Legge per la montagna e Docup Obiettivo 2
<b>Rete dei CTP per l'educazione degli adulti</b>	Creazione di una rete innovativa di Centri territoriali permanenti, scuole ed enti di formazione professionale	Castiglione dè Pepoli (BO)	FSE 2000-2006
<b>Idromuseo Diga di Ridracoli</b>	Realizzazione di un centro visita e museo-diffuso sul tema dell'acqua	Ridracoli (FC)	Programma speciale d'Area foreste Casentinesi
<b>Rocca di Riolo Terme</b>	Realizzazione, all'interno della Rocca restaurata, di un museo storico, un museo del paesaggio e spazi multimediali	Riolo terme (RA)	Docup Obiettivo 2
<b>Macello e laboratori dei prodotti tipici</b>	Adeguamento delle strutture e dei macchinari per la lavorazione delle carni e dei prodotti tipici della zona	Brisighella (RA)	Risorse proprie e Leader+
<b>Casola Valsenio: Paese delle Erbe e dei Frutti dimenticati</b>	Azioni integrate per la valorizzazione delle erbe officinali e di altre attività culturali ed economiche del territorio	Casola Valsenio (RA)	Fondi vari



# Gli strumenti di indagine (Fase 3)

- ✓ **Scheda anagrafica** (raccolta di materiale documentale del singolo progetto e del programma di riferimento)
- ✓ **Traccia di intervista** (strategia e struttura, rilevanza del progetto, processo di costruzione e attuazione del progetto, ragioni del successo, effetti generativi)
- ✓ **Report intervista** (restituzione dei contenuti delle interviste sul campo)
- ✓ **Scheda di analisi** (descrizione puntuale dei progetti alla luce delle informazioni raccolte)
- ✓ **Griglia di interpretazione** (per tipi di risorse ed incidenza nei progetti)



# L'analisi dei casi (Fase 4)

## Classificazione per tipo di bene collettivo prodotto

- ✓ Bene pubblico specifico per la **competitività**
- ✓ Bene pubblico specifico per la **sostenibilità sociale**
- ✓ Bene pubblico specifico per la **sostenibilità ambientale**

## Finalità

- ✓ **Cogliere economie**
- ✓ **Evitare o contrastare diseconomie**
- ✓ **Favorire evoluzioni**



# L'analisi dei casi (Fase 4)

## Le risorse chiave

Nessun attore è in grado di controllare allo stesso tempo tutte le **risorse necessarie**, distinte fondamentalmente in quattro tipologie: giuridiche (A), conoscitive (K), finanziarie (F), politiche o di consenso (C).

- ✓ Le **risorse giuridiche** si identificano nella potestà amministrativa e in tutte le varie forme in cui essa può estrinsecarsi.
- ✓ Le **risorse conoscitive** consistono nella disponibilità di informazioni e conoscenze.
- ✓ Le **risorse finanziarie** rappresentano un mix di fonti diverse sia di provenienza pubblica che privata.
- ✓ Le **risorse politiche** consistono nella possibilità di dare o togliere consenso al progetto ed ai suoi promotori.



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## I meccanismi ovvero le possibili combinazioni delle risorse:

1. **il consenso è la risorsa propulsiva:** è il consenso che circonda una domanda collettiva, un bisogno o un'istanza sociale, le conferisce forza e capacità di pressione, e muove un processo nel quale si innestano i finanziamenti, le conoscenze, l'azione delle autorità locali;
2. **la conoscenza è la risorsa propulsiva:** è la conoscenza che promuove la costruzione di progetti e costituisce il nucleo di iniziativa attorno al quale vengono successivamente a raccogliersi interessi sociali, fondi, azioni amministrative;
3. **la competenza amministrativa è la risorsa propulsiva:** è la competenza amministrativa che interpreta se stessa in modo lungimirante e assume iniziative che anticipano bisogni e istanze collettive, o provvedono a fallimenti del mercato, creando uno spazio di azione pubblica nel quale tutte le altre risorse vengono a convergere;
4. **l'interazione ricorsiva** di più risorse che crescono e si rafforzano reciprocamente nel tempo, e che sviluppano risposte collettive in modo meno intenzionale e più lento



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## I meccanismi: cosa fa da innesco?

Al cuore di tutti i meccanismi individuati c'è sempre la saldatura di un'azione pubblica con un bisogno, un'opportunità, un'istanza collettiva. Non sempre tuttavia l'azione si genera a partire da una chiara rappresentazione del bisogno.

**Nel 1° meccanismo** - La risorsa politica attiva la generazione del bene collettivo quando un bisogno è riconosciuto rilevante nel contesto locale. Lo sfondo sul quale il riconoscimento si produce, risulta essere spesso una situazione critica o di disagio

**Nel 2° meccanismo** - Quando è la risorsa cognitiva a fare da propellente, si procede verso la generazione di un bene collettivo locale non per risolvere uno stato critico ma per cogliere opportunità. Si concepisce e si progetta una risposta a uno stato di cose, o a una possibile evoluzione, che gli interessati non hanno ancora messo a fuoco



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

**Nel 3° meccanismo** - Quelle autorità locali che, facendo leva sulle proprie competenze amministrative, promuovono la realizzazione di un bene collettivo locale che anticipa il pieno emergere di una domanda sociale, agiscono in genere per creare condizioni di contesto potenzialmente rilevanti per un'ampia platea di soggetti e di interessi. Non si rivolgono tanto a specifici gruppi, o a particolari situazioni di disagio, ma investono sul futuro di un'intera collettività

**Nel 4° meccanismo** - Il meccanismo di generazione di tipo ricorsivo si attiva in modo spontaneo o semi-spontaneo in piccole comunità locali nelle quali lo spazio fisico e sociale è intensamente condiviso. La progressiva accumulazione di conoscenza localizzata che muove in avanti il processo trae forza e direzione da un forte radicamento, ed il suo senso (emergente, o osservabile ex post) è quello di accrescere una capacità locale per mezzo di pratiche e iniziative continuamente rinnovate e rilanciate



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## Chi sono i protagonisti e come coltivarli?

La gamma di attori a cui può guardare il policy maker è ampia: Regione, Province, Comuni e Comunità montane, Parchi naturali, Agenzie di sviluppo locale, organizzazioni di interessi, Università, scuole, società di servizi, organismi della società civile, privati etc.

Il ruolo del partenariato economico-sociale si legittima soprattutto nel 1° meccanismo, ma negli altri casi? È possibile immaginare sedi e strumenti diversi dalle forme di partenariato in essere dedicati a intercettare e sviluppare conoscenza o a dare risalto a progetti promossi grazie alle competenze amministrative?



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## Dispositivi istituzionali

### Già sedimentati:

- ✓ Intese, accordi per superare la frammentazione istituzionale
- ✓ Piani per l'allineamento strategico tra pubblico e privato a livello di settore

### Per il futuro:

- ✓ nuovi luoghi e dispositivi per identificare e reperire maggiore e più qualificata conoscenza da parte di chi ne ha bisogno. Le strutture su cui potenzialmente fare leva sono tutte quelle che alimentano e tengono vitali e aperti i circuiti cognitivi: associazioni di interessi, Università e centri di ricerca, istituti di formazione, fiere, convegni, periodici specializzati, ed altre.



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## Dal basso e dall'alto

Un bene collettivo locale può essere costruito, muovendo sia dal basso di una domanda sociale specifica sia dall'alto di una volontà, un disegno o un'intuizione. Va però tenuto presente che top-down non significa disancorato. Per quanto possa essere eccentrica o innovatrice, la visione che dà la spinta iniziale sfrutta (anche) una conoscenza contestuale e la percezione di possibilità concrete. Inoltre, come di norma accade in ogni politica pubblica, tutta la complessa fase di attuazione – che comprende la scelta dei mezzi, l'identificazione delle attività, il coinvolgimento delle competenze, la divisione del lavoro, il governo delle azioni – contribuisce in misura determinante a definire l'intervento reale



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## Come hanno contato i programmi

Ogni programma ha selezionato o privilegiato alcuni tipi di bisogni e situazioni; le volontà (locali e non) hanno selezionato i programmi e l'opportunità di finanziamento.

I programmi risultano avere esercitato un'influenza importante nei processi di generazione basati sulla conoscenza grazie a regole di selezione; azioni ammissibili; azioni di sistema.

Molti dei programmi considerati, per favorire la creazione di beni pubblici significativi, hanno sollecitato le amministrazioni locali a coordinarsi tra loro, ricercare convergenze, adottare piani di investimento condivisi o collegati, prevedendo a questo scopo la sottoscrizione di accordi o altri strumenti di collaborazione.



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## Come ha contato l'Emilia-Romagna

- ✓ ricchezza e articolazione della società emiliano-romagnola per le funzioni e i servizi legati alla ricerca, alla consulenza e alla progettazione
- ✓ peso sociale e grado di organizzazione delle rappresentanze di interessi
- ✓ una pubblica amministrazione “ordinaria” di grande competenza tecnica, responsabilità e capacità di coordinarsi con l'esterno



# I risultati dell'indagine (Fase 5)

## Come ha contato la montagna

### **La montagna è caratterizzata da:**

- ✓ popolazione presidiata da emergenze ambientali e maggiori costi di produzione e residenza
- ✓ minor compattezza di interessi sociali
- ✓ frammentazione delle rappresentanze
- ✓ scarsa disponibilità di conoscenza

Tutto ciò sembrerebbe costituire un ostacolo per lo sviluppo dei meccanismi visti in precedenza. Eppure tali meccanismi sono entrati in azione proprio nell'ambito di progetti realizzati in aree montane. Quindi le strade ci sono:

## **Bisogna scegliere su cosa investire**



# Le indicazioni per il futuro (Fase 5)

## La principale lezione:

Esistono una **pluralità di percorsi di creazione di beni collettivi locali**

La via dell'incentivo al coordinamento e alla cooperazione istituzionale (es: programmazione negoziata) è solo una delle vie possibili.

Accanto ad essa, è possibile praticarne anche altre:

- ✓ la **via della fertilizzazione cognitiva** per aumentare le conoscenze e competenze disponibili
- ✓ quella del rafforzamento dei **canali attraverso i quali i bisogni collettivi vengono rappresentati**
- ✓ quella del **riconoscimento dei luoghi che accumulano competenze** e capacità nei tempi lunghi, in modo ricorsivo e lento
- ✓ quella dell'"arruolamento" dei **servizi pubblici decentrati**, di ogni settore, che si rivelino intelligenti, proattivi, capaci di interpretare e rispondere alla domanda sociale territoriale



# Le indicazioni per il futuro (Fase 5)

Ognuna di queste vie ulteriori può uscire dall'astrattezza e diventare una **pratica concreta di policy**, a condizione di immaginare tecnologie sociali, artefatti, dispositivi ad essa funzionali, in grado di supportarle.



# Diffusione dei risultati...

- ✓ Il lavoro è stato presentato in occasione del Congresso dell'Associazione italiana di valutazione tenutosi il 26 marzo a Cagliari
- ✓ E' in programma una presentazione a Roma il 29 aprile ad un incontro con il Sistema Nazionale di valutazione e la rete dei Nuclei



**ERVET**



**Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata,  
intese. Relazioni europee ed internazionali**

**Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**

**Tel. 051/6395820 – Fax. 051/6395504**