



Project no. CIT1-CT-2004-506392

NEWGOV

New Modes of Governance

Integrated Project
Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society

Country papers: Italy and Spain
reference number: 18b/D03

Due date of deliverable: February 2006
Actual submission date: 5 March 2005

Start date of project: 1 September 2004

Duration: 48 months

Organisation name of lead contractor for this deliverable:
Uni Bocconi / POLEIS, Maurizio Ferrera;
Authors: Valeria Sparano and Francesc Gibert

Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006)		
Dissemination Level		
PU	Public	X
PP	Restricted to other programme participants (including the Commission Services)	
RE	Restricted to a group specified by the consortium (including the Commission Services)	
CO	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)	

Summary

The first country report presents an analysis of Italian local partnerships aimed at promoting local development. First, it introduces the genesis and main features of partnerships regulation at the local level; second, it analyses the implementation of EU local partnership initiatives; finally, it discusses the relevance of such ‘new’ tool of governance in sub-national decision making on local development policies.

The second country report presents the Spanish case with respect to local partnership initiatives aimed at local development. It focuses in particular on the interaction between the local and national level of government in the formulation, adoption and implementation of local partnership pacts. Some final remarks on the ‘institutionalization’ of local social pacts in Spain conclude the article.

Contents

ITALIA - IL PRINCIPIO DEL PARTENARIATO NELLE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE IN ITALIA	4
1. INTRODUZIONE	5
2. LE ORIGINI DEL MODELLO PARTENARIALE	6
3. UNA PRIMA DEFINIZIONE DI PARTNERSHIP	7
4. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO	8
4.1 I PROGRAMMI URBANI COMPLESSI.....	12
4.1.1 I programmi di riqualificazione urbana.....	13
4.1.2 Programmi di rigenerazione urbana.....	13
4.2 LE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE.....	16
5. IL PRINCIPIO DEL PARTENARIATO TRA DELIBERAZIONE E NEGOZIAZIONE	20
6. CONCLUSIONE. UNA NUOVA MODALITÀ DI GOVERNANCE?	24
7. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	27
ESPAÑA - CONEXIONES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	31
1. CLASIFICACIÓN DEL CASO ESPAÑOL DE ACUERDO CON LA PRESENCIA DE PACTOS A NIVEL ESTATAL O SUB-ESTATAL	32
2. ORDENACIÓN DE LOS PACTOS EN UN EJE DE COMPLEJIDAD	36
3. DESCRIPCIÓN DEL NIVEL DE DEPENDENCIA, O INDEPENDENCIA, DE RELACIONES ENTRE LOS NIVELES: INTEGRACIÓN PROCEDIMENTAL, INTEGRACIÓN ESPECIALIZADA O SUBSTANCIAL, ESPECIALIZACIÓN DE NIVELES U OTRAS	37
4. DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO REGULANDO DIRECTA O INCENTIVANDO INDIRECTAMENTE EL RECURSO A LOS PACTOS (LEYES, ACUERDOS, ETC.)	37
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

Table of Figures and Graphs

TABELLA 1. I PROGRAMMI ATTIVATI E L'ENTITÀ DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO.....	11
FIGURA 1. ANNO DI NASCITA DEI NUOVI STRUMENTI DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO.....	12
TABELLA 2. GLI ATTORI DELLA PARTNERSHIP.....	21
TABELLA 3. DUE DIFFERENTI DECLINAZIONI DEL PRINCIPIO DEL PARTENARIATO.....	23
TABLE: LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE LOS PACTOS REGIONAL Y LOCALES EN ESPAÑA.....	38

Italia

-

Il principio del partenariato nelle politiche di sviluppo locale in Italia

Valeria Sparano

1. Introduzione

A partire dall'ultimo decennio del XX secolo si è diffuso in Italia e nella maggior parte dei paesi europei un nuovo approccio allo sviluppo territoriale, basato sui principi della cooperazione interistituzionale e del partenariato tra attori pubblici e privati¹. Di fronte a risorse finanziarie pubbliche decrescenti e a problemi pubblici sempre più stringenti e complessi, è emersa la necessità di individuare nuovi strumenti di regolazione in grado di mobilitare, coordinare ed integrare le risorse economiche, sociali e culturali presenti sul territorio. Le tradizionali politiche di sviluppo, di carattere settoriale e basate sull'erogazione di incentivi alle singole imprese, non hanno infatti prodotto i risultati sperati e si sono rivelate inadeguate al fine di promuovere uno sviluppo endogeno dei territori. Il processo d'integrazione europea e la globalizzazione hanno inoltre rimodellato il rapporto tra la dimensione locale e quella globale, dando vita a processi di de-territorializzazione e ri-territorializzazione che hanno modificato le relazioni tra gli attori e quelle tra gli attori e territori, indebolendo le capacità regolative di alcuni livelli istituzionali, come quello statale, e rafforzando l'autonomia di altri, come quello sub-regionale [Brenner 1999; Trigilia 2005]. La riduzione delle risorse trasferite dal centro e la presenza di vincoli di bilancio più stringenti hanno costretto i governi locali ad assumere un ruolo più attivo nei percorsi di sviluppo dei rispettivi territori. Si è così affermato un nuovo paradigma dello sviluppo locale, incentrato sulla centralità e specificità del territorio e sulla capacità degli attori locali di cooperare e coordinare le proprie azioni al fine di produrre *local collective competition goods*² [Crouch *et al.* 2001] in grado di creare esternalità positive e migliorare la posizione competitiva dell'area.

A partire dai primi anni Novanta diversi paesi europei hanno adottato nuovi modelli di policy-making basati su una strategia più complessa di governo dello sviluppo, sulla sperimentazione di forme innovative di governance ed in particolare sulla creazione di partnership locali tra attori pubblici e privati. In Gran Bretagna l'iniziativa *City Challenge*, seguita dal programma *Sigle Regeneration Budget* e dal recente *New Deal for Communities* hanno ad esempio cercato di migliorare la competitività delle aree urbane, promovendo la creazione di partnership locali tra il settore pubblico e quello privato [Hastings 1996, Valler e Betteley 2001, Glendinning *et. al* 2002, Skelcher 2003]. In Irlanda, numerose politiche nazionali, come il *Pilot Area Programme for Integrated Rural Development* o l'*Area devevelopment Management Initiative*, hanno favorito la proliferazione di partnership per lo sviluppo locale, caratterizzate da un focus particolare sui problemi di esclusione sociale [Sabel 1996, Turok 2001, Teague e Murphy 2004]. Anche in Francia sono stati numerosi i programmi nazionali volti a stimolare la cooperazione tra enti pubblici locali, organizzazioni della società civile e privati cittadini, a partire dal *Projet de Développement Social des Quartiers* (DSQ) dei primi anni Ottanta, fino ai più recenti *Contrat de Ville* e *Programme d'Aménagement Concerté du Territoire* (PACT) [Le Galès 2000]. Ulteriori esempi sono rappresentati dal Programma di Rinnovamento Sociale in Olanda e dal Fondo per lo Sviluppo Sociale in Danimarca [Geddes 2000].

¹ Sebbene si parli in modo generico di partnership tra attori pubblici e privati, occorre precisare che è molto spesso difficile distinguere tra attore "pubblico" e attore "privato", sia a causa della presenza di enti pubblici dallo statuto assai diverso e di enti a capitale prevalentemente pubblico ma organizzati privatisticamente [Pichiari 2001], sia a causa della crescente diffusione (soprattutto nel settore dei servizi sociali) di istituzioni private che si ispirano a regole e principi economici pur perseguendo interessi di natura collettiva (tipici dell'organizzazione pubblica).

² Si tratta di beni locali, materiali ed immateriali, non escludibili, come ad esempio la creazione di infrastrutture o la formazione professionale.

2. Le origini del modello partenariale.

I partenariati per lo sviluppo locale sono ormai una caratteristica ricorrente delle politiche di rigenerazione economica e sociale nella maggior parte dei paesi europei, tanto che alcuni autori parlano dell'affermazione di una vera e propria "nuova ortodossia delle partnership locali" [Lowndes and Skelcher 1998; Geddes 2000]. La diffusione di questa nuova modalità di governance viene generalmente ricondotta a due diversi ordini di fattori: i fattori che riguardano la "crisi dello stato" [Cassese 2002] e quelli connessi all'aumento della domanda di partecipazione da parte delle comunità locali.

Rispetto al primo aspetto, la scelta delle amministrazioni pubbliche di associare gli attori della società civile nel processo di formulazione ed implementazione di politiche pubbliche sembra essere legata ad alcuni deficit degli attuali assetti regolativi pubblici, ed in particolare a deficit di risorse finanziarie, conoscitive, organizzative e di consenso. Come rilevato da Bobbio è infatti "assai improbabile che una singola amministrazione sia in grado di controllare tutte le risorse che sono necessarie allo sviluppo di una politica o di un programma" [2000: 134]. Innanzitutto, la creazione di partenariati pubblico-privati nasce quindi dalla necessità per le istituzioni pubbliche di reperire risorse finanziarie aggiuntive, a fronte di vincoli di bilancio sempre più stringenti. Molti interventi non possono contare su di un'unica fonte di finanziamento pubblica e richiedono quindi l'inclusione di ulteriori finanziatori nel processo di decisione. L'obiettivo è in questi casi quello del *budget enlargement* [Mackintosh 1992 cit. in Hastings 1996], a cui si aggiunge la necessità di "ottenere di più con meno", facendo miglior uso delle risorse esistenti e riducendo le duplicazioni, ricercando in altre parole quella che alcuni autori definiscono come *resource synergy* [Hastings 1996, Lowndes e Skelcher 1998]³. In secondo luogo, la diffusione di esperienze di partnership può essere ricondotta alla necessità per le amministrazioni di reperire risorse conoscitive esterne. L'agenda politica dei governi locali è sempre più spesso interessata da problemi complessi e inediti, per cui non esistono soluzioni collaudate [Bobbio 2004]. Il coinvolgimento di nuovi attori e punti di vista differenti può quindi favorire l'adozione di politiche innovative, grazie ad un processo di *policy synergy*, vale a dire "a process by which new insights or solutions are produced out of the differences between partners" [Hastings 1996: 259]. Soprattutto nel caso di politiche complesse, come quelle di sviluppo locale, l'apporto di chi vive sul territorio e conosce in modo più approfondito la situazione su cui si vuole operare appare indispensabile al fine di formulare e implementare interventi pubblici. In terzo luogo, la diffusione delle partnership riflette il tentativo di ridurre l'impatto della frammentazione organizzativa dell'apparato pubblico, derivante dai processi di decentramento. La maggior parte dei progetti di sviluppo locale chiama, infatti, in gioco le competenze di più enti territoriali e più agenzie funzionali. I beni pubblici sono inoltre sempre più spesso forniti da soggetti imprenditoriali privati o da associazioni non governative. La creazione di forme di partnership tra questi soggetti appare quindi come il mezzo per sfruttare i vantaggi che derivano dal coordinamento di risorse organizzative frammentate. Infine, la diffusione di partenariati pubblico-privati può essere ricondotta alle necessità dei governi locali di reperire risorse di consenso, in una situazione di crescente frammentazione della rappresentanza politica [Andersen e Mailand 2002]. Il declino della rappresentanza sindacale e partitica, riscontrabile nella maggior parte dei paesi europei, ha alimentato il particolarismo e aperto nuove strade per la difesa di interessi particolari e circoscritti [Bobbio 2004]. Il supporto attivo e il diretto coinvolgimento di tali interessi è così diventato necessario al fine

³ Hasting definisce il processo di *resource synergy* come "added value from the coordination of resource and from the joint efforts of agencies" [1996: 259].

di implementare effettivamente numerose politiche di sviluppo locale, come ad esempio le politiche di rigenerazione urbana o di sviluppo sostenibile.

Accanto alle spiegazioni che fanno riferimento alla “crisi dello stato”, la diffusione di forme di partnership tra il settore pubblico e quello privato può essere interpretata come risposta alla crescente domanda di partecipazione da parte delle comunità locali. Come osservato da Denters e Rose, “the rise of more output-oriented, more demanding, more critical and more action-prone citizens forces local government to improve their capacity for effective and efficient governance. In many respects this has made them receptive for the adoption of many innovative management techniques and may also have led to attempts to increase the system’ problem solving capacity by engaging various actors from within the local community in partnerships” [Denters and Rose 2005: 6]. La diffusione di tali forme di governance collaborativa può quindi essere vista come parte di una strategia per aprire il processo decisionale locale a gruppi d’interesse, soggetti imprenditoriali e singoli cittadini che reclamano una maggior voce nelle scelte che riguardano il territorio in cui vivono.

Anche il processo di europeizzazione ha svolto un ruolo di primo piano nell’affermazione in molti paesi europei di un nuovo modello di policy-making, basato su forme di compartecipazione e partenariato tra settore pubblico e privato. Il principio del partenariato è stato infatti affermato con particolar forza dall’Unione europea, diventando, a partire dalla riforma dei fondi strutturali del 1988, uno dei cardini della politica regionale comunitaria. In particolare, l’articolo 4 del Regolamento quadro CEE 2052/88 definisce la partnership come la “stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest’ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune”. Il principio del partenariato viene applicato a tutte le fasi del processo di policy-making: “preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni”. In pratica le autorità pubbliche nazionali e subnazionali vengono coinvolte in un processo amministrativo per la definizione, operazionalizzazione e monitoraggio di piani di sviluppo regionali. Inizialmente, quindi, il concetto di partnership viene considerato unicamente nella sua componente istituzionale e verticale⁴. Bisogna aspettare la riforma dei fondi strutturali del 1993 per un’estensione del concetto alle parti economiche e sociali. L’articolo 4 del Regolamento CEE 2081/93 precisa tuttavia che queste ultime sono designate dallo stato membro “nell’ambito delle modalità offerte dalle regole internazionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro”. Gli stati membri si riservano quindi il potere di decidere chi possa essere qualificato come “partner”. Un ulteriore rafforzamento del partenariato si ha con la riforma dei fondi strutturali del 1999. Il Regolamento CE 1260/99 fa infatti riferimento, oltre ai partners socio-economici, anche alle autorità responsabili dell’ambiente e della parità tra uomini e donne. La decisione di includere queste ultime nel processo di programmazione resta tuttavia una facoltà dello stato membro, non essendo legalmente richiesto un loro formale coinvolgimento.

3. Una prima definizione di partnership

L’azione comunitaria ha certamente contribuito a far sì che si affermasse in molti paesi europei una nuova ortodossia delle partnership locali. Il coinvolgimento dei partner socio-economici nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali è stato tuttavia, fino ad ora, di tipo prevalentemente consultivo, come rilevato da un recente rapporto della Commissione Eu-

⁴ La riforma del 1988 non fa infatti alcun riferimento al coinvolgimento dei partners socio-economici. Solo le linee guida alla riforma, non legalmente vincolanti, emanate dalla Commissione nel 1989 auspicano un coinvolgimento delle associazioni non governative e dei partners economici e sociali.

ropea [European Commission 2005]. D'altra parte, i regolamenti comunitari si limitano a definire il partenariato come "concertazione stretta" tra la Commissione, le autorità statali e le parti socio-economiche. Ma i termini "concertazione" e "partenariato" non sono sinonimi, nonostante siano spesso utilizzati come tali sia nel linguaggio comune sia in gran parte della letteratura. Se la concertazione è il processo che conduce ad un accordo tra soggetti che hanno interessi potenzialmente diversi o contrastanti, il termine "partenariato" introduce alcuni aspetti innovativi rispetto ai processi puramente concertativi. Il partenariato è infatti una forma d'associazione che implica un'interazione effettiva e continuativa tra gli attori, i quali tendono a diventare un "attore collettivo"; essere partners significa essere soci, integrare fortemente le proprie azioni in vista del raggiungimento di obiettivi d'interesse comune [Deidda 2003].

Ciò che appare particolarmente rilevante, da un punto di vista teorico, è l'ampia e crescente diffusione nella maggior parte dei paesi europei, di vere e proprie partnership per lo sviluppo territoriale, che si distinguono dalle forme più tradizionalmente concertative. Tali partnership, attivate nella messa a punto e nell'attuazione dei programmi, appaiono molto diverse sia tra loro sia rispetto a quanto richiesto dal dettato comunitario. Il concetto di partenariato è stato infatti declinato in modi differenti sia tra i diversi paesi sia all'interno dello stesso contesto nazionale [Brunazzo 2004]. E' tuttavia possibile individuare alcuni elementi comuni che emergono dalla letteratura e delineano una definizione minima di partnership. L'Audit Commission definisce, ad esempio, il partenariato come "a joint working arrangement where the partners:

- are otherwise independent bodies;
- agree to co-operate to achieve a common goal;
- create a new organizational structure or process to achieve this goal, separate from their own organisations;
- plan and implement a jointly agreed programme, often with joint staff or resources;
- share relevant information; and
- pool risks and rewards [Audit Commission 1998, 8].

E' quindi possibile considerare le partnership come "institutions that promote routine interaction in a given policy among governmental and non-governmental actors, and in which there is no monopoly by public actors of either problem definition or methods of implementation" [Culpepper 2002: 1]. La presenza di procedure condivise e/o di una struttura organizzativa distingue le partnership da altri processi più informali di collaborazione o network, mentre il coinvolgimento attivo degli attori socio-economici sia nella fase di formulazione sia in quella di gestione del programma distingue tali partnership dai processi puramente consultativi.

4. Il quadro normativo italiano

La tendenza generale all'adozione di uno stile di policy-making incentrato sulla compartecipazione e sul partenariato tra settore pubblico e privato, comune ai principali paesi industriali avanzati, caratterizza anche, ed in modo particolare, la realtà italiana. Sono infatti numerose le politiche pubbliche italiane che nel corso degli ultimi anni hanno assunto il principio del partenariato come principio guida. E' questo, ad esempio, il caso delle politiche culturali, sociali o del lavoro. Ma il settore d'intervento dove tale modalità di governance si è affermata con più forza sembra essere quello dello sviluppo locale. La diffusione del principio del partenariato e di pratiche negoziali e concertative è infatti andata di pari passo con l'affermarsi, sia

nella letteratura scientifica così come nelle azioni di policy, di modelli di sviluppo endogeno, attenti alle specificità dei singoli contesti territoriali. Sulla scia della riflessione sul successo dei distretti industriali⁵, si è fatta progressivamente strada l'idea che lo sviluppo territoriale sia un processo multidimensionale, di natura economica ed istituzionale, ma prima di tutto sociale, che non possa essere promosso attraverso la mera combinazione meccanica di alcuni elementi economici, ma richieda il coinvolgimento attivo degli attori e la valorizzazione delle risorse locali [Garofoli 1991, 2001]. In questa prospettiva il partenariato tra gli attori pubblici e gli attori socio-economici effettivamente presenti sul territorio è stato considerato come la pratica più idonea a sostenere i progetti di sviluppo territoriale [Deidda 2003], una modalità di attuazione e gestione dei programmi di sviluppo locale (almeno potenzialmente) aperta e inclusiva ed in grado di mobilitare effettivamente le forze economiche e sociali intorno a un'immagine condivisa di sviluppo del territorio.

Accanto al cambiamento dell'approccio allo sviluppo locale e all'affermazione di orientamenti scientifici e culturali favorevoli al paradigma dello sviluppo endogeno, le ragioni della diffusione in Italia di politiche pubbliche basate sul principio della partnership vanno ricercate in alcuni fattori congiunturali che hanno caratterizzato la situazione economica e sociale del nostro paese all'inizio degli anni Novanta [De Rita e Bonomi 1998, Bobbio 2000, Cersosimo 2000, Bolocan Goldstein *et al.* 2000, Cersosimo e Wolleb 2001, Pasqui 2005]. Tra i *vincoli* che hanno indotto al cambiamento occorre innanzitutto richiamare la fine nel 1992 dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno [Cersosimo 2000]. È stato, infatti, osservato come il bilancio negativo dell'esperienza abbia portato al rifiuto di un modello centralista e straordinario d'intervento e fatto emergere la necessità di prevedere nuovi strumenti in grado di responsabilizzare e coinvolgere le comunità locali nei rispettivi percorsi di crescita territoriale. Nella stessa direzione ha spinto la crisi di legittimazione subita dal sistema politico italiano a seguito delle vicende di Tangentopoli e delle inchieste giudiziarie di Manipulite. Come sottolineato da Cersosimo e Wolleb [2001], uno degli effetti di Tangentopoli è stato infatti quello di indebolire le relazioni verticali tra istituzioni centrali e periferiche, lasciando le classi dirigenti locali senza punti di riferimento politici certi e privandole di importanti flussi finanziari provenienti dal centro. Il vuoto istituzionale che si è creato ha così favorito l'instaurazione di rapporti orizzontali tra gli attori locali, pubblici e privati, che si sono trovati a dover far affidamento unicamente sulle proprie forze. Un ulteriore vincolo che ha indotto al cambiamento è infine rappresentato dalle misure di risanamento della finanza pubblica e di rientro del debito imposte dalla firma nel 1992 del Trattato di Maastricht. L'inasprimento della pressione fiscale e i drastici interventi di contenimento della spesa pubblica hanno infatti coinvolto ogni grado della pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti locali, che hanno dovuto cercare nuove fonti di finanziamento e nuovi strumenti d'intervento.

L'adozione di un modello di policy-making locale incentrato sulla compartecipazione e sul partenariato tra settore pubblico e privato è stato inoltre favorito da alcuni *fattori facilitanti* [Cersosimo 2000], tra cui, innanzitutto, il processo di decentramento, in atto a partire dalle leggi e dai decreti Bassanini⁶ fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha portato ad una crescente centralità dell'ente locale, anche rispetto alle politiche di sviluppo e promozione del territorio. La cosiddetta "Riforma Bassanini" ha infatti, da un lato, attribuito a regioni ed enti locali un ruolo di primo piano in tema di sviluppo territoriale e, dall'altro, introdotto un stile di policy-making basato sulla negoziazione e sulla contrattazione tra pubblica

⁵ Per il ricco filone di studi sui distretti industriali, cfr., Becattini [1987, 2000], Brusco [1989], Bagnasco [1999].

⁶ Ci si riferisce in particolare alle leggi 59/1997 e 127/1997 e ai decreti legislativi 469/1997 e 112/1998.

amministrazione e attori privati, assegnando all'ente locale un importante compito di regia e coordinamento piuttosto che di intervento diretto [Pasqui 2005]. In secondo luogo occorre ricordare il ruolo della legge 81/1993 che, introducendo l'elezione diretta del sindaco, ha conferito maggiori prerogative e maggior stabilità all'esecutivo comunale. In particolare, la riforma ha concesso ai sindaci maggiori spazi di espressione e direzione politica, favorendo al contempo l'emersione di una nuova classe dirigente locale, caratterizzata da una gestione più flessibile e pragmatica della cosa pubblica, da un minor grado di identificazione politica e da un maggior orientamento verso criteri concertativi che tendono a scavalcare la mediazione dei partiti [Catanzaro *et al.* 2002]. Atri fattori facilitanti possono essere infine individuati nel successo, nei primi anni Novanta, della macroconcertazione a livello nazionale, che sembra aver favorito la replica del metodo concertativo a livello locale, e nell'azione di promozione di alcuni soggetti, primo fra tutti il CNEL, che ha assunto un ruolo attivo nel sostenere la necessità di progetti di sviluppo basati sulla mobilitazione locale delle risorse economiche e sociali presenti sul territorio⁷.

Gli elementi richiamati spiegano la proliferazione nel nostro paese di strumenti innovativi di promozione dello sviluppo che assumono il principio del partenariato quale principio guida. L'enfasi sulla necessità di coinvolgere attori pubblici, privati e del terzo settore nella formulazione ed implementazione dei programmi è diventata, infatti, a partire dai primi anni Novanta, uno dei cardini della nuova stagione di politiche pubbliche di sviluppo territoriale. Come si può osservare dalla tabella 1, tali strumenti hanno conosciuto un'ampia diffusione sul territorio nazionale. Il numero dei programmi attivati è infatti consistente, così come l'entità del finanziamento pubblico erogato.

⁷ Per l'importante ruolo svolto dal CNEL nella promozione di un nuovo modello di politiche di sviluppo, basato su un approccio bottom-up e sul principio del partenariato, cfr. De Rita e Bonomi [1998].

Tabella 1. I programmi attivati e l'entità del finanziamento pubblico

	Tipo di programma	N. di programmi attivati	Finanziamenti pubblici erogati (milioni di euro)
Politiche urbane	Politiche di riqualificazione urbana		
	Programmi integrati d'intervento	372	711,7
	Programmi di recupero urbano	283	716,3
	Programmi di riqualificazione urbana	76	330,3
	Politiche di rigenerazione urbana		
	Contratti di quartiere I	54	309,9
	Contratti di quartiere II	- ^a	1.357,7 ^b
	PRUSST	78	144,6
	Urban I	16	340,8
	Urban II	10	245,6
	Urban Italia	20	103 ^c
Politiche territoriali	Programmazione negoziata		
	Contratti d'area	19	1.119
	Patti territoriali di prima generazione	12	262,4
	Patti territoriali di seconda generazione	106	1.381
	Patti territoriali agricoli	91	494
	Patti territoriali non ancora attivati	11	-
	Programmi europei		
	Patti territoriali per l'occupazione	10	421
	Leader I	29	366 ^d
	Leader II	203	610
	Leader +	132	768 ^e
	Progetti integrati territoriali	63	- ^f
	Progetti integrati territoriali non ancora attivati	76	-

^a Tra la fine del 2004 e la prima metà del 2005, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha approvato le graduatorie regionali delle proposte presentate dai comuni, che dovranno successivamente essere valutate, ai fini dell'ammissibilità al finanziamento, dalla commissione Stato-regioni.

^b Risorse (non erogate) ripartite alle regioni con D.M. 30/12/2002.

^c Risorse statali assegnate con D.M. 7/8/2003.

^d Finanziamento europeo.

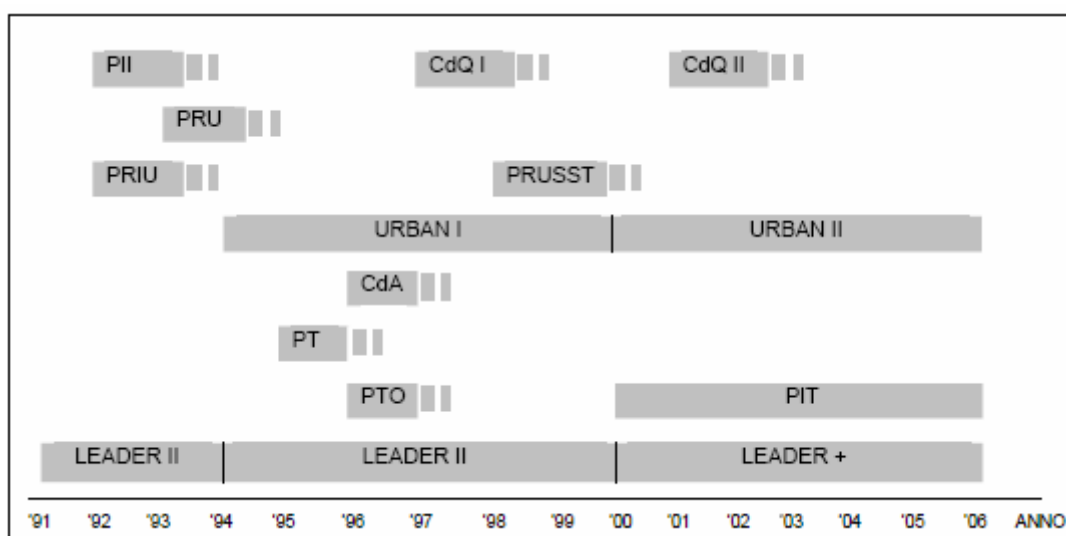
^e Il dato si riferisce alla spesa pubblica programmata. Alla data del 31/12/2004 la spesa certificata risultava essere di 171,5 Meuro.

^f Ciascuna regione Obiettivo 1 ha scelto di destinare ai PIT una differente percentuale delle risorse complessive destinate ai Programmi operativi regionali (Basilicata: 170 Meuro per la prima fase di attuazione; Calabria: 799,7 Meuro; Puglia: 730 Meuro; Sardegna: 1557 Meuro; Sicilia: 1447 Meuro per il triennio 2000-2002; Molise: 64,3 Meuro; Campania 2894 Meuro).

Fonte: elaborazione dati European Commission (1999), INEA (2000), Ambrosiano M. F. *et al.* (2003), Presidenza del Consiglio dei Ministri (2004), Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003; 2004; 2005), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (2005).

Le nuove politiche di sviluppo locale si differenziano per la modalità di promozione, l'area tematica prevalente, la scala d'intervento, il tipo di attori coinvolti o la modalità di finanziamento. E' in ogni caso possibile individuare due grandi famiglie di strumenti: la famiglia dei *programmi urbani complessi*, che possono essere ulteriormente distinti in *programmi di riqualificazione urbana* (Programmi integrati d'intervento, Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana) e *programmi di rigenerazione urbana* (Contratto di Quartiere, Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, Urban), e la famiglia dei *programmi più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale* (Contratti d'Area, Patti Territoriali, Patti Territoriali Europei per l'Occupazione, Leader, Progetti integrati territoriali).

Figura 1. Anno di nascita dei nuovi strumenti di promozione dello sviluppo



4.1 I programmi urbani complessi

La nascita dei cosiddetti “programmi complessi” risale alla legge 179/1992 che, introducendo i Programmi integrati di intervento, delinea i principi fondamentali di un nuovo modello di politiche urbane, caratterizzato da finalità di integrazione tra gli interventi e dall’obiettivo di far partecipare i privati ai costi delle opere pubbliche. Si tratta di una serie di strumenti innovativi in ambito urbano volti a promuovere e finanziare interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione delle città in termini ambientali, sociali ed economici, attraverso modalità consensuali e concertative tra amministratori pubblici e operatori privati. I principi dell’integrazione e del partenariato, che contraddistinguono il nuovo modello d’intervento in campo urbano, sono già presenti nella prima generazione di programmi complessi (Programmi integrati di intervento, Programmi di recupero urbano e Programmi di riqualificazione urbana), ma trovano un’applicazione più compiuta nelle successive politiche integrate di recupero, avviate nella seconda metà degli anni Novanta (Contratti di quartiere, Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio e Urban). E’ quindi possibile distinguere tra la prima generazione di strumenti, che prevedono principalmente interventi di *riqualificazione* fisica dei quartieri degradati, dalle politiche successive, che pongono invece un maggior accento sulla necessità di promuovere un processo di *rigenerazione* urbana, intesa come fenomeno multidimensionale ed integrato, in cui elementi di riqualificazione fisica si intersecano con aspetti culturali, sociale, economici ed ambientali.

4.1.1 I programmi di riqualificazione urbana

PII – Programmi integrati di intervento (art. 16, L. 179/1992 e delibera Cipe 16 marzo 1994). Si tratta di programmi volti al recupero e alla riqualificazione di tessuti urbanistici, edilizi e ambientali degradati, attraverso l'integrazione di tipologie diverse d'intervento, di dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione urbana, e il possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. Il Programma è proposto al Comune da soggetti pubblici o privati, singoli o riuniti in consorzio. I PII vengono quindi selezionati e finanziati dalle Regioni.

PRU – Programmi di recupero urbano (art. 11, L. 493/1993 e D.M.LL.PP. 1 dicembre 1994). Si tratta di programmi volti alla riqualificazione dei quartieri degradati di proprietà pubblica, attraverso interventi di ristrutturazione e manutenzione edilizia e l'inserimento di servizi residenziali e non. Sono proposti dai Comuni alle Regioni, le quali cofinanziano i programmi selezionati in sede comunale. Il concorso di risorse private è di fatto obbligatorio.

PRIU – Programmi di riqualificazione urbana (art. 2, L. 179/1992 e D.M.LL.PP. 21 dicembre 1994). Sono programmi finalizzati a riqualificare aree e ambiti urbani che presentano in generale problematiche di degrado, attraverso un insieme sistematico e organico di interventi e il concorso obbligatorio di risorse private. Stabiliti i contenuti e gli obiettivi dei possibili PRIU, il Comune seleziona con procedure autonome le proposte da trasmettere al Ministero, il quale eroga direttamente i finanziamenti.

Si tratta di interventi molto simili, che si differenziano, nella disciplina e nella prassi, essenzialmente per le aree urbane di riferimento: se i Programmi integrati di intervento e i Programmi di riqualificazione urbana possono riguardare qualunque parte della città, ritenuta strategica dal Comune, i programmi di recupero urbano riguardano invece unicamente i quartieri di edilizia residenziale pubblica. Nel complesso si tratta di politiche che intendono innovare i tradizionali modelli operativi dell'urbanistica, soprattutto attraverso un'accentuazione del principio d'integrazione, intesa principalmente come integrazione di risorse finanziarie e tipi d'intervento. Per quel che riguarda il principio del partenariato, esso non è esplicitato dalla normativa nazionale, la quale fa unicamente riferimento al concorso obbligatorio di risorse private⁸. La partecipazione dei privati è intesa quindi prevalentemente come mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive in risposta alla crescente diminuzione di risorse finanziarie pubbliche, mentre è quasi del tutto assente, almeno nella normativa nazionale, l'attenzione alla dimensione concertativa e consensuale nei processi di pianificazione e programmazione. Ciò che occorre sottolineare è che "la presenza di risorse di diversa origine (pubblica o privata) non sempre esprime la formazione di nuove reti di attori che condividono una strategia di sviluppo e sono disposti a cooperare per la sua realizzazione" [Palermo 2002, 16].

4.1.2 Programmi di rigenerazione urbana

Contratto di quartiere (DM.LL.PP. 22 ottobre 1997). Si tratta di uno strumento volto al recupero di quartieri degradati, sia attraverso interventi a livello urbanistico e edilizio, sia a livello sociale. Rispetto ad altri "programmi complessi", il Contratto di quartiere pone un maggior accento sul tema della coesione sociale, prevedendo ad esempio azioni volte ad incrementare l'occupazione, promuovere la formazione professionale giovanile e fornire assistenza agli anziani. Anche in questo caso spetta alle amministrazioni comunali individuare le aree da proporre ai fini del finanziamento. Le Regioni valu-

⁸ Alcuni riferimenti più precisi alla necessità di coinvolgere i soggetti privati nella fase di ideazione dei programmi emergono da alcune leggi regionali. La legge regionale n. 19/1998 dell'Emilia Romagna recante norme in materia di riqualificazione urbana afferma ad esempio che il Comune stabilisce i contenuti degli ambiti da assoggettare ai PRIU "assicurando la massima partecipazione e cooperazione dei soggetti pubblici e privati" e promuovendo "il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati nella predisposizione e nella attuazione del programma di riqualificazione".

tano le proposte ricevute e trasmettono un massimo di 5 progetti al Ministero, il quale procede alla scelta definitiva delle proposte da finanziare.

La normativa fa preciso riferimento alla necessità di prevedere meccanismi di partecipazione volti al coinvolgimento di una pluralità di soggetti chiave nella definizione e attuazione del programma di interventi. Il decreto ministeriale che istituisce il Contratto di quartiere prevede infatti la possibilità di stipulare “convenzioni tra amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati in particolare per quanto attiene il settore dei servizi”. Il principio del partenariato pubblico-privato viene inoltre ribadito e rafforzato dalla L. 21/2001 e dal successivo DM 27 dicembre 2001, modificato dal DM 30 dicembre 2002, che hanno rifinanziato i Contratti di quartiere. Tutti gli abitanti del quartiere sono chiamati in causa, attraverso l’obbligo, per il Comune, della predisposizione di un programma di partecipazione e comunicazione. In particolare, viene sottolineata la necessità di prevedere forme di partecipazione degli abitanti alla fase di definizione degli obiettivi.

PRUSST – Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (DM.LL.PP. 8 ottobre 1998). Si tratta di programmi riguardanti ambiti territoriali sub-regionali, regionali, intercomunali e comunali, che integrano tra loro diverse tipologie di intervento orientate alla riqualificazione urbana, ambientale, e socio-economica, attraverso il concorso di risorse pubbliche e private. La normativa indica i Comuni quali principali soggetti promotori dei programmi, sulla base delle proposte formulate da enti pubblici territoriali, altre amministrazioni pubbliche o soggetti privati. Il soggetto proponente trasmette infine le proposte alla Regione competente e al Ministero, che seleziona i programmi da ammettere al finanziamento.

In sostanza i PRUSST si propongono come strumenti di pianificazione negoziata, poiché offrono l’opportunità a soggetti pubblici e privati di intervenire direttamente nel processo di pianificazione. La normativa fa esplicito riferimento al compito del soggetto promotore di “favorire la più ampia partecipazione all’attuazione dei programmi da parte di soggetti pubblici e privati”. E’ inoltre prevista la costituzione di un tavolo permanente di concertazione, per “garantire un’efficace azione di coordinamento tra i soggetti interessati alla composizione e alla realizzazione del programma”, a cui partecipano un rappresentante del soggetto promotore, un rappresentante della regione, e un soggetto in rappresentanza di privati proponenti. Laddove ne sussista l’esigenza, altri attori pubblici e privati coinvolti nel PRUSST possono essere invitati al tavolo di concertazione su richiesta del dirigente generale del coordinamento territoriale.

URBAN (Comunicazioni della Commissione 94/C180/02, 96/C200/04 e 2000/C141/04). L’iniziativa comunitaria Urban nasce nel 1994 come strumento per la rigenerazione integrata di contesti urbani caratterizzati da forme di esclusione sociale unitamente a problemi di natura economica e sociale. L’obiettivo di Urban è quello di promuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita degli abitanti, attraverso una gamma di interventi volti a stimolare lo sviluppo generale dell’area. La gestione dell’iniziativa è basata su una ripartizione dei compiti tra Commissione, Stato, Regioni e Comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà. In particolare, il Comune è responsabile della progettazione del programma operativo e dell’elaborazione delle strategie di sviluppo, mentre l’autorità nazionale è responsabile della selezione dei programmi da ammettere al finanziamento. Per quel che riguarda il finanziamento, il contributo finanziario europeo è subordinato allo stanziamento di una somma di pari entità da parte dell’ente locale, cui si aggiungono risorse private. Al programma Urban I, che ha riguardato il periodo di programmazione 1994-1999, ha fatto seguito l’iniziativa Urban II, che si riferisce al periodo 2000-2006. Sedici sono state le città italiane ammesse alla prima fase di Urban, dieci quelle ammesse alla seconda fase. Inoltre, il programma Urban Italia ha previsto il finanziamento di venti piani di recupero urbani rimasti fuori dalla graduatoria nazionale di Urban II.

Le comunicazioni della Commissione europea fanno esplicito riferimento al principio del partenariato, sottolineando inoltre la necessità di promuovere la partecipazione degli abitanti alle scelte fatte. In particolare, se il primo round di Urban menziona in modo generico la necessità di formulare e gestire i programmi attraverso partnership locali tra attori pubblici e privati, la Comunicazione della Commissione relativa ad Urban II, sulla scia della riforma dei fondi strutturali del 1999, richiama invece esplici-

citamente la necessità di costruire un “forte partenariato locale che sappia definire le problematiche, la strategia, le priorità la ripartizione delle risorse, e possa attuare, sorvegliare e valutare la strategia”. La Commissione precisa inoltre che “deve trattarsi di una forma di partenariato ampia ed efficace che preveda la partecipazione dei partner economici e sociali, delle ONG e delle associazioni locali, compresi quanti operano nel settore dell’ambiente” [Comunicazione della Commissione europea 2000/C141/04, art. 9].

Come già osservato, rispetto a PII, PRU e PRIU, i programmi di rigenerazione urbana pongono maggior attenzione alla dimensione sociale: ai tradizionali interventi di riqualificazione fisica, vengono associati interventi volti a combattere la povertà e la marginalità sociale. In questo senso, è possibile scorgere una tendenza evolutiva che va dal recupero urbano alla rigenerazione urbana, intesa come politica che sviluppa un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico e sociale, con un’ enfasi particolare sull’inclusione sociale [Governa e Saccomani 2004]. Contratti di quartiere, PRUSST e Urban affrontano, infatti, il tema della riqualificazione urbana in termini più organici, proponendosi di offrire una risposta multidimensionale ai problemi di degrado urbano. Il principio d’integrazione è qui inteso non solo come integrazione di risorse, ma anche e soprattutto come integrazione di politiche settoriali, “integrazione di azioni che hanno come obiettivo di fondo quello di intervenire contestualmente su tutte le dimensioni che sono all’origine delle situazioni di degrado e di deprivazione, azioni multidimensionali perché multidimensionale è il carattere dei processi di formazione del disagio” [Saccomani 2004, 29].

All’approccio multisettoriale che caratterizza queste esperienze si connettono il tema della partecipazione e del partenariato. L’ enfasi posta dalle politiche di rigenerazione urbana sulla necessità di dar vita a partenariati locali tra soggetti pubblici e privati evidenzia la progressiva diffusione di pratiche contrattuali anche in ambito urbano [Bobbio 2000], mentre l’ enfasi posta sulla necessità di coinvolgere gli abitanti nella formulazione delle decisioni che li riguardano è più direttamente connessa alla dimensione deliberativa di tali politiche. Il tema della partecipazione dei cittadini, vale a dire l’intreccio tra istituzioni pubbliche e attori civili, sembra tuttavia prevalere sul tema del partenariato, basato invece sull’intreccio tra istituzioni pubbliche e interessi d’impresa privata [Donolo 2005]. In particolare, se PII, PRU e PRIU prevedono il coinvolgimento degli attori privati essenzialmente nella fase attuativa, la maggior novità introdotta da PRUSST, Contratti di quartiere e Urban è rappresentata dalla previsione di forme di partecipazione degli abitanti anche nella fase di definizione degli obiettivi. L’idea è che gli abitanti conoscano meglio di chiunque altro le problematiche del contesto in cui vivono e che essi possano apportare opinioni utili alla formulazione dei piani e dei programmi. Come sottolineato da Bobbio [2004], in questi casi, l’inclusione non è necessariamente una scelta di valore ma nasce più banalmente dalla consapevolezza che è più difficile fare accettare una decisione a chi resta fuori o che una scelta compiuta trascurando alcuni interessi è necessariamente parziale e quindi peggiore. Queste esperienze considerano il coinvolgimento degli attori civili non solo come risposta necessaria alla crescente diminuzione delle risorse finanziarie pubbliche, ma anche come risposta all’inefficacia della progettazione e della pianificazione. La chiave per il successo degli interventi in campo urbano viene identificata nella mobilitazione delle risorse non solo economiche, ma anche, e soprattutto, conoscitive, progettuali e di consenso e, sebbene la concertazione si svolga sempre “in the shadow of hierarchy” e l’attore pubblico continui ad essere predominante, le organizzazioni di rappresentanza degli interessi e i privati cittadini vengono coinvolti nel processo di policy-making, partecipando in alcuni casi al momento decisionale vero e proprio.

4.2 Le politiche di sviluppo territoriale

Anche per quanto riguarda le politiche più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale, è possibile osservare l'affermarsi, a partire dai primi anni Novanta, di un nuovo modello di policy-making basato sull'attuazione di pratiche concertative e la creazione di partnership tra soggetti pubblici e privati. Il principio del partenariato, sebbene declinato in forme diverse, è infatti condiviso da tutti gli strumenti innovativi di sviluppo locale emersi in Italia nel corso degli ultimi anni. Tale principio è stato infatti assunto, in modo trasversale, sia dagli strumenti di programmazione negoziata introdotti per la prima volta dalla legge Finanziaria del 1995 (ed in particolare Patti territoriali e Contratti d'area), sia dai programmi promossi dall'Unione Europea (Patti territoriali per l'occupazione, Leader e Progetti integrati territoriali).

Contratto d'area (L. 662/1996, Delibera CIPE 21 marzo 1997). Il Contratto d'area fa parte degli strumenti della cosiddetta "programmazione negoziata" ed è definito dalla legge che lo introduce come "lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti". Il CIPE specifica che si tratta di uno strumento "funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo". I Contratti d'area sono promossi d'intesa dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e possono essere sottoscritti da amministrazioni pubbliche territorialmente competenti, imprenditori titolari di investimenti, istituti di credito e operatori economici. Il responsabile unico, che ha il compito di coordinare, indirizzare e verificare l'attuazione degli interventi, è individuato tra i soggetti pubblici sottoscrittori dell'accordo. Per quel che riguarda le procedure, i soggetti promotori fanno richiesta d'attivazione al Comitato per l'occupazione, mentre il Ministero delle Attività Produttive approva il contratto, dopo aver accertato la sussistenza dei requisiti previsti e delle risorse occorrenti a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE ai Contratti d'area.

La delibera CIPE 21 marzo 1997 afferma espressamente che il Contratto d'area è "espressione del partenariato sociale". Esso consiste in gran parte nell'erogazione di incentivi alle iniziative imprenditoriali, anche se una componente importante dello strumento è costituita dalle intese che le parti sociali sottoscrivono per promuovere la realizzazione degli investimenti. In questo caso la normativa prevede espressamente la creazione di una partnership per affrontare i problemi connessi a gravi crisi industriali ed individua gli attori del partenariato nei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche competenti, nelle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e nei soggetti imprenditoriali interessati ai progetti d'investimento. Non viene fatto invece alcun riferimento al coinvolgimento di altri attori della società civile, come le associazioni locali, le organizzazioni non governative o i comuni cittadini.

Patto territoriale (D.l. 123/95, L. 662/96, Delibera CIPE 21 marzo 1997 e 11 novembre 1998). Il Patto territoriale è uno degli strumenti della programmazione negoziata, definito dal decreto che lo introduce come "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale". Il CIPE precisa che si tratta di uno strumento finalizzato allo sviluppo integrato di aree delimitate a livello subregionale, attraverso interventi di tipo produttivo, promozionale ed infrastrutturale, nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo. Con la legge 662/1996, il legislatore amplia inoltre l'ambito d'applicazione del Patto, prevedendo una sua generale applicabilità a tutto il territorio nazionale (fermo restando che le risorse destinate dal CIPE sono riservate a quelli attivati nelle aree depresse). Secondo la delibera CIPE 21 marzo 1997, i soggetti che possono promuovere un Patto sono gli enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, le rappresentanze locali dei lavoratori e delle categorie imprenditoriali e i soggetti privati con interessi localizzati sul territorio di riferimento. Oltre che dai soggetti promotori, il Patto può essere sottoscritto dalla Regione o Provincia autonoma territorialmente competente, da banche e finanziarie regionali, consorzi di garan-

zia collettiva fidi e consorzi di sviluppo industriale. I soggetti sottoscrittori individuano il soggetto responsabile tra quelli pubblici o costituiscono a tal fine una società mista. Da un punto di vista procedurale, la normativa prevede che vi sia un'ampia fase di concertazione tra gli attori, che si conclude con la stesura di un documento, il Patto territoriale appunto. Per accedere alle specifiche somme destinate dal CIPE, i progetti devono quindi essere istruiti dagli istituti bancari convenzionati. Se la fase istruttoria si conclude positivamente, il Patto è approvato dal Ministero e successivamente sottoscritto da ciascun soggetto coinvolto. La normativa relativa ai Patti ha subito nel corso degli anni numerose modifiche e integrazioni. In particolare, si è assistito ad una progressiva regionalizzazione dello strumento, con il trasferimento alla Regione dei compiti di coordinamento, programmazione e gestione dei Patti territoriali di propria competenza [Delibera Cipe 25 luglio 2003].

Per quanto riguarda il principio del partenariato, esso trova nello strumento del Patto una delle sue più compiute applicazioni. Nel complesso, l'analisi della normativa che regola i Patti mette in evidenza la volontà del legislatore non tanto di imporre regole di natura sostanziale, quanto di promuovere delle specifiche procedure decisionali [Cersosimo e Wolleb 2001]. Una delle principali finalità del Patto è, infatti, il rafforzamento delle relazioni orizzontali tra gli attori protagonisti dello sviluppo e la creazione di un ampio partenariato locale inteso quale fattore determinante della crescita economica e sociale. La normativa prevede espressamente che la sottoscrizione del Patto sia preceduta da un'ampia fase di concertazione, al fine di definire l'area territoriale di riferimento, analizzare i problemi economici ed individuare una strategia condivisa d'intervento. Inoltre, è richiesto a tutti i soggetti partecipanti di assumersi degli impegni specifici sulla base delle rispettive competenze. Il coinvolgimento degli attori locali, pubblici e privati, non si limita alla fase di concertazione e alla definizione degli obiettivi di sviluppo, ma riguarda anche la cosiddetta fase di gestione, affidata ad un soggetto responsabile o ad una società mista, che rappresenti in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori. Infine, occorre sottolineare che la platea dei soggetti che partecipano alla definizione ed attuazione del Patto è (almeno potenzialmente) più ampia ed eterogenea di quella prevista dalla normativa sui Contratti d'area.

Patto territoriale europeo per l'occupazione. I Patti territoriali per l'occupazione sono stati lanciati dalla Commissione europea nel 1996, al fine di promuovere una migliore integrazione ed incentivazione delle azioni a favore dello sviluppo locale e dell'occupazione. Complessivamente, la Commissione ha selezionato 89 patti, di cui 10 in Italia. I patti sono stati selezionati dai governi nazionali e valutati dalla Commissione, sulla base di tre principali criteri: a) approccio di tipo bottom-up: l'iniziativa deve cioè nascere a livello locale; b) partenariato ampio ed efficace, che coinvolga tutti i soggetti interessati alla creazione di posti di lavoro; c) strategia integrata ed innovativa. I Patti sono cofinanziati dal governo nazionale e dai fondi strutturali europei, con un eventuale contributo della Banca europea per gli investimenti e del Fondo europeo per gli investimenti. Rispetto a quelli nazionali, i Patti europei hanno goduto di regole più precise e vincoli temporali più rigidi. Sono ad esempio state previste scadenze temporali stringenti sia per il completamento degli interventi sia per la rendicontazione al Ministero del tesoro e all'Unione europea. Essi hanno inoltre potuto avvalersi, già nella fase di formulazione, di risorse per l'assistenza tecnica, selezionate e finanziate dall'Unione europea. Infine, è stata prevista, per ciascuno dei Patti europei, la creazione di un'autonoma società di gestione (Soggetto intermediario locale), rappresentativa degli interessi diffusi emersi nel processo di concertazione e responsabile dell'attuazione del Patto.

Per quanto riguarda il principio del partenariato, la *Guida ai Patti territoriali per l'occupazione*, pubblicata dalla Commissione nel 1999, sottolinea come l'obiettivo fondamentale dei Patti consista nel dar vita ad un partenariato ampio e concreto su base territoriale, che consenta, tra l'altro, di "mobilitare tutte le risorse disponibili a favore di una strategia integrata, che sia accettata da tutti gli operatori interessati, s'impenni sulle loro esigenze reali e assuma forma ufficiale d'impegno". La creazione di un "partenariato ampio ed efficace" è inoltre uno dei tre criteri principali ai fini della valutazione dei Patti: tutti i soggetti interessati devono essere coinvolti sia nella fase di formulazione sia in quella d'attuazione del Patto, attraverso una partecipazione che non sia di carattere formale, ma richieda "l'intervento concreto nel programma di lavoro o nel suo finanziamento". In particolare, i soggetti della partnership vengono individuati nelle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali; nel

settore privato (imprese, organizzazioni socio-economiche, istituzioni finanziarie); nelle associazioni per lo sviluppo o la riconversione del territorio; nelle parti sociali; nei rappresentanti del mondo delle associazioni, cooperative e associazioni di cittadini; nelle organizzazioni professionali e camere di commercio; e negli istituti di formazione, promozione tecnologica e ricerca. Nel complesso, emerge in modo evidente la volontà dell'Unione di dar vita a partenariati locali che promuovano "la collaborazione e l'impegno in prima persona" del più ampio numero di attori pubblici e privati, al fine di stimolare uno sviluppo effettivo e durevole del territorio.

LEADER (Comunicazioni della Commissione europea 94/C180/12 e 2000/C139/05). Si tratta di un'iniziativa sperimentale avviata per la prima volta dalla Commissione europea nel 1991, con l'obiettivo di favorire una nuova politica di sviluppo rurale basata su un'impostazione territoriale, decentrata, integrata e partecipativa. Il programma è ormai giunto alla terza edizione: all'iniziativa Leader I (1991-1993), hanno fatto seguito i programmi Leader II (1994-1999) e Leader + (2000-2006). I soggetti beneficiari del programma sono stati individuati nei Gruppi di Azione Locale (GAL), composti da partner pubblici e privati, che elaborano la strategia di sviluppo e sono responsabili della sua attuazione. Per quanto riguarda la procedura di attivazione, gli stati membri selezionano, su base nazionale o regionale, i Piani di Sviluppo Locale (PSL) elaborati dai GAL e presentano il proprio programma di iniziativa comunitaria (PIC) alla Commissione, la quale approva i progetti e decide in merito alla partecipazione del FEOGA. Il finanziamento europeo deve comunque essere accompagnato da quello nazionale (e regionale) al fine di attivare un effetto moltiplicatore delle risorse disponibili.

Le Comunicazioni della Commissione sottolineano la necessità, al fine di formulare ed attuare i progetti di sviluppo, di creare partenariati locali di qualità tra attori pubblici e privati. In particolare, i GAL, che sono "l'espressione equilibrata e rappresentativa dei partner dei vari ambienti socio-economici del territorio", elaborano la strategia di sviluppo, selezionando le tipologie d'intervento da attivare e stabilendo la quota di risorse da destinare a ciascuna di esse, e sono responsabili della sua attuazione. Rispetto alle edizioni precedenti, Leader + prevede un rafforzamento del principio del partenariato. La Comunicazione della Commissione 2000/C139/05, richiede infatti che, a livello decisionale, i partner economici e le associazioni rappresentino almeno il 50% della partnership complessiva che va a formare i GAL. Ciò implica che la partecipazione (anche finanziaria) dei privati non sia solo un mero complemento, ma comporti un loro attivo coinvolgimento sia nella fase decisionale sia in quella attuativa del progetto.

PIT - Progetti integrati territoriali. I Progetti integrati nascono all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) obiettivo 1 (2000-2006) quale specifica modalità d'utilizzo dei fondi strutturali. Tale strumento viene definito dal QCS come "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario". Pur prevedendo la possibilità di attuare diverse tipologie di progetti integrati (settoriali, tematici, strategici), il QCS sottolinea l'importanza dei progetti integrati con forte valenza territoriale, definiti Progetti integrati territoriali (PIT). Questi ultimi sono stati inseriti come documenti programmatici in tutti i Programmi operativi regionali (POR) delle regioni obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e Molise). Le indicazioni generali contenute nel QCS hanno inoltre consentito a ciascuna Regione di adattare i PIT alle proprie esigenze, prevedendo regole e modalità attuative profondamente differenti. Non è quindi possibile parlare dei PIT come se questi costituissero una tipologia omogenea, ma è necessario analizzare i modelli di progetti integrati adottati da ciascuna Regione.

Anche per quanto riguarda il principio del partenariato, occorrerebbe analizzare come esso è stato declinato da ciascuna regione nell'ambito del proprio Programma operativo. I paragrafi del QCS dedicati ai Progetti Integrati (3.10 e 6.4.7) non fanno esplicitamente riferimento al principio del partenariato, ma si limitano a prevedere la *possibilità* che i PIT siano attuati anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti di programma e Contratti d'area). Il ricorso a tali strumenti è quindi una facoltà di ciascuna regione, che rientra nell'ambito delle scelte della programmazione operativa di cui ciascuna regione è titolare. Più in generale, poiché i PIT rappresentano una modalità di attuazione dei Fondi Strutturali, il riferimento al principio del partenariato tra attori pub-

blici e privati ha le sue base normative nei regolamenti che disciplinano tali fondi, che richiedono il coinvolgimento degli attori socio-economici in tutte le fasi del processo di programmazione (preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni). Quello delineato dai regolamenti europei è tuttavia un partenariato di tipo consultivo, che riguarda la fase di programmazione e che non implica necessariamente un effettivo coinvolgimento degli attori privati nella fase di gestione dei singoli progetti. Di fatto, quindi, la scelta del QCS di evitare una precisa definizione dei PIT lascia alle regioni ampi margini di manovra rispetto al tipo di coinvolgimento dei partner economici e sociali nel processo di definizione e attuazione dei singoli Progetti integrati.

Nel complesso, queste politiche si caratterizzano per la particolare attenzione rivolta alla dimensione territoriale: il territorio non è più inteso come semplice sfondo e piattaforma per lo sviluppo, come spazio statico e passivo, ma piuttosto come contesto complesso, dinamico e attivo, caratterizzato da proprie specificità e risorse [Pasqui 2005]. Vi sono due tipi di questioni strettamente connesse ad un'impostazione di questo tipo: la questione delle specifiche dinamiche di sviluppo e la questione della delimitazione dei confini. Innanzitutto, se ciascun territorio è il risultato di un lungo processo di sedimentazione di specifici connotati economici, storici, sociali e culturali, allora anche le possibili traiettorie e sequenze di sviluppo saranno molteplici ed eterogenee. Il tradizionale approccio allo sviluppo, basato su un unico modello applicabile ai diversi contesti territoriali, viene così sostituito da un approccio maggiormente attento alle peculiarità e alle risorse locali. In un certo senso i modelli di policy si "territorializzano", al fine di permettere uno sviluppo endogeno dei singoli contesti e la mobilitazione degli attori locali, veri protagonisti dello sviluppo. In secondo luogo, emerge l'importanza della definizione dei confini, della delimitazione del territorio di riferimento. Quest'ultimo non viene considerato unicamente come condizione di possibilità delle dinamiche dei processi di sviluppo, ma anche e soprattutto quale esito di tali processi [Pasqui 2005]. Politiche come i Patti territoriali, i Patti territoriali per l'occupazione o Leader consentono infatti ai soggetti locali di individuare l'area di applicazione della misura e di "costruire" il territorio sulla base delle sue specifiche esigenze e connotazioni. L'area di applicazione della misura non viene più identificata dall'alto, sulla base dei tradizionali confini amministrativi, ma viene piuttosto definita dagli attori locali, in relazione alle problematiche specifiche del contesto in cui essi vivono. E' possibile scorgere una certa evoluzione dei singoli strumenti normativi verso una sempre minore predeterminazione degli ambiti territoriali di riferimento. Se le iniziative Leader I e II sono state circoscritte alle aree rurali rientranti negli Obiettivi 1 e 5b, Leader + ha invece previsto la possibilità di scegliere aree non rientranti nel nuovo Obiettivo 2. Anche la normativa sui Patti territoriali, che in un primo momento rilegava lo strumento alle cosiddette "aree depresse", ha successivamente ampliato l'ambito d'applicazione del Patto a tutto il territorio nazionale consentendo, almeno potenzialmente, l'identificazione di territori maggiormente omogenei dal punto di vista economico e sociale.

Rispetto alle politiche urbane, i programmi più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale pongono inoltre un maggior accento sulla necessità di integrare politiche settoriali differenti. Tale impostazione è condivisa, come si è visto, anche da alcune delle cosiddette politiche di rigenerazione urbana, ed in particolare Urban e i Contratti di quartiere, ma sembra caratterizzare in modo più specifico le politiche di sviluppo territoriale, ed in particolare i Patti territoriali, i Leader e i Progetti integrati territoriali. L'obiettivo di *policy integration* caratterizza, infatti, tutti gli strumenti per lo sviluppo locale, sulla base dell'idea che lo sviluppo sia un processo complesso e multidimensionale che possa essere promosso solo attraverso la predisposizione di progetti integrati. Oltre ad una *resource synergy*, intesa come il valore aggiunto che proviene dal coordinamento di risorse pubbliche e private, tali strumenti ricercano una

policy synergy, vale a dire l'individuazione di soluzioni e politiche innovative grazie al coinvolgimento di differenti punti di vista [Hastings 1996].

La scelta di ampliare la platea degli attori coinvolti nel processo di policy-making non si basa quindi unicamente sulla necessità di reperire risorse finanziarie, ma anche sulla necessità di reperire risorse conoscitive e di consenso e mobilitare gli attori locali attorno ad una strategia condivisa di sviluppo. In questo caso tuttavia l'accento non viene posto tanto sulla partecipazione dei cittadini al processo decisionale, come nel caso delle politiche di rigenerazione urbana, quanto piuttosto sulla creazione di partenariati tra attori portatori di interessi precostituiti. La dimensione "contrattuale" di tali politiche sembra quindi prevalere sulla dimensione deliberativa, che assume spesso una connotazione puramente retorica o funzionale al negoziato [Donolo 2005].

5. Il principio del partenariato tra deliberazione e negoziazione

Sebbene sia possibile scorgere una tendenziale convergenza delle politiche urbane e di quelle più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale verso un modello comune [Cremaschi 2000], in parte come conseguenza del comune riferimento al territorio come contesto proprio dello sviluppo e all'enfasi posta sulla partnership pubblico-privato, l'analisi dei differenti strumenti normativi mette in luce come il principio del partenariato sia stato recepito e declinato in modo differente dalle due famiglie di policy, sia per quel che riguarda il tipo di attori privati coinvolti, sia per quel che riguarda le finalità che la partnership si propone, sia infine rispetto alle modalità di interazione previste. Innanzitutto, come messo in evidenza dalla tabella 2, gli strumenti normativi presi in considerazione coinvolgono attori differenti. Se i programmi di riqualificazione urbana prevedono il solo coinvolgimento, oltre che degli attori pubblici, di soggetti imprenditoriali e di operatori privati (individuati nei proprietari degli immobili oggetto dell'intervento, nelle imprese di costruzione interessate, nelle cooperative edilizie e nei gestori di servizi locali), i programmi di rigenerazione urbana allargano la platea dei soggetti implicati, prevedendo la partecipazione sia delle associazioni della società civile e sia degli abitanti del quartiere oggetto dell'intervento. I decreti che prevedono il rifinanziamento dei Contratti di quartiere, ad esempio, pongono espressamente l'accento sulla necessità di prevedere forme di partecipazione degli abitanti alla fase di definizione degli obiettivi. Allo stesso modo, la Comunicazione della Commissione europea relativa ad Urban II richiama esplicitamente la necessità di coinvolgere i partner economici e sociali, le organizzazioni non governative e le associazioni locali⁹. Per quel che riguarda invece le politiche più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale, la platea dei soggetti coinvolti è in genere più ristretta, soprattutto se si prendono in considerazione gli strumenti della programmazione negoziata nazionale. Contratti d'area e Patti territoriali, prevedono infatti il coinvolgimento delle parti sociali, dei soggetti imprenditoriali e degli istituti bancari, ma non delle associazioni della società civile, né dei singoli abitanti.

⁹ La maggior inclusività delle politiche di rigenerazione urbana rispetto a quelle di riqualificazione è d'altra parte un corollario del maggior attenzione rivolta dalle prime ai problemi di esclusione e di degrado sociale.

Tabella 2. Gli attori della partnership

	UE	Ministero	Regione	Provincia	Comune	Altri enti pubblici ci op operanti a livello locale	Parti sociali	Soggetti im- prenditoriali e operatori privati	Istituti bancari	Associazioni senza fini di luogo	Singoli cittadini
PII			X		X			X ^a			
PRU			X		X			X ^a			
PRIU		X	X		X			X ^a			
CdQ		X	X		X			X		X	X
PRUSST		X	X	X	X	X ^b	X	X	X	X	X
URBAN	X	X	X		X	X	X	X		X	X
CdA		X	X	X	X	X	X	X	X		
PT		X	X	X	X	X	X	X	X		
PTO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
LEADER	X	X	X	X	X		X			X	
PIT	X	X	X ^c								

^a In particolare, la normativa fa riferimento ai proprietari degli immobili oggetto dell'intervento, alle imprese di costruzione, alle cooperative edilizie e ai gestori di servizi locali.

^b Il decreto ministeriale che introduce i PRUSST individua espressamente, tra i soggetti partner, le Istituzioni universitarie, le Camere di Commercio, industria e artigianato, gli enti pubblici non economici, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, gli istituti autonomi case popolari.

^c Il QCS Obiettivo 1, che introduce i PIT quale specifica modalità di utilizzo dei fondi strutturali, non indica il tipo di attori locali che dovrebbero essere coinvolti nel processo di definizione ed attuazione dei singoli Progetti integrati, lasciando così a ciascuna regione ampia libertà di scelta rispetto alle decisioni relative all'attivazione di partnership locali.

Il tipo di attori coinvolti nella partnership è, evidentemente, strettamente connesso alle finalità che la politica si propone. Per quel che riguarda le politiche urbane, la tendenza evolutiva che va dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana (intesa come politica che sviluppa un insieme integrato di azioni, non solo di carattere fisico, ma anche economico e sociale, con un' enfasi particolare sull' inclusione sociale), si accompagna ad una differente declinazione del principio della partnership. Così, se i programmi di riqualificazione urbana considerano la partnership tra attori pubblici e privati soprattutto come strumento per attivare risorse finanziarie private nella fase attuativa degli interventi¹⁰, i programmi di rigenerazione urbana considerano al contrario la partnership come strumento per attivare risorse non solo finanziarie, ma anche conoscitive e di consenso sia nella fase d' attuazione sia in quella di formulazione della politica. Nel primo caso i soggetti partner vengono individuati negli operatori privati che dispongono di risorse finanziarie da investire nei progetti d' intervento, nel secondo caso nelle associazioni della società civile, che dispongono di importanti risorse conoscitive e di consenso, e negli abitanti, che meglio di chiunque altro conoscono le problematiche del quartiere in cui vivono. La ratio delle politiche di sviluppo territoriale è invece differente. L' obiettivo che queste politiche si prepongono è infatti quello di stimolare processi di sviluppo endogeno attraverso la creazione di partnership più coese e compatte, che si presentino come alleanze stabili tra attori, intorno ad obiettivi condivisi. In questo caso i soggetti partner vengono individuati in attori portatori di interessi precostituiti, di natura prevalentemente economica, in primo luogo rappresentanze sindacali e soggetti imprenditoriali.

Le finalità che la politica si propone, il suo grado d' inclusività e il tipo di attori che essa coinvolge tendono infine ad influire sulle concrete modalità di interazione tra i soggetti della partnership. Se si ammette, in linea con Bobbio [2005], che le arene di policy si collochino lungo un continuum che va dalla deliberazione alla negoziazione¹¹, è possibile osservare come le politiche di urbanistica partecipata tendano a favorire processi di tipo deliberativo, mentre le politiche di sviluppo territoriale promuovano al contrario processi di tipo negoziale. I partenariati attivati dalle prime tendono infatti a configurarsi come ambiti di interlocuzione in cui le associazioni della società civile e i cittadini comuni, portatori di interessi di diversa natura (economici, sociali ed ambientali) vengono chiamati ad affrontare congiuntamente, dibattere e risolvere problemi pubblici [Bobbio 2005]. In questi casi l' accento viene posto sulla dimensione deliberativa- discorsiva: il focus è infatti sulla necessità di promuovere la partecipazione attiva non solo degli interessi economici ma anche dei singoli cittadini e dei gruppi non strutturati. I partenariati attivati dalle politiche più direttamente afferenti lo sviluppo territoriale tendono invece a configurarsi come arene più ristrette, in cui l' interazione tra più forti interessi in gioco avviene secondo modalità che si avvicinano maggiormente al polo negoziale. Il focus è infatti in questi casi sul contratto, sul "patto", che assume la forma di un progetto condiviso da attori pubblici e socio-economici per la realizzazione di interventi volti a far

¹⁰ Nel caso di PII, PRU e PRIU e' infatti quasi del tutto assente, almeno nella normativa nazionale, l' attenzione alla dimensione concertativa e consensuale dei processi di pianificazione e programmazione.

¹¹ Quando si parla di deliberazione ci si riferisce ad un processo basato sulla discussione, in cui le parti cercano di raggiungere una soluzione comune, chiarendo le loro posizioni mediante argomenti. La negoziazione è invece un processo attraverso cui i partecipanti, sulla base di preferenze date, cercano di raggiungere un accordo adeguando le loro pretese a quelle della controparte. Più precisamente, è possibile distinguere tra "negoziato distributiva" e "negoziato integrativa". La prima si configura come un gioco a somma fissa, in cui l' unica possibilità di accordo consiste in un compromesso, ossia in un bilanciamento degli interessi delle parti. La seconda assume invece le caratteristiche di un gioco a somma variabile, in cui le parti riconoscono di aver bisogno l' una dell' altra per soddisfare i reciproci interessi e cercano di incrementare la posta in gioco prima di spartirsela [Baccaro 2004, Bobbio 2005]. Quest' ultima modalità si colloca quindi in una posizione intermedia tra il polo della deliberazione e quello della negoziazione distributiva.

fronte a problemi di mancata crescita, occupazione o deindustrializzazione. In particolare, l'obiettivo esplicito di tali politiche è quello di dar vita ad un processo di concertazione territoriale di tipo integrativo, in grado di generare coalizioni stabili tra gli attori locali, aumentando la fiducia reciproca e la propensione all'azione collettiva [Barbera 2001].

Tabella 3. Due differenti declinazioni del principio del partenariato

Politiche urbane	Politiche di sviluppo locale
<p>... Da partenariato inteso soprattutto come attivazione di risorse finanziarie private nella fase attuativa (politiche di riqualificazione urbana)</p> <p>... a partenariato inteso come attivazione di risorse finanziarie, conoscitive e di consenso anche nella fase di formulazione (politiche di rigenerazione urbana)</p>	<p>Partenariato inteso come coalizione tra attori portatori di interessi precostituiti (di carattere prevalentemente economico)</p>
<p>Accento sulla dimensione “deliberativa”: ampia partecipazione di cittadini e di gruppi non strutturati</p>	<p>Accento sulla dimensione “negoziale”: patto tra gli attori pubblici e socio-economici per la produzione congiunta di beni pubblici locali</p>

Occorre sottolineare che la riflessione appena fatta riguarda il quadro normativo che sostiene il definirsi ed il consolidarsi di esperienze di partnership locale. E' evidente che le forme concrete di partenariato attivate nella messa a punto ed implementazione dei programmi non sono necessariamente coerenti con la ratio delle politiche. Alcune ricerche sui patti territoriali hanno ad esempio mostrato che, nonostante la filosofia del patto fosse quella di incidere sugli aspetti procedurali, aumentando la fiducia reciproca e dando vita a coalizioni stabili e coese tra gli attori locali dello sviluppo, in molti casi è invece prevalsa una modalità distributiva-collusiva di negoziazione, in cui gli attori si sono associati con l'unico obiettivo di intercettare risorse pubbliche, senza che ciò influisse positivamente sulla qualità delle relazioni sociali ed istituzionali [Cersosimo 2000, Cersosimo and Wolleb 2001, Freschi 2001]. Il tipo di programma di sviluppo e la normativa che lo disciplina, definendo un quadro di condizionamenti oggettivi e ponendo una serie di vincoli, risorse ed opportunità per l'azione, influenzano certamente le prassi concrete e i tipi di partnership attivate, nonché le possibilità di consolidamento di tali esperienze quali particolari strumenti di governance locale. Un'analisi del quadro normativo può tuttavia solo in minima parte rendere conto dell'eterogeneità dei casi empirici. Innanzitutto perché, sebbene in alcuni casi il riferimento normativo al principio del partenariato assuma contorni più precisi¹², la previsione normativa è comunque generica in riferimento alle caratteristiche del processo, ai metodi e alle fasi attraverso cui il coinvolgimento degli stakeholders locali dovrebbe realizzarsi. In secondo luogo perché il passaggio dalla retorica all'azione concreta presenta numerosi ostacoli, come documentato dalla ricca letteratura sulla *policy implementation*. Infine perché, evidentemente, le norme non esauriscono

¹² Si pensi ad esempio alla Comunicazione della Commissione Europea 2000/C139/05, riguardante Leader+, che richiede espressamente che, a livello decisionale, i partner economici e le associazioni rappresentino almeno il 50% della partnership complessiva che va a formare i GAL.

no le possibilità d'azione. Basti pensare alle numerose esperienze volontaristiche di *partnerships*, promosse da attori pubblici e privati al di fuori di uno specifico quadro normativo. Rientrano in questa categoria sia i numerosi accordi volontari tra soggetti locali che vanno sotto il nome di “Patti per lo sviluppo e il lavoro”, “Patti per il lavoro”, o “Patti per l'occupazione”, sia i numerosi casi di “agenzie di sviluppo informali” [Cersosimo *et al.* 2003]¹³, sia, infine, i numerosi casi di *partnership* attivate nell'ambito di processi di pianificazione strategica¹⁴. Se l'analisi preliminare del quadro normativo può quindi essere utile al fine di circoscrivere il campo d'indagine e individuare alcune delle variabili in gioco nel processo di nascita e consolidamento dei partenariati locali, è tuttavia indispensabile non sopravvalutare il peso degli strumenti in quanto tali. E' necessario infatti osservare sul campo gli effetti dell'applicazione dei diversi strumenti, al fine di comprendere quali sono dovuti a specifiche disposizioni normative e quali sono invece imputabili ad altri fattori.

6. Conclusione. Una nuova modalità di governance?

L'ampia diffusione di esperienze di *partnership* tra attori pubblici e privati, che, come già osservato non caratterizza unicamente la realtà italiana, ma la maggior parte dei paesi industrializzati avanzati, è stata considerata da alcuni autori come uno dei segni più tangibili di un cambiamento più generale nei sistemi di governance [Glendinning *et al.* 2002], ed in particolare come espressione di un movimento verso quella che viene di volta in volta definita come “networked governance” [Geddes 2000, OECD 2004], “collaborative governance” [Huxham 2000, Culpepper 2002], “co-operative governance” [Bauer 2002] o “co-governance” [Kooiman 2003].

La vasta letteratura sulla governance è caratterizzata da una certa confusione terminologica e concettuale. Lo stesso termine ‘governance’ assume una varietà di significati a seconda della prospettiva teorica adottata¹⁵. E' tuttavia possibile distinguere, all'interno della letteratura, tra un'accezione più ristretta ed una più ampia del termine. Nel primo caso ‘governance’ si contrappone al ‘government’, vale a dire alle strutture istituzionali formali del processo decisionale, e si riferisce ad “un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private” [Mayntz 1999: 3]. Rhodes [1996] definisce ad esempio la governance come *self-organizing networks* in cui attori ed organizzazioni pubbliche e private interagiscono per fornire servizi pubblici. Stoker [1998] sottolinea come l'essenza della governance consista nel suo focus su “governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government” [Stoker 1998:17]. Anche Geddes adotta implicitamente la stessa prospettiva, osservando come le *partnership* locali rappresentino “a crystallisation of the key principles of the governance model – the involvement of actors drawn widely from beyond as well as within government, (community) leadership as steering not rowing, the power of networks rather than hierarchies” [2005: 363].

¹³ Accanto alle “agenzie formali”, previste da specifiche disposizioni normative (come le società di gestione dei Patti territoriali o dei GAL), e alle “agenzie territoriali”, nate come esternalizzazione della pubblica amministrazione locale, Cersosimo *et al.* [2003] individuano un terzo tipo di agenzia di sviluppo locale, rappresentato dalle cosiddette “agenzie informali”, vale a dire strutture nate “dal basso” e al di fuori di una specifica cornice legislativa.

¹⁴ Occorre tuttavia sottolineare che la creazione di una Riserva per le aree urbane del Mezzogiorno, prevista dalla delibera Cipe del 2004, ha di fatto favorito la proliferazione di esperienze, soprattutto al sud, e il passaggio ad un nuovo modello di pianificazione strategica, guidato e coordinato dal centro.

¹⁵ Per una rassegna sui differenti significati attribuiti al termine “governance” dalle differenti discipline scientifiche cfr., ad esempio, Kersbergen e Waarden [2004].

L'idea che sottende questo approccio è che sia avvenuto un passaggio dal government alla governance e che quest'ultima meglio si adatti alla complessa ed articolata società contemporanea.

In un'accezione più generale, il termine 'governance' viene utilizzato per indicare distinte modalità di coordinamento sociale. In particolare, vengono generalmente individuate tre idealtipiche strutture o modalità di governance: gerarchia, mercato e network [Lowndes e Skelcher 1998]. In questa prospettiva, le partnership locali tra attori pubblici e privati vengono considerate come "intrinsically associated with networked forms of governance" [Glendinning *et al.* 2003: 34], in cui gli attori, consapevoli delle reciproche interdipendenze, cercano di risolvere i problemi di coordinamento sociale attraverso la collaborazione, piuttosto che il controllo e la guida centrale¹⁶. Ma anche gerarchia e mercato sono strutture di governance. Occorre inoltre osservare che le tre distinte modalità di governance sono viste come tipi ideali, che si presentano empiricamente in forme ibride: viene sottolineato come ciascuna modalità di governance contenga sempre elementi delle altre. Forme di networked governance continuano quindi a coesistere con strutture gerarchiche e di mercato.

Non si tratta semplicemente di una differenza terminologica, ma di due diversi approcci teorici al tema della governance, con implicazioni differenti rispetto all'analisi delle partnership. In particolare, la prima prospettiva sembra incorrere in alcuni rischi specifici. Innanzitutto, tendendo a coincidere con un approccio normativo, che considera il passaggio dal government alla governance in termini positivi [Skelcher e Mathur: 2004], tale prospettiva pone una particolare enfasi normativa ed analitica sulle istituzioni che promuovono il consenso e il coordinamento, sottovalutando invece il ruolo del conflitto [Davies 2005]. Il rischio è in questo caso che si perda di vista il fatto che le dinamiche interne delle partnership sono caratterizzate, come osservato da Lowndes e Skelcher, da una tensione inevitabile tra cooperazione e conflitto, tra collaborazione e competizione: se esse possono essere considerate come espressione della ricerca di collaborazione, "their experience also demonstrates the tensions involved in seeking collaboration in a severely constrained resource environment" [1998: 317]. La tesi del "governing without government" e l'idea che il passaggio dal government alla governance coincida con un processo di "hollowing out of the state" [Rhodes 1997], rischiano inoltre di portare ad una sottovalutazione dell'importanza del ruolo che l'attore pubblico continua a svolgere all'interno delle partnership. Geddes ritiene ad esempio che l'affermazione della partnership quale forma di governance locale implichi "a decline in the influence of politicians (who became relegated to one of a number of 'interests' in partnerships) and political parties as key actors and forums within which decisions were made in traditional local government" [2005: 363]. L'esperienza italiana mostra al contrario che sindaci e presidenti di provincia sono gli attori chiave sia nel processo di mobilitazione e concertazione sia in quello di gestione dei partenariati e che essi conservano cruciali strumenti d'intervento. Il potere dell'attore pubblico non sembra diminuito rispetto al passato, ma sembra piuttosto essersi ridefinito e, in alcuni casi, ricostruito ad un livello più alto.

Il rischio di sottovalutare il ruolo del conflitto e il potere dell'attore pubblico è meno presente nella seconda concezione della governance. In questo caso, infatti, sebbene si ritenga generalmente che il network sia la principale modalità di governance, viene sottolineato come tale

¹⁶ Kooiman attribuisce alle stesse tre modalità di governance delle etichette parzialmente differenti. Egli parla infatti di 'self-governance', 'co-governance' e 'hierarchical-governance'. Le partnership pubblico-private sono in questo caso associate alla co-governance. In particolare, esse rappresentano "governing situations where parties co-operate in governing interplay to reach a win-win outcome, by exploiting mutually available resources" [2003: 103].

modalità coesista sempre con forme di gerarchia e mercato. Le partnership non sono in questo caso considerate come l'espressione della transizione dal government alla governance, ma piuttosto come strutture volte a gestire l'interazione tra diverse modalità di governance. Lowndes e Skelcher [1998] sottolineano ad esempio che le partnership quali strutture organizzative non sono necessariamente associate ad una modalità di governance collaborativa. Esse al contrario implicano differenti forme di coordinamento sociale, che includono non solo in network, ma anche la gerarchia e il mercato.

Se, ad un livello più generale, le partnership pubblico-private possono essere considerate come nuove forme di networked governance, in quanto rappresentano il tentativo da parte del settore pubblico di dar vita a processi di policy making di tipo collaborativo, occorre tuttavia verificare empiricamente a livello micro, ovvero a livello della singola esperienza di partnership, le concrete modalità di interazione tra attori pubblici e privati. E', in altre parole, necessario ricostruire i processi di governance *all'interno* delle singole partnership per comprendere quali modalità di coordinamento sociale prevalgono di volta in volta e il tipo di equilibrio che si realizza tra consenso e conflitto, tra collaborazione e competizione, tra autonomia e controllo gerarchico.

7. Riferimenti bibliografici

- Ambrosanio M. F., Bordignon M., Ciccotti, E. (a cura di) (2003), *Enti locali e sviluppo sostenibile*, Centro interuniversitario per lo studio della finanza locale e regionale, Università Cattolica di Milano e Dexia-Crediop.
- Andersen, Soren K. - Mailand Mikkel (2002), *Multipartite Social Partnerships - A New Role for Employers and Trade Unions*. Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Audit Commission (1998), *A fruitful partnership: Effective partnership working*, London: Audit Commission.
- Baccaro, L. (2004), *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in “Stato e mercato”, n. 72, pp. 383-411.
- Bagnasco, A. (1999), *Tracce di comunità*, Bologna: Il Mulino.
- Barbera, F. (2001) *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, in *Stato e mercato*, n. 63, pp. 413–449.
- Bauer, W.M (2001) *The EU ‘Partnership Principle’ Revisited. A Critical Appraisal of its Integrationist Potential as a Governance Device Interconnecting Multiple Administrative Arenas*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 2001/13
- Bauer, W.M (2001), *The EU ‘partnership principle’: still a sustainable governance device across multiple administrative arenas?*, in “Public Administration”, vol. 80, n. 4, pp. 769-789.
- Becattini, G. (1987), *Mercato e forze locali - Il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Becattini, G. (2000), *Il distretto industriale, un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino:Rosenberg & Sellier.
- Bobbio, L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, n. 58, pp. 111–142.
- Bobbio, L. (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in *Quaderni di rassegna sindacale– Lavori. Le nuove politiche pubbliche pattizie*, n. 5 luglio–settembre.
- Bobbio L. (2005), *Le democrazia deliberativa nella pratica*, in “Stato e Mercato”, n. 73 aprile, pp. 67-88.
- Bolcan Goldstein M., Pasqui G., Perulli P. (2000), *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l’indagine empirica*, Milano: Ires Lombardia.
- Brenner N. (1999), *Beyond state-centrism? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies*, *Theory and Society*, vol.28, n.1, pp.39–78.
- Brunazzo, M. (2003), *Il partenariato tra government e governance: il caso della politica italiana di coesione*, paper presentato al congresso annuale della SISP, 14-16 settembre, Trento.
- Brusco, S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali: una raccolta di saggi*, Torino:Rosenberg & Sellier.
- Cassese, S. (2002), *La crisi dello stato*, Roma-Bari: Laterza.
- Catanzaro, R., Piselli F. Ramella, F., Trigilia, C. (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna: Il Mulino.
- Cersosimo, D. (2000) *I patti territoriali*, in Cersosimo D. e Donzelli C. “Mezzogiorno”, Roma: Donzelli

- Cersosimo D., Farace G., Verro A. (2003) *Il sostegno a processi di sviluppo endogeno operato dalle Agenzie locali di sviluppo*, Paper presentato al VI Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione svoltosi il 10 e 11 aprile 2003 presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in *Stato e Mercato*, 63.
- Commissione europea (1999), *Guida ai Patti territoriali per l'occupazione 2000 -2006* Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Cremaschi M. (2000), *La convergenza dei programmi integrati*, paper presentato alla V Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti, Roma, 16-17 novembre.
- Crouch C., Le Galès P., Trigiglia C. e Voeltzkow H. (2001), *Local production systems in Europe: rise or demise?*, Oxford: Oxford University Press.
- Culpepper D. P. (2002), *The Political Perils of Collaborative Governance in France and Italy*, paper presentato al congresso annuale dell'American Political Science Association, 28 agosto – 1 settembre , Boston, Usa.
- Davies, J.S. (2005), *Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network*, in "Policy Studies", v. 26, n. 3/4, pp.311-335.
- De Rita, G., Bonomi, A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Deidda D. (2003), *Introduzione*, in Cersosimo D. (a cura di), *Il partenariato socio-economico nei progetti integrati territoriali*, Roma: Formez- Progetto Sprint, 11-22.
- Denters, B., Rose L.E. (a cura di) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York: Palgrave.
- Donolo, C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in "Stato e Mercato" n. 73 aprile, pp. 33–66.
- European Commission (1999), *Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993. Final Report*, Brussels.
- European Commission (2005), *Partnership in the 2000-2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle*, Discussion paper of the DG REGIO.
- Fresci A. C. (2001), *Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei patti in Toscana*, in *Stato e Mercato*, 63.
- Gambaro, Ludovica (2004), *Il funzionamento dei patti territoriali europei in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale- Lavori. Le nuove politiche pubbliche pattizie*, n. 5 luglio-settembre.
- Garofoli G (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Milano: Franco Angeli.
- Garofoli G. (2001), *Sviluppo locale e ruolo delle Agenzie: una riflessione sul caso italiano*, in Di Napoli R, e Vito A. (a cura di), *Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale*, Quaderni informativo n. 9, Roma: Formez-INEA
- Geddes, M. (2000), *Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership*, in "International Journal of Urban and Regional Research", vol. 24.4, pp.782–800.
- Geddes, M. (2005), *Neoliberalism and local governance – cross-national perspectives and speculations*, in "Policy Studies", v. 26, n. 3/4, pp. 359-377.

- Glendinning C., Powell M., Rummery K. (2002), *Partnerships, New Labour and the governance of welfare*, Bristol: The Policy Press.
- Governa F., Saccomani S. (2004), *From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries*, Planning Theory & Practice, Vol 5, N.3, 327-348.
- Hastings, A. (1996) *Unravelling the process of 'partnership' in urban regeneration policy*, *Urban Studies*, Vol. 33, n.2, pp. 253–68.
- Huxham C. (2000), *The Challenge of Collaborative Governance*, in “Public Management”, vol. 2 .3, pp. 337–357.
- INEA (2000), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale – Verso la nuova programmazione 2000-2006 – Rapporto 2000*, Roma: INEA.
- Kersbergen, K., Waarden, F. (2004), ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy, in “European Journal of Political Research”, v. 43, pp. 143-171.
- Kooiman J. (2003), *Governing as Governance*, London: SAGE Publication.
- Le Galès, P. (2000), *Urban governance and partnership to combat poverty in European cities*, in Kazepov Y., *Urban Europe. Global trends and local impacts*, Book project funded within the IHP Programme of the European Commission, DG Research, 193-227.
- Lowndes V., Skelcher C. (1998), *The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance*, in *Public Administration*, n. 76 summer.
- Mackintosh, M. (1992), *Partnership: issue of policy and negotiation*, in “Local Economy”, n. 7, pp. 210-224.
- Mayntz, R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 1 aprile, pp. 3-21.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003), *I Progetti integrati territoriali alla prova dell’attuazione. Documentazione di riferimento*, Agrigento, 6-7 febbraio.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2004), *Rapporto Annuale 2003 del DPS*, Roma: Poligrafo e Zecca dello Stato.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2005), *Rapporto Annuale 2004 del DPS*, Roma: Poligrafo e Zecca dello Stato.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard: Harvard University Press.
- Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, INEA (2005), *Relazione sullo stato di attuazione 2000-2004 degli interventi per lo sviluppo rurale nelle Regioni italiane*
- OECD (2004), *New Forms of Governance for Economic Development*, Paris: OECD
- Palermo P.C (2002), *Urban Italia: programma compiuto, progetto generativo*, in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il programma urban e l’innovazione delle politiche urbane*, Franco Angeli/Diap.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Roma: Carocci.
- Pichierri A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, in “Stato e Mercato”, n. 2 agosto, pp. 237-266
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali (2004), *Il contratto d’area: strumento di attivazione e sviluppo degli investimenti produttivi nelle aree di crisi*, Roma : Presidenza del Consiglio dei ministri.

- Ramella F., Trigilia C., Magnati P., Viesti G., (a cura di) (2003) *La lezione dei Patti Territoriali*, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma: Mimeo
- Rhodes, R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, in “Political Studies”, v. 44, n.4, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Sabel, C. (1996), *Local Development in Ireland: Partnership, Innovation and Social Justice*, Paris: OECD.
- Sabatini M. (2003), *La partecipazione dei partner socioeconomici nei PIT. Dalla programmazione all'attuazione*, in Cersosimo D. (a cura di), *Il partenariato socio-economico nei progetti integrati territoriali*, Roma: Formez-Progetto Sprint, 23-91.
- Saccomani S. (2004), *I programmi complessi: una rilettura delle esperienze*, in Ferrero G. (a cura di), *Valutare i programmi complessi*, Savigliano: L' Artistica Editrice.
- Sivini S. (2003), *Limiti e potenzialità dei processi di governance locale*, paper presentato alla conferenza su “Policies, Governance and Innovation for Rural Areas”, Università della Calabria, Arcavacata di Rende, 21-23 Novembre.
- Skelcher, C. (2003), *Beyond the Sovereign Council: The New Governance of Local Communities*, Political Studies Association Conference, Leicester, April 2003.
- Skelcher, C., Mathur, N. (2004), *Governance arrangements and public service performance: Reviewing and reformulating the research agenda*, paper presentato alla conferenza su “Governance and Performance”, University of Birmingham, UK, 15-16 marzo.
- Stoker, G. (1998), *Governance as theory: five prepositions*, in “International Social Science Journal”, v.155, pp.17-28.
- Teague, P., Murphy, M. C. (2004), *Social partnership and local development in Ireland: The limits to deliberation*, Discussion Paper 156, Geneva: International Labour Organisation
- Trigilia, C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari: Laterza
- Turok, I (2001), *Area-based partnerships in Ireland: collaborative planning in practice?*, Paper preparato per la conferenza EURA, Copenhagen, maggio 2001.
- Valler D., Betteley D. (2001), *The Politics of “Integrated” Local Policy in England*, “Urban Studies”, 38, 13.

España

-

Conexiones entre los diferentes niveles de concertación social en España

Francesc Gibert

Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona,

Francesc.Gibert@uab.es

1. Clasificación del caso español de acuerdo con la presencia de pactos a nivel estatal o sub-estatal

Desde la transición a la democracia, España conoce procesos de concertación a diferente nivel (multi-level concertation), a nivel macro, meso (sectorial y territorial) y micro.

A diferencia de otros países con concertación multi-nivel, en España, sin embargo, son procesos con *poca capacidad reguladora* y se adecuan *poco a la idea clásica internacional de la concertación social*. Estos procesos han sido muy dependientes de las decisiones casi unilaterales de las administraciones públicas de corte claramente neoliberal y centralista. Asimismo, junto con este carácter estatista, han sido procesos muy condicionados por y para la creciente empresarización e individualización de las relaciones laborales.

De hecho, la mayor parte de procesos de macroconcertación han conocido más una arquitectura de relaciones de corte agente-principal, siendo el principal, el estado, y los agentes, las cúpulas confederales de los sindicatos (CCOO y UGT), especialmente, y la confederal patronal (CEOE), en menor medida, que no un propio intercambio político entre agentes relativamente simétricos en un sentido estricto. Por el otro lado, la empresa y las relaciones individualizadas empresa-empleados se convierten tendencialmente en el objeto y sujeto de estas políticas estatales. En otras palabras, en el marco y en el tipo de interacciones que condicionan casi exclusivamente las trayectorias y las posiciones laborales: más que la concertación y los agentes sociales, será el estado y la ley y sobre todo la empresa y las políticas de gestión de los recursos humanos, los vectores explicativos fundamentales del modelo de relaciones laborales español contemporáneo.

En estas coordenadas, los procesos de *macroconcertación (Social Pacts)* han sido los *más significativos* durante estos últimos treinta años. Pero justamente para conseguir algo inédito en otros estados que desarrollan “negociaciones de ajuste” de tipo neocorporativo desde la mitad de los setenta: desarrollar políticas reguladoras, no sólo y básicamente distributivas, para facilitar políticas económicas neoliberales ortodoxas (de oferta reduciendo costes laborales, monetaristas y de flexibilización del mercado de trabajo) y la empresarización y la individualización de las relaciones laborales. Por su parte, los procesos de *meso y microconcertación* han sido *menores* en términos reguladores y fuertemente dependientes y a veces reactivos, críticos, a la dinámica y efectos de las políticas unilaterales o concertadas con las organizaciones de interés confederales por parte del estado español. Asimismo, cabe apuntar que *no* ha habido procesos claros de “*descentralización organizada*” de la macro a la meso y la microconcertación que delimiten niveles, competencias, recursos y procedimientos de interconexión entre los diferentes niveles regulación concertado u otros marcos reguladores. Con todo, como veremos más adelante, quizás en los últimos años, desde finales de los noventa especialmente, se asisten a nuevas de dinámicas,

El porqué de esta situación nos lleva a hablar del fuerte peso del proceso paralelo de *transición gradual democrática y ajuste duro neoliberal ante la aguda crisis económica de los setenta y ochenta*. En este marco, asistimos al desarrollo de procesos de concertación social a escala estatal entre finales setenta y mediados de los ochenta. En esencia, simplificando muchísimo, serán procesos bipartitos y tripartitos con intercambios políticos asimétricos y objeto de controversias muy notables entre estado y organizaciones sindicales más representativas (CCOO y UGT). En estos “intercambios políticos”, el estado obtiene legitimación para la estructuración de la democracia y, en menor medida, para el conjunto general de medidas de ajuste neoliberales, obtiene también moderación salarial y flexibilización de empleo (condiciones de entrada del empleo en la empresa: fomento de la temporalidad contractual), a cambio de estructuración de modelo democrático de relaciones laborales, recursos tangibles e in-

tangibles organizativos y desarrollo de Estado de Bienestar para las organizaciones sindicales. Asimismo, los sindicatos tienen expectativas de traslación de las mejoras de los beneficios empresariales en más y mejor empleo gracias a las políticas de oferta y control inversor desarrollado por el gobierno. Estos procesos de macroconcertación finalizan con la ruptura por parte sindical por la recurrente adopción de más flexibilización del empleo y recortes de subsidios del Estado de Bienestar por parte del estado. Y también por no asistirse al “círculo virtuoso neoliberal de empleo”: “más beneficios a expensas de los asalariados, más inversión posterior, más riqueza y, finalmente, más empleo y de mejor calidad”. El momento cumbre de la ruptura es la concurrida y exitosa huelga general de 1988 (Köhlem y Martín Artiles, 2005; Miguélez y Prieto, 1991 y 1999).

En esta etapa, la concertación a escala meso (territorial y sectorial) y micro (a nivel de empresa) es esencialmente reactiva ante las consecuencias de la crisis económica, el cierre de empresas y el incremento del paro. Las regiones y, aunque en menor medida, las administraciones regionales infraregionales (sobre todo municipios) desarrollarán políticas industriales de mínimos y políticas activas de empleo (inserción laboral de empleados sobre todo) de forma voluntarista, descoordinada y sin continuidad en muchas ocasiones. Esto ocurrirá sobretodo en aquellas regiones que conocen una mayor crisis industrial y mayor tejido asociativo, afectando los procesos de microconcertación en grandes empresas de territorios con fuerte crisis industrial. Son procesos protagonizados sobre todo por los gobiernos locales y los sindicatos. En este sentido, cabe apuntar que parte significativa de las regiones dispone de competencias políticas importantes (educativas, políticas activas de empleo, etc.), pero son poco desarrolladas en clave de mejora del mercado laboral o poco apoyadas con recursos estatales. De hecho, la transición política y el ajuste neoliberal de los setenta y ochenta es de facto un proceso “desde arriba” a todos los efectos, como son también los territoriales (Aragón, Rocha y Torrents, 2000; Aragón y Rocha, 2002; Gibert, Lope y Rosetti, 2002; Lope, Gibert y Ortiz de Villacián, 2002; Lois y otros, 2005; Subirats, 1987).

Entre 1988 y 1994 no existe concertación social estatal. Con todo, es básico para entender el papel de los actores básicos de las relaciones laborales ante los procesos de regulación posteriores (Köhler y Martín Artiles, 2005; Martín Artiles, 1997; Martín Artiles y Alòs, 2003; Miguélez y Prieto, 1999; Molina, 2005; Royo, 2002). Hay una clara concienciación por parte de los diferentes actores que el modelo de regulación de las relaciones laborales en España presenta los siguientes rasgos:

- los “pactos sociales” en España son procesos de índole generalmente bilateral entre sindicatos y estado, al asumir este último de forma proactiva las exigencias de las organizaciones empresariales. La reforma unilateral del mercado de trabajo de 1992 y 1994 por parte del gobierno socialista (con el recorte de derechos para los subsidios de paro, la flexibilización de las condiciones de entrada, permanencia y salida del empleo en la empresa, legalización de las empresas de trabajo temporal y flexibilización de la negociación colectiva, con el fomento de la autorregulación en aspectos importantes de la contratación temporal y el reconocimiento y potenciación de los pactos de empleo en la empresa) y la adopción sin matices de las directrices del Tratado de Maastricht (políticas monetaristas duras sin política industrial y con demandas gubernamentales exclusivas de moderación salarial al tejido productivo) así lo confirman.
- son procesos de naturaleza esencialmente reguladora, no sólo y básicamente distributiva, de definición de un modelo de relaciones laborales de corte neoliberal orientados a la desregulación del derecho laboral y, en menor medida pero crecientemente, de la seguridad social. La reforma del mercado de trabajo 1994 es un claro ejemplo.

- son procesos que se basan en un poder de negociación desigual tanto en términos materiales como simbólicos. Esta desigualdad obedece al poco poder de negociación sindical en el propio mercado de trabajo, con bajas tasas de afiliación y de sectores de empleo tradicionales, su escasa presencia en la empresa (casi inexistente en las pymes) y a la aceptación de facto por parte de los sindicatos de las exigencias de moderación salarial y flexibilidad cuantitativa por parte de las empresas. Así como a la lectura política común de la entrada a la UEM y el cumplimiento de los criterios de Maastricht como sinónimo de modernización económica.
- con todo, el movimiento sindical es un actor básico aún, tanto en términos simbólicos (las convocatorias de huelga ante las reformas de primeros de los noventa tiene un notable seguimiento, aunque menor que la de 1988) y para la legitimidad de las políticas estatales, así como para regulación de dos elementos cada vez más significativos para el estado y las empresas: la regulación de la flexibilidad funcional y temporal y la regulación de la flexibilización de la negociación colectiva; elementos, estos dos, aún poco abordados por el estado y crecientemente problemáticos para las empresas.

Será en este marco de inexistente macroconcertación que los procesos de concertación territorial, sobre todo los pactos regionales de las Comunidades Autónomas, adquieran un mayor peso (Aragón, Rocha y Torrents, 2000; Aragón y Rocha, 2002; Insitut de Sciences du Travail, 2000). En este sentido, España conoce el desarrollo de acuerdos tripartitos y bipartitos (gobiernos-sindicatos, especialmente) para concertar acciones de política industrial y de empleo, generalmente políticas activas de empleo, con unas orientaciones fuertemente diferenciadas a las políticas gubernamentales. Más que por sus efectos en el mercado laboral y la estructuración de los agentes de las relaciones laborales, son procesos con un fuerte componente político: reivindicar el papel de los gobiernos locales ante las pautas de centralización competencial y reducción de recursos por parte del estado (desde entonces los gobiernos regionales tienen importantes déficits públicos, a diferencia del estado) y las consecuencias negativas de las políticas monetaristas que afectan al conjunto estatal por igual sin una política industrial territorializada fuerte, y validar más la estrategia de confrontación sindical ante la política económica del gobierno central. Por otra parte, la creciente importancia de la dimensión territorial para el diseño de las políticas de empleo y las lógicas de parternariado defendida por la Unión Europea, sancionada por el Libro Blanco Delors y concretada por la propia disposición notable de fondos estructurales comunitarios para la regiones españolas que se adecuan en parte a dicho diseño político, será un factor cada vez más significativo para destacar el peso de la concertación local en España. Finalmente, serán procesos con un mayor y creciente peso político al desarrollar el estado y la propia UE medidas de potenciación de políticas de *Workfare* (Aragón, Rocha y Torrents, 2000; Aragón y Rocha, 2002; Ballester, 2005; Cachón y Palacio, 1999; Fina, 2001; Gibert, Lope y Rosetti, 2002; Köhler y Martín Artiles, 2005; Lope, Gibert y Ortiz de Villacián, 2002; Lois y otros, 2005).

A partir de mediados de los noventa, siendo momentos claves 1997 y 1998, como veremos, España conoce un muy importante cambio de perfil en términos de concertación; perfil el cual caracteriza en buena medida la *situación actual* (Köhler y Martín Artiles, 2005; Martín Artiles, 1997; Martín Artiles y Alòs, 2003; Miguélez y Prieto, 1999; Molina, 2005; Royo, 2002).

En este periodo, hay dos reformas laborales, una tripartita entre el nuevo gobierno conservador ganador de las elecciones de 1996, con mayoría simple, sindicatos mayoritarios y organización empresarial confederal en 1997, y una unilateral de dicho gobierno en 2002 cuando está en situación de mayoría absoluta, que finaliza con una huelga general de notorio seguimiento. La primera de estas reformas, precedida de un pacto tripartito sobre las pensiones de jubilación ya en 1996, seguida de una reforma del trabajo a tiempo parcial en 1998 criticada

por las organizaciones empresariales y de una segunda reforma del sistema de pensiones sólo secundada por CCOO en 2001, se centrará en el establecimiento de contrapartidas simbólicas y materiales importantes a los sindicatos en materia de temporalidad (limitaciones empresas de trabajo temporal y titulación del acuerdo como “de estabilidad para el empleo”) a cambio de la aceptación de nuevos contratos indefinidos para colectivos de difícil inserción que conlleven menores costes de despido. Con esto último, los sindicatos facilitan una reivindicación clásica de las organizaciones empresariales: la reducción de los costes de despido de los indefinidos. Asimismo, se procede a nuevas medidas importantes en términos de subvención de los nuevos contratos indefinidos en el pago de las cotizaciones a la seguridad social.

La segunda de las reformas se centrará esencialmente en la reducción de los costes de tramitación, el seguro de desempleo (cantidad y cobertura) y los subsidios a los trabajadores rurales. Paralelamente, en el mismo 1997 se firman dos acuerdos sobre flexibilización de la estructura de la negociación colectiva y adecuación de la categorías laborales de sectores por legislación del régimen franquista y no cubiertos por la negociación colectiva. El primero de estos acuerdos centraliza la mayor parte de la atención de los interlocutores sociales al entender que aborda el aspecto clave del actual procesos de concertación: la descentralización de la negociación colectiva a partir de la autorregulación de los agentes sociales sobre los contenidos, niveles y procedimientos reguladores. El objetivo de fondo es proceder a una racionalización de la estructura y enriquecimiento de contenidos de la negociación colectiva ante una situación donde hay una notable solapamiento de convenios, sobretudo imperando los sectoriales provinciales, y una notable pobreza de contenidos de la negociación colectiva. A partir de 2000, y sin que haya acuerdos efectivos entre los agentes sociales para la concreción de la flexibilización de la estructura de la negociación colectiva, se asisten a acuerdos bilaterales sindicatos-patronal anuales sobre los contenidos de la negociación colectiva.

Estos procesos parecen ejemplificar el cambio de estrategia sindical actual. Se pasa de una confrontación, sobre todo con el estado, a una voluntad de concertar con estado y organizaciones empresariales con la finalidad de tener más poder de contractualización en el terreno de la empresa. En este último sentido, el paradigma de la flexsecurity se está convirtiendo en un referente importante para la actuación sindical, así como la redefinición de la negociación colectiva sectorial y los acuerdos de empresa. Más concretamente, la voluntad de concertación sindical con el gobierno del estado ejemplifica el uso como un medio, no como una finalidad, de los pactos sociales por parte de los sindicatos para obtener contrapartidas importantes del gobierno para la regulación de la flexibilización de la negociación colectiva. Así puede ser gracias al capital político simbólico que aún tienen los sindicatos para legitimar las políticas gubernamentales, aunque sea de forma coyuntural, y al abordaje exclusivamente de una temática de forma bilateral, bien con el estado o bien con las organizaciones empresariales, para incrementar el poder de negociación de los sindicatos. Así, los sindicatos habrían aprendido de la concertación social de los ochenta a tener posturas más defensivas: pedir negociaciones con resultados o expectativas tangibles y evitar negociar a tres bandas, al estar siempre en inferioridad de condiciones ante el estado y la patronal. Son asimismo estos nuevos procesos el ejemplo de la necesidad de las organizaciones empresariales de concertación de medidas más flexibles en términos de contenidos y niveles de la negociación colectiva. Para las empresas, la flexibilización negociada sería una garantía importante de consenso.

En la actualidad se está negociando una nueva reforma laboral con el nuevo gobierno del PSOE, ganador de las elecciones de 2004, pero las posiciones y procedimientos de los actores no parecen alterarse.

En este periodo, y sobretudo a partir del año 2000, asistimos a un fuerte impulso de los pactos regionales y, en menor medida, locales. Es de destacar en este terreno la existencia de acuer-

dos tripartitos en todas las comunidades autónomas, a excepción del País Vasco, sobre aspectos diversos de política industrial, de políticas de empleo en general y de políticas activas de empleo en particular, así como de un cierto impulso de pactos locales por el empleo a escala provincial, comarcal o municipal. Estos pactos pueden aún estar muy condicionados por los factores políticos que notablemente explican su realidad los primeros años de los noventa. Con todo, cabe destacar la valoración positiva por parte de estos acuerdos, con medidas para el desarrollo de la negociación colectiva y la autorregulación de las relaciones laborales y el fomento de los nuevos contratos indefinidos y la subvención de nuevos contratados, de la reforma de 1997 alcanzada por los agentes sociales y el gobierno. Cabe apuntar en este terreno que en 2003 se asiste a una Ley sobre las políticas de empleo que regula por ley las competencias del sistema de diseño y gestión de las políticas activas en España transferidas a lo largo de finales de los ochenta y los noventa a las diferentes comunidades autónomas, así como las potestades del estado en materia de política de empleo. Finalmente, España asiste a un notable debate sobre la necesidad de una “segunda descentralización”: en torno a la necesidad de la asunción de competencias y recursos estables por parte de las Corporaciones Locales. Las políticas activas de empleo son un terreno de fuerte controversia en este sentido (Andersen y Mailand, 2002; Aragón, Rocha y Torrents, 2000; Aragón y Rocha, 2002; Ballester, 2005; Cachón y Palacio, 1999; Fina, 2001; Gibert, Lope y Rosetti, 2002; Köhler y Martín Artiles, 2005; Lope, Gibert y Ortiz de Villacián, 2002; Lois y otros, 2005).

Finalmente, cabe destacar en España el peso significativo de la Estrategia Europea de Empleo con el desarrollo de los Planes Nacionales de Empleo anuales desde 1998. Dado su énfasis en la autorregulación propia de la negociación colectiva y en la territorialización de las políticas de empleo, puede ser un marco fundamental para fomentar los procesos de concertación actuales en España.

2. Ordenación de los pactos en un eje de complejidad

De acuerdo con la tipificación, los pactos locales son históricamente y en su generalidad *formalmente independientes* de los pactos estatales. A diferencia de los pactos sociales, que han abordado aspectos políticos, económicos y laborales capitales, los pactos locales se han ocupado de políticas públicas menores, secundarias a los de los pactos sociales, y no condicionadas por las políticas en juego en la macroconcertación. Asimismo, las materias de los pactos locales son aspectos que recaen en las competencias de las comunidades autónomas, como son la implementación de las políticas activas de empleo.

Sin embargo, los pactos estatales han *condicionado notablemente* los pactos locales, sobre todo regionales, desde su consolidación a primeros de los noventa. Así, los pactos regionales sirvieron de plataforma reivindicativas de la necesidad de competencias y/o recursos en materia de empleo para los gobiernos de las comunidades autónomas, de justificación de sus crecientes déficits públicos, de la necesidad también de políticas industriales sensibles con la diversidad territorial española y de las propias estrategias reivindicativas de los sindicatos ante las políticas económicas y laborales del gobierno estatal. Los pactos locales infraregionales no parecen haber tenido especialmente este carácter reactivo y reivindicativo ante las dinámicas de concertación estatal. Dada la diversidad económica y laboral española en términos territoriales y la territorialización de algunas organizaciones sindicales y empresariales representativas, también pueden haber sido marcos de reivindicación de cambios de políticas de las cúpulas confederales de sindicatos y patronales.

Por otro lado, las políticas desarrolladas en los pactos locales, tanto regionales como locales, han *dependido de las competencias y/o de los recursos transferidos* por parte de administra-

ciones superiores. Así, el periodo de los ochenta y primeros noventa muchas comunidades autónomas no disponían de competencias básicas sobre políticas activas de empleo. Asimismo, muchas de ellas, aún con competencias, dependen de los recursos distribuidos por la administración central. Los pactos locales infraregionales, a escala inferior de las comunidades autónomas, dependen de los recursos y diseño e implementación de las políticas activas tanto abordado por parte de la administración central como de las administraciones regionales. En términos, pues, de competencias y recursos haya relaciones de dependencia entre los diferentes niveles administrativos.

Se advertirían *cambios actuales hacía una mayor conexión* entre estos procesos estatales y locales a partir de la realización de los Planes Nacionales de Empleo des de 1998 que resultan de la Estrategia Europea de Empleo y de la reforma del mercado laboral y el acuerdo sobre negociación colectiva de 1997. El primer proceso y la filosofía del Workfare, a parte de sancionar positivamente la territorialización de las políticas de empleo, fomenta la concertación entre estado, sindicatos y patronal, con lo cual pueden ser un marco de acuerdos tripartitos a nivel estatal con incidencia a escala territorial. Por su parte, la reforma de 1997, al fomentar la autorregulación a partir de la negociación colectiva de aspectos diversos de la relación de empleo así como la subvención de nuevos contratados, puede haber fomentado una mayor conexión entre los pactos sociales y los pactos sub-estatales. Así, la nueva ley de empleo establece la vinculación de las políticas activas de empleo a lo acordado en los Planes Nacionales de Empleo que se derivan de la Estrategia Europea de Empleo.

3. Descripción del nivel de dependencia, o independencia, de relaciones entre los niveles: integración procedimental, integración especializada o sustancial, especialización de niveles u otras

Nos encontraríamos con una situación históricamente y en general como de *Especialización Integrada*. Serían pactos, en parte condicionados por decisiones políticas supralocales (estado y EU), pero centrados esencialmente en cuestiones referidas a la implementación de las políticas activas de empleo y a políticas industriales de mínimos. Los cambios actuales hacía una *mayor conexión* entre las políticas estatales resultantes de la Estrategia Europea de Empleo y el fomento de la autorregulación de la relaciones laborales a partir de la negociación colectiva, quizás puedan llevar a una cierta *Integración Procedimental*. En este sentido, sobre todo los pactos regionales pueden ser procesos de reflexión sobre la adecuación de esas políticas generalmente diseñadas a nivel estatal, así como los pactos locales pueden ser interesantes como marcos de innovación y experimentación, que hagan una función efectiva en términos de “buenas prácticas”. Asimismo, tendencialmente podemos asistir a una proceso de *Integración Procedimental* entre las Administraciones Autonómicas y las Corporaciones Locales para el diseño y la implementación de las políticas activas de empleo. Hay en la actualidad un notable debate para evitar el solapamiento y la descoordinación de acciones realizadas en una misma localidad/región y territorios colindantes, así como en torno a la necesidad de delegar competencias y recursos a las Corporaciones Locales.

4. Descripción del marco normativo regulando directa o incentivando indirectamente el recurso a los pactos (leyes, acuerdos, etc.)

No hay ninguna legislación específica sobre los pactos regional y locales en España. Sí hay leyes, acuerdos, programas y documentos significativos que se detallan a continuación.

Table: legislación específica sobre los pactos regional y locales en España

	Nivel	Año	Objetivo
Constitución Española	España	1978	Competencias Comunidades Autónomas: fomento del empleo y desarrollo económico que no interfieran competencias estatales. No competencias autonómicas sobre legislación laboral básica, políticas pasivas y políticas de formación continua. Corporaciones locales pueden ejecutar, pero no diseñar dichas medidas.
Leyes comunidades autónomas por asunción de competencias en materia de políticas activas de empleo	España	1978-2003	Regulaciones diversas para las diferentes comunidades en torno a la transferencia de competencias en materia de políticas activas de empleo. Se sistematizan con la Ley de Empleo de 2003.
Libro Blanco Crecimiento, Empleo y Competitividad Jacques Delors	Unión Europea	1993	Sanción positiva de la dimensión territorial del empleo y la concertación social por el documento seminal de la actual Estrategia Europea de Empleo
Consejo Europeo de Dublín	Unión Europea	1996	Fomento pactos piloto – pactos territoriales innovadores. 6 en España
Acuerdo Interconfederal sobre negociación colectiva	España	1997	Único acuerdo tripartito en los noventa. Potenciación diálogo social. Descentralización negociación colectiva y enriquecimiento por no intervención jurídica de temáticas vinculadas con el empleo Fomento y reconocimiento medidas de flexseguridad a escala empresarial, territorial y sectorial
Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo	España	1997	Enriquecimiento por no intervención jurídica de temáticas vinculadas con el empleo Fomento del empleo, subvenciones a la contratación y reconocimiento medidas de flexseguridad
Tratado de Ámsterdam	Unión Europea	1997	Estrategia Europea de Empleo. Planes Nacionales de Empleo anuales desde 1998.
Programa Fondos Estructurales 2000-2006	Unión Europea	2000	Financiación Pactos Territoriales con: - Coherencia planes de actuación nacional y estrategias europeas de empleo - Base territorial de programación - Necesidad de asistencia técnica
III Acuerdo Nacional sobre Formación Continua	España	2000	Diseño e implementación Formación continuada. Regulación a escala estatal. Marco de definición de necesidades a escala sectorial y territorial
Ley de Empleo	España	2003	Ordenación, sistematización y reconocimiento en rango de ley del sistema de diseño y gestión de las políticas de empleo activas y pasivas en España. Vinculación de la ley a lo establecido en la Estrate-

Programa Pactos Territorials Generalitat de Catalunya	Cataluña	2000	Único programa conocido de una Administración Autónoma para el fomento de estos procesos. Fondos de la Unión Europea
Programa Pactos Territoriales Diputación de Barcelona	Cataluña	2000	Único programa conocido de una Administración Local para el fomento de estos procesos. Fondos de la Unión Europea
Acuerdos Interfederales de Negociación Colectiva	España	2000, 2001, 2002, 2003 y 2004	Orientaciones acordadas por los agentes sociales sobre contenidos de la negociación colectiva en sus diferentes niveles funcionales y territoriales

5. Referencias bibliográficas

- Andersen, S. y Mailand, M.: (2002) *The role of Employers and Trade Unions in Multipartite Social Partnerships*, Copenhagen: The Copenhagen Centre
- Aragón, F., Rocha, F. y Torrens, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Madrid
- Aragón, F. y Rocha, F. (2005): *La dimensión Territorial de las políticas de fomento del empleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid. (mimeo.)
- Ballester, R. (2005): *European Employment Strategies and the Spanish Labour Market Policies*, in Working Paper 14, Department of Economics- University of Girona.
- Cachón, L. y Palacio, J. (1999): “Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea”, en Míguel, F. y Prieto, C. (Dir.): *Las relaciones de empleo en España*; Siglo XXI; Madrid.
- Fina, L. (2001): “Tercera parte. Las políticas de empleo”, a Fina, L: *El reto del empleo*, Madrid, McGraw-Hill.
- Gibert, F., Lope, A. y Rosetti, N. (2002): “Los pactos locales por el empleo: los casos de Mataró y del Vallès Occidental”, en Blanco, I. y Gomà, R. (Coords.): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.
- Institut des Sciences du Travail (1999): *The institutional framework and the processes of collective bargaining within the 15 member states of European Union*; Institut des Sciences du Travail – Université Catholique du Louvain; Louvain-la-Neuve
- Köhler, H.D. y Martín Artiles, A. (2005): *Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales*, Madrid, Delta
- Lois, R., Miramontes, A., Piñeiro, A. y Rodríguez, R. (2005): “Los pactos territoriales a favor del empleo en España”, a *Boletín de la A.G.E.*, núm. 39.
- Lope, A., Gibert, F. y Ortiz de Villacian, D. (2002): *Atajar la precariedad laboral. La concertación local, ¿un marco para abordar las nuevas formas de empleo?*, Barcelona, Icaria.
- Martín Artiles, A. and Alòs, R. (2003): "Between decentralisation and centralisation of collective bargaining. The Spanish case", in *Mering: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, Vol. 10, núm.1.

- Martín Artiles, A. (1997): “Pactos sociales y política de empleo. El caso Español (1978-1997)”, a AA. VV. (1997): *Relaciones Laborales y Diálogo Social en el Cono Sur. Empleo y competitividad*, Universidad Católica de Montevideo, Uruguay
- Miguélez, F. y Prieto, C. (1991): “Introducción”, en Miguélez, F. y Prieto, C. (Dir.): *Las relaciones laborales en España*, Madrid, Siglo XXI
- Miguélez, F. y Prieto, C. (1999): “Introducción”, en Miguélez, F. y Prieto, C. (Dir.): *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo XXI
- Molina, O. (2005): *A new century of political exchange? Trade union strategies and concertation in Southern Europe*, Communication to SASE Annual Conference. (mimeo.)
- Royo, S. (2002): “A new century of corporatism? Spain and Portugal in comparative perspective”, in *West European Politics*, Vol. 52, num. 3, July.
- Subirats, J. (1987): *Iniciatives econòmiques locals i concertació social*; Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona; Bellaterra; (mimeo)