



saggi

siamo in: [Homepage](#) / [archivio](#)

working paper

autori

archivio

N° 2 2008

di [Lorenzo Caselli](#)



Il peso della crisi. Donne, lavoro e famiglia. La ricerca di nuovi stili di vita

recensioni

segnalazioni

eventi

link

saggi

⇒ [Clelia](#) [Mazzoni](#)

Le relazioni impresa-task environment nell'economia della complessità

⇒ [Dario](#) [Velo](#)

Continuità e discontinuità negli studi di marketing

⇒ [Stefania](#) [Romenti](#)

Corporate governance e reputazione: dallo stakeholder relationship management allo stakeholder engagement

⇒ [Teresina](#) [Torre](#)

Verso logiche di total reward

working paper

⇒ [Elena](#) [Zuffada](#)
[Lorna M.](#) [Beretta](#)

Politiche sussidiarie per lo sviluppo sostenibile: considerazioni teoriche ed evidenze empiriche

⇒ [Sara](#) [Cepolina](#)

L'innovazione in Liguria. Verso un sistema innovativo regionale ligure?



scarica il plug-in gratuito
Acrobat Reader

[< indietro](#)



Politiche sussidiarie per lo sviluppo sostenibile: considerazioni teoriche ed evidenze empiriche¹

Elena Zuffada, Lorna M. Beretta²

Sommario: 1. La sussidiarietà come “rivoluzione” - 1.1. Il concetto di sussidiarietà - 1.2. Come si declina il concetto di sussidiarietà - 2. Sussidiarietà e sviluppo - 2.1. I *driver* per l’attivazione di uno sviluppo sostenibile - 2.2. Il ruolo del livello di governo regionale - 2.3. La sussidiarietà come metodo - 3. Alcune evidenze empiriche - 3.1. L’esperienza della Regione Lombardia - 3.1.1. Esperienze e casi - 3.2. L’esperienza della Regione Lambayeque - 3.2.1. Il contesto di riferimento - 3.2.2. Esperienze e casi - 4. Considerazioni di sintesi e spunti per ulteriori approfondimenti - Bibliografia

Abstract

This paper presents some best practices, in which subsidiarity is the basic principle used in order to foster a sustainable development of SMEs. The cases assessed refer to public policies implemented by two Regional Governments, Lombardia (Italy) and Lambayeque (Peru). The comparison underlines the fundamental role played by the two core components of subsidiarity: the centrality of the individual and a participatory approach.

A closing remark points out the significance that subsidiarity holds in SMEs’ sustainable economic development along with the empowerment of each individual engaged in this development in respect to the local and global context.

This paper has been submitted at the 27° *Small and Medium Enterprises Working Group Meeting*, a Ministerial Meeting of APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), hold in Chiclayo (Peru), august 2008.

¹Il paper è stato presentato al 27° *Small and Medium Enterprises Working Group Meeting*, nel quadro di una sessione ministeriale dei lavori dell’APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), tenutasi a Chiclayo (Perù) nell’agosto 2008.

²Il contributo è frutto del lavoro congiunto degli autori. Tuttavia ad Elena Zuffada sono attribuiti i paragrafi 1, 2.1., 2.2., 3.2., 4; a Lorna Beretta i paragrafi 2.3, 3.1.

1. La sussidiarietà come rivoluzione

Osservando le dinamiche reali dei sistemi socio-economici più avanzati si nota negli anni più recenti un processo di riposizionamento dei confini tra Stato e mercato, ossia la ridefinizione del ruolo dello Stato e delle modalità del suo intervento nell'economia.

Il ruolo dello Stato nell'economia si è profondamente modificato nel corso degli anni, passando da un approccio caratterizzato da meccanismi decisionali improntati ad una logica di razionalità assoluta, ad altri definibili di tipo sistemico, in cui il processo decisionale si caratterizza per la presenza di strumenti e modalità di concertazione tra attori socio-economici. Il cambiamento si è avuto anche con riguardo all'intensità e all'estensione della presenza attiva della mano pubblica nel governo dell'economia. Così, in seguito ad evidenti manifestazioni del fallimento del mercato quale meccanismo regolatore nella distribuzione della ricchezza e nell'allocazione delle risorse, l'intervento pubblico si è rafforzato, in special modo nel modello di *welfare state*, contraendosi e riqualficandosi a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta³. La trasformazione più recente ha significato sostanzialmente l'abbandono di settori dell'economia nei quali non si giustifica più la presenza dello Stato imprenditore, che gestisce direttamente attività economiche tramite imprese pubbliche, ed il passaggio ad una funzione di regolazione, ovvero di governo dei comportamenti economici di altri soggetti. Verso tale direzione si sviluppano i processi di privatizzazione e la concomitante istituzione di *Authorities*, indipendenti e regolatrici del mercato, per tutelare gli interessi degli utenti attraverso la creazione di un *habitat* naturale di concorrenza virtuale⁴.

La riduzione dell'intervento pubblico rafforza la prospettiva di un maggior coinvolgimento di soggetti privati nella progettazione, nella realizzazione e nella gestione di opere, strutture e servizi di interesse pubblico e costituisce fattore determinante lo sviluppo di relazioni di cooperazione stabile e di iniziative miste pubblico-privato. Un ulteriore fenomeno attraverso cui si realizza la ridefinizione dei confini fra Stato e sistema economico è costituito dal processo di deregolamentazione dei mercati. Sviluppato nel corso degli anni Ottanta e Novanta, esso si è reso necessario in uno scenario di globalizzazione, in quanto l'assenza di competizione all'interno di alcuni settori di pubblici servizi, quali il trasporto aereo, le telecomunicazioni e i servizi a rete o industriali (*in primis* erogazione di energia, gas, acqua) aveva fortemente ridotto il livello di efficienza conseguito, nonché gli stimoli all'innovazione e al cambiamento.

³L'esigenza che il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche percorra la strada del ridimensionamento delle aree di intervento e di trasformazione delle funzioni esercitate è espressa da Crozier (1987).

⁴Va sottolineato, peraltro, che una trasformazione di tale portata evidenzia anche un deficit di competenze di non poco conto. Se infatti nello Stato imprenditore è importante sviluppare capacità di fare e di gestire, nella pubblica amministrazione che assume funzioni di animazione e regolazione è necessario accrescere competenze in ordine alla programmazione, al controllo, alla definizione degli standard.

Quanto accade nella realtà si trova riflesso nell'evoluzione delle teorie economiche riconducibili sostanzialmente ai tre seguenti principali filoni, che delineano differenti modalità ed intensità di intervento della pubblica amministrazione nel governo dell'economia:

- a) modello liberista (economia di mercato);
- b) modello marxista (economia pianificata);
- c) modello keynesiano (economia statalista).

Il fallimento dei modelli sopra richiamati induce a ricercare una logica radicalmente innovativa su cui fondare i rapporti fra Stato e società, per individuare soluzioni in grado di fronteggiare il crescente livello di complessità che connota le dinamiche dei sistemi socio-economici in un contesto di globalizzazione⁵.

1.1. Il concetto di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà è, prima ancora che un principio organizzativo del potere, un principio antropologico che esprime una concezione globale dell'uomo e della società, in virtù del quale fulcro dell'ordinamento giuridico è la persona umana, intesa sia come individuo che come legame relazionale.

Tale principio trova alcune prime formulazioni, seppur indirettamente, nel pensiero di Aristotele (rapporto tra governo e libertà), di Tommaso d'Aquino e di Johannes Althusius (1557-1638), ma viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo.

Una prima definizione compiuta deriva dalla dottrina sociale della chiesa, della quale costituisce uno dei fondamenti. Di esso si trova un primo abbozzo già nell'enciclica *Rerum Novarum* (1891) di Papa Leone XIII ma la formulazione più esplicita di questo principio è presente nell'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931) di Pio XI: "Com'è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare [...] perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium*) le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle.

È quindi necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità".

La sussidiarietà è quindi una posizione ideale che cerca nel presente il compimento dell'essere umano e nasce dalla fiducia totale nella capacità di

⁵Sul tema si veda Bernareggi (1990).

costruzione della persona. La persona è il centro e il fine supremo della società, che ha come obiettivo il bene comune dei suoi membri. “Una società che, a tutti i livelli, vuole intenzionalmente rimanere al servizio dell’essere umano è quella che si propone come meta prioritaria il bene comune, in quanto bene di tutti gli uomini e di tutto l’uomo”⁶.

L’organizzazione della società e lo Stato esistono per portare aiuto (*subsidiium*) alla persona perché possa realizzarsi in libertà e con responsabilità⁷.

In questo senso il principio di sussidiarietà costituisce un approccio realmente rivoluzionario nella concezione del rapporto fra potere e persona, contro l’idea dello Stato assoluto che non esiste per il cittadino, ma al contrario vede il cittadino come un suddito.

Riconosciuto dal Trattato di Maastricht come elemento cardine del processo di creazione dell’Unione Europea, il principio di sussidiarietà è menzionato nel preambolo e richiamato all’articolo 2: “Gli obiettivi dell’Unione saranno raggiunti secondo le disposizioni del presente Trattato, alle condizioni e secondo i tempi previsti e nel rispetto del principio di sussidiarietà, come definito nell’art. 5 del Trattato costitutivo della Comunità Europea”.

Anche l’ordinamento italiano fa proprio tale principio a fondamento della concezione di Stato, laddove la norma costituzionale (art. 118, quarto comma) recita: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Esso trova altresì l’antecedente logico e il precetto sostanziale nell’art. 4, terzo comma, della legge n. 59 del 1997 (prima “legge Bassanini”), secondo il quale il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri, “il principio di sussidiarietà, ... attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”. Infine il Testo Unico sugli enti locali (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 3, quinto comma) prevede che “i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

1.2. Come si declina il concetto di sussidiarietà

Benché il principio di sussidiarietà scaturisca da una concezione antropologica e non rappresenti un principio tecnico ordinatore, finalizzato a ridisegnare l’architettura del sistema politico istituzionale, esso può rappresentare uno dei

⁶Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace (2004).

⁷Il concetto deriva dal latino *subsidiium ferre*, che significa prestare aiuto, offrire protezione.

riferimenti più saldi per l'azione politica e per la riforma della pubblica amministrazione.

Coloro che operano all'interno della pubblica amministrazione a livello centrale, regionale, locale assumono quotidianamente decisioni che incidono sulla vita delle persone.

Queste decisioni sono la conseguenza di valutazioni, giudizi di valore, priorità che implicano un'idea di bene comune, dietro al quale c'è una concezione della vita, una visione, una cultura in senso ampio.

Il concetto di sussidiarietà si presenta secondo due diverse accezioni o declinazioni: la sussidiarietà verticale e quella orizzontale.

La sussidiarietà verticale decentra il momento decisionale, le competenze e le funzioni delle diverse istituzioni politiche dello Stato dal livello nazionale a quello locale. La sussidiarietà orizzontale riconosce alla persona il diritto e la responsabilità di soddisfare le proprie necessità e quelle della comunità.

Con il termine sussidiarietà verticale si fa riferimento, infatti, al rapporto fra diversi livelli di governo (tra Stato federale e singoli Stati membri e, nell'ambito di ciascun Stato membro, fra organi centrali ed organi locali). All'interno della pubblica amministrazione il principio si sostanzia nel sollecitare un processo di decentramento teso ad avvicinare i livelli istituzionali e decisionali ai cittadini e quindi al momento della formazione del bisogno e della manifestazione della domanda. Il principio di sussidiarietà tende a privilegiare una concezione federalista e decentrata, tale per cui le funzioni di interesse pubblico competono e vengono svolte dalle amministrazioni pubbliche più vicine alla domanda locale.

La sussidiarietà orizzontale, in quanto criterio di delimitazione tra la sfera della società e quella dello Stato, fra la sfera del privato e quella del pubblico, si realizza invece tra gruppi sociali, fra questi e le istituzioni, ovvero fra lo Stato e i corpi intermedi della società.

In tal senso si può sicuramente affermare che il principio di sussidiarietà rappresenta uno snodo culturale fondamentale per ripensare alle modalità di intervento della pubblica amministrazione, con particolare riguardo ad alcuni settori quali le politiche sociali, l'istruzione la cultura e la sanità, e per sviluppare una riflessione circa le modalità con cui il decentramento effettivamente promuove e valorizza l'autonomia e le risorse di tutti i soggetti coinvolti nell'erogazione dei servizi pubblici e nell'attuazione di strategie di sviluppo. Se la sussidiarietà viene assunta come criterio fondante di una partecipazione realmente integrata, essa permette di rispondere con più efficacia ai bisogni delle persone, aumentandone il benessere complessivo e la qualità della vita, attraverso il riconoscimento (o in alcuni casi la restituzione) di un ruolo attivo ai singoli cittadini.

Sebbene collegato alle riflessioni in ordine alla crisi del *Welfare State* e dell'interventismo dello Stato, il principio comporta tuttavia una concezione positiva del ruolo della politica, in quanto la marginalizzazione del ruolo dello Stato nella vita sociale potrebbe costituire impedimento al raggiungimento del bene comune.

2. Sussidiarietà e sviluppo

Lo sviluppo economico di una regione dipende essenzialmente da due elementi, fra loro interrelati: l'offerta, intesa quale vantaggio comparato delle produzioni locali e caratteristiche della struttura competitiva locale e la domanda sia interna, che si rivolge alle produzioni locali, sia esterna, che preferisce le produzioni regionali.

Le teorie dello sviluppo regionale, che cercano di spiegare su quali elementi riposi la capacità di sfruttamento e organizzazione delle risorse locali, tendono a privilegiare ora l'una ora l'altra componente.

L'esperienza e la letteratura insegnano, infatti, che non esiste un solo modello di sviluppo: vi è una pluralità di sentieri e di modelli locali di sviluppo⁸.

L'evoluzione del modello di sviluppo endogeno, che caratterizza gli anni Novanta e Duemila, è dettata dalle trasformazioni in ordine a:

- terziarizzazione dell'economia. Il modello tende ad attribuire al territorio un ruolo sempre meno passivo di luogo delle scelte localizzative imprenditoriali. L'impresa è, infatti, legata al territorio in cui opera perché necessita di un'offerta di servizi efficienti;
- globalizzazione. L'effetto della globalizzazione è l'innalzamento del clima competitivo entro cui le imprese operano; per gestire questa condizione le imprese fanno affidamento su un capitale umano di elevato livello;
- il ruolo che le *Information & Communication Technologies* hanno assunto nelle dinamiche competitive e nello sviluppo della società in genere.

Nel passaggio dal modello esogeno (ossia governato da attori esterni al sistema locale) a quello endogeno (teso a valorizzare le potenzialità di un dato territorio come motore e fattore trainante dello sviluppo stesso) muta anche l'approccio che caratterizza le politiche: *top down* e centralizzate nel primo caso, *bottom up* e fondate su una logica di programmazione negoziata nel secondo.

Nel modello di sviluppo esogeno le decisioni fondamentali sono assunte da operatori esterni all'area: il territorio ha un ruolo passivo ed assume la veste di vaso da riempire⁹. Va osservato peraltro che sviluppo endogeno non significa sviluppo spontaneo, bensì governato da operatori, forze sociali ed istituzionali presenti a livello locale. Tale modello si fonda pertanto sull'esistenza di capacità organizzativa ed imprenditoriale e sull'accumulo di conoscenze che costituiscono il patrimonio del sistema socio-economico insediato in una data area geografica.

In termini di *policy* regionale diviene quindi fondamentale la creazione e il governo di un sistema di rapporti a rete, ovvero di rapporti di cooperazione fra imprese e istituzioni.

⁸I principali modelli che la letteratura ha elaborato nel corso del tempo sono i seguenti: teoria dello sviluppo esogeno, modello neoclassico di sviluppo equilibrato, sviluppo ineguale, sviluppo endogeno, sviluppo endogeno indotto dall'innovazione.

⁹Cfr. Garofoli (1992), p. 52.

Differente è altresì nei due modelli (esogeno ed endogeno) il ruolo assunto dall'impresoria locale e da quella esterna.

Al pari di tutte le altre politiche economiche, quelle di sviluppo locale sono essenzialmente frutto del quadro sociale, politico ed economico ritenuto dominante in una data epoca storica. In Italia, a partire dal dopoguerra e fino agli anni Ottanta, il massiccio intervento dello Stato nell'economia era esteso anche alle politiche di sviluppo regionale con il prevalente ricorso ai seguenti strumenti:

- tassi di interesse agevolati sui prestiti;
- garanzie governative per facilitare la concessione del credito;
- privilegi fiscali per favorire la localizzazione di insediamenti produttivi;
- trasferimenti di capitale;
- miglioramento delle infrastrutture.

Gli indirizzi programmatici per lo sviluppo economico locale si sono pertanto caratterizzati prevalentemente per un approccio di tipo *top down*, improntato ad un governo centralizzato delle iniziative, con il rischio di trascurare le competenze e le potenzialità locali evolute ed accumulate nel tempo.

In risposta ai fallimenti tanto del mercato quanto dello stato assistenziale negli anni più recenti viene proposto il modello della programmazione negoziata, che propone una innovativa e, in un certo senso, inevitabile idea di sviluppo locale, accompagnando il percorso federalista iniziato dalla pubblica amministrazione.

A partire dall'inizio degli anni Novanta la pubblica amministrazione italiana ha vissuto, infatti, una stagione di profondi e radicali cambiamenti ed è stata investita da numerosi stimoli di innovazione; si pensi ad esempio al potenziamento del ruolo delle Regioni, allo smantellamento del sistema di partecipazioni statali, all'introduzione o al rinnovamento di diversi strumenti e logiche gestionali all'interno degli enti locali e delle aziende pubbliche. Coerentemente a tale evoluzione, nell'ambito delle teorie sullo sviluppo territoriale, si è avuto il passaggio da politiche di *welfare* a strategie di *workfare*, che hanno nella dimensione locale il loro punto di riferimento¹⁰.

La programmazione negoziata si sostanzia nella regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e soggetti privati per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo; essa si fonda su momenti di progettazione dal basso fortemente integrati con i bisogni specifici locali e gli interessi e le risorse peculiari dei soggetti presenti sul territorio.

La programmazione negoziata rappresenta pertanto una logica di governo del territorio basata su un processo di definizione e di attuazione delle politiche territoriali che prevede la compartecipazione delle aziende pubbliche e delle aziende private (*profit* e *non profit*) e più in generale dei soggetti pubblici e privati attivi in una data area geografica. In particolare si prevede la partecipazione e il coinvolgimento dei seguenti attori: enti locali territoriali (regioni, province, comuni

¹⁰Con il termine *workfare* si fa riferimento a politiche sociali e di sviluppo che presuppongono la partecipazione attiva dei soggetti destinatari dei benefici generati dalle politiche stesse.

e comunità montane), associazioni di categoria (rappresentanze dell'industria, artigianato, agricoltura, commercio e cooperazione *for profit*), rappresentanze del terzo settore (*non profit*), camere di commercio, istituti di credito, associazioni o comitati di cittadini, istituti di formazione e università, agenzie per l'impiego, ordini professionali.

La programmazione negoziata utilizza dal punto di vista metodologico la concertazione, che presuppone la diretta partecipazione ai processi decisionali degli attori coinvolti ed è a sua volta preceduta e stimolata da un'aggregazione di consenso su determinati obiettivi e valori¹¹. Elemento fondamentale di questo nuovo modello di programmazione è, infatti, la negoziazione interistituzionale, che contribuisce, non certo marginalmente, alla realizzazione di reti di rapporti, nonché alla creazione e all'aumento del valore del territorio¹².

La programmazione negoziata rappresenta una grande rivoluzione amministrativa perché affianca e sostituisce gli atti di decisione unilaterale con le forme del negoziato e dell'accordo, ovvero con procedure di natura consensuale; essa costituisce quindi una forma evoluta di cooperazione ed integrazione fra poteri pubblici e forze produttive, tuttavia non scevra di aspetti problematici e limiti intrinseci. La concertazione è una metodologia che risente del rischio di non riuscire a selezionare e ordinare in gerarchia obiettivi importanti e progetti innovativi; come ogni modello fondato sull'approccio *bottom up* i collegamenti fra le condizioni locali e le macro-tendenze strutturali possono essere sottostimati, con il pericolo di creare interventi disorganici.

In questo contesto l'applicazione del principio di sussidiarietà nella formulazione delle politiche pubbliche può costituire un importante fattore competitivo per lo sviluppo locale, in quanto consente di valorizzare tutte le risorse, le energie e le competenze stratificate *in loco*, garantendo più elevati livelli di efficienza nel funzionamento dei servizi ma anche un potenziale di capacità relazionali, di trame di rapporti e reti di alleanze che rendono maggiormente attrattivo un determinato territorio.

Improntare le politiche per lo sviluppo al principio di sussidiarietà implica rifiutare ogni tipo di assistenzialismo, promuovere l'autonomia e la responsabilità dei soggetti, la loro capacità di autogoverno e di autosviluppo¹³.

La sussidiarietà non è il principio del solo lasciar fare, bensì quello di aiutare a fare. Questo risultato è perseguito non solo attraverso un processo di decentramento delle funzioni statali dal centro alla periferia (sussidiarietà verticale), ma anche tramite la promozione dell'autonomia dei diversi attori sociali dello stesso livello (sussidiarietà orizzontale). In tal modo, nella prospettiva del

¹¹Il modello richiama quello della razionalità comportamentale di tipo incrementale teorizzata in particolare da Lindblom, il quale suggerisce di leggere qualsiasi processo decisionale come un costrutto derivante da una continua interazione e un reciproco aggiustamento tra attori che agiscono in modo concertato, ognuno perseguendo i propri obiettivi. Cfr. Lindblom (1959).

¹²Il sistema di creazione del valore è un sistema all'interno del quale diversi attori economici, fornitori, partner, alleati, clienti lavorano insieme per co-produrre valore: cfr. Normann, Ramirez (1994).

¹³Sulla differenza fra assistenzialismo e sussidiarietà si veda il paragrafo 2.2.

pluralismo societario, la sussidiarietà promuove il coinvolgimento di attori privati, attraverso l'assunzione di un atteggiamento di dialogo costruttivo, di confronto aperto, di apprendimento reciproco e di definizione consensuale degli obiettivi di fondo, finalizzati al perseguimento dell'interesse generale e del bene comune.

2.1. I driver per l'attivazione di uno sviluppo sostenibile

Promuovere lo sviluppo locale significa in primo luogo agire per il rafforzamento nel ritmo di creazione di nuove imprese ed il miglioramento del livello di competitività di quelle esistenti.

Particolare attenzione va accordata alle PMI in quanto esse costituiscono le realtà produttive di norma più radicate e legate al territorio, in grado di attivare un'imprenditorialità diffusa e di esercitare un ruolo fondamentale per lo sviluppo dell'occupazione e per la crescita economica, nonché per il raggiungimento di un più diffuso ed equo grado di benessere.

È ormai opinione condivisa che la competitività delle imprese discende non solo dalle capacità strategiche e gestionali delle singole ma dalla possibilità di beneficiare di una serie di variabili ambientali e di contesto, che sono in larga misura determinate dalle politiche pubbliche.

Il contesto territoriale assume un ruolo determinante nello spiegare la capacità competitiva delle imprese e il successo nella competizione globale (Porter, 1990); esso si configura come un sistema di opportunità strategiche, come il luogo dove si formano e si sviluppano le capacità competitive del management, dell'imprenditore, oltre che delle istituzioni e della società civile.

L'impatto della globalizzazione sui sistemi economici locali accentua l'esigenza di sostenere con opportune azioni la competitività delle imprese. Ciò può avvenire principalmente attraverso interventi sui seguenti *driver* di sviluppo:

- capitale umano;
- ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica;
- internazionalizzazione.

Lo sviluppo sostenibile di un territorio e del sistema socio-economico che vi insiste può essere, infatti, guidato agendo in modo coordinato ed organico su un sistema di variabili-condizioni fra loro interdipendenti. Se in un primo momento l'analisi e l'intervento devono focalizzarsi sui fattori che più direttamente influenzano il sistema produttivo, in un secondo tempo può essere necessario ampliare la linea di ricerca ed azione su una serie di elementi che definiscono le condizioni del sistema sociale. Tra essi è possibile ricordare i seguenti:

- semplificazione amministrativa;
- qualità della vita;
- trasporti;

- sistema sanitario;
- sistema scolastico.

Un ulteriore livello di analisi ed intervento, per certi aspetti complementare e trasversale al primo, potrebbe riguardare l'individuazione dei settori ritenuti trainanti rispetto alle vocazioni specifiche di un territorio.

2.2. Il ruolo del livello di governo regionale

Le politiche pubbliche per la competitività fondate su una concezione di sviluppo di tipo endogeno individuano nelle Regioni il livello di governo competente ad intervenire, in quanto più vicino ai territori in cui si manifestano i bisogni e si rilevano le potenzialità di crescita¹⁴.

Chiamare le Regioni a disegnare strategie integrate di sviluppo e a definire le linee prioritarie di intervento, coinvolgendo sempre di più i soggetti più direttamente interessati e formando una classe di dirigenti locali più consapevoli e attenti a queste tematiche, significa adottare un approccio sussidiario, coerente con la valorizzazione delle specificità socio-economiche delle singole aree territoriali e con la necessità di valorizzare il ruolo degli attori locali quali soggetti chiave dello sviluppo endogeno.

Identificare il ruolo della pubblica amministrazione significa anche tracciare una linea di confine fra l'intervento pubblico e la libertà del singolo, linea di confine che è condizionata dalle coordinate spazio-temporali in cui vengono assunte le decisioni. Vi sono pertanto situazioni in cui la pubblica amministrazione non deve retrocedere, anzi deve garantire condizioni che, magari proprio per la debolezza complessiva del sistema, altri soggetti non potrebbero realizzare. In altri termini il confine di un'azione sussidiaria è per natura variabile nel tempo e nello spazio, senza la preoccupazione che lo Stato ultimamente decida quale è il limite dell'azione sociale.

Ben descrive il ruolo della Regione il passaggio contenuto nel Documento Politico Programmatico della VII Legislatura della Regione Lombardia, che nella seconda parte delinea anche il ruolo della dirigenza pubblica: "Non una Regione che pretende di programmare tutto, assegnando a ciascuno il suo ruolo, ma una Regione che esalta e accompagna, con il partenariato, l'impegno e la funzione di ognuno, a cominciare dalle persone e dalle famiglie, dalle loro associazioni, dagli enti locali, dalle imprese, dalle associazioni di categoria, dalle autonomie funzionali, dai sindacati. [...] Non vogliamo un sistema che si regga sull'anonimato dell'apparato, un ente pubblico impersonale; vogliamo invece una

¹⁴Si pone tuttavia l'esigenza di assicurare un coordinamento nazionale degli interventi per adottare verso l'esterno una strategia di sistema Paese, oltre che per sfruttare possibili economie e sinergie. A queste esigenze di coordinamento si può dare risposta attraverso strumenti diversi quali cabina di regia ministeriale, accordi di programma, ecc.

realtà in cui ognuno sia incentivato ad assumere la propria responsabilità, sia messo nelle condizioni di trattare ogni problema come un proprio problema. E in questo orizzonte, desideriamo favorire l'approfondimento di quella cultura della valutazione da noi già significativamente perseguita, senza la quale neanche vi può essere responsabilità”.

Così ad esempio rispetto al processo di internazionalizzazione, il ruolo della Regione Lombardia è stato quello di proporsi come cabina di regia per la definizione di un quadro unitario di politiche di sostegno e per il raccordo delle strategie e delle linee di intervento di tutti gli attori istituzionali competenti sul tema ed i soggetti economici presenti a livello territoriale (sistema camerale, associazioni di categoria, consorzi export, banche, ecc.).

Più in generale si può affermare che in un modello sussidiario il ruolo della pubblica amministrazione è quello di programmazione, di regolazione e di finanziamento delle iniziative e dei progetti. La pubblica amministrazione è, in altri termini, chiamata a creare un sistema ricco di opportunità e a contribuire a far crescere le capacità e la consapevolezza del singolo perché le possa utilizzare.

L'affermarsi di politiche improntate ad una logica di concertazione delinea per l'ente locale un ruolo di meta-organizzatore, capace di creare e gestire la rete di relazioni tra i diversi partecipanti al sistema, di animatore di un contesto socio-culturale ed economico caratterizzato da una pluralità di *stakeholders*, dalla cui collaborazione possono scaturire vantaggi tanto per i portatori di interessi particolari quanto per la collettività di riferimento.

In uno Stato decentrato non esiste più un solo centro decisionale per guidare lo sviluppo locale: gli attori coinvolti nella promozione dello sviluppo si moltiplicano e le Regioni sono i soggetti istituzionali che escono più rafforzati e più ricchi di funzioni dalle modifiche intervenute.

Lo sviluppo economico (che è anche un processo sociale) può quindi essere definito come la capacità delle singole Regioni di produrre con un vantaggio comparato i beni ed i servizi che sono domandati dal sistema nazionale ed internazionale di cui sono parte.

Per dare concreta applicazione al principio di sussidiarietà è necessario tuttavia presidiare la dimensione organizzativa, disegnando architetture istituzionali più raffinate ed evolute rispetto a quelle conosciute in passato, adottando forme di coordinamento organizzativo più avanzate e sofisticate, sviluppando relazioni fra i diversi livelli istituzionali e fra questi e i gruppi sociali. Tali relazioni devono caratterizzarsi per essere continue, bidirezionali, capaci di adattamento reciproco, finalizzate a definire le risorse che ogni soggetto può mettere in campo ed in grado di approdare all'elaborazione di obiettivi condivisi con comuni criteri di riferimento, quali ad esempio l'efficienza, la capacità di risposta ai bisogni, l'equità.

Va altresì rimarcata la distinzione fra un approccio assistenzialista e la logica sussidiaria, così da meglio comprendere il ruolo della pubblica amministrazione, del sistema produttivo e della società civile.

Nel modello di *Welfare State* il nesso relazionale tra libertà e responsabilità si è attenuato, producendo non di rado interventi di un mero assistenzialismo che

non hanno rappresentato un significativo ausilio all'autonomia della persona. Così la pubblica amministrazione ha finito spesso per surrogarsi in compiti istituzionalmente spettanti alla o ad altre società sott'ordinate (famiglia o altre comunità "naturali"), con la conseguenza che è andato smarrito il riferimento alla libertà come bisogno dell'uomo di poter sviluppare le proprie attitudini e valorizzare le proprie capacità.

La parola o condizione chiave che differenzia la sussidiarietà dall'assistenzialismo è "partecipazione", una partecipazione attiva da parte di tutti gli attori coinvolti nell'intervento o progetto, dai beneficiari fino agli erogatori.

Poiché l'approccio sussidiario delinea per la pubblica amministrazione il ruolo sopra descritto, ne consegue che il modello di governo che lo stesso soggetto pubblico deve adottare è quello della *public governance* (Kickert, 1997).

Il paradigma della *public governance* costituisce un modello di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche che si caratterizza per i seguenti principali elementi:

- orientamento all'esterno ed in particolare verso l'ambiente economico e sociale;
- centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli nel contesto politico e sociale;
- esigenza di potenziare le capacità di governo e coordinamento di *network* e reti.

Secondo tale approccio le istanze di cambiamento e rinnovamento derivano in primo luogo da dinamiche ambientali, sicché l'esigenza di ridisegnare l'organizzazione interna si sviluppa a partire dall'analisi dei bisogni che si rilevano all'esterno. In tal modo le amministrazioni pubbliche cessano di essere organizzazioni autoreferenziali, per orientarsi in modo più deciso verso la soddisfazione delle esigenze della comunità di riferimento.

Il paradigma della *public governance* pone particolare enfasi sui rapporti fra amministrazioni pubbliche e ambiente, sottolineando l'esigenza di sviluppare da parte delle organizzazioni pubbliche adeguate capacità di governo di sistemi e reti di soggetti economici e sociali, soprattutto attraverso l'esercizio di una funzione di regolazione.

In questa configurazione, nessun attore del sistema socio-economico territoriale riveste un ruolo dominante; si assume di contro nel modello la centralità delle interazioni e conseguentemente l'importanza di sviluppare competenze adeguate al nuovo ruolo dell'ente locale di attivatore del capitale relazionale di un territorio e di facilitatore di iniziative ed innovazioni.

In tal senso la *governance* si contrappone al *government*, inteso come forma di intervento e di coordinamento più incisivo e diretto sulle forze presenti nel sistema, in qualche misura imposto dall'alto ed improntato ad un rigido esercizio di poteri formali.

Secondo il nuovo paradigma modalità innovative di governo e di coordinamento dei sistemi socioeconomici devono fondarsi su una più accentuata cooperazione tra pubblico e privato, nonché sulla promozione e la

valorizzazione di tutte le forme di auto organizzazione della società civile e delle iniziative sostenute dai diversi attori presenti nel contesto politico e sociale.

Il riferimento non è quindi ad un modello di pianificazione razionale e analitico, bensì a un processo partecipativo e dinamico, finalizzato a generare condivisione sociale, apprendimento collettivo e motivazione. Un processo che necessita non solo di funzioni politiche decisionali e di coordinamento ma richiede l'assunzione diretta di responsabilità e rischio da parte dei protagonisti dello sviluppo. Un processo in grado di valorizzare le capacità manageriali e di *leadership* e, soprattutto, potenziare la qualità dei valori culturali e dell'identità sociale, promuovere lo sviluppo dei beni collettivi e, per tale via, comunicare un *senso condiviso* alle attività che impegnano le persone e le istituzioni.

2.3. La sussidiarietà come metodo

La sussidiarietà rappresenta anche un metodo che pervade e determina le modalità di realizzazione di un processo decisionale all'interno di una pubblica amministrazione.

Come è noto i processi decisionali si articolano di norma in una successione di fasi:

- fase istruttoria,
- decisione amministrativa,
- attuazione,
- valutazione.

Nella prima fase, quella preliminare all'assunzione della decisione, è necessario valutare fatti, interessi e soggetti coinvolti nella problematica che si intende affrontare.

L'ottica sussidiaria implica in questa fase l'adozione di una modalità di partenariato, ovvero di un coinvolgimento dei destinatari, come strumento di aiuto alla conoscenza della realtà (ad esempio attraverso mappatura dei destinatari, *call for papers*, *call for programs*, consultazioni, concorsi o altri sistemi utili a far emergere buone prassi).

Il metodo funziona, ovviamente, se ci sono i *partner*, ovvero se c'è da parte di entrambi gli interlocutori una cultura adeguata a sviluppare collaborazioni.

Alla pubblica amministrazione è chiesto pertanto di sapersi muovere dentro un'alleanza, un partenariato anche nella lettura del bisogno; il *partner* privato deve essere in grado di non assumere comportamenti meramente opportunistici, bensì di definire insieme all'interlocutore pubblico regole che gli permettano di esercitare direttamente una responsabilità e una capacità di iniziativa. Poiché non è affatto scontato poter disporre di queste condizioni, è necessario promuovere una simile cultura ed intervenire pertanto in primo luogo presso coloro che hanno ruoli nel sistema educativo e formativo del Paese; il tessuto educativo e il capitale umano hanno infatti una rilevanza fondamentale nella realizzazione di processi di sviluppo.

La fase istruttoria potrebbe così caratterizzarsi per:

- sviluppo di strumenti di indagine diretti a identificare i bisogni;
- adozione di strumenti conoscitivi diretti a identificare le modalità di risposta della società civile;
- formulazione delle politiche pubbliche sulla base dei primi due elementi considerati ;
- disegno di atti normativi di appoggio e di stimolo alle attività della società civile nell'ottica della semplificazione amministrativa.

Nella fase decisionale un'organizzazione sussidiaria privilegia le logiche e gli strumenti di seguito indicati:

- valorizzazione degli enti più vicini ai cittadini per la realizzazione delle politiche di sussidiarietà;
- adozione di strumenti convenzionali di relazione tra pubblico e privato;
- sviluppo di forme di pluralismo e non di monopolio nella gestione dei servizi per assicurare la libertà di scelta da parte dell'utente;
- finanziamento delle formazioni sociali e degli enti a scopo di lucro e non a scopo di lucro già operanti nel settore oggetto di intervento.

La logica sussidiaria suggerisce inoltre di inserire un momento di sperimentazione, che non costituisce un limite bensì un potentissimo strumento per aumentare la capacità decisionale di un ente pubblico.

La fase attuativa si connota per un ampio ricorso a strumenti di controllo, *ex ante* per avviare sistemi di accreditamento, *in itinere* con valutazioni intermedie per monitorare lo stato di attuazione, per sistematizzare ed esportare il modello, *ex post* per verificare i risultati conseguiti.

Un altro aspetto importante della sussidiarietà come metodo è, infatti, lo sviluppo di processi di valutazione dell'impatto delle azioni svolte, perché da questo si possa generare un processo di apprendimento.

Per dare maggiore concretezza alle linee guida metodologiche sopra delineate, al fine di individuare i passi necessari per sviluppare interventi secondo il principio di sussidiarietà si può far riferimento alla metodologia "ricerca-azione" che, pur non riferendosi direttamente al principio di sussidiarietà, rispecchia comunque il concetto di partecipazione attiva e di *empowerment*¹⁵.

La ricerca-azione rappresenta la forma più strutturata ed avanzata della ricerca partecipatoria, anche se la sua definizione non è univocamente interpretata nella letteratura, in quanto correlata alla differente rilevanza dei seguenti elementi: la ricerca svolta, la formazione del personale coinvolto, le

¹⁵Il termine originario è *Action Research*, da cui derivano ricerca-azione o ricerca-intervento. Coniato negli anni '40 da un gruppo di ricerca canadese - *International Council for Adult Education* - la ricerca-azione trova una prima teorizzazione nel lavoro di K. Lewin, diretto a collegare l'attività di ricerca alla modificazione e al miglioramento dei sistemi sociali e delle situazioni reali con i quali veniva in contatto, intesa inizialmente soprattutto come capacità dello scienziato sociale a fungere da agente di cambiamento riguardo ad un problema posto dall'utente.

innovazioni che si intendono introdurre, il ruolo che assume chi opera nel campo di studi oggetto di intervento.

Si possono identificare 5 elementi che caratterizzano questa metodologia (Greenwood and Levin 1998):

1. è centrata su problemi reali;
2. i partecipanti sono tutti coinvolti e rispettosi di una cooperazione reciproca;
3. il processo arricchisce ogni partecipante di una nuova conoscenza;
4. la nuova conoscenza generata (identificabile con il termine esperienza) può essere utilizzata per ulteriori nuovi progetti (sostenibilità);
5. la validità dei risultati ottenuti emerge dalla soluzione reale al problema evidenziato in origine.

Pur muovendo da un'impostazione valoriale originariamente differente, *Action Research* e il principio di sussidiarietà sono affini metodologicamente, sia per quanto concerne la modalità degli interventi sia per quanto riguarda gli obiettivi e i relativi risultati ottenibili. L'esito ricercato è sempre, infatti, la realizzazione di una società civile in cui la persona in primo luogo, insieme alle istituzioni a vari livelli, è chiamata ad essere protagonista responsabile dello sviluppo.

La differenza tra il principio di sussidiarietà e *Action Research* sta nella concezione di persona o più precisamente nel fattore che muove la persona ad essere protagonista.

Nel caso di *Action Research* - con riguardo alle sue applicazioni nei Paesi in via di sviluppo ed in particolare in America Latina - l'individuo si mobilita a favore dello sviluppo socio-economico in quanto diventa consapevole di una situazione sfavorevole che vuole cambiare (Freire, 1972; Fals-Borda, 1988). Nel caso della sussidiarietà invece l'individuo si mobilita perché consapevole delle sue capacità che liberamente può mettere a frutto per promuovere condizioni di vita migliori e corrispondenti alle sue aspirazioni di persona libera e capace di operare nella società (Sen, 2000).

"Solo uomini certi di una positività del reale possono trovare il coraggio di istruirsi, di imparare, di investire, di avere fiducia in chi hanno intorno, di tentare nuove strade e di innovare" (AA.VV., 2005, p. 21).

Il principio di sussidiarietà afferma, infatti, che la persona e le altre componenti della società vengono "prima" dello Stato: l'uomo è principio, soggetto e fine della società e gli ordinamenti statali devono essere al suo servizio. Per questo motivo lo Stato deve fare in modo che i singoli e i gruppi possano impegnare la propria creatività, iniziativa e responsabilità, impostando ogni ambito della propria vita come meglio credono, risolvendo da soli i propri problemi. In questo modo, si uniscono insieme il massimo di libertà, di democrazia e di responsabilità, sia personale che collettiva.

È importante notare che in entrambi i casi, l'individuo si mobilita e acquista la consapevolezza della sua condizione solo in rapporto al contesto politico, culturale, sociale ed economico, in cui vive ed opera (Fals-Borda e Mora-Osejo, 2003).

La seconda caratteristica che accomuna l'approccio di *Action Research* e quello della sussidiarietà, ovvero la partecipazione e il coinvolgimento dei

destinatari e beneficiari degli interventi, trova riscontro negli obiettivi perseguiti dai processi di decentramento amministrativo che hanno coinvolto e coinvolgono le due regioni analizzate: Lombardia e Lambayeque.

3. Alcune evidenze empiriche

Le evidenze empiriche presentate in questo saggio sono il risultato di una ricerca condotta nel periodo ottobre 2007-giugno 2008 con riferimento alle politiche attuate a sostegno dello sviluppo economico nelle Regioni Lombardia e Lambayeque (Perù)¹⁶.

Un primo *working progress* è stato presentato al 27° *Small and Medium Enterprises Working Group Meeting*, nel quadro di una sessione ministeriale dei lavori dell'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), tenutasi a Chiclayo (Perù) nell'agosto 2008.

La ricerca muove dalla considerazione che la pubblica amministrazione italiana sta evolvendo, a seguito del processo di decentramento amministrativo, verso un modello federale di Stato.

Parimenti il Perù è impegnato in un processo di ridisegno dell'architettura istituzionale improntata al decentramento; si ritiene pertanto questa condizione particolarmente favorevole per adottare logiche e strumenti che hanno caratterizzato le politiche sussidiarie di sviluppo locale italiane.

In una prima fase sono state censite ed analizzate alcune significative esperienze lombarde anche al fine di valutare la trasferibilità delle *best practices* al contesto peruviano.

Di concerto con il Ministero della Produzione (*Produce*) è stata individuata la Regione Lambayeque come interessante "laboratorio" di politiche pubbliche regionali per lo sviluppo socio-economico per i seguenti motivi:

- la Regione non beneficia di risorse finanziarie derivanti dal canone minerario;
- nonostante questo si è distinta per una particolare dinamicità nell'attuazione del processo di decentramento, parallelamente ad un forte intento di sviluppo socio-economico che coinvolgesse la società civile;
- il governo regionale si è dimostrato disponibile ed interessato ad un approfondimento del "metodo sussidiario" di governo della Regione Lombardia.

¹⁶Si ringraziano le autorità lombarde e peruviane che hanno reso possibile questa ricerca ed in particolare il dott. J. Spitzer, *Director General de Industria - Produce*, il Governatore della Regione Lambayeque, dott. Yehude Simon Munaro e l'Ing. Rosa Ivonne Melendez Malatesta, *Gerente Regional de Desarrollo Economico* della Regione Lambayeque, nonché il *Centro de Investigacion y Desarrollo Innovador para la Regionalizacion* (CIDIR) della Università Cattolica *Sedes Sapientiae* (UCSS) di Lima e la professoressa Clara Caselli (preside della Facoltà di Scienze Economiche della UCSS), per la disponibilità e professionalità con cui hanno contribuito al lavoro di indagine in Lambayeque.

L'analisi sul campo è stata condotta attraverso lo studio di documenti forniti dalle amministrazioni pubbliche coinvolte, nonché la realizzazione di interviste a funzionari pubblici, operatori economici e rappresentanti della società civile.

Le esperienze sono rilette secondo la metodologia di *Action Research* che, come si è detto, connota l'approccio sussidiario in quanto pone due elementi fondamentali per lo sviluppo: la centralità della persona e la partecipazione. Da questo approccio deriva conseguentemente la generazione di nuove competenze che maturano grazie al coinvolgimento dei vari attori nella realizzazione dell'intervento.

Poiché i progetti esaminati sono di recente realizzazione non è ancora possibile approfondire la riflessione in ordine alle azioni successive e migliorative derivanti dal progetto originale.

Nella lettura delle fasi di ogni progetto si è pertanto cercato di identificare il tipo di arricchimento generato dalla singola iniziativa, il quale potrà tradursi in ulteriori interventi finalizzati a perfezionare i progetti stessi ed ampliare il numero di attori coinvolti, nonché ad incrementare i risultati conseguibili.

3.1. L'esperienza della Regione Lombardia

In questi anni la Regione Lombardia ha sicuramente posto maggiore enfasi ed attenzione verso l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale che non verso quella verticale. Tuttavia la legge regionale n. 1 del 2000 attribuisce diverse funzioni e competenze agli enti locali, non tanto al fine di produrre un alleggerimento dell'onere burocratico in capo al livello di governo regionale, quanto per avvicinarla al cittadino. Si può quindi affermare che i provvedimenti assunti, sia quelli improntati alla sussidiarietà verticale sia quelli alla sussidiarietà orizzontale, hanno come *focus* principale il cittadino e delineano un percorso di apertura dell'ente regionale secondo le due dimensioni, come un ventaglio che deve, per rimanere saldo, mantenere un centro forte.

3.1.1. Esperienze e casi

I casi analizzati rappresentano un significativo ed eterogeneo campione delle esperienze condotte dalla Regione Lombardia in termini di politiche per lo sviluppo. Essi riguardano, infatti, settori di intervento o *driver* differenti e si connotano per gradi di consolidamento diversi. Quando anche il periodo di sperimentazione dell'iniziativa sia relativamente contenuto e non sempre consenta di acquisire dati quantitativi rilevanti dal punto di vista conoscitivo, si

può tuttavia desumere da un'analisi di tipo più qualitativo i benefici generati e l'impatto prodotto dai progetti studiati.

Le iniziative oggetto di studio sono state le seguenti:

- Convenzione per lo sviluppo dell'artigianato
- Innovazione: Progetto Minerva e INTEC *voucher*
- Asse 2 - Internazionalizzazione
- Internazionalizzazione: progetto SPRING
- Infrastrutture e *project finance*: autostrada regionale Cremona-Mantova
- Formazione e lavoro (Piazza dei mestieri)
- Formazione: Laborlab
- Programmazione negoziata: PISL Basso Mantovano
- Competitività di sistema: PICS

Nelle tabelle 1, 2 e 3 sono riportate alcune delle esperienze ritenute più significative in termini di risultati conseguiti e di possibile implementazione nel contesto peruviano.

Tabella 1- Internazionalizzazione (convenzione artigianato)

Il problema reale	Sostenere la qualificazione e la competitività delle imprese artigiane lombarde
Il progetto	Attivazione di due cicli di azioni e finanziamenti concessi tramite bandi su progetti presentati da un soggetto attuatore che rappresenta un gruppo di imprese artigiane. Obiettivi perseguiti: salvaguardia dei mestieri artigiani, miglioramento condizioni accesso al credito, promozione marchio di qualità, sostegno all'innovazione tecnologica, organizzativa e di internazionalizzazione. È previsto un meccanismo di co-finanziamento con un rapporto 1:2,5
I risultati	Circa 3.500 imprese artigiane coinvolte con 171 progetti finanziati; maggiore integrazione a rete e rafforzamento dell'associazionismo; crescita delle imprese con capacità di partecipare ai bandi europei; diffusione per effetto imitativo e realizzazione di una vetrina di eccellenze
Il ruolo della pubblica amministrazione	Sinergia con il sistema camerale; predisposizione bandi e selezione progetti
Le condizioni	Esigenza di un disegno strategico complessivo. Creazione di una <i>learning community</i> costituita dai funzionari delle associazioni e delle istituzioni e dal personale di altre organizzazioni

Fonte: indagine diretta.

Tabella 2 - Voucher tecnologici (Minerva e Intec)

Il problema reale	Creare nuove imprese innovative e introdurre nuove tecnologie in quelle già operanti
Il progetto	Emissione di <i>voucher</i> (titoli di spesa, ovvero contributi a fondo perduto) sulla base dell'innovatività del progetto presentato. I titoli sono utilizzabili per acquisire servizi di consulenza presso centri di ricerca accreditati dalla Regione
I risultati	Circa 300 imprese beneficiarie e 200 centri di ricerca coinvolti; efficace collaborazione fra imprese e centri di ricerca; riduzione del livello di burocrazia e maggiore accessibilità al finanziamento da parte delle PMI
Il ruolo della pubblica amministrazione	Predisposizione e finanziamento del bando; accreditamento dei centri di ricerca; funzione di stimolo nell'attivazione della collaborazione tra imprese e centri di ricerca
Le condizioni	Individuare un soggetto in grado di valutare il progetto per stabilire l'ammissione al finanziamento; assicurare ampia diffusione dell'iniziativa; capacità dell'impresa di identificare il proprio fabbisogno di tecnologia

Fonte: indagine diretta.

Tabella 3 - Internazionalizzazione (Spring)

Il problema reale	Incentivare l'internazionalizzazione delle PMI puntando sul fattore umano
Il progetto	Richiesta <i>on line</i> di servizi di <ul style="list-style-type: none"> – Consulenza gratuita per 15 gg nell'arco di 4 mesi da parte di un <i>temporary export manager</i>; – partecipazione gratuita a corsi di formazione sui diversi aspetti dell'internazionalizzazione Affiancamento nelle attività operative da parte di uno stagista
I risultati	Circa 200 imprese con meno di 50 dipendenti hanno acquisito <i>know-how</i> specifico rispetto al processo di internazionalizzazione; l'80% di imprese hanno chiuso il processo (circa il 34% di queste dichiarano che non avrebbero potuto realizzare progetti internazionali senza assistenza); il 96% delle PMI coinvolte esprime ampio gradimento dell'iniziativa; creazione di nuovi contatti con <i>partner</i> esteri e firma di contratti; acquisizione di competenze distintive da parte delle imprese e conseguenti cambiamenti organizzativi (<i>business planning</i> , risorse dedicate e sito in lingua); formazione sul campo dello stagista con significativo incremento delle prospettive occupazionali
Il ruolo della pubblica amministrazione	Selezionare i <i>manager</i> e fare <i>matching</i> con le esigenze delle imprese; organizzare un momento di presentazione delle aziende
Le condizioni	Individuare i punti di forza e di debolezza delle imprese selezionate; motivazione da parte degli imprenditori e consapevolezza della necessità di un investimento proprio; capacità dei manager di adattarsi ai tempi dell'impresa assistita

Fonte: indagine diretta.

3.2. L'esperienza della Regione Lambayeque

3.2.1. Il contesto di riferimento

La regione Lambayeque è situata al nord della costa peruviana a 765 chilometri della città di Lima; copre un'area di 14.249,30 km² (1,1% della superficie totale del Paese). Lambayeque è suddivisa in tre province, Chiclayo, Lambayeque e Ferreñafe, e queste in 38 distretti. La geografia del territorio lambayecano comprende tre zone: una parte costiera (la più estesa), una montana e la foresta.

Negli ultimi sessanta anni (1940 – 2000), Lambayeque ha quasi quintuplicato la sua popolazione, passando da 199.660 a 1.093.051 abitanti, che rappresentano il 4,3% della popolazione nazionale. La popolazione prevalentemente è concentrata a Chiclayo che, con i suoi 747.548 abitanti, rappresenta la quarta città del Paese.

Secondo la mappa di povertà di FONCODES (Fondo di Cooperazione allo Sviluppo), nel 2000 nella regione Lambayeque la popolazione in situazione di povertà era pari al 32,4%, di cui il 19,9% si trovava in situazione di estrema povertà (INEI-*Encuesta Nacional de Hogares*, 2001).

Il tasso di scolarizzazione è in aumento: tra il 1985 e il 1997 vi è stato un incremento dal 59% al 73%. Nonostante questo, l'analfabetismo raggiunge il 10,5% e rimane una forte limitazione per lo sviluppo regionale. Secondo l'INEI (Istituto Nazionale di Statistica) nel 2000 il reddito *pro capite* a livello regionale era di 193 *Nuevos Soles* contro il dato nazionale di 196 *Nuevos Soles* (INEI, 1996 e 2000; *United Nations Development Program*, 2002). La valorizzazione delle risorse naturali e la gestione del rischio ambientale rappresentano indubbiamente una delle priorità della regione.

Nel 2000 la popolazione economicamente attiva della regione Lambayeque era stimata in 30,8% della popolazione totale, così distribuita nei diversi settori:

- 53,5% dedita alle attività del settore terziario, in particolare al commercio;
- 27,3% dedicata alle attività primarie principalmente all'agricoltura;
- 19,2% occupato nel settore manifatturiero.

La regione Lambayeque contribuisce alla formazione del PIL con circa il 3,1%, grazie soprattutto all'apporto dell'agricoltura a cui si dedicano piccoli proprietari e famiglie (INEI, 1994-2001).

Il settore manifatturiero concorre con il 33% al PIL regionale e si basa principalmente sulla trasformazione dello zucchero nell'ambito di aziende cooperative, che producono tuttavia con un basso livello tecnologico.

Il settore terziario contribuisce con il 23,8% al PIL regionale ed è basato principalmente sul commercio, i servizi e la pubblica amministrazione.

Nonostante il miglioramento della qualità dei servizi, che colloca la regione al quinto posto in termini di aumento della produttività, Lambayeque non riesce ad essere ancora competitiva per sviluppare un settore strategico come il turismo,

pur avendone tutte le potenzialità in termini di varietà di risorse naturali, ambientali, paesaggistiche e storico-culturali di gran valore storico e turistico, come dimostra la recente realizzazione del Museo del Signore di Sipàn e la valorizzazione di resti archeologici come la Piramide di Tùcume.

Nella regione si registra, infatti, una scarsa presenza di turisti stranieri (solo il 2% sul totale) e una permanenza media assai modesta (INEI, 2002).

Per rendere il settore turistico un elemento strategico per lo sviluppo di Lambayeque, sono tuttavia necessarie infrastrutture (solo il 32,9% della rete regionale è costituito da strade asfaltate), miglioramento delle condizioni di sicurezza, trasporti locali e adeguamento delle strutture recettive.

Significativi miglioramenti si rilevano invece per quanto riguarda il sistema delle telecomunicazioni con un maggiore accesso per la popolazione alla comunicazione via telefono, TV via cavo, internet e altri mezzi, nell'ambito e al di fuori del territorio nazionale.

Va infine aggiunto che il Perù è un paese particolarmente ricco di risorse naturali uniche al mondo e che su queste potrebbe far leva per uno sviluppo sostenibile soprattutto a livello internazionale.

Negli ultimi anni l'economia peruviana è in crescita e, nonostante il terremoto che recentemente ha colpito le zone agroindustriali del Sud del Paese, il PIL continua a dare risultati buoni grazie anche ad una solida politica macroeconomica nel quadro di un contesto internazionale favorevole. Sul piano nazionale si riscontra inoltre un particolare dinamismo nel settore privato che si evince anche nei casi analizzati della regione Lambayeque.

Il mercato finanziario, infatti, continua l'espansione del credito in moneta nazionale, soprattutto in direzione di crediti ipotecari per le microimprese, di cui i casi analizzati testimoniano i risultati iniziali.

3.2.2. Esperienze e casi

In una logica di sussidiarietà, la Regione Lambayeque ha dato precedenza all'iniziativa privata delle persone, fornendo un supporto per favorire lo sviluppo effettivo ed efficace di tale iniziativa, coinvolgendo sempre più gli attori locali a vari livelli e permettendo una trasformazione socio-economica e culturale in grado di garantire il rispetto delle tradizioni locali nonché la loro valorizzazione.

L'allora presidente della regione Lambayeque, Yehude Simon Munaro, ha sottolineato in più occasioni che è fondamentale per il governo regionale l'adozione costante della partecipazione orizzontale della società civile nelle politiche di sviluppo economico e sociale, aggiungendo inoltre che non è possibile combattere la povertà con una forma di governo centralizzato.

Nelle tabelle 4, 5, 6 sono illustrate le esperienze realizzate dal governo regionale di Lambayeque.

Tabella 4 - Tutela ambientale e innovazione tecnologica (Ictiocompost)

Il problema reale	Elevato livello di inquinamento ambientale per i rifiuti derivanti dalla trasformazione di pesce <i>curado</i> ; questi rifiuti idrobiologici hanno un alto contenuto di sostanze utilizzabili come fertilizzanti naturali
Il progetto	Ricerca che individua il potenziale utilizzo dei rifiuti come fertilizzante naturale Costruzione di 4 pozzi per la raccolta e il trattamento dei rifiuti a Santa Rosa e San José Sensibilizzazione e formazione dei produttori di pesce <i>curado</i> (1000, di cui 200 a San José e 800 a Santa Rosa; oltre 100 persone in formazione continua), degli agricoltori sui temi ambientali e utilizzo di Ictiocompost per la produzione agricola organica e dell'intera popolazione costiera (formazione annuale)
I risultati	Riduzione dell'inquinamento nella zona (con potenziali nuove opportunità per il turismo) e incremento della qualità della produzione agricola Generazione di un valore aggiunto derivante dalla vendita di ictiocompost (ad oggi sufficiente a coprire i costi di gestione degli impianti) Generazione di nuovi posti di lavoro Rafforzamento delle capacità produttive di sei comunità della costa di altre regioni attraverso la formazione e la replica del progetto, con beneficio per 371 persone Rafforzamento delle capacità di cooperazione da parte dei produttori di pesce <i>curado</i> Sviluppo di una cultura d'impresa in particolare rispetto all'operazione di esternalizzazione nella gestione degli impianti Stimoli allo sviluppo tecnologico per il miglioramento del processo produttivo (da realizzare per processare volumi di rifiuti più elevati) Acquisizione di visibilità e <i>leadership</i> della regione Lambayeque in tema di trattamento dei rifiuti idrobiologici per uno sviluppo sostenibile
Il ruolo della pubblica amministrazione	Finanziamento regionale al progetto di 321.003 <i>Nuevos Soles</i> (per la produzione e la promozione) e finanziamento della ricerca da parte di enti pubblici (CONCYTEC e PRONAA) Gestione degli impianti nella fase iniziale del progetto (15 anni) per lasciar posto, in una fase successiva, alla gestione da parte dei produttori con la cessione degli impianti a titolo gratuito e il supporto/controllo di un direttorio composto da amministratori regionali, locali e rappresentanti delle associazioni dei trasformatori (CEPPAR e NAYLAMP) Proficuo coinvolgimento degli enti locali e sviluppo di alleanze strategiche con le comunità rurali Assunzione da parte del governo locale di un ruolo educativo attraverso la formazione rispetto ad un problema cruciale come quello della tutela ambiente e sostenibilità delle risorse naturali. Creazione di un sistema per la tutela dell'ambiente indirizzato alla catena pescatori - produttori di <i>curado</i> – agricoltori

Le condizioni	Adeguata sensibilità dei produttori, degli agricoltori e delle popolazioni coinvolte nel progetto Forte attività di concertazione e coinvolgimento posta in essere dalle amministrazioni pubbliche Necessità di conseguire economie di scala per un maggior successo del progetto Capacità di collaborazione fra le diverse istituzioni pubbliche (ad esempio con INRENA)
----------------------	--

Fonte: indagine diretta.

Tabella 5 - Competitività (produzione del miele)

Il problema reale	Valorizzazione di un prodotto di qualità e rafforzamento delle competenze gestionali e commerciali degli apicoltori per favorire un loro posizionamento sul mercato nazionale e internazionale
Il progetto	Miglioramento del livello tecnologico e produttivo delle associazioni di apicoltori presenti con la creazione di 4 nuovi impianti di lavorazione e omogeneizzazione del prodotto finale Formazione pratica e tirocinio per la produzione e la gestione Creazione di un marchio collettivo a denominazione di origine (AREAL) e formulazione di un piano di marketing
I risultati	10% della produzione complessiva ottenuta senza pesticidi e certificata Incremento degli utili generati dalla campagna apicola da 500 <i>Nuevos Soles</i> a 1800 per l'aumento dei prezzi realizzabili Oltre 400 persone formate su temi di produzione, gestione d'impianti, sistemi di qualità e certificazione Rafforzamento del grado di associazionismo dei produttori con creazione di 15 entità per la gestione associata e potenziamento dell'intera catena produttiva Possibile valorizzazione di altri prodotti tipici dell'area (ad esempio carruba) e loro ingresso nel mercato Generazione di indotto con creazione di aziende fornitrici di beni e servizi complementari alla commercializzazione e valorizzazione del prodotto Conservazione dell'offerta naturale della zona di Bosco Seco
Il ruolo della pubblica amministrazione	Finanziamento regionale di 302,100 <i>Nuevos Soles</i> Istituzione di un Fondo rotatorio: materiale acquistato ed assegnato dapprima ad APAL (associazione di produttori) per un certo numero di anni; ottenuti i benefici economici, il materiale o il denaro corrispondente verrà restituito per l'assegnazione ad altri produttori Coinvolgimento della ONG CICAP (Centro di ricerca) per la formulazione del progetto Inclusione del miele nei programmi sociali di alimentazione per bambini e anziani Creazione del Consiglio Regionale Apicolo come ente regolatore e di sorveglianza
Le condizioni	Ostacolare possibili comportamenti opportunistici da parte di alcuni apicoltori e rafforzare lo spirito di collaborazione fra i

	produttori Proficua interazione della regione con le amministrazioni locali, con altri enti pubblici regionali e nazionali ed organizzazioni internazionali per la cooperazione e lo sviluppo (olandese e tedesca)
--	---

Fonte: indagine diretta.

Tabella 6 - Artigianato (città di Eten)

Il problema reale	Pur essendo Eten un distretto artigianale, non erano presenti capacità produttive e gestionali adeguate ad assicurare una crescita significativa; le iniziative realizzate nel passato non erano stati efficaci
Il progetto	Sviluppato in due fasi (maggio – ottobre 2007 e marzo- Agosto 2008) prevede i seguenti interventi: I fase: Incentivare la formazione di associazioni Realizzare corsi di formazione sulle tecniche di lavorazione della paglia (uso del telaio in vita, uso di colori naturali per la tintura della paglia conservando le caratteristiche dei prodotti tradizionali mochica) per il miglioramento della qualità e l'ottimizzazione nell'utilizzo delle materie prime, per diversificare le materie impiegate nonché per sensibilizzare i produttori ad una crescente attenzione alle richieste del mercato con conseguente differenziazione dei prodotti e ampliamento della gamma Partecipazione ad eventi fieristici II fase: Azioni formative per 25 funzionari del Comune e 25 giovani artigiani su temi della promozione del territorio e dei relativi prodotti Sviluppo di strumenti per la promozione e diffusione dei luoghi turistici di concerto con gli altri distretti che compongono il circuito <i>Mochica</i> (elaborazione di una guida turistica)
I risultati	Costituzione di una nuova associazione di artigiani e rilancio dell'associazione già esistente Crescente redditività per gli artigiani Elaborazione di un piano di sviluppo economico presentato al governo locale per accedere ai fondi previsti dal bilancio partecipativo Creazione di campioni e di materiale promozionale (creazione di un sito e di un video) per pubblicizzare i prodotti tipici della tradizione <i>Mochica</i> Partecipazione alle fiere più importanti del Perù (Exhibe Perù e Perù Moda) Creazione di un centro di vendita permanente Costruzione di un percorso pedonale per la localizzazione degli <i>stand</i> Creazione di collezioni di moda (supporto di disegnatrici di Lima) e monitoraggio del grado di apprendimento delle tecniche insegnate

Il ruolo della pubblica amministrazione	Ruolo di coordinamento dei numerosi soggetti pubblici e privati che sono intervenuti nella fase di progettazione, realizzazione e finanziamento e dei beneficiari stessi Messa a disposizione di strutture per erogare servizi alle imprese (centro di promozione e divulgazione per gli scambi commerciali e esposizione permanente dei prodotti artigianali)
Le condizioni	Impegno e disponibilità da parte degli artigiani Coinvolgimento di numerosi soggetti con funzioni diverse: Consulenza di COPEME (Consorzio ONG per il supporto di PMI) e IDESI per la valutazione finanziaria dell'attività artigianale al fine di concedere prestiti (micro-credito) Finanziamento del Fondo di Controvalore Perù-Germania Finanziamento di FONCODES (fondo di cooperazione allo sviluppo)

Fonte: indagine diretta.

4. Considerazioni di sintesi e spunti per ulteriori approfondimenti

Il decentramento risponde a un'esigenza di democrazia, perché consente una più diretta partecipazione degli enti locali all'esercizio delle funzioni amministrative. I poteri locali, inoltre, conoscendo più da vicino i problemi specifici del proprio territorio, possono rispondere meglio alle esigenze dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà (Valega, 2006).

Con riguardo al rapporto fra partecipazione e sussidiarietà va peraltro osservato che non esiste sussidiarietà senza partecipazione; tuttavia partecipazione e coinvolgimento non sono di per sé indicatori di un approccio sussidiario. Ciò in quanto il coinvolgimento porta ad evidenziare le condizioni necessarie per lo sviluppo ma non attua ancora la valorizzazione del singolo e dei corpi intermedi della società nella loro piena potenzialità.

Dai casi analizzati si possono rilevare traiettorie di sviluppo che si fondano su idee ed assi portanti simili, nonché direttrici di investimento trasferibili dall'esperienza lombarda a quella peruviana e nello specifico della regione di Lambayeque. Si pensi ad esempio al progetto Spring per l'internazionalizzazione delle imprese attraverso un investimento sul capitale umano o al progetto per accrescere la competitività del sistema artigianato.

Le principali linee guida negli interventi della Regione Lombardia sono riconducibili ai seguenti *driver* di sviluppo che innescano circuiti virtuosi:

- incentivare la cooperazione e la capacità di fare *network* da parte di un sistema di PMI per affrontare la competizione a livello internazionale;
- stimolare la progettualità per creare imprese innovative, potenziare il livello tecnologico e il trasferimento delle tecnologie anche attraverso il sostegno alla ricerca e sviluppo e l'accreditamento dei centri di ricerca/servizi a cui le imprese possono rivolgersi (progetto Minerva);

- investire sull'asse conoscenza - capitale umano – innovazione -trasferimento tecnologico.

Una seconda riflessione che deriva dall'analisi svolta attiene al rapporto fra modello di Stato e politiche sussidiarie per lo sviluppo.

L'applicazione del principio di sussidiarietà comporta un ampio margine di discrezionalità, una serie di valutazioni *lato sensu* politiche, per cui si può affermare che il ricorso più o meno intenso al principio di sussidiarietà dipende dal modello di Stato adottato.

Le due Regioni che sono state oggetto di analisi sono caratterizzate, seppure con stadi di attuazione differenti, da un processo di decentramento amministrativo e quindi di trasferimento verso il livello di governo locale di funzioni/competenze e di risorse finanziarie.

Si tratta quindi di valutare se e in che misura il decentramento amministrativo rappresenta una condizione che favorisce l'applicazione del principio di sussidiarietà o se invece costituisca un requisito imprescindibile per la sua piena realizzazione.

A tal proposito occorre richiamare la distinzione fra sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Quella verticale è legata in modo indissolubile al processo di decentramento, mentre per quanto concerne la sussidiarietà orizzontale si può osservare quanto segue.

Un modello di Stato decentrato, che pone, come nel caso del Perù, in capo ai governi regionali competenze esclusive in ordine alla programmazione e realizzazione di politiche per lo sviluppo socio-economico, in armonia con il Piano nazionale di sviluppo avvicina il momento decisionale con riguardo alla rilevazione dei bisogni, alla individuazione delle priorità e alla progettazione degli interventi al livello in cui si manifestano i bisogni stessi.

Un modello decentrato che realizza il principio di sussidiarietà verticale è in grado di interessare relazioni collaborative più efficaci con le amministrazioni locali, le quali si sono rivelate nelle esperienze esaminate soggetti importanti per il successo dei progetti.

Il decentramento amministrativo meglio si concilia quindi con l'adozione di metodi partecipativi, favorisce il coinvolgimento e la programmazione negoziata e concertata con tutti gli attori presenti sul territorio e con una loro piena valorizzazione, configurandosi così come condizione facilitante anche per la realizzazione di politiche di sviluppo improntate alla sussidiarietà orizzontale.

Da ultimo occorre interrogarsi sul fatto che un modello di Stato accentrato sia o meno del tutto inconciliabile con l'adozione di approcci sussidiari e se riesca di fatto a porre al centro dei propri interventi la piena realizzazione delle capacità di crescita e sviluppo della persona e degli organismi intermedi della società.

Una risposta a tale quesito richiede evidenze empiriche che esulano dalle finalità del presente lavoro; si rimanda pertanto ad ulteriori futuri approfondimenti.

Si può tuttavia affermare che in un modello di Stato accentrato, caratterizzato da elevato tasso di sviluppo, l'approccio sussidiario può indubbiamente rappresentare una condizione per assicurare nel tempo continuità nei processi di

crescita, in quanto l'incremento delle capacità d'iniziativa delle persone favorisce la sostenibilità della crescita stessa, che non dipende più esclusivamente dall'azione del governo.

Un'ulteriore considerazione di sintesi che deriva dall'analisi empirica è relativa ai nessi evidenti fra l'applicazione del principio di sussidiarietà e il *capability approach*.

I differenti livelli di benessere economico e le diverse condizioni del sistema produttivo e socio-economico delle regioni Lombardia e Lambayeque dimostrano che la sussidiarietà è un approccio per lo sviluppo valido in ogni contesto, a prescindere dalla dotazione iniziale di risorse.

La centralità della persona e del suo legame con il contesto familiare, comunitario, socio-economico e culturale, nonché il rapporto con le istituzioni pubbliche sono essenziali per l'applicazione del principio di sussidiarietà. Analogamente il concetto di *capability approach* (Sen, 2000), riconosce alla persona e alle sue capacità un ruolo centrale nelle dinamiche di sviluppo, inteso quest'ultimo non solo in termini economici ma secondo una visione più ampia, che considera anche la qualità della vita, il senso di compiutezza e di benessere della persona.

Sen afferma che il cardine dello sviluppo sostenibile non è il sistema ma la persona, cosciente delle sue capacità da un lato e consapevole dall'altro delle opportunità cui può accedere per utilizzare dette capacità per sé e per la sua comunità.

Intendere la povertà come incapacità di accedere a determinati stati di essere e di fare - e non quindi solo come carenza di risorse economiche - comporta un notevole cambiamento di prospettiva. Assumere questa idea significa quindi rivedere da un punto di vista teorico la distribuzione delle reali capacità di scelta individuali.

Secondo questa nuova prospettiva, l'efficacia delle politiche pubbliche dovrebbe essere quindi misurata con riferimento alla loro attitudine ad attivare le *capabilities* dei beneficiari e potrebbe rappresentare un obiettivo innovativo per i sistemi di *welfare* occidentali.

Riprendendo il pensiero di Sen, Nussbaum (1992) sostiene che l'uguaglianza non è più rappresentata da un'equa distribuzione delle risorse ma piuttosto da un'equa possibilità di accedere alle risorse per migliorare le proprie capacità ad esempio imprenditoriali, come si rileva nei casi del miele o dell'artigianato della regione di Lambayeque.

Concepire lo sviluppo socio-economico come capacità di accedere a determinate opportunità e di collegarsi ad altri gruppi e comunità o istituzioni per mettere a frutto le proprie potenzialità mette in luce quali siano le condizioni primarie perché le linee guida che hanno originato i progetti qui analizzati possano essere ripetute con successo in altre regioni e/o contesti.

Il grado di maturità della società civile è un fattore che evidenzia largamente l'influenza dall'azione della pubblica amministrazione in termini di adeguati processi di comunicazione, istruzione e formazione della popolazione o più in generale dei beneficiari degli interventi. A conferma di quanto l'educazione assuma un ruolo fondamentale nello sviluppo, si sottolinea che quasi tutte le

esperienze analizzate comprendono nella fase progettuale azioni formative. La disponibilità di risorse diviene così fondamentale soprattutto nella misura in cui le politiche pubbliche assicurano che le risorse necessarie raggiungano chi ha le capacità per poterle utilizzare in modo sostenibile, al fine di poterne generare altre.

Al governo regionale è altresì richiesto che accolga questo approccio nella formulazione di politiche sussidiarie per lo sviluppo, facendosi promotore e sostenitore dell'iniziativa della società civile, mettendo a disposizione le risorse necessarie ed accettando un grado di rischio sul conseguimento dei risultati attesi.

In tal senso si può quindi affermare che il processo di decentramento, avvicinando il livello di governo cui sono attribuite competenze in ordine allo sviluppo economico al momento di manifestazione del bisogno, può contribuire ad incrementare il grado di prontezza nell'adozione di interventi adeguati per la crescita del territorio e per la valorizzazione delle competenze e delle risorse presenti.

Un'ultima riflessione che emerge dalla ricerca empirica condotta riguarda i fattori che maggiormente incidono sull'efficacia di politiche di sviluppo sostenibile improntate al principio della sussidiarietà.

Un primo importante fattore è costituito dal ruolo esercitato dalla pubblica amministrazione e dai valori e principi che ispirano il suo operato. Una pubblica amministrazione sussidiaria ma non assistenzialista o paternalista richiede che all'interno delle proprie strutture operino persone capaci di promuovere sviluppo, ponendo al centro l'individuo e la sua partecipazione. L'importanza dell'investimento in capitale umano è dimostrata dai casi analizzati. Un'adeguata formazione dei dirigenti pubblici consente che gli stessi, accogliendo il principio della sussidiarietà, siano in grado di interloquire con tutti i soggetti presenti sul territorio sia per l'analisi dei bisogni emergenti sia per la progettazione di interventi capaci di valorizzare le potenzialità ancora inesprese della popolazione. Fra le competenze da sviluppare con particolare riguardo alla dirigenza regionale vi è indubbiamente quella del *project management*, che consente di conciliare un utilizzo razionale ed intelligente delle risorse finanziarie e l'attivazione di tutte le capacità imprenditoriali, gestionali, relazionali delle comunità di riferimento. Saper gestire l'erogazione di fondi pubblici diviene quindi una competenza critica e distintiva, perché attraverso questi finanziamenti è possibile o meno innescare circoli virtuosi e stimolare ad esempio la creazione e la diffusione di cultura d'impresa, la collaborazione fra le imprese, la propensione all'innovazione, la sensibilizzazione alle tematiche ambientali e allo sviluppo responsabile e sostenibile. Ciò è evidente per esempio nel caso del miele e del fertilizzante Ictiocompost, così come nelle esperienze Minerva e Spring della Regione Lombardia.

Un secondo elemento su cui investire è rappresentato da azioni di sensibilizzazione per la diffusione di una cultura sussidiaria a tutti i livelli; ciò al fine di sviluppare, adottare o consolidare modelli a rete che coinvolgano i diversi soggetti istituzionali (governo regionale e locale, articolazioni locali del governo nazionale, università, ecc.). Nel caso del miele, ad esempio, si nota l'assenza di

un qualsivoglia tipo di coinvolgimento delle università, che invece sono indicate come un punto di forza nel piano di sviluppo regionale. Oltre a riguardare le istituzioni pubbliche la diffusione della cultura sussidiaria dovrebbe interessare i soggetti economici, le loro associazioni di rappresentanza e prima ancora essere oggetto dei percorsi formativi all'interno delle università e delle scuole.

Si può in tal modo accrescere la capacità di una collaborazione fattiva fra soggetti pubblici e privati che sconta di norma una certa difficoltà e diffidenza a motivo della differente natura istituzionale (*non profit* e *for profit*), delle diverse culture amministrativo-gestionali di cui sono portatori, dei criteri che guidano le scelte nel loro operato.

Il capitale sociale di un territorio è, infatti, il "collante", che rende possibili relazioni di fiducia tra persone, imprese e istituzioni, che premia comportamenti cooperativi, sanziona comportamenti opportunistici e facilita la produzione e la propagazione della conoscenza¹⁷.

Una terza linea di intervento può essere costituita dalla creazione di strutture organizzative regionali di supporto (o l'accreditamento di strutture già esistenti) quali ad esempio centri servizi per la ricerca, per la formazione, per il trasferimento tecnologico per l'internazionalizzazione che possano accompagnare lo *start up* e le fasi iniziali della vita delle PMI.

Un'ulteriore condizione che si è rivelata determinante nelle esperienze di politiche sussidiarie esaminate è rappresentata dallo sviluppo dell'associazionismo fra gli operatori economici, che consente la condivisione di problemi e soluzioni e quindi la circolazione del *know-how* e delle informazioni, consolida la cultura del fare insieme, accresce il potere negoziale e la consapevolezza delle proprie capacità di essere protagonisti della crescita del livello di benessere socio-economico.

Un ultimo importante fattore è rappresentato dalla normativa. In molti casi la legislazione lombarda di riferimento per i settori esaminati è particolarmente innovativa ed ha permesso al governo regionale di avviare sperimentazioni interessanti nell'ambito della sussidiarietà orizzontale, coinvolgendo la società civile (scuole, sanità, cooperative sociali) soprattutto laddove questa si è mostrata matura per offrire la sua collaborazione all'ente pubblico ma tuttavia non autosufficiente per rispondere ai bisogni.

L'analisi condotta sulle esperienze della Regione Lambayeque conferma ulteriormente l'efficacia delle politiche di sviluppo sussidiarie e consente di superare possibili diffidenze rispetto ai risultati conseguibili attraverso il processo di decentramento. Si fa riferimento in particolare ai possibili effetti distorsivi derivanti dalla competizione fra sistemi territoriali che possono originare processi di sviluppo squilibrato.

Affinché il differenziale competitivo possa avere ricadute positive è necessario, come in parte è già avvenuto nel caso del fertilizzante Ictiocompost, far conoscere queste esperienze di sviluppo sussidiario, le loro modalità di

¹⁷Esso esprime la densità e la simmetria delle relazioni sociali presenti in una comunità, l'insieme di caratteristiche dell'organizzazione sociale, come la fiducia, le norme e le reti, che migliorano l'efficienza della società facilitandone l'azione coordinata (Putnam, 1993).

realizzazione e i risultati conseguiti, per avviare un processo di *benchmarking* e trasferibilità delle buone pratiche in altri contesti che si mostrino adeguatamente recettivi all'innovazione proposta.

Dalle evidenze empiriche analizzate si può quindi evincere una conferma alle ipotesi iniziali della ricerca, ovvero che la sussidiarietà rappresenta la terza e rivoluzionaria via per lo sviluppo sostenibile¹⁸.

L'analisi condotta suggerisce altresì alcuni spunti per un ulteriore approfondimento del tema.

Poiché, come evidenziato nel paragrafo 2.1. lo sviluppo sostenibile di un territorio richiede di intervenire in modo coordinato ed organico su un sistema di variabili fra loro interdipendenti, sarebbe necessario ampliare la ricerca su una serie di elementi che definiscono le condizioni del sistema sociale, quali per esempio il livello di burocratizzazione/semplificazione amministrativa, la qualità della vita, il sistema dei trasporti e più in generale delle infrastrutture, il sistema sanitario e del *welfare* nel suo complesso, il sistema scolastico e formativo. Su tali ambiti, infatti, potrebbero favorevolmente innestarsi politiche di sviluppo sostenibile.

Un ulteriore tema meritevole di approfondimento è rappresentato dagli indicatori di sussidiarietà. Si pone, infatti, l'esigenza di dotarsi di un cruscotto di segnali-spia per supportare il processo di valutazione del grado di sussidiarietà delle politiche adottate da una Regione e della loro efficacia.

In linea con un approccio sussidiario gli obiettivi di fondo perseguiti dalla Regione Lombardia sono riconducibili ai seguenti: sostenere l'autonomia dei soggetti intermedi, stimolare l'auto organizzazione delle associazioni sociali, ridurre la presenza pubblica e la gestione diretta dei servizi, diffondere buone pratiche.

La Regione Lombardia ha pertanto utilizzato i seguenti principali indicatori:

- il grado di libertà riconosciuto all'utente nella scelta della struttura cui rivolgersi per ottenere la risposta ai propri bisogni;
- l'effettiva capacità da parte dell'ente locale di valorizzazione del privato *non profit*;
- la valutazione del soggetto a cui è posto in capo l'onere finanziario dei servizi offerti;
- le forme organizzative scelte per la gestione dei servizi;
- le motivazioni che hanno condotto alla scelta di esternalizzazione dei servizi verso soggetti *non profit*;

¹⁸Pare opportuno richiamare in questa sede il concetto di sviluppo sostenibile, così come recentemente definito dall'UNESCO. Nel 2001, l'UNESCO ha, infatti, ampliato il concetto di sviluppo sostenibile indicando che "la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura (...) la diversità culturale è una delle radici dello sviluppo inteso non solo come crescita economica, ma anche come un mezzo per condurre una esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale". (Art 1 e 3, Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale, UNESCO, 2001). In questa visione, la diversità culturale diventa il quarto pilastro dello sviluppo sostenibile, accanto al tradizionale equilibrio delle tre E: economia, equità, ecologia.

- le tipologie di controlli posti in essere con riferimento al grado di efficacia dei servizi esternalizzati.

Le risultanze dell'analisi aprono infine una serie di interrogativi con riguardo alle politiche per lo sviluppo sostenibile e al ruolo esercitabile dalla pubblica amministrazione con riferimento ai diversi modelli di Stato, alle soluzioni più innovative e meno dispendiose che è possibile adottare nei differenti contesti globali.

Bibliografia

- AA.VV. (2005), *Un "io" per lo sviluppo*, a cura della Fondazione per la Sussidiarietà, BUR, Milano.
- Antoldi F. (2006), *Piccole imprese e distretti industriali: Politiche per lo sviluppo in Italia e in America Latina*, il Mulino, Bologna.
- Antonini L. (2001), (a cura di), *L'attuazione regionale del "terzo decentramento". Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Giuffrè, Milano.
- Beretta L. (2007), "Learning Experience: the root of sustainable change", *International Journal of Learning and Change*, 2(4), 405-419.
- Bernareggi G.M. (1990), *Fallimenti del mercato e fallimenti dello Stato. Un'introduzione*, in Samek Lodovici E. – Bernareggi G.M. (a cura di), *Pubblico e privato. Cooperazione finanziaria e organizzativa fra privati ed enti locali nelle aree urbane*, Franco Angeli, Milano.
- Cattaneo R. (2002), "Dall'esperienza lombarda: cinque riflessioni e dieci esempi concreti di sussidiarietà", *Non profit*, 1, pp. 5-23.
- Crozier M. (1987), *Etat modeste, Etat moderne: stratégie pour un autre changement*, Editions Fayard, Paris.
- Fals-Borda O. (1988), *Knowledge and peoplès power: Lessons with peasants in Nicaragua, Mexico and Colombia*, Apex Press, New York.
- Fals-Borda O. (2001), *Participatory (action) research in social theory: Origins and challenges*, in Reason P. - Bradbury H. (Eds.), *Handbook of action research*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Fals-Borda O., Mora-Osejo L. (2003), "Context and diffusion of knowledge: A critique of eurocentrism", *Action Research*, 1(1), 29-37.
- Freire P. (1972), *Pedagogy of the oppressed*, Herder and Herder, New York.
- Garofoli G. (1992), *Economia del territorio*, Etas Libri, Milano.
- Greenwood D.J., Levin M. (1998), *Introduction to action research: Social research for social change*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- IRER (2004), Osservatorio sulla riforma amministrativa e sul federalismo – Monitoraggio della sussidiarietà orizzontale in Lombardia, Milano.
- Johnson G., Scholes K. (2001), *Exploring Public Sector Strategy*, Pearson Education Ltd., Essex.
- Kickert W.J.M. (1997), "Public governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American Managerialism", *Public Administration*, vol.75, 4, Winter, pp. 731-752.
- Kickert W.J.M., Klijn E-H, Koppenjan J.F.M. (1997), (eds), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, Londra.
- Lewin K. (1951), *Field theory in social science*. Harper & Row, New York.
- Lindblom C. E. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administrative Review*, n. 19.
- Longmire L., Medlin S., MacBride S. (1996), *Benchmarking for Best Practices in the Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal State and Local Agencies*, Jossey-Bass Inc Pub, San Francisco CA.

- Millon-Delsol C. (1992), *Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires De France – Puf, Paris.
- Normann R., Ramirez R. (1994), *Designing interactive strategy: from value chain to value constellation*, Wiley, Chichester.
- Nussbaum M. (1992), "Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism", *Political Theory* 20(2), 202-246.
- Ornaghi L. (2003), "Il principio di sussidiarietà: alcuni problemi aperti e qualche punto fermo", *Confronti*, n. 1, pp. 43-49
- Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace (2004), *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, n. 61.
- Porter M.E. (1990), *The Competitive Advantages of Nations*, The Free Press, New York.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Sen A. (2000), *Development as freedom*, Random House, New York.
- United Nations - Department of Economics and Social Affairs (2006), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what Works*, New York.
- Valega L.E. (2006), *La descentralization y sus instituciones*, Fondo editorial UCSS, Lima.
- Violini L. (2004), (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Giuffè, Milano.
- Vittadini G. (2007), *Che cosa è la sussidiarietà*, Guerrini & Associati, Milano.
- Zuffada E. (2000), *Amministrazioni pubbliche e aziende private. Le relazioni di collaborazione*, EGEA: Milano.

Elena Zuffada

Professore di Economia Aziendale
Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Università Cattolica del Sacro Cuore
Via Emilia Parmense, 84
29100 Piacenza
e-mail: elena.zuffada @ unicatt.it

Lorna Beretta

ALTIS, Alta Scuola Impresa e Società
Università Cattolica del Sacro Cuore
Via S. Vittore, 18
20123 Milano
e-mail: lorna.beretta @ unicatt.it