





**TERRITORI IN MOVIMENTO**  
**Esperienza LEADER**  
**e Progetti Pilota per le Aree Interne**

a cura di  
**ESTER COIS**  
**VALENTINA PACETTI**

Rosenberg & Sellier



**Fondazione  
di Sardegna**



Dipartimento di Scienze politiche e sociali

Questo volume è pubblicato con il contributo della Fondazione di Sardegna e del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Cagliari.



*prima edizione italiana, novembre 2020*

© 2020 Rosenberg & Sellier

[www.rosenbergesellier.it](http://www.rosenbergesellier.it)

Rosenberg & Sellier è un marchio registrato utilizzato per concessione della società Traumann s.s.

isbn 978-88-7885-626-4

LEXIS Compagnia Editoriale in Torino srl  
via Carlo Alberto 55  
I-10123 Torino  
[rosenbergesellier@lexis.srl](mailto:rosenbergesellier@lexis.srl)



## INDICE

- 7 Introduzione. Territori in Movimento:  
le Aree Interne come risorse per lo sviluppo  
*Ester Cois, Valentina Pacetti*

### 1. AREE INTERNE: DINAMICHE E *POLICIES*

- 19 Dinamiche territoriali e occupazione: quale ruolo hanno le politiche agricole nelle aree interne?  
*Francesco Mantino*
- 37 L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione  
*Giovanni Carrosio*
- 49 Aree interne: l'evoluzione del quadro delle *policies*  
*Fiorenzo Ferlaino*
- 59 Coalizioni e territori: il caso delle politiche per lo sviluppo locale in Piemonte (1994-2006)  
*Filippo Barbera, Davide Barella, Elena Sinibaldi*

### 2. L'ESPERIENZA LEADER: BILANCI E PROSPETTIVE

- 85 L'esperienza LEADER nel panorama del sistema sociale europeo: un'introduzione  
*Angelo Pichierri*
- 91 Effetti del mainstream del LEADER sulle progettualità territoriali  
*Silvia Sivini*
- 105 L'esperienza LEADER 2007-2013 nella Regione Sardegna: quali lezioni apprese per la programmazione futura  
*Domenica Farinella, Benedetto Meloni*

- 125 Nuova agricoltura “intelligente” e progettazione territoriale  
*Giuseppe Gaudio*
- 141 Strategia Nazionale Aree Interne e Approccio LEADER: specificità e sinergie  
*Catia Zumpano*

### 3. STRUMENTI: PROGETTAZIONE PARTECIPATA E CONTRATTI DI RETE

- 157 La collaborazione tra imprese come strumento di sviluppo del territorio  
*Serafino Negrelli*
- 163 Reti e Contratti: nuovi strumenti per lo sviluppo dei territori  
*Valentina Pacetti*
- 183 Una valutazione dei progetti integrati di filiera nel periodo 2007-2013  
*Serena Tarangioli*
- 197 Connessioni tra pratiche associative e meccanismi cooperativi per lo sviluppo locale in due comunità della Sardegna interna  
*Ester Cois, Benedetto Meloni, Antonello Podda*
- 239 Postfazione. Lo sviluppo locale delle aree rurali: progettazione territoriale, beni collettivi e studi di caso  
*Benedetto Meloni*
- 287 *Gli autori*

## INTRODUZIONE.

Territori in Movimento: le Aree Interne come risorse per lo sviluppo  
*Ester Cois e Valentina Pacetti*

Il volume prende le mosse dalla raccolta e selezione dei contributi presentati in occasione dell'undicesima edizione della Scuola estiva nazionale di Sviluppo Locale "Sebastiano Brusco", tenutasi a Seneghe, nel cuore della Sardegna, dal 13 al 15 luglio 2017, e ne riprende il titolo e il focus tematico: *Territori in movimento. Esperienza LEADER e Progetti Pilota per le Aree Interne*.

A distanza di tre anni da quella preziosa occasione di confronto scientifico, quattordici saggi – distribuiti lungo tre sezioni tematiche – ne propongono gli esiti principali, non limitandosi a replicarne l'intreccio ma assumendosi il compito di aggiornare quella densa riflessione a più voci sulle strategie di rigenerazione delle aree interne italiane. L'obiettivo comune è il superamento di una narrazione a lungo dominante che ha teso a ridurre queste ultime a un'informe sommatoria di territori marginalizzati, spopolati e connotati in senso residuale: "tutto ciò che resta" una volta tolte le zone costiere, le pianure fertili, le città. Viceversa, l'intento che percorre il volume è quello di dare conto dell'universo variegato di sistemi territoriali interni che costituiscono l'ossatura di lungo periodo del Paese e che si sono spesso rivelati più resistenti e resilienti dei territori urbanizzati di fronte alle recenti crisi produttive e occupazionali, conservando maggiormente i propri caratteri e peculiari stili di vita, e caratterizzandosi per percorsi di sviluppo fortemente radicati nei rispettivi contesti, come laboratori nei quali sperimentare una possibile alternativa strategica per la ripresa nazionale.

A emergere è uno scenario mobile, in fermento, largamente affrancato dall'immagine obsoleta di entità territoriali di risulta, ripiegate staticamente su sé stesse. Piuttosto, lungo il volume si intrecciano biografie locali attraversate da processi di riassetto diversificati che hanno preservato, più che in altri contesti, la fisionomia autoctona dei territori, le pratiche di insediamento, le vocazioni produttive, la qualità dell'am-

biente. Si è certamente di fronte a una lunga storia di abbandoni, ma anche di fenomeni di adattamento più sfumati, che hanno consentito ad alcune risorse di mantenersi allo stato carsico, rimanendo a lungo sottovalutate ma, al contempo, preservate.

In questo mosaico eterogeneo si delinea una lettura dinamica delle aree interne, nei casi in cui risultino meno soggette a pressioni antropiche e adeguate a offrire servizi (ambientali, paesaggistici, culturali) e potenzialità di sviluppo (energetiche, turistiche) ancora inesprese, che possano concorrere allo sviluppo nazionale. A esse si riconduce la generazione di beni collettivi (paesaggio, qualità delle acque, biodiversità), che si presentano come esternalità positive sul territorio e che si caratterizzano come risposte a una serie di richieste provenienti da tutta la società, e in quanto tali in grado di rafforzare nuovi legami tra contesti rurali e urbani. Le aree interne si stagliano, in questa prospettiva, non solo come destinatarie di beni collettivi, ma come dispositivi socio-territoriali capaci di produrne, quali riserve di capitale territoriale di importanza nodale tra reti lunghe e reti corte dell'economia.

Il filo conduttore dei contributi che compongono il volume è tracciato dalla disamina delle premesse e degli impatti delle strategie di programmazione e implementazione dei processi di sviluppo locale, innescati dai centri europei e nazionali di propulsione delle *policies* territoriali su progetti specifici di scala sub-regionale. L'obiettivo complessivo è mettere a fuoco, attraverso analisi metodologicamente attrezzate, il rapporto tra politiche di ampio respiro e programmi a vocazione collettiva e partecipata empiricamente declinati.

Il focus a medio raggio sulle aree interne, esplicitato nella prima sezione del volume, definisce una chiave stimolante per contribuire alla riflessione consolidata sui processi di globalizzazione, con particolare riferimento agli effetti variegati e talvolta contraddittori che essi esercitano sullo spazio. I territori sono sottoposti a pressioni macro-strutturali che inducono a considerare i fatti economici e sociali come appartenenti a un unico contesto globale, ma le conseguenze di tali tensioni non sono certamente univoche. Per molto tempo si è accreditata la tesi per cui le istituzioni nazionali sarebbero diventate troppo deboli per controllare flussi che oltrepassano i loro confini, rivelandosi al contempo ancora troppo lontane per rispondere puntualmente alle esigenze che nascono a livello locale. Tuttavia, benché l'allontanarsi dello Stato sembri offrire in realtà un nuovo spazio per la regolazione dell'economia a livello regionale e urbano, neppure le istituzioni regionali e locali si sono dimostrate sempre in grado di cogliere questa opportunità. Mentre "la maggior parte delle persone crede che la globalizzazione sia semplicemente il

trasferire il potere o l'influenza dalle comunità locali e dalle nazioni nell'arena globale", si scopre che invece

questa è una delle sue conseguenze: le nazioni in realtà perdono parte del potere economico che avevano. Ma ciò comporta anche un effetto opposto: la globalizzazione non spinge solo verso l'alto ma anche verso il basso, creando nuove pressioni a favore dell'autonomia locale. (Giddens, 2000, p. 25)

In altri termini, il processo di globalizzazione è accompagnato da una tendenza altrettanto importante di regionalizzazione, o ri-regionalizzazione dei processi economici. E mentre i processi globali tendono a sfuggire alla regolazione, e a imporsi per questo motivo con effetti talvolta dirompenti, a livello locale si esprimono forme diverse di governo dei processi, di gestione delle risorse, di concertazione tra attori pubblici e privati. Così, se la mondializzazione dell'economia non è in grado, nonostante le ipotesi di convergenza dei modelli nazionali, di indicare un percorso univoco di sviluppo locale, la varietà delle soluzioni adottate a livello regionale svela un panorama variegato, nel quale convivono incertezze, nuove strategie, sperimentazioni e inediti equilibri.

Nella ricostruzione delle principali dinamiche in atto nelle aree interne, soprattutto dal punto di vista delle ricadute occupazionali delle politiche agricole, avviata nel saggio di Francesco Mantino e sviluppata in quello di Giovanni Carrosio, attraverso la sua mappatura di una penisola percorsa all'unisono da fragilità e stimoli innovativi, riecheggiano le parole dell'economista Pierre Veltz, secondo cui le imprese e le persone non sono più "radicate" nei territori, nelle economie e nelle società locali, ma sono "ancorate" a essi. "Gli attori, economici ma non solo, hanno maggiore libertà di movimento, ma questo non vuol dire che essi siano o possano essere indifferenti al luogo su cui si trovano o decidono di stabilirsi" (Pacetti, 2009, p. 14): mentre le imprese nate su un certo territorio possono delocalizzare fasi produttive e interi stabilimenti, altri imprenditori possono trovare sullo stesso territorio le condizioni ideali per lo sviluppo delle loro attività. In modo sempre più evidente,

le risorse decisive delle nuove forme di competitività sono sempre meno [...] risorse passive, date dalla geografia, e sono invece costruite dalla società stessa: infrastrutture materiali e sociali, formazione, fiducia, capacità di cooperazione. (Veltz, 1998, p. 148)

Proprio nella promozione, nella valorizzazione e nella gestione dei fattori di competitività, gli attori e le politiche locali possono giocare un ruolo importante, come evidenziato nel contributo di Fiorenzo Ferlino: oggi le istituzioni locali non sono chiamate solo ad arginare

gli effetti di una globalizzazione che sembra trascinare con sé certezze e protezione, ma anche e soprattutto a cogliere e a creare opportunità di sviluppo per i soggetti del territorio. Soprattutto nel corso degli anni Novanta, questa prospettiva si è concretizzata nel diffondersi di varie attività di promozione dei territori e di politiche di attrazione degli investimenti esteri volte a trasformare il pericolo dell'apertura internazionale in un'opportunità di crescita del sistema economico locale (Pacetti, 2009). Ma un ruolo ancora più importante è svolto da fattori di supporto alle economie territoriali di carattere indiretto, che vanno dagli investimenti in infrastrutture alla predisposizione di spazi e servizi per le imprese, dalle politiche di formazione alle esperienze di concertazione locale entro coalizioni ben definite, come esemplificato nel saggio di Filippo Barbera, Davide Barella ed Elena Sinibaldi nel caso concreto delle politiche per lo sviluppo locale in Piemonte nella lunga stagione compresa tra il 1994 e il 2006.

Il tema delle modalità di sostegno locale allo sviluppo delle aree interne appare efficacemente codificato dall'approccio teorico che ha introdotto il concetto di *Local Collective Competition Goods* (LCCGs) (Crouch *et al.*, 2001) o di "beni collettivi locali per la competitività" (Trigilia, 2005). Questa prospettiva consente di tenere conto di diversi tipi di risorse e di interventi, riflettendo sul modo in cui essi contribuiscono a favorire la competitività delle attività economiche presenti sul territorio. Si può trattare di risorse materiali o immateriali, di infrastrutture, di servizi, ma anche di conoscenze condivise e tradizioni produttive. La medesima questione è stata affrontata in chiave differente, per esempio, dall'approccio noto come *Resource Based View* (RBV), maturato all'interno della letteratura economica sull'impresa. In questo caso, assumendo che le imprese siano definite principalmente dalle dotazioni di cui fanno uso, si sostiene che la loro competitività dipenda dalla disponibilità di risorse rare, specifiche, inimitabili e non sostituibili (Oliver, 1997). È vero che queste risorse possono essere intese come *capabilities*, e che questo apre un interessante discorso sui processi della loro specificazione, ossia sui meccanismi che possono portare le risorse locali a diventare fattori di competitività per le imprese. Tuttavia, la logica dei beni collettivi locali si distanzia dalla teoria delle risorse per un aspetto fondamentale: parlare di beni collettivi locali per la competitività vuol dire fare riferimento a risorse che sono per definizione condivisibili e condivise da più soggetti. La competitività riguarda gruppi di imprese presenti su un certo territorio, e non la singola impresa. Le risorse in questione devono dunque essere disponibili e accessibili, laddove la RBV ritiene che debbano essere appannaggio di una sola impresa per

svolgere al meglio il proprio ruolo. Dal punto di vista dello sviluppo locale, al contrario, il riferimento a beni collettivi consente di procedere di pari passo nel supporto e nella promozione delle imprese e del territorio nel suo complesso.

Per questo motivo il concetto di “bene collettivo locale” è stato spiegato facendo riferimento a quelli che la letteratura economica chiama “beni di club”: risorse che sono per definizione utilizzabili da tutti i membri di un certo “club”, in questo caso da tutte le imprese collocate entro un certo territorio. Questa prospettiva, spostando l’attenzione dalle risorse a disposizione dell’organizzazione a quelle a disposizione di un sistema di imprese, trasforma anche il significato del vantaggio competitivo, che non riguarda più la singola impresa ma l’intero sistema produttivo locale. Come nella teoria delle risorse, anche in quest’approccio i fattori in grado di sostenere la competitività delle imprese e del territorio non possono essere definiti in modo statico e non sono dati una volta per tutte, ma sono in continua evoluzione, possono svilupparsi o deperire, possono essere creati, alimentati, resi più o meno accessibili per i diversi soggetti che popolano il medesimo spazio. Ed è proprio questo aspetto a portare in primo piano il ruolo delle politiche locali e delle iniziative di sostegno e promozione che solo a livello locale possono essere progettate e sviluppate.

Anche la RBV avverte che alcuni dei fattori utilizzati dalle organizzazioni possono essere oggetto di un’evoluzione e quindi *diventare* rari, specifici, inimitabili e non sostituibili. Colletis-Wahl e Pecqueur (2001) parlano a tale proposito di un processo di “specificazione” dei fattori, che da latenti possono diventare manifesti, quando vengono di fatto utilizzati nelle attività produttive. In questo senso, gli autori distinguono le risorse – che possono diventare fattori produttivi, ma non lo sono ancora – dagli *asset*, ossia dai fattori che entrano a far parte di un determinato processo produttivo. Le risorse, però, possono essere generiche oppure specifiche, e solo quelle specifiche sono legate in modo biunivoco a un certo processo produttivo (come nel caso di certe forme di apprendimento e formazione professionale, di tecnologie molto mirate o particolari, ecc.), mentre quelle generiche possono essere usate in processi produttivi di tipo diverso. Introdurre il concetto dei processi di “specificazione” delle risorse suggerisce che sia possibile trasformare risorse generiche presenti su un territorio in risorse specifiche, e quindi in *asset* utilizzati dalle imprese. L’attenzione si sposta quindi sui processi di specificazione dei fattori produttivi: come si possono trasformare le risorse presenti sul territorio in fattori di competitività per le imprese?

Sono quesiti di questo genere a introdurre nella riflessione sullo sviluppo locale una dimensione dinamica, esattamente quella evocata dal titolo del volume: *Territori in Movimento*. Per riflettere sui processi di specificazione delle risorse o di produzione di beni collettivi locali per la competitività è necessario, dunque, porre al centro dell'attenzione alcuni aspetti della regolazione locale, per individuare i meccanismi e gli attori che intervengono (o che possono intervenire) per trasformare le risorse che la tradizione economica e sociale del territorio mette a disposizione in beni collettivi capaci di incentivare la competitività delle imprese locali e quindi del territorio come sistema. Come argomentato sin dalla prima sezione del volume, nelle dinamiche della regolazione locale possono essere individuati i fattori che consentono di "trasformare" le risorse in *capabilities* territoriali (Sen, 1985), e di tradurre le potenzialità del territorio in fattori per la competitività delle imprese e delle regioni<sup>1</sup>. Se i territori sono "in movimento", è anche perché le politiche e gli attori locali li modellano in continuazione in base a strategie variamente innovative e diversamente efficaci.

I saggi che compongono la seconda sezione del volume raccolgono queste istanze, discutendo il ruolo dirimente e talvolta non pienamente espresso, tra i fattori di trasformazione, di alcune politiche per lo sviluppo dei territori. Al centro del ricco dibattito, introdotto da Angelo Pichierrri, è posta l'iniziativa comunitaria LEADER, acronimo di *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, nata come programma politico sperimentale finalizzato a promuovere uno sviluppo integrato delle aree rurali, attraverso l'introduzione, su piccola scala e con sostegni finanziari relativamente limitati, di azioni innovative, ideate e implementate da partenariati pubblico-privati, i Gruppi di Azione Locale (GAL). Dopo oltre 15 anni di sperimentazione, con il regolamento sullo sviluppo rurale n.1698/2005 del Consiglio Europeo il metodo LEADER è stato integrato nelle politiche ordinarie in ambito rurale, raccogliendo una sfida considerata necessaria dai più

<sup>1</sup> Naturalmente, questo non vuol dire trascurare del tutto la possibilità di qualche forma di *path dependency*: la tradizione economica e sociale di un territorio può far sì che al suo interno siano presenti un'alta percentuale di giovani con titoli di studio elevati o un fitto tessuto di piccole e medie imprese specializzate in un determinato campo di attività. Tali risorse possono restare "latenti", e non diventare in modo esplicito fattori di competitività. Se però il sistema locale è in grado di dar vita a un meccanismo efficiente di collaborazione tra il sistema formativo e quello industriale, per esempio trovando gli strumenti adeguati per mettere in contatto la potenziale forza lavoro qualificata con le imprese che dalle prestazioni di tale forza lavoro possono trarre concreti vantaggi competitivi, allora la presenza di alti tassi di istruzione può "diventare" un bene collettivo locale per la competitività.



(Ploeg, 2003). Di certo il programma non ha mai abdicato al proprio carattere innovativo, quantomeno con riferimento al metodo con cui lo sviluppo rurale è stato incentivato e perseguito. Sin dalle sue origini, si è sottolineato come, prima ancora di proporsi quale dispositivo di finanziamento, il metodo LEADER abbia mirato a valorizzare il potenziale endogeno locale, fondandolo

sulla prossimità ai territori (approccio territoriale), ai cittadini (approccio dal basso), alle attività (gestione decentrata delle decisioni e dei finanziamenti); sulla creazione di legami tra i territori (l'organizzazione in rete), i cittadini e le organizzazioni (la partnership orizzontale pubblico-privata e la creazione del Gruppo d'Azione Locale), le attività (il metodo integrato o multisettoriale). (Farrell, 1999)

La traduzione di tali specificità, ampiamente illustrate in letteratura (Cavazzani, Gaudio e Sivini, 2006; Mantino, 2008), in una strategia complessiva in favore della rivitalizzazione dell'economia delle aree rurali ha attraversato diverse stagioni non prive di ambivalenze, nel panorama del sistema sociale europeo, e i tempi sono ormai maturi per formulare una valutazione solida del successo di questa esperienza, soprattutto sotto il profilo della "qualità" dell'azione programmatica, dell'efficienza organizzativa e della struttura della *governance* all'interno dei Gal. In particolare, il ruolo ricoperto da questi ultimi, quali strumenti attuativi del metodo LEADER nei territori, è chiamato a fare i conti con il livello di autonomia loro riconosciuto a fronte della volontà dei soggetti finanziatori di limitarne il potere decisionale, mediante l'imposizione di maggiori vincoli di natura burocratica e amministrativa. La rilevanza dei margini di coerenza o sfasatura tra progetto e struttura è messa a tema dal saggio di Silvia Sivini e da quello di Benedetto Meloni e Domenica Farinella, con l'intento di offrire elementi robusti per un bilancio di massima degli impatti generati finora dal programma su scala locale, in merito agli effetti del *mainstream* a livello delle progettualità territoriali e alle modalità con cui le Regioni sembrano avere interpretato questa opportunità. La cifra di entrambi i contributi è proiettiva, volta a ipotizzare le prospettive future che, a partire dall'ultimo anno di attivazione ancora in corso – questo complicatissimo 2020 – potrebbero aprirsi sulla falsariga dell'esperienza LEADER, con peculiare attenzione agli investimenti mirati nella progettazione territoriale sul versante agricolo, secondo stilemi di sostenibilità e intelligenza strategica, per richiamare l'espressione usata da Giuseppe Gaudio nel suo saggio.

Il confronto con il quadro della programmazione europea 2014-2020, dipanatosi nella seconda sezione del volume, giunge a compimento con la riflessione di Catia Zumpano intorno agli strumenti operativi per

l'allocazione coerente di risorse finanziarie su scala territoriale locale, completandosi con la sinossi critica degli itinerari e degli impatti generati nei territori-pilota distribuiti lungo tutta la penisola dalla sperimentazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

L'ultima sezione del volume si focalizza sulla strumentazione organizzativa per la progettazione partecipata dei territori, con specifico riferimento alla logica soggiacente tutti gli interventi di *policy* per lo sviluppo delle aree interne già dibattuti: la costituzione e promozione di reti. Il tema dell'organizzazione di rete e dell'importanza della dimensione collettiva e partecipativa, specialmente – ma non soltanto – d'impresa, ha accompagnato la ricerca sullo sviluppo locale in Italia fin dai primi studi sui distretti industriali, quali configurazioni reticolari per eccellenza, inizialmente in termini prevalentemente metaforici, e in seguito con analisi metodologicamente più avvertite. Il dibattito si è poi crescentemente alimentato con ulteriori applicazioni non del tutto sistematiche sui cluster, sui poli di innovazione, sui distretti high-tech, ecc. La nozione di rete organizzativa e la *network analysis* si sono inoltre rivelate applicabili con profitto alle fasi di sperimentazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, in particolare relativamente alla produzione e gestione di beni di club e *common-pool resources*.

Più in generale, l'architettura organizzativa di tipo reticolare è rilevante da almeno due punti di vista principali. In primo luogo, molte delle politiche e delle iniziative di promozione dello sviluppo dei territori prevedono la collaborazione tra più soggetti, spesso pubblici e privati, che devono trovare modalità e spazi per la concertazione, il confronto e la collaborazione. “Fare rete” è indispensabile, quindi, tanto nella fase di progettazione quanto in quella di attuazione delle iniziative. La letteratura sulle politiche concertative e sulla *governance* locale prende in gran parte atto di questo importante aspetto, che viene ben colto sia dal contributo di Serena Tarangioli, a proposito delle ricadute dei progetti integrati di filiera nel periodo 2007-2013, sia dagli studi di caso proposti da Ester Cois, Benedetto Meloni e Antonello Podda quali esempi di connessione tra pratiche associative e meccanismi cooperativi per lo sviluppo locale in due piccole comunità della Sardegna interna.

In secondo luogo, sempre più spesso le politiche assumono che la competitività delle imprese dipenda dalla loro capacità di collaborare a piani e progetti più o meno complessi. Molte iniziative di promozione delle economie locali hanno quindi come obiettivo esplicito la costituzione di reti di imprese, sostenuta dalla convinzione che questo sia l'innescò più efficace di comportamenti collaborativi e quindi di produzione di beni collettivi. Le imprese capaci di “mettersi in rete”

riuscirebbero infatti a generare e a condividere risorse alle quali le singole imprese non potrebbero accedere. In quest'ottica, la produzione dei beni collettivi per la competitività viene delegata ai destinatari stessi di tali risorse, ed è questa la logica che sta alla base di uno degli strumenti più recenti messi a disposizione delle imprese, come ben illustrato dai contributi di Serafino Negrelli e Valentina Pacetti: il contratto di rete.

La tesi articolata da questi due saggi è che la promozione di reti di imprese come strumento per lo sviluppo locale muova dall'assunto per cui la loro collaborazione sia efficace per sostenere il benessere dei territori. Questo passaggio non è scontato, e dipende in un certo senso dalle strategie utilizzate per promuovere la collaborazione tra le imprese: se il tessuto di piccole e medie imprese si dimostra capace di trasformarsi in un "sistema", producendo occasioni e strumenti di contatto e di collaborazione, il contesto produttivo locale può diventare un elemento di competitività del territorio, e produrre a sua volta beni collettivi locali che l'isolamento delle imprese inibirebbe. La collaborazione tra queste ultime deve però essere sostenuta e incentivata con strumenti ad hoc: in alcuni casi sarà determinante la creazione di spazi di confronto e discussione, in altri la realizzazione di infrastrutture e spazi dedicati; a volte sarà più importante accompagnare le imprese nell'individuazione degli obiettivi comuni di sviluppo, altre volte offrire servizi per rendere la collaborazione meno costosa. Anche in questo caso il ruolo delle politiche e degli attori locali si fa centrale e determinante per il successo delle reti di imprese, e per fare sì che esse contribuiscano a mettere in movimento i territori.

Cosa consegna, dunque, alla riflessione aperta sul presente e sul futuro delle aree interne questo volume collettaneo? Anzitutto una prospettiva osservativa. O, meglio, uno sguardo circolare tra le cornici di pianificazione a medio e lungo termine di impianto comunitario e nazionale e i meccanismi situati di attivazione di itinerari di resistenza, rigenerazione e crescita nei territori meno alla ribalta rispetto ai poli metropolitani. Questo sguardo si traduce, lungo l'articolazione dei quattordici contributi raccolti, in una visione a "campo lungo", al contempo rivelatrice delle evoluzioni in atto nelle aree interne e prospettica rispetto agli orientamenti di policy *place-based*, che proprio al cuore di un'Italia tutt'altro che minore si rivolgono crescentemente. Soprattutto nel pieno di una nuova crisi socio-economica, come quella innescata dall'emergenza sanitaria pandemica Covid-19, che ha ulteriormente disvelato e amplificato le frammentazioni localistiche persistenti e la necessità di un maggiore coordinamento sistemico per fare fronte alle vecchie e alle nuove disuguaglianze territoriali.

## Riferimenti bibliografici

- Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di) (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Colletis-Wahl K., Pecqueur B. (2001), *Territories, Development and Specific Resources: What Analytical Framework?*, "Regional Studies", 35 (5), pp. 449-459.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Farrell G. (1999), *LEADER: modello di sviluppo per il mondo rurale?*, in Esposti R. (a cura di), *Sviluppo Rurale e Occupazione*, Milano, Franco Angeli, pp.69-90.
- Giddens A. (2000), *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, London, Routledge; trad. it. *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo locale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Milano, Edagricole.
- Oliver C. (1997), *Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource-based Views*, "Strategic Management Journal", 18 (9), pp. 697-713.
- Pacetti V. (2009), *Territorio, competitività e investimenti esteri. Beni collettivi locali e agenzie di promozione nelle regioni europee*, Roma, Carocci.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities* (1st ed.), New York, NY, North-Holland.
- Ploeg J.D. van der (2003), *Rural development and the mobilization of local actors*, paper presented at the 2nd European Conference of Rural Development "Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe", Salisburgo.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza.
- Veltz P. (1998), *Economia e territori: dal mondiale al locale*, in Perulli P. (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Torino, Bollati-Boringhieri.

1. AREE INTERNE:  
DINAMICHE E *POLICIES*



DINAMICHE TERRITORIALI E OCCUPAZIONE:  
Quale ruolo hanno le politiche agricole nelle aree interne?  
*Francesco Mantino*

## 1. Introduzione

Le aree rurali in Europa registrano una costante perdita di popolazione e di occupazione. Questa tendenza non avviene dappertutto, ma è circoscritta alle aree più periferiche. Come si illustrerà in dettaglio, lo spopolamento e la riduzione della base occupazionale rischiano di depauperare irreversibilmente proprio queste aree, rendendo impossibile qualsiasi processo di innovazione e di innesco di attività imprenditoriali nel futuro. Si approfondisce il divario tra aree rurali e aree urbane, ma non solo: tra aree periferiche e resto del territorio. Si pone dunque un serio problema di disparità territoriale, che travalica la classica distinzione urbano-rurale e interessa anche una dicotomia rurale urbanizzato-rurale periferico.

A fronte di questo approfondirsi di disparità, quale ruolo ha giocato la PAC nel mantenimento di un tessuto vitale di occupazione agricola? Negli ultimi quindici anni questa politica settoriale ha registrato notevoli cambiamenti, indotti da ripetute riforme (ancora in corso). Diversi studiosi si sono interrogati sull'impatto di queste riforme sulle trasformazioni strutturali del settore, sul reddito e sull'occupazione. In particolare, l'attenzione sulla variabile occupazione è dovuta a due fattori: a) il fatto che le aree rurali vedano ancora una rilevante presenza di occupazione agricola, anche nelle economie sviluppate dell'Europa (European Commission, 2011): nelle aree classificate come "prevalentemente rurali" il settore primario occupa il 5% del valore aggiunto e il 16% dell'occupazione; b) il fatto che l'agricoltura, al pari degli altri settori, debba contribuire alla strategia occupazionale (la Strategia di Lisbona nel periodo 2007-2013 e la strategia EUROPA 2020 nel periodo 2014-2020).

Diversi sono gli studi che hanno alimentato il filone dell'impatto occupazionale della PAC. Di recente Tocco *et al.* (2012) hanno compilato un'esauritiva e chiara ricognizione dei fattori condizionanti il mercato del

lavoro in aree rurali: a) la struttura dell'occupazione; b) il framework regolativo che governa il mercato del lavoro; c) le politiche che incidono sul lavoro, inclusi sussidi e schemi d'intervento. Tra questi ultimi rientrano molti strumenti compresi nella PAC. Sul ruolo della PAC i giudizi sono molto controversi e contraddittori: alcuni autori affermano che essa abbia contribuito a ridurre l'esodo agricolo e rurale, anche se alla prova dei fatti la fuoriuscita del lavoro agricolo dal settore ha proseguito la sua corsa, pur se a ritmi più lenti e decrescenti nell'ultima decade. Altri studiosi hanno sostenuto che, sebbene la PAC possa aver rallentato l'esodo, non ne ha alterato la direzione nel lungo periodo.

Gli obiettivi di questo capitolo sono i seguenti:

1. Valutare l'impatto occupazionale della PAC nelle sue diverse componenti (1° e 2° pilastro) e negli strumenti di policy che vanno a comporre i due pilastri nel periodo 2007-2014;
2. Esplorare se questo impatto varia nei diversi contesti territoriali, prendendo come base di riferimento la classificazione ufficiale utilizzata nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che distingue quattro tipologie di aree: poli urbani, aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e ultra-periferiche. In tal modo si vuol verificare l'ipotesi che gli effetti della PAC dipendano fortemente dal contesto territoriale e che questo impatto finisca per generare ulteriori disparità territoriali;
3. Valutare quali siano le altre determinanti dell'occupazione agricola nell'ambito di un modello econometrico.

## 2. Le tendenze strutturali nei mercati del lavoro agricolo

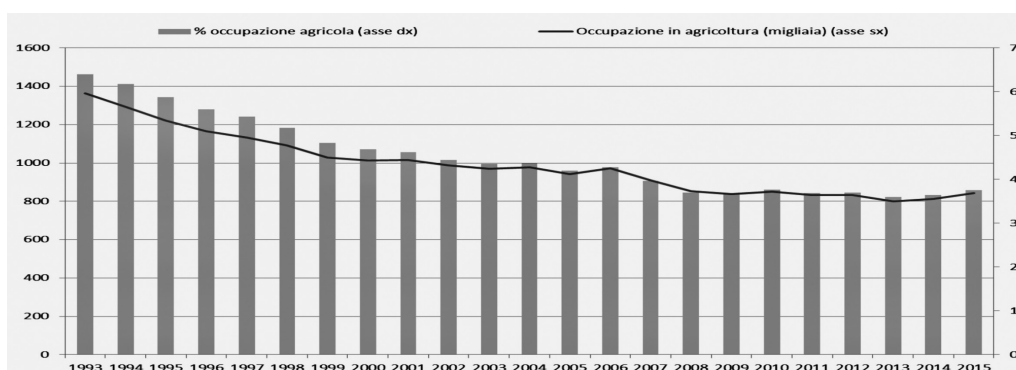
I mercati del lavoro agricolo si presentano in modo alquanto differenziato in Italia. Alle classiche differenze regionali (Nord, Centro, e Mezzogiorno) si aggiungono almeno due tipi di segmentazione dei mercati: a) una tra mercato "primario" (con salari relativamente più alti, maggiore stabilità nel tempo e rispetto delle regole contrattuali) e mercato "secondario" (con bassi salari, forte stagionalità, precarietà nel tempo e assenza o quasi di regole contrattuali); b) l'altra, di tipo territoriale dentro una stessa regione, tra aree "centrali" e aree interne. Nelle aree "centrali" vi è una domanda di lavoro da parte della filiera agro-alimentare che ha caratteristiche simili al mercato del lavoro "primario", mentre nelle aree interne la domanda di lavoro è connotata da



impieghi a bassa produttività e maggiore precarietà, tipici del mercato “secondario”.

La segmentazione dei mercati si unisce ad altre tendenze di fondo del mercato del lavoro agricolo negli ultimi venti anni. La prima è la costante riduzione occupazionale in agricoltura, che si è notevolmente attenuata nell'ultimo decennio, complice anche la crisi economica che ha visto il settore agricolo in funzione anticongiunturale. Tra il 1993 e il 2008 il peso dell'occupazione agricola sul totale è passato dal 6,4% (1,4 milioni circa di unità) al 3,7% (854 mila unità) e da quel momento è rimasto stabile fino al 2015 (figura 1).

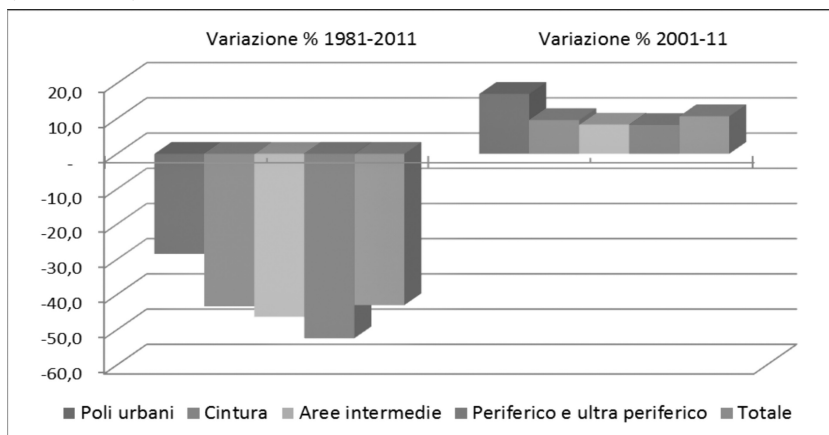
Fig. 1. Tendenze di fondo dell'occupazione agricola in Italia (1993-2015)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La contrazione del lavoro agricolo ha colpito tutte le aree, ma si è rivelata un'autentica emorragia di risorse umane nelle aree interne, dove ha comportato la fuoriuscita di più della metà di tutte le risorse lavorative esistenti all'inizio degli anni Ottanta (figura 2). Nell'ultimo decennio, questa contrazione ha subito un'inversione di tendenza generalizzata a tutte le aree, ma particolarmente sensibile nei poli urbani, probabilmente grazie all'emergere di forme di integrazione urbano-rurale con le filiere corte e le diverse forme di agricoltura multifunzionale.

Fig. 2. Tendenze di lungo periodo dell'occupazione agricola per tipo di area (1981-2011)



Fonte: elaborazioni su dati del Censimento Generale agricoltura, varie annate

La seconda tendenza strutturale è l'aumento della componente salariata del lavoro, a fronte di una diminuzione di quella familiare. Questo non sembra dovuto a una crescente "professionalizzazione" dell'agricoltura (Esposti e Merlino, 2016), quanto piuttosto alla fuoriuscita di componenti familiari dall'azienda (i giovani che vanno a lavorare fuori, gli anziani che escono dall'attività lavorativa, le donne in cerca di lavoro extra-aziendale), da un lato, e al crescente ricorso a manodopera precaria e a bassi salari, dall'altro. L'aumento della componente salariata è verificabile sia nel lungo periodo, attraverso i dati censuari, sia nel medio periodo, attraverso i dati INPS. Ma il peso del lavoro salariato non coincide nelle diverse fonti: dal censimento agricolo risulta che la componente salariata è intorno al 16% nel 1982 e arriva al 20% nel 2010 (tabella 1). In realtà il suo peso nel tempo ha addirittura superato la componente familiare e nell'ultimo decennio la forbice si è allargata a favore dei salariati, che nel 2013 contano il 55% degli occupati registrati presso l'INPS<sup>2</sup> (figura 3).

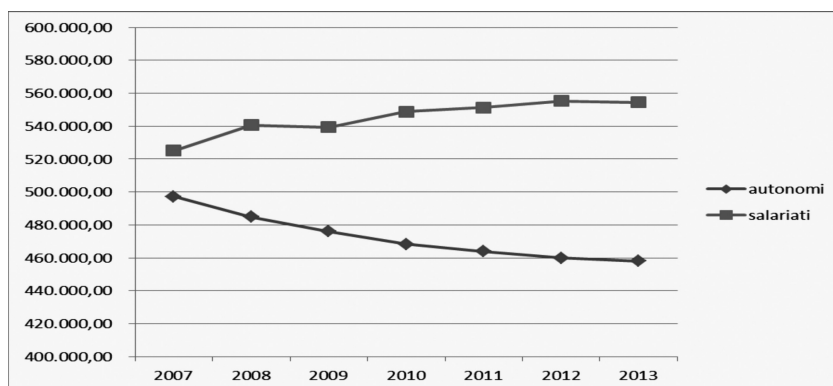
<sup>2</sup> La differenza tra dati censuari e dati INPS è dovuta al fatto che non tutti i lavoratori agricoli sono obbligati all'iscrizione INPS e soprattutto al fatto che il censimento agricolo rileva una forte presenza di lavoro familiare part-time e saltuario, che risulta impiegato solo in certe fasi di punta del processo produttivo agricolo, come, per esempio, la raccolta.

Tab. 1. Composizione del lavoro agricolo in azienda tra familiare e salariato (%)

Tipo di aree	Composizione lavoro aziendale 1982				Composizione lavoro aziendale 2010			
	Familiare	Salariato fisso	Salariato saltuario	Totale	Familiare	Salariato fisso	Salariato saltuario	Totale
<b>A – Polo</b>	79,6	6,2	14,3	100,0	75,0	6,2	18,9	100,0
<b>B – Polo intercomunale</b>	82,3	4,9	12,8	100,0	73,1	4,8	22,2	100,0
<b>C – Cintura</b>	84,0	5,5	10,5	100,0	79,8	6,4	13,8	100,0
<b>D – Intermedio</b>	85,8	3,6	10,7	100,0	81,2	3,9	14,9	100,0
<b>E – Periferico</b>	84,3	2,6	13,1	100,0	83,7	2,8	13,5	100,0
<b>F – Ultraperiferico</b>	85,5	3,0	11,5	100,0	84,5	1,6	13,9	100,0
<b>Totale complessivo</b>	83,9	4,5	11,5	100,0	80,1	4,9	15,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati del Censimento Generale Agricoltura, varie annate

Fig. 3. Evoluzione degli occupati agricoli autonomi e salariati (2007-2013)



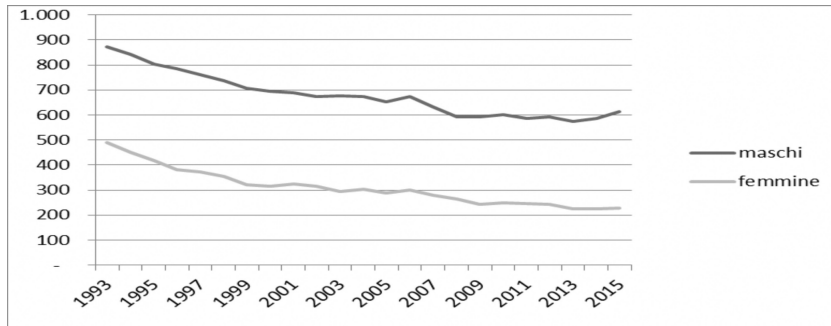
Fonte: elaborazioni su dati INPS

La componente salariata saltuaria cresce in tutte le aree dove c'è una forte domanda stagionale di lavoro, quindi in tutte le aree più intensive: questo dato viene confermato guardando alla composizione del lavoro aziendale nel 2010 (tabella 1), in particolare nei poli urbani e nei poli intercomunali, dove il lavoro saltuario, da solo, rappresenta il 20% circa del lavoro totale rilevato dal censimento agricoltura. Questo dato è certamente sottostimato, ma non sono disponibili dati diversi dal censimento a livello comunale.

Se guardiamo più a fondo il lavoro familiare, emergono due tendenze: da un lato, il più accentuato ridimensionamento dell'occupato

zione femminile in agricoltura, in netta controtendenza con quanto è avvenuto in altri settori; dall'altro, il basso ricambio generazionale dei conduttori, frutto della fuoriuscita dei giovani dal settore (Esposti e Merlino, 2016). La caduta dell'occupazione femminile appare evidente nell'ultimo decennio (1993-2015) (figura 4), durante il quale si dimezza, passando dal 36% dell'occupazione agricola totale al 28% del 2013.

Fig. 4. Evoluzione degli occupati agricoli maschi e femmine (1993-2015, in migliaia)

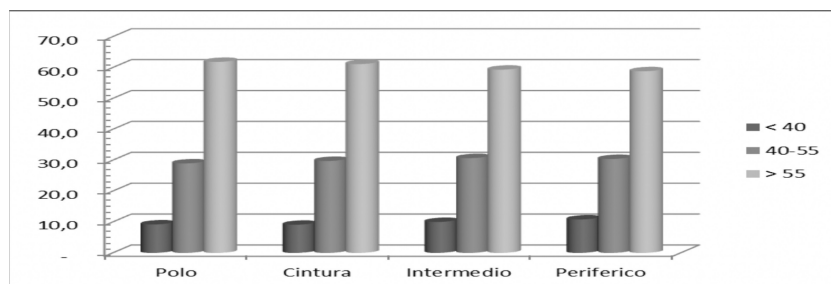


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Per ciò che riguarda invece l'occupazione giovanile, il ridimensionamento ha colpito soprattutto le aree centrali, dove il mercato del lavoro è più dinamico e quindi le opportunità per i giovani della famiglia contadina sono maggiori. Infatti, se guardiamo al profilo dei conduttori per classi di età, ci sono in proporzione più anziani nei poli e nelle aree di cintura e, invece, più giovani nelle aree periferiche (figura 5). Questo contraddice una narrativa che vuole una maggiore presenza di anziani nelle aree periferiche. In queste aree i giovani rimangono più frequentemente a condurre un'azienda, sia a titolo part-time sia full-time (figura 6), probabilmente per l'esistenza di aziende medie più grandi e/o per l'assenza di reali e più remunerative occupazioni extra-aziendali in loco. Trovare un'occupazione stabile implicherebbe in molti casi non solo l'abbandono dell'azienda paterna, ma anche dei luoghi di origine, scelta che molti non vogliono fare. Questo discorso non riguarda naturalmente solo i conduttori, ma anche l'intero nucleo familiare: la quota di familiari sotto i 40 anni è proporzionalmente più elevata nelle aree periferiche e in quelle intermedie che nei poli e nelle aree di cintura. Questo vuol dire due cose rilevanti: che i giovani, anche se impegnati

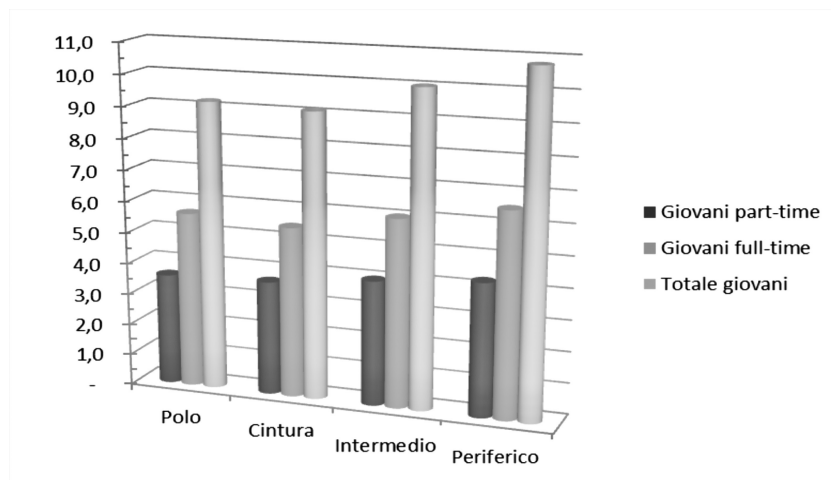
fuori azienda, contribuiscono a fornire un contributo lavorativo non irrilevante soprattutto nelle aree più povere; in secondo luogo, letto insieme al ruolo dei giovani tra i conduttori, che il patrimonio di risorse umane potenziali per una valorizzazione delle aziende agricole in aree periferiche non si è completamente esaurito. Almeno, non dappertutto.

Fig. 5. Distribuzione % dei conduttori agricoli per classi di età in ciascun tipo di area nel 2010



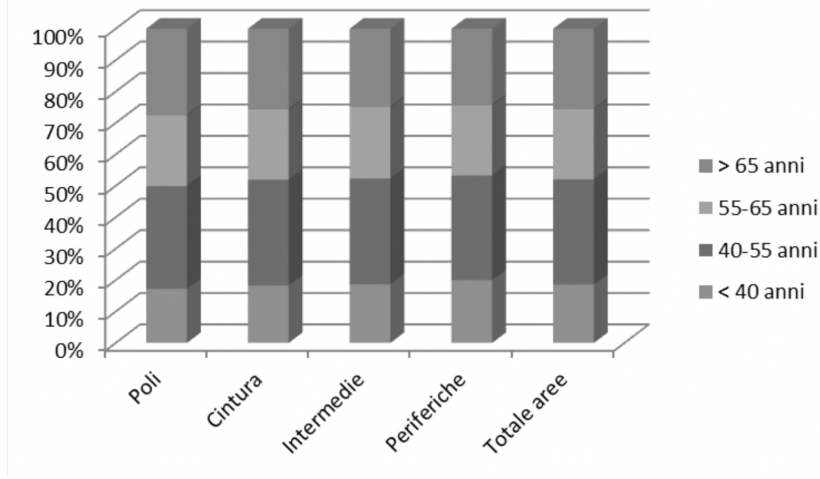
Fonte: elaborazioni su dati del Censimento Generale Agricoltura 2010, ISTAT

Fig. 6. Quota % di giovani conduttori agricoli (full-time, part-time e totali) in ciascun tipo di area nel 2010



Fonte: elaborazioni su dati del Censimento Generale Agricoltura 2010, ISTAT

Fig. 7. Distribuzione % dei componenti familiari per classi di età in ciascun tipo di area nel 2010

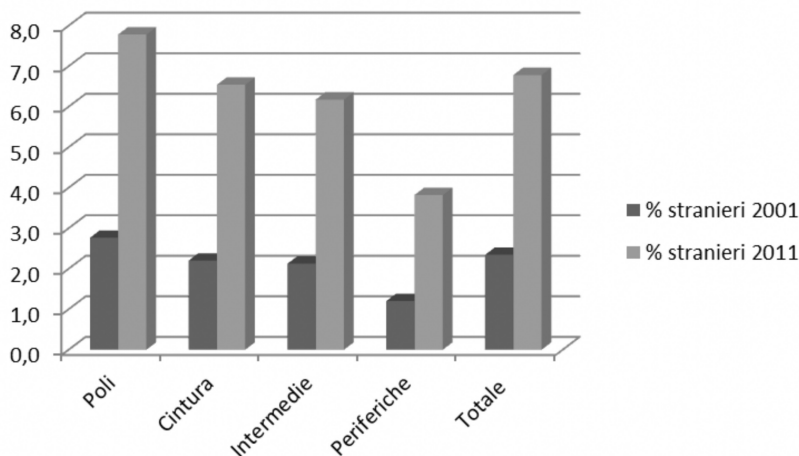


Fonte: elaborazioni su dati del Censimento Generale Agricoltura 2010, ISTAT

Un'altra tendenza strutturale dell'occupazione agricola è il crescente ruolo assunto dagli immigrati, sia da quelli provenienti da altri paesi dell'Unione Europea, sia da paesi extra-UE. Si tratta naturalmente di una tendenza in continua crescita e difficile da quantificare. Secondo la rilevazione annuale ISTAT, i lavoratori stranieri in agricoltura ammonterebbero a poco più di 100 mila unità nel 2013 (il 13,5% dell'occupazione agricola complessiva). In realtà, la presenza straniera è più elevata, perché nascosta nell'ampia quota di lavoro irregolare in agricoltura: secondo l'indagine annuale INEA-CREA, nel 2013 sarebbe addirittura di 300 mila unità (il 37% dell'occupazione agricola totale) e nel 2015 sarebbe cresciuta a 405 mila unità, la cui provenienza è quasi ugualmente ripartita fra paesi UE ed extra-UE. Una grande quota viene utilizzata per lavori stagionali e saltuari nelle colture più intensive, sia al Nord sia al Sud del paese. Va a soddisfare le ingenti esigenze delle attività agricole più *labour-intensive*, cui la manodopera familiare non riesce a far fronte nelle aziende medio-piccole; oppure, più frequentemente, nelle aziende più grandi, che ovviamente tendono a impiegare lavoro a basso costo nelle stagioni di punta (raccolta, irrigazione, ecc.) e in molte aree di pianura irrigua. Nelle aree interne l'uso della manodopera immigrata è proporzionalmente meno intenso, e viene destinato

alle attività zootecniche estensive, inclusa la cura e la sorveglianza delle greggi ovi-caprine, e all'olivicoltura. Se guardiamo alla distribuzione degli stranieri nelle diverse aree, trova conferma la forte presenza e la maggiore crescita nelle aree "centrali" (figura 8).

Fig. 8. % di stranieri per tipo di area nel 2001 e nel 2011



Fonte: elaborazioni su dati del Censimento ISTAT Popolazione

### 3. Metodologia e dati utilizzati

Il modello econometrico è basato sulla domanda di lavoro in agricoltura (variabile dipendente), che dipende da una serie di variabili, tra le quali sono incluse anche diverse variabili di policy:

$$AWU_i = f(\Sigma Z_i, \Sigma P_i, \Sigma u_i)$$

$$Pinv_i = f(\Sigma Z_i, \Sigma Pke_p, \Sigma u_i)$$

dove

$AWU_i$  è il lavoro impiegato in azienda, espresso in unità di lavoro annue *full-time* nell'i-mo comune;

$Z_i$  è il set di variabili strutturali aziendali e di contesto nell'i-mo comune;

$P_i$  rappresenta le variabili di policy agricola nel periodo 2007-2015

nell'i-mo comune, che includono anche gli strumenti che finanziano gli investimenti aziendali ( $P_{inv,i}$ );

$P_{inv,i}$  indica le variabili di policy agricola che finanziano gli investimenti aziendali nel periodo 2007-2015 nell'i-mo comune;

$P_{ke,i}$  sono le variabili di policy agricola che finanziano interventi a favore della formazione, consulenza e innovazione nel periodo 2007-2015 nell'i-mo comune;

$u_i$  è il valore dei residui nell'i-mo comune.

Per stimare questo modello si è fatto ricorso al metodo generalizzato dei momenti (GMM)<sup>3</sup>. Poiché è molto probabile che l'uso di alcune policy non sia esogenamente determinato, ma sia influenzato dalle caratteristiche delle imprese e del contesto in cui esse si collocano, allora l'uso del metodo GMM consente di produrre stime dei parametri di regressione più corrette sotto il profilo statistico.

Il data-base contiene variabili quantificate a livello comunale (LAU2 nella nomenclatura EUROSTAT), tratte dal censimento generale dell'agricoltura del 2010, dal censimento generale della popolazione del 2011, dalle indagini annuali ISTAT sulla popolazione e infine dalla banca dati dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Tutte le informazioni sono disponibili a livello comunale per l'universo degli 8098 comuni italiani.

La variabile dipendente è misurata in unità lavorative annue (*agricultural working unit*, AWU), dove un'unità di lavoro corrisponde a 270 giornate lavorative/anno. Poiché la rilevazione censuaria delle giornate impiegate è riferita al 2010, il dato comunale è stato proiettato al 2016 sulla base del tasso di variazione degli occupati agricoli in ogni provincia. Naturalmente, due distinte proiezioni sono state calcolate per il lavoro familiare e per quello salariato, in quanto si tratta di componenti del lavoro agricolo che manifestano dinamiche diverse.

Tra le variabili esplicative possiamo distinguere due gruppi: variabili relative alla struttura aziendale e variabili di contesto. Tra le variabili relative alla struttura aziendale il modello prevede la dimensione economica dell'impresa (misurata dalla produzione agricola standard, PS) e la percentuale di superficie aziendale irrigata sulla superficie complessiva. La variabile PS rappresenta la dimensione aziendale e può essere considerata una proxy dei fattori fissi aziendali. Le variabili familiari

<sup>3</sup> Un modello differente, basato su due metodi (OLS-*Ordinary Least Squared* e 2SLS-*Two Stages Least Squared*), è stato impiegato nel lavoro pubblicato di recente in Mantino (2019), ottenendo risultati molto simili a quelli presentati in questo studio.



includono la presenza di un conduttore giovane, per cui si ipotizza una relazione positiva con l'occupazione (la presenza di un conduttore giovane imprime un certo impulso ad accrescere l'impegno lavorativo in azienda). Tra le variabili di contesto sono stati inclusi il rapporto tra il tasso di occupazione del comune (2011) e la presenza di immigrati nel comune (media annua nel periodo 2001-2011). Il tasso di occupazione identifica l'effetto del mercato del lavoro sull'azienda; la presenza di immigrati rappresenta, invece, l'effetto della presenza di manodopera disponibile in loco a costi più bassi della manodopera salariata regolare, data la segmentazione del mercato del lavoro, e dovrebbe avere un effetto atteso positivo sull'impiego di lavoro salariato in azienda.

Tra le variabili di policy agricola sono comprese, per il primo pilastro:

- i pagamenti unici aziendali erogati per comune nel periodo 2007-2013;
- i pagamenti accoppiati erogati per comune nel periodo 2007-2013, previsti dall'art. 68 del *Reg. Ce 73/2009*, per diverse attività produttive (avvicendamento biennale, latte, vacche nutrici, bovini macellati, ovi-caprini, tabacco, *danae racemosa*, olio d'oliva, barbabietola da zucchero).

Per il pilastro dello sviluppo rurale, invece, sono inclusi come variabili esplicative cinque gruppi omogenei di policy:

- gli investimenti strutturali in agricoltura, considerati come somma degli investimenti nelle aziende agricole, degli aiuti ai giovani e alle imprese di trasformazione;
- gli investimenti ambientali (investimenti non produttivi e investimenti forestali);
- gli investimenti rurali, quelli cioè diretti al contesto rurale nel suo complesso (infrastrutture rurali, diversificazione aziendale, infrastrutture e servizi alla popolazione di piccola scala, turismo rurale, rinnovamento dei borghi rurali, piccole imprese artigianali e manifatturiere, LEADER e cooperazione);
- i pagamenti ambientali (che includono i pagamenti agro-ambientali, foreste-ambiente, le aree Natura 2000 e il benessere animale);
- i sussidi per le aree con svantaggi naturali.

La seconda equazione del modello ha lo scopo di spiegare perché il consumo di politiche di investimento può differire da comune a comune: tra le variabili esplicative sono state incluse anche le politiche di sostegno della formazione e della consulenza alle imprese, seguendo l'assunzione che queste ultime favoriscano gli investimenti nelle aziende e, per questa via, concorrano a creare occupazione.

#### 4. Risultati del modello

I risultati sono presentati per il modello GMM (tabella 2). Ciascun territorio risponde in modo diverso alle sollecitazioni della PAC, così come anche alle altre variabili strutturali e di contesto. Nella tabella 2 sono illustrate le stime dei coefficienti di regressione in Italia e per tipo di area: interne (periferiche e ultra-periferiche nella nomenclatura nazionale), intermedie, poli urbani e aree di cintura.

Le variabili aziendali esercitano una forte influenza sull'occupazione, con segno positivo: all'aumento della dimensione economica e della percentuale di superficie irrigua, l'occupazione agricola totale cresce in modo più significativo che nel caso delle altre variabili. Un aumento della dimensione aziendale del 10% provoca un aumento dell'occupazione di poco più del 2% circa, che rappresenta un impatto significativo. La presenza di un conduttore giovane è la variabile capace di influenzare più di tutte l'occupazione (con un effetto crescita del 6%). La crescita del tasso di occupazione dell'area, invece, favorisce la riduzione dell'impiego di lavoro in azienda, perché un tasso di occupazione più elevato coincide con l'esistenza di opportunità maggiori di lavoro fuori azienda in loco, con un relativo effetto attrazione verso altre attività a scapito dell'azienda. La presenza di manodopera immigrata in zona, invece, favorisce l'occupazione agricola, probabilmente in connessione con la sostituzione della manodopera familiare e la convenienza a impiegare lavoro a salari più bassi, come quelli erogati generalmente ai lavoratori immigrati. In ogni caso, appare chiaro che la manodopera immigrata non sottrae lavoro a quella già esistente, anzi garantisce una copertura di forza lavoro che viene impiegata in attività più remunerative fuori azienda.

Le variabili di policy evidenziano una chiara dicotomia tra gli strumenti del primo pilastro, da un lato, e del secondo pilastro della PAC, dall'altro: il pagamento unico aziendale e i pagamenti disaccoppiati esercitano un impatto non significativo sull'occupazione, fatta eccezione per le aree interne, dove il pagamento unico ha un effetto positivo, ma del tutto trascurabile in termini quantitativi. Questi risultati, almeno per il primo pilastro, sono abbastanza controversi, perché altri modelli in letteratura (Dupraz e Latruffe, 2015; Nordin, 2014; Olper *et al.*, 2014; Kaditi, 2013; Petrick e Zier, 2011 e 2012) ci dicono che gli effetti sono generalmente negativi. Per le misure del secondo pilastro, invece, quei modelli indicavano degli effetti trascurabili, mentre nel caso italiano le nostre stime rivelano effetti positivi, in particolare per le misure di investimento (sia gli investimenti aziendali in generale,

sia quelli ambientali). Gli effetti più rilevanti sono negli investimenti agricoli e in particolare proprio nelle aree interne, perché favoriscono un recupero di competitività delle aziende e quindi anche la crescita dell'occupazione (e non la sostituzione, come suggeriscono alcuni degli studi menzionati più sopra). Gli investimenti rurali, invece, non hanno effetti statisticamente significativi in alcuna area, probabilmente perché la loro entità è stata poco rilevante per generare un qualche effetto nel periodo esaminato (2010-2016).

Tab. 2. Risultati delle regressioni con metodo GMM sull'occupazione agricola al 2016

Variabile	Italia	Aree interne	Aree intermedie	Aree urbane/cintura
Costante	<b>0.358**</b>	<b>0.458</b>	<b>0.614**</b>	<b>0.259</b>
<i>Variabili PAC:</i>				
pagamenti accoppiati	<b>0.000</b>	<b>0.012</b>	<b>0.001</b>	<b>0.009**</b>
Pagamento unico aziendale	<b>0.004</b>	<b>0.036**</b>	<b>0.014</b>	<b>0.007</b>
aiuti investimenti agricoli	<b>0.093***</b>	<b>0.173***</b>	<b>0.051**</b>	<b>0.047**</b>
aiuti investimenti ambientali	<b>0.007***</b>	<b>0.000</b>	<b>0.008**</b>	<b>0.013***</b>
aiuti investimenti rurali	<b>0.001</b>	<b>0.006</b>	<b>0.000</b>	<b>0.006*</b>
pagamenti agro-ambiente	<b>0.015**</b>	<b>0.007</b>	<b>0.037***</b>	<b>0.030***</b>
pagamenti aree vincoli naturali	<b>0.003</b>	<b>0.006</b>	<b>0.001</b>	<b>0.001</b>
<i>Variabili struttura e contesto:</i>				
Dimensione economica (PS)	<b>0.231***</b>	<b>0.169***</b>	<b>0.243***</b>	<b>0.202***</b>
% SAU irrigua	<b>0.053***</b>	<b>0.058***</b>	<b>0.055***</b>	<b>0.039***</b>
Presenza conduttore giovane	<b>0.611***</b>	<b>0.454***</b>	<b>0.665***</b>	<b>0.673***</b>
Tasso occupazione	<b>-0.272***</b>	<b>-0.310***</b>	<b>-0.402***</b>	<b>-0.164***</b>
Tasso immigrazione (01-11)	<b>0.025***</b>	<b>0.030**</b>	<b>0.028**</b>	<b>0.027*</b>
N osservazioni	<b>8092</b>	<b>1825</b>	<b>2360</b>	<b>3907</b>
Wald Chi-quadro	<b>18.620.557</b>	<b>3.126.049</b>	<b>6.771.935</b>	<b>10.804.524</b>
R-quadro	<b>0.733</b>	<b>0.613</b>	<b>0.780</b>	<b>0.767</b>

Fonte: elaborazioni dell'autore

Nota: La significatività dei coefficienti è dell'1% ( $\chi^2_{0.01}$ ), 5% ( $\chi^2_{0.05}$ ), 10% ( $\chi^2_{0.1}$ ).

L'analisi più in dettaglio per tipo di aree offre qualche spunto di riflessione aggiuntivo.

L'occupazione risponde all'aumento della dimensione economica meglio nelle aree "centrali" che in quelle periferiche: l'elasticità della risposta cresce passando dalle periferiche alle aree intermedie e ai poli urbani e aree di cintura. Lo stesso accade con la presenza del conduttore giovane. Nel caso del tasso di occupazione, invece, le aziende delle

aree periferiche sono più reattive a cambiamenti nel mercato del lavoro rispetto alle aree centrali, probabilmente perché nelle aree periferiche le aziende producono redditi mediamente più bassi e le famiglie sono più attente a cogliere le opportunità che eventualmente si dovessero creare per lavorare fuori azienda.

Il pagamento unico agisce in modo differenziato: è significativo solo nelle aree interne dove probabilmente funziona come integrazione di reddito. I pagamenti agro-ambientali hanno un effetto positivo, stimolando l'adozione di tecniche più *labour-intensive* proprio nelle aree "centrali", dove le misure agro-ambientali e il biologico hanno trovato più larga diffusione. Gli aiuti agli investimenti agricoli, nelle loro diverse forme, confermano il loro impatto positivo in tutte le aree, ma sono migliori nelle aree periferiche, segno che a parità di dimensione aziendale, di produttività della terra e di fattori di contesto, esistono margini ancora inesplorati e risorse da valorizzare in queste aree per creare nuova occupazione in agricoltura.

## 5. Implicazioni per le politiche

Quali fenomeni hanno caratterizzato le aree più periferiche del nostro paese negli ultimi decenni? L'immagine che emerge dalla nostra analisi è quella di un accentuarsi delle disparità tra aree periferiche e aree centrali, soprattutto se la si guarda dal punto di vista della vera e propria emorragia di risorse umane che ha finito per depauperare, in alcuni casi irreversibilmente, la realtà sociale e il capitale umano delle aree periferiche. Questo fenomeno si è attenuato nella sua intensità nell'ultimo decennio, come espresso in precedenza, ma comunque non in modo tale da invertire quella tendenza pluridecennale del periodo 1980-2000. Questa tendenza, rilevata nelle aree periferiche italiane, appare piuttosto diversa da quell'immagine di un rurale dinamico che fino a qualche anno fa si tendeva a rappresentare in Europa, sostenendo che anche il rurale fosse sede di fenomeni diffusi di sviluppo extra-agricolo, che giustificavano gli sforzi fatti nella diversificazione delle economie e la messa in atto di politiche coerenti con la diversificazione e non focalizzate solo sull'agricoltura. In realtà questi fenomeni di diversificazione sono stati limitati ad alcune aree e nella maggior parte dei casi, soprattutto nelle aree periferiche, rimane ancora molto da fare in termini di diversificazione dell'economia locale.

I territori reagiscono in modo differenziato alle politiche messe in atto dalla PAC. I sussidi agricoli del primo pilastro della PAC, inclusi

i pagamenti accoppiati, hanno l'effetto di spostare gli ordinamenti produttivi verso attività più estensive in termini di occupazione, un effetto che è già stato rilevato in altri paesi, come l'analisi della letteratura ha evidenziato. Questo effetto è meno evidente in quelle aree, come quelle periferiche e intermedie, che sono già caratterizzate da maggiore estensivizzazione degli ordinamenti produttivi e dove il pagamento unico finisce per rappresentare un'integrazione di reddito, ma solo nel breve periodo, mentre nel lungo non appare in grado di generare occupazione stabile. Si pone dunque il quesito di fondo se non sia il caso di dirottare queste risorse verso politiche di investimento, che appaiono più efficaci nel generare occupazione nelle aziende.

Le politiche messe in atto dalla PAC producono effetti contrari a quelli che ci si aspetterebbe e per i quali sono state disegnate. Un esempio calzante è fornito dalla più classica delle misure per le aree deboli, l'indennità compensativa per le zone svantaggiate (oggi zone con vincoli naturali), introdotta addirittura dalle direttive socio-strutturali di inizio anni Settanta con lo scopo di fornire un sussidio alle aziende per continuare l'attività agricola in aree dove questa soffre di svantaggi naturali e socioeconomici. Molti dubbi sulla reale efficacia di questa misura sono stati già sollevati nei rapporti della Corte dei Conti Europea, ma purtroppo senza alcun esito. Questi dubbi sono largamente confermati qui, considerati gli effetti non significativi sull'occupazione agricola nelle aree periferiche e intermedie. È probabile che questi sussidi non rappresentino un incentivo sufficiente per rimanere nell'azienda agricola, mentre lo sono se uniti ad altri sussidi o ad attività extra-agricole, come accade in quelle aree classificate come "svantaggiate" e vicine alle aree "centrali".

Nelle aree periferiche le misure più efficaci per stimolare occupazione sono gli investimenti nel settore agricolo, perché capaci di attivare quelle risorse rimaste inutilizzate sia nel nucleo familiare, sia nella terra disponibile, e gli investimenti diretti all'ambiente. La risposta di queste aree alle politiche di sostegno degli investimenti è maggiore che negli altri territori.

Secondo il Trattato dell'Unione Europea, tutte le politiche, inclusa quindi la PAC in tutte le sue componenti, devono contribuire all'obiettivo della coesione territoriale. Questo obiettivo appare quanto mai attuale, considerando le disparità che si sono create tra aree periferiche e aree "centrali". L'analisi svolta sin qui non consente di confermare che la PAC sia andata in questa direzione, anzi. Naturalmente, le implicazioni che se ne possono trarre per una riforma degli strumenti della PAC sono diverse e vanno articolate tra primo e secondo pilastro.

Nel caso del primo pilastro una riforma, in un'ottica di miglioramento degli effetti sulle disparità territoriali, va orientata nella direzione di ripensare il ruolo di alcune misure e probabilmente ridurne le risorse nel tempo. Nel caso del secondo pilastro, occorrerebbe abbandonare alcune misure che si sono rivelate non più efficaci (indennità compensativa per le zone svantaggiate) e concentrare le risorse su quelle che possono consentire un miglioramento stabile delle strutture produttive (investimenti), sia nelle attività agricole in azienda, sia in quelle non agricole svolte in azienda. La reattività dell'occupazione a questi investimenti è piuttosto rilevante, segno questo di una domanda latente che non viene soddisfatta dalle risorse messe in campo dai PSR nelle diverse regioni italiane. Questo suggerirebbe due cose: nel medio periodo, riallocare le risorse all'interno dei PSR a favore di quelle misure capaci di mobilitare le risorse umane e fondiarie che nelle aree periferiche rimangono inutilizzate; nel più lungo periodo prevedere un'azione forte di riforma che con coraggio metta da parte un armamentario tradizionale e obsoleto, costituito in larga parte da trasferimenti di reddito a carattere "caritatevole" (Barca, 2017) che non ci possiamo più permettere e che non hanno più ragione di esistere in un contesto di risorse scarse come quello che dovremo affrontare dopo il 2020.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barca F. (2017), *The European Union's great opportunity*, Keynote speech: EU cohesion policy, a forward-looking perspective, 7th Cohesion Forum, 26-27 June, Bruxelles, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/7th-cohesion-forum/Barca-Bruxelles-27-giugno-breve.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/7th-cohesion-forum/Barca-Bruxelles-27-giugno-breve.pdf)
- Dupraz P., Latruffe L. (2015), *Trends in family labour, hired labour and contract work on French field crop farms: The role of the common agricultural policy*, "Food Policy", vol. 51, February, pp. 104-118, DOI 10.1016/j.foodpol.2015.01.003.
- Esposti R., Merlino C. (a cura di) (2016), *Lavoro e impresa nell'agricoltura italiana*, Associazione Alessandro Bartola, "Studi e Ricerche di Economia e Politica Agraria", Collana Economia Applicata, vol. 2, Quaderno n. 1 del Comitato Scientifico CIA-AAB, Ancona.
- European Commission (2006), *Employment in rural areas: Closing the jobs gap*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 21.12.2006, Brussels, COM(2206) 857 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0857&from=EN>.
- (2010a), *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
  - (2010b), *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial*

- challenges of the future*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18 November, Brussels, COM(2010) 672 final.
- (2011), *EU Agricultural economic briefs: Rural areas and the Europe 2020 strategy: Employment*, Brief n. 5, November 2011.
- European Parliament (EP), Committee on Agriculture and Rural Development (2010), *On the future of the common agricultural policy after 2013*, document EP 439.972, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0204&language=EN>.
- European Parliament (EP), Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B-Structural and Cohesion Policies (2016), *The role of the EU's common agricultural policy in creating rural jobs*, European Union, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.
- Kaditi E. (2013), *The impact of CAP reforms on farm labour structure*, “Factor Markets Working Papers”, n. 177, Centre for European Policy Studies.
- Mantino F. (2019), *Special study: The importance of territorial diversity: Employment effects of the CAP's pillars 1 and 2 in rural areas in Italy*, in Davidova S., Thompson K., Mishra A.K. (a cura di), *Rural Policies and Employment. Transatlantic Experiences*, World Scientific Publishing, pp. 131-146.
- Nordin M. (2014), *Does the decoupling reform affect agricultural employment in Sweden? Evidence from an exogenous change*, “Journal of Agricultural Economics”, vol. 65, n. 3, pp. 616-636, DOI 10.1111/1477-9552.12052.
- Olper A., Raimondi V., Cavicchioli D., Vigani M. (2014), *Do CAP payments reduce farm labour migration? A panel data analysis across EU regions*, “European Review of Agricultural Economics”, vol. 41, n. 5, pp. 843-873, DOI 10.1093/erae/jbu002.
- Petrick M., Zier P. (2011), *Regional employment impacts of common agricultural policy measures in Eastern Germany: A difference-in-differences approach*, “Agricultural Economics”, vol. 42, n. 2, pp. 183-193, DOI 10.1111/j.1574-0862.2010.00509.x
- (2012), *Common agricultural policy effects on dynamic labour use in agriculture*, “Food Policy”, vol. 37, n. 6, pp. 671-678, DOI 10.1016/j.foodpol.2012.07.004.
- Tocco B., Davidova S., Bailey A. (2012), *Key issues in agricultural labour markets: A review of major studies and project reports on agriculture and rural labour markets*, “Factor Markets Working Papers”, n. 126, Centre for European Policy Studies.





## L'ITALIA DELLE AREE INTERNE TRA FRAGILITÀ E INNOVAZIONE

*Giovanni Carrosio*

Lo studio dei divari territoriali ha portato di recente all'emersione di una nuova categoria di analisi e di progettazione di interventi, quella delle aree interne, cioè quelle porzioni di territorio lontane dai poli in cui si concentrano sviluppo e servizi. In Italia rappresentano il 60% del territorio, in cui abita il 20% della popolazione, ma contengono circa il 70% della superficie forestale e il 77% della superficie protetta (parchi e zone di protezione speciale). Per questa abbondanza di risorse naturali, lo sviluppo equo e sostenibile di questa parte di Italia è strategico per ricucire la frattura tra ambiente e società nel nostro Paese. Tuttavia, la compromessa situazione demografica, caratterizzata da un'elevata percentuale di popolazione anziana e bassi tassi di natalità, rappresenta un ostacolo alla costruzione di visioni e strategie di sviluppo. Senza l'arrivo di nuovi abitanti è difficile rendere sostenibile il welfare e riattivare le filiere produttive a partire dalla gestione dell'ambiente. Il saggio è organizzato in tre parti: nella prima si traccia la geografia delle aree interne, mettendone in luce gli aspetti salienti; nella seconda si contestualizzano queste aree nella cornice della crisi socio-ecologica; nella terza parte si delineano difficoltà e prospettive nello sviluppo di questi territori.

### **1. Mappare le aree interne: dai divari civili all'ambiente**

Esistono tanti modi per mappare la marginalità territoriale. Ognuno di essi parte da una lettura teorica della marginalità, come condizione derivante da motivazioni economiche, morfologiche, demografiche e così via. Una modalità innovativa per rappresentare la marginalità è stata concretizzata nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), una politica di sviluppo e coesione territoriale che

intende combattere lo spopolamento delle aree ai margini attraverso il miglioramento delle condizioni di vivibilità di questi territori. Essa si contraddistingue dalle passate politiche di questa natura perché focalizza la propria azione sui diritti di cittadinanza, con l'intento di colmare i divari civili e di irrobustire le opportunità aggregate delle persone che vivono nei territori ai margini. L'indicatore di marginalità creato dalla SNAI classifica infatti i Comuni italiani sulla base delle opportunità che hanno le persone residenti di esercitare appieno i diritti di cittadinanza. Essi sono tradotti nei servizi di mobilità, scuola e salute. Più lungo è il tempo che le persone devono percorrere per raggiungere questi servizi, maggiore è la condizione di divario civile. A partire da questa definizione di marginalità, sono stati stabiliti i criteri per classificare i Comuni, sulla base della distanza dai Comuni polo.

I poli, o centri di offerta di servizi, sono stati individuati a seconda della capacità di offerta simultanea di alcuni servizi ritenuti essenziali e dirimenti: tutta l'offerta scolastica secondaria; ospedali che siano sedi di Dipartimento d'emergenza e accettazione di I livello (dotati, cioè, di servizio di rianimazione e capaci di fornire prestazioni di medicina e chirurgia generale, cardiologia e ortopedia) e stazioni ferroviarie almeno di tipo *silver* (cioè medio-piccole, ma abilitate comunque ai servizi di media o lunga percorrenza, non solo regionali e metropolitani). Possono essere poli sia singoli Comuni, sia aggregati di Comuni confinanti (poli intercomunali), che insieme consentono di arrivare alla soglia di offerta individuata.

I restanti Comuni sono stati divisi in quattro fasce, sulla base della distanza dai poli misurata in tempi di percorrenza. Le quattro fasce comprendono: aree peri-urbane o cintura (meno di 20 minuti); aree intermedie (da 20 a 40 minuti); aree periferiche (da 40 a 75 minuti) e aree ultra-periferiche (oltre i 75 minuti). Sono considerate interne le aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche, nelle quali le opportunità aggregate risultano sistematicamente e progressivamente inferiori a quelle di cui godono le persone che vivono nei poli e nelle aree periurbane.

Nella fig. 1 emerge la geografia dell'Italia dei Comuni interni. Troviamo le aree intermedie (grigio chiaro), periferiche (grigio scuro) e ultra-periferiche (nero). L'Italia interna è molto estesa dal punto di vista territoriale: comprende il 60% del territorio e il 52% dei Comuni; ha un'importante presenza antropica: più di 13 milioni di abitanti; coinvolge soprattutto le Alpi, la fascia appenninica e le zone collinari: l'altitudine media dei Comuni interni è di 491 m slm.

Se guardiamo con una grana più fine, si possono mettere in luce i tratti caratteristici di questa mappatura, che rendono la rappresentazione

Fig. 1. La geografia dei Comuni interni: intermedi, periferici, ultra-periferici.  
Elaborazione su dati SNAI



Fonte: Carrosio e Faccini, 2018.

molto più complessa. Non esiste infatti un determinismo monolitico tra condizione geomorfologica e grado di perifericità. Non parliamo soltanto della classica “Italia dell’osso” o dei borghi e delle terre alte

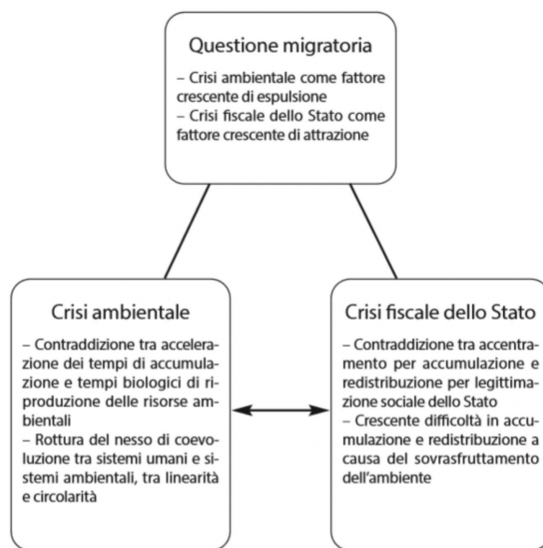
abbandonate. Lo vediamo bene nella Pianura Padana, dove la grande estensione di Comuni polo e di cintura è interrotta da ampie aree omogenee interne, rappresentate sia dalla campagna produttiva che continua a spopolarsi, sia dalla costa consumata dall'urbanizzazione di bassa qualità e dallo sfruttamento turistico di massa. Spostandoci nel Centro-Sud, è interessante mettere in evidenza le aree costiere, dove esiste una fiorente industria turistica, accomunate però dalla mancanza di servizi alla popolazione residente. Sono aree a residenza intermittente, piene d'estate e poco abitate d'inverno, caratterizzate dalla presenza di seconde case costruite per servire la crescita del turismo di massa. Ma anche nelle aree montane, la perifericità rispetto ai servizi è variabile. Non tutta la montagna alpina e appenninica è interna: nell'arco alpino si può pensare a Sondrio e ai suoi Comuni di cintura, alla Val d'Ossola con il polo di Domodossola, o alla Valle Gesso (CN); mentre nel Mezzogiorno incontriamo capoluoghi di Provincia come Enna (931 m slm), Potenza (819), L'Aquila (714) o Campobasso (701), città medie di montagna che rappresentano poli di riferimento per i territori circostanti, ma che assumono i connotati di tante altre città medie incapaci di arrestare il declino demografico.

Per sintetizzare questa geografia, possiamo descrivere le aree interne come quella parte maggioritaria del territorio nazionale accomunata da un differenziale negativo di opportunità aggregate per la popolazione rispetto alle aree polo e di cintura, da una carenza di servizi che consentono alle persone nei luoghi di esercitare appieno i propri diritti di cittadinanza, con una variabilità molto alta di condizioni morfologiche, sociodemografiche, economiche. Questa variabilità ha però una linea di tendenza dominante, in particolare se guardiamo ai Comuni più interni (periferici e ultra-periferici): la maggior parte si trova in montagna o in collina, si stanno ancora spopolando e hanno per lo più una popolazione anziana; i tassi di occupazione e i redditi medi sono più bassi rispetto agli altri Comuni; vivono una preoccupante situazione di abbandono del territorio, che si traduce in rimboschimento spontaneo, perdita di biodiversità e di superficie agricola utilizzata e dissesto idrogeologico. La mappatura realizzata a partire dai divari civili si rivela perciò un indicatore della condizione economica e ambientale. Questo modo di leggere la marginalità consente di vedere interdipendenze e connessioni tra ambiti che solitamente vengono letti in modo separato.

## 2. Le aree interne nella crisi socio-ecologica

La mappa delle aree interne ci suggerisce che non è possibile avere cura dell'ambiente senza avere cura delle persone; in altri termini, in un territorio antropizzato come quello italiano, dove ogni porzione di ambiente è stata plasmata dalla coevoluzione tra società e natura, non possiamo disgiungere la cura dell'ambiente dalla sua manipolazione. Per farlo, però, dobbiamo porci il problema della vivibilità dei luoghi ai margini, costruendo nuovi sistemi di welfare che rispondano in modo nuovo ai bisogni di chi già abita e di chi potrebbe ri-abitare questa parte d'Italia, e favorendo la nascita di mercati di reciprocità, che sappiano remunerare il lavoro delle persone e il valore dell'ambiente indipendentemente dalle dinamiche di mercato più generali. Questa interdipendenza tra (ri)abitare, cura delle persone e dell'ambiente può essere sintetizzata in uno schema che mette in relazione i grandi cambiamenti contemporanei: crisi fiscale dello Stato (welfare), crisi ambientale e crisi migratoria (fig. 2).

Fig. 2. Fattori di interdipendenza nella crisi socio-ecologica



Fonte: Carrosio, 2019 ]

La crisi socio-ecologica che stiamo vivendo sembra concretizzarsi in un circolo vizioso tra fattori che hanno dinamiche autonome, ma che sono sempre più intrecciati, seguendo principi di reciproca alimentazione. L'utilizzo sempre più accelerato delle risorse naturali produce una frattura tra la capacità dell'ambiente di riprodursi e la velocità di trasformazione da parte dell'uomo. A ciò, si aggiunge la progressiva artificializzazione dei servizi ecosistemici, che inasprisce la rottura del nesso di coevoluzione tra sistemi umani e sistemi ambientali. I maggiori costi di sfruttamento dell'ambiente incidono sulla capacità di produrre ricchezza, con conseguenze sulla sostenibilità dei sistemi di welfare. Allo stesso tempo, per reperire le risorse economiche necessarie a far fronte alla spesa sociale, lo Stato ha bisogno di incentivare la crescita, promuovendo un maggiore sfruttamento e degrado delle risorse naturali. Degrado ambientale e crisi del welfare rappresentano i fattori di spinta e di attrazione che muovono a livello globale il fenomeno migratorio. Più specificamente, il problema ambientale rappresenta uno dei fattori di spinta delle migrazioni internazionali: pensiamo ai cosiddetti profughi ambientali; parimenti, il welfare rappresenta un fattore di attrazione per le migrazioni, poiché nel mercato del lavoro di cura gli immigrati trovano occasioni di reddito.

Se proviamo a calare questo semplice modello interpretativo nelle aree interne del nostro Paese, emerge come la crisi ambientale sia data da due elementi concomitanti: da una parte il sottoutilizzo delle risorse ambientali, che si traduce in perdita di biodiversità, decremento della capacità di adattamento degli ecosistemi al cambiamento climatico e dissesto idrogeologico; dall'altra, il loro sovra-utilizzo, derivante per esempio dal consumo di suolo e dalla localizzazione di discariche e impianti non desiderati nei territori ad alta densità abitativa. Anche la crisi del welfare ha una duplice natura: da una parte vi è una competizione nell'utilizzo di risorse economiche sempre più scarse tra la cura dell'ambiente e i servizi per le persone. Gli investimenti per la lotta al cambiamento climatico e al dissesto idrogeologico, per esempio, vengono procrastinati per fare fronte all'erogazione quotidiana di welfare. Dall'altra parte, il sistema di welfare risulta troppo sbilanciato sulla popolazione anziana: esiste una difficoltà economica e organizzativa nel tutelare gli anziani, ma allo stesso tempo occorre investire nei servizi per i giovani.

Vista dai margini, la crisi migratoria assume i connotati di una grande opportunità, piuttosto che di un problema. Nelle aree interne, dove si sono insediati nuovi abitanti stranieri, non è migliorata soltanto la dinamica demografica, grazie a saldi migratori positivi. Gli stranieri

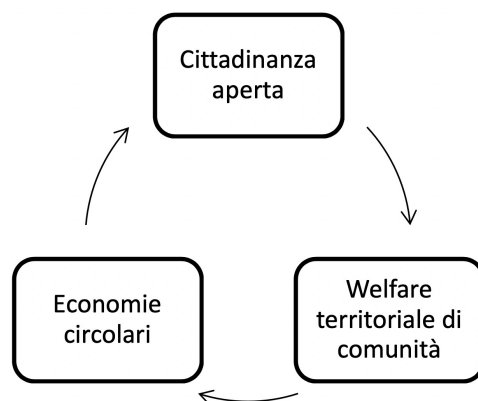
si sono inseriti in segmenti del mercato del lavoro legati alla gestione attiva del territorio (agrosilvicoltura, settore turistico, edilizia rurale), riattivando il rapporto di coevoluzione tra uomo e ambiente e spesso preservando le identità locali (il paesaggio, i prodotti tipici, le tradizioni culturali locali). Inoltre, sono diventati sia fruitori sia produttori di welfare. In qualità di fruitori, hanno contribuito a mantenere le soglie di sostenibilità perché i servizi continuino ad essere erogati (cioè il numero minimo di abitanti perché in un certo territorio vengano mantenuti servizi scolastici, sanitari, ecc.); in qualità di produttori hanno sopperito attraverso il lavoro di cura all'incapacità dello Stato e del mercato di far fronte ai bisogni delle persone. Viste su scala locale, le migrazioni non sono soltanto un fenomeno indotto da fattori di spinta (ambiente) e fattori di attrazione (welfare), ma divengono uno degli elementi che consentono di rompere il meccanismo di reciproca alimentazione tra crisi ambientale e crisi fiscale. I migranti interrompono il declino demografico e sostengono il welfare, sia producendo ricchezza, sia offrendo lavoro socioassistenziale, sia mantenendo la popolazione sopra le soglie di attivazione dei servizi. Essi rimettono in moto economie circolari radicate nei meccanismi di funzionamento degli ecosistemi, favorendo la riattivazione dell'ambiente.

### **3. Un nuovo modello di società in cerca di istituzioni**

L'arrivo di stranieri, però, diviene elemento catalizzatore di una domanda di protezione sociale da parte della popolazione locale, che trova una valvola di sfogo nel recupero di rivendicazioni identitarie e nel desiderio di chiudere le comunità locali dentro confini di rancore. Questo fa sì che anche laddove vi siano tentativi di superare le interdipendenze negative tra crisi ambientale e crisi fiscale, esse falliscano a causa di forti resistenze conservative. Ne sono esempi i tentativi di costruire sistemi di raccordo tra domanda di terra e terreni incolti; oppure il lavoro di avvicinamento dei servizi sociosanitari alle persone, superando il modello costoso e poco efficace che accentra tutto nell'ospedale. L'individualismo proprietario, che induce chi possiede minuscoli appezzamenti di terra abbandonati a difenderli da ogni ipotesi di riattivazione, e l'opposizione a qualunque tentativo di riforma sociosanitaria che superi il modello centrato sull'ospedale per investire sulla medicina di territorio, sono due esempi di chiusura a riccio delle comunità. Da un lato, si impedisce l'ingresso di giovani in cerca di terra per intraprendere nuovi percorsi di vita e nuove attività lavorative; dall'altro, si individua nell'ospedale,

indipendentemente dalla qualità e dall'adeguatezza dei servizi erogati, il luogo fisico-simbolico che garantisce la protezione dello Stato. Esistono però esperienze diffuse che traducono il rancore in pratiche di cambiamento. Le chiamiamo "innovazioni emancipative", perché si spingono oltre i confini cambiando regole e prospettive, e aprono la visuale verso nuovi approdi nel fare società.

Fig. 3. Un nuovo modello di società che viene dai margini



Ai margini si diffondono pratiche di nuova agricoltura, in grado di rispondere alle domande diversificate del mercato, esaltando la biodiversità prodotta nel rapporto storico tra uomo e ambiente. Alcune aziende agricole si aprono al sociale, diventando agenti di welfare nella rete dei servizi alla persona. Dagli scarti prodotti nelle attività agricole si formano nuove filiere economiche, che chiudono i cicli ambientali. Il settore dell'edilizia vive una nuova stagione di (retro)innovazione, con la diffusione delle case di paglia, di legno e di terra e la riscoperta di materiali naturali come isolanti. Queste nuove filiere si stanno industrializzando, tenendo insieme sapere tecnico esperto con conoscenze locali e facendo interagire ambiti produttivi che fino a oggi erano molto distanti tra loro: per esempio, la coltivazione dei grani antichi con l'utilizzo della paglia come materia prima per la costruzione di case; l'allevamento delle pecore, con la produzione di pannelli isolanti per l'edilizia. Per la gestione del territorio vengono applicate nuove tecnologie



di monitoraggio, che interagiscono con il recupero di pratiche antiche, come la regimazione delle acque e la riscoperta dei muretti a secco per contenere le frane. Metodi di coltivazione più attenti all'ambiente riscoprono la biodiversità come fattore di produzione: il recupero di varietà tradizionali non solo consente un migliore adattamento al cambiamento climatico, ma trova riscontro nel mercato, dove i consumatori sono più attenti alle caratteristiche intrinseche del cibo.

Nella tensione tra innovazione tecnologica appropriata e recupero dei saperi pratici contestualizzati nascono nuove professioni, grazie alle quali giovani con diversi livelli di competenze trovano reddito. Avanza un modello autenticamente circolare di economia, che si inquadra nel processo globale di ricontadinizzazione studiato da van der Ploeg (2009). La dinamica descritta dal sociologo olandese è data da una progressiva ricerca di autonomia dal mercato per la riproduzione delle risorse che alimentano il processo produttivo e la costruzione di mercati diversificati, dentro i quali vendere i propri prodotti. In questo modo le aziende agricole conquistano autonomia sia per i flussi in entrata sia per quelli in uscita. L'economia circolare agisce nello stesso modo. Per questo ha bisogno che gli attori economici sul territorio siano diversificati, siano mossi da responsabilità sociale e ambientale e lavorino in rete secondo principi di reciprocità.

Questi elementi di innovazione e di recupero del processo di coevoluzione tra uomo e ambiente non trovano tuttavia un terreno istituzionale fertile per diffondersi e contaminare il sistema dominante. La spinta a nuovi modelli energetici che viene dai margini è tarpata dalle politiche nazionali, che allungano i tempi della transizione incentivando le innovazioni coerenti con i percorsi tecnologici dominanti delle risorse fossili, compreso il metano. La domanda di terra e le nuove aziende si scontrano con la proprietà privata. Da istituzione deputata a liberare la capacità di produrre ricchezza, essa diventa un freno per lo sviluppo. Insieme all'individualismo proprietario, la frammentazione fondiaria è l'ostacolo principale all'insediamento di giovani agricoltori. La bioedilizia non trova un sistema di regolamenti e incentivi favorevoli. Nei regolamenti edilizi non si fa mai riferimento a materiali naturali locali e pratiche ecologiche di costruzione, così come nel sistema di detrazioni fiscali per il risparmio energetico e le ristrutturazioni non è prevista una curvatura territoriale delle pratiche e dei materiali da incentivare. Infine, per quanto riguarda la lotta al dissesto idrogeologico e la gestione dell'ambiente, nelle modalità di operare delle grandi agenzie deputate alla soluzione delle emergenze ambientali non è contemplato il rammendo territoriale attraverso micro-interventi, così

come la rigenerazione di economie che hanno bisogno di manipolare e gestire i beni ambientali per funzionare. Prevala una conoscenza di tipo ingegneristico-urbanistico, che porta al finanziamento pubblico di grandi opere di idraulica nelle città e in generale a valle rispetto a dove i problemi hanno origine.

Anche nei sistemi di welfare locale si trovano tracce di emancipazione, spazi di relativo benessere che hanno preso forma nella crisi fiscale dello Stato, attraverso la riconfigurazione delle relazioni contestuali tra Stato, mercato e comunità. Ai margini esiste una struttura ecologica della popolazione talmente squilibrata da rendere difficilmente sostenibile qualunque forma di welfare. Lo Stato fatica a garantire livelli essenziali di cittadinanza, sia per la competizione crescente nella destinazione di risorse calanti, sia per il modello organizzativo in base al quale è strutturato il sistema di welfare pubblico.

Anche per questo, i margini sono un vero e proprio laboratorio sociale di nuove pratiche, che rigenerano il sistema e si spingono a forme di mutualismo nuovo, che riscoprono la reciprocità come modalità di scambio e la comunità come luogo di azione. Domiciliarizzazione dei servizi, nuove tecnologie a fini sociali, erosione dei confini tra fare società, scuola e salute, nuovi attori nella rete di assistenza e nuovi modelli di presa in carico degli anziani, programmi volti al mantenimento in salute della popolazione e al miglioramento delle capacità e delle autonomie lungo tutto il percorso di vita. Sia sul fronte dell'educazione e formazione, sia su quello della salute e dell'assistenza sociale, emerge con chiarezza come, per rispondere ai nuovi bisogni e adattarsi ai mutamenti strutturali delle società locali, i sistemi di welfare debbano trovare in ogni luogo uno specifico bilanciamento tra attori diversi che agiscono nella rete locale. L'ibridazione dei modelli di intervento e delle componenti che partecipano alla strutturazione dei servizi garantiscono la personalizzazione dell'intervento e la resilienza dei sistemi locali rispetto ai fattori di crisi.

In questi casi è importante che lo Stato agisca per garantire universalità e accessibilità dei servizi, che devono raggiungere risultati misurabili e monitorabili. Tuttavia, anche nel caso del welfare, le pratiche più innovative che nascono dall'autodifesa della società ai margini devono trovare un contesto regolativo che permetta loro di istituzionalizzarsi, di uscire dalla condizione sperimentale che le colloca al margine tra il rispetto e la trasgressione delle regole, o nel migliore dei casi le lascia appese al rinnovo di deroghe legislative. Il nuovo contesto regolativo deve uscire dalle logiche scalari con le quali si decretano le possibilità o meno di attivare servizi e superare la settorializzazione delle politiche,

che nel nostro caso specifico guardano al sociale, al sanitario, all'educativo come ambiti distinti e dotati di strumenti di policy e finanziari non comunicanti.

Se in tanti Comuni interni vengono gestite risorse ambientali, pascolano vacche, capre, pecore, vengono mantenuti muretti a secco, riprendono vita laboratori artigiani e negozi di prossimità, nascono nuove imprese, ci sono bambini che vanno a scuola, è ancora possibile trovare persone per organizzare sagre locali e presepi viventi, gli anziani soli vengono accuditi, è perché un flusso di persone, anche come conseguenza della globalizzazione, è arrivato a ridare vita ai luoghi. Al punto che in molte aree, se si guarda a chi materialmente mantiene in vita le identità, le tradizioni, i saperi pratici radicati nel corso dei secoli, questi non sono cittadini italiani ma stranieri, che magari hanno anche la capacità di ibridare le culture e le pratiche locali contaminandole con i flussi di conoscenza che si sono messi in moto scavalcando i confini degli Stati nazionali. Anche in questo caso, la potenza di rigenerazione delle economie e delle società locali da parte della nuova popolazione è tarpata da un contesto istituzionale sfavorevole. Il ruolo degli stranieri, uomini e donne marginali nei margini, ci costringe a interrogarci sulla cittadinanza. Come si pensa di sostanziare la democrazia locale se larga parte della popolazione non può partecipare all'istituzione della democrazia rappresentativa? Come fanno le associazioni intermedie a innovare e sostenere nuove dinamiche, se la maggior parte dei produttori e dei consumatori non ha spazi di integrazione nella vita associativa locale e nazionale? Come è possibile mettere a valore conoscenze e competenze dei richiedenti asilo, se non è possibile inserirli nel mercato del lavoro locale? Come si innestano visioni globali nei mondi locali, se la permanenza di tanti stranieri nei territori è costretta da mutevoli decreti governativi a essere incerta?

#### **4. La funzione diagrammatica dei margini**

È in questo senso che i margini sono diagrammatici: ci rappresentano situazioni puntiformi ed estreme, ma che potrebbero diventare più diffuse nei prossimi anni anche nei centri. In questo caso ci fanno vedere la questione della cittadinanza in modo inedito rispetto al dibattito politico e culturale nel nostro Paese. I margini ci pongono di fronte all'urgenza di un pensiero nuovo, alto e radicale, capace di tenere insieme lo sguardo sul mondo e l'attenzione ai luoghi. Ci richiedono più studio e ricerca sulle interdipendenze tra problemi che concorrono

no a generare e alimentare la crisi. Ci chiedono di rimettere in moto domande antiche, che devono trovare soluzioni inedite: chi è cittadino; di chi è la terra; quali istituzioni e confini di policy bisogna costruire per reincorporare l'ambiente nell'economia; come aprire il processo di costruzione del sapere dominante alle conoscenze contestualizzate; come rendere appropriate le tecnologie ai fabbisogni dei luoghi; come disegnare istituzioni nuove per economie civili e pre-distributive, che nei margini trovano nicchie di incubazione; come ricostruire il welfare, contemperando la domanda di mutualismo che nasce dal basso con il ruolo di garanzia dello Stato, perché nelle diversità i diritti siano garantiti in modo effettivo a tutti. Nei margini si raccolgono tante insorgenze, tante domande, tanti conati di autodifesa della società, che prendono forma attraverso pratiche di innovazioni emancipative, che mancano però di una "dimensione regolativa, ovvero di un approccio che configuri un'alternativa in termini organizzativi e istituzionali" (Barbera *et al.* 2016, p. 221). Se si crede che queste risposte alla crisi abbiano un valore politico e sociale, occorre ragionare su come coalizzarle e dotarle di istituzioni che siano all'altezza del cambiamento che rappresentano.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barbera F., Dagnes J., Salento A., Spina F. (a cura di) (2016), *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Roma, Donzelli.
- Carrosio G., Faccini A. (2018), *Le mappe della cittadinanza nelle aree interne: qualità e accesso ai servizi fondamentali*, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, pp. 51-78.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli.
- Ploeg J.D. van der (2009), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, Donzelli.

## AREE INTERNE: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO DELLE *POLICIES*

*Fiorenzo Ferlaino*

L'IRES, l'Istituto di ricerche economiche e sociali del Piemonte, si interessa da tempo di aree interne. In questo capitolo ci si interroga su un'unica questione: quali e quante strategie sono state fatte in quei territori che oggi chiamiamo Aree Interne? Le Aree Interne sono infatti un'ultima denominazione di una serie di strategie di sviluppo fatte su questi territori.

Queste ultime cominciano in Italia con la Repubblica per un motivo semplice: nella Carta costituzionale, l'art. 44 specifica che “la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”<sup>1</sup>. Quindi, nel dopoguerra occorre rispondere a questo principio costituzionale. Vale la pena di sottolineare che si tratta di un principio un po' particolare, dato che l'Italia e la Svizzera sono gli unici paesi che parlano della “montagna” nella Costituzione. Le altre nazioni europee hanno un approccio settoriale e hanno legiferato sulla montagna a partire dai problemi di riequilibrio di aree svantaggiate, ma non l'hanno in Costituzione. In Italia interessarsi di montagna era e resta un obbligo costituzionale.

La legge 991 del '52, risponde a tale questione. I provvedimenti a favore dei territori montani si dispiegano in una serie di agevolazioni che ruotano intorno all'istituzione, prevista dalla legge 991, di una Commissione censuaria centrale che a sua volta raccoglie suggerimenti dalle Commissioni periferiche provinciali, che decidono quali sono

<sup>1</sup> Art. 44 della Costituzione: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”.

i comuni montani. Sembrerebbe facile: i comuni montani sono nei territori montani. Ma la legge dice che sono classificati come territori montani anche i comuni danneggiati da eventi bellici o che presentino condizioni economiche agrarie simili ai territori montani. Siamo italiani: barocchi e poco “cartesiani”. Per cui rientrano anche comuni assolutamente non montani. E su tutti (montani e non montani) si applicano i benefici previsti dalla legge.

Più che una strategia sulla montagna è in qualche modo una “grande politica”, che rimane valida fino agli anni Settanta e che continua, dato che lo Stato, per mandato costituzionale, è sempre intervenuto su quelle che adesso sono chiamate Aree Interne.

Quali sono i benefici che concede la legge?

Innanzitutto, una maggiore facilità alla concessione di mutui agrari, attraverso anticipazioni dirette agli istituti esercenti il credito agrario che concedono mutui a soggetti economici operanti nei territori montani.

In secondo luogo, l'accesso alle agevolazioni e ai sussidi previsti per i terreni sottoposti a vincolo idro-geologico.

In terzo luogo, maggiori contributi per le opere di miglioramento fondiario, attraverso l'applicazione di soglie in genere più elevate nel calcolo dei contributi massimi ammissibili.

Bisogna tenere conto che questa politica di “facilitazione” nei comuni definiti dalla Commissione censuaria è andata avanti fino al 1992. Nel 1973 ai comuni compresi nell'elenco dei territori montani, compilato dalla Commissione censuaria centrale, venne concessa una riduzione considerevole dell'imposta locale sui redditi dominicale e agrario (art. 9 del DPR 601/73). Nel 1992, a seguito del Decreto legislativo n. 504 del 1992 (art.7), ai territori agricoli rientranti nelle aree montane o aree di collina classificate come depresse (ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984) fu concessa l'esenzione (per un certo periodo) dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Qui si apre la seconda fase delle politiche sulle aree interne: quella dell'espansione territoriale attraverso il concetto di “area depressa”. La seconda strategia è dunque quella sulle Aree depresse.

Le Aree depresse nascono fin dal 1950, e corrispondono alle aree del Mezzogiorno d'Italia (legge 10 agosto 1950, n. 646, *Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, Cassa per il Mezzogiorno*) cioè Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia. Ma non solo. La legge delimita come Aree depresse anche le province di Latina e Frosinone, l'Isola

d'Elba, l'Isola del Giglio e Capraia, il comprensorio di Ascoli Piceno e alcuni comuni della provincia di Roma e Rieti.

A esse vanno aggiunte le aree montane della legge 991/1952.

Ma anche la collina depressa, contenuta nella legge n. 454 del 2 giugno 1961 (“Piano verde” o “Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura”), che oltre a prevedere una serie di misure per lo sviluppo agricolo, prevede sussidi per le opere da eseguire “in aziende di collina ricadenti in territori a rilevante depressione economica, da delimitare con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste”. In applicazione dell'articolo 8 di questa legge, il decreto ministeriale del 7 novembre 1961 delimiterà i terreni di collina a rilevante depressione economica, estendendo così il concetto di territorio svantaggiato a contesti “altri” rispetto a quelli montani.

Infine, la L. n. 984 del 1977 (nota come “legge quadrifoglio”) riconfermerà i benefici economici dati alla montagna e li estenderà all'intera collina (non solo quella depressa), prevedendo nell'articolo 15 l'individuazione delle aree di montagna e di collina su cui concentrare interventi specifici di valorizzazione. Nel 1977 muore, quindi, il concetto di Area depressa: se tutte le aree sono depresse, nessuna lo è.

La terza strategia delle aree interne nasce nel 1975. È la strategia europea. Si ha un cambio di prospettiva legislativa con la Direttiva n. 75/268/CEE del 28 aprile (“Direttiva del Consiglio sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate”) e con le decisioni successive (regolamento CE 1257/99 e regolamento 1698/05).

Nel '75 la Direttiva 268 definisce le Aree svantaggiate (*Less Favoured Areas*) in funzione dei loro aspetti peculiari. Un concetto che si ritrova tuttora e che non parte dal territorio, come fa l'art. 44 della Costituzione, ma da una politica diversa: l'azione della Comunità europea per i territori di montagna ha un'origine eminentemente settoriale. Nell'articolo 3, comma 1, della direttiva si afferma che le “zone agricole svantaggiate comprendono [sia] zone di montagna, [...] [sia] altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale”: sono identificate con i termini “zone intermedie” (art. 19 del CE 1257/99) e “zone caratterizzate da svantaggi specifici” (art. 20).

Sono quindi le “zone agricole” svantaggiate che comprendono, proprio in quanto tali, parte della montagna, le zone intermedie e le zone caratterizzate da svantaggi specifici, secondo la classificazione attualmente presente nei vari Programmi di sviluppo rurali regionali e nella programmazione nazionale (figura 1).

Fig. 1



In questo contesto, la peculiarità piemontese (poi adottata anche da molte altre regioni) è stata quella di definire (art. 2 della legge regionale 51/1975) in modo univoco e corretto (“cartesiano”, data l’influenza francese) i territori di montagna, collina, collina depressa e pianura, sia attraverso il rispetto delle norme nazionali in vigore, sia mediante l’adozione delle definizioni ISTAT, laddove le norme non arrivassero:

Ai fini della presente legge sono considerate zone di montagna quelle definite come tali dalla Legge 25-7-1952, n. 991 e successive modificazioni; zone di collina depressa quelle così classificate dai decreti ministeriali 7-11-1961 e 23-3-1963; zone di collina e zone di pianura le restanti, secondo la classificazione ISTAT del mese di agosto 1958.



Lo Stato adotterà le indicazioni comunitarie con qualche mese di ritardo rispetto alla Regione Piemonte (legge n. 352 del 10 maggio del 1976, “Attuazione della Direttiva comunitaria sull’agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate”), concedendo alle Regioni la possibilità di formulare modifiche (da proporre al Ministero dell’Agricoltura) circa i limiti delle zone comprese nell’elenco della Direttiva 75/268/CEE.

Ai sensi della legge, i comuni classificati come “montani” su cui ricadono le politiche di sostegno verso i territori svantaggiati restano quelli definiti dalla legge 1102/1971 (che a sua volta si rifà alla legge 991/1952), mentre l’individuazione delle altre aree svantaggiate non montane è demandata all’intervento regionale.

Lo Stato, quindi, continua una sua politica autonoma sulla montagna, cambiando di nuovo paradigma all’esordio degli anni Settanta: non si parlerà più di aree depresse, bensì di comunità della montagna. La Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, “Nuove norme per lo sviluppo della montagna”, introduce una strategia nuova che interroga le popolazioni e la loro partecipazione allo sviluppo attraverso il consolidamento delle comunità locali. Nell’art. 1, che definisce le finalità, si afferma che:

le disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali.

Saranno le Regioni a ripartire in Comunità montane (CM) il territorio montano individuato dallo Stato per mezzo della Legge 991 del 1952. Questo avverrà fino al 1990.

Nel 1990, per effetto della legge n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali”, viene infatti abrogato l’articolo 1 della legge 991/1952 (che istituiva le Commissioni censuarie per l’aggiornamento della lista dei comuni di montagna), senza sostituirlo. Si produce una “cristallizzazione” della montagna legale statale che interrompe l’intervento dello Stato sulla montagna e lo delega, de facto, alle Regioni. Nello stesso tempo si concede alle Regioni, con la stessa legge, l’inclusione nelle CM “di quei comuni confinanti [...] che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità”. Si crea così una differenziazione della montagna legale dalla montagna amministrativa tra le Comunità

montane. Ogni Regione definisce le sue CM, che si estenderanno anche a comuni non-montani se inseriti nel contesto socioeconomico.

Nel 2000 le CM divengono Unioni di Comuni. Più precisamente, da “associazioni di comuni” (L. 1102) diventano enti locali con propria autonomia statutaria (L. 142 del 1990) e quindi unioni di comuni, con la Legge 265/99 e la successiva 267/2000 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (TUEL).

Le primissime Aree Interne (così denominate) nascono con il Piano triennale di intervento per il Mezzogiorno del 1979-1981, in cui viene dato un ruolo di rilievo, appunto, al “Progetto Aree Interne”:

La condizione di Area Interna, già controversa sotto l’aspetto della definizione empirica, nel piano triennale viene evidenziata attraverso una combinazione lineare di quattro parametri: a) grado di industrializzazione; b) livello di occupazione; c) movimento migratorio; d) reddito pro-capite (Cusimano, LiDonni, 1989, p. 319).

Si tratta delle Proto-aree Interne di quanto poi sarà definito con la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI).

Col nuovo millennio cambia ancora il paradigma dell’azione politica: finisce l’epoca degli interventi contro la marginalità e ci si muove in modo congruente alla teoria dello sviluppo locale, che lo tematizza come esito di un’azione collettiva territorializzata.

Le Aree Interne fanno tesoro della storia, qui schematicamente tracciata, e attraverso la SNAI si esprime e si costruisce un sistema concettuale che utilizza molti degli strumenti e della governance auspicata dalla teoria dello sviluppo locale: l’assioma è che è inutile intervenire laddove sia esente un’azione collettiva territorializzata. Si tratta di una politica territorializzata (*place-based*) che interessa la gran parte della penisola e delle isole:

Le Aree Interne rappresentano una parte ampia del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – assai diversificata al proprio interno, distante da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali [...] Intervenire in modo deciso è un impegno politico, a un tempo doveroso e sfidante. Richiede visione d’insieme, azione coordinata, mobilitazione di ‘comunità’ [...]. E richiede attenzione al fatto che da queste aree vengono beni necessari per tutti noi: acqua, aria buona, cibo, paesaggi, cultura<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Brano tratto dalle conclusioni del Seminario “Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne” a cura dei ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo (Roma, 15 dicembre 2012).

La SNAI è un'idea forte, che intende essere un contributo importante al rilancio economico e sociale dell'Italia che rimette al centro dell'impegno, pubblico e privato, lo sviluppo delle "Aree Interne" del Paese, cioè di quella

vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico. Il rilancio di queste aree sta già avvenendo, ma a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con un traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali (Barca, 2012).

Con l'Accordo di programma si definiscono le risorse economiche della strategia che punta sul rapporto Programmazione comunitaria, Stato e Regioni.

Per concludere, appare rilevante proporre tre ordini di osservazioni.

In primo luogo, quello di Area Interna resta un concetto precipuamente italiano (non europeo), in quanto soltanto in Italia esiste una coincidenza stretta tra l'entroterra marginale montano e le "aree interne", in contrapposizione alle aree costiere e di pianura, più sviluppate e con insediamento urbano diffuso. A scala continentale (e mondiale) le cose vanno diversamente: le aree interne (le *inner areas*) non sono aree montane instabili e a rischio idrogeologico quanto, il più delle volte, aree interstiziali al policentrismo urbano, situate quindi su "cratoni" continentali fortemente stabili dal punto di vista geologico, che definiscono tavolati e pianure ad alta produttività agricola (e industriale) e a scarso rischio idrogeologico. È il caso, ad esempio, di gran parte del territorio del "pentagono europeo", il "core" dello sviluppo continentale a più alto reddito pro-capite racchiuso entro i vertici di Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo.

In secondo luogo, resta ancora da armonizzare la SNAI con i progetti di sviluppo dei Gruppi di azione locale (i GAL) che, attraverso i Piani di azione locale, gestiscono politiche di sviluppo, spesso in aree interne. La questione è interessante: la politica *place-based* della SNAI è in parte contenuta nella politica agricola per quanto attiene i Piani di azione locale. I GAL esprimono un'azione territorializzata molto simile alla metodologia della SNAI ma a regia comunitaria e regionale. La SNAI, a regia più statale, può quindi costituire (ha costituito) un

elemento di conflitto con la vasta politica agricola regionale, in quanto ne enfatizza una parte minoritaria (quella dell'azione locale), che i grandi apparati di intermediazione dei fondi europei (Regioni, Associazioni di categoria, Sindacati, ecc.), in particolare del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, mal digeriscono.

In terzo luogo, un'ultima criticità è data dall'incertezza dell'azione stessa della SNAI, che appare una strategia troppo connessa alle politiche d'intervento governativo: promossa dal governo Monti è stata poi trascurata, se non contrastata, dai successivi governi per essere di nuovo riscoperta in tempi recenti. Una politica che quindi ha prodotto ritardi, ristrutturazioni e destrutturazioni del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, che a loro volta hanno indebolito le capacità e potenzialità originarie della strategia.

L'impressione generale è che manchi, nonostante l'eroismo di chi porta avanti la strategia, una politica stabile e continua. La SNAI era partita con il governo Monti, Fabrizio Barca era ministro, e le politiche *place-based* si poggiavano su due grandi pilastri: la strategia delle aree interne per le aree periferiche, la strategia dell'agenda urbana e del piano città. Questa strategia è stata costantemente indebolita dai governi successivi. Che fare? Lo stesso Monti aveva delle contraddizioni in seno perché crea una strategia, e ci mette anche delle risorse, e nello stesso tempo distrugge le Comunità montane buttando il "bambino" (quelle funzionanti e attive) con l'"acqua sporca", senza selezione. Si è così costretti a rilanciare le Unioni (nel governo Renzi con la legge Delrio) ma su una base istituzionale estremamente debole. Sarebbe stato sufficiente assegnargli più funzioni e alimentarne l'azione di sviluppo locale. Invece si è preferito chiudere il fondo sulla montagna.

Cosa emerge? La questione centrale delle Aree Interne è l'ambiente. Nelle aree interne tutto ruota intorno ad esso, declinato in agricoltura, pastorizia, ecc. Ma non basta, come conferma l'analisi di Francesco Mantino in questo volume (2020). La montagna resta debole se le politiche non agiscono verso una sua crescente specializzazione funzionale complementare alla città. La montagna possiede infatti una risorsa vitale per gli urbanizzati: l'ambiente. Oggi lo sviluppo di queste aree è in corso. È latente, ancora non dà cifre di rilievo ma, per esempio, esiste un nuovo turismo in Piemonte che non va a cercare i distretti turistici tradizionali (anche se i numeri di questi ultimi sono ancora

elevatissimi), ma va a cercare il turismo di nicchia nelle aree interne. Un turismo *outdoor* che cresce anno dopo anno in maniera piuttosto esponenziale, sebbene ci si trovi all'inizio della curva.

Un'altra questione emergente riguarda le trasformazioni energetiche. La montagna sta passando da energia solo idroelettrica a energia anche da biomassa. Per cui la questione ambientale diventa centrale ed è legata alla città, che usa i servizi ecosistemici della montagna. Un altro elemento che sta emergendo in tal senso sono i servizi per il benessere. Anch'essi complementari non solo in fase turistica, di ricerca del verde, ma soprattutto per gli anziani. Il benessere degli anziani è già una realtà e si concretizza nelle innumerevoli case di riposo che stanno crescendo in bassa montagna e in collina. Insomma, i due sistemi montano e urbano, sono e diverranno sempre di più inscindibili. Su questo occorre ancora riflettere.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barca F. (2012), *Un progetto per le "aree interne" dell'Italia. Note per la discussione*, Documento di presentazione della Strategia Nazionale Aree Interne, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, ottobre 2012, Roma, <http://www.inu.umbria.it/inu/attachments/article/92/Un-progetto-per-le-aree-interne.pdf>.
- Cusimano G., Li Donni V. (1989), *Aree interne e aree metropolitane in un disegno unitario di sviluppo regionale: l'esperienza della Sicilia*, in Becchi Collidà A., Ciciotti E., Mela A. (a cura di), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*, Milano, Franco Angeli, pp. 317-338.
- Mantino F. (2020), *Dinamiche territoriali e occupazione: quale ruolo hanno le politiche agricole nelle aree interne?*, in questo volume, pp. 19-35.



# COALIZIONI E TERRITORI: IL CASO DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE IN PIEMONTE (1994-2006)

Filippo Barbera, Davide Barella, Elena Sinibaldi

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Territorio e integrazione sono due concetti chiave delle politiche per lo sviluppo locale e hanno contraddistinto quella stagione di *policy* che – dai Patti territoriali ai Progetti integrati – ha contribuito a promuovere un “nuovo paradigma” per le politiche territoriali. Fino alla fine degli anni Ottanta, infatti, le politiche per lo sviluppo dei territori sono state costituite da un insieme di elementi *indifferenti* al territorio e all’integrazione (Sisti, Strada, 2006; Cersosimo, 2000), vale a dire:

- una focalizzazione sulla grande impresa, intesa come motore dello sviluppo territoriale;
- una marcata standardizzazione delle misure, che non considerava l’eterogeneità dei territori;
- un preminente sforzo finanziario in investimenti per opere pubbliche;
- un ruolo centralizzato di guida del settore pubblico.

È solo con la crisi dei primi anni Novanta che si afferma un nuovo paradigma in cui il *territorio* diventa, al pari dei tradizionali fattori produttivi<sup>2</sup>, un elemento costitutivo dello sviluppo e l’integrazione degli interventi acquista un ruolo preminente<sup>3</sup> (Cremaschi, 2002; Saccomani, 2004; Dematteis, 2004; Lanzalaco, 2010).

<sup>1</sup> L’articolo è frutto di un lavoro comune tra i tre autori. Nondimeno, la suddivisione dei paragrafi è la seguente: Filippo Barbera (introduzione e par. 3); Davide Barella (par. 4 e conclusioni); Elena Sinibaldi (par. 2). Si ringrazia il Dott. Alberto Crescimanno dell’Ires Piemonte per l’assistenza fornita nell’elaborazione delle analisi geo-referenziate.

<sup>2</sup> È chiara qui l’influenza dell’esperienza dei distretti industriali.

<sup>3</sup> Complessivamente, tali esperienze sono espressione di quel più generale processo di cambiamento nelle modalità di azione dell’operatore pubblico, avviato negli ultimi decenni, che si regge sulla diffusione di pratiche concertative e negoziali tra soggetti pubblici e tra questi e i soggetti privati (programmazione negoziata). Nella loro concreta applicazione, la contrattualizzazione delle politiche pubbliche ha combinato elementi del diritto privato e del

All'interno di questo generale mutamento di "paradigma" sono stati avviate in Piemonte, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, un numero rilevante di esperienze di programmazione integrata dello sviluppo locale, ideate e realizzate in diversi settori (sviluppo rurale, turismo, infrastrutture, impresa). Ogni singolo strumento si è caratterizzato per specifici elementi in ragione degli obiettivi perseguiti, delle regole procedurali utilizzate e dei territori ammissibili. Questi strumenti e programmi sono stati analizzati all'interno di ricerche scientifiche, rapporti di valutazione e rapporti di ricerca descrittivi (Barbera, 2008a e 2008b; Cavallo Perin, 2005 e 2006; Olagnero *et al.*, 2004; Bighi, 2006; Poggi *et al.*, 2010). Tuttavia, le analisi finora svolte hanno perlopiù analizzato *singoli* strumenti (per esempio, i Patti territoriali, i Programmi integrati di sviluppo locale) o *puntuali* esperienze territoriali (per esempio, i Patti della Provincia torinese)<sup>4</sup>. In altre parole, è mancato uno sguardo diacronico, capace di evidenziare eventuali continuità, sovrapposizioni e incoerenze *tra* i diversi strumenti. Soprattutto, non è stato messo in evidenza se e come, nell'arco di un decennio, queste nuove politiche siano state in grado di consolidare coalizioni locali e strutture di implementazione stabili, capaci di creare nuove forme di *governance* territoriale non estemporanee. A partire da queste considerazioni, il saggio analizza i programmi per lo sviluppo locale in Piemonte nella loro sequenza temporale, ricostruendo così in quale misura questi si siano sedimentati, promuovendo processi di apprendimento o lasciando significative "eredità" nella forma di strutture di implementazione, di assestamento di aggregazioni intercomunali e di durevoli cabine di regia. Più precisamente, si è inteso rispondere alle seguenti domande di ricerca: sono emerse nel tempo stabili aggregazioni intercomunali? Si sono consolidate strutture di implementazione? La *governance* ha seguito processi indipendenti da quelli di *government* nei diversi ambiti territoriali? Quale impatto hanno avuto le regole definite dalla Regione nei diversi programmi? Per rispondere a queste domande, il lavoro è articolato in tre parti. Nella prima parte si descriveranno sinteticamente i caratteri essenziali dei diversi strumenti analizzati. Nella seconda parte si confronteranno in chiave comparata: a) i quadri normativi e programmatici di sfondo; b) le regole di funzionamento, con particolare attenzione al ruolo della Regione e delle Province; c) il modello

diritto pubblico (Bobbio, 2000). Sanzioni formali e deliberazione pubblica, incentivi e valori, contrattazione e discussione, bilateralismo e concertazione: queste e altre polarità analitiche hanno contraddistinto l'applicazione di questi strumenti di policy.

<sup>4</sup> Tra le analisi più complete si veda: Vesan e Sparano (2006 e 2010).



di riferimento e le risorse impiegate; d) le procedure di selezione e di valutazione. Nella terza parte si illustreranno i risultati di alcune analisi geo-referenziate, volte all'individuazione delle coalizioni locali e dei soggetti capofila che, dalla metà degli anni Novanta fino al primo decennio del 2000, hanno guidato la progettualità locale. L'analisi permetterà sia di comparare le caratteristiche delle politiche, individuando elementi comuni e differenze, sia di mettere a fuoco come la progettualità locale si sia diffusa e sedimentata sul territorio regionale.

## **2. Un decennio con le politiche per lo sviluppo locale**

### *2.1. Gli strumenti: quadro normativo e regole di funzionamento*

L'analisi ha considerato le seguenti esperienze di progettazione integrata territoriale, lungo un arco temporale che va dalla metà degli anni Novanta al primo decennio degli anni Duemila:

- Progetti Integrati di Sviluppo Turistico (PIST), previsti e finanziati con il Documento Unico di Programmazione (DOCUP) 1994-1999 (PIST) e preceduti dall'esperienza pilota dei Progetti Integrati tematici per il turismo (PI) fase iniziale di programmazione (1994-1996);
- Piani di sviluppo locale iniziativa LEADER (diversi periodi: LEADER I, 1989-1993; LEADER II, 1994-1999; LEADER+, 2000-2006);
- Patti territoriali (generalisti e agricoli);
- Progetti Integrati d'Area (PIA), previsti e finanziati con il DOCUP 2000-2006 (misura 3.1.a);
- Programmi integrati di sviluppo locale (PISL), finanziati con Accordo di Programma Quadro dell'ottobre 2004, Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS);
- Programmi Territoriali Integrati (PTI), promossi e finanziati con Accordo di Programma Quadro e risorse FAS (2006).

#### **2.1.1. PI e PIST**

In Piemonte, i Progetti Integrati tematici per il turismo (PI) rappresentano l'esperienza pilota di progettazione integrata adottata nell'ambito delle politiche di sviluppo locale. Tale sperimentazione prende avvio nella fase iniziale di programmazione (1994-1996) del DOCUP 1994-1999 ed è finalizzata a sostenere interventi integrati in grado di innescare processi di sviluppo nel settore turistico. Questi progetti pilota sono caratterizzati dai seguenti elementi:

1. sono “monosettoriali”, in quanto orientati esclusivamente allo sviluppo del comparto turistico;
2. realizzano un’integrazione di tipo “orizzontale” tra segmenti differenti di uno stesso settore. L’integrazione si realizza tra gli interventi infrastrutturali, quelli di agevolazione agli investimenti privati e quelli relativi alla promozione dell’offerta turistica;
3. le aree “bersaglio” degli interventi vengono individuate dalla Regione, e indicate nel Documento di programmazione;
4. alle aree territoriali individuate viene lasciata la responsabilità della formulazione delle proposte progettuali.

Nella seconda fase di programmazione (1997-1999), con i Progetti Integrati di Sviluppo turistico (PIST) il *policy-maker* regionale modifica, rafforza ed estende lo strumento dei PI. L’eleggibilità del finanziamento a ulteriori sistemi locali si accompagna, infatti, all’introduzione di due criteri relativi alle procedure di implementazione dell’intervento: innanzitutto, l’individuazione di un soggetto capofila e l’elaborazione di una strategia di sviluppo condivisa di medio termine. La misura viene quindi attuata attraverso la regia regionale: la Regione invita gli Enti locali a presentare le proposte progettuali; i Progetti, una volta redatti, vengono inviati alla Regione accompagnati da un “Patto” tra i diversi attori locali interessati. Nei PIST il modello di integrazione elaborato è settoriale (gli interventi coinvolgono uno o più settori economici caratterizzati da stretta coerenza e da collegamento funzionale) e territoriale (i progetti si realizzano in aree territoriali non circoscritte da confini amministrativi). Tali caratteristiche rappresentano condizioni necessarie perché il progetto proposto possa essere identificato come integrato. Ogni progetto integrato è costituito da un insieme di interventi di varia natura: infrastrutturali, di riqualificazione della ricettività privata, iniziative di promozione e commercializzazione dell’offerta.

### 2.1.2. LEADER

Il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER sostiene progetti di sviluppo rurale ideati e gestiti direttamente da partner locali (pubblici e privati), al fine di promuovere uno sviluppo endogeno, integrato e sostenibile dei territori. I beneficiari del Programma sono i Gruppi d’Azione Locale (GAL), che elaborano Piani di Sviluppo Locale (PSL) a partire dall’identità, dalle risorse e dalle conoscenze specifiche del territorio. La caratteristica principale del LEADER, quindi, è quella di adottare un’ottica territoriale anziché settoriale-agricola, favorendo azioni mirate allo stimolo di attività turistiche e di valorizzazione della

filiera agro-alimentare. Oltre che un programma di finanziamento, LEADER è anche un metodo innovativo che, attraverso azioni immateriali e di tipo dimostrativo, favorisce un approccio allo sviluppo “dal basso”. Introdotto con la riforma dei fondi strutturali nel 1988, la prima generazione dell’Iniziativa (LEADER I) ha coperto il periodo 1989-1993; vista la sua efficacia, la Commissione Europea ha deciso di riproporla anche per il periodo 1994-1999 (LEADER II), con azioni proseguite fino all’anno 2002. Esaurita anche la seconda tornata, è stata rifinanziata nuovamente per il periodo 2001-2006 (LEADER plus). Per quanto riguarda specificamente il Piemonte, la Regione ha partecipato a tutte e tre le edizioni dell’iniziativa LEADER. L’attuazione di LEADER I in Piemonte è stata limitata sia in termini di area che di popolazione interessata<sup>5</sup>. L’esperienza di LEADER I ha mostrato notevoli difficoltà di avviamento e gestione a scala locale; inoltre, data la piccola dimensione territoriale e finanziaria dell’iniziativa, l’impatto sul territorio rurale della Regione è risultato modesto. L’effetto di maggiore rilevanza è attribuibile alla formazione dei due GAL che sono riusciti a consolidare leadership locali, partecipando successivamente anche a LEADER II. Con LEADER II La Regione Piemonte ha ammesso a finanziamento complessivamente 13 GAL. Infine, per il programma LEADER plus, la Regione Piemonte ha ammesso a finanziamento complessivamente 10 GAL, selezionati sulla base di due bandi pubblici emessi nel 2002 e nel 2003. La maggior parte dei GAL selezionati aveva già ottenuto finanziamenti con LEADER II.

### 2.1.3. Patti territoriali

L’elemento centrale dei Patti territoriali è la promozione della concertazione, finalizzata allo sviluppo locale. La concertazione locale è costruita su un’idea comune di sviluppo del territorio, che viene articolata in una serie di progetti d’impresa e infrastrutturali che si integrano reciprocamente a questo fine (Barbera, 2001). I soggetti promotori del Patto sono Enti locali, altri soggetti pubblici che operano a livello territoriale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori e soggetti privati. L’iniziativa viene comunicata alla regione interessata. I soggetti sottoscrittori sono, oltre ai promotori, gli Enti locali e gli altri soggetti pubblici locali coinvolti nell’attuazione del

<sup>5</sup> Si costituirono solo due GAL: GAL Alta Langa, formato da 43 comuni in provincia di Cuneo, con una superficie territoriale di 487 km<sup>2</sup> e una popolazione di 20.583 abitanti al 1981; GAL Borba, costituito da 25 comuni in provincia di Asti, con una superficie di 476 km<sup>2</sup> e una popolazione di 15.713 abitanti.

Patto e uno o più soggetti rientranti in ciascuna delle seguenti categorie (rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate e altri soggetti privati).

L'esperienza piemontese dei Patti inizia intorno alla metà degli anni Novanta e i poli principali sono i territori inclusi nell'Obiettivo 5.b dei fondi strutturali: ovvero, il Piemonte del Sud (Alta Langa, Valli Gesso, Vermegnana e Pesio), l'Alessandrino e l'Astigiano del Nord. Queste prime esperienze sono gestite dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), che certificava e supportava le pratiche di concertazione (Patti di prima generazione). La seconda stagione dei Patti piemontesi si apre con la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del 21 marzo 1997. Tale provvedimento riordina la materia e passa le competenze in materia di Patti territoriali dal CNEL al Ministero del bilancio e della programmazione economica (MTBPE). Al giugno del 2000 i Patti territoriali per i quali è stato stanziato un finanziamento economico sono quattro. Sempre in questo biennio nascono altri tre Patti, nel Cuneese e nell'Astigiano; e anche in Provincia di Torino maturano tre progetti, il Pinerolese, Torino Sud e Torino Zona Ovest. A questi si aggiungono poi il Patto Val di Susa e quello nel Vercellese.

Tra gli anni 1999-2000 è iniziato un nuovo spostamento di competenze istituzionali, dal centro alle Regioni, in seguito al decentramento della programmazione negoziata su scala regionale e al recepimento della legge Bassanini di riforma della Pubblica Amministrazione (C.S.A.R., 2000). Ai primi anni 2000, i Patti vengono trasferiti dal CIPE alla competenza delle regioni. La Regione Piemonte, anziché assumere direttamente le funzioni di gestione dei Patti, subentrando al Ministero delle Attività Produttive (poi Ministero dello Sviluppo Economico), ha optato affinché quest'ultimo continuasse a esercitare le medesime, attraverso la stipula di un'apposita Convenzione, che la Regione ha stipulato il 27 aprile 2005, per la gestione in "service", a favore dello stesso Ministero, per la continuità delle funzioni di gestione dei Patti regionali. La regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale ha così previsto un forte coinvolgimento da parte delle autorità regionali, assumendo la responsabilità del coordinamento e della programmazione dei Patti territoriali di propria competenza; in particolare, la delibera 26 prevede che le richieste di rimodulazione delle risorse resesi disponibili per ciascun Patto a seguito di rinunce, revoche ed economie siano soggette al parere vincolante della Regione.

#### 2.1.4. PIA

Nel periodo di programmazione 2000-2006, nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali, la politica regionale europea ha puntato fortemente sull'approccio integrato alla progettazione. I Progetti integrati sono stati recepiti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 e dai DOCUP delle aree ammesse all'Obiettivo 2 (Regioni del Centro-Nord), anche se lo strumento nelle diverse realtà ha presentato peculiarità distintive, a partire dalla denominazione. In Piemonte, i Progetti Integrati di sviluppo socioeconomico d'Area (PIA), introdotti con la Misura 3.1, hanno riunito una serie di azioni finalizzate a valorizzare e sviluppare le specificità locali di interi territori. Le novità maggiori introdotte dai PIA sono almeno due. Innanzitutto, viene meno il modello gerarchico che poneva al vertice la Regione e si assiste a un coinvolgimento istituzionale più ampio, non rigidamente definito, che rafforza la *governance* multilivello. In secondo luogo, a differenza dei precedenti strumenti integrati, i PIA non indicano un unico comparto economico: l'obiettivo che si pongono è promuovere l'intersettorialità e, con essa, una più forte integrazione progettuale.

Per quanto attiene ai progetti finanziabili, la linea sostiene progetti che valorizzano le potenzialità di specifiche aree territoriali, quali, per esempio, il recupero di siti, la realizzazione di centri di formazione professionale, di sale polivalenti, di strutture fieristico espositive, centro servizi comuni, interventi pubblici per animare lo sviluppo turistico, interventi per la valorizzazione pubblica del patrimonio storico-culturale-naturalistico, interventi di urbanizzazione primaria e secondaria. Questi progetti prevedono il coinvolgimento di numerosi operatori, la convergenza di risorse pubbliche e, in misura minore, private per il rilancio delle aree individuate. I destinatari dell'intervento risultano essere Enti locali, piccole e medie imprese appartenenti al settore dell'industria, costruzioni, artigianato, commercio, turismo e servizi. Nella fase di definizione del progetto sono ammissibili le spese di progettazione, gli studi e le consulenze specialistiche, mentre nella fase di realizzazione si aggiungono le spese per le attrezzature dei centri servizi, i servizi per le imprese e i cittadini, le infrastrutture funzionali all'economia del progetto, la ristrutturazione dei beni culturali e il recupero-rinaturalizzazione dei beni ambientali. Il contributo a fondo perduto è concesso nella misura massima dell'80%.

La linea 3.1a ha finanziato 19 PIA e coinvolto 7 Province (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Torino, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli). Il PIA Pays-Sage è interprovinciale e coinvolge 2 Province: Torino e Biella.

### 2.1.5. PISL

I Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) sono uno strumento previsto in attuazione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) sullo sviluppo locale del 28 ottobre 2004 (CIPE 17/2003), all'interno dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) tra il Governo e la Regione Piemonte. Tra gli obiettivi dello strumento vi è la predisposizione di un "parco progetti", di cui sia già stata verificata la fattibilità economica e la sostenibilità ambientale e sociale, e quindi finanziabili in un secondo momento, attraverso diverse fonti (Bigli, 2006; Prizzon *et al.*, 2006; Rebaudengo, 2007).

Il termine "Programma" sta a indicare che esso contiene una pluralità di progetti da attuare nel medio-lungo periodo. Il primo carattere che lo contraddistingue è il suo essere "integrato": si configura come "una sintesi" di interventi intersettoriali che coinvolgono una molteplicità di attori (pubblici e privati), e non come una semplice "sommatoria" di misure, scollegate tra di loro, relative a comparti distinti. Inoltre, si presenta come orientativo, non vincolante e strategico. Il Programma, infatti, richiede ai soggetti di elaborare una "vision" di sviluppo per il proprio territorio che permetta di costruire una strategia, articolata in una serie di azioni di natura pubblica, privata o pubblico-privata, localizzate in ambiti territoriali comunali o sovra-comunali e tra di loro integrati. Tra gli obiettivi dello strumento vi è la predisposizione di un "parco progetti", finanziabili in un secondo momento attraverso diverse fonti.

In totale, le risorse pubbliche messe a disposizione ammontano a circa 4 milioni di euro, di cui circa il 50% a valere sui fondi regionali e il restante 50% a valere su risorse CIPE attribuite alla Regione Piemonte e riservate alle aree sottoutilizzate. Il bando prevede che possano presentare richiesta di finanziamento le Comunità montane e collinari, gli Enti parco, tutti i Comuni, singoli e associati, che raggiungano una popolazione superiore a 5.000 abitanti, salvo deroghe motivate da particolari condizioni socio-territoriali e ambientali valutate con le Province. Inoltre, stabilisce che ogni Ente locale aderisca con una sola richiesta di contributo, a eccezione della città di Torino che può presentarne un massimo di tre. La finalità della soglia minima di 5.000 abitanti è quella di evitare la polverizzazione degli investimenti regionali. Come già i Progetti Integrati d'Area (PIA), anche i PISL richiedono la cooperazione e partecipazione dei differenti livelli di governo (partnership istituzionale), con l'obiettivo ultimo di rafforzare la *multilevel governance*. Per quanto attiene al modello di progettazione, i PISL realizzano

l'approccio integrato, già sperimentato dalla Regione nell'ambito della programmazione integrata e negoziata.

La prima istruttoria si conclude con l'accettazione di 63 Dossier di Candidatura sui 124 pervenuti. Queste 63 proposte di Programma hanno ottenuto il cofinanziamento per la predisposizione dei Programmi e degli Studi di Fattibilità delle Opere Pubbliche. Alla data di consegna degli elaborati per la seconda fase (Programmi Integrati e Studi di Fattibilità-Sdf) sono pervenuti in Regione 64 Dossier, uno in più (autofinanziato dal Comune di Torino) rispetto a quelli selezionati. Solo 40 Programmi sui 64 ammessi hanno superato, infine, la soglia fissata per la seconda fase.

#### 2.1.6. PTI

I PTI prendono avvio in dicembre 2006 da un Atto integrativo al precedente Accordo di Programma Quadro sullo sviluppo locale, firmato per gli anni 2005-2006 dalla Regione Piemonte e dall'Intesa Istituzionale di Programma. Il bando "Programmi Territoriali Integrati" si compone di due fasi distinte: la prima, denominata "Programma strategico", definisce le modalità di presentazione dei Dossier di candidatura, sulla base dei quali viene stilata una prima graduatoria dei Programmi ammessi al finanziamento; la seconda determina le modalità di selezione e finanziamento dei "Programmi operativi". Le risorse pubbliche messe a disposizione ammontano a circa 1,75 milioni di euro a valere sui fondi regionali e circa 2,35 milioni a valere su risorse statali assegnate dal CIPE.

Le proposte selezionate con la prima fase del bando, ricevono un contributo per la redazione del Programma Operativo (seconda fase), pari allo 0,75% del costo di realizzazione degli investimenti pubblici programmati. Di tale costo, la Regione finanzia l'80% fino a un massimo di 200.000 euro. La rimanente quota resta a carico dell'Ente proponente, che si trova in questo modo a cofinanziare il Programma Integrato e gli SdF, richiesti nella seconda fase di selezione. Così come previsto dal bando per i Programmi Integrati di Sviluppo locale (PISL), l'elaborazione della strategia e l'individuazione degli interventi presuppone un'operazione di concertazione tra gli attori locali, pubblici e privati. Il bando prevede che possano presentare richiesta di finanziamento i Comuni (singoli o raggruppati), le Comunità montane e le Comunità Collinari. Inoltre, stabilisce che i Comuni appartenenti alle Comunità montane e collinari non possano presentare proposte senza la partecipazione della Comunità montana o collinare di appartenenza e che gli Enti parco non possano partecipare da soli. Come per i PISL, ogni ente non può



aderire al bando con più di una richiesta di contributo, a eccezione della città di Torino (per cui è previsto un massimo di due richieste). A differenza dei PISL, però, varia il numero minimo della popolazione di riferimento per i Comuni, che passa da 5.000 a 15.000 abitanti. Alle Province viene assegnato il compito di condurre un'azione di promozione e di supporto nei confronti degli Enti locali, di concertazione tra tutti i soggetti interessati allo sviluppo dell'area, e di definizione, insieme a questi stessi attori, degli obiettivi della strategia di sviluppo territoriale. Rispetto ai PISL, quindi, viene eliminata la doppia fase di valutazione: le Province non sono tenute a operare una selezione dei Programmi presentati e possono concorrere al finanziamento.

Anche i PTI, come i precedenti strumenti integrati PIA e PISL, prevedono la cooperazione e partecipazione dei differenti livelli di governo, nell'intento di rafforzare la *multilevel governance* così come delineato nel Documento di Programmazione Strategico operativo. Per quanto attiene al modello di progettazione, i PTI realizzano un approccio integrato anch'esso definito nel Documento di Programmazione Strategico operativo.

Come per i PISL, il bando regionale prevede due distinte fasi, ognuna delle quali si conclude con una graduatoria delle proposte: nella prima, vengono selezionati i Dossier di Candidatura (DC); nella seconda, i Programmi che successivamente verranno finanziati. La prima selezione, operata da una Commissione di valutazione composta da 14 Commissari (di cui 8 Dirigenti regionali), ha ammesso a finanziamento tutti i 30 DC presentati, dal momento che tutte le proposte hanno riportato un punteggio superiore ai 50 punti (valore minimo stabilito). Le 30 proposte progettuali, quindi, hanno ottenuto il cofinanziamento per la predisposizione dei Programmi e degli SdF delle opere pubbliche.

### **3. Integrazione, processo decisionale e governance multilivello: un'analisi comparata**

La tabella 1 elenca le caratteristiche generali delle politiche prima illustrate: a riguardo si evidenzia una cesura importante circa il quadro programmatico e le relative risorse finanziarie che si realizza con la regionalizzazione delle politiche (dai PISL in avanti). Se PIST, LEADER e PIA sono finanziati attraverso fondi europei, i PISL e i PTI insistono su fondi regionali e risorse aggiuntive CIPE (quantomeno per ciò che concerne il sostegno alla formulazione dei progetti). Per quanto riguarda i contenuti, PIST, LEADER, Patti territoriali e PIA hanno un



obiettivo piuttosto definito, ovvero l'infrastrutturazione del territorio, la riqualificazione locale e il finanziamento o agevolazione di investimenti privati, finalizzati allo sviluppo socioeconomico di aree specifiche del territorio. Questi obiettivi sono stabiliti dalla relazione che le risorse finanziarie intrattengono sia con i DOCUP e le misure di riferimento, sia con gli scopi della politica nazionale (Patti) o Europea (LEADER). Con i PISL e i PTI, invece, viene richiesta una generale coerenza con gli orientamenti definiti nei documenti programmatici europei e di governo del territorio regionale. Di conseguenza i contenuti di queste ultime due politiche sono più estesi ed eterogenei.

Tab. 1. Descrizione caratteristiche generali

	Annualità	Contenuto	Risorse finanziarie	Contesto normativo di riferimento
<b>PIST</b>	1997-1999	Infrastrutturazione, promozione e aiuti agli investimenti turistici	Fesr	Docup 1994-1999
<b>LEADER II e LEADER PLUS</b>	1994-1999 2001-2006	Promozione sviluppo rurale e turismo, valorizzazione risorse e prodotti locali	Feaog, Fesr, Fes	Piano Leader Regionale 1994-1999 e 2001-2006
<b>PATTI</b>	1995-2005	Concertazione locale per lo sviluppo locale, articolata in una serie di progetti d'impresa e infrastrutturali pubblici che si integrano reciprocamente a questo fine	Ministero Tesoro, Bilancio e Programmazione economica	Delibera CIPE 12 luglio 1996; Delibera CIPE del 21 marzo 1997
<b>PIA</b>	2000-2005	Infrastrutturazione, riqualificazione locale, animazione turistica finalizzata allo sviluppo socio-economico di aree specifiche del territorio	Fesr	Docup 2000-2006
<b>PISL</b>	2005-2006	Predisposizione di un "parco progetti", di cui sia stata verificata la fattibilità economica, la sostenibilità ambientale e sociale	Risorse regionali; Fondi CIPE	Intesa istituzionale di programma, 22 marzo 2000; Regionalizzazione delle politiche di sviluppo, delibera CIPE 4 aprile 2001; APQ, D.G.R. n. 52 - 13705, 18 ottobre 2004
<b>PTI</b>	2006-2008	Promuovere sviluppo economico, ambientale, culturale e sociale, con programmi strategici	Risorse regionali; Fondi CIPE	IIP (22 marzo 2000); Atto Integrativo APQ, D.G.R. n. 92 - 1644, 28 novembre 2005

L'analisi dei diversi programmi è stata sviluppata lungo tre dimensioni: (i) i tipi di integrazione promossi; (ii) le caratteristiche processuali; (iii) la *governance* multilivello e il partenariato. Rispetto al primo punto, l'analisi ha permesso di comparare le diverse esperienze in relazione alle molteplici definizioni del termine "integrazione"<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Per una dettagliata analisi dei diversi significati dell'idea di integrazione, si rinvia a Pasqui, 2005, pp. 143-147.

- *territoriale*: quando gli interventi sono all’insegna di un’idea forte di “area vasta” non corrispondente a confini amministrativi;
- *orizzontale*: quando i finanziamenti sono rivolti a segmenti diversi di uno stesso settore<sup>7</sup>;
- *pubblico-privato*: quando i finanziamenti sono rivolti sia a progetti pubblici che privati;
- *multisetoriale*: in relazione al carattere mono o pluri-settoriale degli interventi;
- *finanziaria*: in base alla possibilità del progetto di attingere a fondi diversi.

Come mostra la tabella 2, l’unico tipo di integrazione sempre presente è quello territoriale, che presuppone un qualche tipo di aggregazione di “area vasta”, svincolata da confini amministrativi. Questa caratteristica è quindi la costante che ha accompagnato più di dieci anni di politiche pubbliche per lo sviluppo locale: si tratta di un periodo di tempo rilevante, che ha costituito un’importante finestra di opportunità per la nascita e il consolidamento di *strutture di implementazione di area vasta*. Del resto, come si argomenterà, l’area vasta non è, da sola, sufficiente per qualificare una politica per lo sviluppo. Da una parte, infatti, l’aggregazione di area vasta cambia in modo sensibile in relazione al disegno di *governance* multilivello adottato. In altre parole, l’area vasta si deve sempre accompagnare a uno o più attori forti che “trainano” il territorio e guidano la coalizione. E ciò cambia in funzione delle responsabilità attribuite dal disegno di *governance* multilivello. Inoltre, l’area vasta è un semplice “contenitore” il cui significato cambia in modo sensibile in relazione alle altre dimensioni dell’integrazione riportate nella tabella 2.

L’integrazione orizzontale si presenta in quasi tutte le politiche analizzate, fatta eccezione per i Patti territoriali, il cui modello di finanziamento – ricalcato sulla legge 488/92 – era molto selettivo nella scelta dei progetti finanziabili e non ammetteva, per esempio, il finanziamento di progetti formativi, di marketing e di ricerca. L’importanza dell’integrazione orizzontale è strettamente legata alla centralità delle azioni “di sistema”, materiali e immateriali, che possono contribuire a migliorare la sinergia degli interventi e delle azioni previste, anche in presenza di politiche a vocazione specifica e non multisetoriali. A riguardo, la descrizione dei LEADER II e Plus consegna un interessante modello

<sup>7</sup> Per esempio, il sostegno allo sviluppo rurale può finanziare il capitale fisso delle imprese, la formazione dei lavoratori, il marketing, la ricerca e lo sviluppo, le infrastrutture immateriali.

Tab. 2. Tipi di integrazione

	Territoriale (idea forza di area vasta)	Orizzontale (segmenti diversi stesso settore)	Pubblico-privato (finanziamento)	Settoriale (a vocazione specificata o multisettoriale)	Finanziaria (finanziati da più fondi di origine pubblica)
<b>PIST</b>	Area vasta	Si	Pubblico-privato	Specificata (turismo)	No
<b>LEADER I</b>	Area vasta	Si	Pubblico-privato	Specificata (sviluppo rurale)	Si
<b>PATTI</b>	Area vasta	No	Pubblico-privato	Specificata (manifattura o agricoltura)	No
<b>PIA</b>	Area vasta	Si	Pubblico	Multisettoriale	No
<b>PISL</b>	Area vasta	Si	Pubblico-privato	Multisettoriale	Si
<b>PTI</b>	Area vasta	Si	Pubblico-privato	Multisettoriale	Si

di integrazione orizzontale, nonché territoriale, che fa da cornice a un programma a vocazione specifica (sviluppo rurale).

Per ciò che riguarda l'integrazione pubblico-privato, qui intesa in senso stretto come possibilità di finanziare direttamente progetti privati, si nota il venir meno degli investimenti privati solo nei PIA. Va però detto che, in alcuni casi, queste politiche prevedevano l'agevolazione indiretta di investimenti privati, anche se non il loro finanziamento. L'integrazione settoriale vede, invece, un cambiamento progressivo dalle politiche più "vecchie", prevalentemente a vocazione specifica, a quelle più recenti, che insistono sul carattere multisettoriale degli investimenti. Il cambiamento che ha interessato l'integrazione finanziaria è invece strettamente legato alla regionalizzazione delle politiche per lo sviluppo e al venir meno del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per le aree Obiettivo 2: nei PISL e nei PTI, infatti, i progetti possono essere finanziati attingendo a fondi regionali, nazionali e comunitari.

### 3.1. *Il processo di policy*

I programmi analizzati presentano, poi, sostanziali differenze riguardo alle caratteristiche di processo. Innanzitutto, come mostra la tabella 3, le modalità di individuazione dell'area vasta vedono la costante presenza di meccanismi *bottom-up* più o meno "puri". Nel caso di LEADER, Patti territoriali e PIA, i territori si aggregano dal basso senza particolari vincoli<sup>8</sup>. Nel caso dei PIST, la Regione individua dall'alto le macro-aree "bersaglio" al cui interno i territori scelgono come aggregarsi; nel caso

<sup>8</sup> La richiesta di rispettare "l'area omogenea" nel caso dei PIA non configura un vero e proprio vincolo.

Tab. 3. Caratteristiche di processo

	Individuazione area	Selezione	Implementazione	Studio di fattibilità	Gestione	Valutazione
<b>PIST</b>	Mista (aree "bersaglio" individuate <i>top-down</i> , aggregazioni <i>bottom-up</i> )	Due fasi: 1. fase preliminare con intento di indirizzo (Manifestazione di interessi, MI) 2. dossier di candidatura, studio di fattibilità, progetto definitivo (PD)	Manifestazioni di Interesse presentate: 27 Manifestazioni di Interesse selezionate: 18 Progetti definitivi: 13	Si	No	IRES, 2001: Analisi di implementazione e giudizio degli attori sulla performance
<b>LEADER plus</b>	Aggregazione <i>bottom-up</i>	Selezione regionale tramite bando pubblico e criteri di rilevanza	10 GAL ammessi	No	Si	Valutazione ex-ante, in itinere ed ex post effettuata da valutatore indipendente
<b>PATTI</b>	Aggregazione <i>bottom-up</i>	Due fasi: 1. Tavolo di concertazione locale per contenuti e coerenza; 2. Istruttoria bancaria per aspetti formali	18 Patti: 12 generalisti, 6 agricoli	No	No	Ricerche e analisi, in particolare valutazione di processo.
<b>PIA</b>	Aggregazione <i>bottom-up</i> (definizione area omogenea)	Due fasi: 1. fase: Provincia seleziona i "contenuti"; 2. fase: Regione effettua valutazione "formale" (spese ammissibili, cantierabilità)	Finanziati 19 PIA	No	No	Ecoter, 2005; Analisi di coerenza della misura 3.1. con Docup; ProVa, 2005; Analisi critica dell'implementazione - giudizio degli attori sulla performance
<b>PISL</b>	Aggregazione <i>bottom-up</i> con vincolo demografico (5.000 ab.)	Due fasi: 1. dossier candidatura 2. Programma Integrato e SdF	124 Dossier di candidatura presentati; 64 hanno ricevuto finanziamento per II fase	Si	Prevista, ma realizzazione carente	No
<b>PTI</b>	Aggregazione <i>bottom-up</i> con vincolo demografico (15.000 ab.)	Due fasi: 1. dossier candidatura 2. Programma Integrato e SdF	30 Dossier di candidatura presentati; tutti hanno ricevuto finanziamento per II fase	Si	Prevista (in corso d'opera)	No

dei PISL e dei PTI, le aggregazioni devono invece rispettare un vincolo demografico minimo.

La fase di selezione (seconda colonna della tabella 3) è piuttosto complessa e a più livelli: quasi sempre l'articolazione del processo di selezione prevede una fase di valutazione dei contenuti distinta da una di valutazione degli aspetti formali. Inoltre, dall'analisi effettuata

è emersa una *pluralità* di criteri di selezione adottati dalle politiche, anche quando si trattava di politiche molto ravvicinate nel tempo. Per esempio, PISL e PTI si basano su distinti metodi e criteri di selezione diversi: i primi utilizzano scale di valutazione quantitative, mentre i secondi si fondano piuttosto su variabili qualitative. Inoltre, tra le due politiche cambia sensibilmente la rilevanza attribuita ad alcuni aspetti, tra cui l'analisi SWOT e lo Studio di fattibilità (SdF). Differenze significative si rilevano anche riguardo agli esiti dei processi di selezione: infatti, solo i PIST e i PISL hanno effettuato un'effettiva scrematura dei progetti, mentre negli altri casi la selezione non ha prodotto vere e proprie esclusioni. Si riscontra, poi, una diversa attenzione per la presenza del SdF e per il disegno della fase di gestione, elementi già rilevati come carenti nelle politiche per lo sviluppo locale (Barbera, 2005; Pichierri, 2001).

### 3.2. *La governance multilivello*

La tabella 4 compara le soluzioni di *multilevel governance* adottate e le forme partenariali utilizzate. La cronologia delle politiche mostra la transizione da un modello tendenzialmente gerarchico o a “regia regionale” a un modello *multilivello*, in cui Province e amministrazioni locali svolgono un ruolo più importante. Al riguardo, nei PIA le Province svolgono funzioni di coordinamento e rapporto con i territori, per cui viene meno il modello gerarchico che poneva al vertice la Regione e si assiste a un coinvolgimento istituzionale più ampio, che rafforza la governance multilivello. Nei PISL e nei PTI la *governance* multilivello viene però ridefinita: alla Province viene assegnato un ruolo più defilato e vengono attivati direttamente i territori.

## 4. La sedimentazione istituzionale

La rappresentazione cartografica delle aggregazioni territoriali (cfr. figura 1) permette di confrontare i diversi territori attivati in tre politiche cruciali: i Patti, i PIA e i PTI<sup>9</sup>. Come illustrano le mappe

<sup>9</sup> Sono state scelte queste tre politiche perché si tratta delle esperienze progettuali che hanno avuto maggior diffusione (PISL e LEADER sono più modesti, inoltre i PTI traggono alimento dai Pisl); 2) si collocano in diversi periodi dell'esperienza da noi esaminata, per grosso modo i Patti sono all'inizio, i PIA verso la metà e i PTI sono gli ultimi, e ciò consente di verificare meglio la solidità delle eventuali aggregazioni intercomunali senza disperdersi in troppe elaborazioni

Tab. 4. Governance multilivello e partenariato

	Modello di governance	Regionale	Provinciale	Comunale o Enti locali di secondo livello	Partenariato
<b>PIST</b>	Modello gerarchico	Regione individua aree bersaglio, "invita" enti locali	No	Individuano capofila che coordina gli attori, sottoscrivono "patto" e elaborano una strategia di sviluppo	Inter-istituzionale orizzontale; Pubblico-privato; Partecipazione diffusa.
<b>LEADER</b>	Modello gerarchico	Regione elabora piano Leader regionale, gestisce selezione ed erogazione fondi	No	Partecipano ai GAL	Inter-istituzionale orizzontale; Pubblico-privato; Partecipazione diffusa
<b>PATTI</b>	Governance multilivello: vengono attivate province	Ruolo di ratifica, fino alla regionalizzazione	Variabile da provincia a provincia	Ruolo di "primo tra pari", spesso capofila	Inter-istituzionale verticale; Inter-istituzionale orizzontale; Pubblico-privato
<b>PIA</b>	Governance multilivello: vengono attivate province	Regione definisce indirizzi e criteri	Provincia coordina enti locali e tavoli di concertazione; Seleziona "contenuti" progetti	Insieme a provincia, individuano capofila (sottoscrizione "convenzione") e definiscono idea-forza	Inter-istituzionale verticale; Inter-istituzionale orizzontale; Pubblico-privato
<b>PISL</b>	Governance multilivello: vengono attivati territori e province	Regione: promuove l'iniziativa, indirizzo e valuta i programmi	Provincia: accompagnamento, assistenza tecnica e selezione dei programmi	Individuano capofila che coordina gli attori ed elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)	Inter-istituzionale verticale; Inter-istituzionale orizzontale; Pubblico-privato
<b>PTI</b>	Governance multilivello: vengono attivati territori e province	Regione: promuove l'iniziativa, indirizzo e valuta i programmi	Provincia; coordina un partenariato inter-istituzionale e può concorrere al finanziamento	Individuano capofila che coordina gli attori ed elaborano una strategia di sviluppo (convenzione)	Inter-istituzionale verticale; Inter-istituzionale orizzontale

della fig. 1, sussiste una buona sovrapposizione tra le aree dei Patti e quelli dei PIA; spesso, infatti, i PIA si sono basati sui tavoli di concertazione locale dei Patti e questo ha contribuito a mantenere la *continuità territoriale*. Nel caso della Provincia di Torino è stato importante il ruolo svolto dall'Ente provinciale nelle due politiche. Interessante è il caso della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola, che mantiene esattamente gli stessi confini anche nei PTI. Anche nel Cu-neese i confini rimangono abbastanza stabili, in funzione della regia attuata dalle Comunità montane. Altri territori si aggregano invece

cartografiche; 3) sono esperienze per le quali si dispone di dati e informazioni abbastanza robuste (tutte e tre le esperienze sono state ampiamente studiate).





come su 125 programmi considerati<sup>10</sup>, il 50,4% dei soggetti capofila siano stati Comuni, seguiti dalle Comunità montane (21,6%). Troviamo poi Province (12%) e GAL (8,8%), seguiti da agenzie/consorzi, Enti parco e Unioni di comuni. La *governance multilivello*, dunque, è stata complessivamente capace di attivare una progettualità diffusa sul territorio, scendendo *sotto il livello provinciale*.

Tab. 5. Soggetti capofila

	<b>FREQUENZA</b>	<b>PERCENTUALE</b>
<b>VALIDI COMUNE</b>	63	50,4
<b>COMUNITÀ MONTANA/COLLINARE</b>	27	21,6
<b>PROVINCIA</b>	15	12,0
<b>GAL</b>	11	8,8
<b>AGENZIA/CONSORZIO</b>	3	2,4
<b>PARCO</b>	5	4,0
<b>UNIONE DI COMUNI</b>	1	,8
<b>Totale</b>	125	100,0

Le informazioni fornite dalla tabella possono essere lette sullo sfondo della seguente figura 2, che aggrega i Comuni che sono sempre stati insieme nelle tre politiche analizzate (per un'analisi simile, che però analizza non tanto le politiche, quanto la gestione aggregata dei servizi locali cfr. anche Poggi *et al.*, 2010). Queste aggregazioni intercomunali stabili sono sovrapposte ai confini provinciali (mappa a sinistra) e alle nuove comunità montane (mappa a destra).

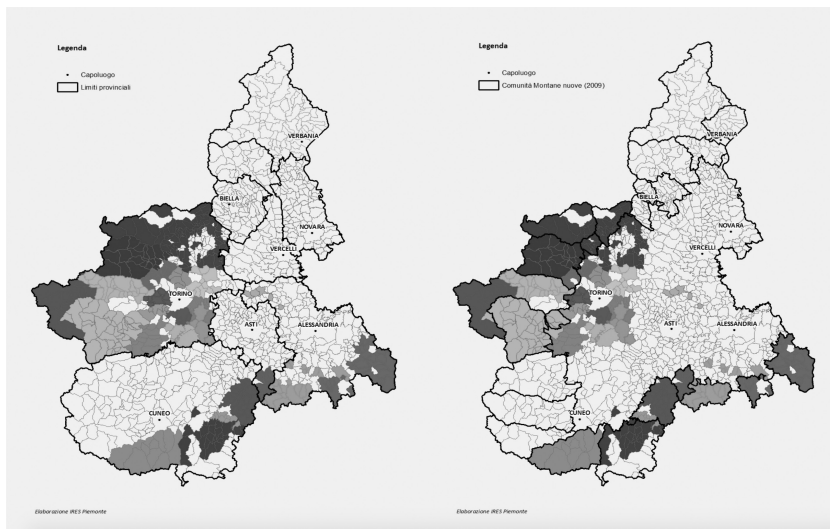
La mappa a sinistra permette di evidenziare alcune aree di permanenza delle aggregazioni tra Comuni. Innanzitutto, la Provincia del VCO nel Nord del Piemonte (un'area stabile, con uno stesso capofila e dove i confini della *governance* corrispondono a quelli del *government*). Questa è *l'unica* area dove i confini amministrativi della Provincia hanno costituito il contenitore stabile di un'aggregazione intercomunale duratura<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> I patti agricoli sono stati inclusi solo quando non era già presente il corrispettivo Patto generalista.

<sup>11</sup> Sono state effettuate alcune interviste agli attori locali del VCO, dalle quali emerge che



Fig. 2. Aggregazioni intercomunali: confini provinciali e nuove Comunità montane



Fonte: elaborazioni IRES Piemonte

Vi sono poi due zone nelle aree montane delle Province di Cuneo e Torino, i cui confini corrispondono sostanzialmente a quelli delle nuove Comunità montane (mappa a destra). A eccezione di queste zone, le altre aree mostrano in gran parte Comuni che “stanno insieme” con logiche a geometria variabile, non corrispondenti cioè a confini stabili tra le diverse politiche analizzate. Deve anche essere sottolineato che la vasta “zona bianca” include anche quelle aree del Piemonte non eleggibili in una o più delle tre politiche considerate<sup>12</sup>.

Significativa, al riguardo, è la zona corrispondente all’area metropolitana di Torino, con le sue tre cinture (fig. 3). Questa è l’area dove le aggregazioni intercomunali sono meno legate a strutture amministrative o sovracomunali. Fanno eccezione solo la Zona Ovest e la Zona Sud-

la scelta di mantenere i confini amministrativi della Provincia per tutte le politiche è nata dalla volontà di tenere unito un territorio di dimensioni ridotte, che altrimenti si sarebbe trovato a competere con *players* più grandi, risultando svantaggiato. Del resto, le ridotte dimensioni non significano omogeneità interna, dal momento che le aree del Verbania, del Cusio e dell’Ossola mostrano vocazioni e vincoli/opportunità piuttosto dissimili.

<sup>12</sup> <http://www.regione.piemonte.it/industria/docup/poop/regpiemo.htm>

Ovest, che corrispondono ai confini di due agenzie di sviluppo. L'area metropolitana pare quindi più soggetta a forze centrifughe ed è quella in cui le coalizioni faticano, più che nelle altre aree, a stabilizzarsi.

Il dato più eloquente, specie alla luce della forte enfasi posta dalla letteratura sulla rilevanza della *governance* nelle politiche per lo sviluppo locale, è la relazione tra aggregazioni intercomunali e confini amministrativi. Come mostrano le mappe precedenti, infatti, la stabilità delle aggregazioni corrisponde spesso alla presenza di confini di *government* (Provincia del VCO e Comunità montane Cuneo e Valli torinesi). Se, come mostrato nella tabella 2, l'area vasta è una costante di tutti i programmi, l'analisi diacronica mostra però che la *governance* di area vasta si realizza piuttosto in relazione alla presenza di confini amministrativi e/o al ruolo di "traino" svolto da un Ente locale. Dove questi confini mancano, come nell'area metropolitana di Torino, le aggregazioni sono più instabili, con poche eccezioni legate alla presenza di agenzie di sviluppo<sup>13</sup>. L'istituzione della Città metropolitana potrebbe ovviare, in parte, a questa tendenza. Va anche sottolineato che la relazione tra *governance* e *government* non è unidirezionale: la mappa a destra della fig. 2, infatti, mostra che le strutture amministrative (nuove Comunità montane) nascono da *pregresse* aggregazioni intercomunali. Nel caso piemontese, quindi, le *nuove* comunità montane rappresentano la sedimentazione di *precedenti* esperienze di cooperazione intercomunale.

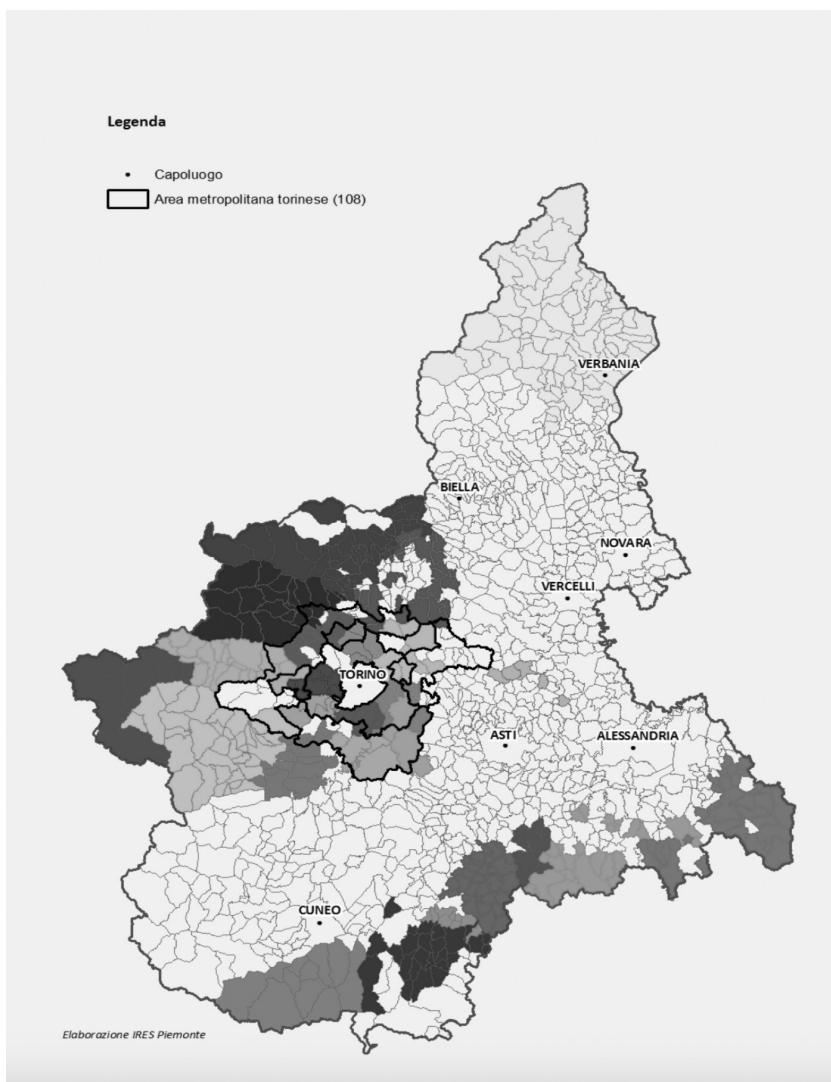
## 5. Conclusioni

Le politiche per lo sviluppo locale hanno rappresentato una stagione importante di *policy*, che ha suscitato sia entusiasmi sia critiche. Questo saggio ha affrontato la questione da una prospettiva inedita, osservando le diverse esperienze in chiave diacronica e comparata. Il percorso svolto permette di articolare alcune considerazioni in merito alle domande di ricerca presentate nella parte introduttiva.

La prima domanda si chiedeva se le politiche in parola abbiano permesso l'emersione di stabili aggregazioni intercomunali. Ci siamo poi chiesti in quale misura le aggregazioni e la capacità di apprendimento locale fosse influenzata dalle regole disegnate a livello regionale. Come mostrano le rappresentazioni cartografiche, la risposta alla prima

<sup>13</sup> Va poi sottolineato che entrambe le agenzie di sviluppo della Zona Ovest e Sud-Ovest sono guidate e partecipate dagli attori pubblici locali e non configurano dunque una vera e propria *governance* pubblico-privato.

Fig. 3. Aggregazioni intercomunali e Area Metropolitana di Torino



Fonte: elaborazioni IRES Piemonte

domanda è affermativa, con alcune qualificazioni che rimandano alla seconda questione. Le *aggregazioni intercomunali*, infatti, sono state fortemente influenzate dal cambiamento delle *regole istituzionali*, che hanno assegnato ruoli e peso diverso agli Enti locali nei differenti strumenti. Inoltre, va sottolineato come l'area metropolitana sia stata meno stabile e capace di esprimere coalizioni ampie e durature rispetto alle aree di montagna, guidate, allora, dalle Comunità montane. Alle aggregazioni intercomunali, poi, non hanno seguito in misura significativa strutture di implementazione. Queste sono nate *ad hoc* sui singoli programmi, ma hanno faticato a istituzionalizzarsi in modo duraturo.

L'analisi effettuata ha permesso, infine, di distinguere due aspetti sottesi ai programmi per lo sviluppo locale. Con essi si intendeva promuovere lo sviluppo locale (qualunque definizione se ne dia) o promuovere processi di concertazione locale? La risposta ovvia potrebbe essere "entrambe le cose", ma l'esperienza piemontese sembra mostrare un percorso che è partito dall'intenzione di promuovere lo sviluppo locale, per poi sfociare nella concertazione locale. Sarebbe stato opportuno distinguere i due aspetti, in quanto: (i) la concertazione locale diffusa non è specifica delle politiche per lo sviluppo ma rappresenta una modalità più ampia che investe la trasformazione generale dell'azione pubblica (accordi invece di gerarchia, integrazione anziché settorialità, ecc.); (ii) le politiche per lo sviluppo, per contrasto, potrebbero essere politiche "straordinarie", non estese a tutti i territori ma solo a quelli che si trovano in particolari condizioni, sia negative (di crisi o di distanza dai servizi come nella Strategia Nazionale per le Aree Interne - SNAI) sia positive (approfittare di specifiche opportunità). Questi due modelli (concertazione locale e politiche per lo sviluppo dei territori) hanno conseguenze molto diverse in relazione al tipo di selezione e distribuzione delle risorse e la loro implicita sovrapposizione, spesso per ragioni politico-elettorali, non ha giovato alla "buona reputazione" delle politiche per lo sviluppo locale.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, "Stato e Mercato", vol. 63, n. 3, pp. 413-450, DOI 10.1425/472.
- (2005), *Il PIT delle minoranze linguistiche del Molise*, "Sviluppo Locale", vol. XI, n. 26, pp. 91-114.
  - (2008a), *Il Patto territoriale di Cuneo*, in Piselli F. e Ramella F. (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, pp. 171-182.

- (2008b), *Il Patto territoriale del Canavese*, in Piselli F. e Ramella F. (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, pp. 37-46.
- Bigli S. (2006), *Territorialità, strategicità e processo di governance nei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) in Piemonte*, in Atti della XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRE, Pisa.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica Amministrazione italiana*, “Stato e Mercato”, vol. 58, n. 1, pp. 111-142, DOI 10.1425/444.
- Cersosimo D. (2000), *Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale*, in Cersosimo D. e Cammarota O., *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez/Donzelli, pp. 161-179.
- C.S.A.R (2000), *I Patti territoriali in Piemonte*, QuiNordOvest.
- Cavallo Perin M. (2005), *La Programmazione territoriale integrata: tra giochi di ruolo, finalità sociali e obiettivi di sviluppo*, in Archivio Piacentini, reperibile in: [www.archiviopiacentini.it](http://www.archiviopiacentini.it)
- (2006), *I Programmi integrati della Regione Piemonte*, Atti di Convegno, reperibile in: [www.provincia.novara.it](http://www.provincia.novara.it)
- Cremaschi M. (2002), *Le scale della governance territoriale: i progetti integrati*, “Archivio di Studi Urbani e Regionali”, n. 75, pp. 117-132.
- Dematteis G. (2004), *Territorio e territorialità nella progettazione integrata*, in Colaizzo R. (a cura di), *L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Roma, Formez, pp. 293-306.
- Lapo-Corep (2010), *Ricerca sulla governance dei PTI in Regione Piemonte*, Rapporto di ricerca, Torino.
- Lanzalaco L. (2010), *Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche*, “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n. 1, pp. 33-59, DOI 10.1483/31677.
- Olagnero M., Ortona G., Saccomani S. (2004), *Programmi di recupero Urbano*, Rapporto finale di valutazione, Torino, reperibile in: <http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/osservatorio/PRUrbano/dw d/giurid.htm>
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Roma, Carocci.
- Pichierri A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, “Stato e Mercato”, vol. 62, n. 2, pp. 237-266, DOI 10.1425/466.
- Poggi A. et al. (2010), *Scenari per la riforma della cooperazione intercomunale in Piemonte*, Rapporto di ricerca, Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa, Torino.
- Prizzon F., Rebaudengo M., Taccone G., Talarico A. (2006), *La programmazione di opere pubbliche in Piemonte: il caso dei programmi integrati di sviluppo locale (P.I.S.L.)*, “Atti della XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali AISRE”, Pisa.
- Rebaudengo M. (2007), *La valutazione per il finanziamento delle opere pubbliche: il caso dei programmi integrativi di sviluppo locale (P.I.S.L.) della Regione Piemonte*, Tesi di dottorato, indirizzo Estimo e Valutazioni Economiche, Politecnico di Torino, Dottorato di ricerca in Ambiente e Territorio.
- Saccomani S. (2004), *Programmi complessi: una rilettura delle esperienze*, in Regione

- Piemonte, *Valutare i programmi complessi*, Stamperia Artistica di Savigliano, pp. 15-38.
- Sisti M., Strada G. (2006), *Cosa significa valutare programmi territoriali complessi*, Ires Piemonte, Torino.
- Vesan P., Sparano V. (2006), *Il consolidamento dei partenariati per lo sviluppo locale. Il caso dei Patti territoriali della Provincia di Torino*, "Rivista italiana di Scienza Politica", vol. 39, n. 1, pp. 53-86, DOI 10.1426/29262.
- (2010), *I partenariati per lo sviluppo locale*, Roma, Carocci.

## 2. L'ESPERIENZA LEADER: BILANCI E PROSPETTIVE





## L'ESPERIENZA LEADER NEL PANORAMA DEL SISTEMA SOCIALE EUROPEO: UN'INTRODUZIONE

*Angelo Pichierrri*

Riflettere sull'esperienza LEADER sembra particolarmente importante in un momento in cui il modello sociale europeo è sotto attacco. L'attacco è generalizzato: alcune critiche sono distruttive, ma anche quelle più simpatetiche sono molto dure, a testimonianza del fatto che certe caratteristiche di fondo del modello dichiarato sembrano a volte in via di dissoluzione.

L'esperienza LEADER è importante in questo contesto perché, nonostante i suoi limiti, si tratta forse del tentativo più idealtipicamente significativo di far funzionare, sia pure su scala limitata, un aspetto costitutivo del modello sociale europeo: quello che prevede la combinazione e la sinergia tra la dimensione della competitività economica e quella della coesione sociale. Quest'idea di fondo ricorre spesso sulle bandiere e nei documenti europei, ma i relativi esperimenti pratici sono abbastanza rari, e il programma LEADER è uno di questi.

Si tratta di un vero esperimento sociale, in quanto tale suscettibile di una valutazione come quella che questa sezione del volume si propone. La valutazione è soprattutto necessaria in presenza delle affermazioni che presentano il LEADER come un metodo, prima ancora che come un programma. Qualcuno noterà che qui si insiste, nel riferimento al modello europeo, sulle due dimensioni della competitività e della coesione, trascurando quella della sostenibilità ambientale, per noi di ovvia importanza; il fatto è che questa dimensione è entrata più tardi nel discorso pubblico europeo, e ci è entrata in modo per così dire "laterale" o "trasversale".

Il tema della combinazione, o integrazione, tra le due dimensioni, è al centro di un testo molto citato in tema di coesione e sviluppo territoriale in sede internazionale, il Rapporto Barca<sup>1</sup>. Pur se utilissimo, il

<sup>1</sup> Il rapporto indipendente, intitolato *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, è stato redatto nell'Aprile 2009 dall'economista Fabrizio Barca, allora dirigente del Ministero

testo lascia però aperti alcuni problemi. Un suo assunto chiave è che per avere efficaci politiche di efficienza ed efficaci politiche di equità sia meglio tenerle distinte, invece di mescolarle. È meglio cioè, dal punto di vista dell'applicazione, della valutazione e del monitoraggio, avere due distinti set di obiettivi e di misure. Di fronte alla gran confusione che si è fatta in materia di integrazione delle politiche, Barca afferma, in sostanza: “teniamole distinte e poi vediamo come interagiscono”.

Quest'invito, però, può essere raccolto diversamente a differenti livelli territoriali. A livello nazionale la disintegrazione dei due set di politiche appare analiticamente e tecnicamente fattibile. Più difficile sembra invece al livello dei sistemi locali, come quelli oggetto dell'attività di LEADER. Nel caso di LEADER, infatti, l'integrazione tra la dimensione economica e la dimensione sociale è costitutiva. Quando i GAL (Gruppi di Azione Locale) lavorano intorno alla politica di costruzione di un marchio, che mette insieme un certo numero di produttori, distinguere tra l'aspetto puramente economico e quello di inclusione e di costruzione di un'identità collettiva risulta più difficile. Propongo quindi, come possibile chiave di lettura dei contributi che compongono questa sezione del volume, la seguente proposizione: politiche diverse e/o dimensioni diverse della stessa politica si combinano diversamente a livelli territoriali differenti.

Su un piano del tutto diverso, c'è un altro aspetto interessante dell'esperienza LEADER: vista in chiave diacronica, storica, essa si configura come un test importante della capacità di autocorrezione delle istituzioni europee. In una lettura ottimistica, LEADER può essere presentato come un tentativo, parzialmente riuscito, di correzione di quello che in questa sede è stato sempre considerato un gigantesco errore: la modernizzazione di tipo industrialista promossa dall'originaria PAC. In ambito LEADER qualche tentativo di correzione è stato certo fatto: quanto riuscito, si potrà forse valutare a partire dai saggi raccolti in questo volume.

Una messa in guardia si può ricavare da varie esperienze vissute e discusse nelle molteplici edizioni della scuola estiva di sviluppo locale “Sebastiano Brusco”, nella quale sono state presentate per la prima volta, nel 2017, le riflessioni confluite nel presente testo collettaneo,

italiano dell'Economia e delle Finanze e futuro Ministro per la Coesione territoriale, su richiesta del commissario europeo alla politica regionale, Danuta Hubner. Contiene una valutazione sull'efficacia della politica di coesione e una serie di proposte operative, articolate su dieci pilastri, per la predisposizione dell'agenda politica futura.

lungo il solco già attraversato in passato da temi quali la programmazione negoziata, e in particolare i patti territoriali, e successivamente dalla questione dei contratti di rete: il rischio di innamoramento per l'oggetto, tanto sul fronte della ricerca quanto dell'intervento. Come nei rapporti di coppia, se dopo anni di convivenza non si arriva all'insoddisfazione e al divorzio, vuol dire che l'amore ci ha resi in una certa misura ciechi o insensibili verso i difetti del partner. Questa sindrome è particolarmente evidente quando l'oggetto si presenta come un nitido modello, in senso analitico come in senso normativo: è stato il caso ieri dei patti territoriali, ed è il caso oggi dei contratti di rete. C'è qualcosa del genere anche nel modo in cui, nell'apertura di questa introduzione, ho presentato l'esperienza LEADER come un'incarnazione della combinazione competitività/coesione, pur nella convinzione che anche chi è innamorato non sia stato accecato dall'amore.

I capitoli contenuti in questa sezione propongono prospettive stimolanti per l'analisi della tematica, a partire dal contributo di Silvia Sivini, "Effetti del mainstream del LEADER sulle progettualità territoriali" (2020), che fa piazza pulita di qualunque preoccupazione per una presentazione troppo idilliaca dell'esperienza GAL. Si può registrare che nel guastare il rapporto di coppia tra Silvia e il GAL ha avuto un ruolo importante, come spesso capita, un cattivo venuto dall'esterno: la Regione. Il ruolo nefasto della Regione è un tema ricorrente, sia pure con diversa intensità: in Piemonte non siamo ai livelli disastrosi della Calabria, ma certo la Regione è generalmente vista come un intoppo burocratico, invece che un facilitatore. Che non si tratti di un male assolutamente inevitabile sembra dimostrato, peraltro, da esperienze estere di cui abbiamo avuto conoscenza, in cui il raccordo tra diversi livelli territoriali appare meglio gestito. Su un piano più generale, nel capitolo di Silvia Sivini il LEADER è presentato come un caso esemplare di sopravvenuta territorializzazione delle politiche. Qualcosa del genere è accaduto anche nel caso di URBAN: alcuni problemi di disagio sociale sono stati a lungo trattati prescindendo dalla dimensione spaziale, salvo scoprire poi che questi fenomeni si concentravano in un certo ambiente territoriale, quello "urban" appunto. Qualcosa del genere è accaduto anche nel caso dell'*Obiettivo Due*, in cui politiche di gestione delle crisi che avevano come target settori e aziende si trasformano in politiche per le aree a declino industriale. Ed è accaduto nel caso di LEADER, in cui – di nuovo – politiche originariamente rivolte all'azienda e al settore hanno scoperto a un certo punto il contesto territoriale.

Dal capitolo successivo di Domenica Farinella e Benedetto Meloni, dal titolo "L'esperienza LEADER 2007-2013 nella Regione Sardegna:

quali lezioni apprese per la programmazione futura” (2020), si possono trarre soprattutto tre indicazioni.

In primo luogo, la costruzione di indicatori per una ricerca valutativa è un lavoro lungo, faticoso e indispensabile se si vogliono in qualche misura operationalizzare concetti generalissimi come competitività, coesione, ecc.

Secondo punto. In tutti i manuali sull’argomento si afferma che la valutazione delle politiche pubbliche serve per aiutare l’attore destinatario a migliorare i suoi processi decisionali; il che presuppone in quest’ultimo una qualche disponibilità a tenere conto dei risultati della valutazione. Nel corso della mia partecipazione (marginale, ma per me interessante in quanto membro di una sorta di comitato scientifico) ai lavori degli amici che hanno condotto la ricerca, mi è sembrato di rilevare una notevole disponibilità da parte degli stakeholder locali e dei GAL. I destinatari più difficili stanno dunque da qualche altra parte, ed è un tema che si dovrebbe discutere più diffusamente.

Terzo punto: i GAL sono un oggetto complicato. Per l’analisi organizzativa, lo sono da vari punti di vista. Nei termini della teoria dell’agenzia, il GAL potrebbe essere considerato un agente, che agisce nell’interesse del principale. Ma chi sia il principale non è sempre completamente chiaro, anche perché si tratta di un principale multiplo, che include gli stakeholder locali ma anche gli attori regionali, e forse anche altri livelli. Il GAL è un’organizzazione complicata anche per il suo carattere multiscopo; un’organizzazione che non può essere definita in termini relativamente semplici alla luce di un obiettivo, perché gli obiettivi sono diversi.

Il tema centrale del capitolo di Giuseppe Gaudio, “Nuova agricoltura ‘intelligente’ e progettazione territoriale” (2020), è quello del passaggio, difficile e incompiuto, al nuovo paradigma, che supera quello “vecchio”: con qualche paradosso terminologico, visto che la “vecchia” agricoltura era (è) per definizione quella “moderna”. Già nel contributo di Farinella e Meloni emerge come nella batteria degli indicatori abbia un ruolo importante il tipo di beni collettivi prodotti, che è certo fondamentale per valutare un’impresa, e più in generale un’organizzazione. Si sa che l’impresa ha come obiettivo finale il profitto e che per raggiungerlo produce beni destinati al mercato. Ma gli economisti hanno registrato da un pezzo il fatto che la produzione di beni, che è intenzionale, comporta conseguenze possibili non intenzionali, chiamate esternalità. Le più note sono quelle negative (il fumo delle ciminiere). Ma ci sono anche – per fortuna – esternalità positive non direttamente volute da chi

conduce il processo produttivo, come la diffusione di certe conoscenze e competenze (l'“atmosfera industriale”).

La vecchia agricoltura moderna ha prodotto un enorme aumento della produzione di una gamma ristretta di beni, con una vasta teoria di esternalità negative: Gaudio tematizza, in particolare, quelle ambientali, ma anche quelle sociali, più implicitamente. L'ipotesi che emerge, meritevole certamente di ulteriori riflessioni e dibattiti, è che la nuova agricoltura sia in grado di produrre – in quantità minori – una gamma di beni più vasta e articolata, e un maggior numero di esternalità positive. A questo punto si dovrebbe aprire una discussione teoricamente e politicamente importante sul fatto che la tematica ambientale appaia in prima battuta come un'esternalità: ma le esternalità che interessano in questa sede diventano, a differenza che nella teoria economica standard, sempre più riconosciute e intenzionali.

L'ultimo contributo della sezione, offerto da Catia Zumpano e intitolato “Strategia aree interne e approccio LEADER: specificità e sinergie” (2020), riprende alcune tematiche relative alle vicende attraversate dagli interventi nelle aree interne, caratterizzate da una costante sovrapposizione di competenze, di attori, di misure, di procedure. L'autrice ha affrontato il problema dalla peculiare angolazione relativa alla compresenza di misure per le aree interne e di misure per le aree LEADER.

Questa polemica mi ha fatto venire in mente un precedente in campo industriale. Negli anni Novanta diventava dominante il modello giapponese noto in Europa come “produzione snella”, che aveva come principi fondamentali l'uso intensivo di ogni risorsa e l'eliminazione di qualunque tipo di spreco. Questa filosofia veniva e viene riproposta anche in campi di attività diversi da quelli strettamente economici. Giusto in quel periodo, uno studioso austriaco che analizzava l'industria tedesca e il suo radicamento territoriale scrisse un polemico libretto il cui titolo, tradotto letteralmente, è *Lode dello spreco*; forse, più che di spreco si potrebbe parlare, in maniera più neutra, di ridondanza. Comunque, l'idea di fondo era che in materia di sviluppo locale l'apparente spreco derivante dalla compresenza e sovrapposizione di competenze e di attori non fosse necessariamente un male: in qualche caso avrebbe potuto produrre processi di apprendimento e scoperta di risorse.

Negli studi organizzativi si usa in proposito il termine, difficilmente traducibile, di *slack*, che significa più o meno “risorsa non utilizzata”. Il fatto è che nello stesso termine coesistono le connotazioni di “spreco” e di “riserva”: insomma, la risorsa non utilizzata può essere mobili-

tata in caso di necessità. È una suggestione, ma da accogliere senza esagerare: è chiaro che in situazioni di questo genere un qualche tipo di coordinamento è auspicabile. Semmai, si può asserire con qualche preoccupazione che per una breve stagione questo coordinamento è stato esercitato con alcuni buoni risultati da forme di concertazione locale oggi in crisi, per una serie di fattori che i contributi presenti in questa sezione del volume mirano a evocare.

### *Riferimenti bibliografici*

- Farinella D., Meloni B. (2020), *L'esperienza LEADER 2007-2013 nella Regione Sardegna: quali lezioni apprese per la programmazione futura*, in questo volume, pp. 105-124.
- Gaudio G. (2020), *Nuova agricoltura "intelligente" e progettazione territoriale*, in questo volume, pp. 125-140.
- Sivini S. (2020), *Effetti del mainstream del LEADER sulle progettualità territoriali*, in questo volume, pp. 91-104.
- Zumpano C. (2020), *Strategia aree interne e approccio LEADER: specificità e sinergie*, in questo volume, pp. 141-154.

## EFFETTI DEL MAINSTREAM DEL LEADER SULLE PROGETTUALITÀ TERRITORIALI

*Silvia Sivini*

L'iniziativa comunitaria LEADER, acronimo di *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, è stata una politica sperimentale ideata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo rurale integrato delle aree rurali attraverso un sostegno finanziario erogato a partenariati locali pubblico-privati, i Gruppi di Azione Locale (GAL), responsabili di elaborare e implementare strategie di sviluppo in aree territoriali definite.

Si è sviluppata in tre programmazioni: il LEADER I (1991-1993), con cui furono finanziati dal programma pilota complessivamente 217 GAL a livello europeo; il LEADER II (1994-1999), con una maggiore dotazione finanziaria e il sostegno a 900 GAL; il LEADER plus (2000-2006), che coprì oltre il 50% delle aree rurali europee con 893 GAL finanziati.

Nella programmazione 2007-2013 è stato effettuato il *mainstream* del metodo LEADER, che è rientrato così nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale. Sono stati 2.308 i GAL finanziati.

Nella programmazione in corso, con la misura 19 dei Piani di Sviluppo Rurale, sono ben 3.098 i GAL che hanno ricevuto il sostegno. La riserva di fondi dedicati all'approccio LEADER, prevista dai regolamenti europei, ha permesso di avere una maggiore disponibilità finanziaria rispetto al passato, che dovrebbe consentire agli interventi realizzati dai GAL di avere un maggiore e più ampio impatto sui territori (Poele, 2015).

L'obiettivo del presente saggio è analizzare gli effetti di questo passaggio sulle progettualità territoriali, con particolare riferimento alla regione Calabria.

Le riflessioni che seguono sono il frutto di un interesse ventennale della scrivente sul tema, concretizzato attraverso ricerche sull'iniziativa comunitaria LEADER (Sivini, 2001, 2003 e 2006) e il successivo passaggio al *mainstream* (Sivini, 2013), integrate da un'analisi della letteratura europea più recente, dei documenti di policy e dalla realizzazione nel 2017 di tre interviste a testimoni privilegiati nel territorio calabrese.

## 1. Il metodo LEADER

LEADER, prima ancora che un programma di finanziamento, è un metodo fondato

sulla prossimità ai territori (approccio territoriale), ai cittadini (approccio dal basso), alle attività (gestione decentrata delle decisioni e dei finanziamenti); sulla creazione di legami tra i territori (l'organizzazione in rete), i cittadini e le organizzazioni (la partnership orizzontale pubblico-privata, con la creazione del Gruppo d'Azione Locale), le attività (il metodo integrato o multi-settoriale) (Farrell, 1999, p. 72).

Come ben sottolinea Meloni (2016, p. 18), LEADER infatti “indica “come” procedere ma non “cosa” fare: indica le regole per un approccio allo sviluppo rurale”.

Alla tradizionale politica agricola comunitaria (PAC) avente carattere settoriale, fu affiancata dunque una politica di sviluppo rurale sperimentale che si caratterizzava per avere un approccio territoriale integrato. È un cambio di prospettiva rilevante; da un approccio *top down*, di modernizzazione agricola guidata dallo Stato, al riconoscimento delle potenzialità di un approccio *bottom up*, in cui le stesse comunità rurali possono determinare le traiettorie del loro sviluppo (Ray, 1998; Ploeg *et al.*, 2000; Woods, 2011).

La politica agricola, evidenza inoltre Bock (2012), si focalizza sullo sviluppo e la disseminazione di innovazione tecnologica finalizzata a produrre un aumento dei profitti economici delle singole aziende; la politica di sviluppo rurale supporta e incoraggia, invece, l'introduzione di innovazione, considerandola uno strumento per sviluppare sistemi socioeconomici che producono beni pubblici e che rispondono a bisogni pubblici.

Si tratta di una politica che risponde ai cambiamenti avvenuti nelle aree rurali non più caratterizzate soltanto dalla presenza di attività agricole. Nel documento della Commissione Europea *Il futuro del mondo rurale*, già nel 1988 vengono sottolineati la necessità di diversificare l'economia rurale e il ruolo che gli attori locali avrebbero dovuto/potuto svolgere nello sviluppo di queste aree:

I programmi di sviluppo regionale o di sviluppo rurale hanno possibilità di successo solo se si garantisce la partecipazione di coloro che ne sono direttamente interessati (p. 38)

[...] La politica di sviluppo rurale deve rispecchiare più che mai le esigenze e le iniziative locali, soprattutto a livello delle piccole e medie imprese, e privilegiare la valorizzazione del potenziale endogeno. [...] Significa valorizzare in misura ottimale le capacità di cui dispone una determinata regione rurale: spazio rurale



e bellezza del paesaggio, prodotti agricoli e forestali specifici “di qualità”, specialità gastronomiche, tradizioni culturali e artigianali, patrimonio architettonico e artistico, idee innovatrici, disponibilità di manodopera, industrie e servizi già esistenti (p. 48).

Gli stessi principi sono confermati nel 1996. Nella dichiarazione finale della Conferenza Europea per lo Sviluppo Rurale di Cork si legge infatti:

L'enfasi deve essere sulla partecipazione, sull'approccio bottom up, che supporta e favorisce la creatività e la solidarietà tra le comunità rurali. Lo sviluppo rurale deve essere locale e guidato dalla comunità all'interno di un coerente quadro europeo (Punto 5).

La politica di sviluppo rurale deve essere multidisciplinare nell'ideazione e multi-settoriale nell'applicazione e possedere una spiccata dimensione territoriale (Punto 2).

L'Iniziativa Comunitaria LEADER, scrivono Gaudio G. e Gaudio F. (2001), ha rappresentato la prima politica organica di sviluppo rurale e ha prodotto uno “shock” per il sistema regionale e nazionale.

## **2. I risultati dell'iniziativa comunitaria LEADER**

Concretamente le esperienze dei GAL sono state molto articolate. Gli elementi che hanno permesso di mobilitare le aree rurali, segnalati come rilevanti nel dibattito scientifico (Moseley, 2003; Sivini, 2003; Mantino, 2008), sono stati: la rappresentatività dei diversi interessi locali nei partenariati e la qualità della struttura operativa; la conoscenza del contesto e la conseguente valorizzazione delle risorse endogene; l'attività di animazione e lo sviluppo di capitale sociale; la capacità di produrre beni collettivi locali.

Le ricerche mostrano che non sempre la tematica dell'esclusione sociale ha trovato spazio nelle strategie di sviluppo ideate dai GAL, in particolare quando questi sono stati espressione di élites locali dominanti che non hanno avuto un interesse reale al cambiamento (Murdoch, 2000; Cavazzani e Moseley, 2001). Nell'esperienza italiana, Osti (2000, p. 177) arriva a sottolineare che “tutto dipende in larga misura dalle persone che occupano i posti di responsabilità. È la loro vitalità e capacità di innovare che determina in gran parte il destino del LEADER”.

I risultati conseguiti, da un punto di vista finanziario ed economico non sempre brillanti, sono stati la crescita e la formazione di competenze in materia di sviluppo rurale (Mantino, 2008). Il capitale di esperienza maturato è stato notevole e rappresenta un utile beneficio, che è stato

impiegato anche nell'attivazione di altre iniziative sui territori, a valere su altre fonti di finanziamento.

L'analisi dei rapporti di valutazione ex-post del LEADER evidenzia i risultati positivi di questo metodo, sia in termini di rafforzamento della *governance* locale, che di attivazione di azioni innovative sui territori coinvolti. In particolare, se pure il LEADER I, anche a causa delle limitate risorse finanziarie, non ha avuto rilevanti impatti economici sui territori, ha però prodotto una crescita delle capacità progettuali, organizzative e imprenditoriali degli attori locali, producendo cambiamenti sociali e culturali (INEA, 1997).

Il LEADER II ha

prodotto un elevato valore aggiunto per le aree rurali rispetto sia ai Fondi Strutturali sia ad altri regimi di finanziamento nazionali. Ha fornito risposte utili, tangibili e sostenibili per le specifiche esigenze delle aree rurali. Ha liberato potenzialità nascoste e dimenticate nelle aree rurali. Ha permesso di affrontare le sfide di un'economia globalizzata, sperimentando nuove strade su piccola scala e con relativamente pochi fondi, ma con grande visibilità e rappresentatività (ÖIR – Managementdienste GmbH, 2003, p.13).

Il rafforzamento delle competenze sui territori, le capacità delle *governance* locali e la promozione di innovazione sono tutti elementi individuati anche nel rapporto di valutazione ex post del LEADER+ che sottolinea come l'iniziativa abbia

risposto a un gran numero di bisogni delle aree rurali. [...] e contribuito alla diversificazione economica, alla qualità della vita, alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente naturale e costruito delle aree rurali (Metis GmbH, AEIDL, CEU 2010, p. 15).

### 3. Il mainstream del LEADER nella programmazione 2007-2013

Dopo gli oltre quindici anni di sperimentazione, considerati i positivi risultati raggiunti, con il regolamento sullo sviluppo rurale (CE) n. 1698/2005 del Consiglio Europeo, il metodo LEADER, come già indicato, è stato integrato nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale. Nella programmazione 2007-2013, i Piani di Sviluppo Rurale si sono quindi articolati su quattro Assi di intervento<sup>1</sup>, l'ultimo dei quali denominato LEADER.

Questo passaggio ha rappresentato una sfida considerata dai più ne-

<sup>1</sup> Asse 1: misure intese ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione.

cessaria, anche se permanevano perplessità su come questo cambiamento avrebbe impattato sulle procedure formali e sull'approccio dei GAL (Ploeg, 2003). Le aspettative positive derivanti dal cambiamento erano temperate infatti dai dubbi sulla fattibilità e l'efficacia di fare questo passo nell'ambito del quadro amministrativo dei PSR (Lukesch *et al.*, 2004). Il *mainstream*<sup>2</sup> non implicava solo un cambio amministrativo, ma la necessità per i GAL di adattarsi agli strumenti, alle regole e ai criteri di eleggibilità della PAC.

Diverse criticità, emerse in questo passaggio, hanno spinto Sotte (2009, p. 243) a scrivere:

“Mainstreaming the LEADER Initiative” fu lo slogan conclusivo della Conferenza di Salisburgo<sup>3</sup>. Esso auspicava un'estensione a tutta la politica di sviluppo rurale dell'approccio LEADER [...] In realtà, [...] si è ben lungi dalla messa in pratica di questa strategia.

L'analisi dell'attuazione del LEADER mostra chiaramente come questo

ha dovuto scontare una diffusa resistenza a divenire quell'approccio generalizzato a tutto il Piano di Sviluppo Rurale che la stessa Commissione Europea auspicava nel disegnare i nuovi regolamenti (Verrascina *et al.*, 2010, p. 244).

Le modalità con cui l'asse LEADER è stato implementato a livello europeo non sono uniformi (ENRD, 2010), con la conseguenza che i GAL hanno operato in maniera diversificata.

Vediamo quali sono state le principali problematiche emerse.

Le Regioni hanno individuato i comuni che potevano far parte di un GAL e alcune anche gli ambiti territoriali. È il caso, in Italia, delle regioni Calabria, Sardegna, Basilicata e della provincia di Trento. La zonizzazione è un processo delicato che deve essere effettuato con attenzione, perché “nei progetti di sviluppo, le performances e l'innovazione, così come la creazione di beni comuni, sono dipendenti dai contesti” (Meloni, 2016, p. 37); eppure non sempre le scelte effettuate dalle Autorità Regionali hanno consentito di avere contesti omogenei

Asse 2: misure intese a valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale sostenendo la gestione del territorio.

Asse 3: misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e a promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Asse 4: utilizzo dell'approccio LEADER per realizzare gli obiettivi degli Assi 1-3.

<sup>2</sup> Con il termine *mainstream* si indica il processo di integrazione nella politica di sviluppo rurale ordinaria del metodo LEADER.

<sup>3</sup> Dopo Cork, nel 2003, si tenne la seconda conferenza europea sul futuro dello sviluppo rurale a Salisburgo.

(Farinella, 2016). Le scelte sono apparse legate più a logiche politiche che alle reali condizioni dei contesti.

La qualità della progettazione non è stata tendenzialmente incentivata e premiata. La selezione dei GAL non si è fondata, infatti, su criteri competitivi. È la Corte dei Conti Europea (2010, p. 46) a evidenziare che le autorità di gestione “hanno accettato tutti i GAL che avevano presentato una candidatura valida (con poche eccezioni nei casi di candidature doppie per la stessa zona)”. La conseguenza è che sono stati ammessi al sostegno anche GAL che avevano ricevuto valutazioni negative, come è accaduto per esempio in Francia.

Le strategie di sviluppo dei GAL sono apparse “monche” (Farinella, 2016; Corte dei Conti Europea, 2010; Sotte, 2009) e scarsamente innovative. Disattendendo quanto previsto dal regolamento europeo, che prevedeva la possibilità per i GAL di attivare tutte le misure, le normative nazionali/regionali hanno infatti limitato l’azione dei partenariati locali sostanzialmente alle misure dell’Asse 3, legato alla diversificazione delle attività economiche e al miglioramento della qualità della vita. Nella media UE-27 poco più dei due/terzi delle risorse assegnate al LEADER sono riconducibili al solo Asse 3.

Di fatto, se da un lato nei Piani di Sviluppo Rurali (PSR) è sottolineata la strategicità dell’approccio LEADER nel perseguire gli obiettivi generali di tutti gli Assi, nella sostanza i Piani di Sviluppo Locale elaborati dai GAL con difficoltà hanno potuto caratterizzarsi per un’azione integrata. Non potendo operare o essendo fortemente limitati nelle attività di sostegno dell’agricoltura e della valorizzazione dei prodotti, con difficoltà hanno potuto stimolare processi di sviluppo rurale integrati. Le loro strategie, adeguandosi a quanto previsto nei PSR, non sempre hanno potuto considerare i fabbisogni emersi a livello locale. Operare all’interno delle misure di un Piano di Sviluppo Rurale ha limitato dunque fortemente la possibilità di sperimentare interventi sui territori, perché ogni misura definisce il tipo di progetti e i beneficiari ammissibili e ciò, come chiarisce la Corte dei Conti Europea (2010, p. 45), ha ridotto “le possibilità che i GAL formulino soluzioni innovative e multi-settoriali specifiche per l’area locale”.

Ricerche sull’esperienza gallese e spagnola (Navarro *et al.*, 2016), mostrano come l’aumento del ruolo regionale è stato percepito come limitante l’autonomia dei GAL e come ciò abbia ulteriormente diminuito la partecipazione dei gruppi marginali alle attività dei partenariati. I manager dei GAL intervistati da Navarro *et al.* (2016) hanno sottolineato che il modo di gestione top-down ha prevalso, compromettendo i

principi del LEADER. Questo quadro è confermato anche dalla Corte dei Conti Europea (2010, p. 45) che scrive:

La natura dei progetti da attuare è simile per tutti i GAL in ogni Stato membro e anche in generale, poiché nella maggior parte dei casi le misure del programma di sviluppo rurale vengono attuate prevalentemente secondo approcci tradizionali, dall'alto verso il basso.

Alcune ricerche evidenziano che il carattere innovativo degli interventi si sia perso, o comunque sia stato diluito anche a causa della pressione che i GAL hanno avuto sulla spesa. Dax *et al.* (2016) notano che nell'esperienza austriaca e irlandese (Maye *et al.*, 2010), piuttosto che venire incontro ai bisogni di sviluppo delle comunità locali, è stato più rilevante per i GAL raggiungere i target di spesa, difficilmente conseguibili promuovendo progetti innovativi, più rischiosi, nell'ambito del quadro delle regole dei PSR.

Si è verificato di fatto uno *shift* dal sostegno ad attività a carattere sperimentale e con un alto grado di creatività e innovazione, alla promozione di progetti a basso rischio (Strahl e Dax, 2010). In uno studio sull'implementazione dell'approccio LEADER in Galles e Spagna, Navarro *et al.* (2016, p. 270) scrivono: "Viene percepito che i principi dell'iniziativa sono stati diluiti e il LEADER sembra essere stato vittima del suo stesso successo".

Focalizzando l'attenzione su quanto avvenuto in Italia, Tarangioli (2009, p. 234) evidenzia che l'autonomia dei territori e degli attori locali è stata limitata dalle decisioni assunte dalle Regioni e che

l'atteggiamento conservativo è spesso sintomo di una generale diffidenza nel metodo dovuta alle esperienze, maturate dalle singole Regioni, nel passato. Ne è derivata una forte regia regionale sia in termini di programmazione, sia di gestione degli interventi.

Le autorità regionali hanno seguito schemi differenti nell'attuazione dell'approccio LEADER, consentendo ai GAL l'attivazione di misure differenti.

Tutte hanno permesso la gestione delle misure dell'Asse 3. In sei regioni (Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta) però, queste erano le uniche attivabili. In Molise e Campania si è consentita anche la gestione di alcune sub-misure dell'Asse 2. In Provincia di Trento e di Bolzano, invece, erano attivabili diverse sub-misure dell'Asse 1. Nelle restanti regioni, i GAL hanno potuto operare su varie misure di tutti gli Assi. Si è trattato soprattutto di interventi a sostegno di filiere corte o micro-filieri di prodotti a connotazione locale e di azioni nel settore delle energie rinnovabili, della tutela del paesaggio e della bio-

diversità. L'ammontare delle risorse dedicate alle azioni degli Assi 1 e 2 è apparso però assai limitato e “con scarsi effetti incisivi” (Verrascina *et al.*, 2010, p. 222). I GAL hanno di fatto progettato dentro “binari più stretti e rigidi, forse troppo rispetto alla pur giusta esigenza di orientare l'azione dei Piani locali” da essi elaborati (Verrascina *et al.*, 2010, p. 245). Esemplificativo di questo processo è il caso calabrese, dove i GAL hanno potuto attivare, nelle proprie strategie di sviluppo, undici misure degli Assi 1, 2 e 3, seguendo le regole proprie della misura. In fase di attuazione del PSR, le misure sono state ridefinite, anche sulla base di interpretazioni dell'Autorità di Gestione o di indicazioni del Ministero e/o della UE. L'allegato 10 del PSR Calabria (relativo alle misure) è stato rivisto nell'ottobre del 2012, ed è a queste nuove indicazioni che i GAL si sono dovuti uniformare. L'interpretazione spesso restrittiva del contenuto delle misure ha escluso, di fatto, la possibilità di finanziare azioni innovative.

In fase di implementazione delle strategie di sviluppo, uno dei principali problemi segnalati dalle ricerche europee fa riferimento all'aumento consistente della burocrazia. C'è stato un forte aggravio delle procedure amministrative che i GAL hanno dovuto seguire. Un'attività fortemente *time consuming* questa, che ha costretto i GAL a ridurre il tempo dedicato all'animazione del territorio e al supporto delle comunità locali (Strahl e Dax, 2010; Navarro *et al.*, 2016; RuDi Consortium, 2010), che avevano invece caratterizzato positivamente il loro operato negli anni precedenti.

L'esperienza calabrese aiuta a comprendere quanto avvenuto a livello locale in fase di implementazione delle strategie. Il PSR prevedeva che “dopo la selezione dei Piani di Sviluppo Locali (PSL), la Regione non potesse più indire bandi, per le misure e/o azioni già attivate dai PSL, nelle aree selezionate nell'ambito dell'Asse 4” (Allegato X PSR Calabria, p. 194); in realtà, la Regione ha continuato a pubblicare i bandi con validità sull'intero territorio regionale, anche per le misure di competenza dei GAL.

La Regione ha ritenuto inoltre di imporre ai GAL i criteri premiali da inserire nei bandi, senza tener conto delle specificità del singolo territorio. “Noi abbiamo cercato in tutti modi di fare delle cose che tenessero conto delle esigenze dei territori [...] ma ci hanno bocciato i nostri criteri, obbligandoci ad inserire i criteri del PSR che spesso sono assolutamente generici”, evidenzia un Amministratore delegato di un GAL calabrese (Sivini, 2013, p. 484).

I GAL sono diventati meri esecutori di decisioni regionali e la loro

capacità gestionale è stata limitata. È l'Assogal (2013), l'organismo che raggruppa i GAL calabresi, a evidenziare che

sono stati moltiplicati a dismisura i passaggi burocratici, sia per quanto attiene la procedura di selezione dei beneficiari finali, sia per quanto attiene le procedure della gestione finanziaria [...] i GAL sono stati di fatto relegati al trasferimento di materiale cartaceo, come bandi, faldoni contenenti progetti, richiesta e attesa di risposte di pareri e di valutazione delle graduatorie.

Una simile situazione non ha permesso il sostegno di azioni innovative, come evidenzia ancora l'Assogal:

Vi è stata una perdita di programmazione dal basso e la conseguente impossibilità ad attuare interventi innovativi e adottare un metodo di lavoro ispirato alla flessibilità.

In Calabria, l'istituzione dell'organismo pagatore unico, l'ARCEA, ha portato a una dilatazione dei tempi di erogazione dei contributi e ciò ha costituito un serio problema per le piccole aziende, costrette ad avere esposizioni bancarie prolungate. Le procedure burocratiche sono diventate più complesse e i tempi per la stipula delle convenzioni (Assogal Calabria, 2013) e l'erogazione dei contributi si sono allungati di molto. È un beneficiario di un GAL calabrese a ricordare che

i documenti oggi sono di più del 2005. I pagamenti sono diversi perché oggi paga la Regione e prima pagava il GAL. Adesso [...] non ho ancora chiuso il progetto, ma ho avuto un SAL ed è passato molto tempo per avere i soldi (Sivini, 2013, p. 485).

Nonostante le maggiori risorse finanziarie a disposizione, le problematiche elencate hanno di fatto limitato il potenziale valore aggiunto dell'approccio LEADER all'interno della politica ordinaria di sviluppo rurale.

### 3. L'approccio LEADER nella programmazione 2014-2020

Nella programmazione 2014-2020, l'Unione Europea ha ritenuto di rilanciare la progettazione integrata territoriale. Lo "Sviluppo locale di tipo partecipativo – *Community Led Local Development (CLLD)*"<sup>4</sup>, previsto dal regolamento europeo 1303/2013, offre la possibilità di estendere il metodo LEADER a tutti i fondi SIE<sup>5</sup>, implementandolo

<sup>4</sup> Si tratta di uno strumento che prevede il sostegno di gruppi di azione locale che elaborano strategie di sviluppo per rispondere alle necessità del territorio.

<sup>5</sup> I Fondi SIE sono i fondi strutturali e di investimento europei che finanziano la politica di



così non solo nelle aree rurali, ma anche in quelle urbane e nelle zone di pesca.

Nell'ambito specifico del fondo FEASR, il Regolamento (UE) n. 1305/2013 prescrive, all'art.31, che il "LEADER sia mantenuto in futuro e che la sua applicazione resti obbligatoria per tutti i programmi di sviluppo rurale a livello nazionale e/o regionale" e prevede una riserva di risorse finanziarie per il LEADER, pari al 5%<sup>6</sup> del contributo FEASR al programma di sviluppo rurale.

L'analisi dell'esperienza della regione Calabria ci consente di fare alcune riflessioni sulla fase attuale rispetto alle criticità emerse nella precedente programmazione.

La zonizzazione è stata effettuata dalla Regione Calabria includendo di fatto la maggioranza dei comuni calabresi all'interno delle tredici aree eleggibili individuate. Il notevole ampliamento non è il risultato di un processo concertativo con i territori, che in diversi casi hanno appreso le decisioni regionali soltanto all'uscita del bando di finanziamento della misura 19. Le zonizzazioni effettuate non sembrano rispondere a criteri di omogeneità dei contesti, non fosse altro perché non coerenti con le aree omogenee individuate nell'ambito di altre politiche territoriali dalla stessa Regione. Esemplificativo è il caso di aree SNAI (Strategia nazionale delle aree interne) che ricadono su territori di competenza di due e più GAL<sup>7</sup>. Lo stesso comune si trova così a partecipare a più partenariati operanti su aree diverse e ciò di certo non favorisce il consolidamento e l'azione della *governance* locale.

I GAL, avendo in molti casi appreso della nuova zonizzazione solo nel giugno 2016, sono stati costretti a elaborare una strategia di sviluppo in meno di tre mesi per poter presentare la proposta entro i termini di scadenza del bando (fine settembre 2016). La qualità della progettazione e il livello di partecipazione degli *stakeholders* locali non può che averne risentito, considerato anche il periodo estivo, che ha ulteriormente complicato il lavoro. In particolare, sono scaturiti problemi per quei territori che nella precedente programmazione vedevano operare due

coesione europea. Sono cinque: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>6</sup> La riserva è dimezzata (2.5%) nel solo caso della Croazia.

<sup>7</sup> È il caso, per esempio, dell'area pilota SNAI del Reventino Savuto, che include alcuni comuni che ricadono in parte nell'area territoriale del GAL Savuto-Tirreno-Serre e in parte in quella del GAL Due Mari.



diversi GAL, che hanno avuto non solo la necessità di coordinarsi, ma anche di individuare nuovi equilibri all'interno della *governance* locale.

Il bando prevedeva inoltre l'obbligo, per ciascun partenariato, di acquisire formale adesione da parte di almeno il 40% dei comuni eleggibili nell'area di riferimento. I GAL hanno dovuto, specie nelle aree che includono oltre 30 comuni, individuare soggetti privati interessati ad aderire al partenariato, per soddisfare le normative comunitarie che richiedono la maggioranza di soci privati nella loro compagine. Questa clausola, se da un lato può essere letta come un segnale positivo, in quanto si amplia la base partenariale, dall'altro però sembra rispondere a una logica di aumento del controllo politico sull'azione dei GAL (che è stato segnalato anche in altri Paesi europei) e ha costretto a un lavoro di riorganizzazione della *governance* locale in tempi molto stretti.

La qualità progettuale non è stata incentivata, nonostante il bando prevedesse dei criteri di selezione; non esisteva un meccanismo premiale sulle risorse finanziarie, che erano date a priori per ciascuna area in relazione principalmente agli abitanti e in misura minore all'estensione territoriale e alla presenza di comuni periferici e ultra-periferici ricadenti nelle aree interne SNAI. In ognuna delle aree eleggibili è stato ammesso al sostegno un GAL, ma solo in una delle tredici aree sono pervenute due proposte che di fatto sono entrate in competizione tra loro. È anche vero che i tre mesi estivi concessi dalla Regione per elaborare i Piani di Sviluppo Locale, che richiedono una buona analisi territoriale e un buon livello di concertazione locale, sono veramente pochi per riuscire a curare adeguatamente la qualità della progettazione.

Un'ulteriore criticità di questa programmazione è legata a un'altra previsione del bando relativo alla misura 19. Per soddisfare la normativa che prevede che il FEASR contribuisca alla SNAI, la Regione Calabria ha richiesto ai GAL di includere nei loro piani di sviluppo un sottoprogramma tematico per l'attuazione della SNAI e della SRAI (Strategia Regionale Aree Interne<sup>8</sup>). Il contributo finanziario è stato previsto per tutti i comuni periferici e ultra-periferici individuati dalla Strategia Regionale. Esemplicando, nell'area del GAL Valle del Crati è stato assegnato un contributo di circa 60.000 euro per i due soli comuni interessati. Questa scelta snatura completamente la logica che è sottesa alla Strategia delle Aree Interne (Barca *et al.*, 2018) e appare piuttosto una distribuzione a pioggia di risorse finanziarie.

<sup>8</sup> <http://regione.calabria.it/calabriaeuropa/calabriaeuropa/images/Strategia%20Aree%20interne%20revPP%2019%2010%2015.pdf>

Va invece valutato positivamente l'ampliamento delle misure attivabili dai GAL, che potrebbe indicare la possibilità di una maggiore innovatività degli interventi e comunque l'opportunità di avere delle strategie di sviluppo multi-settoriale. Ai GAL è stata offerta la possibilità di attivare nei loro Piani di Sviluppo tutte le misure del PSR, escluse quelle a superficie e i premi, e di prevedere finanche le misure previste dai regolamenti comunitari e non presenti nel PSR Calabria. Molti GAL hanno, per esempio, attivato la sub-misura 7.5 "Investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala", che non è attiva nel piano regionale. È stato inoltre consentito di indicare nelle schede di misura dei criteri specifici sulla base delle caratteristiche territoriali, relativi, per esempio, alla quota di co-finanziamento o alle priorità.

Il valore aggiunto dell'approccio LEADER non sembra comunque ancora ben compreso dal livello regionale, che ha impiegato due anni per consentire ai GAL di cominciare a operare concretamente sui loro territori. Se pure ci sono stati dei segnali positivi nella programmazione in corso, ancora la sfida del *mainstream* non è vinta. È necessario adottare delle misure che affrontino i problemi rilevanti evidenziati e che mettano i GAL nelle condizioni di operare, con i dovuti controlli, con maggiore autonomia, per ritrovare quella spinta all'innovatività che in passato aveva caratterizzato, in molti casi, il loro operato.

### *Riferimenti bibliografici*

- Assogal Calabria (2013), *Documento sulla Programmazione 2014-2020*, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10606>.
- Barca F., Carrosio G., Lucatelli S. (2018), *Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il Paese: teoria, dati, politica*, in Paolazzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M. (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Venezia, Marsilio, pp.167-186.
- Bock B. (2012), *Social innovation and sustainability; How to disentangle the buzzword and its application in the field of agriculture and rural development*, "Studies in Agricultural Economics", n. 114, pp. 57-63.
- Cavazzani A., Moseley M. (2001), *The practice of rural partnerships in Europe. 24 case studies in six European countries*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Commissione Europea (1998), *Il futuro del mondo rurale*, COM (88) 37, Finale, Bollettino delle Comunità Europee, supplemento 4, pp.5-70.
- Corte dei Conti Europea (2010), *Attuazione dell'approccio LEADER per lo sviluppo rurale. Relazione speciale n.5*, Bruxelles, Unione Europea.
- Dax T., Strahl W., Kirwan J., Maye D. (2016), *The LEADER Programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights*

- from *Austria and Ireland European*, "Urban and Regional Studies", vol. 23, n. 1, pp. 56-68.
- ENRD (2010), *Summary of the Extended Report on the Implementation of LEADER Approach*, Bruxelles, European Network for Rural Development.
- Farinella D. (2016), *Lezioni apprese e indicazioni di policy per la programmazione 2014-2020* in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 251-294.
- Farrell G. (1999), *LEADER: modello di sviluppo per il mondo rurale?*, in Esposti R. (a cura di), *Sviluppo Rurale e Occupazione*, Milano, Franco Angeli, pp.69-90.
- Gaudio F., Gaudio G. (2001), *L'esperienza LEADER in Calabria: un laboratorio ancora aperto per le politiche di sviluppo delle aree rurali?*, in Anania G. (a cura di), *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria, Conoscere per decidere*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1997), *Valutazione ex-post LEADER I. Rapporto nazionale*, Roma, INEA.
- Lukesch R., Bontron J.-C., Ricci C., Tödting-Schönhofer H. (2004), *Methods for and success of mainstreaming leader innovations and approach into rural development programmes. Final report*, ÖIR-Managementdienste GmbH, commissioned by EC DG Agriculture, Unit G4, Vienna.
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa*, Milano, Edizioni Agricole.
- Maye D., Kirwan J., Simpson R. (2010), *New modes of leader governance in Ireland. RuDI report, Work package 8*, Cheltenham, Countryside and Community Research Institute.
- Meloni B. (2016), *Valutare per apprendere: progettazione territoriali, beni collettivi e studi di caso*, in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 7-58.
- Meloni B., Farinella D. (a cura di) (2016), *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Metis GmbH, AEIDL, CEU (2010), *Final deliverable. Ex post evaluation of LEADER +*, Vienna, Metis GmbH.
- Moseley M. (2003), *Rural Development. Principles and Practice*, London, Sage.
- Murdoch J. (2000), *Networks. A new paradigm of rural development?*, "Journal of Rural Studies", vol. 16, pp. 407-419.
- Navarro F.A., Woods M., Cejudo E. (2016), *The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia*, "Sociologia Ruralis", vol. 56, n. 2, pp. 270-288.
- ÖIR-Managementdienste Gm (2003), *Ex-post evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final report*, commissioned by EC DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.
- Osti G. (2000), *LEADER and partnerships: the case of Italy*, "Sociologia Ruralis", vol. 2, pp. 172-189.

- Ploeg J.D. van der (2003), *Rural development and the mobilization of local actors*, paper presented at the 2nd European Conference of Rural Development “Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe”, Salisburgo.
- Ploeg J.D. van der, Renting H., Brunori G. et al. (2000), *Rural development: from practices and policies towards theory*, “Sociologia Ruralis”, vol. 40, n. 4, pp. 391-408.
- Poel van de L. (2015), *Rural development from the grassroots: Twenty years of the EU “LEADER approach”*, in *Constructing a New Framework for Rural Development*, pp. 195-207, DOI 10.1108/S1057-192220150000022007.
- Ray C. (1998), *New Places and spaces for rural development in the European Union: an analysis of the UK LEADER II programme*, Working Paper 34, Newcastle upon Tyne, Centre for Rural Economy.
- RuDI consortium (2010), *RuDI policy brief, assessing the impacts of rural development policies, including leader*, FP7 project (No. 213034), Frankfurt/Main, Institute for Rural Development Research (IfLS).
- Sivini S. (2001), *The practice of rural partnerships in Italy*, in Cavazzani A., Moseley M. (a cura di), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in Six European Countries*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 95-109.
- (2003), *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma LEADER e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
  - (2006), *Limiti e potenzialità dei processi di governance locale*, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 211-229.
  - (2013), *L'approccio LEADER alla prova del mainstream: il caso studio del GAL Valle del Crati*, in Marciantonio C. (a cura di), *Governance Rurali in Calabria*, Reggio Calabria, Centro Stampa d'Ateneo, pp. 471-491.
- Sotte F. (a cura di) (2009), *La politica di Sviluppo Rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013 Quaderni, Roma, Edizioni Tellus.
- Strahl W., Dax T. (2010), *LEADER mainstreaming. New challenges to innovative local activities. Case study Austria*, RuDI report, Work package 8, Vienna, Bundesanstalt fuer Bergbauernfragen.
- Tarangoli S. (2009), *Le politiche per la diversificazione e la qualità della vita*, in Sotte F. (a cura di) (2009), *La politica di Sviluppo Rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013 Quaderni, Roma, Edizioni Tellus.
- Verrascina M., D'Oronzio M.A., Zanetti B., Cristiano S. (2010), *L'asse LEADER*, in Storti D., Zumpano C. (a cura di), *Le Politiche comunitarie per lo Sviluppo Rurale. Il Quadro degli interventi in Italia. Rapporto 2008/2009*, Roma, INEA.
- Woods M. (2011), *Rural*, London, Routledge.

L'ESPERIENZA LEADER 2007-2013 NELLA REGIONE SARDEGNA:  
QUALI LEZIONI APPRESE PER LA PROGRAMMAZIONE FUTURA  
*Domenica Farinella, Benedetto Meloni*

## 1. Valutare per apprendere

Questo contributo ha la finalità di fornire alcune indicazioni di policy per la programmazione delle politiche di sviluppo rurale, a partire dai risultati di una ricerca comparativa sull'esperienza LEADER in Sardegna nella programmazione 2007-2013, dal titolo *La valutazione delle politiche di sviluppo rurale: Ricerca empirica e studi di caso nell'ambito dell'Approccio LEADER e del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Autonoma della Sardegna*<sup>1</sup>.

Il progetto indagava i percorsi di costruzione dello sviluppo rurale in Sardegna, analizzando una politica pubblica cardine della nuova PAC, il LEADER, che si proponeva di funzionare come un meccanismo di *governance* territoriale per la promozione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione<sup>2</sup>. Un ulteriore intento era quello di contribuire al dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche, con la consapevolezza che è molto complesso valutare dei processi che hanno l'ambizione di agire sulla dimensione immateriale dello sviluppo

<sup>1</sup> I risultati estesi della ricerca sono stati pubblicati nel volume a cura di Benedetto Meloni e Domenica Farinella, *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013* (Rosenberg & Sellier, 2016). Il progetto di ricerca è stato finanziato dalla Legge Regionale 7 Agosto 2007, n. 7, per la promozione della ricerca scientifica e si è esteso dal 2012 al 2015, sotto il coordinamento di Benedetto Meloni; il gruppo di lavoro era composto da Domenica Farinella, con funzioni di coordinamento intermedio, Silvia Podda, Michele Salis, Carla Locci, Emanuela Porru, Veronica Piras e Manuela Manca, con funzioni di ricerca per la raccolta e l'analisi dei casi.

<sup>2</sup> Lungo la ricerca si è provato a tenere distinti i beni collettivi per la competitività e quelli per la coesione, scegliendo di considerare:

– Come rivolte alla promozione della competitività le misure del PSR: 311, diversificazione verso le attività non agricole; 312, sostegno alla creazione e allo sviluppo delle microimprese; 313, incentivazione alle attività turistiche;

– Come dirette al supporto della coesione territoriale le misure: 321, servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale; 322, sviluppo e rinnovamento dei villaggi; 323, riqualificazione del patrimonio rurale.

locale, favorendo la costituzione di network relazionali e la diffusione di fiducia e capitale sociale, così come la circolazione delle conoscenze e dei saperi taciti. In questo senso, alcune delle domande teoriche da cui traeva le mosse la ricerca erano: come apprendere dal passato (*learning*)? Come stimolare la partecipazione delle comunità locali ai processi (*empowerment*)? Infine, con quali strumenti valutare l'efficacia delle politiche di sviluppo rurale?

Per rispondere a queste questioni sono stati individuati tre obiettivi operativi specifici.

Il primo obiettivo riguardava la necessità di ricostruire la complessità del quadro istituzionale e programmatico dell'approccio LEADER sia sul piano spaziale che temporale.

Da un lato bisognava seguire l'iter della politica dal livello europeo fino al territorio coinvolto; questo significava esplorare in che modo una politica, pensata a livello europeo, venisse recepita sul piano nazionale e quindi su quello regionale (all'interno del Piano di Sviluppo Regionale-PSR), per poi operativizzarsi nei singoli territori attraverso i Piani di Sviluppo Locale (PSL) previsti dall'approccio LEADER, che traducevano le impostazioni generali in misure concrete. Dall'ideazione fino alla progettazione e alla successiva realizzazione, livelli istituzionali e temporali a geometria variabile si intersecavano, producendo inevitabilmente esiti inattesi, sfasature, contraddizioni, paradossi, aggiustamenti in corso d'opera.

Dall'altro bisognava considerare l'efficacia della politica in termini di continuità, proprio perché processi di crescita istituzionale possono sedimentarsi soltanto sul lungo periodo. Era quindi importante indagare gli elementi di continuità istituzionale tra le diverse politiche territoriali realizzate nelle aree coinvolte, così come soffermarsi sui cambiamenti che avevano investito lo stesso meccanismo di funzionamento del LEADER in Sardegna negli ultimi cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013). Quali erano gli elementi di continuità e quali quelli di rottura? Quali erano le implicazioni per i territori coinvolti?

Per questi motivi, una prima fase della ricerca è stata incentrata sulla ricostruzione del quadro programmatico europeo relativo alle politiche di sviluppo rurale, alla sua declinazione nel PSR della Regione Sardegna e alla metodologia LEADER, con particolare attenzione alle politiche implementate nel corso del tempo nei territori studiati.

Un secondo obiettivo del progetto di ricerca era la verifica della coerenza interna tra lo strumento programmatico (il Piano di Sviluppo Locale) e la sua applicazione, ovvero la traduzione in misure e bandi attuativi delle azioni previste nel piano. Quanto ampio era lo "scarto"

tra progettazione e attuazione? Questo obiettivo si collocava all'interno della più ampia problematica relativa all'approccio metodologico per la valutazione delle politiche pubbliche e alla necessità di costruire un set di indicatori utili a questo fine, che potesse essere testato durante la ricerca. Si è proceduto alla costruzione di una griglia di indicatori (tab. 1) attraverso la quale leggere, organizzare e analizzare la documentazione esistente sia a livello regionale che di singolo GAL (per esempio delibere, atti ufficiali, documentazione legislativa, report, bandi, PSR, PSL, ecc.).

Tab. 1. Macro-aree relative agli indicatori per la valutazione di un progetto LEADER

- 
1. Contesto socio-istituzionale prima del PSR 2007-2013
  2. Criteri di eleggibilità dei territori (Regione/autorità di gestione)
  3. Vincolo di applicabilità esclusiva dell'approccio LEADER all'Asse III
  4. Modalità di costruzione del GAL (organizzazione dedicata) e inclusione progettuale a livello di start up (dalla costruzione del partenariato all'adesione al GAL)
  5. Inclusione progettuale degli stakeholder lungo il processo
  6. Robustezza del Piano di Sviluppo Locale
  7. Articolazione progettuale (implementazione del PSL)
  8. Assistenza tecnica
  9. Declinazione empirica del processo di governance e valutazione del ruolo delle istituzioni e della leadership politica
  10. Presenza di azioni volte alla creazione ed implementazione di Beni collettivi locali per la competitività
  11. Creazione ed implementazione di Beni collettivi locali per la coesione (possibilità di accesso alle risorse trasformate in beni collettivi)
  12. Forme di identità e rappresentazione del territorio che emergono dai materiali/sito GAL
- 

Fonte: Meloni, 2013; Meloni e Farinella, 2016.

Il terzo obiettivo della ricerca era la valutazione concreta delle azioni realizzate nei territori: quanto e fino a che punto il LEADER che si era sostanziato in un GAL era stato in grado di implementare la produzione di beni collettivi locali? Per indagare questo aspetto si è realizzata una ricerca empirica di tipo qualitativo, che ha messo in comparazione analitica quattro gruppi di azione locale (GAL) della Regione Sardegna, attivati durante la programmazione PSR 2007-2013. I GAL sono stati analizzati attraverso la griglia di indicatori che, perfezionata con metodologie della ricerca-azione, è stata strutturata attraverso un



questionario quali-quantitativo somministrato agli stakeholder territoriali dei quattro casi selezionati per la fase di ricerca empirica.

Tutta l'indagine è stata condotta con il metodo della ricerca-azione, che ha previsto in ogni fase attività di coinvolgimento, restituzione dei risultati e raccolta di *feedback* da parte delle popolazioni coinvolte. In diversi momenti il gruppo di ricerca ha effettuato sia dei focus group di autovalutazione con i membri del team e alcuni esperti, coinvolti nel processo come referenti esterni<sup>3</sup>, sia dei focus group con le comunità locali dei GAL oggetto di studio, alle quali sono stati presentati i risultati intermedi.

La scelta dei casi GAL da includere nella ricerca è stata “ragionata” e guidata da alcune caratteristiche:

- Specifiche, ovvero relative a ciascun GAL, che riguardavano aspetti come l'ampiezza del territorio coinvolto, la continuità o la rottura con precedenti esperienze LEADER e con la precedente leadership territoriale;
- Trasversali, ovvero caratteristiche comuni che permettessero la comparabilità dei casi: sono stati privilegiati territori montani e/o collinari, con un'elevata presenza di attività agricole tradizionali come la pastorizia.

Sono stati così selezionati i seguenti casi:

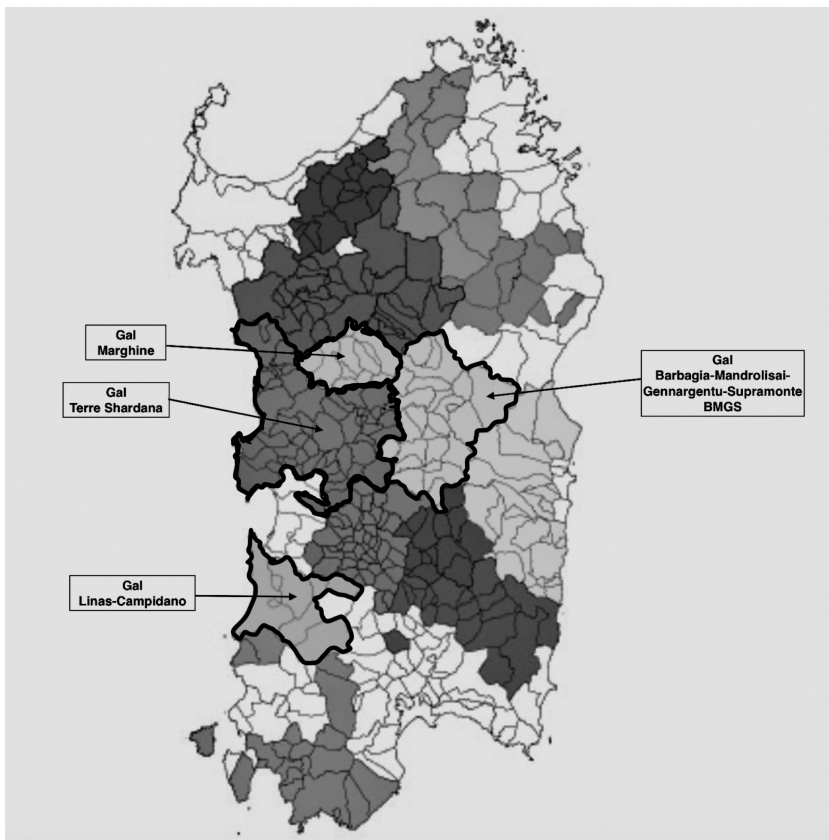
- GAL BMGS (Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte), caratterizzato da un territorio ampio che copre quattro regioni storiche del centro-Sardegna, in cui è elevata la presenza agropastorale. Il caso era stato scelto perché segnava una forte rottura rispetto alla precedente esperienza GAL e anche per l'elevata innovazione nella fase di progettazione, che aveva permesso a questo partenariato di posizionarsi al primo posto nella graduatoria regionale della premialità;
- GAL Marghine, di nuova costituzione e su un territorio molto concentrato e omogeneo, che aveva permesso una buona comunicazione e l'emersione di leadership territoriali femminili (sia il presidente che il direttore del GAL erano, al momento della ricerca, donne). La valutazione nel sistema di premialità era stata eccellente e il GAL si distingueva per una buona capacità attuativa;
- GAL Terre Shardana, che coinvolgeva i territori dell'Alto Oristanese. Si contrassegnava per un'elevata continuità rispetto al precedente LEADER, anche grazie a una leadership politica forte sul territorio,

<sup>3</sup> In particolare Angelo Pichierri, il cui apporto è stato molto importante.



- che aveva permesso un ampliamento dei confini rispetto alla precedente gestione. Durante la fase attuativa si sono registrati numerosi rallentamenti e un'involuzione gestionale.
- GAL Linas-Campidano, che è stato inserito in itinere, in seguito alle ripetute difficoltà incontrate nell'analisi del GAL Terre Shardana. Il GAL Linas presentava caratteristiche simili al precedente, ma si collocava in un territorio più concentrato, con soli otto Comuni coinvolti.

Fig. 1. I GAL in Sardegna nella programmazione 2007-2013



Fonte: PSR Sardegna 2007-2013

Diverse considerazioni rendevano il caso sardo particolarmente interessante. Innanzitutto, questo territorio si presentava come un'area densa di esperienze di sviluppo locale e rurale, che potevano rappresentare il terreno fertile per la sedimentazione di percorsi di apprendimento istituzionale.

Un altro aspetto riguardava la complessa architettura istituzionale che la Regione Sardegna aveva costruito per rendere più efficace il funzionamento dell'approccio LEADER e dei GAL.

In particolare, la Regione, per facilitare il processo di aggregazione dei Comuni dentro un'area eleggibile a GAL, aveva deciso di utilizzare come base la perimetrazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) precedentemente individuati sulla scorta delle regioni storiche sarde. Questa scelta avrebbe dovuto favorire l'omogeneità territoriale e la possibilità di pensare misure realmente centrate sui bisogni di un dato territorio. Un'ulteriore variabile da considerare per la costruzione delle aggregazioni erano i valori dell'indice di malessere demografico (SMD), elaborato dalla stessa Regione e calcolato con riferimento ad alcuni indicatori demografici, che segnalavano le aree a maggiore declino sociale e demografico e quindi potenzialmente più fragili.

Inoltre, la Regione aveva deciso che, all'interno di uno stesso GAL, soltanto i Comuni ricadenti nelle classi C1 e D1 (con una situazione demografica "precaria-grave-gravissima") del SMD (>40) erano eleggibili per i finanziamenti. Questa nuova regola aveva l'intento di convogliare i finanziamenti nei territori considerati più "bisognosi".

Un'ulteriore scelta di policy imposta dall'attore regionale era quella di concentrare l'approccio LEADER su un unico asse del Piano di Sviluppo Rurale, laddove i GAL nelle precedenti programmazioni avevano la possibilità di agire su tutti gli assi del PSR. Questa decisione nasceva dalla volontà di garantire una maggiore coerenza allo strumento LEADER.

Un altro elemento di originalità dell'architettura istituzionale era il sistema di premialità, che la Regione Sardegna aveva previsto come mezzo per stimolare l'inclusione progettuale e la costruzione di partenariati più orizzontali e allargati a categorie sociali in passato più escluse, come giovani, donne e aziende private. Il sistema di premialità si inseriva nella fase che andava dall'avvio della concertazione per la costruzione del partenariato del futuro GAL, fino alla sua costituzione formale con l'adesione dei soggetti. L'obiettivo era supportare la partecipazione e l'*empowerment* delle collettività locali, attribuendo una parte delle risorse sulla base di un meccanismo che premiava i GAL più "virtuosi" rispetto ad alcuni criteri fissati dalla Regione. L'esperienza della precedente programmazione aveva evidenziato che le assemblee

dei GAL e i loro CdA erano monopolizzati da quegli attori istituzionali (Comuni, Comunità Montane, Associazioni di categoria) considerati rappresentativi di una data area. Questo aveva provocato un'eccessiva politicizzazione e una carenza della rappresentanza diretta da parte della cittadinanza. La programmazione 2007-2013 decise di cambiare rotta, provando a stimolare la partecipazione e l'attivazione dei singoli soggetti (cittadini, imprese). Il sistema di premialità era un meccanismo di tipo incentivante e non prescrittivo, che avrebbe dovuto spingere verso l'adozione di soluzioni organizzative più orizzontali e inclusive. Maggiore fosse stato il punteggio ottenuto nel sistema di premialità, maggiori sarebbero state le risorse aggiuntive per quel GAL. I criteri da rispettare per ottenere punteggi più elevati erano: prevalenza di donne e giovani (sotto i quarant'anni) sia nell'assemblea che nel CdA; partenariati in cui la metà dei componenti fossero soggetti privati (in quanto i precedenti GAL tendevano a essere monopolizzati dagli attori pubblici e dalle associazioni di categoria); realizzazione di un certo numero di riunioni certificate (con l'idea che l'incontro stimolasse la relazionalità, lo scambio e la partecipazione); percentuale di soci residenti sul totale dei soci (per garantire la rappresentatività dell'assemblea del GAL rispetto al territorio di riferimento); adesione dell'assemblea dei soci al meccanismo di una testa un voto (per evitare il peso eccessivo di istituzioni pubbliche o di soci più forti).

Un altro aspetto innovativo riguardava il ruolo dell'assistenza tecnica: la Regione Sardegna aveva previsto che LAORE, l'ente tecnico dell'Assessorato all'agricoltura, svolgesse un ruolo centrale lungo tutto il processo, come facilitatore e accompagnatore nelle fasi di concertazione che avrebbero portato alla costituzione del partenariato GAL e, successivamente, nell'implementazione delle azioni del GAL sul territorio. LAORE avrebbe svolto il ruolo di collante tra attore regionale e territori.

Dopo avere esposto obiettivi e modalità di svolgimento della ricerca appare opportuno dare conto sinteticamente di alcuni risultati emersi, organizzandoli per tematiche e rinviando per un approfondimento al volume già citato in nota 1, in particolare al capitolo conclusivo (Farinella, 2016).

## **2. La necessità di garantire una continuità istituzionale**

Le politiche di sviluppo locale si propongono di stimolare l'inspesimento istituzionale dei territori (Donolo, 2005), inteso come potenziamento dei tessuti connettivi nel contesto produttivo e sociale locale,

ovvero un incremento qualitativo e quantitativo della relazionalità e della capacità della fiducia di circolare (tra gli altri, De Vivo, 2000 e 2006; Barbera, 2001; Donolo, 2002; Trigilia, 2005; Osti, 2006; Bottazzi, 2013; Mantino, 2014). In questo senso, la sedimentazione di pratiche di concertazione sul lungo periodo dovrebbe avere degli effetti positivi sulla stabilizzazione di network fiduciari tra gli attori locali. Non conta tanto la singola politica realizzata, quanto la capacità dei territori di diventare – attraverso quell’esperienza – sempre più “apprendenti”, ovvero capaci di incastonare le pratiche pregresse all’interno di un percorso unitario che porti alla costruzione di una mappa cognitiva condivisa del territorio come sistema locale, dotato di identità riconoscibili e risorse distintive e in grado di catalizzare i processi di *governance* situati (Pichierri, 2011; Farinella e Meloni, 2013).

Per questo, una prima domanda alla quale la ricerca ha tentato di rispondere è quante di queste esperienze siano passate “sotto traccia” nella nuova programmazione, fino a che punto vi sia stata una “continuità progettuale” e soprattutto se si sia stati in grado di attivare positivamente le eventuali pratiche di concertazione e le forme di relazionalità e fiducia che tali esperienze avessero in precedenza messo in moto (De Vivo, 2006).

Sinteticamente si può evidenziare che i territori hanno innescato una sorta di adattamento dinamico rispetto alle esperienze precedenti. I GAL sardi hanno teso a incorporare, di volta in volta, in modo più o meno esplicito analisi, prospettive, proposte e obiettivi delle pratiche consolidate, con richiami frequenti all’interno del PSL. Ciò sembra indicare che i territori abbiano maturato una visione condivisa dei percorsi di sviluppo rurale. Per esempio, il GAL BMGS ha scelto esplicitamente di posizionarsi nel solco della precedente progettazione integrata (mai realizzata in concreto), che prevedeva la creazione di un distretto rurale. Tuttavia, il recupero e la valorizzazione di queste esperienze sono sempre stati ragionati e mai retorici. Laddove è stato reputato necessario (per esempio perché le esperienze pregresse non erano state particolarmente fortunate), i GAL hanno rivendicato una propria autonomia, che in taluni casi ha significato anche una “rottura” con il passato, come nel caso del GAL Marghine.

In questo senso, un aspetto strategico per un buon esito delle politiche di sviluppo territoriale è la garanzia della loro continuità sul territorio, che deve essere progettuale e di approccio, per non rischiare di generare frammentazione e scarsa armonizzazione tra le diverse esperienze implementate, impedendo così la loro messa in squadra e la loro sedimentazione istituzionale, che ovviamente richiede tempi lunghi.

### 3. I limiti della nuova architettura istituzionale

L'insieme di regole definite dall'attore regionale ha delineato una nuova architettura istituzionale che ha influito concretamente sia sulla strutturazione dei nuovi GAL che sul loro operato successivo. La ricerca ha messo in evidenza che spesso a questa nuova architettura è mancata una coerenza interna e una chiarezza rispetto agli obiettivi previsti nel Piano di Sviluppo Rurale. Alcune delle regole – in particolare i vincoli di eleggibilità dei territori e di applicabilità al solo monoasse, il maggiore controllo del servizio sviluppo locale sui bandi, i meccanismi di rendicontazione e controllo, il nuovo sistema di pagamento – hanno finito per essere ostative rispetto all'operato dei GAL, configurando uno scollamento tra gli obiettivi e la strategia di sviluppo rurale prevista nel PSR e il sistema di norme configurato per il loro perseguimento.

L'articolato sistema di regole a monte ha definito rigidamente l'ambito di azione dei GAL, producendo un effetto di centralizzazione del controllo in seno alla Regione, con una riduzione progressiva dei margini di autonomia dei GAL stessi. Inoltre, si è generata una burocratizzazione generale dell'intero processo, che ha provocato dei ritardi nel funzionamento dei GAL, i quali, a oggi, hanno ancora dei livelli di spesa molto contenuti e di lento esercizio, nonostante si sia ormai a fine programmazione.

Proviamo a trarre qualche considerazione punto per punto.

*I confini dei GAL:* l'utilizzo delle ATO come base per i GAL ha permesso di ricalcare in alcuni casi i confini di regioni storiche che sono tradizionalmente affini per caratteristiche socioeconomiche, ambientali e culturali. Tuttavia, non sempre i criteri previsti per la definizione dei confini (SDM e nuove aggregazioni ATO) sono riusciti a fare emergere territori omogenei. Sono stati soprattutto i GAL nati dall'aggregazione di più regioni storiche in territori particolarmente ampi che hanno mostrato maggiori difficoltà di funzionamento e manifestato conflitti legati alla diversità territoriale dei Comuni coinvolti. Gli esiti di questa programmazione sembrano suggerire che territori troppo estesi potrebbero creare problemi di gestione e di coesione. In generale bisogna calibrare l'ampiezza del GAL rispetto a una sua omogeneità territoriale. Una strategia potrebbe essere quella di avviare un percorso di autovalutazione dei GAL attuali sui propri confini, per ridisegnare le nuove geometrie. Un'altra strada potrebbe essere quella di inserire

delle “variabili” di stratificazione territoriale che siano più “sensibili” alle specificità e vocazioni locali.

*I criteri di eleggibilità dei territori per l'accesso ai finanziamenti:* la distinzione, all'interno di uno stesso GAL, tra Comuni eleggibili per le misure e Comuni non eleggibili sulla base del valore dell'indicatore di malessere demografico, ha avuto effetti negativi, creando disparità tra Comuni in territori che erano stati considerati comunque “bisognosi” di politiche di sviluppo rurale. Questa regola ha di fatto operato come un vincolo che ha diminuito il parco di potenziali beneficiari delle misure, mettendo in difficoltà quei GAL con pochi Comuni che si sono ritrovati con poche aziende eleggibili. Ha inoltre indirettamente generato un calo della partecipazione: quando i soggetti territoriali che avevano in mente un progetto, all'interno di una generale strategia che avevano discusso e approvato nelle assemblee, realizzavano che non avrebbero potuto presentarlo per una mera questione tecnica (ovvero non ricadevano nei territori eleggibili), sviluppavano disaffezione nei confronti dei GAL. Non è un caso che lungo il percorso della programmazione tale vincolo sia stato eliminato.

*La scelta di confinare l'azione specifica del GAL a un solo asse del Piano di Sviluppo Rurale* ha provocato un'eccessiva frammentazione, aggravata dal divieto di finanziare azioni per numerosi settori (quelli ricadenti nell'allegato 1). Si è avuto l'effetto paradossale di disincentivare la multifunzionalità che era stata messa al centro dell'intero PSR della Sardegna. Si è così creata una sfasatura tra la strategia (di multifunzionalità, integrazione e sviluppo endogeno) prevista nel PSR e la struttura immaginata per realizzarla (l'architettura istituzionale del nuovo sistema di regole), che non permetteva di raggiungere gli obiettivi enunciati. Con il monoasse e la concentrazione sul solo allegato 3 per le attività finanziabili, il GAL si è trovato nell'impossibilità di finanziare settori che sono centrali nell'agricoltura così come azioni di filiera e di marchio che servono alla creazione di distretti rurali orientati a un'agricoltura basata su specificità e qualità. Molte imprese hanno rinunciato alla presentazione delle domande perché operavano in settori non finanziabili, o finanziabili soltanto per una parte del progetto, finendo per dover programmare operazioni monche, incapaci di generare dei processi effettivi di sviluppo. Questa scoperta ha portato le imprese ad allontanarsi dal GAL.

Se l'obiettivo è favorire la multifunzionalità e le azioni di filiera, come previsto dalla nuova PAC, la programmazione dovrebbe gestire bandi

pluri-fondo e pluri-asse, facendo particolare attenzione all'integrazione progettuale e a una visione sistemica dei percorsi di sviluppo. Questo richiede una maggiore attenzione all'integrazione tra le competenze delle diverse agenzie regionali e una più spiccata capacità di cooperare.

#### **4. Il meccanismo di premialità come vera innovazione dell'esperienza LEADER 2007-2013 e la sfasatura strategia/struttura**

Come si è anticipato, il sistema di premialità prevedeva incrementi di risorse per i GAL che nella fase di start up del partenariato inserissero giovani e donne in assemblea e CdA, garantissero in queste la prevalenza di soci privati, aderissero al principio di una testa un voto e della porta aperta in assemblea e optassero per forme societarie più orizzontali, sul modello della fondazione di partecipazione. La ricerca ha evidenziato che il meccanismo della premialità ha permesso di allargare in una direzione più inclusiva e orizzontale il partenariato, anticipando inoltre delle innovazioni che nella nuova programmazione diventano obbligatorie, come la maggiore presenza dei privati.

L'esito di questo sistema di incentivi è stato l'inclusione di attori sociali prima esclusi (aziende, società civile, giovani e donne), ridimensionando il ruolo fino ad allora prevalente di attori pubblici e associazioni di rappresentanza degli interessi, e scompaginando assetti precedenti. La partecipazione nella fase di start up è stata molto elevata, proprio perché il sistema di premialità ha creato le condizioni per incentivare la formazione di partenariati più allargati, in cui vi era una partecipazione diretta (forme di democrazia deliberativa piuttosto che rappresentativa). La partecipazione diretta ha favorito la costruzione consapevole di un percorso condiviso e comune e ha migliorato la qualità del tessuto sociale e dell'animazione territoriale, favorendo l'empowerment.

Tuttavia, questa spinta si è esaurita nella fase di vita successiva dei GAL, quella in cui si sono istituzionalizzati nel territorio e sono diventati operativi, trovandosi così a gestire il PSL e le sue diverse misure. In questa contingenza si è registrato un costante calo della partecipazione, anche laddove questa era stata molto alta nel momento di start up, a causa di diversi fattori.

Primo fra tutti, la prescrittività e rigidità del sistema di regole previsto per questa fase, che prevedeva un accentramento e uno stretto controllo da parte della Regione (nella costruzione dei bandi e nel controllo generale sul processo) e dello Stato (nell'istruttoria della richiesta di finanziamento e nell'erogazione di quest'ultimo). L'effetto finale è stato



un neocentralismo regionale e nazionale che ha limitato il ruolo dei GAL solo alla fase iniziale (istruttoria della domanda di aiuto), affidando a un sistema complesso e articolato di altri attori il resto (Regione, CAA, Agencontrol, Agea e Argea per l'istruttoria delle pratiche relative alla sola gestione dei GAL). I GAL in questa programmazione hanno visto riconfigurare la propria struttura in direzione di una forte limitazione dell'autonomia gestionale e finanziaria che aveva costituito uno dei motivi di successo di alcune buone pratiche nell'esperienza precedente, quando il LEADER era un progetto sperimentale. Tale scelta sembra stridere con il ruolo propulsivo che ci si attende dai GAL sui territori. Da strutture votate all'animazione, i GAL rischiano di diventare centri tecnico-amministrativi per l'istruttoria delle domande di aiuto.

Questi vincoli hanno finito per aggravare la sfasatura tra struttura e strategia, cui si è già fatto cenno in relazione alla scelta del monoasse: i GAL si sono trovati frustrati nel perseguire le proprie strategie di sviluppo per effetto di una struttura rigida, che non prevedeva per essi grandi margini di autonomia, laddove assegnava un'elevata centralità alla Regione e allo Stato. Molti GAL, poi, hanno continuato a "rappresentarsi" come Agenzie di Sviluppo Locale a tutto campo, destinate a operare in senso ampio sul territorio, laddove in questa programmazione il ruolo assegnato loro dalla Regione era più quello di strutture tecnico-operative, a durata temporale limitata (il ciclo della programmazione) e orientate a obiettivi specifici (la realizzazione delle misure previste nel PSL).

In generale, provando a fare un bilancio sulla nuova architettura istituzionale e regolativa prevista per i GAL da questa programmazione, dal confronto tra la prima fase (animazione) e la seconda (gestione) emerge che le regolazioni incitative, basate su un'adesione consensuale, stimolata da incentivi (come, per esempio, maggiori risorse economiche per chi si uniforma a determinati criteri) sono più efficaci delle regolazioni prescrittive (che tendono a ossificare e burocratizzare i processi).

La lezione appresa è prevedere nella prossima programmazione dei sistemi di premialità e di incentivazione lungo tutto il processo. Inoltre, qualche forma di premialità anche nella fase di operatività del GAL potrebbe aiutare a mantenere un certo grado di animazione.

## 5. I limiti del sistema dei pagamenti

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, per la gestione di tutte le fasi della procedura, dalla presentazione delle domande fino



all'erogazione del finanziamento, si è creato un articolato sistema in cui i GAL avevano uno scarso potere e venivano relegati a compiti burocratico-amministrativi, senza però un'adeguata struttura organizzativa per svolgerli, poiché quella prevista era più orientata verso un ruolo di animazione che di tipo tecnico-amministrativo.

Una volta istruite le domande di finanziamento e prodotto l'atto di concessione da parte dei GAL, i richiedenti dovevano autonomamente rivolgersi ad appositi centri di assistenza agricola (CAA), veri e propri sportelli delle organizzazioni di categoria, convenzionati per la presentazione elettronica delle domande di pagamento e anticipo. Le domande erano inviate ad Agencontrol – una partecipata di Agea (l'ente pagatore nazionale), alla quale la Regione aveva deciso di affidare il servizio – e poi da questa istruite. Terminata questa fase, le domande accettate passavano ad Agea, l'organismo pagatore nazionale, per l'erogazione del finanziamento. In un meccanismo del genere, con Agea che doveva espletare le pratiche di tutti i PSR e i GAL delle regioni italiane (a eccezione, in parte, per le otto regioni che avevano organismi di pagamento regionale, i quali, comunque, dipendevano in ultima istanza sempre da Agea), già l'erogazione dell'anticipo avveniva dopo molti mesi dalla richiesta, creando diverse difficoltà agli imprenditori, e ancora più tardi si concretizzava l'erogazione del finanziamento complessivo.

Va sottolineato che l'impossibilità da parte dei GAL di incidere sui tempi di erogazione dei finanziamenti, con i beneficiari che al contempo esercitavano nei loro confronti delle pressioni, individuandoli come interfaccia territoriale per l'erogazione (perché così era stato in passato), ha provocato molte tensioni nei rapporti tra GAL e beneficiari/soci, con la tendenza di questi ultimi a considerare negativo l'operato dei primi e a non partecipare più alle riunioni. Inoltre, la gestione centralizzata dei controlli, delle istruttorie e dei pagamenti ha provocato elevati ritardi, che nei fatti si sono esplicitati in una lentezza poi tradottasi in un dato oggettivo: i GAL hanno oggi livelli di spesa molto bassi, nonostante si sia in fase di chiusura della programmazione.

Il sistema di gestione delle domande di finanziamento, con la presenza di troppi attori, troppi passaggi, troppa centralizzazione, stride con quella fase iniziale (lo *start up*) che invece aveva alla base elevata autonomia e partecipazione. Ci si trova cioè di fronte a una sorta di schizofrenia istituzionale: dapprima si incitano i territori a partecipare per progettare in modo autonomo e inclusivo i propri percorsi di sviluppo territoriale, ma poi in seguito si costruisce un meccanismo che li priva dell'autonomia per realizzarli, perché in fondo si è convinti che i territori non possano gestire i processi e tendano inevitabilmente a

“sprecare” le risorse. La sfasatura si manifesta in tutta la sua problematicità nei due effetti principali che ha generato:

- Un calo della partecipazione;
- Una cattiva performance di spesa dei GAL.

In particolare, il calo della partecipazione è scontato, se si considera che la prima fase (con il sistema di premialità) aveva prodotto grande partecipazione e notevoli aspettative, disattese nella seconda, quando il ruolo dei GAL è stato ridotto a meri esecutori burocratici delle decisioni regionali.

La lezione appresa dal meccanismo di erogazione dei pagamenti è che un sistema con troppi attori coinvolti e troppi passaggi può creare opacità nel procedimento (erano pochi gli intervistati che avevano realmente chiaro l'iter dell'istruttoria di pagamento), e ridurre il ruolo dei GAL a funzioni burocratico-esecutive nella sola fase iniziale, svuotandoli della responsabilità di spesa; il paradosso è che i GAL continuano a essere per i soci i primi interfaccia territoriali cui rivolgersi per conoscere l'esito delle proprie domande (con evidenti tensioni nei loro reciproci rapporti), nonostante i ritardi nella spesa non possano essere loro imputati, a causa dell'iter previsto nel sistema complessivo di erogazione (che implica un dialogo tra livello istituzionale locale, regionale e nazionale).

In ultima analisi, il processo che va dall'istruttoria della domanda fino all'erogazione del finanziamento, andrebbe ripensato nella direzione di prevedere un maggiore coinvolgimento dei GAL e un'accelerazione dei tempi.

## 6. Il Ruolo di LAORE

La programmazione prevedeva anche la presenza obbligatoria dei tecnici di LAORE in tutta la fase di start up, con il compito di animare e supportare i GAL nella loro strutturazione e certificare le riunioni valide per l'attribuzione della premialità. Nel complesso il ruolo di LAORE è stato giudicato positivamente, anche se il rapporto si allentava/interrompeva nel passaggio dalla fase di costruzione del partenariato al momento di gestione assembleare di GAL ormai strutturati, in cui si registrava una forte diminuzione del meccanismo partecipativo e una burocratizzazione delle pratiche. Resta da capire quanto questo fenomeno fosse dovuto a:

- Un esaurimento del ruolo di LAORE (che finiva per essere privo di reali funzioni nella seconda fase);

- Un irrigidimento da parte dei GAL, dovuto alla crescente consapevolezza di margini di autonomia ridotti dal sistema di regole regionale, di cui LAORE appariva il rappresentante sul territorio;
- Un irrigidimento da parte dei tecnici stessi che, in questo stadio più operativo, finivano per assumere delle posizioni più impositive rispetto al passato.

Tab. 2. Il ruolo di LAORE: analisi SWOT

---

**Aspetti positivi della presenza dei tecnici LAORE dentro il GAL**

- Sono risorse e competenze aggiuntive
- Creano un rapporto che è potenzialmente più diretto ed orizzontale con la regione
- Allargano il partenariato ad attori extra-locali

**Aspetti negativi**

- Rigidità da parte dei tecnici, con una scarsa disponibilità a mettere in discussione la propria visione?
- LAORE visto come “controllore” regionale?
- Scarsa definizione del ruolo di LAORE nel percorso GAL in seguito alla chiusura della fase delle riunioni certificate

**Criticità**

- Attenzione alla **continuità dei tecnici**: un motivo di rottura con il Linas Campidano è che il tecnico che aveva seguito fin dall’inizio il processo viene rimosso d’ufficio

**Opportunità**

- Potenziare il ruolo di LAORE: per creare continuità e un rapporto più diretto con la regione (orizzontalità)
  - Individuare e definire ruoli e compiti di LAORE dentro il GAL anche nella fase successiva: la presenza di LAORE non deve essere percepita come il controllore della regione, ma come elemento di connessione, de-burocratizzazione e supporto al lavoro
- 

Va poi sottolineata la necessità nella futura programmazione di coinvolgere direttamente dentro i processi territoriali non soltanto l’agenzia LAORE, ma anche le altre (Agris in particolare), dato che si va verso un sistema pluri-asse e pluri-fondo che può essere sostenuto solo prevedendo opportune forme di integrazione.

## 7. Altri aspetti importanti per la progettazione

*L'accesso al credito:* un ulteriore problema è stato rappresentato dalle difficoltà di accesso al credito, soprattutto per la realizzazione di iniziative da parte di giovani, magari con una buona idea ma senza capitali o garanzie iniziali. La mancanza di credito è stato un ostacolo che ha portato diversi beneficiari a rinunciare al finanziamento ottenuto o a non fare direttamente domanda. Purtroppo, dall'indagine è emerso chiaramente che i GAL non avevano strumenti e autonomia per poter effettivamente operare nel campo dell'accesso al credito.

Una lezione da trarre per la prossima programmazione è di tenere maggiormente in considerazione il problema dell'accesso al credito, prevedendo non soltanto delle misure, ma anche dei sistemi che permettano alle aziende di ottenere il finanziamento necessario per accedere al bando.

*Attenzione alla qualità dei progetti:* la ricerca ha messo in evidenza che molti progetti si perdevano per strada, sia per la scarsa qualità che per errori nelle domande. Un cattivo esito di una domanda ha un costo elevato, perché si perde tempo nell'istruttoria di una pratica che nei fatti non verrà mai finanziata. Da questo punto di vista, se l'obiettivo della prossima programmazione è un'allocazione delle risorse più efficiente in termini di spesa e di percentuale tra domande presentate e domande effettivamente finanziate, bisognerebbe prevedere dei meccanismi che rafforzino le attività di supporto e di accompagnamento della stesura dei progetti dei richiedenti, rafforzando il ruolo delle agenzie regionali.

*Trasparenza e partecipazione:* I GAL che hanno lavorato molto sulla partecipazione reale e la comunicazione diretta, continua e trasparente con i propri iscritti, mediante riunioni continue e informative a rotazione in tutti i territori, un sito internet aggiornato, la diffusione di newsletter e di convocazioni tramite sms, sono risultati più inclusivi e quindi hanno retto, malgrado il calo di partecipazione dei soci alle assemblee. Procedure trasparenti e informazione dei soci sono state quindi premiate: questi GAL sono quelli che più sembrano aver generato partecipazione, attivazione ed *empowerment*. Nella nuova programmazione l'aspetto della "trasparenza" va sollecitato mediante opportuni meccanismi incitativi.

*L'importanza di leadership locali basate su una competenza di tipo pragmatico-operativo:* sebbene le leadership di tipo politico si siano mostrate in grado di creare consenso e contenere eventuali conflittualità tra gli

interessi dei vari stakeholder, esse hanno mostrato dei limiti legati alla mediazione personalistica da parte della figura politica che svolgeva il ruolo di leader e alle difficoltà di garantire una continuità nei processi, una volta che nel territorio questa figura fosse venuta meno. Al contrario, leadership di tipo pragmatico-operativo si sono rivelate più efficienti, proprio perché traevano la propria legittimità dal mandato legato al PSL e dai risultati realmente raggiunti rispetto agli obiettivi previsti.

*La necessità di rafforzare le reti locali:* un obiettivo della *governance* dovrebbe essere quello di rafforzare le reti locali e la fiducia che vi circola. Sebbene i GAL abbiano sempre esplicitato tale obiettivo, dalla ricerca è emerso che le loro attività, almeno per il momento, sono riuscite soltanto a rafforzare o costruire per lo più reti informali tra gli attori locali, senza arrivare ad attivare invece delle reti istituzionalizzate e stabili che potrebbero fornire un solido appoggio per i processi di sviluppo locale. Va poi sottolineato che manca un attore chiave delle reti orientate alle competitività: gli istituti di credito.

## **8. La costruzione di beni collettivi e le forme di empowerment**

Tramite lo strumento dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema era possibile, in linea teorica, aggirare il vincolo del mono-asse e prevedere investimenti che avrebbero inciso anche su imprese ricadenti negli altri assi del PSR. Si tratta di progetti e misure esplicitamente rivolte al potenziamento dei beni collettivi per la competitività e per la coesione e che quindi indirettamente contribuiscono al miglioramento della qualità della vita, al rafforzamento della struttura socio-economica e all'inspessimento delle relazioni sociali nelle aree rurali. La quasi totalità di queste misure sono partite soltanto alla fine del ciclo di programmazione e molte di queste sono ancora all'inizio. Difficilmente quindi possono aver funto da tessuto connettivo in grado di dare maggiore organicità al progetto di sviluppo rurale, aggirando i limiti provocati dal monoasse. Va sottolineato che i progetti di cooperazione, laddove siano stati realizzati, sono stati considerati dagli attori locali molto importanti e positivi: dalle interviste emergeva che risultavano essere stati utili alla formazione, alla circolazione delle innovazioni e alla creazione di reti.

La lezione che se ne può trarre è che se i GAL sono nati anche per favorire le reti e la cooperazione nelle aree interne, i progetti di cooperazione e le azioni di sistema si dimostrano senza dubbio uno strumento centrale per questo scopo, ed è fondamentale farli partire

a monte e non a valle dell'intero processo. Per fare questo è possibile prevedere un adeguato meccanismo di incentivazione che stimoli i GAL ad avviarli già dalle prime fasi della loro operatività e a seguirli durante la realizzazione.

Per quanto riguarda la qualità sociale dei processi e l'*empowerment* generato, quest'ultimo è sembrato emergere già nella fase di costituzione dei GAL, anche grazie agli effetti del sistema di premialità, che ha portato alla rottura dei vecchi equilibri nella costruzione dei partenariati, divenuti in questa programmazione molto più aperti, orizzontali e inclusivi, anticipando così delle tendenze che ora sono diventate condizioni obbligatorie nella nuova programmazione (presenza di giovani e donne, quota maggioritaria di privati). Purtroppo, il processo si è in parte arrestato nella fase assembleare, dove le azioni atte a sviluppare ulteriormente l'*empowerment* sembrano essere meno incisive, l'animazione risulta carente e la qualità della partecipazione minore.

Ciò sembra essere dipeso da una molteplicità di fattori:

- Minore autonomia del GAL nell'attuazione del PSL;
- Mancanza del supporto tecnico dell'agenzia LAORE in questa fase;
- Diminuzione quantitativa della partecipazione per vari motivi;
- Consapevolezza per alcuni attori di non poter beneficiare personalmente dell'azione dei GAL a causa dell'ineleggibilità di alcuni Comuni o dell'impossibilità per i GAL di agire sul proprio settore produttivo;
- Istituzionalizzazione dei GAL e passaggio di consegne, in termini di "luogo" della partecipazione, dall'assemblea alla struttura dedicata.

In generale, si è osservato che un modo per ovviare alla perdita di *empowerment* e migliorare la qualità sociale è proprio la trasparenza nella comunicazione e la presenza di una leadership pragmatico-operativa.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, "Stato e Mercato", vol. 63, n. 3, pp. 413-450, DOI 10.1425/472.
- Bottazzi G. (a cura di) (2013), *I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva Europea*, Cagliari, CUEC.
- De Vivo P. (2000), *Pratiche di concertazione*, Milano, Franco Angeli.
- (2006), *Ricominciare: Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Donolo C. (2002), *Politiche integrate come contesto di apprendimento istituzionale*, in

- Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 91-108.
- (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, “Stato e Mercato”, vol. 73, n. 1, pp. 33-66, DOI 10.1425/19633
- Farinella D. (2016), *Lezioni apprese e indicazioni di policy per la programmazione 2014-2020*, in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 251-298.
- Farinella D., Meloni B. (2013), *Dalla tradizione all'innovazione: prospettive e opportunità delle filiere agroalimentari territorializzate*, in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 127-154.
- Mantino F. (2014), *La governance come fattore di sviluppo*, Roma, Inea.
- Meloni B. (2013), *Sviluppo rurale e progetto sostenibile*, in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 17-62.
- Meloni B., Farinella D. (a cura di) (2016). *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Osti G. (2006), *Il significato politico ed economico dell'esperienza LEADER: quattro casi di studio nell'Italia settentrionale*, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 541-568.
- Pichierri A. (2011), *Sociologia dell'organizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Edizioni Laterza.





# NUOVA AGRICOLTURA “INTELLIGENTE” E PROGETTAZIONE TERRITORIALE

*Giuseppe Gaudio*

## 1. Premessa

Oggi, diverse questioni (nuovo ruolo e funzioni dell'agricoltura, territorio come risorsa, programmazione negoziata, ecc.) concorrono a dibattere di agricoltura e progettazione territoriale (Garofoli, 1991; Cavazzani *et al.*, 2006; Bevilacqua, 2008; Paciola e Giannotta, 2009; Sivini e Corrado, 2013; Alfano e Cersosimo, 2009; Cersosimo, 2000). A livello scientifico e politico-istituzionale, esiste un rinnovato interesse per il futuro dell'agricoltura e dei territori locali, che sembra fornire nuovi elementi teorici e nuove proposte pratiche non solo in merito al ruolo e alla funzione dell'agricoltura, ma anche rispetto all'emergenza economica, sociale e ambientale. Anche lo scenario 2021-2027, che si sta delineando attraverso la discussione sui nuovi programmi comunitari, rileva un approccio nuovo sull'uso delle risorse finanziarie, sui processi di programmazione, sulle procedure, sui percorsi e sulle strategie, nonché sugli obiettivi da perseguire. Il dibattito che si sta creando nella programmazione 2021-2027 intorno a un nuovo modo di intendere l'agricoltura, la propone a pieno titolo nella progettazione territoriale (Commissione Europea, 2017).

Le nuove proposte della PAC chiedono una politica europea, capace di allargare la visione del ruolo dell'agricoltura nell'ottica della sostenibilità territoriale e capace di connettere i sistemi alimentari urbani, periurbani e rurali, collegando le politiche esistenti e consolidando la democrazia alimentare verso un paradigma sostenibile per l'uomo e il pianeta.

Pertanto, questo saggio verterà sul nuovo ruolo e funzioni che l'agricoltura svolge nella progettazione territoriale, spesso sperimentata attraverso l'esperienza LEADER, e si articola in tre parti.

Nella prima, partendo dall'approccio culturale e scientifico che favorisce il ripensamento del ruolo e delle funzioni dell'agricoltura, nonché

dalla crisi del paradigma della modernizzazione, si specifica perché e quale tipo di agricoltura è definita “intelligente”. Nella seconda parte l’attenzione si sofferma sul rapporto tra l’agricoltura e la progettazione territoriale, portando alcune esperienze che riguardano temi importanti e attuali, quali i migranti, l’accesso alla terra da parte dei giovani e l’agricoltura sociale, intesa come il rapporto tra agricoltura e welfare. Infine, nell’ultima parte, verranno forniti alcuni stimoli di riflessione che possano costituire la base per una migliore, più efficiente ed efficace impostazione delle politiche future.

## 2. Il ruolo dell’agricoltura oggi

Il tema dell’agricoltura oggi è molto dibattuto, soprattutto nel suo rapporto con il territorio e con la comunità. L’agricoltura non è più un settore economico isolato, come il suo modello imperante e convenzionale potrebbe far apparire, ma è pienamente coinvolta e integrata nei percorsi di sviluppo del territorio. Quindi non è più residuale, ma strategica, innovativa e intelligente proprio per le diverse funzioni che questa nuova agricoltura svolge, in termini di sicurezza alimentare, biodiversità, salute, paesaggio e ambiente. Questa plurima funzione della pratica agricola porta a ripensare il ruolo dell’agricoltura e a individuare modelli di sviluppo complessi, costruiti su reti e relazioni, su nuove pratiche, su inedite figure; crea innovazione e resilienza e soprattutto pluralità di forme e di iniziative, che non possono più essere spiegate con i criteri o le variabili tradizionali (Shiva, 2012)<sup>1</sup>.

Si è passati dal paradigma industriale al paradigma dello sviluppo rurale, cioè dal concetto di modernizzazione, inteso come crescita e profitto, a quello di ricontadinizzazione, capace di coniugare termini tradizionali e termini innovativi (van der Ploeg, 2006 e 2009; Cavazzani, 2008).

Accanto al modello imperante, e ampiamente diffuso, dell’agricoltura “moderna”, persiste un’agricoltura di piccola scala, più attenta a pratiche eco-compatibili e più legata all’identità del territorio, ai saperi e al saper fare, che mantiene vive le economie locali nelle aree rurali (Latouche, 2007).

L’agricoltura moderna vive oggi grandi contraddizioni. Tutti i mezzi che hanno realizzato il grande successo dell’agricoltura industriale,

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda il numero monografico di “Agriregionieuropa” sull’agricoltura familiare ([www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it), n. 43).

oggi sono anche la causa del suo declino. Tanto che c'è chi comincia a guardare all'agricoltura moderna in maniera critica, perché produce danni all'ambiente e alla salute, sfrutta il lavoro degli immigrati, spreca gli alimenti, produce eccedenza alimentare e disuguaglianze nell'accesso al cibo. Infatti, si sta affermando una vasta letteratura (van der Ploeg, 2006; Cavazzani, 2006) che riflette sulla crisi del paradigma della modernizzazione, che parla di aziende standardizzate, con un'intensificazione e omologazione del processo produttivo, con l'impiego di input imposti dal complesso agroindustriale, con una trasformazione industriale, l'inserimento in filiere lunghe e le prescrizioni normative imposte dallo Stato. Questo ha prodotto squilibri territoriali, inquinamento, spopolamento, scomparsa delle aziende. Una vasta letteratura indica che esiste anche un altro modo di fare agricoltura, all'interno del quale centrale è il rapporto tra chi produce e chi consuma e tra questi e il territorio, che ricostruisce reti sociali, utilizza pratiche per una sostenibilità eco-compatibile, rivoluziona il rapporto tra città e campagna, ripropone la qualità del cibo, espande la vendita diretta attraverso l'accesso a mercati alternativi, ha al suo interno processi di corresponsabilizzazione, è per il lavoro giusto, pone problemi rispetto alla sicurezza alimentare e alla sovranità alimentare (Marino e Cicatiello, 2012; Biolghini, 2007; Cavazzani, 2008).

Per fortuna, pur assistendo, nel corso dei decenni, a una costante diminuzione del numero delle aziende agricole, persiste un numero di aziende contadine che hanno continuato a mantenere un ruolo importante soprattutto in alcune aree, preservando la biodiversità sociale e culturale dei territori. Ciò oggi rappresenta un valore inestimabile sia nel contrastare i cambiamenti climatici che nel produrre processi di sviluppo. È un'agricoltura che svolge diversi ruoli e diverse funzioni all'interno di un territorio. Per cui non si tratta dell'azienda moderna agro-industriale chiusa all'interno del processo produttivo, ma è invece un settore che si rivolge all'esterno, con il quale collabora e produce, oltre ai beni alimentari, anche servizi e soprattutto valori, attraverso un rapporto uomo/natura che rischiava di andare perduto.

Questa nuova agricoltura quindi propone, a differenza di quella industriale, un modello aziendale sostenibile, finalizza la riproduzione delle risorse produttive, controlla i mezzi di produzione, incorpora i saperi locali, coopera con il territorio, utilizza pratiche innovative. È un'agricoltura che si muove, reagisce, progetta, costruisce, si mette in discussione, fa anche scelte coraggiose, e soprattutto innova.

### 3. L'agricoltura nella progettazione territoriale

Questo tipo di agricoltura interagisce con altri temi, come l'immigrazione, l'accesso alla terra, il ricambio generazionale, il welfare, le politiche del cibo, i sistemi locali sostenibili, creando rete con la comunità e soprattutto producendo sviluppo territoriale. Questo modo di fare agricoltura, presente prevalentemente in piccole realtà, interagendo con altri ambiti contribuisce a rivitalizzare le economie locali. Diverse sono le esperienze che si fondano su un rapporto differente con il territorio, che trovano nuove soluzioni alla crisi, sostenibili e innovative.

Nel trattare il rapporto tra agricoltura e territorio, l'attenzione si soffermerà su tre aspetti: agricoltura e immigrazione, agricoltura, terra e giovani e, infine, agricoltura sociale.

#### 3.1. Agricoltura e migrazioni

Le aree rurali e i processi migratori sono attraversati da dinamiche e caratteristiche di cambiamento nuove e differenziate.

Quello che emerge dalle analisi e dalle indagini in corso, è che coesiste un rapporto non conflittuale all'interno del territorio, che produce occasioni di riscatto sia per i migranti sia per il rilancio delle economie locali (Recosol, 2016; Membretti *et al.*, 2017; Gaudio *et al.*, 2018; Corrado e Osti, 2019). Gli immigrati rappresentano una risorsa importante per far fronte ai processi di spopolamento e invecchiamento della popolazione, per rispondere alla domanda di lavoro, assicurare la tenuta dei servizi di base e più in generale rivitalizzare le aree rurali, soprattutto quelle più interne e remote. Quindi, c'è una sinergia fruttuosa tra istituzioni e territorio, percorsi strutturati di sviluppo territoriale all'interno dei quali ci sono esperienze di successo di accoglienza/integrazione, avvio di percorsi economici e start up e salvaguardia dei servizi di base. Ci sono esempi interessanti di territori, Comuni e Associazioni che hanno dato vita a esperienze di successo in termini di accoglienza e di integrazione, di crescita economica e sviluppo sostenibile, etico e solidale e accesso ai servizi.

Nonostante una vasta letteratura in tal senso, persistono alcune criticità su quanto accade nella società (scarsa e scorretta informazione sul fenomeno migratorio, proteste per l'apertura di centri di accoglienza, discriminazioni, populismo, istigazione al razzismo, logica del noi/loro, sostituzione delle pratiche di solidarietà con quelle di competizione, ecc.) e nel dibattito pubblico circa il fenomeno migratorio, a livello politico e istituzionale (risposte emergenziali, malfunzionamento dei

centri di accoglienza, cattiva gestione, burocratizzazione, costi e business dell'accoglienza, connessione tra politiche migratorie e quelle della sicurezza, violazione dei diritti umani, accesso ai servizi, accordi tra Europa, Libia e Turchia, difesa dei confini, ecc.). L'ignoranza e un'informazione scorretta e poco trasparente produce danni, perché fomenta solo rabbia e impedisce ogni relazione costruttiva sui percorsi, solidali e non conflittuali, da intraprendere. Se ne parla tantissimo e malissimo: invasione dei profughi!, nei centri tutto funziona!, rapporti di competizione/concorrenza/sostituzione con gli autoctoni!, sicurezza!, progetti assistenziali in cerca di "business" vs progetti etici e solidali, ecc.

Proprio a causa di queste contraddizioni, si è andata rafforzando, negli ultimi anni, una rete di soggetti interessati a sviluppare tanto la riflessione e la ricerca, quanto la diffusione di buone pratiche e la progettazione di interventi in alcune aree italiane, soprattutto in montagna e nelle aree interne. Rispetto all'agricoltura, all'immigrazione e alle aree rurali più in generale, la Rete Rurale Nazionale – in collaborazione con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria-Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia (CREA-PB), l'Università della Calabria e di Salerno, ANCI e Cittalia – ha organizzato un ciclo di seminari su "Migrazioni e aree rurali: quali percorsi per favorire la cooperazione territoriale e lo sviluppo". Gli incontri hanno affrontato il ruolo delle nuove forme di agricoltura ai fini dell'inclusione sociale, gli aspetti connessi alle migrazioni nelle aree interne, il ruolo del lavoro migrante nella riorganizzazione delle filiere agroalimentari sul rapporto comunità, agricoltura e immigrazione<sup>2</sup>.

La Rete Rurale Nazionale, inoltre – in collaborazione con il Centro Studi di Sviluppo Rurale e il Corso di Laurea Magistrale in Scienze per la Cooperazione e lo Sviluppo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria – ha affrontato, all'interno della rivista della Rete, il tema della presenza dei migranti stranieri nelle aree rurali e dei percorsi intrapresi per favorire lo sviluppo agricolo e territoriale, soprattutto nelle aree interne, e far fronte ai processi migratori, costruendo un rapporto di integrazione e nuovi equilibri (Gaudio *et al.*, 2018; Ricciardi *et al.*, 2018). Particolarmente importante è stato lo sforzo del Servizio Politiche Sociali e di Parità della città metropolitana di Torino – in collaborazione con la Compagnia di San Paolo, la Regione Piemonte, il Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione (FIERI) e l'Associazione Dislivelli – nell'ambito della

<sup>2</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda il sito [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).

ricerca “*Montanari per Forza*”, che raccoglie buone pratiche di progetti di accoglienza e integrazione per i migranti nei Comuni montani e rurali delle Alpi occidentali (Dematteis *et al.*, 2018). La costituzione e il rafforzamento di tale rete di studio e di analisi sul fenomeno dei richiedenti asilo in montagna ha delineato un esperimento importante sul ruolo dell’immigrazione straniera per il rilancio della montagna. Si tratta di ventidue esperienze virtuose nelle Alpi, frutto di percorsi non facili, realizzati in rete con altri attori locali, che ha portato alla realizzazione di storie di successo e di inserimento nel tessuto economico e sociale locale, nonché di pratiche di innovazione sociale e culturale.

Interessante è stato il dibattito (Corrado e Osti, 2019) emerso durante i due panel su “I migranti e le aree fragili: sostenibilità dei nuovi modelli di accoglienza e costruzione di mercati nidificati”, organizzati nell’ambito del convegno su “Scambi anomali. I mercati “*nested*” per le aree fragili”, svoltosi a Rovigo (2-3 Marzo 2018). Rispetto ai movimenti migratori, non sono pochi i migranti accolti nelle aree fragili, soprattutto in anni recenti e in relazione a politiche governative di ricollocamento temporaneo dei profughi. L’arrivo dei migranti in queste aree mette spesso in moto dinamiche di cambiamento che sollecitano riflessioni e azioni. Quando si parla di migranti in aree fragili, i protagonisti non sono solo i migranti, ma anche i residenti locali e ancor più l’impatto che i nuovi arrivi hanno sulla comunità e l’economia locale. Lo scopo del panel è stato quello di analizzare se e come l’arrivo dei migranti nelle aree fragili attivi la costruzione di mercati nidificati, su quali valori e interessi essi si basano (forme di solidarietà, interessi economici comuni), quali sono gli attori (cittadini, cooperative, migranti) e quali forme di organizzazione economico-produttiva i nuovi mercati vanno assumendo. Una domanda fondamentale riguarda la sostenibilità di questi progetti nelle aree fragili e le prospettive future. Dal panel sono emerse esperienze interessanti, dal basso, poco conosciute, spesso invisibili, ma dotate di buone potenzialità: storie di progetti che funzionano e di integrazione compiuta. Il panel ha contribuito al dibattito pubblico circa le condizioni necessarie per un rilancio delle aree fragili italiane, condiviso con gli autoctoni.

Questo che cosa vuol dire? Cosa insegnano queste esperienze e pratiche? Da esse emerge che:

- Governare il fenomeno migratorio non è un business, non è profitto, ma è servizio;
- Bisogna promuovere politiche migratorie, non emergenziali o di mera accoglienza, ma deciderle con il contributo significativo della comunità locale;

- Bisogna definire dei progetti *con* i migranti e non *per* i migranti, cioè bisogna coinvolgerli in un processo di sviluppo che parta dal basso e non ragionare nei termini di “noi e gli altri”.

### 3.2. *Agricoltura, terre e giovani*

Un altro ambito strettamente connesso con l'agricoltura è quello della terra e del ritorno alla terra da parte dei giovani per diversi motivi (Canale e Ceriani, 2013; Cersosimo, 2012).

Innanzitutto, c'è un nuovo approccio culturale. Mentre una volta si diceva a chi a scuola “zoppicava” di andare a zappare, oggi sono proprio quelli che hanno studiato che entrano in agricoltura. Quindi c'è un diverso approccio culturale nel guardare all'agricoltura: da un approccio di tipo tradizionale, fatto di fatica, sudore e poco reddito, a un approccio sinergico con il territorio, dove continua a esserci comunque sudore e fatica, ma anche relazioni con l'esterno, capacità di innovare, capacità di costruire pratiche alternative.

In secondo luogo, negli ultimi decenni si assiste a un costante processo di accaparramento di terre da parte di Stati, imprese multinazionali e nuovi attori finanziari, pubblici e privati.

In Italia, questo processo di concentrazione della terra in grandi proprietà ha subito e rischia di subire una forte accelerazione con la messa in vendita dei terreni collettivi. Purtroppo, come sta avvenendo in alcuni contesti territoriali, le proprietà collettive vengono vendute e svendute dai Comuni che ne detengono l'amministrazione, attraverso una riduttiva e illegittima interpretazione dell'art. 66 del decreto cosiddetto *Salva Italia* che li autorizza a vendere i beni agricoli e a vocazione agricola. Tra questi non dovrebbero rientrare, come in alcuni casi sta avvenendo, i beni demaniali e a uso civico, che sono e continuano a essere inalienabili, imprescrittibili e immutabili nella loro destinazione d'uso agro-silvo-pastorale.

Negli ultimi anni, l'abbandono delle terre delle aree rurali, e in particolare di quelle più interne, ha generato un crescente problema di erosione del suolo oltre che di mancata manutenzione. Il settore agricolo rappresenta il custode privilegiato per attuare politiche di prevenzione e manutenzione. Per questo motivo dovrebbe essere guardato con più attenzione da parte delle politiche e della ricerca.

Le funzioni della terra sono molteplici e variegate. Esse possono fare riferimento alle attività produttive, sia in agricoltura che nel turismo, ma anche ad aspetti ambientali (tutela del paesaggio, cura del suolo, biodiversità, salubrità dell'aria e dell'acqua), culturali (tradizioni, saperi)



e ricreativi (fruizione del tempo libero). Inoltre, l'accesso alla terra è uno dei problemi prioritari che i giovani pongono all'attenzione delle istituzioni per iniziare l'attività agricola.

L'agricoltura svolge un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, come il paesaggio, la biodiversità, la stabilità del clima e la capacità di mitigare disastri naturali, quali dissesto, inondazioni, siccità e incendi. Oggi è maturo riconoscere agli agricoltori la valenza multifunzionale della loro permanenza sul territorio come presidio funzionale ed economicamente sostenibile, ma anche evidenziarne il ruolo di preminenza e di priorità nella collaborazione con i soggetti pubblici per la corretta gestione delle risorse idriche, della manutenzione del reticolo idrografico e delle pendici collinari. Si tratta di proporre una nuova alleanza fra gli agricoltori, la comunità e gli altri settori economici, che veda i primi non più come parte residuale, ma come protagonisti non solo della produzione di alimenti sani e salubri, ma anche come coadiutori del mantenimento di beni pubblici, come il paesaggio.

Esperienze diverse, emerse negli ultimi anni, stanno realizzando nella pratica un modo di produrre e consumare sostenibile: produttori biologici e biodinamici, GAS, mercati di prossimità e Km0, vendita diretta, biodiversità, ecc. Ognuna di queste esperienze fornisce materiale su cui costruire un sistema di relazioni con la comunità del territorio, riconoscendo non soltanto la qualità di ciò che si produce per l'alimentazione e il consumo, ma anche per ciò che si produce come conservazione di servizi eco-sistemici goduti da tutti ed essenziali e come recupero di tradizioni, saperi e saper fare. A partire da questo si ricostruisce il rapporto città/campagna come sistema relazionale in grado di produrre qualità ambientale, salute fisica e mentale, valori etici, estetici e, in ultima analisi, economici.

Il rapporto tra agricoltura e demani collettivi significa valorizzare la relazione tra comunità, territorio e natura e recuperare una diversa idea della connessione tra popolazione locale, enti e territorio.

L'agricoltura può essere un settore attrattivo per i giovani, anche immigrati, che vogliono sperimentare nuove attività nel settore e recuperare, attraverso collaborazioni con enti e istituti di ricerca, alcuni prodotti autoctoni e tipici dei luoghi. Attrarre i giovani in queste aree significa anche rivitalizzarle e pensare a un modello di sviluppo sostenibile.

Ci sono terre utilizzate male o inutilizzate e ci sono giovani pronti a entrare nel settore agricolo: perciò, perché non dare loro un'opportunità?

È fuori discussione la capacità del settore agricolo di dare risposte soddisfacenti alla situazione di crisi attuale e al declino dell'occupazione, giovanile e femminile in particolare. Il recupero produttivo dei



terreni pubblici, affidandoli a giovani imprenditori, appare sensato e mostra grandi vantaggi e prospettive da diversi punti di vista: da quello sociale a quello della riorganizzazione del settore in chiave innovativa e competitiva, capace di soddisfare la sostenibilità economica, sociale e ambientale.

L'utilizzo dei terreni agricoli pubblici va rivalutato, perché rappresenta uno dei passi possibili per, da un lato, tutelare e salvaguardare il territorio con consapevolezza e responsabilità e, dall'altro, perseguire il progetto di una società sostenibile, evocando una sfida etica e culturale prima che tecnica.

È chiaro che non si tratta affatto di tornare al tempo che fu, ma piuttosto di evolvere, conservando e imparando dalle esperienze del passato, nonché immaginando costruttivamente un futuro sostenibile e vivibile per tutti. Il riappropriarsi di terre, che in caso di vendita verrebbero sottratte alla collettività, testimonia la vitalità di antiche istanze, e parlarne non vuol dire affatto volerle fare rivivere con il loro remoto contenuto, ma, al contrario, ricercare un significato attuale, una possibilità di inserirle nella situazione socioeconomica contemporanea.

La sfida non consiste unicamente nel privilegiare le produzioni di piccola e media scala, ma anche nella diffusione di un modello di produzione agroalimentare sostenibile, supportando i produttori che realmente impiegheranno tecniche agro-ecologiche, fornendo così alla comunità un contributo in termini di servizi ambientali. In questo modo, si provvederà a dare una nuova collocazione, centrale e al contempo integrata, alle aziende agroalimentari nel territorio, facendo sì che esse occupino un ruolo determinante nello sviluppo e nell'attuazione dei piani territoriali.

Se è vero che c'è un'enorme produzione legislativa che va in questa direzione, sia a livello regionale sia a livello nazionale, l'attenzione va mantenuta sul problema dell'accesso alla terra dei giovani e su pratiche eco-compatibili. Non bisogna proporre l'acquisto da parte dei giovani, ma, da una parte, occorre che ci sia una normativa che regoli il fitto o il comodato d'uso, e, dall'altra, sarebbe auspicabile che chi accede a questi terreni collettivi, abbandonati da decenni, proponga progetti sostenibili e utili, non solo per la nuova azienda che va a costituirsi, ma soprattutto per la comunità e il territorio. È importante guardare al comportamento dei giovani, perché bisogna considerare la terra come bene comune, come riappropriazione da parte della comunità del luogo, come nuova economia, come protezione del territorio.

Attraverso manifestazioni, presidi e proposte, un gran numero di associazioni, collettivi, comitati, cooperative – da AIAB a Crocevia, da

Libera a Slow Food – hanno preso posizione sulla vendita dei terreni agricoli demaniali cominciata dal Governo Monti. In alternativa a questa vendita, tali soggetti propongono la concessione in affitto a equo canone con priorità ai giovani agricoltori, per contrastare i processi di ulteriore concentrazione della terra nelle mani di un numero sempre minore di aziende di grandi dimensioni, con una conseguente drastica riduzione delle piccole proprietà contadine considerate più virtuose quanto a distribuzione dei redditi e cura della terra. Tale iniziativa ha il merito di formulare sulla questione ipotesi diverse e certamente più interessanti e con prospettive meno limitate del far cassa vendendo un bene demaniale. Si tratta di un'opportunità per affermare e iniziare a praticare, attraverso progetti mirati, un paradigma economico-sociale e politico alternativo, centrato sul lavoro, la biodiversità e i servizi ecosistemici, la terra e i suoi prodotti come bene comune, la solidarietà, la condivisione.

### 3.3. *Agricoltura e welfare*

L'ultimo aspetto sul quale soffermare l'attenzione è l'agricoltura sociale, cioè il rapporto tra agricoltura e welfare. Che cos'è l'agricoltura sociale oggi? Sono delle pratiche aziendali che congiuntamente e in modo esplicito producono beni alimentari e servizi per generare benefici per la popolazione e il territorio. Negli ultimi anni, nel diversificare le attività il settore ha sviluppato un'importante esperienza nel sociale, sia in chiave strettamente pedagogica (fattorie didattiche), sia in modalità più sociosanitaria e sia in stretta connessione con obiettivi di inclusione (immigrati, carcerati, soggetti deboli e svantaggiati).

Pur con modalità e intensità diverse, spesso informali, non rilevate dalle statistiche ufficiali, ancora poco note e conosciute, e secondo canali forse incapaci di creare relazioni formali e codificate con le istituzioni e il territorio, negli ultimi anni si rileva una crescita delle aziende agricole che praticano agricoltura sociale. Queste aziende mostrano un certo dinamismo e capacità di innovazione, seppur puntiforme, frammentato e disorganico, circa la produzione di beni pubblici in campo sociale.

Sempre più aziende stanno sviluppando forme produttive alternative di diversificazione e multifunzionalità dell'attività agricola, con lo sforzo sinergico di recuperare competitività, produttività e reddito, da un lato, e un modo nuovo di fare agricoltura e di fare società, dall'altro.

Un ruolo certamente non indifferente alla crescita di tali pratiche è stato svolto dalla produzione legislativa, che ha dato vita a un pro-

fondo ripensamento dell'intervento pubblico comunitario, nazionale e regionale.

Pur in questo quadro in generale positivo, si confermano quei nodi che oggi la politica di sviluppo rurale e quella di sviluppo regionale ben conoscono. L'agricoltura sociale non è per sua natura un intervento settoriale, ma una pratica che fa dialogare settori, politiche di sviluppo, territori, soggetti, competenze. Quello che è difficile, nel promuoverla, non è la pratica in sé, ma l'organizzazione del suo stesso sistema di governo. Le aziende agricole, oltre a produrre beni alimentari, producono servizi con diversi destinatari (minori, anziani, disabili, emarginati, ecc.), diversi partners (aziende agricole, ASP, distretti scolastici, terzo settore, istituti di pena, ecc.), diversi servizi (inclusione sociale, assistenza, cura e riabilitazione, inserimento lavorativo, ecc.).

L'agricoltura sociale rappresenta dunque una tematica molto complessa, per diversi motivi:

- Permette di raggiungere molteplici obiettivi sia a livello aziendale che territoriale (nuove opportunità occupazionali, nuove forme di competitività aziendale e territoriale, nuove *governance*, nuove forme di welfare, qualità della vita, sviluppo sostenibile e solidale, inclusione sociale);
- Racchiude forme di attività a valere su diversi settori (agricoltura, ambiente, sanità, servizi sociali, educazione e formazione, ecc.);
- Comprende diversi beneficiari (aziende agricole, società agricole, cooperative sociali di tipo B) e diversi destinatari (territorio, anziani, donne, bambini, scolaresche, soggetti con svantaggi fisici e sociali, ecc.);
- Richiede un aumento della densità delle relazioni tra soggetti (Agricoltori, ASP, distretti scolastici, Enti locali e periferici dello Stato, operatori sociosanitari, Associazioni del terzo settore, ecc.).

L'agricoltura sociale è in grado di soddisfare bisogni quanti-qualitativi che il sistema di welfare, a causa della riduzione delle risorse pubbliche disponibili, non è più in grado di assicurare. Eppure, a tutt'oggi non c'è traccia delle possibili relazioni tra questa pratica e i servizi sociosanitari.

Le criticità attengono a diversi aspetti.

In primo luogo, gli strumenti del PSR sono orientati verso un modello di sviluppo produttivistico con ritorni economici diretti, piuttosto che verso modelli sostenibili e solidali, basati su indicatori diversi da quelli economici tradizionali. Il rischio è quello di orientare l'agricoltura sociale verso questa direzione, con regole rigide e con criteri e parametri poco aderenti alle esperienze in atto.

Inoltre, alcune difficoltà si incontrano con riferimento alla forma giuridica delle imprese che praticano agricoltura sociale. Infatti, la maggior parte di esse assume la forma di cooperativa sociale di tipo B.

Un ulteriore problema, già presente nei PSR, è legato alla misura di diversificazione delle attività aziendali e all'approccio LEADER, entrambi localizzati nelle aree intermedie (aree C) e in quelle rurali con ritardo di sviluppo (aree D), escludendo così dagli interventi l'integrazione tra aree urbane e aree rurali.

Un ultimo aspetto riguarda l'approccio integrato tra misure del PSR e tra queste e il fondo europeo di sviluppo regionale e quello sociale. Rispetto all'integrazione tra le misure del PSR, ciò rappresenta un evidente limite allo sviluppo dell'azienda agricola in generale. Infatti, la letteratura esistente, supportata dalle esperienze in atto, evidenzia il fatto che le pratiche di agricoltura sociale possono (devono) essere svolte in aziende dinamiche, biologiche, ad alta intensità di lavoro, con un ordinamento tecnico-economico abbastanza diversificato. Pertanto, le aziende che decidono di praticare l'agricoltura sociale necessitano di investimenti strutturali e produttivi, nonché di formazione e riqualificazione professionale.

L'agricoltura sociale rappresenta un'opportunità per valorizzare le risorse interne all'azienda agricola, le attività produttive territoriali e il soddisfacimento di bisogni sociosanitari. Non si dovrebbe guardare con diffidenza alla possibilità di integrare le politiche dell'agricoltura, del sociale e della sanità, se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi e a basso costo e reddito per le aziende agricole. La progettazione integrata va interpretata come uno strumento di intervento di natura socio-istituzionale (rafforzamento delle relazioni orizzontali e verticali fra le istituzioni e tra queste e i soggetti locali, diffusione di forme partecipative reali, affermazione di comportamenti cooperativistici, ecc.) e di natura economica (utilizzo efficace ed efficiente delle risorse finanziarie, scelte strategiche su bisogni specifici, ecc.). Si tratta di consolidare un sistema di *governance* sia a livello istituzionale che locale.

Il tema dell'agricoltura sociale può contribuire a uscire da alcune ambiguità che hanno guidato la politica regionale (catturare risorse pubbliche *vs* favorire processi di sviluppo locale; politica agricola *vs* politica di sviluppo rurale; sviluppo rurale come processo settoriale *vs* sviluppo rurale come processo territoriale), e da alcune criticità che hanno caratterizzato la politica comunitaria (localizzazione degli interventi, scarso approccio integrato tra settori, politiche, fondi e soggetti; scostamento tra programmazione e attuazione; maggiore attenzione alle domande individuali, proliferazione di strumenti, territorializzazioni e

partenariati; scarso decentramento decisionale, deficit informativo e di supporto tecnico-metodologico; ritardi culturali del territorio; partenariati formali piuttosto che sostanziali).

#### 4. Conclusioni

Accanto all'agricoltura convenzionale, dove è importante cosa ottieni in termini di profitto, esiste un'agricoltura dove è importante cosa e come produci. Vi è oggi il riconoscimento di un mondo rurale dato per finito, scomparso, e che invece rivela inedite figure sociali e nuove pratiche, una pluralità di forme e iniziative che reggono l'urto della tecnica e del mercato e che indicano nuove strade per la costruzione di alternative al modello agricolo dominante. Questa nuova agricoltura la troviamo nelle scelte colturali, nei modi di mantenere la fertilità dei suoli, nel recupero di varietà tradizionali e locali, nello scambio di saperi, nel rapporto con i luoghi e la natura. C'è, insomma, un ribaltamento delle logiche dell'agricoltura convenzionale, dove trova spazio la cooperazione, le relazioni sociali, la fiducia reciproca, la conservazione del paesaggio, la vivibilità dei luoghi, l'uso eco-compatibile della terra. In altre parole, la terra è vista come bene comune.

Assistiamo a un cambiamento sociale e culturale dell'immagine dell'agricoltura: da settore residuale e arretrato, a una rappresentazione resiliente, capace non solo di resistere alla globalizzazione e alla modernizzazione, ma anche di interpretare, indicare e proporre modi alternativi e innovativi di fare agricoltura, volti all'integrazione con gli altri settori economici (in primis turismo, ma anche servizi sociosanitari) e a un rapporto proficuo tra agricoltura, comunità e territorio.

Cosa insegnano queste pratiche?

- Ricostruiscono un senso di comunità che si andava perdendo;
- Mobilitano risorse locali;
- Mettono in luce la gestione di piccole aziende a conduzione familiare o contadine in maniera creativa e innovativa;
- Disegnano lo sviluppo locale dal basso;
- Pongono la questione della stessa esistenza dell'agricoltura contadina, che politiche dissennate volevano spazzar via, e che invece è intelligente e creativa, e soprattutto non crea *gap* o disparità regionali;
- Fanno coesistere profitto e redistribuzione del benessere e reciprocità.

Queste pratiche sono ancora un cantiere aperto. Si tratta di un fenomeno in crescita, informale, poco conosciuto, soprattutto invisibile

alle statistiche ufficiali e alle politiche di sviluppo. Da questo punto di vista, come ricercatori forse dovremmo occuparcene di più. Anche le politiche dovrebbero porre molta più attenzione a queste pratiche, perché, rispetto a quella precedente, la nuova programmazione 2021-2027 inserisce di fatto, per lo meno come enunciazione di principio, il ragionare per temi e non per assi, i giovani, l'agricoltura di piccola scala, le aree interne.

Sono esperienze virtuose, dinamiche innovative, che propendono verso il lavoro di rete, hanno un approccio intersettoriale e multidisciplinare, fanno dialogare settori, politiche e territori e soggetti, e si tratta di un dibattito ancora in corso rispetto all'informazione.

Inoltre, se si continua a ragionare in termini di PIL, questa nuova agricoltura non può trovare cittadinanza all'interno delle politiche, perché produce una serie di benefici ambientali – sulla salute, sull'istruzione, sul tessuto sociale, sulla qualità della vita – che non possono essere misurati solo attraverso un indicatore economico. Però è anche vero, d'altra parte, che il contesto risponde con lentezza, perché innovare presuppone mettere in discussione politiche e ruoli normativi.

Rifiutarsi di riconoscere a queste iniziative un carattere di bene pubblico, è una miopia che deriva molto probabilmente dal perdurare di una visione prettamente economicista dello sviluppo, come se la produzione e i mercati fossero esclusivamente produzione e scambi di beni e non anche relazioni tra persone. Le esperienze in corso testimoniano che le campagne sono state e sono tutt'oggi, più di ieri, capaci di contribuire efficacemente a risolvere o attenuare situazioni difficili.

Questa nuova agricoltura "intelligente", spesso trascurata da parte delle politiche e delle istituzioni, dovrebbe invece essere oggetto di attenzione, soprattutto per quanto riguarda l'innovazione sociale che è in grado di produrre nei territori, in termini di metodo e di approccio culturale, sociale, economico e ambientale.

Si ritiene, infatti, che la futura PAC non potrà riguardare i soli aspetti produttivi. Già oggi la PAC trascende i suoi limiti, interessandosi anche di aspetti inerenti allo sviluppo locale in aree rurali, all'ambiente, al territorio, ai servizi, al mondo agro-alimentare in generale. È necessario, però, che le politiche europee formalizzino e strutturino in maniera più articolata questo ampliamento della sfera d'azione, esprimendo una visione globale e compiendo una concreta transizione da una politica meramente agricola a una politica territoriale. Sarà necessario creare una maggiore integrazione tra le diverse politiche comunitarie, in modo da affrontare in maniera più efficace ed efficiente problematiche trasversali, quali le politiche energetiche, la tutela dell'ambiente

e delle risorse naturali, la lotta al cambiamento climatico, il rilancio dell'occupazione, la salute pubblica, lo sviluppo delle economie locali, lo sviluppo infrastrutturale, la cooperazione allo sviluppo, ecc.

Nella consapevolezza che lo strumento e il percorso intrapreso sulla progettazione integrata vadano rafforzati e valorizzati, il presente contributo si è proposto di avanzare delle riflessioni su alcuni presupposti e approcci. Non si può prescindere dalla consapevolezza che le politiche di sviluppo non possono indurre cambiamento se non incorporano anche azioni di trasformazione istituzionale, sociale e culturale. L'intensità delle relazioni fra istituzioni e società civile, la propensione all'azione collettiva, il grado di fiducia sono tutti elementi che incidono in un contesto che vuole fare sistema.

È innanzitutto necessario creare un contesto territoriale all'interno del quale sperimentare procedure, metodi e strumenti innovativi, capaci di produrre elementi di rottura e di discontinuità con il passato. Pertanto, per ottenere un'efficiente ed efficace azione d'intervento, sostenibile nel tempo e soprattutto da un punto di vista economico e sociale, bisogna non solo coinvolgere operativamente un gruppo di soggetti che siano capaci di rappresentare e organizzare gli interessi e i fabbisogni di tutti, nonché di assumersi un impegno collettivo, ma anche proporre strumenti e approcci integrati per dare attuazione alle pratiche di agricoltura.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alfano F., Cersosimo D. (2009), *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Roma, Edizioni Tellus.
- Bevilacqua P. (2008), *Miseria dello sviluppo*, Bari, Editori Laterza.
- Biolghini D. (2007), *Il popolo dell'economia solidale*, Bologna, EMI.
- Canale G., Ceriani M. (2013), *Contadini per scelta. Esperienze e racconti di nuova agricoltura*, Milano, Jaca Book.
- Cavazzani A. (2006), *Lo sviluppo rurale come superamento della modernizzazione agricola*, "Agriregionieuropa", vol. 2, n. 7.
- (a cura di) (2008), *Sicurezza e sovranità alimentare*, "Sociologia Urbana e Rurale", vol. 30, n. 87.
- Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di) (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Esi.
- Cersosimo D. (a cura di) (2000), *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez/Donzelli.
- (2012), *Tracce di futuro*, Roma, Donzelli Editore.
- Commissione Europea (2017), *The Future of Food and Farming*, Bruxelles.

- Corrado A., Osti G. (a cura di) (2019), *Migrazioni e nested market in aree rurali fragili*, “Mondi migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali”, n.1.
- Dematteis M., Di Gioia A., Membretti A. (2018), *Montanari per forza*, Milano, Franco Angeli.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Gaudio G., Corrado A., Verrascina M. (a cura di) (2018) *Terreni di integrazione*, “RRN Magazine, Rivista della Rete Rurale Nazionale”, n. 3.
- Latouche S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli.
- Marino D., Cicatiello C. (a cura di) (2012), *I farmers' market: la mano invisibile del mercato. Aspetti economici, sociali e ambientali delle filiere corte*, Milano, Franco Angeli.
- Membretti A., Kofler I., Viazzo P.P. (a cura di) (2017), *Per Forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Roma, Aracne.
- Paciola G., Giannotta P. (a cura di) (2009), *L'altra agricoltura. Verso un'economia rurale sostenibile e solidale*, “Quaderni ReteLeader”, Roma.
- Ploeg van der J.D. (2006), *Oltre la modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- (2009), *I nuovi contadini*, Roma, Donzelli Editore.
- Rete dei Comuni Solidali (Recosol) (2016), *Miserie e nobiltà, viaggio nei progetti di accoglienza*, Edizioni Recosol-Melli.
- Ricciardi G., Gaudio F., Monteleone A., Tarangioli S. (2018), *I migranti: una sfida anche per la Politica Agricola Comune*, Comunicazione alla XXXIX Conferenza Italiana di Scienze regionali.
- Shiva V. (2012), *Fare pace con la terra*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore.
- Sivini S., Corrado A. (a cura di) (2013), *Cibo locale*, Napoli, Liguori Editore.



# STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE E APPROCCIO LEADER: SPECIFICITÀ E SINERGIE

*Catia Zumpano*

## 1. Introduzione

Il presente contributo si inserisce nel filone di studi orientati ad analizzare esempi di politiche territoriali centrate sulla mobilitazione combinata dell'iniziativa pubblica e dell'azione locale. Nello specifico, l'attenzione sarà riservata a due strumenti di sviluppo territoriale attualmente in vigore nel nostro Paese e rispettivamente rappresentati dal LEADER<sup>1</sup> e dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Si tratta di due politiche che presentano molte similitudini ma, nello stesso tempo, anche delle specificità significative.

Nel corso del lavoro, supportato dai documenti programmatici adottati per l'applicazione delle strategie di intervento, a livello nazionale e locale, nonché alla luce dei dati quantitativi e qualitativi relativi alla loro attuazione, si argomenterà sulle principali caratteristiche delle due esperienze al fine di enuclearne i punti di convergenza e di specificità, nonché il contributo che le stesse stanno apportando allo sviluppo dei territori interessati.

## 2. I concetti base di riferimento: sviluppo territoriale e partenariati

Come già accennato, i due esempi di politiche oggetto della nostra analisi, possono essere ricondotti a esperienze di sviluppo territoriale, intendendo quest'ultimo come la combinazione dell'agire locale – ossia, capacità di costruire delle azioni collettive attorno al territorio – con le azioni di sistema programmate dalla sfera pubblica (Denieuil, 2008; Barca, 2009). Si tratta di esperienze che implicano, di base, un intervento esogeno del potere pubblico, che può assumere diverse

<sup>1</sup> LEADER è l'acronimo di Liaison entre action de développement rural.

gradazioni di condizionamento a seconda delle scelte programmatiche adottate a monte dalle istituzioni che le promuovono (comunitarie o nazionali). Esse, in qualche modo, possono essere lette come espressione della traduzione politica dello sviluppo locale – riconducibile, invece, nella sua forma più pura, alla sola mobilitazione spontanea degli attori locali – e sono caratterizzate dall’inclusione dell’agire locale nelle politiche pubbliche.

Così come per lo sviluppo locale, anche per quello territoriale è impossibile fare riferimento a un corpo teorico unico e consolidato. Esso rinvia, piuttosto, a un susseguirsi di riflessioni che si traducono, sul piano politico, in pratiche, approcci e metodi, da sperimentare sul territorio, sotto forma di “progetto pilota”. È dalla progettazione e attuazione di progetti pilota, infatti, che si apprende e che si consolida il corpus teorico di riferimento, pur nella consapevolezza che ogni esperienza ha la sua unicità in quanto strettamente influenzata dallo specifico contesto territoriale di riferimento.

In effetti, la politica territoriale così intesa presuppone la necessità di leggere il territorio non solo come un luogo fisico, di vita (spazio vissuto e percepito), ma anche come espressione di un sistema di valori e di relazioni da sostenere. La finalità delle politiche di sviluppo territoriale è proprio quella di

stimolare l’orgoglio per l’appartenenza locale perché si assume che sia necessaria una sorta di training autogeno da parte della popolazione per ottenere quella determinazione tanto indispensabile a raggiungere gli obiettivi di sviluppo. (Marini, 2002)

Nello stesso tempo, le politiche di sviluppo territoriale tendono a incidere anche sul livello istituzionale, spingendo i responsabili decisionali e gestionali a instaurare contatti più diretti con i contesti locali. L’intento di base è quello di dare vita a un nuovo patto sociale fra i differenti attori (istituzionali e non) interessati dagli interventi, finalizzato, a sua volta, a creare nuove forme di collaborazioni impegnate a far collimare le offerte della politica con i fabbisogni reali espressi dai territori. Così, i differenti attori si impegnano attorno a operazioni congiunte, indirizzate a spazi locali, ma estese a larga parte della compagine economica e sociale locale (Gagnon e Kleinin, 1991).

Le politiche territoriali si sono sviluppate principalmente in Europa a partire dalla fine degli anni Ottanta, grazie agli input della Commissione Europea nel delineare le sue politiche strutturali e di coesione (Mantino, 2002), ma hanno trovato terreno fertile nelle politiche di decentramento avviate a partire dagli anni Settanta dai diversi Stati membri, compresa

l'Italia, che hanno portato, di fatto, a un intervento crescente dello Stato a livello locale, determinando così una forte territorializzazione delle politiche pubbliche (Denieuil, 2008). In quest'ambito, è interessante sottolineare che dette politiche prenderanno piede nel territorio "definito formalmente e [...] oggetto di esercizio di funzioni e di trasferimenti di risorse finanziarie ordinarie e straordinarie provenienti dai diversi livelli di governo" (Pecqueur, 2014) e che a esse comincerà ad affiancarsi – qualche volta anche a sovrapporsi – il riferimento al territorio "frutto di una costruzione collettiva (un insieme di attori) in una cornice di riferimento geografico che si organizza per risolvere un problema giudicato comune per questi attori". Caratteristica fondamentale dei territori costruiti è, infatti, che essi "esistono soltanto e attraverso le energie e gli organismi di istituzioni pubbliche e/o private che si associano attorno a un progetto comune" (Pecqueur, 2014). Ed è la costruzione collettiva che viene promossa e sostenuta anche da politiche pubbliche specifiche, quali quelle basate sull'approccio LEADER e SNAI.

Va precisato che il territorio costruito, però, non rappresenta, di per sé, il segnale della nascita di nuove scale territoriali amministrative, ma potrebbe contribuire – come nel caso della SNAI, dove le istituzioni locali (leggi municipalità) sono chiamate a svolgere un ruolo strategico – a favorire il processo di revisione dell'architettura istituzionale locale. In Italia, infatti, potrebbe dare un contributo fattivo alla diffusione di Unioni fra i Comuni, così da colmare, in parte, il vuoto lasciato dallo scioglimento di organismi istituzionali intermedi, quali le Comunità Montane e le Province.

Come già esplicitato, una delle componenti essenziali per la messa in atto di una strategia comune e condivisa di sviluppo territoriale è rappresentata da una visione collettiva condivisa che trova espressione, a livello locale, nella costituzione di un partenariato. Gli attori interessati convergono, quindi, in una gestione associata dei rapporti sociali, "dove inquadramento e autonomia non si respingono, ma si integrano sui piani a volte economico, sociale e politico, istituendo anche un processo dove la prossimità spaziale è più importante delle distanze sociali" (Gagnon e Kleinin, 1991). Come ben sintetizzato da Lukesch e Schuh (2007), "il partenariato locale è lo strumento più idoneo, in quanto coniuga un'ampia partecipazione ascendente della popolazione locale con un sostegno e un finanziamento discendenti e centralizzati derivanti da programmi regionali e nazionali". Se da un lato, esso rappresenta un requisito formale per una sana *governance*, nello stesso tempo, il partenariato costituisce il luogo dove dare visibilità e trasparenza sulla coerenza e sulla qualità della strategia adottata. Infine, ma non meno

importante, esso funge da piattaforma per il collegamento in rete degli attori locali con realtà esterne.

Come è noto, la nozione di partenariato raggruppa un'ampia varietà di esperienze e di pratiche. L'analisi delle riflessioni teoriche e degli studi di caso, focalizzati appunto sulle modalità di aggregazione degli attori locali per la realizzazione di programmi e di progetti definiti localmente, ci permette di distinguere le sue differenti forme. Per esempio, le due politiche da noi prescelte prevedono, a monte, modalità differenziate di partenariato: più inclusivo a livello locale nel caso del LEADER (cooperazione orizzontale fra attori istituzionali e privati), più espressione di una *governance* multilivello nel caso della SNAI, dove assumono un ruolo strategico – e obbligatorio – le collaborazioni fra gli attori istituzionali pubblici locali.

### 3. LEADER e SNAI a confronto

Sia il LEADER che la SNAI rappresentano dei buoni esempi di come le istituzioni possano dare un forte sostegno a percorsi di sviluppo locale. Promossi inizialmente da una decisione discendente (dall'UE per il LEADER e dallo Stato italiano, in collaborazione con l'UE, per la SNAI), essi propongono tuttavia un approccio ascendente in materia di sviluppo territoriale (dal basso), elaborato in base alle aspettative, le idee, i progetti e le iniziative della popolazione locale. Nello stesso tempo, la loro attuazione costituisce un terreno fertile al quale attingere per cogliere le difficoltà, nonché i limiti, che contraddistinguono le scelte istituzionali finalizzate a rendere partecipativi i processi di sviluppo.

Relativamente alla loro genesi, il LEADER ormai vanta una presenza quasi trentennale nel panorama delle politiche comunitarie, mentre la SNAI è stata avviata solo recentemente, come evidenziato nella figura 1 e nei brevi richiami che seguono<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Per un'analisi più dettagliata delle finalità perseguite e delle regole di funzionamento delle due politiche si rimanda: per il LEADER, ai diversi documenti elaborati dalla Rete Rurale Nazionale e consultabili sul sito [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it); per la SNAI, ai diversi documenti elaborati dalla Presidenza del Consiglio e consultabili sul sito: [www.opencoesione.it](http://www.opencoesione.it).

Fig. 1. Evoluzione temporale del LEADER e della SNAI



Fonte: nostre elaborazioni

Il LEADER fu lanciato dalla Commissione Europea nel 1989, in occasione dell'avvio della I Riforma dei Fondi Strutturali, al fine di offrire alle aree rurali la possibilità di sperimentare un nuovo approccio e un nuovo metodo per lo sviluppo del loro territorio. La sua logica di fondo era (ed è) quella di incidere su due fronti: rafforzare la *governance* locale e favorire processi di sviluppo locale integrati. Come indicato nella figura 1, dall'iniziale fase di sperimentazione (in Italia, erano soltanto 29 le aree interessate), si sono susseguite due fasi di diffusione e consolidamento del suo metodo (rispettivamente 203 e 132 le aree interessate). Le ultime due edizioni, che hanno determinato l'inclusione del LEADER nella struttura dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), si caratterizzano per un sostegno a strategie di sviluppo locale di "alto profilo" (187 aree selezionate nel LEADER Asse IV, 199 nella fase attualmente in corso).

A differenza del LEADER, la SNAI è stata lanciata nel 2012 ed è in piena fase di sperimentazione. La sua specificità è data dal fatto che essa è espressione di una specifica volontà politica nazionale, quella italiana, ma sostenuta anche da quella comunitaria – con la politica di coesione – per il cofinanziamento degli interventi sui territori interessati. Avendo come obiettivo finale quello di fermare e invertire il trend demografico negativo delle aree periferiche italiane, la SNAI si muove su due linee di azione convergenti e interdipendenti: *“Da un lato si vuole spingere lo sviluppo locale, intensivo ed estensivo, nei punti di forza di questi territori: agroalimentare, cultura e saper fare, turismo, energia. Dall'altro, si vuole riequilibrare l'offerta dei servizi di base: scuola, salute, mobilità e rete digitale, innanzitutto”* (Relazione stato attuazione, 2015). Per la sua attuazione è stato avviato un processo di selezione delle aree, pilotato da un Comitato Nazionale Aree Interne in collaborazione con le Regioni, che ha portato all'identificazione di 72 aree SNAI.

### 3.1. I punti di intersezione fra LEADER e SNAI

#### 3.1.1. A livello territoriale

Il LEADER, come è noto, interviene, particolarmente, su due delle quattro macro-tipologie di aree rurali adottate, dal 2007, nel nostro Paese per l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale: le aree rurali con problemi di sviluppo (aree C) e le aree rurali intermedie (aree D)<sup>3</sup>. La SNAI interviene, invece, su tre delle quattro tipologie di territori identificati rispetto alla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base e classificati per grado di perifericità: aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche<sup>4</sup>. Uno sguardo all'universo dei territori (espressi dai confini comunali) interessati dalle due politiche permette di fare alcune riflessioni sulla loro copertura territoriale, nonché di misurare i diversi livelli di intersezione fra i due strumenti.

Di primo acchito, i punti di intersezione fra le 72 Aree Interne e i 199 GAL selezionati, che sono ben visibili nella figura 2, possono essere sintetizzati nel seguente quadro:

- aree in cui i Comuni ricadono esclusivamente all'interno della SNAI: 3 su 72<sup>5</sup>;
- aree in cui i Comuni ricadono esclusivamente all'interno del LEADER: 113 su 199;
- aree SNAI interessate parzialmente dal LEADER: 69;
- aree LEADER interessate parzialmente dalla SNAI: 86;
- aree LEADER e SNAI interessate da entrambe le politiche: 155 (86 GAL + 69 AI).

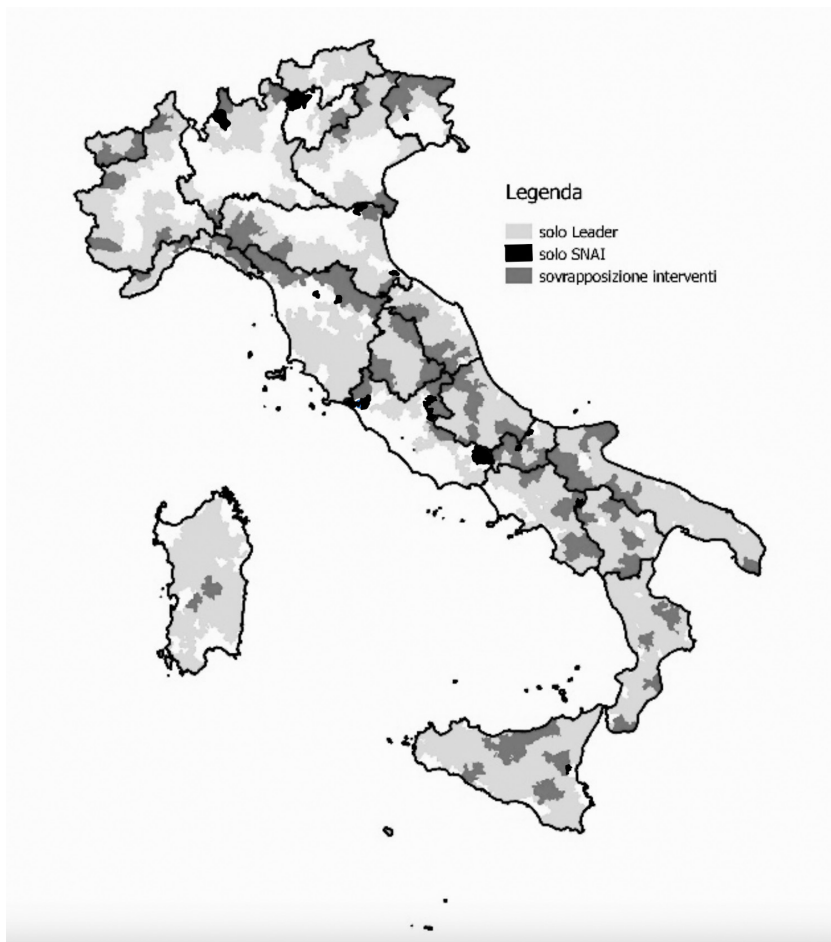
Se analizziamo i punti di intersezione a livello comunale, è interessante notare come su 8.092 Comuni italiani sono solo 2.837 (il 35%) quelli non interessati da nessuna delle due politiche (tabella 1). Questo vuol dire che i due terzi dei Comuni sono, almeno sulla carta, coinvolti nell'attuazione delle due politiche e, quindi, nei processi programmatici e partecipativi che le accompagnano. Si nota, inoltre, come nella quasi totalità delle regioni (a eccezione di Bolzano) le aree interessate dalla SNAI e dal LEADER si sovrappongono, pur se con differenti gradazioni.

<sup>3</sup> Le altre tipologie sono: a) Poli urbani, b) Aree rurali ad agricoltura intensiva, c) Aree rurali intermedie. Anche in questo caso, per maggiori dettagli sul metodo adottato per la loro identificazione si rimanda ai documenti presenti sul sito della Rete Rurale Nazionale, [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).

<sup>4</sup> La quarta area è l'area di cintura. Per maggiori dettagli sul metodo adottato per la loro identificazione si rimanda ai documenti presenti sul sito: [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it).

<sup>5</sup> Si tratta, nello specifico, delle Strategie Alto Lago di Como e Valli del Lario (Lombardia), Val di Sole (Trento), Valle del Comino (Lazio).

Fig. 2. LEADER e SNAI: intersezioni territoriali



Fonte: nostre elaborazioni su dati RRN e Comitato Nazionale Aree Interne

A livello comunale, dei 5.117 Comuni investiti da almeno una delle due politiche, il 21% registra sui propri territori l'attuazione di entrambe. In alcuni contesti regionali tale intersezione raggiunge percentuali molto elevate: più del 40% in quattro regioni (Molise, Umbria, Friuli e Valle d'Aosta), mentre la regione che registra il valore più basso è la Lombardia, nella quale soltanto il 6% dei Comuni interessati dalle due politiche può vantare la contemporanea presenza di LEADER e SNAI.

Tab. 1. LEADER e SNAI a confronto: partenariati e comuni interessati

REGIONI	N. AREE INTERNE SELEZIONATE	N. GAL	N. Comuni per Regione	NUMERO DEI COMUNI						
				CON INTERVENTI SNAI E/O LEADER					TOTALE ( b )	a/b (%)
				SENZA INTERVENTI SNAI E/O LEADER	SOLO AREE INTERNE	SOLO LEADER	AREE INTERNE E LEADER ( a )			
ABRUZZO	5	8	305	5	-	197	103	300	34	
BASILICATA	4	5	131	5	-	84	42	126	33	
BOLZANO	-	6	116	45	-	71	-	71	0	
CALABRIA	4	13	404	17	-	325	62	387	16	
CAMPANIA	4	15	550	152	1	305	92	398	23	
EMILIA-ROMAGNA	4	6	331	159	5	124	43	172	25	
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3	5	215	117	1	55	42	98	43	
LAZIO	4	14	378	160	35	126	57	218	26	
LIGURIA	4	5	234	50	-	136	48	184	26	
LOMBARDIA	4	12	1.516	987	32	465	32	529	6	
MARCHE	3	6	229	54	-	133	42	175	24	
MOLISE	4	4	136	10	3	54	69	126	55	
PIEMONTE	4	14	1.197	451	-	653	93	746	12	
PUGLIA	4	23	258	12	-	180	66	246	27	
SARDEGNA	2	17	377	95	-	251	31	282	11	
SICILIA	5	22	390	28	1	291	70	362	19	
TOSCANA	3	7	274	92	2	109	71	182	39	
TRENTINO-ALTO ADIGE	2	2	176	104	13	41	18	72	25	
UMBRIA	3	5	92	-	-	48	44	92	48	
VALLE D'AOSTA	2	1	74	1	-	38	35	73	48	
VENETO	4	9	571	293	-	242	36	278	13	
<b>ITALIA</b>	<b>72</b>	<b>199</b>	<b>7.954</b>	<b>2.837</b>	<b>93</b>	<b>3.928</b>	<b>1.096</b>	<b>5.117</b>	<b>21</b>	

Fonte: nostre elaborazioni su dati RRN e Comitato Nazionale Aree Interne

### 3.1.2. A livello di contenuti

Riportiamo di seguito, i risultati del confronto fra alcune delle caratteristiche di fondo delle due politiche, che sono raggruppati sinteticamente nella tabella 2.

In primo luogo uno sguardo alle finalità e obiettivi perseguiti evidenzia la presenza, nel LEADER di un duplice obiettivo: supportare *percorsi di sviluppo locale* strutturati al fine di consolidare la *governance locale* (partenariato pubblico/privato). Nella SNAI, invece, si è in presenza di un triplice obiettivo: si interviene sia per migliorare la *qualità e la quantità dei servizi locali* (istruzione, sanità e mobilità), sia per promuovere lo *sviluppo locale* (filieri produttive più significative) e il tutto si inserisce in un percorso volto a promuovere e consolidare la *governance istituzionale*. La SNAI, quindi, si fa carico di obiettivi iniziali molto più ambiziosi, che vanno anche nella direzione di sostenere il processo di rivisitazione dell'architettura istituzionale locale, a seguito dell'abolizione degli enti territoriali intermedi.

La forma e il contenuto degli obiettivi assunti influenza la forma di *governance* adottata: nel LEADER la sua espressione trova forma soprattutto a livello locale, demandando ai singoli territori la respon-



sabilità di trovare un equilibrio fra i differenti attori; nella SNAI si parla di *governance* multilivello, dove entrano in gioco – in un’ottica di co-progettazione – il livello centrale dello Stato (con i suoi Ministeri e Agenzie), quello regionale (con i Dipartimenti interessati) e quello locale, dove le municipalità rappresentano il punto di riferimento per l’elaborazione delle strategie di intervento.

Nel LEADER, quindi, la *governance* trova la sua espressione essenzialmente nel Gruppo di Azione Locale, che raccoglie, in partenariato, le principali istituzioni locali (componente pubblica) e le rappresentanze della società civile (componente privata); nella SNAI la *governance* si esprime, invece, attraverso un’intensa attività di concertazione fra i diversi livelli istituzionali, orientata a creare, a livello locale, aggregazioni fra le diverse municipalità (Unione dei Comuni).

Tab. 2. LEADER e SNAI a confronto: elementi basilari

Caratteristiche di fondo	LEADER	SNAI
<b>OBIETTIVI</b>	<i>Duplici obiettivo</i> : consolidare la <i>governance</i> locale; favorire processi di sviluppo locale integrati e diversificati	<i>Triplice obiettivo</i> : adeguare la quantità e la qualità dei servizi istruzione, salute e mobilità (attenzione alla cittadinanza); promuovere filiere produttive locali (orientamento al mercato); promuovere e consolidare la <i>governance</i> istituzionale locale
<b>MODELLO DI GOVERNANCE</b>	<b>LOCALE</b> (demandato ai territori, con regole di base)	<b>MULTILIVELLO</b> (i diversi livelli di governo – centro e regioni – cooperano con i territori locali (componente istituzionale) per promuoverne lo sviluppo)
<b>PARTENARIATO</b>	<b>Pubblico</b> (nelle sue espressioni istituzionali locali) e <b>Privato</b> (associazioni, espressione di interessi collettivi e di ampio spettro)	<b>Pubblico</b> (che si esprime attraverso l’associazionismo dei comuni)
<b>FORMA DEL PARTENARIATO</b>	<b>GAL</b>	<b>UNIONE DEI COMUNI</b>
<b>MODALITÀ SELEZIONE AREE</b>	<b>Bando pubblico</b> emanato all’interno delle procedure dei PSR (di competenza regionale)	<b>Selezione pubblica</b> , frutto dell’applicazione di criteri oggettivi stringenti e condivisa fra il livello nazionale e regionale
<b>STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE (DOCUMENTO)</b>	<b>Piano di Sviluppo Locale (PSL)</b>	<b>Bozza</b> ➡ <b>Preliminare</b> ➡ <b>Strategia d’Area</b> ➡ <b>Accordo Quadro</b>

Fonte: nostre elaborazioni

Relativamente alle modalità di selezione delle aree di riferimento, mentre nel LEADER esse sono frutto dell’esito di un processo valutativo delle proposte formulate dai singoli territori a fronte di un bando pubblico (territori in competizione), nel caso della SNAI l’individuazione delle aree è demandato a un processo di selezione portato avanti direttamente dal livello centrale, in collaborazione con quello regionale, sulla

base dei dati forniti dall'applicazione del set degli indicatori adottati per individuare le aree interne.

Differenti sono anche le fasi previste per approvare i documenti adottati dai territori al fine di realizzare le strategie di intervento. Nel LEADER, sostanzialmente, si chiede ai GAL, contestualmente alla loro selezione o in una fase immediatamente successiva, la presentazione di un Piano di sviluppo/azione locale (PSL/PAL) che è approvato dall'Autorità di gestione dei PSR; nella SNAI, la formulazione della Strategia di intervento passa per diverse gradazioni: di primo acchito, si chiede ai territori di formulare una bozza di strategia contenente l'idea-guida; a questa, una volta condivisa con i vari livelli istituzionali, segue la presentazione di una proposta di strategia di intervento con l'indicazione delle azioni da realizzare, che, se approvata, si traduce nella Strategia di intervento vera e propria. Essa sarà necessaria per formulare l'Accordo Quadro sottoscritto da tutti i soggetti istituzionali che concorrono, finanziariamente, alla realizzazione del suo contenuto (ministeri, assessorati regionali, capofila dell'Unione dei Comuni). Si tratta, quindi, nel caso della SNAI, di un iter complesso, che, pur se ben programmato sulla carta, sul campo ha subito molti slittamenti, a discapito dei tempi previsti per la realizzazione effettiva degli interventi sul territorio.

C'è, infine, la questione della messa in rete dei territori e delle esperienze. Poiché si tratta, in ambedue i casi, di progetti-pilota, è insita l'importanza di capitalizzare quanto viene sperimentato sul territorio (a livello di metodi, di processi e di interventi), al fine di diffonderne i risultati. Sul fronte LEADER, queste attività sono ormai previste sul piano istituzionale con l'attivazione delle Reti Rurali a livello europeo (ENRAD) e in ogni singolo Stato membro (RRN). È ancora prematuro esprimersi nel caso della SNAI, che si trova ancora nel vivo della fase sperimentale, dove il tema della messa in rete ha trovato espressione nella costituenda Federazione delle Aree Interne, la quale sta muovendo i primi passi.

#### **4. La sostenibilità degli interventi: il ruolo strategico dei processi di apprendimento**

Uno dei valori aggiunti di esperienze quali il LEADER e la SNAI risiede nei meccanismi attuativi che consentono di valorizzare *“la rete relazionale”* sui territori di competenza. Il tempo e le energie dedicate a quest'aspetto giustificano, almeno in parte, i costi di gestione di tale

tipologia di progetti, più elevati rispetto a una gestione “ordinaria” degli interventi, che può contare su meccanismi procedurali standardizzati e competenze ormai consolidate. Lavorare sulle relazioni locali comporta la necessità (o meglio, la sfida) di garantire una partecipazione più attiva dei cittadini ai processi decisionali che impattano sulle scelte strategiche da adottare; si basa su “una concezione sostanziale e non formale della democrazia e della cittadinanza. Democrazia sostanziale si intende come la possibilità di tutti di partecipare all’orientamento di destino comune” (Calame in Pecqueur, 2014).

Sul piano concreto, però, più si allarga la platea di soggetti da coinvolgere nei percorsi di sviluppo, più diventa complesso garantirne una partecipazione equa. Tale difficoltà richiede un’attenzione specifica sulla qualità, pertinenza e sostenibilità dei dispositivi – formativi e partecipativi – di cui avvalersi sul campo, distinguendone la natura e la forma anche in relazione alle diverse fasi che caratterizzano un processo di sviluppo. In un percorso di sviluppo territoriale occorre comprendere se e quali conoscenze vanno mobilitate e, di riflesso, quali processi di apprendimento attivare per coprire eventuali deficit informativi e formativi. Si tratta di una questione cruciale, ma spesso troppo sottovalutata sia da chi governa le politiche che dai territori stessi in fase di programmazione degli interventi.

Fra le conoscenze potenzialmente mobilitabili nel campo dello sviluppo territoriale possiamo distinguere, da un lato, le conoscenze locali, generate dal territorio (un bagaglio di conoscenze già esistenti in loco, spesso non frutto di sistemi formativi formali); dall’altro, le conoscenze esterne, alle quali attingere per colmare il deficit locale; si tratta di conoscenze che vanno necessariamente “governate” dalle leadership locali, al fine di metterle al servizio della causa comune e non di subirle, in caso contrario. A esse si affianca anche il know-how generato grazie alle azioni/interventi che si realizzano sul territorio e che, attraverso un processo di capitalizzazione, vanno ad ampliare e consolidare le conoscenze locali.

Perché una politica territoriale possa dare buoni risultati, è necessario, quindi, che le azioni di accompagnamento e di supporto si facciano carico dell’attivazione di dispositivi che permettano processi di apprendimento capaci di incidere sui differenti livelli che segmentano il capitale cognitivo locale:

- *A livello individuale*, attivando dispositivi che permettano di disegnare delle azioni formative a misura dei territori e, nello stesso tempo, siano espressione di metodi innovativi, caratterizzati da margini

- di flessibilità e di adattamento ad eventuali cambiamenti in corso d'opera.
- *A livello collettivo*, promuovendo azioni formative volte a consolidare il tessuto relazionale e associativo locale. Si tratta di azioni formative strategiche, che rappresentano uno dei valori aggiunti delle politiche territoriali.
  - *A livello istituzionale*, lungo tutta la filiera procedurale, al fine di rafforzare le competenze necessarie per far decollare i processi di attuazione (complessi di per sé) e soprattutto garantire gli interventi previsti in tempi certi.

È grazie all'insieme coordinato di questi processi di apprendimento che si modificano i valori e le convinzioni locali, che si rafforzano la fiducia reciproca e si producono cambiamenti di comportamento capaci di generare nuove decisioni, istituzioni e regole.

L'analisi delle azioni di accompagnamento ai territori attivate da LEADER e SNAI evidenzia la persistenza di differenze significative nelle due esperienze. Nel LEADER, l'importanza di accompagnare i territori nell'attuazione delle strategie di intervento con attività di animazione, informazione e formazione, è stata colta sin dall'inizio dal legislatore, il quale ha destinato per la loro attuazione delle risorse ad hoc, inserite nel budget attribuito ai GAL. Ciò ha permesso, nel corso delle varie edizioni, la sedimentazione di competenze in questo ambito, creando – a livello locale – delle figure professionali che hanno garantito un buon livello di progettazione territoriale al servizio del territorio. L'opportunità di creare delle competenze in materia di animazione e informazione a livello territoriale, nel caso del LEADER, è stata possibile grazie anche all'intensa attività di formazione (seminari, convegni, documenti metodologici, ecc.) svolta dalle Reti Rurali Nazionali e, soprattutto nelle prime due edizioni, dalla Rete Rurale Europea<sup>6</sup>.

A differenza del LEADER, nella SNAI le azioni di accompagnamento al territorio si sono tradotte nella mobilitazione, su input del livello nazionale, di un team di esperti, esterni all'area, appartenenti a strutture pubbliche o contrattualizzati dalle stesse, che hanno supportato i territori nelle attività propedeutiche alla redazione della Strategia di intervento, nonché alla costituzione delle unioni fra i Comuni. Una mobilitazione che ha permesso la realizzazione di un'intensa attività di *scouting* a livello locale, grazie alla quale sono stati identificati gli

<sup>6</sup> La ricca bibliografia prodotta nel corso delle varie edizioni LEADER è consultabile sul sito della Rete Rurale Europea: <https://enrd.ec.europa.eu/>

ambiti strategici attorno ai quali far ruotare le linee di intervento. La mancanza di fondi specifici, nonché di orientamenti comuni, non ha permesso di garantire ai territori un supporto tecnico continuo nelle attività correlate all'elaborazione della Strategia di intervento. Soltanto i territori più organizzati sono riusciti ad attrezzarsi in tal senso, attivando, con risorse proprie, delle figure professionali di supporto. Ciò ha naturalmente condizionato i tempi di elaborazione delle Strategie, ridimensionandone spesso la portata. Tali carenze riguardano anche il prosieguo delle attività sul territorio (fase di attuazione degli interventi), che dovranno essere gestite da strutture tecniche costituite ad hoc (Ufficio Unico) dalle Unioni fra i Comuni. Non avendo assunto però, a livello nazionale, degli orientamenti specifici e dettagliati su tale aspetto, l'operato di dette strutture è ancora una volta lasciato alla volontà/capacità dei singoli territori di garantirne il funzionamento, sia in relazione alle figure professionali da assoldare che alle risorse finanziarie necessarie per coprirne i costi.

## 5. Questioni aperte

Le due esperienze esaminate – LEADER e SNAI – rientrano tra le politiche di sviluppo territoriale. Si è messo in luce come la loro attuazione richieda la discesa in campo di differenti attori istituzionali e come questo esiga a sua volta un'azione coordinata fra i differenti livelli decisionali coinvolti. Occorre

una coerente interazione fra i livelli di governo, con un approccio aperto e cooperativo, con l'obiettivo dell'interazione sinergica e con la generosità e la sapienza dei livelli sovraordinati, che devono accompagnare i processi decisionali dal basso e le proposte progettuali, è condizione necessaria per l'introduzione di interventi efficaci. (Garofoli, 2006)

E, soprattutto, aggiungiamo noi, innovativi.

Se viene a mancare quest'agire “orchestrato” si producono degli effetti distorti (quali la sovrapposizione di norme e procedure, la dilatazione dei tempi di attuazione, l'incertezza sulle risorse finanziarie dedicate, ecc.), che portano inevitabilmente a un ridimensionamento delle aspettative dei territori e, di conseguenza, della spinta innovativa del “progetto-pilota”, che inesorabilmente viene ricondotto a una gestione ordinaria degli interventi.

Nello stesso tempo, non va sottovalutata la complessità di questi processi, che devono superare resistenze locali. Essi, di fatto, stanno raccogliendo risultati più incisivi laddove “lo stare insieme” risulta

essere parte integrante di una strategia di intervento a lungo termine. Viceversa, risultano più deboli in quei contesti dove la loro costituzione è vista soltanto come chiave di accesso a finanziamenti pubblici finalizzati a sé stessi.

Certo, la capacità di produrre cambiamenti che modifichino il sistema dei valori e delle convinzioni ostativi a processi condivisi richiede tempi lunghi, che vanno ben oltre un ciclo di programmazione delle politiche. Perché però questo possa accadere è necessario che il territorio apprenda a esplicitare una sua autonomia nel porsi (imporsi) come soggetto del Progetto (pilota), a esprimere una conoscenza fine della propria situazione, dia una rappresentazione condivisa del proprio futuro, a elaborare e realizzare una strategia capace di collegare la situazione di partenza ai risultati attesi. E questo, ne siamo consapevoli, richiede, un salto culturale non indifferente.

### *Riferimenti bibliografici*

- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Report, Bruxelles, Commissione Europea; trad. it. *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, aprile, [www.dps.gov.it](http://www.dps.gov.it).
- Denieul P. (2008), *Développement social, local et territorial: repères thématiques et bibliographiques sur le cas français*, "Mondes en développement", n. 142, pp. 113-130.
- Gagnon C., Kleinin J.L. (1991), *Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social*, "Cahiers de Géographie du Québec", vol. 35, n. 95, pp. 239-255.
- Garofoli G. (2006), *La governance delle politiche di sviluppo rurale*, "Agriregionieuropa", n. 6.
- Lukesch, R., Schuh, B. (2007), *We get to share it. The legacy of LEADER*, Presentation at the LEADER+ Observatory Conference "LEADER achievements: a diversity of territorial experience", Évora, Portugal, 22-23 November 2007.
- Mantino F. (a cura di) (2002), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo rurale*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Marini M. (2002), *Le risorse immateriali. I fattori culturali dello sviluppo economico*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Pecqueur B. (2014), *Décentralisation et politiques publiques locales: un malentendu de plus de trente ans, mais des perspectives de renouveau*, "Revue d'Économie Régional Urbaine", 22 août 2014.
- Presidenza del Consiglio (2015), *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le Aree Interne ai sensi del comma 17 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014*, Relazione presentata al Cipe, luglio 2015.

3. STRUMENTI:  
PROGETTAZIONE PARTECIPATA E CONTRATTI DI RETE





# LA COLLABORAZIONE TRA IMPRESE COME STRUMENTO DI SVILUPPO DEL TERRITORIO

*Serafino Negrelli*

## 1. Reti di imprese e sviluppo locale

Il sistema produttivo italiano è ancora caratterizzato per buona parte dall'identità con la tipologia del "distretto industriale". Si è dovuto peraltro ricorrere alla metafora del "*volo del calabrone*" per spiegare come realtà territoriali di piccole e medie imprese abbiano potuto trovare spazio anche nei mercati internazionali (Becattini, 2000; Istat, 2015).

L'evidenza empirica, d'altra parte, sostiene quest'idea di identità economica territoriale: una città media su tre nell'Italia Settentrionale è un polo territoriale di distretto industriale; altri casi significativi si possono riscontrare al Centro e, seppure in misura minore, al Sud. Si tratta certamente di una prima impressione, molto grezza se si vuole, che si può trarre dall'elenco delle città medie italiane: 100 o 180 (a seconda della soglia posta per la definizione) (Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani, 2013; Agnoletti *et al.*, 2015). Ma tali pur generiche considerazioni consentono comunque di osservare che quest'identità socioeconomica della città media italiana e del suo territorio è determinata innanzitutto dalle sue imprese e dalle sue forze di lavoro.

Il riferimento alle forze di lavoro attorno a tali poli di sviluppo territoriale è importante, al pari delle imprese, per definirne l'identità socioeconomica. A questo riguardo può essere utile il ricorso ai "sistemi locali del lavoro" (SLL), definiti dall'Istat come "aree funzionali", sulla base del pendolarismo per motivi di lavoro che caratterizza la mobilità nel territorio attorno alle città medie (Istat, 2014). Si tratta di bacini e flussi di pendolarismo che vengono considerati una buona *proxy* dei luoghi in cui gli individui svolgono la maggior parte della loro vita quotidiana. Tali aree funzionali hanno il pregio, rispetto a quelle amministrative tradizionali, di evidenziare l'organizzazione reale delle relazioni economiche e sociali, ovvero i sistemi socioeconomici locali e le loro dinamiche. Essi sono anche molto utili per le politiche

pubbliche, perché *place-based*, ovvero non *place-neutral*, come segnalato dal *Rapporto Barca* (2009).

Nel censimento Istat 2011, sono rilevati 611 SLL, con una riduzione di 72 unità rispetto al 2001, per effetto dell'incremento della dimensione media dei sistemi afferenti ai grandi centri urbani. Tali SLL risultavano suddivisi in quattro classi di specializzazione economica: *made in Italy* (156 distretti industriali, il 23% del totale nazionale dei SLL e ben il 65% dei SLL manifatturieri!); *manifattura pesante; non manifatturieri; senza specializzazione*. Si tratta peraltro di realtà territoriali caratterizzate da una *qualità del lavoro* basata ancora prevalentemente sulla dimensione del "saper fare", quasi artigianale, spesso anche molto manuale, tipica proprio della "specializzazione flessibile" tradizionale dei distretti industriali (Trigilia, 2009; Becattini, 2000; Piore e Sabel, 1984).

Le reti di imprese hanno attirato da sempre l'attenzione dei soggetti economici e delle politiche pubbliche, con la conseguenza di essere uno degli oggetti più studiati e indagati dalla sociologia economica, oltre che dalla letteratura economica e giuridica. Disponiamo infatti di numerose ricerche, studi di caso, riflessioni teoriche e analisi comparate sulle più importanti esperienze di collaborazione tra le imprese, da quelle più informali a quelle più istituzionalizzate, dai gruppi aziendali ai consorzi, ai distretti industriali, ai patti di sviluppo territoriale, alle diverse associazioni temporanee di scopo, alle varie operazioni di *joint-venture*, fusioni e acquisizioni, agli accordi di filiera nella catena della fornitura, meta-distretti, *peer production*, *cluster* di ogni tipo e moltissime altre forme di reti orizzontali o gerarchiche, lunghe o corte, dense o ridotte, complementari o indipendenti, temporanee o permanenti. La crisi ha spinto ancor più le imprese a mettersi in rete. Soprattutto ha reso più determinate le istituzioni ad attuare politiche di incentivazione a vari livelli: sovranazionale, statale, regionale e locale.

Al riguardo, la Commissione Europea, in un'importante Comunicazione del 2010, ha invitato le regioni ad adottare "strategie intelligenti di specializzazione", riconoscendo che

i cluster e le reti migliorano la concorrenzialità e l'innovazione industriale, riunendo risorse e competenze professionali e migliorando la cooperazione tra le autorità pubbliche e le università [...] Prendendo le mosse dai risultati positivi ottenuti, occorre sviluppare cluster e network concorrenziali sul piano mondiale, per quanto concerne sia i cluster tradizionali che quelli nel campo delle attività di ricerca e sviluppo e dell'innovazione. Cluster locali interconnessi su scala europea consentiranno di raggiungere una massa critica per la ricerca e sviluppo e l'innovazione, le competenze professionali, i finanziamenti, la fertilizzazione incrociata delle idee e le iniziative imprenditoriali. Le diverse iniziative volte a favorire i cluster vanno tuttavia consolidate e snellite (European Commission, 2010).

Si può osservare come l'ultima affermazione di questo documento tenda proprio a delineare i caratteri di regolazione snella di uno strumento normativo italiano che può essere considerato l'ultimo nato nella grande famiglia delle aggregazioni di imprese: il "contratto di rete". Per il suo relativo successo, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, tale fenomeno ha meritato l'attenzione degli operatori economici e istituzionali, un po' meno finora da parte di studiosi e ricercatori. A valorizzare lo strumento del contratto di rete ha contribuito anche il fatto che la Commissione Europea – sulla base delle informazioni ricevute dal Governo italiano, relative alla misura di sostegno finanziario, sotto forma di differimento d'imposta alle imprese che intendono cooperare e costituire una rete – abbia valutato che tale misura non costituisce un aiuto di Stato.

## 2. Il "capitale sociale" delle reti di imprese

Il contratto di rete ha goduto di un significativo consenso in questi anni, soprattutto per quei fattori distintivi che fanno riferimento a "pratiche" di capitale sociale più innovative e diffuse, ma anche più snelle e flessibili, rispetto ad altre forme di collaborazioni tra le imprese (Negrelli e Pacetti, 2016). Tali pratiche possono contribuire a migliorare la situazione del sistema produttivo italiano, ovvero a ridurre l'individualismo e le diffidenze che limitano le aggregazioni tra le imprese, soprattutto per le politiche di formazione del personale, le attività di innovazione e manageriali, l'internazionalizzazione e le reti di collaborazione.

Il contratto di rete può, per esempio, agevolare la ricerca da parte delle imprese, soprattutto di minori dimensioni, di nuove strategie cooperative per essere più innovative e poter far fronte ai più alti livelli di competitività sui mercati e agli stessi effetti della crisi. Per accrescere la propria capacità di innovazione e internazionalizzazione, pur mantenendo la propria autonomia, gli imprenditori devono aderire a nuove forme di contratto sociale tra le imprese, che da un lato sono reciprocamente più impegnative, e quindi più dinamiche, rispetto ai distretti industriali; e dall'altro lato, sono più snelle e flessibili rispetto ai consorzi e ad altre forme più istituzionalizzate o percepite come più limitative dell'autonomia di impresa. Nel caso, per esempio, del contratto di rete, si tratta di un modello che se da un lato tende a superare in parte l'informalità che ha caratterizzato molte reti di cooperazione di successo nel nostro Paese (in primis, i distretti industriali), dall'altro lato vuole però mantenere, e soprattutto anche rafforzare, i caratteri

di “relazionalità” del capitale sociale, ovvero dei rapporti *face to face* tra gli attori.

In molti dei casi osservati, in particolare durante il “processo” di costituzione dei contratti di rete, è risultato certamente determinante il ruolo delle associazioni imprenditoriali nello stimolare le imprese ad orientarsi verso l’opportunità di sottoscrivere un contratto di rete. Ma quest’opportunità è stata poi colta soprattutto dalle imprese che già intrattenevano qualche tipo di rapporto, formale o informale. Ciò significa che i contratti di rete non sono nati per creare “nuovo” capitale sociale, ma si sono anzi originati grazie a una certa dotazione di capitale sociale già esistente tra le imprese che hanno deciso di formalizzare l’aggregazione. Tale dotazione di capitale sociale “pregresso” si è quindi combinata con l’esistenza di uno specifico obiettivo strategico comune del contratto di rete: un nuovo prodotto, andare verso nuovi mercati soprattutto a livello internazionale, disporre di nuovi servizi (per esempio di progettazione e design), promuovere l’innovazione tecnologica, avere personale più qualificato, un marchio o un’identità comune, migliore accesso al credito e a finanziamenti pubblici, partecipazione a catene di fornitura e appalti, ecc. Obiettivi che non potevano essere realizzati senza aggregarsi.

### **3. L’evoluzione della collaborazione tra le imprese: distretti industriali, filiere della fornitura, contratti di rete**

L’analisi dei contratti di rete consente di fare alcune considerazioni anche sulla fase evolutiva delle collaborazioni tra le imprese. Appare molto evidente la funzione del contratto di rete che, nei casi più significativi, tende a caratterizzarsi come capitale sociale “rafforzato”, grazie ai più intensi rapporti di cooperazione, fiduciari, di scambio delle informazioni, di condivisione degli obiettivi, di controllo del *free-riding*. Va infatti osservato che, pur considerando i finanziamenti e il ruolo delle politiche regionali e delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi, che hanno senza dubbio pesato in maniera significativa, come peraltro in altre esperienze di aggregazione di imprese, il relativo successo dei contratti di rete – pur importante non solo o non tanto sotto il profilo quantitativo, ma soprattutto sotto il profilo qualitativo – sembra derivare essenzialmente da quel loro carattere distintivo di pratiche “costitutive” e flessibili di capitale sociale di reciprocità. La ricerca empirica relativa ai casi ha ampiamente dimostrato che tali pratiche sono state spesso favorite da fiducia e conoscenze già in essere

tra gli imprenditori che decidono di formalizzare un progetto di rete. Ma è anche emerso che dall'opportunità di mettersi insieme in modo strumentale, per ottenere un finanziamento, possono sorgere forme di collaborazione meno contingenti e si possono creare ponti tra network che non si conoscevano, grazie al ruolo di facilitazione e di mediazione del manager di rete o di qualche leader naturale. Se esiste già una certa dotazione di capitale sociale, il contratto di rete può contribuire poi a rafforzare la fiducia e gli impegni di reciprocità tra i partecipanti. Le forme del contratto di rete sono varie nel loro grado di flessibilità: dalla rete contratto, che lascia ampia autonomia, alla rete soggetto, lungo un continuum con vari stadi di passaggio. Resta quindi una rete essenzialmente di tipo "orizzontale", ma con diversi gradi di istituzionalizzazione, e caratterizzata dall'impegno costitutivo alla "reciprocità".

Queste considerazioni consentono di affermare che i contratti di rete non devono essere osservati come una forma alternativa ad altri tipi di aggregazione e collaborazione tra le imprese, quali per esempio i distretti industriali o le filiere della fornitura. Anzi, essi possono contribuire a rafforzarne il capitale sociale, come dimostrato dai moltissimi casi dell'Emilia-Romagna (regione ad alta densità distrettuale) o del Piemonte (regione con maggior diffusione delle catene di fornitura *automotive*), ma anche di altre regioni, in quanto vi possono introdurre pratiche collaborative più intense di reciprocità, e possono contribuire a superarne il localismo, l'eccessiva informalità e/o la dipendenza settoriale.

Per queste stesse ragioni, le nuove forme di collaborazione tra le imprese possono in qualche modo bilanciare le tendenze relative a una identità socioeconomica del sistema produttivo italiano un po' meno definita, rispetto al passato, soprattutto dopo la grave recessione economica. Si registra, per esempio, una riduzione del numero dei distretti industriali: da 181 a 141 tra i due censimenti 2001-2011, pur con saldo occupazionale e di unità locali positivi, ma con significative perdite di posti di lavoro e di unità locali nel manifatturiero, per effetto della terziarizzazione dell'economia italiana e della crescita dei servizi alle imprese. Si rendono quindi sempre più indispensabili forme nuove di collaborazione tra le imprese italiane per entrare nelle reti più lunghe e complesse (tecnologia e università), per incrementare dimensione, massa critica e investimenti in innovazione; come pure superare i limiti tradizionali di scarsa conduzione manageriale e di strategie aziendali prevalentemente difensive.

## Riferimenti bibliografici

- Agnoletti, C., Iommi, S., Lattarulo P. (a cura di) (2015), *Rapporto sul territorio. Configurazioni urbane e territori negli spazi europei*, Firenze, IRPET, Regione Toscana.
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Report, Bruxelles, Commissione Europea, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_09\\_642](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_09_642); trad. it. *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, aprile, [www.dps.gov.it](http://www.dps.gov.it).
- Becattini, G. (2000), *Il distretto industriale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani (2013), *L'Italia delle città medie*, IV Quaderno, [www.centrodocumentazionecomuni.it/comuni-analytics/i-quaderni-dei-comuni](http://www.centrodocumentazionecomuni.it/comuni-analytics/i-quaderni-dei-comuni).
- European Commission (2010), *An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, COM (2010) 614 final, Brussels 28.10.2010.
- Istat (2014), *I sistemi locali del lavoro 2011*, Comunicato stampa, Roma, 17 dicembre.
- (2015), *I distretti industriali 2011*, 9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit, Roma, Istat.
- Negrelli S., Pacetti, V. (2016), *I contratti di rete. Pratiche di capitale sociale tra le imprese italiane*, Bologna, il Mulino.
- Piore M.J., Sabel C.F. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.
- Triglia, C. (2009), *Sociologia economica: II. Temi e percorsi contemporanei*, Bologna, il Mulino.

RETI E CONTRATTI:  
NUOVI STRUMENTI PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI  
*Valentina Pacetti*

La grande presenza di piccole imprese all'interno del sistema produttivo italiano è stata ampiamente dibattuta all'interno delle discipline socioeconomiche, e non è una novità il fatto che essa costituisca allo stesso tempo un punto di forza e un punto di debolezza per i territori: l'esistenza di relazioni che connettano queste imprese in sistemi di cooperazione più o meno strutturati costituisce spesso lo snodo per l'attivazione di dinamiche positive e di percorsi di competitività. La presenza di nuove forme di comunità, alternative o complementari a quelle dei distretti, assume allora un ruolo importante per gli studiosi e merita particolare attenzione per la formulazione delle politiche.

Dopo la crisi del modello fordista, si sono progressivamente affermati modelli organizzativi di forma reticolare. Negli ultimi decenni, tuttavia, alcuni dei modelli di maggiore successo, come quello dei distretti industriali, hanno subito i pesanti contraccolpi dei processi di globalizzazione. In questo contesto, lo strumento del "Contratto di Rete" sembra offrire un meccanismo utile per formalizzare collaborazioni già in essere o per sperimentarne di nuove.

In queste pagine, dopo una breve premessa relativa al sistema produttivo italiano, proporrò una breve presentazione di che cosa sia il Contratto di Rete – resa indispensabile dal fatto che si tratta di uno strumento ancora piuttosto recente – e della sua diffusione. Ci concentreremo poi sulla classificazione dei modelli di rete, su cui abbiamo già riflettuto in precedenti lavori (Negrelli e Pacetti, 2016), riportando l'esperienza di alcuni casi di successo di Contratti di Rete che abbiamo osservato nel corso di una lunga ricerca cominciata nel 2012, in modo da coniugare riflessione teorica, pratica di ricerca e analisi dell'applicazione delle politiche, come nella migliore tradizione della scuola di Sviluppo Locale Sebastiano Brusco.

## 1. Un Paese di piccole imprese

Il nostro Paese costituisce lo spazio ideale per lo studio dei sistemi di piccola impresa, per via della sua struttura produttiva e della sua tradizione industriale.

Il contesto produttivo italiano si è distinto per la forte presenza di piccole imprese fortemente radicate nel tessuto socioeconomico locale, che da questo hanno spesso tratto il proprio vantaggio competitivo, attingendo a risorse materiali, conoscenza tacita e capacità innovativa. La letteratura economica e sociologica è stata peraltro molto attenta a sottolineare gli elementi di specificità di un modello di sviluppo assai differente dalle esperienze sorte sia in Europa che in altri contesti, quali gli Stati Uniti o il Giappone: basti pensare alle numerose e importanti ricerche e riflessioni teoriche sull'esperienza dei distretti industriali. Così, se fino agli anni Settanta la piccola impresa era vista come l'espressione di un modello produttivo arretrato rispetto al tradizionale paradigma fordista, diversi studi, ormai classici, hanno invece evidenziato la rilevanza di forme di collaborazione tra imprese e imprenditori per lo sviluppo locale (Bagnasco, 1977; Becattini, 2000; Piore e Sabel, 1984; Trigilia, 1986).

Nuove sfide sono state però poste dal radicale mutamento del contesto in cui operano le imprese, in particolare dalle grandi trasformazioni che dagli anni Novanta in poi hanno cambiato il mondo dell'economia e del lavoro: l'affermarsi dei processi di globalizzazione, con la conseguente apertura dei mercati e l'accresciuta concorrenza internazionale; la più rapida, diffusa e intensa innovazione (non solo tecnologica, ma anche di nuove idee, nuovi prodotti e materiali, nuovi processi e organizzazioni); il grande sviluppo del capitale umano, grazie anche a una domanda che premia il lavoro istruito e penalizza quello dequalificato (anche se nel nostro Paese più lentamente che altrove).

I dati dell'ultimo censimento Istat (2011) lasciano emergere chiaramente alcuni dei limiti strutturali del sistema produttivo italiano. Le piccole dimensioni delle imprese influiscono sulle performances, ma anche sull'organizzazione e sulle strategie (Monducci, 2013).

In primo luogo, mentre per le medie imprese (quelle con 50-249 dipendenti) il contributo al valore aggiunto è allineato alla media europea (37,4% del valore aggiunto complessivo nel nostro Paese e 36,3% nell'Ue), in Italia il contributo al valore aggiunto proviene in misura maggiore dalle microimprese (quelle con meno di 10 dipendenti raggiungono il 29,6% in Italia, contro il 21,2% della media europea) e in misura minore dalle grandi imprese (quelle con oltre 250 dipendenti si arrestano al 33% in Italia, mentre raggiungono il 42,3% in Europa).



Un secondo limite strutturale delle imprese italiane riguarda la scarsa gestione manageriale: permangono infatti modelli di *governance* molto semplificati, con un'elevata concentrazione delle quote di proprietà, un controllo prevalentemente familiare dell'impresa e una gestione aziendale accentrata. In quattro imprese su cinque vi è una qualche forma di gestione diretta da parte di membri della famiglia proprietaria e/o controllante.

Il terzo importante limite delle imprese italiane riguarda le strategie, che sono di carattere prevalentemente difensivo: il 70% delle imprese si concentra sulla difesa delle quote di mercato, meno della metà si dedica all'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi offerti (41%), mentre quote minori considerano strategicamente importante accedere a nuovi mercati (22%) e attivare o incrementare le collaborazioni con altre imprese (12%).

Ciò che merita di essere sottolineato in questa sede è che, oltre alle dimensioni aziendali, anche l'appartenenza a gruppi di imprese influisce sulle scelte strategiche: le imprese, anche di piccole o piccolissime dimensioni, sono in grado di investire in percorsi di innovazione e internazionalizzazione se riescono a uscire dall'isolamento e a costruire percorsi di collaborazione con altre imprese.

Per essere più innovative e poter far fronte ai più alti livelli di competitività sui mercati e agli stessi effetti della crisi, diventa quindi sempre più rilevante che le imprese, soprattutto di minori dimensioni, cerchino e mettano in pratica nuove strategie cooperative. Da qui emerge il nostro interesse per i Contratti di Rete, che sembrano offrire un nuovo strumento e una possibile risposta a una nuova (e urgente) domanda di cooperazione competitiva da parte delle imprese italiane.

## 2. Che cos'è il Contratto di Rete

La prima parte di questo capitolo riguarda i Contratti di Rete in Italia: che cosa sono i Contratti di Rete e che diffusione hanno avuto dal momento della loro introduzione, sulla base dei dati resi disponibili sul sito di "InfoCamere"<sup>1</sup>.

Il Contratto di Rete è uno strumento normativo di aggregazione tra imprese relativamente recente, nel senso che è stato introdotto dal legislatore italiano nel 2009, ma non costituisce una novità assoluta,

<sup>1</sup> <http://contrattidirete.registroimprese.it>

perché si va ad aggiungere ad altri strumenti ormai tradizionali e noti, come le Associazioni Temporanee di Imprese e i Consorzi. Si tratta però di uno strumento dotato di caratteristiche che in qualche modo lo distinguono da tutto quello che era già a disposizione in precedenza e che sembra avere recepito molte delle riflessioni maturate su più fronti a proposito di aggregazione tra imprese.

Le caratteristiche del Contratto di Rete, in particolare, sembrano offrire una risposta esplicita ai limiti strutturali già menzionati: attraverso le aggregazioni diventa possibile intraprendere strategie meno difensive, sia sui mercati (nazionali ed esteri), sia a livello di innovazione di prodotto e di processo. La figura del manager di rete, poi, sembra offrire una risposta possibile anche al problema dell'arretratezza gestionale di molte imprese e dei limiti di gestioni padronali e familiari.

La disciplina attuale del Contratto di Rete costituisce l'esito di una complessa evoluzione normativa. Esso è stato infatti introdotto con l'art. 3 commi 4 ter e segg. del Decreto-legge 10 febbraio 2009, convertito nella Legge n. 33 del 9 aprile 2009, "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi", successivamente integrata e modificata fino alla conversione finale operata dalla Legge n. 221 del 17 dicembre 2012. La prima definizione giuridica di "Contratto di Rete" risale però al 2008: quando si parla di "libere aggregazioni di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali", nell'art. 6-bis della legge 133/2008, sotto il titolo "Distretti produttivi e reti di imprese", che estendeva alle reti i benefici a favore dei distretti industriali previsti dalla legge finanziaria del 2006.

L'incipit del decreto legge del 10 febbraio 2009, all'art. 3 ("Distretti produttivi e reti di imprese"), comma 4-ter, evidenzia in modo chiaro un principio costitutivo di impegno reciproco:

Con il Contratto di Rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, [...] a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica, ovvero ancora a esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

Il Contratto di Rete si differenzia quindi da altri tipi di collaborazioni tra imprese che non si pongono obiettivi strategici, quali per esempio l'associazione temporanea di impresa, che si costituisce per uno scopo specifico e più limitato nel tempo; o il consorzio, che prevede solo la condivisione di attività anch'esse molto specifiche.

Senza scendere nel dettaglio delle caratteristiche tecniche dei Con-

tratti, alcuni aspetti normativi sono di una certa rilevanza per comprendere il significato di uno strumento altamente snello e flessibile: solo per fare qualche esempio, le imprese partecipanti possono costituire o meno un Fondo patrimoniale comune, dotarsi di soggettività giuridica (rete-soggetto) e dunque di un organo comune, oppure restarne prive (rete-contratto), limitandosi a stipulare accordi con effetti obbligatori tra le parti. La disciplina è stata introdotta nel 2009 ed è stata oggetto di vari aggiornamenti: le modifiche introdotte negli anni successivi (sospensione d'imposta per le imprese che conferiscano parte degli utili nel fondo comune, possibilità per i consorzi export di beneficiare di contributi, stipulando Contratti di Rete con piccole imprese, contributi a fondo perduto per progetti pilota nel settore turistico, apertura alle reti delle gare di appalto pubbliche, perfezionamento della norma sul tema della co-datorialità) hanno contribuito a rendere appetibile lo strumento presso specifiche popolazioni imprenditoriali, e possono quindi rappresentare alcune delle ragioni che spiegano la crescente diffusione del ricorso a questo strumento.

Non stupisce, quindi, che il fenomeno dei Contratti di Rete abbia attirato l'attenzione degli operatori economici e istituzionali a vari livelli, a partire da quello sovranazionale dell'Unione Europea fino a quelli nazionali e regionali, per alcuni rilevanti caratteri innovativi rispetto a precedenti esperienze, oltre che per la sua significativa e rapida crescita.

Il Contratto di Rete si distingue per alcune specificità. Innanzitutto, l'aggregazione è focalizzata su un obiettivo (l'obiettivo della rete) sul quale le imprese si impegnano a collaborare. Tale obiettivo può essere più o meno coerente o complementare rispetto agli obiettivi della singola impresa, che non vengono necessariamente modificati dalla partecipazione alla rete. Più in generale, l'autonomia dei singoli membri è assolutamente preservata, così come le attività ordinarie delle varie imprese, che possono procedere in modo più o meno indipendente da quelle della rete. A differenza di quanto avviene in molti casi di cooperazione informale, però, la presenza di un Contratto sottoscritto sancisce in qualche modo la collaborazione, rendendo la rete riconoscibile dall'esterno, e consentendole alcune azioni talvolta precluse ai singoli membri, come la partecipazione a certe gare d'appalto (recentemente inserita nella normativa) o anche semplicemente la gestione di ordini e di clienti importanti.

Al centro del progetto che dà vita al nuovo strumento legislativo vi è chiaramente l'ipotesi che le imprese, in particolare quelle di piccole dimensioni, possano ottenere migliori risultati in termini di competitività, efficienza, capacità d'innovazione e accesso ai mercati attraverso

accordi espliciti volti a formalizzare impegni reciproci. I Contratti di Rete costituiscono, infatti, aggregazioni che puntano a stimolare la collaborazione, ovvero a stabilizzare associazioni temporanee, rapporti informali, relazioni consuetudinarie. L'obiettivo centrale dei Contratti, schematizzando un punto di vista condiviso in modo pressoché trasversale da tutti i soggetti interessati, è dare alle imprese le opportunità di “comportarsi da grandi” senza rinunciare all'indipendenza e agli aspetti materiali e simbolici che a questa sono collegati – e che costituiscono un vincolo implicito alla crescita organizzativa, tecnologica, manageriale di moltissime piccole imprese.

Chi comincia a occuparsi dei Contratti di Rete, è spesso colpito dalla narrazione fortemente condivisa da attori pubblici e privati che descrive lo strumento come “leggero e flessibile”, come a voler dire alle imprese: “Non vi preoccupate, fate una rete, tanto non siete costretti a fare niente di diverso da quello che facevate prima”.

Il Contratto di Rete è effettivamente uno strumento leggero e flessibile, ma vale la pena di sottolineare qualche aspetto per meglio comprendere le implicazioni, anche organizzative, di queste caratteristiche. È vero che si tratta di una collaborazione potenzialmente poco vincolante, che però prevede che sia definito in modo esplicito l'obiettivo comune degli attori che decidono di cooperare. Inoltre, per sua natura, il Contratto di Rete prevede una formalizzazione della collaborazione: le imprese devono mettersi attorno a un tavolo, decidere qual è l'obiettivo della rete e firmare un Contratto. Può sembrare poco, ma in realtà si tratta di elementi che possono fare la differenza.

Vediamo allora che cosa vuol dire “leggero e flessibile”.

“Leggero” significa, nella visione espressa da tutti gli interlocutori che abbiamo contattato, che non impone di modificare o di limitare le attività dell'impresa, o in generale dell'organizzazione, che entra a far parte del Contratto di Rete. Ogni membro della rete può continuare a fare quello che faceva fino al giorno prima, anche dopo essere entrato a far parte di una rete. In questo senso, è uno strumento molto poco vincolante, che quindi rende più facile cominciare a cooperare.

Il Contratto di Rete è poi “flessibile” da moltissimi punti di vista. Innanzitutto, rispetto al contenuto e agli obiettivi, perché i Contratti di Rete possono avere gli obiettivi più diversi: si può costituire una rete per commercializzare insieme i propri prodotti, per accedere a mercati internazionali, per costituire un catalogo comune o anche solo un volantino in cui pubblicizzare marchi e prodotti; per fare insieme degli acquisti, per l'approvvigionamento di materiali o di servizi; oppure si può decidere di realizzare insieme un nuovo prodotto, o addirittura di

investire in ricerca e sviluppo. Insomma, dagli obiettivi più semplici a quelli più complessi.

Da questa variabilità di obiettivi deriva anche la flessibilità relativa al tipo di collaborazione: le imprese possono collaborare solo sulla parte finale del processo produttivo, quindi sulla commercializzazione dei prodotti, oppure, in modo più complesso, su tutto il processo produttivo, integrando i rispettivi processi o gli investimenti in ricerca e sviluppo, ecc. Il tipo di collaborazione può quindi essere diverso, e prevedere un differente coinvolgimento: ci sono casi in cui i dipendenti possono non sapere neanche che l'impresa entra a far parte di un Contratto di Rete, altri in cui sono tutti coinvolti nella trasformazione che investe l'organizzazione.

Ne deriva quindi flessibilità rispetto all'intensità e frequenza delle relazioni: ci sono casi in cui ci si può vedere una volta al mese, una volta all'anno, tutte le settimane o anche tutti i giorni. Il Contratto di Rete non pone alcun vincolo da questo punto di vista, come neppure dal punto di vista delle dimensioni della rete. Ovviamente ci devono essere almeno due membri per costituire una rete, ma non ci sono ulteriori vincoli da questo punto di vista, e le reti possono essere indifferentemente piccole o anche molto grandi.

Un ulteriore elemento di flessibilità riguarda la durata del Contratto: quando questo viene sottoscritto ha una scadenza, che può essere individuata a totale discrezione dei contraenti. Il Contratto può naturalmente anche essere rescisso prima della sua naturale scadenza, oppure essere rinnovato.

Ci sono altri due aspetti che meritano attenzione, e che forse sono i più importanti dal punto di vista giuridico. Il primo riguarda il fatto che il Contratto di Rete può avere o non avere personalità giuridica. Esiste una distinzione, in questo senso, tra "reti-contratto" e "reti-soggetto": nelle prime prevale, in un certo senso, l'autonomia dei contraenti, mentre nelle seconde la rete può agire anche come un nuovo attore collettivo, con una propria partita Iva. Si tratta di un aspetto interessante anche dal punto di vista teorico, perché riflette quanto si dice in letteratura a proposito della distinzione tra "rete di imprese" e "impresa-rete" (Pichierri, 2011).

Il secondo aspetto rilevante dal punto di vista della forma giuridica riguarda la possibilità per la rete di avere o non avere un fondo comune dedicato esclusivamente alle attività collettive.

Nell'analisi empirica, indagare le ragioni per cui si opta per un Contratto con o senza personalità giuridica è stato molto interessante, perché ha messo in luce un aspetto controintuitivo, ossia che spesso

gli interessati dichiarano di optare per la formula relativamente più “rigida” nei casi caratterizzati da minore fiducia. Può sembrare strano, ma questo in qualche modo sottolinea che il bisogno di vincolare reciprocamente i comportamenti deriva da un’assenza di fiducia, mentre quando i contraenti già si conoscono e lavorano insieme, la necessità di controllarsi a vicenda è meno forte.

Come accennato, il Contratto di Rete è stato introdotto nel 2009 e ha subito una serie di modifiche e perfezionamenti successivi, quindi ha attraversato un’evoluzione legislativa. Senza entrare nel dettaglio, tra gli elementi che vale la pena di sottolineare c’è il fatto che il Contratto di Rete prevede la possibilità di introdurre un “manager di rete”, quindi una persona che gestisce le relazioni tra i membri della rete, oppure le relazioni della rete con il mercato o con altri soggetti istituzionali. L’introduzione del manager di rete può quindi consentire, a un livello un po’ più sofisticato, di introdurre competenze di tipo manageriale all’interno di reti spesso costituite da piccole e piccolissime imprese, che soffrono dei limiti tipici delle imprese minori. Il fatto di avere a disposizione della rete una persona che parli la lingua inglese, che conosca i mercati, che sia aggiornata sulle evoluzioni tecnologiche o, per esempio, sul mercato cinese, può fare la differenza.

In alcune regioni sono stati attivati dei corsi per manager di rete, anche per neolaureati (che sono stati quindi inseriti nel mercato del lavoro grazie a questo tipo di attività), con la possibilità, quindi, di introdurre nella rete competenze più elevate, come quelle di un laureato.

Il Contratto di Rete ha introdotto anche l’opzione della co-datorialità, quindi la possibilità di assumere personale in modo congiunto da parte dei membri della rete. Anche questo è molto interessante, per esempio nel caso di professionalità molto qualificate e quindi particolarmente costose per la singola impresa: un tecnico della qualità, per fare un esempio, può essere assunto non come dipendente della singola impresa, ma come dipendente della rete.

Infine, un ultimo elemento sul quale vale la pena riflettere deriva dal confronto con i giuristi del lavoro, per i quali uno degli aspetti più interessanti del Contratto di Rete è la possibilità di introdurre un nuovo livello intermedio di contrattazione collettiva, e quindi che la rete si possa costituire anche come livello di contrattazione, per un confronto tra le parti sociali. Si tratta certo di un aspetto significativo che suggerisce ulteriori percorsi di ricerca e di riflessione.

### 3. Diffusione dei Contratti di Rete in Italia: uno strumento di successo per aggregazioni diverse

Per comprendere se lo strumento descritto funzioni o meno, può essere utile osservarne anzitutto la diffusione. A undici anni dall'introduzione dello strumento legislativo, cominciano a essere disponibili dati relativi non solo alla diffusione delle reti e alle loro forme (reti lunghe o corte, con o senza soggettività giuridica), ma anche alle caratteristiche principali delle imprese che vi aderiscono. Unioncamere è certamente una fonte statistica importante per osservare il fenomeno, soprattutto a partire dal 2013, ovvero da quando si dispone di rilevazioni più estese, significative e attendibili. Analisi molto utili per comprendere l'entità e le caratteristiche principali dei Contratti di Rete sono anche quelle prodotte periodicamente dalle associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali e da alcuni istituti di credito, a dimostrazione dell'attenzione generale suscitata dal fenomeno. Quasi assente risulta invece l'indagine empirica, basata sull'osservazione diretta dei processi di costituzione ed evoluzione delle aggregazioni, oltre che di valutazione degli esiti, e soprattutto su specifici e approfonditi studi di caso. Per rispondere a questa carenza, il centro di ricerca Lavoro e Società dell'Università di Milano-Bicocca ha avviato nel 2012 una ricerca empirica che si è concentrata inizialmente sull'analisi delle politiche regionali di supporto al Contratto di Rete, per proseguire con l'osservazione diretta di alcuni casi ed esempi di aggregazione, ed essere infine arricchita dalle riflessioni teoriche sul significato dei Contratti di Rete in quanto "pratica" di capitale sociale tra le imprese<sup>2</sup>.

Analizzando i dati messi a disposizione da InfoCamere, sembrerebbe trattarsi di uno strumento di successo, perché il numero di Contratti di Rete sottoscritti dalle imprese continua a crescere.

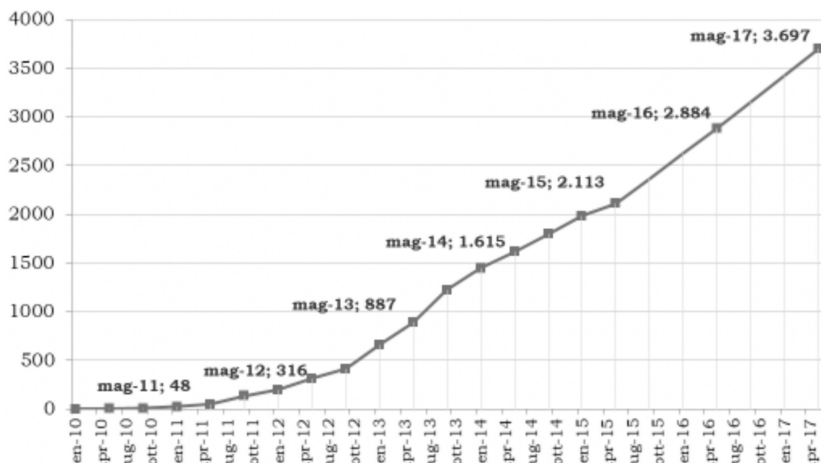
Il grafico illustrato nella figura 1 dà conto del numero di Contratti, indicato come valore cumulato, ossia quello che si ottiene aggiungendo via via al totale i nuovi Contratti che vengono firmati, la cui attendibilità dipende anche dalla difficoltà nell'eliminare dal database i Contratti "falliti", che non sempre richiedono la cancellazione dagli elenchi registrati presso le Camere di Commercio.

Ad ogni modo, l'aspetto che è interessante osservare è il modo in cui cresce questa curva, nonostante lo strumento sia stato introdotto nel 2009, non certo l'anno ideale per avviare innovazioni di questo tipo,

<sup>2</sup> Il lavoro è confluito in un volume al quale si rimanda per ogni approfondimento (Negrelli e Pacetti, 2016).



Fig. 1. Numero Contratti (valori cumulati gennaio 2010-maggio 2017)



con la crisi che iniziava a dispiegarsi. All'inizio, in effetti, il Contratto di Rete si diffonde molto a fatica, certo anche perché si tratta di uno strumento poco conosciuto, e la curva sale molto lentamente. Negli anni successivi, però, il numero di Contratti comincia a crescere, e in modo più forte dopo il 2012/2013, ovvero nel momento in cui vengono meno i primi incentivi. Nella fase iniziale, infatti, erano stati messi a disposizione delle imprese degli incentivi di tipo fiscale, che consentivano un consistente risparmio sugli investimenti fatti attraverso un Contratto di Rete. Quando questo incentivo viene tolto, tuttavia, i Contratti di Rete crescono ancora di più, anziché subire una depressione. Si può affermare quindi che la diffusione dello strumento aumenta man mano che esso viene conosciuto dalle imprese.

Il grafico si ferma a maggio 2017, con 3697 Contratti sottoscritti. Il dato, aggiornato al 3 luglio sale a 3869. Insomma, si fa fatica a stare dietro ai dati, perché i Contratti di Rete continuano a crescere.

Infatti, osservando il secondo grafico (fig. 2), l'elemento interessante dell'andamento del numero di imprese coinvolte in Contratti di Rete non è tanto l'incremento annuale continuo, ma il fatto che si tratti di un incremento esponenziale: il numero di nuovi Contratti, e quindi di imprese coinvolte, cresce ogni anno in modo più consistente.

Si può assumere, anche se con le dovute cautele, che il Contratto di Rete sia uno strumento di successo, perché le imprese lo stanno



Fig. 2. Numero imprese aderenti (serie maggio 2010-maggio 2017)

	Numero	Incremento annuale
<b>mag-10</b>	<b>12</b>	
<b>mag-11</b>	<b>215</b>	<b>203</b>
<b>mag-12</b>	<b>1.508</b>	<b>1.293</b>
<b>mag-13</b>	<b>3.807</b>	<b>2.299</b>
<b>mag-14</b>	<b>6.813</b>	<b>3.006</b>
<b>mag-15</b>	<b>10.651</b>	<b>3.838</b>
<b>mag-16</b>	<b>14.305</b>	<b>3.654</b>
<b>mag-17</b>	<b>18.556</b>	<b>4.251</b>

usando: il numero di Contratti di Rete sottoscritti continua a crescere, un sintomo della loro capacità di rispondere ad alcune delle esigenze del nostro sistema produttivo. Occorre anche ricordare che i Contratti, esplicitamente ideati per aggregare le piccole imprese, coinvolgono in misura limitata le ditte individuali. Escludendole dal calcolo, l'incidenza delle imprese aderenti (restando ai dati del 2015), salirebbe dal 2 al 6 per mille, e raggiungerebbe l'8,5 per mille limitando l'osservazione alle sole società di capitale.

È da osservare, in secondo luogo, che il rapporto tra costi della cooperazione e incentivi istituzionali, a differenza di quanto accaduto con altri strumenti di sostegno economico-finanziario alle imprese, non sembra favorire la creazione di reti "opportunistiche", costituite allo scopo di beneficiare delle agevolazioni (Barbera, 2001; Cersosimo, 2000; Negrelli, 2004; Piselli e Ramella, 2008). È vero che i costi di costituzione della rete sono limitati, ma anche gli incentivi non sembrano giustificare, da soli, la sottoscrizione di un Contratto.

Gli effetti degli incentivi messi a disposizione a livello regionale, semmai, assumono in alcuni casi dimensioni tali da contribuire a spiegare almeno in parte la diseguale distribuzione dei Contratti sul territorio nazionale (Retimpresa, 2015). Alcune regioni hanno sostenuto la diffusione di questo strumento in modo molto più esplicito, consistente o mirato di altre.

I dati consentono di osservare, entro certi limiti, anche che cosa stiano facendo le imprese attraverso questo strumento, come lo usino, e a quali scopi.

Per prima cosa, si può iniziare a guardare come sono fatte le reti che assumono la forma del Contratto. È un po' complicato dire qualcosa degli obiettivi della rete, perché nel database al quale facciamo riferimento c'è una descrizione spesso generale di questi ultimi, e non è facile avanzare delle analisi articolate. A partire dagli obiettivi dichiarati delle reti, però, è possibile cominciare a individuare alcune strategie ricorrenti. Le prime sono la commercializzazione e l'approvvigionamento, quindi la volontà di rivolgersi al mercato in modo congiunto, sia che si tratti di procurarsi materie prime e servizi, sia che si tratti della vendita comune dei prodotti dei membri della rete. Quest'ultima spesso si traduce in internazionalizzazione, nel senso di export, ossia nell'intenzione di vendere all'estero i propri prodotti.

Naturalmente un altro termine ricorrente è quello di "innovazione", ma spesso si tratta di Contratti che hanno come obiettivo il coordinamento della produzione che avviene all'interno di una filiera.

Per quanto riguarda le dimensioni, la dimensione media è di 4,9 imprese per Contratto. La presenza di molti soggetti costituisce un'eccezione e tendenzialmente le reti sono più piccole.

Un aspetto rilevante è che le reti-soggetto, che sono numericamente molto inferiori rispetto alle reti-contratto, sono generalmente più grandi (con una media di 7,1 imprese per Contratto). Si può ipotizzare che la necessità di tenere insieme tanti soggetti suggerisca una maggiore formalizzazione delle regole.

Un'ulteriore informazione della quale tenere conto è la collocazione geografica delle imprese: i soggetti che entrano a far parte di una rete sono vicini o sono lontani? Tra le reti sottoscritte fino ad ora c'è una netta prevalenza delle reti intra-regionali: il 75% delle reti sono costituite da imprese appartenenti alla stessa regione. Un dato così evidente può essere interpretato come un effetto perverso delle politiche di promozione e incentivazione dei Contratti di Rete, che sono state sino ad ora esclusivamente di carattere regionale, e quindi con confini corrispondenti a quelli della regione emanatrice del bando. Ne consegue che, dal momento che gli incentivi sono messi a disposizione delle imprese regionali, l'ingresso nella rete di un'organizzazione esterna alla regione interessata non è incentivato, perché questa non otterrebbe comunque il finanziamento o il servizio messo a disposizione. Quest'ipotesi sembra confermata dal fatto che, tra le regioni osservate, in Piemonte (la regione con minori incentivi per i Contratti di Rete) questo rapporto risulta sostanzialmente invertito: il 75% delle reti piemontesi sono reti "lunghe", cioè coinvolgono anche soggetti non piemontesi, mentre solo il 25% sono reti "corte" intraregionali.

Un ultimo aspetto interessante riguarda la presenza di reti “omogenee” o “eterogenee”. I nodi della rete sono simili tra loro o sono diversi? I dati mostrano che nella maggior parte dei casi i nodi sono diversi tra loro, e che le reti sono quindi eterogenee, e da diversi punti di vista: innanzitutto non si tratta solo di imprese (anche se la maggior parte dei nodi lo sono), ma entrano a far parte dei Contratti di Rete anche centri di ricerca, università e quant’altro. Non ci sono limiti da questo punto di vista e sono molto interessanti i casi in cui la rete diventa uno strumento di interazione tra ambiti di vita istituzionale diversi. Anche l’Università di Milano Bicocca ha fatto parte di un Contratto di Rete insieme a varie associazioni, proprio per un progetto di ricerca sulle aggregazioni delle imprese.

Le reti sono eterogenee anche per dimensioni (spesso dentro una stessa rete si trovano imprese più grandi e più piccole), e per settore o attività (le imprese appartengono a settori diversi oppure, se dello stesso settore, si dedicano ad attività diverse o complementari).

Quest’ultimo aspetto suggerisce la presenza di differenti modalità di aggregazione e relazioni tra i soggetti che entrano a far parte di una rete. Non avendo a disposizione i dati necessari per sviluppare tale questione, abbiamo deciso di approfondire il tema dei Contratti di Rete attraverso degli studi di caso, per osservare da vicino alcune esperienze. Naturalmente i casi di successo sono quelli più facili da studiare, perché sono più disponibili a raccontare la loro storia.

#### **4. Morfologia delle reti e studi di caso**

Con il procedere del lavoro empirico è diventato evidente che le imprese che sceglievano lo strumento del Contratto di Rete lo facevano con obiettivi profondamente diversi e che le reti così costituite assumevano configurazioni significativamente differenti le una dalle altre. L’analisi ha così condotto alla costruzione di tre diversi modelli di rete (Pacetti, 2016), che muovono proprio dalla considerazione degli obiettivi e della struttura delle collaborazioni osservate.

Un ulteriore spunto per la riflessione è infatti la “logica” delle aggregazioni, vale a dire la motivazione e lo scopo delle reti di imprese oggetto di questo studio. L’interesse dell’argomento è forse sproporzionato rispetto alle informazioni disponibili sulla base dati, e la nostra ricerca ha quindi previsto un approfondimento attraverso studi di caso. Può comunque essere utile partire dai pochi dati a disposizione.

L’analisi del testo degli obiettivi dichiarati dai Contratti, in altri

contributi utilizzata al fine di “classificare” i Contratti in base alla loro missione (Cafaggi, 2009), offre in realtà materiali piuttosto poveri dal punto di vista analitico: molte enunciazioni sono generiche e in tanti casi si cita una varietà di oggetti che lascia intuire o vaghezza di obiettivi o, per contro, l’esigenza di dare vita a reti a scopo multiplo. L’analisi dei termini ricorrenti, da noi effettuata sui dati disponibili a luglio 2015, lascia in ogni caso comparire due “nuvole” di significati, di consistenza analoga, relativamente riconoscibili e concretamente rintracciabili in alcune esperienze: una logica commerciale e una legata all’innovazione.

Nel primo caso, il Contratto aiuta le imprese a potenziare le proprie opportunità commerciali, un dato rilevante se si tiene conto che lo strumento risulta impiegato maggiormente da imprese collocate nella fascia “a monte” della catena del valore, quelle che hanno più difficoltà ad accedere autonomamente al mercato (Cafaggi e Iamiceli, 2013). Nello specifico, questa prospettiva di espansione commerciale trova espressione modale nell’opzione di introdurre, ampliare o consolidare la presenza sui mercati internazionali, ma non è da trascurare anche l’aggregazione finalizzata alla partecipazione a bandi pubblici. In entrambi casi si tratta di uno scopo relativamente “semplice”, ma che si muove precisamente nella direzione individuata dal legislatore: rendere accessibili, per le piccole imprese, fattori di competitività nei confronti dei quali le ridotte dimensioni costituiscono tradizionalmente un vincolo strutturale.

In altra sede (Pacetti, 2016) abbiamo definito tali aggregazioni “reti orizzontali per il mercato”, a sottolineare il fatto che in questi casi i Contratti coinvolgono in genere imprese collocate su segmenti uguali o contigui dei processi produttivi, e quindi non in diretta competizione le une con le altre. Le relazioni tra le aziende sono quindi di tipo “orizzontale”, perché i rapporti non sono gerarchici né di fornitura. Si tratta del modello di rete più diffuso, forse perché più semplice da costituire, anche con dotazioni contenute di capitale sociale e fiducia. In questo caso, il Contratto di Rete può essere sottoscritto anche semplicemente per aggregare una quantità di prodotto sufficiente per accedere a un nuovo mercato (come nel caso delle produzioni vitivinicole dirette, per esempio, ai mercati orientali), oppure per promuovere un *brand* comune.

Le reti per la commercializzazione sono tendenzialmente omogenee, almeno in relazione agli aspetti che spingono alla cooperazione (sia che si tratti dell’appartenenza allo stesso settore o alla stessa attività, sia che si tratti del riferimento a segmenti elevati del mercato o all’appartenenza geografica, ovvero alle caratteristiche che definiscono un *brand* come esclusivo o locale). Le transazioni che intercorrono tra i nodi della rete

prevedono lo scambio di informazioni, anche strategiche, ma non di merci o materiali, perché ogni impresa gestisce la produzione in modo indipendente dalle altre. La rete può però consentire l'acquisto comune di materie prime o servizi a condizioni vantaggiose. Dal punto di vista organizzativo, il modello prevede un impatto minimo sulle singole organizzazioni: si tratta, appunto, di collaborazioni "per il mercato", finalizzate a forme coordinate di commercializzazione.

In un secondo gruppo di Contratti, il termine che guida l'aggregazione è quello di "innovazione". Quest'ultima può assumere una duplice accezione: si può trattare dello sviluppo di progetti innovativi da realizzare attraverso investimenti comuni (si aggregano le risorse per sostenere i costi degli investimenti), oppure di un'aggregazione finalizzata o a consentire l'accesso a servizi qualificati e utilità da distribuire tra i membri della rete (che si comporta in questo caso quasi come un gruppo d'acquisto), o a coordinare in qualche modo la produzione che si distribuisce tra più attori in una logica di filiera. Anche in questo caso gli obiettivi della rete sembrano coerenti con la logica che ha dato vita allo strumento legislativo.

Le reti che perseguono obiettivi di questo tipo possono appartenere a due modelli diversi. Alcune si configurano infatti come "reti verticali per la produzione" (Pacetti, 2016): un tipo di rete che sembra particolarmente efficace per descrivere una struttura produttiva basata su filiere e su catene di fornitura e sub-fornitura. Le relazioni tra i nodi non sono più esclusivamente orizzontali, ma la rete assume una forma verticale che ripercorre il processo produttivo. L'interdipendenza tra i membri della rete è molto più spiccata, e spesso l'azienda "testa di filiera" spinge i fornitori considerati strategici a costituire un'aggregazione con qualche tipo di stabilità, con lo scopo esplicito di consolidare i rapporti di sub-fornitura. All'interno della rete sono presenti, quindi, relazioni di mercato che prevedono lo scambio di prodotti e semilavorati, ma anche relazioni potenzialmente gerarchiche, perché il "primo produttore" è in grado di definire gli standard tecnologici e di qualità, nonché i tempi e le modalità della fornitura.

Si tratta di reti più eterogenee di quelle appartenenti al modello precedente, perché comprendono imprese attive in fasi diverse di uno stesso processo produttivo, ma soprattutto perché la filiera è in genere guidata, coordinata o portata a unità dall'impresa "capofila", alla quale è affidato il compito di interagire con il mercato di sbocco del prodotto. Se è vero, quindi, che le reti di questo tipo descrivono bene i punti di forza del sistema industriale italiano, è anche vero che il Contratto di Rete svolge più che altro la funzione di rendere esplicite le relazioni tra

tutti i membri dell'aggregazione, più che crearne di nuove. In molti casi, tuttavia, mentre il rapporto tra il capofila e i suoi fornitori è esplicito e regolato da qualche tipo di documentazione o di consuetudine, le relazioni tra i fornitori sono poche o nulle. Gli effetti del Contratto si possono quindi tradurre anche in un intensificarsi delle relazioni (più orizzontali) tra i membri del sistema di fornitura, elemento che contribuisce alla competitività della rete.

In altri casi, gli obiettivi di “innovazione” assumono il significato esplicito di creazione di un prodotto o di un progetto (un centro di ricerca, un investimento in macchinari o processi del tutto diversi da quelli già presenti nelle imprese) completamente nuovi. Si possono allora definire come “reti generative per l'innovazione”, a sottolineare il fatto che l'aggregazione dà vita a qualcosa che prima non c'era, spesso attraverso la costituzione di una nuova struttura organizzativa (Pacetti, 2016). Queste reti sono perlopiù eterogenee, perché vi partecipano imprese dedicate ad attività diverse, ma anche perché favoriscono il coinvolgimento di centri di ricerca o dipartimenti universitari. Si tratta di casi molto meno diffusi sul territorio nazionale, ma sicuramente di grande interesse, perché ancora una volta mostrano come i limiti delle piccole imprese possano essere superati non necessariamente attraverso la crescita dimensionale, ma anche attraverso la cooperazione tra più attori che mantengono la propria autonomia.

Esiste inoltre almeno un'altra prospettiva che va a completare la tipologia appena tratteggiata: quella che vede la rete come strumento per lo sviluppo di progetti di promozione del territorio, che sono spesso realizzati da raggruppamenti molto ampi<sup>3</sup> legati alla promozione di progetti di sviluppo locale o comunque a valenza territoriale.

## 5. Modelli e pratiche: la dimensione dinamica del capitale sociale

Per concludere, uno degli aspetti più interessanti emersi dallo studio dei casi empirici è l'“osmosi” tra i modelli descritti. Osservando le collaborazioni tra imprese in chiave longitudinale, si scopre che quelle che si sono associate al fine di raggiungere un determinato obiettivo danno vita a progetti progressivamente più complessi, che superano gli obiettivi dichiarati e configurano di fatto interessanti evoluzioni delle

<sup>3</sup> Si tenga presente che quasi il 55% delle reti aggrega quattro o più imprese, il 45% due o tre imprese, e che raggruppamenti di oltre 20 o 30 imprese costituiscono un'eccezione nel panorama dei Contratti di Rete.

forme di collaborazione. Quelle citate nel paragrafo precedente, infatti, non sono logiche mutualmente esclusive, ma che tendono piuttosto in molti casi ad alimentarsi reciprocamente. Nonostante la varietà delle motivazioni alla base dei Contratti, l'impressione che deriva non solo dai dati, ma soprattutto dai casi osservati nel corso della ricerca, e dalle altre rilevazioni citate, è che, oltre alle enunciazioni della *mission* ufficiale, spesso di mero adempimento, possa essere individuata anche una logica che risponde all'esigenza, sentita in modo sempre più diffuso soprattutto all'interno di certi settori, di aprire canali acquisitivi di conoscenza e implementare prassi di innovazione aperta. I Contratti di Rete si inseriscono in un contesto nel quale il rapporto con le conoscenze che alimentano le produzioni sta cambiando: se un tempo prevalevano logiche di salvaguardia e protezione dei saperi, oggi gli imprenditori, anche alla guida delle aziende più piccole, sembrano acquisire sempre maggiore consapevolezza della necessità, nei mercati contemporanei, di condividere conoscenze e informazioni, tecnologiche e di mercato. Tale consapevolezza in più ambienti professionali e produttivi ha favorito la formazione di comunità di apprendimento o comunità epistemiche, basate sulla condivisione di conoscenze o chiavi di accesso comuni alla conoscenza, di valori, di metodologie riconosciute e condivise (Granovetter, 2000; Helper, MacDuffie e Sabel, 2003).

Sono fin troppo citati i casi dell'*open innovation* nelle tecnologie dell'informazione o nelle reti di *coworking* e di FabLab, ma fenomeni *peer to peer* di questo tipo si stanno sviluppando in numerose altre situazioni, come per esempio nel mondo dell'agricoltura sostenibile o biologica. Pur senza pervenire a configurazioni aperte come quelle citate, le indagini empiriche sul campo suggeriscono che anche in molti settori tradizionali siano in via di diffusione esperienze di innovazione aperta (raramente certificata da atti notarili), e registrano, tra gli imprenditori, soprattutto in quelli delle nuove generazioni, l'emergere di approcci e il diffondersi di prassi che indurrebbero perlomeno a relativizzare la tradizionale immagine del titolare di piccola impresa restio a cooperare e rinchiuso nei confini della propria officina o dell'ufficio. Da questo punto di vista, la partecipazione a una rete, mossa da obiettivi dichiarati e verificabili nel tempo, può essere, tra le altre cose, un indicatore della diffusione di questa prospettiva latente. Uno degli esiti più interessanti della partecipazione a forme di aggregazione come quelle formalizzate dai Contratti di Rete può risiedere proprio nella possibilità di individuare occasioni di collaborazione e interazione, che possono essere lette anche in termini di pratiche di generazione e riproduzione di capitale sociale (Negrelli e Pacetti, 2016).



I casi osservati restituiscono le importanti esperienze di imprese che sottoscrivono un Contratto di Rete per vendere insieme i rispettivi prodotti, e che arrivano dopo qualche anno, in modo del tutto inatteso per un osservatore esterno, a inserire nel catalogo congiunto nuovi prodotti, generati mettendo a sistema le competenze e le tecnologie delle diverse aziende, e che sono quindi il risultato più innovativo della collaborazione tra le imprese. In un caso come questo, quindi, un Contratto nato esplicitamente come rete orizzontale per il mercato si traduce in una rete addirittura “generativa”, che fa ricerca e sviluppo, produce innovazione e genera nuovi prodotti.

I Contratti di Rete si rivelano, quindi, importanti proprio come spazio per “praticare capitale sociale” (Negrelli e Pacetti, 2016). Il fatto stesso di formalizzare la rete è importante: gli imprenditori sono costretti a vedersi, a confrontarsi, a definire l’obiettivo della collaborazione, ad andare insieme dal notaio. In questo senso, la rete diventa uno spazio all’interno del quale è possibile generare fiducia e costruire le condizioni e le basi necessarie per sviluppare collaborazioni più complesse.

Le imprese che decidono di sottoscrivere un Contratto di Rete dispongono sempre di una dotazione minima di capitale sociale, che consente loro di accedere all’aggregazione. È praticando la collaborazione, tuttavia, che si producono livelli in qualche modo inattesi di capitale sociale, di fiducia tra i membri della rete. Questo consente alle imprese di fare, attraverso la rete, cose a volte anche molto più complesse rispetto a quelle che la rete stessa aveva assunto originariamente come obiettivo esplicito.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino.
- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, “Stato e Mercato”, vol. 63, n. 3, pp. 413-450, DOI 10.1425/472.
- Beccattini G. (2000), *Il distretto industriale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Cafaggi F. (a cura di) (2009), *Il Contratto di Rete. Commentario*, Bologna, il Mulino.
- Cafaggi F., Iamiceli, P. (a cura di) (2013), *Politiche industriali e collaborazione tra imprese nel contesto toscano*, Bologna, il Mulino.
- Cersosimo D. (2000), *I Patti Territoriali*, in Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di) *Mezzo Giorno. Realtà e rappresentazioni delle tendenze del cambiamento meridionale*, Roma, Donzelli.
- Granovetter M. (2000), *The Economic Sociology of Firms and Entrepreneurs*, in



- Swedberg R. (a cura di), *Entrepreneurship: The Social Science View*, Chicago, Oxford University Press, pp. 244-275.
- Helper S., MacDuffie J.P., Sabel C. (2000), *Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge While Controlling Opportunism*, "Industrial and Corporate Change", n. 9, pp. 443-483.
- Monducci R. (2013), *Check up delle imprese italiane: assetti strutturali e fattori di competitività*, Roma, Istat.
- Negrelli S. (2004), *The Outsourcing "Prince": Models of Supply Chain Governance in the Italian Automobile Districts*, "Industry & Innovation", vol. 11, n. 1-2, pp. 109-125.
- Negrelli S., Pacetti V. (a cura di) (2016), *I Contratti di Rete. Pratiche di capitale sociale*, Bologna, il Mulino.
- Pacetti V. (2016), *Strutture, connessioni, modelli di rete: sistemi organizzativi e forme di capitale sociale*, in Negrelli S., Pacetti V. (a cura di), *I Contratti di Rete. Pratiche di capitale sociale*, Bologna, il Mulino, pp. 189-228.
- Piselli F., Ramella F. (2008), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Piore M.J., Sabel C.F. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Retimpresa (2015), *Le Regioni a favore delle Reti di Impresa. Aggiornamento 2015*, Roma.
- Triglia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, il Mulino.



# LA VALUTAZIONE DEI PROGETTI INTEGRATI DI FILIERA NEL PERIODO 2007-2013

*Serena Tarangioli*

## 1. Introduzione

A distanza di un decennio dall'introduzione della progettazione integrata di filiera nei Programmi di Sviluppo Rurale, è ancora difficile trovare una riflessione puntuale sui risultati dello strumento di intervento. Le analisi valutative prodotte sono poche e parziali, poiché focalizzate su domande di valutazione che tendono a mettere in evidenza la capacità dello strumento di affrontare il problema della frammentazione del settore agricolo, a scapito di analisi puntuali sul valore aggiunto dell'integrazione e sul generale impatto che uno strumento simile può avere sul settore agroalimentare.

La Rete Rurale Nazionale, nel ruolo di accompagnamento ai percorsi attuativi della politica di sviluppo rurale, ha analizzato i processi di attuazione della progettazione integrata di filiera, sintetizzato i risultati delle valutazioni e avviato studi pilota per le analisi di efficacia di tale intervento. Il presente lavoro è una riflessione che tiene conto del materiale prodotto e delle analisi sul tema presenti in letteratura (Ventura *et al.*, 2011; Tarangioli, 2012 e 2019). Nello stesso tempo, vuole raccontare genesi ed evoluzione di questa tipologia d'intervento, soprattutto in relazione a una riforma della politica di sviluppo rurale che sembra volersi affidare a strumenti di tal natura, ritenendoli adatti ad accompagnare strategie di sviluppo inclusive e sostenibili. La proposta di regolamento per la PAC post 2020 prevede, infatti, una misura specifica (Cooperazione) tesa a incentivare l'integrazione e la collaborazione tra gli attori del settore agricolo e tra questi e il territorio in cui operano. Una sfida importante, tesa a rafforzare la competitività del settore, attraverso processi di innovazione generalizzata delle dinamiche produttive e organizzative, con attenzione particolare ai temi della sostenibilità e dell'inclusione socioeconomica.

## 2. La progettazione integrata di filiera

I primi tentativi di adottare uno strumento che permettesse di intervenire sulla filiera agroalimentare con l'obiettivo di riorganizzarne il funzionamento, si possono far risalire al periodo di programmazione 2000-2006, cioè a una stagione programmatica che sperimenta approcci tesi a incidere su interi sistemi socioeconomici attraverso strategie capaci di agire contemporaneamente su più problematiche. Si agisce in una logica di sviluppo collettivo con strumenti differenti: a livello comunitario con le iniziative URBAN e LEADER; a livello nazionale con i patti territoriali, i contratti di programma, i progetti integrati territoriali dei Programmi Operativi Regionali (POR 2000-2006). In questo contesto, matura l'idea che anche l'intervento per il settore agricolo debba dotarsi di strumenti complessi a favore dello sviluppo di specifici sistemi produttivi, non solo a favore delle singole imprese. Quasi tutte le Regioni dell'Italia Meridionale, nell'ambito dei POR propongono i Progetti integrati di filiera, e nel 2005 si aggiunge anche l'Umbria, che prevede nel PSR uno strumento analogo. Tra luci e ombre l'esperienza si è dimostrata interessante, nonostante abbia portato risultati concreti solo nel caso calabrese e in quello umbro, mentre le altre Regioni hanno abbandonato l'approccio integrato soprattutto per le difficoltà incontrate nei processi di attuazione.

Sulla scorta delle esperienze pregresse e facendo leva su una serie di elementi teorici maturati in un contesto di generale ripensamento dell'intervento pubblico, mirato a rendere sempre più efficaci le politiche pubbliche legate allo sviluppo rurale, il Piano Strategico Nazionale (PSN<sup>1</sup>) a supporto dei PSR 2007-2013<sup>2</sup> individua nell'approccio integrato (aziendale, settoriale o territoriale) uno strumento strategico di intervento a sostegno della competitività settoriale dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali. L'integrazione delle diverse misure del PSR in un progetto integrato deve rispondere alle esigenze delle imprese e dei territori, non costituire una mera alternativa all'approccio per singola domanda di finanziamento, garantire l'efficacia dell'intervento pubblico e creare condizioni di contesto che favoriscano il successo delle iniziative.

<sup>1</sup> Al fine di meglio affrontare le problematiche del settore agricolo e delle aree rurali attraverso politiche mirate all'efficacia dell'intervento, il PSN ha previsto, accanto al LEADER, l'utilizzo di due tipologie di azioni integrate che possono riferirsi sia a misure di un singolo Asse, sia a una combinazione di misure di Assi diversi, ovvero i) pacchetti di misure per le aziende e ii) progetti integrati territoriali o di filiera.

<sup>2</sup> Il Regolamento (CE) n. 1698/2005 e gli Orientamenti Strategici Comunitari, anche se non sempre con estrema chiarezza, sostengono fortemente approcci di intervento fondati sul concetto di integrazione di strumenti, di comparti produttivi, di soggetti e di territori.

Partendo da questi obiettivi, il PSN ha previsto che i progetti integrati dovessero basarsi su una procedura di gestione che rispettasse il principio dell'integrazione degli interventi e dei beneficiari. Le modalità operative dello strumento – a cui è destinato circa un miliardo di euro (il 5% delle risorse dei PSR 2007-2013) – vengono demandate ai Programmi di Sviluppo Rurale regionali (PSR), la metà dei quali decide di adottarlo.

Nell'accezione introdotta dal PSN, i PIF sono uno strumento atto a garantire:

- Un approccio di intervento multisettoriale, che coinvolge tutti gli attori di una filiera;
- Il rafforzamento delle prassi partenariali, il consolidamento delle relazioni e il rafforzamento del capitale sociale;
- Il miglioramento dell'offerta di beni collettivi;
- L'equità nei rapporti interni alla filiera e in quelli esterni con i soggetti a monte e a valle.

Per il programmatore regionale la progettazione integrata si è tradotta in uno strumento di cooperazione tra soggetti che operano lungo la filiera. Il concetto di filiera, in questo contesto, ha assunto una definizione *neutra e ampia*, attenta più ai risultati in termini di prassi organizzativa che all'obiettivo stesso dell'integrazione. Per filiera si è inteso l'insieme di attività che concorrono alla produzione, distribuzione, commercializzazione e fornitura di un prodotto agroalimentare, tutte strettamente interconnesse attraverso la fitta rete di relazioni tra gli operatori economici, sociali e istituzionali presenti nel sistema produttivo di riferimento (D'Alessio, 2010). Le Regioni hanno adattato lo strumento alle caratteristiche del sistema agroalimentare regionale, privilegiando a seconda delle esigenze filiere corte, lunghe, mono o pluri-prodotto, orizzontali, interprofessionali, territoriali.

La progettazione integrata si presenta come un metodo, poiché non ha una propria autonomia finanziaria, ma attinge a misure o pacchetti di misure dei programmi; nello stesso tempo favorisce l'integrazione tra soggetti differenti. Finalizzando a un obiettivo comune la progettazione individuale si propone, così come lo definisce Cremaschi (2001), come uno "strumento dal contenuto morfogenetico poiché consente il cambiamento evolutivo pur mantenendo l'identità strutturale" del settore o territorio di riferimento. Infatti, in termini operativi il progetto di filiera propone una strategia unitaria, cui fa capo una serie di domande individuali alle quali va il singolo finanziamento.

Gli elementi centrali della progettazione integrata di filiera sono, pur tra le differenti connotazioni regionali, i seguenti:

- Condivisione di una strategia comune e costituzione di un partenariato (*corporative governance*) rappresentativo degli interessi dei soggetti aderenti;
- Individuazione di un soggetto capofila;
- Definizione di accordi tra partner, in particolare di quelli di conferimento;
- Precisi impegni e responsabilità dei singoli rispetto alle attività previste dal progetto;
- Delega di funzioni al partenariato e/o al soggetto capofila del progetto.

Si tratta di elementi comuni che hanno l'obiettivo di innescare l'integrazione attraverso pratiche che facilitino il processo aggregante, stimolino la cooperazione tra gli attori e portino alla condivisione della strategia di azione.

### 3. I risultati della progettazione integrata di filiera 2007-2013

La progettazione integrata di filiera è stata attivata in 14 Regioni (tabella 1). I PIF attivati sono stati 376, per un finanziamento complessivo di oltre un miliardo di euro e con il coinvolgimento nei partenariati di oltre 12.500 imprese.

A seconda delle dinamiche agricole regionali e, soprattutto, delle regole di accesso imposte dalle singole regioni i progetti hanno assunto caratterizzazioni differenti in termini di settori coinvolti, di tipologie di impresa e di misure attuate.

Il 30% dei PIF ha interessato il settore lattiero/caseario, seguono il settore vitivinicolo con il 21% dei progetti e l'ortofrutta con il 19% (figura 1). I settori meglio organizzati dell'agricoltura italiana sono quelli che hanno registrato una maggiore propensione a servirsi di questa tipologia di interventi proposta dal PSR.

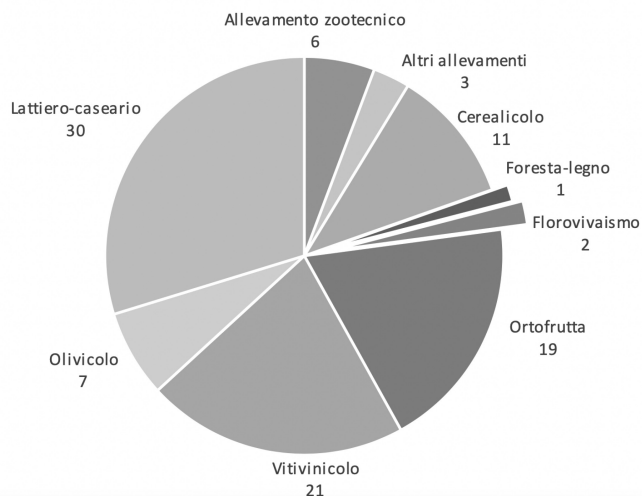
La figura 2 illustra le tipologie di misure attuate a seconda dei settori di intervento. I settori più competitivi (ortofrutta, vitivinicolo) sono quelli che nella strategia hanno inserito più azioni volte all'innovazione rispetto agli altri, che hanno attivato, invece, soprattutto misure di rinnovamento e adeguamento delle strutture produttive.

L'88% dei beneficiari è rappresentato da imprese agricole, mentre i soggetti capofila del partenariato, ossia il soggetto cui viene delegata una parte delle funzioni amministrative dell'attività progettuale, tende a identificarsi con soggetti aggregati, principalmente cooperative (figura 3).

Tab. 1. I numeri della progettazione integrata di filiera 2007-2013

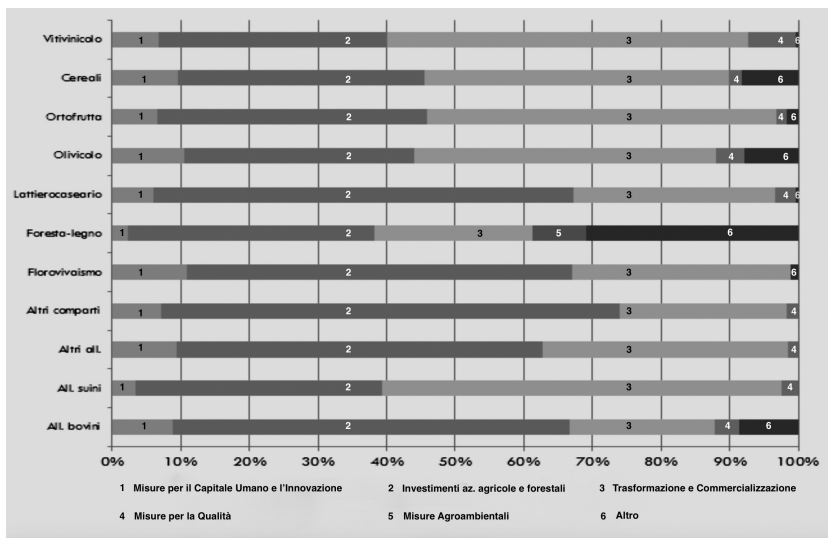
Regioni	Risorse PIF	PIF/PSR	Progetti approvati e finanziati	Risorse impegnate	Risorse impegnate/risorse previste
Basilicata	90.000.000	13%	14	78.172.852	87%
Calabria	72.609.960	7%	33	50.685.069	70%
Campania	168.000.000	9%	7	35.790.575	21%
Emilia Romagna	161.786.299	15%	121	106.705.257	66%
Friuli Venezia Giulia	23.626.000	9%	39	38.541.639	163%
Lazio	44.996.021	6%	18	38.691.252	86%
Liguria	7.500.000	3%	1	2.976.500	40%
Lombardia	61.606.179	6%	5	53.672.690	87%
Marche	33.500.000	7%	8	15.135.654	28%
Puglia	191.308.000	12%	58	222.897.260	117%
Sicilia	25.000.000	1%	4	12.587.625	50%
Toscana	45.000.000	5%	29	45.298.944	101%
Umbria	22.473.185	3%	2	22.361.810	100%
Veneto	95.500.000	9%	37	79.601.746	83%
<b>Totale</b>	<b>1.042.905.644</b>	<b>7%</b>	<b>376</b>	<b>803.118.873</b>	<b>75%</b>

Fig. 1. I comparti produttivi aggregati dai PIF nei PSR 2007-2013 (valori in %)



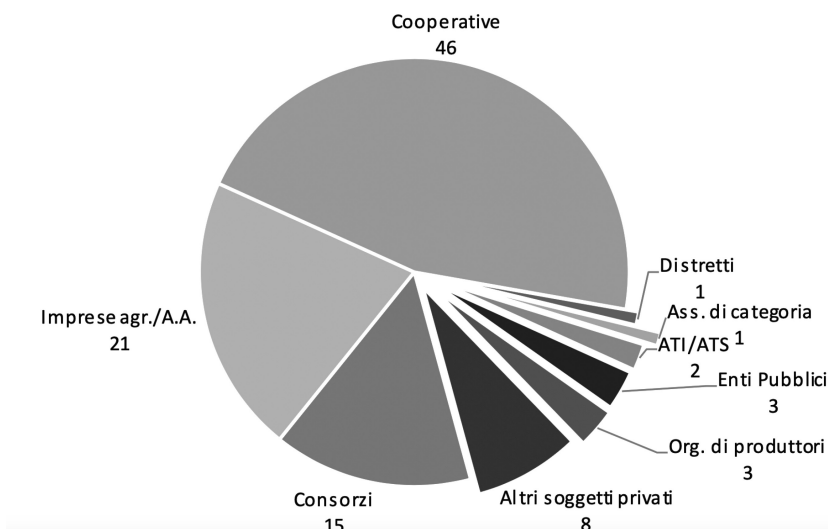
Fonte: elaborazioni degli autori su dati PSR 2007-2013

Fig. 2. Le misure attivate dai PIF per comparto produttivo



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PSR 2007-2013

Fig. 3. Il partenariato di filiera: i soggetti capofila (valori in %)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati PSR 2007-2013



#### 4. La governance della progettazione integrata di filiera: il ruolo del partenariato

Rispetto alle tradizionali procedure di finanziamento, le azioni integrate hanno come elemento distintivo la condivisione delle strategie di intervento da parte di un partenariato rappresentativo degli interessi e degli obiettivi di una pluralità di soggetti. Come indicato da Gulisano e Marciànò (2008), attraverso il partenariato si rendono disponibili le informazioni e le risorse, permettendo agli attori coinvolti un migliore impiego delle proprie, sia in termini finanziari sia di competenze e mezzi impiegati, raggiungendo così i singoli obiettivi, che in linea teorica coincidono con quelli di sviluppo del progetto di filiera. In altri termini, il soggetto attuatore si identifica con il modello di *governance* alla base del progetto, rappresentando, al contempo, gli interessi delle filiere e dei territori, ma anche l'interfaccia con la Pubblica Amministrazione.

I soggetti che si aggregano per dare vita a un PIF sono innanzitutto imprenditori agricoli, singoli o associati. Gli obiettivi della progettazione integrata di filiera sono di natura imprenditoriale, ed è pertanto normale che il nucleo portante sia formato da imprese che attraverso lo strumento tentano di razionalizzare i propri rapporti e avviano una strategia di sviluppo comune. È altrettanto naturale che l'idea di presentare un progetto comune nasca tra soggetti che normalmente collaborano tra di loro. Tale aspetto è probabilmente uno dei più significativi della politica di integrazione attuata attraverso i PIF, in quanto consente ai produttori agricoli, nella duplice veste di beneficiari e partner del progetto, di recuperare potere di mercato lungo la filiera. Tuttavia, poiché la filiera per sua definizione non si esaurisce nelle fasi di produzione agroalimentare, risulta opportuno coinvolgere, per il raggiungimento degli obiettivi del progetto, tutta una serie di attori le cui attività non sono strettamente identificabili come primarie. Associazioni e consorzi rappresentano però appena il 5% dei beneficiari, così come residuali appaiono gli enti di ricerca, gli enti pubblici e le altre tipologie d'impresa. L'esame dei dati sulla composizione e gli attori coinvolti mostra una certa capacità dei PIF nel promuovere una più equa redistribuzione del valore aggiunto agricolo tra i diversi segmenti delle filiere agroalimentari.

La progettazione integrata di filiera tende a essere organizzata secondo le specifiche esigenze delle agricolture regionali. Nelle Regioni padane (Lombardia ed Emilia-Romagna) i PIF vedono come protagonisti soggetti già organizzati, come cooperative, consorzi e anche Organizzazioni di Produttori (OP) e loro associazioni (AOP); i progetti coinvolgono numerosi soggetti dell'intera filiera, hanno una dimensione

finanziaria medio-grande, e prevedono soprattutto l'ammodernamento delle strutture produttive.

Nelle Regioni dell'Italia Centro-Meridionale (Marche, Toscana, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Sardegna) e in quelle del Nord-Est (Friuli-Venezia Giulia) (Tarangioli, 2014), spesso i PIF sono il motore per la creazione di partenariati che hanno una spiccata vocazione territoriale; le dimensioni progettuali sono più contenute sia in termini di aderenti sia di dotazione finanziaria e i progetti tendono a esplorare nuovi percorsi di crescita.

L'analisi svolta ha portato all'identificazione di due modelli di aggregazione, in cui le funzioni della cooperazione si modellano sulle caratteristiche territoriali e settoriali dell'agricoltura regionale. Da un lato, troviamo compagini partenariali con un'accezione prettamente "imprenditoriale", di cui fanno parte essenzialmente imprese e, qualora il PIF preveda l'attivazione della misura per l'innovazione (misura 124 del PSR 2007-2013), Enti di ricerca, consulenti e formatori. Questi partenariati nella maggior parte dei casi sono preesistenti alla presentazione del PIF, al massimo si modificano (evolvono) rispetto alle esigenze del bando per l'accesso ai finanziamenti. Il PIF si traduce in un'occasione per consolidare i rapporti economici tra gli attori in senso orizzontale, cioè all'interno del processo produttivo. Gli stessi obiettivi del progetto sono dettati dai rapporti preesistenti tra i soggetti coinvolti. In questo senso, favoriscono l'introduzione di innovazione, promuovono la trasparenza delle transazioni e delle relazioni commerciali e la stipula di accordi (contratti) tra partner, e tendono a razionalizzare la distribuzione del valore aggiunto lungo la filiera.

I partenariati imprenditoriali sembrano privilegiare l'individuazione, come soggetto capofila, di un'impresa leader, a cui si delegano numerose funzioni operative. L'analisi ha anche evidenziato come questa tipologia di partenariati sia più attiva nei settori ortofrutticolo, lattiero-caseario e florovivaistico, ossia nei settori meglio organizzati dell'agricoltura italiana. Per questi partenariati il PIF è un terreno di apprendimento per diffondere pratiche collaborative e modalità integrate di progettazione, contribuendo ad attivare la rete intorno a progetti innovativi o a consolidare legami già esistenti (Buscemi, 2017).

Un esempio di partenariato imprenditoriale è ben descritto dal PIF "Cereali di qualità", nato con il PSR Marche 2007-2013. Il PIF è presentato da 5 cooperative operanti nel settore dei cereali biologici (rappresentanti 240 imprese, il 90% delle quali agricole) e quattro enti di ricerca (l'Università di Urbino e il Politecnico delle Marche, il CREA e il Cermis). Il partenariato, prettamente incentrato sulla

fliera, ha interloquuto solo parzialmente con soggetti terzi (gli Enti di ricerca, appunto) e, per rafforzare gli scopi mutualistici propri dei soggetti proponenti, con alcuni Istituti di credito locali.

Il progetto prevede interventi strutturali, accompagnati da attività di formazione e interventi per la qualità. L'idea di partenza del PIF è superare la concorrenzialità interna al sistema e trovare nuovi sbocchi di mercato. Pertanto, la strategia di intervento si focalizza su un processo di innovazione produttiva e di miglioramento della qualità dei prodotti.

In termini di risultati, l'aggregazione sembra avere impattato positivamente sull'intera filiera, razionalizzando i rapporti tra soggetti prima concorrenti, portando a un miglioramento delle condizioni contrattuali per tutti i soggetti conferitori, favorendo l'innovazione sia in termini agronomici sia rispetto alla lavorazione e alla commercializzazione dei prodotti, facendo registrare un aumento di fatturato per tutti i soci nonostante gli andamenti del settore cerealicolo nel suo complesso (Zezza, 2016).

Il secondo modello aggregativo può definirsi “misto”. In questo caso le coalizioni, oltre a essere formate da imprese, includono soggetti amministrativi, istituzioni locali, enti di ricerca e formazione, associazioni e tutti quegli attori che possono accompagnare la strategia di sviluppo che si intende attivare. Questa tipologia di aggregazione nasce proprio grazie all'opportunità di finanziamento e sperimenta modelli di *governance* settoriali particolarmente innovativi, vista la natura dei partner che coinvolge e le modalità con cui opera. Il partenariato “misto” delega alla compagine di riferimento anche la funzione di progettazione della strategia, il cui valore va ben oltre un intervento strettamente settoriale, per coinvolgere in maniera ampia l'intero territorio in cui agisce.

In questo contesto assume rilievo il ruolo che i singoli partner sono chiamati a svolgere, in quanto l'obiettivo progettuale è solo un tassello di un esercizio partecipativo più ampio finalizzato a sperimentare nuovi approcci di *governance*. Pertanto, i partner sono di volta in volta:

- Protagonisti del progetto: si tratta del ruolo assunto dalle imprese coinvolte (agricole, agroalimentari, funzionali al progetto), che definisce il sistema della conoscenza che accompagna l'introduzione delle prassi operative previste, mentre altri soggetti del territorio, pur non percependo il finanziamento previsto dal PIF, supportano la strategia di azione.

- Garanti: sono coloro che creano le condizioni per la costituzione del partenariato e accompagnano la realizzazione del progetto: enti pubblici ed enti locali, organizzazioni di categoria, associazioni professionali, sindacati, istituti di credito.
- Facilitatori: sono coloro che mettono a disposizione del partenariato e del progetto competenze, conoscenze, informazioni: enti pubblici e locali (o altri gruppi già operanti sul territorio come per esempio i gruppi di azione locale del LEADER), organizzazioni no profit, enti regionali per lo sviluppo agricolo, ecc.

Il partenariato misto tende a caratterizzarsi per una partecipazione ampia, che lega interessi di sviluppo settoriale a quelli di sviluppo locale. L'obiettivo è la creazione delle relazioni di filiera o il consolidamento di relazioni deboli e sporadiche. Spesso sopperisce al fallimento di progettazioni precedenti. Dal punto di vista organizzativo, il soggetto leader tende a essere un soggetto terzo e non direttamente beneficiario del progetto (un Ente locale o pubblico, oppure lo stesso partenariato che si costituisce giuridicamente). Questi partenariati nascono in contesti deboli e caratterizzano settori *non commodities*: foresta-legno, zootecnia, olio, prodotti di nicchia o panieri di prodotti.

In generale, la funzione del partenariato è anche quella di facilitatore nell'accesso al finanziamento e nella realizzazione del progetto. Garantisce, infatti, un'intermediazione nei rapporti con le Istituzioni locali, esercitando un ruolo di sussidiarietà e di vicinanza con il territorio, cosa che la singola azienda difficilmente riesce a fare. Da quest'ultimo fattore dipende anche il ruolo decisionale, che viene "delegato" al partenariato rispetto alle attività di animazione e attuazione del PIF.

Un esempio di progetto di filiera che attiva un partenariato misto con una spiccata vocazione territoriale è quello del PIF "Fico essiccato del Cosentino".

L'antica tradizione di essiccare i fichi prodotti nell'alto Cosentino rischiava di essere relegata a una nicchia di impresa familiare, mentre gli artigiani dolciari locali ricorrevano a prodotti di altre Regioni italiane. Con la programmazione dei Fondi strutturali 1994-1999 si inizia a pensare a un percorso di valorizzazione della coltura, che prende realmente avvio prima con un percorso di valorizzazione in ambito LEADER, sperimentato dal GAL dell'area, e poi con un progetto integrato di filiera del POR 2000-2006. La programmazione 2007-2013 finanzia un nuovo progetto integrato alla compagine,

che nel frattempo avvia anche un percorso di riconoscimento per la DOP e quindi di costituzione di un Consorzio di tutela.

Il PIF ha ottenuto 27 milioni di finanziamento pubblico, le imprese finanziate sono state 263. In termini di risultati, l'area ha registrato il 10% di insediamenti di giovani agricoltori che hanno incentrato la propria impresa sulla produzione di fichi. La superficie arborea è cresciuta di 300 ha, mentre il fatturato degli operatori ha registrato aumenti pari al 100%.

Quello del PIF è un processo che nasce dal basso e vede una forte azione di facilitazione da parte del GAL. Il coinvolgimento è ampio: imprenditori agricoli e agroalimentari, industria dolciaria, servizi, enti di ricerca, istituzioni locali. L'azione congiunta è capace di strutturare il partenariato, di cogliere le opportunità disponibili e di consolidarsi nel tempo, evolvendo a seconda delle esigenze. La competitività di questo territorio e di questa filiera è frutto della capacità di attivare e gestire con efficacia l'interdipendenza tra interno ed esterno, e tra rete di attori locali e sovralocali, con il risultato di trasformare le risorse in un valore condiviso e riconosciuto anche al di fuori dell'ambito territoriale (Verrascina e Cristiano, 2013).

## 5. Alcune considerazioni di sintesi sulla progettazione integrata di filiera

Non esiste un prototipo di progetto integrato, poiché le condizioni che portano alla nascita della coalizione e alla presentazione progettuale sono varie. Grazie ai PIF, però, alcuni settori trovano la capacità di attivare risorse e scommettere sulle potenzialità di sviluppo di un comparto produttivo. I PIF diventano il motore per avviare nuove forme di *governance* settoriale dove non esistano processi collaborativi tra attori della filiera e tra i soggetti a monte e a valle della stessa, oppure per promuovere forme di innovazione dei rapporti, dove questi preesistano al progetto.

Per quanto riguarda i risultati dei PIF, sono stati registrati numerosi fallimenti, in parte attribuibili anche al complesso percorso di attuazione definito dalle regole di accesso e di implementazione previste dalle Regioni. È altrettanto vero che in numerosi casi il PIF non ha portato alla creazione di partenariati e rapporti sostenibili nel tempo, mentre altre volte le ambizioni iniziali del progetto si sono esaurite nelle fasi preliminari di sviluppo delle attività previste.

È altrettanto indubbio che numerosi siano stati anche i successi. Le valutazioni ex post dei PSR 2007-2013 hanno registrato effetti positivi dei PIF sul sistema agricolo regionale: aumento del valore aggiunto lungo la filiera, razionalizzazione dei processi produttivi, impatti positivi sull'occupazione e sulle competenze degli addetti al settore agricolo, innescando processi di innovazione settoriali.

Con l'avvio dei Programmi di sviluppo rurale 2014-2020, numerosi partenariati creatisi nel precedente periodo di programmazione hanno avviato una nuova progettualità PIF o attivato altre misure che prevedono processi di integrazione tra gli attori della filiera (cooperazione, gruppi operativi del PEI, associazioni di produttori, ecc.). In altri casi, hanno avviato processi di consolidamento giuridico del partenariato, dando luogo alla costituzione di consorzi di tutela e di qualità, o registrandosi come OP, associazione di produttori, rete d'impresa, distretti agroalimentari di qualità. Altri ancora hanno trovato nell'esperienza PIF la ragione per definire i rapporti lungo la filiera, intraprendendo la sottoscrizione di accordi e contratti di conferimento di materia prima, iniziando processi di cooperazione legati alla messa in comune di alcune fasi della produzione, regolando rapporti di conto-terzismo, di razionalizzazione dei processi produttivi e di organizzazione delle risorse umane. Il progetto integrato è diventato il luogo di definizione di prassi contrattuali ancora poco presenti nell'agricoltura italiana.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale europea, l'Italia è il Paese che ha introdotto gli strumenti di integrazione settoriale, dando loro un importante peso sia in termini finanziari sia di obiettivi da raggiungere. Si tratta, a ben vedere, di una scelta tutta italiana, basata sull'idea che l'aggregazione e l'interazione tra i soggetti che partecipano alla catena produttiva possa garantire risultati migliori in termini di crescita della competitività delle filiere agricole e forestali.

L'analisi delle esperienze delinea una sorta di "effetto PIF" sul sistema produttivo, descritto dai seguenti elementi:

- Apertura: i progetti integrati favoriscono il coinvolgimento di più attori attraverso operazioni di facilitazione relazionale tese a semplificare le procedure di accesso alle politiche pubbliche;
- Partecipazione: l'approccio decisionale bottom-up favorisce la partecipazione ai processi di definizione delle azioni di tutti i soggetti coinvolti;
- Responsabilità: la definizione e la gestione degli interventi è responsabilità del partenariato, un soggetto che deve farsi portavoce di interessi comuni e interloquire con soggetti esterni per creare le condizioni di operatività in cui si muove l'azione collettiva;

- Efficacia: la progettazione integrata si muove su una linea decisionale inclusiva che favorisce l'aderenza delle azioni politiche alle esigenze dei beneficiari e, più in generale, agli obiettivi di policy da cui è promossa;
- Coerenza: le azioni intraprese dai singoli beneficiari devono essere aderenti alla strategia complessiva e comunemente condivisa.

È difficile fare una stima del valore aggiunto degli strumenti integrati sullo sviluppo agricolo e dei territori rurali. Le analisi valutative dei programmi, così come gli approfondimenti scientifici, sono concordi nel vedere in questo tipo di strumenti grandi successi ed eclatanti fallimenti. Quello che rimane è un metodo di interazione tra attori che hanno interessi ora comuni ora divergenti, ma convergono sulla necessità di condividere strategie e azioni di intervento.

### *Riferimenti bibliografici*

- Buscemi V. (2017), *La Progettazione Integrata di Filiera nella Programmazione 2007-2013 per lo sviluppo rurale*, "Agriregionieuropa", vol. 13, n. 48.
- Cremaschi M. (2001), *I progetti integrati opportunità e vincoli*, "Quaderni di Sviluppo Locale", Roma, Formez/Donzelli Editore.
- Contò F., Adinolfi F., Fiore M., La Sala P. (2013), *An incubator model based on the territorial value chain*, "Applied Studies in Agribusiness and Commerce", AGRIMBA, vol. 7, n. 2-3, pp. 1-5.
- D'Alessio M. (2010), *La progettazione integrata di filiera: una guida per l'implementazione dello strumento a livello regionale*, Roma, INEA - Rete Rurale Nazionale.
- Gulisano G., Marcianò C. (a cura di) (2008), *I distretti rurali in Calabria: aspetti teorici, metodologici ed applicativi*, Reggio Calabria, Editrice Kalit.
- Malassis L., Ghersi G. (1995), *Introduzione al sistema agroalimentare*, Bologna, il Mulino.
- Tarangioli S. (a cura di) (2012), *L'approccio integrato nei PSR 2007/2013*, Roma, Rete Rurale Nazionale.
- (2014), *Governance locale e strumenti di politica. Il caso dei progetti integrati nelle colline del Medio Friuli* in Mantino F. (a cura di), *La governance come fattore di sviluppo*, Roma, Collana Studi e Ricerca, INEA.
  - (2019), *L'integrazione e le azioni collettive della politica di sviluppo rurale nella PAC post 2020*, "Agriregionieuropa", vol. 15, n. 56.
- Ventura F., Diotallevi F., Ricciardulli N., Berletti M. (2011), *Evaluation of policy for agri-food networks in Italian rural development programmes*, 122° Seminario EAAE "Evidence-based agricultural and rural policy making: methodological and empirical challenges of policy evaluation", Ancona, 17-18 Febbraio.
- Verrascina F., Cristiano S. (2013), *Costruzione di processi di sviluppo rurale, strumenti*

*di policy, rilancio di produzioni locali: l'utilizzo della tecnica del participatory video per comunicare e interiorizzare lo sviluppo. Un caso nel sud Italia*, WP presentato alla Conferenza Annuale AISRE, Associazione Italiana di Scienze Regionali, 2013.

Zecca A. (2016), *L'esperienza dei progetti integrati di filiera: esperienze nel settore cerealicolo*, "Agriregionieuropa", vol. 12, n. 44.



# CONNESSIONI TRA PRATICHE ASSOCIATIVE E MECCANISMI COOPERATIVI PER LO SVILUPPO LOCALE IN DUE COMUNITÀ DELLA SARDEGNA INTERNA

*Ester Cois, Benedetto Meloni, Antonello Podda*

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Questo saggio mira a presentare e discutere i risultati di una ricerca, condotta dagli autori tra il 2016 e il 2018, che ha inteso indagare il nesso esistente tra la dotazione di capitale sociale – assunto nella sua dimensione relazionale, quale portato immateriale generato dal comportamento collettivo entro reti di interazione sociale ed economica tra attori pubblici e privati a forte riferimento territoriale – e i processi di sviluppo in corso presso due peculiari contesti locali della Regione sarda, selezionati e analizzati in prospettiva comparata quali *case-studies* esemplificativi di aree interne soggette a fenomeni evolutivi nello scenario contemporaneo: i Comuni di Gavoi (in provincia di Nuoro) e di Sedilo (in provincia di Oristano).

Sul piano epistemologico, l'approccio adottato per accedere alle formazioni socioeconomiche territoriali che si addensano entro i confini amministrativi dei due Comuni è stato di tipo induttivo: l'intensità del capitale sociale presente in ciascuno dei due paesi è stata rilevata applicando lo strumento metodologico della *Social Network Analysis*, a partire dalla somministrazione di interviste semi-strutturate a *stakeholders*-chiave nel mondo associativo delle due comunità. L'obiettivo cognitivo della ricerca è stato, infatti, l'individuazione di elementi di ricorsività esplicativa tra l'associazionismo diffuso e strutturato in ambito culturale e sociale, nei due contesti locali, e la postura "cooperativa" espressa dagli attori che ne sono protagonisti rispetto a strategie più strettamente produttive, non solo in funzione resistenziale, ma di sostenibilità economica di medio e lungo periodo.

<sup>1</sup> Il capitolo presenta i risultati di un progetto di ricerca, denominato "Progetto Sud", co-finanziato dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Cagliari e dalla Fondazione di Sardegna (Pratica 2013. 1386).

Gavoi e Sedilo sono infatti due comunità che emergono sullo sfondo eterogeneo della Regione per l'alto livello di associazionismo riscontrato, sia in termini quantitativi che qualitativi, e per le numerose attività socioculturali organizzate su base regolare. Si tratta di forme associazionistiche che includono aspetti tipicamente culturali di matrice letteraria, come il Festival Internazionale "L'Isola delle Storie" di Gavoi, o legati alla tradizione civile e religiosa, come la cavalcata tradizionale denominata "S'Ardia" a Sedilo.

Al contempo, sono due paesi che hanno espresso forme di cooperazione e consorzialità produttiva principalmente nel settore primario, che funge da canale di traino economico in molte delle aree interne isolane. Sotto questo secondo profilo, al fine di potere ricostruire i segni strutturali e sistemici delle reti relazionali operanti nei rispettivi territori, sono stati individuati due specifici "luoghi socioeconomici", ossia due entità organizzative di natura economica e a partecipazione collettiva che possono assumersi a buon diritto quali nodi centrali delle dinamiche imprenditoriali attive nei due Comuni e, dunque, quali campi di ricerca adeguati per mettere in luce l'eventuale nesso tra l'associazionismo diffuso già menzionato e i meccanismi di cooperazione attivati a fini produttivi: rispettivamente, a Gavoi il Consorzio del Fiore Sardo – uno dei pochi formaggi regionali che vanta la denominazione DOP e che ha ottenuto il prestigioso riconoscimento di "presidio Slow Food" –, e a Sedilo la Cooperativa Allevatori Ovini Sedilesi, un punto di riferimento per tutti gli allevatori del territorio. Entrambi hanno costituito, per la ricerca qui illustrata, dei punti d'osservazione privilegiati al fine di delineare, in una prospettiva di medio raggio, il senso e la direzione dei percorsi evolutivi che hanno attraversato Gavoi e Sedilo, e più in generale il corpo interno dell'isola, nel recente frangente storico, caratterizzato a livello globale da una crisi quasi decennale delle basi economiche e del mercato del lavoro, ma anche da interessanti segnali di rinnovamento del comparto primario, particolarmente significativi in alcune filiere agro-alimentari connesse a forme multifunzionali di pratica delle attività agricole e di allevamento, con riferimento specifico al settore lattiero-caseario. In altri termini, alle due realtà imprenditoriali analizzate è stata attribuita la valenza di metonimie territoriali, su scala comunale e regionale, dei meccanismi sottesi ai processi sociali che hanno connotato negli ultimi anni le dinamiche economiche nel contesto rurale isolano.

Lo studio si è orientato, dunque, sulle dinamiche immateriali dello sviluppo locale, sia nella fase di *analisi desk*, di tipo documentale e osservativo, sia nella fase di ricerca sul campo nei due ambiti socio-produttivi ricostruiti nelle loro articolazioni sociali. Lo sguardo analitico

e l'indagine empirica hanno spaziato per scelta ragionata su Gavoi e Sedilo, in quanto questi due paesi rappresentano due porzioni o, meglio, due "fuochi" di aree rurali connotate come "interne" al tessuto paesaggistico e produttivo dell'isola. Aree per definizione continuamente rimodellate dalle sinergie o – viceversa – dalle discrasie innescate dalla dialettica tra le risorse specifiche locali di tipo materiale (le basi fondative e tradizionalmente radicate del patrimonio produttivo agro-pastorale) e immateriale (le forme di solidarietà e reciprocità differita che strutturano le interazioni sociali e i meccanismi gestionali dei percorsi imprenditoriali, per singola unità, per filiera o per cluster), da una parte, e le istanze d'innovazione di prodotto, di processo e di rete intercettate per mimesi e adattamento dai processi di ridefinizione del settore primario su scala competitiva regionale, nazionale e globale, dall'altra.

## 2. Il background teorico

Sulla base di questi presupposti operativi, la ricerca ha teso a inserirsi nell'ampio e annoso dibattito sulla coppia concettuale oppositiva ritardo-resilienza del Mezzogiorno italiano, recentemente ripreso, in ambito nazionale e internazionale, tanto sul fronte della ricerca scientifica (Cassano, 2009; Viesti, 2009), quanto su quello dell'attualità politica (Barca, 2013; Cersosimo, 2013; Meloni, 2016).

A riemergere, come nodo problematico, è la ricorsività di schemi esplicativi che attribuiscono il ritardo di sviluppo a tratti sociali e culturali radicati territorialmente (tra i quali la carenza o meno di associazionismo è spesso assunta come fattore esemplare), tali da frenare la definitiva transizione verso obiettivi a medio termine di crescita economica localizzata. Le argomentazioni più frequenti, a tale proposito, si focalizzano intorno ai classici stereotipi del familismo, del divario di *civiness* e dell'inevitabile postura clientelare di una buona metà del Paese. In quest'ottica, cioè, le disuguaglianze non sarebbero riconducibili né a

meccanismi strutturali, né all'assenza di politiche pubbliche, ma solo al diverso grado di mobilitazione e impegno delle popolazioni, a una discontinuità culturale che affligge il Sud e lo tiene al palo della grande corsa economica (Cassano, 2009, p. 47).

Le varie stagioni del dibattito sul tema hanno, in particolare, crescentemente accordato un peso dirimente al ruolo del capitale umano e del capitale sociale nelle spiegazioni – non solo di stampo sociologico, ma anche economico – delle persistenti asimmetrie di sviluppo su scala

territoriale. Più specificamente, la correlazione tra la sedimentazione di capitale sociale e le dinamiche dello sviluppo locale è stata per lo più interpretata secondo due cifre esplicative, che pur presentandosi come alternative, lasciano emergere diversi elementi di complementarietà, a partire dallo spunto iniziale: anche al netto di un'impostazione sostanzialmente corretta delle politiche attuate negli ultimi vent'anni, "i risultati raggiunti sono ancora molto parziali e comunque inferiori alle attese" (Viesti, 2009, p. 9). Questo sarebbe valso soprattutto per le Nuove Politiche Regionali (Cannari *et al.*, 2009).

Il primo approccio, di tipo culturalista, ripreso in ambito nazionale dal filone di studi di economia dello sviluppo (Tabellini, 2009; Guiso, Sapienza, Zingales, 2008; Pigliaru, 2009), recupera le tesi di Banfield (1976) e Putnam (1993) sull'insufficienza etica originaria delle culture locali meridionali, radicata in lontane vicissitudini storiche, e responsabile della cronica carenza di capitale sociale alle origini del ritardo di sviluppo. Nel Mezzogiorno la scadente qualità istituzionale nella fornitura di beni e servizi, che si concretizzerebbe nell'*habitus* dei *rent seekers* di intercettare risorse pubbliche secondo modalità particolaristiche, è spiegata attraverso la lunga persistenza di tratti culturali trasmessi per via intergenerazionale, orientati alla massimizzazione del profitto entro cerchie di appartenenza private (sostanzialmente familistiche), a scapito di una *civiness* diffusa. In questa prima prospettiva sarebbe il persistente familismo, dunque, a produrre arretratezza politica e scarsa qualità istituzionale.

Anche il secondo approccio, di tipo strutturalista, spiega la scarsa efficacia delle Nuove Politiche Regionali tramite la relazione tra dotazione di capitale sociale e *performance* economica (Cannari *et al.*, 2009; Barca, 2009). La mediocre qualità istituzionale delle regioni meridionali resterebbe correlata con la scarsità di capitale sociale. Tuttavia, l'assenza di quest'ultimo non sarebbe riconducibile solo alle specifiche culture originarie ereditate, poiché "*la Storia passata può essere modificata dalla Storia presente*" (Bagnasco, 1999). Centrali sarebbero, piuttosto, il ruolo e la gestione particolaristica delle politiche pubbliche, perché da una parte sarebbe proprio l'assenza di regole efficaci a non garantire meccanismi adeguati di selezione virtuosa degli obiettivi, degli attori e dei progetti di sviluppo, e dall'altra sarebbe il modo specifico di funzionamento delle istituzioni pubbliche a indurre comportamenti di tipo familista. In questa seconda prospettiva, il capitale sociale – come la ricerca sociologica sui distretti aveva messo pionieristicamente in evidenza (Bagnasco, 1999) – potrebbe essere generato da buone pratiche e buone regole, capaci di favorire lo sviluppo di adeguati rapporti

tra soggetti pubblici e privati attraverso forme di accompagnamento istituzionale, volte ad aggregare le conoscenze e le capacità progettuali disperse entro *network* cooperativi attrezzati e da attrezzare.

In entrambe le tesi, dunque, il processo di accumulazione del capitale sociale è il punto principale di attacco per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche. Tuttavia, esiste una cesura netta.

La prima prospettiva enfatizza i meccanismi generativi e riproduttivi di lungo termine delle condizioni iniziali di trasmissione di valori storicamente determinate. Francesco Pigliaru, a tale proposito, ha osservato:

La differenza tra le due tesi è notevole: soprattutto al centro della [prima] spiegazione ci sono dotazioni di *civiness* persistentemente insufficienti, perché tenute in questo stato da una trasmissione intergenerazionale di valori che avviene all'interno della famiglia o comunque in ambiti ristretti, non facili da modificare (Pigliaru, 2009, p. 16).

La seconda prospettiva, invece, pone al centro dell'analisi la cornice istituzionale entro cui vengono decise e soprattutto gestite le politiche pubbliche, le quali, anche quando relativamente buone, spesso fallirebbero in cattivi contesti istituzionali, in virtù della reciproca interazione tra politiche, istituzioni e società locali (Dasgupta, 2007).

Lungo il solco segnato da questi due frame interpretativi, l'assunto teorico da cui la nostra ricerca ha tratto le mosse è che il (presunto) debito di senso civico non possa essere considerato meccanicamente come un carattere ascrivito della realtà meridionale, interpretata peraltro come un monolite socioculturale omogeneo, ma vada piuttosto ricercato e letto nell'interrelazione tra società e istituzioni. In altri termini, istituzioni relativamente efficienti potrebbero favorire un consolidamento di *civiness* in un determinato contesto territoriale – e il caso sardo, inscritto nel più ampio ambito meridionale, costituisce un formidabile laboratorio sotto questo profilo –, attraverso specifiche politiche regolative, che non sarebbero necessariamente destinate, quindi, a infrangersi contro il muro insormontabile delle attitudini etiche ereditate nei secoli (Trigilia, 2005; Piselli e Ramella, 2008). In quest'ottica, il familismo e l'assenza di spirito civico, piuttosto, sarebbero da ricondurre in misura maggiore al clientelismo di massa della Storia recente (dal Secondo Dopoguerra) che alle culture ereditate (Cersosimo e Donzelli, 1996; Gribaudi, 1993; Fantozzi, 1993; Meloni, 1997). Come osservava al volgere del millennio Loredana Sciolla in un saggio comparato di sintesi sul tema del familismo:

Naturalmente non si tratta di sostituire a un tipo di determinismo (il familismo produce arretratezza politica) un altro di segno opposto (il non funzionamento delle istituzioni pubbliche e politiche produce atteggiamenti di chiusura familistica), ma di cogliere, come osserva Weber, i meccanismi complessi che, saldando valori

e ordinamenti, e ancorando i primi ai secondi, indirizzano in un senso piuttosto che in un altro l'azione sociale (Sciolla, 2001, p. 659).

Come già accennato, cogliere tali meccanismi sottesi ai processi sociali dello sviluppo economico nel contesto territoriale sardo, con particolare riferimento all'ambito rurale configurato nei due Comuni di Gavoi e Sedilo, e nelle due organizzazioni socio-produttive individuate per rappresentarli, ha costituito l'esigenza cognitiva che la nostra ricerca ha mirato a soddisfare, e di cui il presente contributo intende dare conto. Prima di esporre in dettaglio i risultati emersi dall'analisi del materiale empirico raccolto, appare tuttavia imprescindibile allestire il campo teorico dal quale abbiamo attinto le nostre chiavi interpretative: il ben noto costruito concettuale del "capitale sociale", nella sua dimensione interazionale, e la definizione politicamente molto densa di "aree interne", centrale nella strutturazione degli indirizzi di policy per la coesione e lo sviluppo locale territoriale da ben oltre un decennio.

### **3. La chiave concettuale: il capitale sociale nella sua dimensione relazionale**

A ormai trent'anni dall'uscita del volume di James Coleman, *Foundation of a Social Theory* (1990), nel quale il concetto di capitale sociale viene declinato nelle sue diverse forme e specificato nei suoi differenti livelli analitici – entro il più ampio paradigma sociologico della *rational choice theory* e dell'individualismo metodologico – questa chiave analitica fa ancora discutere, sia per la sua presunta indeterminatezza e vaghezza concettuale, che per una presupposta difficoltà legata alla sua operativizzazione e al suo riscontro empirico.

Questo stato di cose ha dato vita a due reazioni contrastanti: da una parte, il concetto di capitale sociale viene ancora accusato – soprattutto dai suoi detrattori – di essere in primo luogo troppo vago e quindi sfuggente e complesso da rilevare empiricamente; dall'altra, se ne contesta la frequente adozione eccessivamente semplificata e alleggerita del suo portato concettuale, che lo ridurrebbe meccanicamente a una sommatoria di risorse relazionali – di tipo individuale o collettivo – rilevabili e misurabili attraverso delle semplici survey.

Entrambe le critiche appaiono non pienamente fondate per giustificare l'accantonamento del concetto, la cui utilità euristica per spiegare le dinamiche interne ai processi di sviluppo locale risulta, a nostro avviso, evidente anche nello studio di cui il presente saggio intende dare conto, nell'ambito del quale proprio il dispositivo analitico del capitale sociale

ha costituito la chiave di volta per indagare le relazioni tra l'intensità e la pratica delle reti relazionali e produttive presenti nei territori selezionati e le dinamiche dello sviluppo locale ivi in atto. La necessità di osservare ancora i fenomeni evolutivi a base territoriale attraverso questa lente concettuale, dando rilevanza ai *network* attraverso cui fluiscono, risulta confermata dall'esigenza di comprendere come alcuni fattori immateriali ricoprano un ruolo di importanza cruciale non sempre sufficientemente trattato dalle teorie economiche *mainstream*.

Entrando nel merito della questione, sulla scorta dell'ormai classica riflessione di Coleman, solo quando gli elementi compositivi e le ricadute di una relazione sociale costituiscono una risorsa per l'azione, allora possono essere considerati forme di capitale sociale. Ciò implica, in primo luogo, la presenza di un attore sociale attivo, che si muova in modo razionale nel proprio contesto sociale, sulla base di un obiettivo che intenda perseguire. Il capitale sociale che tale attore può sfruttare per arrivare al proprio scopo è legato perciò alle risorse generate dalle relazioni sociali che coltiva nel proprio ambiente. In quest'ottica, come specificato da Bertolini e Bravo (2001), il termine "capitale" è appropriato, proprio perché individua risorse che rendono possibile la produzione ma non vengono consumate nel processo produttivo, e nelle quali gli individui possono razionalmente investire al fine di conseguire obiettivi che altrimenti non sarebbero raggiungibili o lo sarebbero solo a costi troppo elevati (Mutti, 1998). Inoltre, il capitale non si estingue nel suo utilizzo se le relazioni sociali vengono mantenute e incentivate, contribuendo così a rinnovarsi.

Gli elementi di riproducibilità del capitale sociale attengono specificamente alla sua apposizione, appunto, "sociale", che si riferisce all'azione combinata di più persone e ad aspetti formali e informali dell'organizzazione di riferimento che, pur se connotati in maggior misura per fini non economici, hanno inevitabili conseguenze economiche. L'insieme delle relazioni tramite cui si scambiano risorse di varia natura possono essere concepite come forme di capitale perché, esattamente come gli altri tipi di capitale, sono produttive di valori materiali e simbolici: la loro continuità fornisce un contributo specifico al perseguimento dei fini individuali. Il capitale sociale consta perciò di relazioni fiduciarie che riescono a favorire la capacità dei partecipanti di riconoscersi e intendersi, di scambiarsi informazioni, di aiutarsi reciprocamente e di cooperare a fini comuni.

Un'ulteriore implicazione della "socialità" del capitale sociale, ossia del fatto che sia una "risorsa per l'azione" derivabile esclusivamente da una struttura di relazioni sociali esistente e definita, dipende dal fatto



che quest'ultima abbia una certa persistenza nel tempo. In alcuni casi gli individui possiedono ascrivibilmente questa risorsa (come nel caso delle relazioni di classe studiate da Bourdieu, oppure delle relazioni parentali o di ceto che si ereditano per appartenenza); in altri casi gli individui possono costruire attivamente queste relazioni nel corso della loro vita (per esempio, laddove si tratti di relazioni d'amicizia o professionali maturate nelle diverse cerchie sociali in cui si è transitati). Si tratta di un insieme di risorse attivabili da ciascun attore sociale, che però non possono essere ridotte a una sua mera proprietà individuale: non sono infatti allocate né in beni strumentali, né nell'individuo stesso che potrebbe potenzialmente avvalersene, ma esclusivamente nella struttura delle relazioni tra persone di cui quell'individuo fa parte (Mutti, 1998).

Se l'approccio di Coleman ha fornito un ottimo sostrato teorico alla nostra ricerca, occorrono tuttavia alcune precisazioni.

Il primo aspetto da chiarire ha riguardato i "tipi di relazioni" che abbiamo inteso costituissero operativamente una fonte di capitale sociale, anche sulla base degli obiettivi perseguibili per il loro tramite dagli attori sociali osservati. In assenza di questa specificazione sarebbe stato complicato riflettere sui contenuti di quelle relazioni, così come sui vantaggi che gli individui avrebbero potuto trarne per il perseguimento dei propri fini.

Un secondo punto ha considerato la differenza tra "relazione sociale", inscritta in un livello micro-analitico, e "struttura sociale" più ampia all'interno della quale ogni relazione si forma e si mantiene, collocata a un livello meso-analitico. Per esempio, se si individua una relazione familiare, in genere si parte dal presupposto che essa esprima un legame stretto, con una frequenza di contatti abbastanza elevata e, nei termini dell'approccio parsonsiano, con un contenuto "diffuso" e non specifico (denominata "relazione espressiva" nella *Social Network Analysis*). Ma analizzare una relazione familiare è differente dal tenere conto della struttura di relazioni familiari di cui essa è una componente. È risaputo, infatti, che all'interno del territorio italiano ed europeo i modelli di struttura familiare sono sempre stati, e permangono in gran parte, piuttosto differenti, sotto vari punti di vista: per contenuto delle relazioni, modelli di autorità dominanti, sistemi di trasmissione dell'eredità e della dote, possibilità per gli individui di coprire alcuni ruoli e non altri, accesso a determinate risorse familiari, ecc. (Cois e Meloni, 2010). Inoltre, la struttura familiare di ciascun individuo varia nel tempo, modificando il set di risorse comprese al suo interno. Quindi, la medesima relazione familiare inserita in una struttura differente potrà essere utilizzata in modo differenziato, perché proprio la struttura di



fondo influenzerà la modalità di accesso a quella risorsa e le modalità di “sfruttamento” della stessa.

Il terzo aspetto che è necessario approfondire riguarda il fatto che, come approfondito da Portes (1998), le relazioni si presentano al contempo come “vincoli” e come “risorse” per gli attori. Per non cadere nel tipico *bias* sociologico che vede tutte le relazioni come positive (Lin, 2001 e 2003) si deve tenere conto del fatto che il capitale sociale posseduto, in alcune sue forme e in alcuni contesti, può diventare un vincolo all’azione o può essere contemporaneamente un vincolo per alcuni obiettivi che l’attore si pone e una risorsa per altri. Questo aspetto è tanto più importante quanto più si utilizza il concetto per analizzare percorsi di sviluppo locale, ed è il caso della domanda cognitiva della presente ricerca, in quanto questi ultimi possono essere compresi esclusivamente analizzando le reti che gli attori hanno costituito tra di loro, definendo la loro forma e composizione e i loro effetti “produttivi” o, viceversa, inibenti la cooperazione e la competizione economica.

### 3.1. *Declinazioni del capitale sociale e relazioni con lo sviluppo locale: il peculiare caso sardo*

Il concetto di capitale sociale ha acquisito nel tempo svariate declinazioni, che sono divenute non solo distinte rispetto all’oggetto dell’analisi, ma in alcuni casi perfino contrapposte nel loro significato, e perciò associate a tecniche di rilevazione non congruenti tra loro.

La prima di queste declinazioni, soprattutto per quanto attiene la sua diffusione divulgativa e la capacità di *appeal* sui non addetti ai lavori, è quella che potrebbe essere denominata come una definizione “*storico-culturalista*” del capitale sociale (Bagnasco, 2002). Le riformulazioni più pregnanti del concetto, che hanno dato vita a un acceso dibattito scientifico sullo sviluppo economico ai fini di una nuova Teoria della Modernizzazione, rientrano in questo filone. L’autore di riferimento è Robert Putnam e il testo da cui si dipana questa corrente di pensiero sul capitale sociale, molto criticato e altrettanto elogiato in diverse sedi e innumerevoli volumi, è *Making Democracy Work* (1993). Un saggio statunitense di buon livello internazionale, ma il cui successo maggiore viene raggiunto in Italia, proprio perché il territorio nazionale, analizzato e scomposto su scala regionale, ne costituisce l’ambito di studio. Gli esiti di questa disamina, condivisibili o meno, mettono in luce e danno nuovo corpo al mai completamente assopito dibattito sulla Questione Meridionale, sul familismo e sulla persistente disuguaglianza di crescita e di sviluppo economico tra le regioni del Nord e quelle del Sud Italia,

imprimendo rinnovato vigore all'evidenza di una palese "differenza" tra Nord e Sud, di carattere non solo economico ma anche storico e culturale. Le regioni italiane vengono nuovamente, radicalmente e chiaramente dicotomizzate e diametralmente contrapposte lungo diverse dimensioni fondamentali del funzionamento di uno Stato democratico. Il concetto di capitale sociale utilizzato da Putnam enfatizza, infatti, il ruolo della cultura nel definirne l'essenza, proprio perché la "qualità" della cultura è definita, formata, ereditata attraverso lunghi processi e dinamiche storiche non modificabili nel breve periodo<sup>2</sup>.

Un ulteriore e fondamentale aspetto da evidenziare nell'approccio culturalista di Putnam riguarda l'unità minima d'analisi: l'autore "misura" il capitale sociale appartenente ad aree territoriali specifiche piuttosto ampie e definite da confini di natura prettamente amministrativa (e perciò, di fatto, piuttosto arbitraria), come sono le regioni italiane. Metodologicamente, tramite l'analisi di alcuni indicatori di comportamento e di attitudine "civica", ne deduce che in un determinato territorio esista un determinato livello di capitale sociale, la cui ampiezza (e perciò sufficiente o insufficiente dotazione) sarebbe stabilita tramite la comparazione con gli altri territori nazionali. Nel caso specifico, gli indicatori utilizzati riguardano aspetti del comportamento dei cittadini legati alla loro propensione verso atteggiamenti ritenuti positivamente "civici", e perciò, significativi di dotazione di alto o basso capitale sociale. Le variabili utilizzate sono: la presenza di associazioni sportive e culturali, la lettura dei giornali, l'affluenza alle urne per i referendum, la percentuale del voto di preferenza. Il rapporto tra dotazione di capitale sociale e comportamento civico, tuttavia, è tutt'altro che diretto: gli indicatori appena citati servono a misurare la *civiness*, e alti valori dimostrerebbero la presenza di comunità civiche, con alti livelli di rapporti orizzontali di cooperazione e perciò con un buon livello di performance istituzionale delle rispettive regioni, quindi – ancora – di capitale sociale. I risultati portano a evidenziare due tendenze discordanti: da una parte le regioni del Nord, con alti livelli di *civiness*; e dall'altra le regioni del Sud, con bassi livelli.

Uno degli aspetti maggiormente controversi dello studio di Putnam riguarda l'origine della diversità pressoché essenzialista che si riscontrebbe tra le regioni: questa avrebbe natura storica, derivando da processi di *policy* e di *governance* profondamente diversi, come la nascita dei Liberi Comuni nel Nord Italia contrapposta alla dominazione Borbonica

<sup>2</sup> Il tema verrà approfondito nell'opera successiva *Bowling Alone* (2000), dove l'autore auspica un intervento volto a fermare il lento declino del capitale sociale negli USA.

nel Meridione. Questa situazione, sedimentata nel tempo, in termini di *governance* si sarebbe tradotta in un'organizzazione civica orizzontale, da una parte, e una dipendenza verticale dall'altra. L'eredità di questa contrapposizione si manterrebbe ancora oggi, dando vita nelle regioni settentrionali a una comunità civica orizzontale, capace di creare occasioni di sviluppo economico, contro una comunità meridionale senza sfumature e con bassi livelli di civismo, orientata ai legami di natura verticale e perciò clientelari, e quindi impossibilitata a creare seri percorsi di sviluppo economico.

Il successo dell'approccio di Putnam è comprensibile proprio alla luce della semplicità dei diversi punti appena evidenziati: utilizza una definizione semplice di capitale sociale; fa chiaramente riferimento alle reti associative di un territorio (e non al comportamento dei singoli che abitano quei territori); si basa su tecniche di rilevazione applicabili a dati facilmente reperibili (attraverso i database messi a disposizione da enti statistici nazionali); offre una lettura poco complessa del comportamento umano e iper-socializzata, per utilizzare l'espressione di Granovetter (1998).

Questo studio ha dato seguito a una serie di ricerche che, pur con sfumature differenti, ne assumono la definizione del concetto, le tecniche di rilevazione atte a costruirne gli indicatori e i risultati complessivi. Secondo i dettami di quest'ampia corrente di ricerca, per misurare il capitale sociale di un'area territoriale basterebbe guardare alle attitudini civiche dei suoi residenti. Queste ultime diventano poi indicatori di un buon livello di *governance*, di performance economica, di basso tasso di criminalità, di cooperazione tra imprese ecc. Tutti elementi che si fondono in un circuito di virtuosismo istituzionale, in cui è difficile capire quale fenomeno influenzi il successivo. Di fatto, i presupposti per la nascita di processi di modernizzazione divengono gli elementi della modernizzazione stessa.

A cavallo degli anni 2000 si assiste a un tentativo di strutturare un approccio al capitale sociale che tenga conto sia degli aspetti storico-culturali che di quelli relazionali. La World Bank, partendo dalla riflessione di Woolcock (1998 e 2001), ha fatto proprio il concetto di capitale sociale, assegnandogli un ruolo importante, se non fondamentale, nella comprensione dei processi di sviluppo. In questa prospettiva, il capitale sociale è stato identificato con le norme e i *network* che attivano l'azione collettiva, facendo riferimento, in particolare, alle istituzioni, alle relazioni, e alle regole che danno forma alla qualità e alla quantità delle interazioni sociali di una determinata comunità. Ismail Serageldin, vice-presidente dell'istituzione dal 1992 al 2000, ha affermato che "*there*

*is growing empirical evidence that social capital contributes significantly to sustainable development*" (World Bank, 1999, p. 3).

Secondo questa lettura, il caso sardo risulta particolarmente interessante, perché mette in luce le prime incongruenze degli approcci macro-culturalisti: se vi è una relazione diretta tra la presenza di capitale sociale relazionale e sviluppo economico/politico di una determinata area, perché in Sardegna non si assiste a questo connubio? Perché nel rilevare valori medio-alti di associazionismo non si riscontrano paralleli alti valori di crescita economica? Come messo in evidenza in altra sede (Cois e Meloni, 2010) gli approcci comparativi sul capitale sociale si rivelano perdenti proprio perché è estremamente opinabile comparare elementi culturali al di fuori dei contesti in cui questi operano e si sviluppano. Al medesimo tempo, il meccanismo di generazione, accumulazione o dispersione del capitale sociale non può essere esplicitato solo attraverso semplici indicatori decontestualizzati (*ibidem*, p. 10).

Sulla base del modello di Putnam, infatti, la Regione Sardegna otterrebbe un risultato di capitale sociale medio-basso, coerente con l'impostazione dell'autore, ma al netto del paradosso di non condividere con il resto del Meridione italiano (tantomeno con le regioni del Nord Italia) il percorso storico meno recente. In alcuni passaggi questa contraddizione è evitata proprio estromettendo la regione dall'analisi più ampia presente nel volume menzionato.

Un'altra incongruenza rilevabile nell'approccio storico-culturalista riguarda i risultati di altre ricerche, che utilizzano lo stesso approccio per analizzare il capitale sociale nel territorio italiano. Per esempio, Chiesi ha posto in evidenza come il capitale sociale non sia un dato storico permanente, ma come possano piuttosto individuarsi

mutamenti rilevanti nella mappa del capitale sociale delle province italiane nell'ultimo ventennio del secolo scorso. Costruendo un'analogia mappa del capitale sociale riferita agli anni 1980 circa, emerge che molte province della Terza Italia hanno perso capitale sociale, altre ne hanno guadagnato e, fermo restando lo squilibrio strutturale tra Nord e Sud, la mappa del capitale sociale appare più polarizzata rispetto a venti anni prima. [...] La dinamica emergente fornisce in sostanza qualche informazione empirica che permette di arricchire il dibattito sul ruolo del capitale sociale nella Terza Italia e nel Meridione, alimentato finora soltanto da autorevoli congetture [...] e da alcuni indizi empirici di senso contrario. [...] Viene evidenziato il caso della Sardegna, cui non è stata data finora sufficiente attenzione (Chiesi, 2003).

Gli indicatori utilizzati da Chiesi (densità delle associazioni culturali e ricreative sulla popolazione; percentuale di votanti al referendum costituzionale; tempo dedicato alle attività sociali e di volontariato;

tasso di diffusione dei quotidiani) analizzano i medesimi fenomeni di *civiness*, ma evidenziando risultati parzialmente differenti a seconda dei fattori di input utilizzati. Tuttavia, si osserva un dato comune: la Regione Sardegna presenta valori di capitale sociale in media o sopra la media nazionale, confermando perciò la presenza di buoni o elevati livelli di comportamenti ascrivibili a quel civismo che dovrebbe essere il precursore di percorsi di sviluppo virtuosi. Emerge perciò una chiara falla nel ragionamento deduttivo che associa sistematicamente civismo e sviluppo, perché è possibile che le regioni più ricche (o più sviluppate) siano anche le più civiche, ma non è detto che le regioni civiche siano anche economicamente ricche (o sviluppate).

A conclusioni in parte contrapposte a quelle di Chiesi arriva Cartocci, soprattutto per quanto attiene la capacità della società di creare, ampliare, rinnovare o disperdere capitale sociale. Nel suo *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia* (2007), l'autore afferma che l'esito dell'indagine proposta non è nuovo, ma "replica infatti in maniera preoccupante i risultati a cui era approdata la ricerca di Putnam e dei suoi collaboratori" (p. 101) e evidenzia che "La Sardegna è l'unica regione centromeridionale con un valore positivo" (*ibidem*). Cartocci, però, utilizza indicatori in parte differenti da quelli che venticinque anni prima aveva adottato Putnam: la diffusione della stampa quotidiana, il livello di partecipazione elettorale, la presenza di associazioni sportive di base, la frequenza delle donazioni di sangue. Com'è possibile spiegare risultati differenti per ricerche che offrono una fotografia del capitale sociale quasi contemporanea? Come evidenziato da Barbagli e Santoro (2004),

la scelta di un indicatore al posto di un altro non è senza conseguenze per le conclusioni che si possono ricavare circa la crescita o il declino di capitale sociale. Ma le differenze nelle conclusioni possono dipendere anche da diversi significati che gli stessi indicatori e gli stessi trend possono finire per avere, se letti con altre lenti concettuali e inseriti in modelli interpretativi diversi (2004, p. 134).

Le differenze interpretative, allora, possono essere spiegate sulla base di alcuni aspetti che riguardano il dibattito, ancora aperto, sul concetto di capitale sociale: il diverso significato ad esso attribuito e, soprattutto, la mancanza di chiarezza sul modo di misurarlo.

Nonostante queste importanti lacune, l'approccio culturalista è lontano dall'essere abbandonato e, sebbene lo stesso Putnam abbia evidenziato alcune criticità in altre sue opere (2000), continua a riscuotere carsicamente successo nel dibattito scientifico, soprattutto per la sua capacità semplificatoria di fenomeni complessi, come quello

dello sviluppo territoriale. Da questo punto di vista ha funto da ottimo attrattore per gli economisti dello sviluppo, che hanno abbracciato la duttilità del concetto ampliando ulteriormente la sfera dei valori culturali che possono essere assunti come indicatori e continuando, per esempio, a utilizzare “capitale sociale” e “capitale civico” come sinonimi.

#### 4. La cornice di policy: le aree interne e lo sviluppo economico italiano

La categoria delle “aree interne” è di derivazione meridionalista, e nasce dalla riflessione di economisti come Saraceno, Rossi Doria e altri, impegnati fin dagli anni Cinquanta nell’analisi e nella consulenza operativa per lo sviluppo del Mezzogiorno, alla luce della definizione di ben precise aree sacrificate, depauperate o inesprese (un quadro riassumibile attraverso la celebre metafora della “polpa e dell’osso”). I tentativi di colmare questo divario hanno per lo più puntato a una “modernizzazione produttivistica” (De Benedictis, 2008), volta a sostenere nelle aree interne lo stesso modello tecnologico e organizzativo che aveva garantito la crescita delle aree più dinamiche. Tuttavia, a partire dal recupero di alcune esperienze di ricerca importanti degli anni Ottanta (Cannata, 1989; Scarano, 2001), che mettono al centro i processi di sviluppo locale, si afferma il concetto di uno sviluppo endogeno basato sulle risorse locali e il loro inserimento in un quadro economico in transizione dalla produzione di massa alla produzione differenziata e di qualità (Brunori, 1994). Si diffondono studi sulle reti di città minori, sulle aree montane e vallive (Val Bormida e Alta Langa, 1998; Val di Bisenzio e Alta Maremma, 1998-2000), sulle aree minerarie dismesse (piano di fattibilità del parco minerario naturalistico di Gavorrano, 1998-2000), mettendo a punto il concetto di “analisi patrimoniale del territorio” (Magnaghi, 2010). In quegli anni, nel campo dell’economia agraria sono diventati focali i concetti di repertorio rurale, capitale territoriale (Brunori, 2003), sinergia e coerenza tra attività economiche a livello territoriale, finalizzati a una *governance* rurale (Ploeg, 2008a e 2008b). Il filone di ricerca sui sistemi locali territoriali ha più recentemente approfondito il tema delle aree interne montane, segnalando la priorità della sussidiarietà rispetto ai territori urbani limitrofi in un’ottica di sviluppo multiscalare (Dematteis, 2011 e 2012).

#### 4.1. *Le aree interne come risorsa*

Nel corso del Ventesimo secolo lo stesso processo che ha trasformato pianure e coste in aggregati urbanizzati sempre più scollegati dal territorio di riferimento, ha marginalizzato le aree interne italiane. Colpisce la straordinaria dimensione di un universo variegato che è stato definito nell'insieme per differenza (fisica, culturale, strutturale) rispetto al resto del territorio. Vale a dire che il sistema delle zone interne risulta essere "tutto ciò che resta", una volta tolte le aree costiere, le pianure fertili, le città.

Le aree interne sono state spesso rappresentate in senso negativo nel discorso politico e mediatico pubblico, come zone periferiche caratterizzate da diversi punti di debolezza: lo spopolamento, l'isolamento, l'abbandono delle campagne e dell'agricoltura, la penuria di alcune risorse strategiche, la disoccupazione, l'inadeguata dotazione di infrastrutture. Oppure come aree investite da una deriva che, per effetto della desertificazione demografica (con un'ampiezza pari al 65% del territorio a fronte del 33,6% della popolazione residente), avrebbe generato rarefazione sociale e produttiva, abbandono della terra e modificazioni del paesaggio, con ricadute negative: dalla vulnerabilità idrogeologica alla rinaturalizzazione incontrollata e alla perdita dei valori antropici. Aree protette e turismo hanno talvolta arginato, ma non certo invertito il processo.

Tuttavia, le aree interne si sono spesso rivelate più resistenti e resilienti dei territori fortemente urbanizzati e hanno conservato maggiormente i loro caratteri e i loro peculiari stili di vita e di sviluppo. In molte di queste zone, infatti, si sono verificati processi di riassetto diversificati che hanno preservato, più che in altri contesti, i territori, gli insediamenti, le vocazioni produttive, la qualità dell'ambiente (Bertolini, 2012). Ci si trova di fronte a una lunga storia di abbandoni, ma anche di processi di adattamento più sfumati, che ha consentito ad alcune risorse di mantenersi allo stato nascosto, di restare sottovalutate e, al contempo, preservate.

Le aree interne possono essere quindi definite in positivo e, in quanto meno soggette a pressioni antropiche, possono offrire servizi (ambientali, paesaggistici, culturali) e potenzialità di sviluppo (energetiche, turistiche), ancora inespressi, che possono concorrere allo sviluppo del Paese nel suo complesso (Dematteis, 2014). Esse possono dunque generare beni collettivi (paesaggio, qualità delle acque, biodiversità) che si presentano come esternalità positive sul territorio (OECD, 2001) e che si caratterizzano come risposte a una serie di richieste provenienti da tutta la



società, in grado di rafforzare nuovi legami tra le aree interne e le città (Ploeg, 2009). Esse vanno quindi pensate non solo come destinatarie di beni collettivi, ma anche per la loro capacità di produrle.

In questi contesti rurali si riscontrano crescentemente fenomeni qualitativi di riscoperta, che portano a un ritorno alla montagna e all'attività rurale di soggetti che divengono "montanari e contadini per scelta". La crisi strutturale dell'economia, che ora interessa anche le aree urbane un tempo trainanti, trova proprio nelle aree interne, intese qui come riserve di capitale territoriale, un laboratorio nel quale sperimentare una possibile alternativa strategica, tra reti lunghe e reti corte dell'economia.

Si sta anche delineando a livello nazionale una sorta di ritorno ai paesi da parte di fasce sempre più ampie di popolazioni urbane: si tratta spesso di pensionati, ma non solo, che risiedono per periodi più o meno lunghi in luoghi oggi spesso totalmente abbandonati, che la civiltà rurale italiana ha plasmato. È questo un fenomeno già individuato dal rapporto Censis del 2003: "*Il borgo non è più soltanto luogo fisico, ma anche luogo della mente*". Rispondono a una domanda in crescita di spazi rurali per il tempo libero e per le vacanze da parte di popolazioni con redditi medio-alti. Questa domanda non è assimilabile al turismo estivo e balneare, perché non è soggetta alla tradizionale stagionalità, e viene espressa da una nuova popolazione che si potrebbe definire – riadattando il termine "*city users*" usato da Martinotti per gli utilizzatori degli spazi urbani – come "*rural users*" (Meloni, 2006; Meloni e Farinella, 2016).

Dall'insieme di questi elementi deriva la necessità di politiche pubbliche *place-based* fondate sia sull'allocazione, sia sulla produzione di beni collettivi (Barca, 2009). Ma fondare delle politiche *place-based* significa tener conto del fatto che

le Aree Interne rappresentano una parte ampia del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – assai diversificata al proprio interno, distante da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili, ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali, "rugosa", con problemi demografici, ma anche fortemente policentrica e con forte potenziale di attrazione.

Questo passaggio, tratto dalle conclusioni del seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", a cura degli allora ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero e Francesco Profumo (Roma, 15 dicembre 2012), costituisce un buon punto di partenza per definire le Aree Interne, e al contempo spiegare e motivare le ragioni che hanno



determinato la scelta dei comuni di Gavoi e Sedilo come oggetto della ricerca di seguito sintetizzata.

## 5. L'impianto metodologico: l'uso della Social Network Analysis per la rilevazione del Capitale Sociale

Social capital is more than the sum of the various kinds of relationships that we entertain, and a social capital lens, therefore, can reveal features of reality that otherwise remain invisible (Adler e Kwom 2002, p. 36).

Questa citazione sintetizza in maniera efficace la cifra metodologica della ricerca da noi condotta, volta a rendere operativo il concetto di capitale sociale grazie allo strumento analitico della *Social Network Analysis*. Molti autori hanno evidenziato, del resto, che la *Network Analysis* può essere considerata come la risposta empirica ai problemi aperti dall'applicazione del concetto di capitale sociale (Amaturo, 2003; Chiesi, 2003; Borgatti, Jones ed Everett, 1998).

Come asserito da Scott "l'analisi delle reti sociali è emersa come un insieme di metodi per l'analisi delle strutture sociali, metodi rivolti in particolare all'indagine relativa agli aspetti relazionali di tali strutture" (Scott, 1991, p. 69). Il concetto di rete risulta perciò particolarmente adatto per descrivere i modelli di relazione all'interno di un sistema in cui gli attori sono coinvolti. Le reti, o meglio i reticoli sociali (Chiesi, 2003), costituiscono esiti non scontati di complesse relazioni di interdipendenza tra attori. In tal senso, l'interdipendenza riguarda relazioni che hanno una connotazione sia materiale che immateriale. I reticoli possono, perciò, essere pensati come principi organizzativi di flussi di risorse che transitano nelle interconnessioni: informazioni, forme di sostegno, beni materiali, significati simbolici, reciprocità. Inoltre, il capitale sociale si riferisce alle caratteristiche qualitative e quantitative delle reti di relazione e ai modi in cui i soggetti sono in grado di accedere e mobilitare le risorse eventualmente presenti in quei reticoli; appare dunque spontaneo pensare ai reticoli sociali come al principale canale di "transito" del capitale sociale (Podda, 2017).

Queste istanze analitiche e metodologiche hanno guidato la nostra ricerca, che sarà diffusamente illustrata nel prossimo paragrafo, poiché hanno consentito di dare corpo all'interesse, che l'ha motivata, per la relazione tra il comportamento collettivo e i percorsi di sviluppo sociale ed economico dei territori scelti come studi di caso. In particolare, il focus dell'analisi si è incentrato sul comportamento associativo delle

due comunità osservate, con l'obiettivo di comprendere se l'intensità dell'associazionismo rilevato, su dimensioni sostanzialmente simboliche e culturali, fosse foriera di un ulteriore comportamento "cooperativo" attinente ad aspetti più strettamente economici e produttivi.

In primo luogo, si è partiti dall'assunto che un gruppo di persone che ruota intorno a un'organizzazione o a un evento possa promuovere le condizioni per lo sviluppo di connessioni interpersonali di altra natura o per altre finalità. I meccanismi di condivisione e partecipazione possono definire la base per la creazione di ulteriori accordi interpersonali, che nel loro incrociarsi definiscono la struttura sistemica fondamentale della società e che perciò esprimono il passaggio da un comportamento individuale a una tendenza collettiva, ben oltre la mera sommatoria delle azioni individuali. Di norma, tuttavia, l'emergere di un comportamento collettivo trova la propria stabilità entro il perimetro formale dell'organizzazione a cui gli individui che lo hanno generato partecipano: rimane perciò, utilizzando le dimensioni analitiche colemaniane, ancorato a un livello meso o di "club" (Chiesi, 2003). Questa dimensione associativa porta, dunque, dei benefici diretti (di natura materiale oppure meramente simbolica, emotiva, culturale o di status), ma circoscritti ai partecipanti all'associazione originaria.

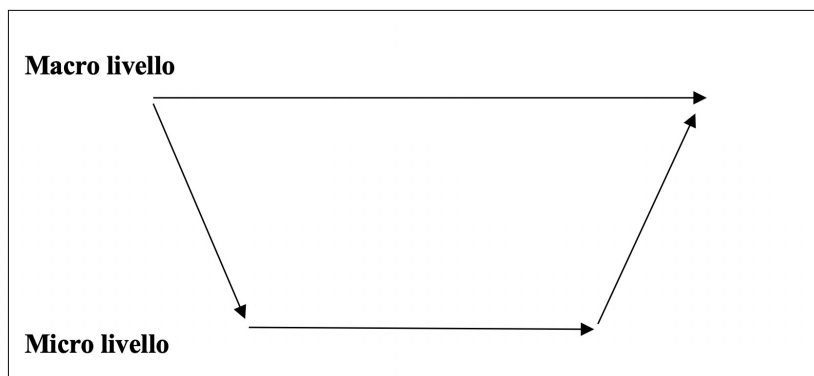
L'ipotesi che si è provato a sottoporre a controllo nell'ambito della nostra ricerca, è che possa innescarsi un passaggio tra diverse dimensioni associative, nella misura in cui esse siano legate per il tramite degli attori che ne fanno contemporaneamente parte, e che la permeabilità di queste transazioni possa estendersi anche oltre, tramutando gli iniziali benefici di club in benefici collettivi, diffusi su scala territoriale al di là della loro rigida pertinenza rispetto ai membri originari. Nella terminologia del noto schema *Coleman's boat* (figura 1), al passaggio dal livello micro a quello meso, nella produzione di Capitale Sociale, potrebbe conseguire un'ulteriore transizione dalla scala meso a quella macro-sociale?

Per potere allestire le coordinate di una risposta plausibile, appare utile riprendere un articolo di Haynes del 2009, che mette in evidenza otto criticità dalle quali guardarsi quando si decide di ricorrere al concetto di capitale sociale nell'ambito di una ricerca. In questo frangente, sembra interessante esaminare soprattutto le tre che riguardano l'utilizzo del concetto per l'analisi dei percorsi di sviluppo locale.

La prima si riferisce all'incertezza di stabilire la direzione causale tra le variazioni di Capitale Sociale e i cambiamenti osservati nelle comunità di riferimento. In merito a quello che denomina "*the problem of the direction of causality*", Haynes è esplicito:

Changes in social capital and changes in communities, even if they are related, it is difficult to show which direction causality originated (2009, p. 10).

Fig. 1. Coleman's Boat (1990)



La seconda inerte la difficoltà di trovare strumenti di misurazione del Capitale Sociale che siano efficaci, secondo modalità quantificabili e comparabili: “*Social capital is difficult enough to define, but it is impossible to measure*” (*ibidem*, p. 11).

L'ultima rinvia alla complicata operazionalizzazione del concetto nell'attività di ricerca: “*the concept is difficult to operationalise, attempts to do so have been inconsistent and obscure the way more specific concepts have been applied*” (p. 15).

A nostro avviso, a tali criticità è possibile ovviare in gran parte attraverso l'utilizzo della *Social Network Analysis*, come strumento di analisi empirica capace di offrire indicatori quantitativi sufficientemente robusti per evidenziare le proprietà delle reti e il ruolo e la posizione di ogni singolo attore al loro interno, al fine di misurare il “diverso peso” di ciascun soggetto nel processo relazionale scelto per l'osservazione.

La *Social Network Analysis*, infatti, si presenta anzitutto come una tecnica centrata sulla natura relazionale della struttura sociale. In questo senso, l'interpretazione dei fenomeni sociali andrebbe indagata nelle relazioni che si stabiliscono tra le unità analizzate, piuttosto che negli attributi di tali unità considerate separatamente, come nell'approccio *survey* (Amaturo, 2003; Borgatti *et al.*, 2013), o – all'estremo opposto – nelle “dotazioni” generali di un determinato territorio. Anche

Field e Frank (2006) evidenziano la sostanziale contrapposizione tra teorie culturaliste e teorie relazionali nello studio del capitale sociale.

In seconda istanza, la *Social Network Analysis* permette di applicare agli oggetti di studio i principi matematici della *teoria dei grafi*: gli attori sociali vengono raffigurati come *punti* in uno spazio sociale, collegati tra di loro da *linee* che ne rappresentano le relazioni. Associando a ogni rete una matrice di relazione, è possibile elaborare i dati relazionali facendo ricorso all'algebra delle matrici (Amaturo, 2003; Scott, 1991; Hanneman e Riddle, 2005; Chiesi, 1999; Wasserman e Faust, 1994).

In terzo luogo, la *Social Network Analysis* si declina fondamentale-mente in tre approcci analitici, due dei quali sono stati utilizzati nella nostra ricerca. L'approccio analitico del *whole-network*, utilizzato nel primo studio di caso di Gavoi, cerca di studiare il singolo *network* nella sua completezza, ricostruendo le relazioni che intercorrono tra tutti i soggetti che appartengono allo stesso reticolo. Invece, l'approccio del *two-mode network*, utilizzato nel secondo studio di caso di Sedilo, si basa sull'analisi dei *network* di affiliazione, che derivano da particolari strutture di dati matriciali: si tratta di reti di attori fondate sull'affiliazione (e dunque la partecipazione attiva) a eventi sociali condivisi o a soggetti collettivi, come organizzazioni, imprese o associazioni. Entrambi gli approcci permettono di ragionare sul livello meso-sociale, ossia sul comportamento degli attori rispetto ad altri soggetti della rete, che si trovano a condividere lo stesso spazio sociale in determinati periodi di tempo o relativamente a certi eventi.

Nel caso dello studio da noi condotto a Gavoi e Sedilo, un punto di partenza per avviare la *Social Network Analysis* è stato rilevare la partecipazione dei soggetti contattati a una medesima associazione, e perciò la loro condivisione di uno stesso spazio sociale, per potere poi sviluppare alcuni ragionamenti utili per l'analisi della diffusione del capitale sociale.

- a) In primo luogo, si tratta di gruppi di persone che partecipano a una o più associazioni. Tramite l'affiliazione si avvicinano agli altri individui che partecipano alla stessa attività e soprattutto al soggetto – o ai soggetti – che hanno un ruolo importante nell'organizzazione degli eventi e delle attività collettive. L'affiliazione può essere vissuta e analizzata come un momento statico, come un'adesione meramente simbolica a un progetto di cui si conosce poco e in cui raramente si prende parte ad attività concrete, oppure può essere intesa come il momento d'accesso che crea le condizioni per fare in modo che si sviluppino connessioni interpersonali tra soggetti che prima non si

- conoscevano, o che pur conoscendosi non sapevano di condividere un interesse per la medesima questione o attività.
- b) Dall'analisi delle matrici di affiliazione si possono identificare le strutture sociali sottostanti, formate sia da soggetti che partecipano alla stessa associazione, sia da soggetti che, partecipando ad associazioni diverse, le mettono in contatto tra loro. Gli esempi più classici di questo approccio sono gli studi sui *corporate interlocks* o *interlocking directorates*, ma la letteratura sul tema è ampia e differenziata, e, come ben specificato da Borgatti e Halgin (2011), vi si trovano esempi di: analisi di affiliazione delle *corporate board membership* (Mizruchi, 1983, 1992 e 1996; Carroll, Fox e Ornstein, 1982; Davis, 1991; Lester e Canella, 2006; Robins e Alexander, 2004; Westphal, 1998); analisi della partecipazione a eventi (Davis, Gardner e Gardner, 1941; Faust *et al.*, 2002); partecipazione a club e associazioni (McPherson, 1982; McPherson e Smith-Lovin, 1986 e 1987); partecipazioni a gruppi online (Allatta, 2003 e 2005); partecipazione a team di produttori (Uzzi e Spiro, 2005); partecipazione degli studenti ai corsi nelle scuole e università (Field *et al.*, 2006). In generale, questa metodologia si presta a trattare molti temi chiave dei rapporti sociali che implicano una qualche forma di compartecipazione.
- c) Se nell'approccio del *whole-network* le relazioni analizzate sono dirette (soggetti legati da rapporti professionali, di consulenza, affettivi, familiari, ecc.), nelle matrici di affiliazione sono indirette, cioè dedotte dall'opportunità di contatto che si crea nel partecipare alla stessa associazione o al medesimo evento. In questo modo si possono analizzare due tipi di legami distinti: il legame tra l'attore e l'associazione o l'organizzazione di cui fa parte (da cui si possono estrapolare interessanti aspetti del comportamento strategico individuale), e il legame diretto che potrebbe svilupparsi a seguito dell'interesse per la comune partecipazione. Questa doppia relazione è propria del *two-mode network*, che analizza relazioni tra due diversi set di nodi, costituiti dagli attori e dalle associazioni a cui partecipano; in questo senso, la *two-mode network* permette di avere una prospettiva duale sugli attori e gli eventi, mentre la *one-mode network* si focalizza su uno alla volta (Moturu e Liu, 2011; Wasserman e Faust, 1994). Continuando il ragionamento, si può affermare che i dati contenuti in una matrice di affiliazione sono connotati da dualità, perché possono essere analizzati come *network* di attori che partecipano alla stessa associazione, oppure come *network* di associazioni, in questo caso legate dalla condivisione degli stessi attori sociali. I *network* di affiliazione sono a tutti gli effetti *network*

relazionali, perché mostrano come attori e associazioni siano correlati tra loro, consentono di mettere in luce come un'associazione possa creare dei legami tra gli attori e, infine, esplicitano come gli attori creino legami tra le associazioni (Moturu e Liu, 2011).

### 5.1. Perché utilizzare i dati di network per studiare il capitale sociale

I dati di *network* permettono di rilevare il legame che si crea tra gli attori che partecipano a un evento o il legame tra gli eventi che vedono la partecipazione comune di più soggetti.

Tra le criticità che di fatto limitano le potenzialità descrittive e analitiche del concetto di capitale sociale, una delle principali sta proprio nel meccanismo che spiega il passaggio tra il livello micro dell'azione individuale e il livello macro degli effetti dell'azione collettiva; un'ulteriore criticità risiede poi nella scoperta e nell'attivazione dei meccanismi che dovrebbero essere capaci di creare o produrre nuovo capitale sociale. I dati di affiliazione permettono di risolvere, almeno in parte, queste due criticità, perché legano il comportamento del singolo a quello degli altri soggetti della rete e, al medesimo tempo, consentono di comprendere quali azioni, eventi, organizzazioni riescano a funzionare meglio da tramite (*hub*) nel convogliare gli interessi e le energie del singolo soggetto, che si incontrano con quelle degli altri soggetti partecipanti alla rete. L'affiliazione mette in luce le condizioni che facilitano la formazione di coppie di legami tra attori e, al medesimo tempo, consente di analizzare le relazioni tra attori ed eventi, inserendo in tal modo la variabile collettiva "organizzazione", e tutto il suo contenuto di significati, al pari della variabile "soggetto".

Eppure, persiste un relativo scarso utilizzo di questo tipo di approccio nell'analisi del capitale sociale nelle sue diverse forme, nonostante questi dati presentino alcuni vantaggi rispetto ai classici dati secondari utilizzati nelle *survey*, che descrivono meri aspetti individuali. In primo luogo, sono generalmente dati secondari, perciò raccolti per altri obiettivi – come la rendicontazione delle attività seminariali, la partecipazione dei soci a un'attività, la verifica del numero legale nelle riunioni, ecc. – che possono essere usati proficuamente per l'analisi di rete. In secondo luogo, descrivono momenti aggregativi, ma non sono esclusivamente interpretabili come tali.

Come sostenuto da Borgatti, Everett e Johnson (2013) "nell'analizzare i dati del two-mode network noi assumiamo che partecipare allo stesso evento sia un indicatore che evidenzia tanto le relazioni sociali tra gli attori, quanto l'opportunità potenziale che queste si sviluppino"

(p. 232, nostra trad.). Nei nostri due studi di caso, quest'affermazione è supportata dal fatto che gli attori della rete appartengono alla stessa comunità, e sono perciò legati dall'interesse comune verso gli obiettivi e gli argomenti (la *mission*) dell'associazione o organizzazione a cui partecipano.

## 6. La ricerca sul campo

Come già menzionato, le aree interne della Sardegna sono quelle che soffrono maggiormente dei fenomeni di impoverimento demografico (Bottazzi e Puggioni, 2006 e 2013). Per quanto queste tendenze non siano identiche e indiscriminate per intensità in tutto il territorio isolano, la combinazione tra bassa natalità, bassa fecondità e allungamento della speranza di vita media ha portato in generale a un progressivo aumento del carico sociale ed economico sulla popolazione attiva, erosa in modo consistente soprattutto nelle sue generazioni più giovani. Al netto degli effetti della globalizzazione e della crisi dei mercati finanziari, l'Indice di Deprivazione Multipla in Sardegna<sup>3</sup> lascia intravedere quali siano le sfide e i rischi per le comunità locali, anche in termini di conservazione del proprio patrimonio di cultura e identità.

Le due comunità analizzate nella ricerca qui presentata, Gavoi e Sedilo, sebbene in termini non drammatici rispetto ad altri comuni in via di vera e propria estinzione, condividono la tendenza generale al depauperamento sociodemografico. La tabella 1 ne individua alcune coordinate sociodemografiche e geomorfologiche di contesto, che costituiscono un primo innesco per inquadrare i due paesi, mentre la tabella 2 ne valuta l'Indice di Deprivazione Multipla, con un valore inferiore per Gavoi rispetto a Sedilo.

### 6.1. *La struttura associativa nelle due comunità di Gavoi e Sedilo*

Il consistente livello di associazionismo presente nei due paesi ha costituito lo sfondo su cui si sono articolate le rispettive campagne di interviste semi-strutturate ad interlocutori privilegiati, reclutati in funzione del loro attivismo, popolarità e partecipazione alla vita sociale,

<sup>3</sup> L'IDMS dà conto dello stato di vulnerabilità dei territori isolani. È calcolato sui 377 comuni sardi, attraverso una media pesata degli indicatori di sintesi dei sette domini d'informazione (povertà, istruzione, servizi essenziali, salute, lavoro, ambiente e criminalità) con una deviazione standard pari allo 0,01. Valori vicini a 1 indicano maggiore deprivazione.



Tab. 1. Principali aspetti geomorfologici dei due Comuni

<b>Gavoi</b>	
<b>Superficie</b>	38,06 km <sup>2</sup>
<b>Altitudine</b>	777 m s.l.m.
<b>Abitanti</b>	2709
<b>Densità</b>	71,18 ab./km <sup>2</sup>
<b>Provincia</b>	Nuoro
<b>Regione storica</b>	Barbagia di Ollolai
<b>Comuni confinanti</b>	Fonni, Lodine, Mamoiada, Ollolai, Ovodda

<b>Sedilo</b>	
<b>Superficie</b>	68,45 km <sup>2</sup>
<b>Altitudine</b>	283 m s.l.m.
<b>Abitanti</b>	2171
<b>Densità</b>	31,72 ab./km <sup>2</sup>
<b>Provincia</b>	Oristano
<b>Regione storica</b>	Guilcer
<b>Comuni confinanti</b>	Aidomaggiore, Bidoni, Dualchi Nughedu Santa Vittoria, Olzai, Ottana, Soddi, Sorradile, Noragugume.

Fonte: nostre elaborazioni su dati comunali

Tab. 2. Risultato sintetico dell'IDMS

<b>Comune</b>	<b>Indice di Deprivazione Multipla</b>	<b>Posizione</b>
<b>Gavoi</b>	0,11	357
<b>Sedilo</b>	0,69	48

Fonte: nostre elaborazioni su dati IDMS

culturale ed economica dei contesti di riferimento. Complessivamente, sono emersi alcuni elementi significativi per l'analisi della creazione e mantenimento dei reticoli associativi nelle comunità gavoese e sedilese. In primo luogo, si è rilevato che in entrambi i casi pochi soggetti avevano ruoli di responsabilità in più associazioni. Quest'aspetto, più che essere significativo di una distanza tra le associazioni stesse, derivava più concretamente dalla mole di lavoro e responsabilità legata alla partecipazione in prima persona al direttivo di ogni organizzazione. Le attività svolte erano costanti e perciò implicavano che fosse molto complesso mantenere una doppia partecipazione in posizioni di responsabilità, a cui era di norma affiancato anche un ingente carico di mansioni da svolgere.

Tuttavia, soprattutto nella comunità di Sedilo, si è registrata la situazione per cui alcuni soggetti con un ruolo di responsabilità in un'associazione rivestivano un ruolo secondario o di socio non attivo



in un'altra organizzazione, mantenuto per questioni affettive, amicali o di condivisione della *mission* di quest'ultima. Si è anche rilevato che molti soggetti che in passato avevano avuto un ruolo di responsabilità in un'associazione, successivamente hanno rivestito un incarico importante in un'altra organizzazione. Anche questo dato, più che essere letto come significativo di un trasformismo diffuso o di una volontà di mantenere posizioni di responsabilità e di potere, era invece demandato alla legittima modifica di interessi dei soggetti, e anche ai cambiamenti legati all'età o alle attitudini personali. Il mutamento era perciò significativo di una volontà di continuare, nonostante le traversie del proprio corso di vita, a partecipare alla vita associativa della comunità anche in altre vesti.

L'analisi qualitativa dei risultati delle interviste, accanto a quella di *Social Network*, ha avuto un ruolo fondamentale nel far emergere la reale rete di contatti *tra e nel* mondo associativo. In generale, nei casi in cui è sembrata emergere una sovrapposizione di ruoli in capo agli stessi attori, è stato necessario verificare se si trattasse di una collaborazione di natura formale, ossia richiesta, voluta e solitamente legata alla creazione, mantenimento e messa in opera di un evento e di un'attività congiunta tra più organizzazioni, oppure di una collaborazione di tipo informale alle attività di un'associazione da parte di alcuni soggetti formalmente iscritti a un'altra. Questa partecipazione multipla non doveva essere necessariamente mediata dall'organismo di cui tali soggetti erano soci, ma poteva essere effettuata prescindendo da questo, ossia attraverso l'attribuzione di un valore soggettivo da parte del singolo alla propria presenza in entrambe (o più) compagini. Peraltro, la pratica del supporto che superava i confini associazionistici è risultata piuttosto diffusa e trasversale, soprattutto a Sedilo, ed è stata assunta come significativa – riprendendo le categorie colemaniane – di un comportamento civico/associativo che prescindeva dallo specifico interesse individuale diretto alla partecipazione a un'organizzazione.

Un'associazione che si trovasse in una fase organizzativa specifica avrebbe potuto, infatti, avere bisogno di sostegno in termini di risorse umane per l'allestimento di un evento strettamente legato alla propria *mission*: un esempio può essere il caso in cui soggetti appartenenti a un coro di musica tradizionale abbiano offerto un supporto organizzativo a una manifestazione prettamente sportiva, per la quale si prevedeva l'arrivo di un cospicuo numero di persone. I soggetti che hanno offerto il loro sostegno, potrebbero averlo fatto anche a prescindere dalle aspettative personali nutrite verso quell'evento in particolare (la preferenza per quello specifico tipo di sport), in quanto l'atto volontaristico avrebbe potuto essere dettato dalla comprensione della necessità del

supporto richiesto o dal tipico meccanismo della reciprocità polanyiana, che spiega il comportamento di mutuo-aiuto ancora attivo in molte comunità. Polanyi (1957 e 1974) ha introdotto il concetto di reciprocità riferendosi soprattutto al comportamento e al meccanismo di scambio economico e sociale attivato da due o più individui legati da una qualche forma di relazione fiduciaria. Nulla vieta che tale meccanismo possa essere applicato anche per la comprensione del comportamento mutualistico tra soggetti collettivi, come le associazioni, o tra soggetti singoli e collettivi insieme.

## 6.2. *Il caso di Gavoi*

Nel primo caso di studio è stata applicata la *whole-network analysis*, ossia un'analisi di rete basata sulla conoscenza della popolazione degli attori (che in questo caso erano attori collettivi, ossia le associazioni) nel nostro universo di riferimento. Si è trattato di 22 associazioni censite all'interno della comunità di Gavoi, che sono attualmente operative.

Nel sociogramma A sottostante (figura 2) vengono individuati tutti i tipi di legame che nel periodo recente (i due anni precedenti la ricerca) hanno visto un qualche tipo di collaborazione tra le organizzazioni contattate. In questo caso, la differente forma dei nodi rappresenta fondamentalmente la *mission* di ogni associazione, in parte individuabile anche dal nome attribuitole per la ricerca. Con il triangolo sono rappresentate le associazioni sportive, con il quadrato quelle operative nell'ambito del sociale, con il quadrato contrassegnato da una griglia (o box) le associazioni culturali legate alla valorizzazione del patrimonio storico e tradizionale, mentre con il cerchio inscritto nel quadrato colorato l'unica associazione a vocazione produttiva, ossia quella che raccoglie gli aderenti al marchio di tutela del formaggio tipico locale, il Fiore Sardo. Infine, se il rombo indica un'associazione che si occupa di divulgazione culturale in senso ampio, con il triangolo rovesciato è individuata un'organizzazione impegnata nella promozione del territorio.

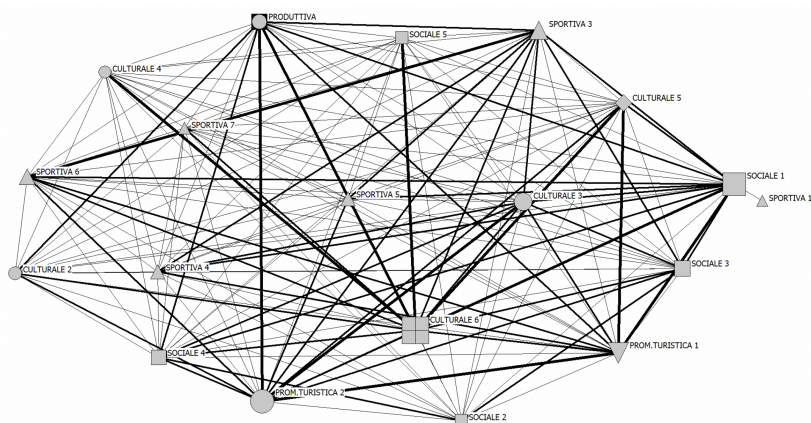
Il primo dato che emerge dall'analisi qualitativa è sicuramente la fittissima rete di relazioni che lega le diverse associazioni, anche con interessi e intenti profondamente differenti tra loro. L'alta densità delle reti è data dal fatto che nel *network* sono state inserite differenti tipologie di legami, con significati empirici differenziati. Nel sociogramma A (fig. 2) le diverse tipologie vengono evidenziate tramite legami di tre spessori diversi, dove all'aumento dello spessore corrisponde la presenza di una relazione più profonda tra le due organizzazioni.

I legami più sottili indicano che sicuramente le due associazioni in contatto hanno partecipato, con un ruolo anche minore o di supporto, alla creazione o svolgimento di un medesimo evento o manifestazione, probabilmente organizzata e gestita da una terza associazione che fa da ponte tra le due, a significare perciò che, in un dato momento, le prime si sono trovate a collaborare comunemente per uno scopo condiviso.

Il secondo tipo di legame è mediamente marcato, e indica la presenza di una collaborazione trasversale tra membri formalmente attivi in un'associazione ma che, quando vi è una richiesta personale o si presenta una necessità, collaborano con un'altra organizzazione in vista di un evento specifico. In questo secondo caso si tratta di legami di natura "informale", ossia non mediati da richieste dirette alla totalità dei membri o al gruppo direttivo dell'associazione di appartenenza principale.

Il terzo tipo di relazione evidenziata è rappresentata dai link più spessi. In questo caso la relazione tra le associazioni è più formale, ossia nasce sulla base di una collaborazione specifica, scandita da riunioni e accordi sulla modalità di organizzazione del lavoro in vista del raggiungimento di un obiettivo comune. È il caso in cui, con più probabilità, l'obiettivo perseguito è trasversale agli interessi di più organizzazioni, che perciò decidono di collaborare.

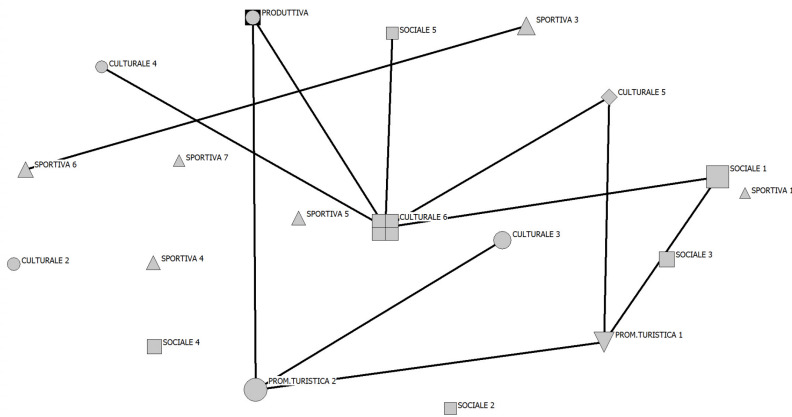
Fig. 2. Sociogramma A: la rete dell' associazionismo a Gavoi. Centralità degli attori e forza della relazione



Fonte: nostre elaborazioni su dati di progetto

Il ruolo e l'importanza delle tre tipologie di legami sono più chiari nel sociogramma B (figura 3), in cui, con una tecnica di eliminazione pesata, sono stati rimossi prima i legami di livello 1 e successivamente quelli di livello 2. Soltanto eliminando anche i legami di secondo livello, infatti, e mantenendo quelli di terzo livello, è possibile alleggerire significativamente la numerosità dei contatti nel grafico. Le reti di relazione che emergono, in questo, caso sono parimenti significative: si comprende per esempio come, legittimamente, le associazioni “culturali” e le associazioni “sportive”, che pur condividono numerosi contatti a livello 1 e 2, non abbiano legami più solidi (livello 3), che implicherebbero una maggiore condivisione programmatica degli obiettivi specifici. Emergono, perciò, due gruppi di associazioni a vocazione differente che, in alcuni casi, al limite collaborano informalmente fra loro prescindendo dalle reciproche differenze.

Fig. 3. Sociogramma B: legami di collaborazione strutturata tra associazioni



Fonte: nostre elaborazioni su dati di progetto

L'analisi qualitativa permette, inoltre, di mettere in evidenza le diverse posizioni delle associazioni e il ruolo che queste hanno per il complesso dell'attività associativa della comunità gavoese. Eliminando i legami più sottili e tenendo in considerazione soprattutto quelli del secondo e terzo tipo, che implicano una maggiore compartecipazione e che perciò sono rappresentativi di una forza superiore del legame, risulta un ruolo più

rilevante dell'associazione culturale 6, dell'associazione di promozione turistica 1 e, anche se con un minor peso, dell'associazione sociale 4. Alcuni importanti legami di collaborazione, che sottintendono una buona connessione complessiva e un ruolo centrale all'interno del *network*, sono riconducibili anche all'associazione di promozione turistica 2, all'associazione culturale 5 e all'associazione sociale 1.

Ma, per dare conto dell'ipotesi di traslazione del capitale sociale generato, tra i medesimi attori, in virtù della loro partecipazione associazionistica verso strategie più economicamente orientate allo sviluppo locale (enunciata nell'introduzione a questo saggio), che legame esiste tra le organizzazioni associative prettamente intese, ossia dotate di fini manifesti non direttamente legati a obiettivi economici, e il Consorzio di Tutela del prodotto tipico locale (il Fiore Sardo), che ha, invece, come obiettivo ultimo quello della valorizzazione produttiva e della crescita economica del prodotto? L'associazione produttiva 1 (il Consorzio), in alto nel sociogramma B, risulta possedere una buona numerosità di legami del primo tipo, che indicano soprattutto modalità di collaborazione formale ad attività comuni, in particolare sagre o importanti eventi culturali, rispetto a cui si riscontra la partecipazione della maggior parte delle altre associazioni della comunità.

Anche tramite le interviste in profondità raccolte sul campo, essenziali per completare le informazioni sulla vita associativa, è possibile far emergere un quadro abbastanza chiaro dei rapporti rilevati. Risulta che, pur nella disponibilità genericamente intesa, raramente i membri del Consorzio partecipano attivamente come singoli alla vita di un'altra associazione, ma collaborano soprattutto tramite la mediazione dell'organizzazione di cui fanno parte. La loro partecipazione al di fuori del Consorzio è legata soprattutto all'organizzazione di una festa tradizionalmente connessa al lavoro agro-pastorale, più che ad altre associazioni con obiettivi culturali o sociali genericamente intesi.

La condizione di soggettiva "non sovrapposizione" tra i compiti formali di più associazioni non riguarda solo i membri del Consorzio, ma cresce, come dichiarato da molti attori intervistati, con l'aumentare degli impegni nella principale associazione di cui si è membri. Maggiore è l'impegno richiesto da quest'ultima, e più totalizzante risulta essere il ruolo svolto, soprattutto in base alla numerosità delle risorse umane impegnate e all'importanza dell'attività che si porta avanti con l'organizzazione di riferimento principale. Ecco perché, nell'economia dei rapporti complessivamente intesa, hanno un valore fondamentale sia le collaborazioni dirette tra associazioni (linee più spesse), sia le collaborazioni informali tra membri di diverse associazioni (linee medie),

sia le collaborazioni di supporto tra tutte le associazioni (linee sottili), che in molti casi riguardano più aspetti meramente organizzativi che contenutistici.

Se invece si tiene conto della centralità del ruolo delle diverse associazioni nella comunità gavoese, il sociogramma B permette di leggere questo dato tramite l'ampiezza del nodo rappresentato. La dimensione del nodo è tanto maggiore quanto più intensi risultano i suoi legami con altri soggetti organizzativi, tenendo conto sia del numero dei contatti, che del peso del legame descritto poc'anzi. Dal grafico emergono alcuni attori collettivi, che presentano caratteristiche analitiche differenti. L'associazione culturale 6 sembra rivestire un ruolo chiave per la vita e le relazioni associative della comunità, perché è centrale nella rete e ha il numero maggiore di contatti, sia relativamente alla numerosità che alla tipologia. Anche le interviste hanno confermato il valore dell'azione svolta da questa associazione. In particolare, uno degli eventi organizzati (il festival letterario "L'Isola delle Storie") è in grado non solo di richiamare un alto numero di partecipanti al di fuori della comunità, ma è anche un collettore per la condivisione e la compartecipazione delle altre associazioni. Pur non risultando nell'analisi di *network*, in cui per correttezza teorica abbiamo inserito solo attori e organizzazioni collettive, l'associazione culturale 6 ha funto anche da canale attrattivo per molti attori privati e attività economiche, creando un circolo virtuoso di collaborazione e una ricaduta economica positiva sul tessuto produttivo e sulle attività di ospitalità e ristorazione a Gavoi. Questo ruolo, oltre a emergere dall'analisi, le è riconosciuto sia dagli altri attori collettivi presenti nella comunità, che dagli attori istituzionali e dalle istituzioni scolastiche, con cui è nata una collaborazione attiva. In tale contesto, anche l'associazione produttiva del Consorzio è entrata attivamente in gioco, soprattutto ai fini della valorizzazione e promozione del formaggio locale in concomitanza al Festival.

In conclusione, sembra che la fervente attività associativa riscontrata a Gavoi abbia un buon impatto sul tessuto produttivo locale, anche se la collaborazione tra il settore produttivo e quello associativo è legata quasi esclusivamente a eventi specifici e non appare frequente come ci si potrebbe aspettare. Le potenzialità di una futura combinazione di questo tipo di lettura dei dati con un approccio più quantitativo potrebbero rivelarsi fruttuose, per fare emergere ulteriori ruoli chiave e relazioni tra i soggetti coinvolti.

### 6.3. Il caso di Sedilo

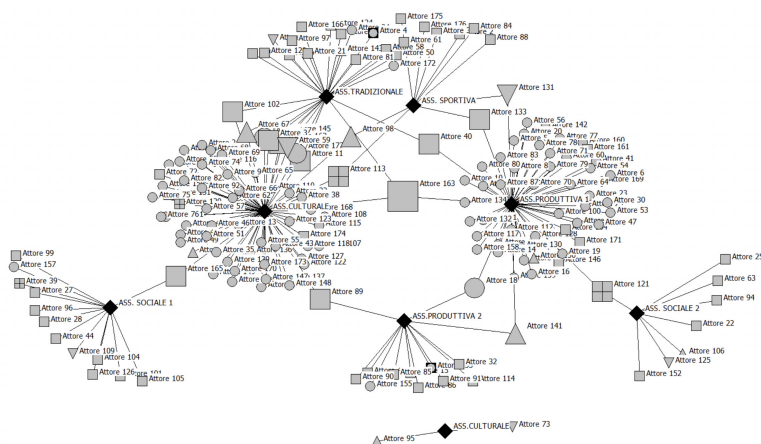
Nel secondo studio di caso, che riguarda la comunità di Sedilo, si è applicata la metodologia della *two-mode network*, o delle reti di affiliazione. Per questioni inerenti alcune difficoltà riscontrate in fase di raccolta delle informazioni necessarie, non tutte le associazioni presenti sul territorio sono state inserite nella rete, che rimane però sufficientemente rappresentativa. Una prima analisi qualitativa e descrittiva del sociogramma C, riportato di seguito, consente di avanzare alcune importanti osservazioni, meritevoli di un ulteriore approfondimento al fine di dare conto di alcuni aspetti significativi della vita associativa della comunità sedilese.

Nel sociogramma (figura 4) sono presenti otto associazioni di natura diversa: associazioni a vocazione culturale e di promozione del territorio, legate all'organizzazione di eventi tradizionali e sagre; associazioni a vocazione sociale; e infine associazioni legate al mondo della produzione agro-pastorale e di mutuo aiuto. Nel grafo sono inoltre rappresentati i soggetti appartenenti al direttivo, ossia quelli che hanno un ruolo di responsabilità e una funzione decisionale maggiore rispetto agli altri. In due casi sono presenti anche tutti i soci iscritti all'associazione, il che, graficamente, le fa apparire maggiormente partecipate, ma in realtà non implica differenze nell'analisi dei vari ruoli. Le diverse forme dei nodi permettono, infine, di individuare i principali ruoli ricoperti dai soggetti. Come già argomentato, in molti casi il legame tra due associazioni è dato da un soggetto che ha un ruolo di responsabilità nella prima e un ruolo implicante un minore impegno nella seconda: sono soprattutto alcuni presidenti (triangolo grigio) e vicepresidenti (triangolo grigio rovesciato) a essere iscritti a più associazioni. Lo stesso si osserva per alcuni consiglieri (quadrato) e per alcuni segretari (box). Tra i soggetti che rivestono il ruolo di socio, si nota invece, nonostante una maggiore presenza numerica, una minore tendenza alla partecipazione formale tra più associazioni.

Non è possibile evidenziare nello stesso sociogramma il secondo ruolo ricoperto dai soggetti che fungono da tramite tra più associazioni, ossia il ruolo formale che rivestono nella seconda organizzazione alla quale sono iscritti. Nella maggior parte dei casi, essi partecipano con il ruolo di socio, mentre in tre soli casi si individuano soggetti che rivestono un ruolo di segretario e consigliere. In un caso si riscontra un attore (il numero 163, al centro del grafo) che fa parte contemporaneamente di tre associazioni, in una con il ruolo di consigliere e nelle altre due di socio.



Fig. 4. Sociogramma C: i principali ruoli istituzionali ricoperti dai soggetti attivi nelle associazioni e la centralità degli attori a Sedilo



Fonte: nostre elaborazioni su dati di progetto

Le associazioni della comunità sedilese complessivamente vantano molti link tra loro e, generalmente, tali legami – che prendono la forma di “buchi strutturali”, per usare la nota espressione di Burt (1982) – sono gestiti da soggetti con ruoli di responsabilità nel mondo associativo. I buchi strutturali indicano canali importanti per il transito di informazioni tra gruppi di soggetti appartenenti a organizzazioni differenti, che perciò si rivolgono al soggetto che fa da tramite per ottenere o inviare comunicazioni specifiche. Questo tipo di attore riveste così un ruolo importante, da cui potrebbe anche ottenere vantaggi posizionali e di status.

Nel grafo sono raccolte entrambe le informazioni: i nodi sono tanto più grandi quante più partecipazioni vanta il soggetto e le forme ne rappresentano i diversi ruoli. Il grafico permette inoltre di passare alla seconda parte del ragionamento sul diverso ruolo delle associazioni analizzate come attori collettivi, sul contenuto del loro operato e sul livello di coinvolgimento del settore produttivo al loro interno.

Le associazioni che condividono più soggetti sono quelle a sinistra del sociogramma, che si occupano della valorizzazione culturale del territorio e delle sue risorse sociali e ambientali e dell’organizzazione di eventi tradizionali e importanti per la comunità. Esse hanno un buon numero di legami condivisi tra loro. A Sedilo sono presenti due associazioni



legate al mondo della produzione agropastorale, entrambe a destra nel sociogramma. Queste ultime presentano un numero di legami condivisi minori, sia tra di loro che con le altre all'interno della comunità. Il dato va letto con attenzione, perché può essere interpretato in maniera non univoca: è sicuramente vero che i soci dell'organizzazione produttiva partecipano poco in maniera formalmente attiva (ossia tramite iscrizione) alle attività delle altre associazioni, ma i pochi soggetti che partecipano hanno dei ruoli importanti di rappresentanza. È anche vero, come è stato più volte sottolineato dagli interlocutori privilegiati durante la raccolta dei dati, che non è sempre facile conciliare il lavoro agricolo e di allevamento con la partecipazione attiva alla vita associativa di comunità.

Una semplice misura di centralità (tabella 3), mostra come gli attori che ricoprono più ruoli in diverse associazioni giocano un importante ruolo di *brokers* tra i diversi mondi associativi, permettendo al contempo

Tab. 3. Indice di centralità di Freeman

Freeman Betweenness Centrality	1	2
	Betweenness	nBetweenness
Attore 163	4.953.945	32.168
Attore 165	1.944.000	12.623
Attore 121	1.169.000	7.591
Attore 89	998.762	6.485
Attore 40	818.286	5.314
Attore 141	367.102	2.384
Attore 18	367.102	2.384
Attore 113	334.567	2.173
Attore 98	334.567	2.173
Attore 131	249.167	1.618
Attore 133	249.167	1.618
Attore 102	146.593	0.952
Attore 145	146.593	0.952
Attore 11	146.593	0.952
Attore 67	146.593	0.952
Attore 3	146.593	0.952
Attore 59	146.593	0.952
Attore 167	146.593	0.952
Attore 162	146.593	0.952
Attore 177	146.593	0.952
Attore 110	0.000	0.000
Attore 106	0.000	0.000

Fonte: nostre elaborazioni su dati di progetto

di mantenere una posizione rilevante nella rete e perciò di fungere da tramite tra le diverse relazioni comunitarie. Le associazioni produttive, seppur presenti e attive, esprimono un numero inferiore di soggetti che compartecipano a più mondi associativi.

Il dato è particolarmente interessante se analizzato alla luce delle attività svolte dalle associazioni culturali, che in ogni caso rimangono legate alle tradizioni agro-pastorali della comunità e rispetto alle quali, perciò, ci si aspetterebbe una maggiore condivisione e partecipazione da parte dei soggetti iscritti alle organizzazioni del mondo produttivo. È in ogni caso necessario ricordare che, trascurando i ruoli formali, l'attività di supporto può essere offerta anche a prescindere dall'iscrizione formale a un'associazione, un aspetto che è stato ulteriormente approfondito con alcune interviste in profondità somministrate a testimoni privilegiati.

## 7. Conclusioni

Nonostante sia passato oltre un trentennio dalla sua diffusione nella comunità accademica, il concetto di Capitale Sociale resta non solo polisemico e analiticamente scivoloso, ma – soprattutto dal punto di vista empirico – non si riscontra ancora un accordo su quali siano gli strumenti metodologici più adatti a misurarlo. Queste criticità si complicano ulteriormente quando il concetto viene utilizzato per spiegare i processi di sviluppo locale, alla luce della rilevazione e valutazione del peso delle risorse che transitano lungo le reti di relazione esistenti tra gli attori sociali territoriali, e che potrebbero o meno essere investite in strategie di crescita economica collettiva e comunitaria.

La ricerca sulle connessioni tra le pratiche associative e i meccanismi cooperativi per lo sviluppo locale nelle due comunità della Sardegna interna di Gavoi e Sedilo, illustrata in queste pagine, ha assunto la *Social Network Analysis*, come strumento più adatto per leggere le dinamiche relazionali in contesti di interazione situata e, più specificamente, per individuare i canali in cui transitano le diverse risorse materiali e immateriali che compongono la dotazione di capitale sociale potenzialmente convertibile dal livello meso di club a quello macro-comunitario. Nei due studi di caso selezionati, a focalizzare l'attenzione è stato il legame tra l'alto livello di associazionismo di varia natura riscontrato e la effettiva funzionalità di alcuni peculiari (almeno per il territorio sardo) processi di cooperazione economica nel settore della trasformazione lattiero-casearia (a Gavoi) e dell'allevamento ovino (a Sedilo), entrambe attività rilevanti per l'economia delle aree rurali, ma spesso connotate

da divisioni interne tra gli attori partecipanti e da una filiera organizzata in modo disomogeneo. L'analisi ha permesso di ricavare alcuni risultati significativi.

In primo luogo, la constatazione che le aree interne e rurali – per decenni ritenute irrimediabilmente perdute da alcune correnti di ricerca e di fatto escluse dai grandi flussi di investimenti economici e risorse umane, concentrati in modo centrifugo nelle aree urbane – hanno invece molto da dire nel frangente contemporaneo. In contesti spazialmente lontani dalle aree più centrali si assiste, infatti, a interessanti processi di creazione di valore a partire dalle risorse sociali e immateriali disponibili, che si legano a doppio filo con i contesti produttivi locali. Ne deriva la necessità di non trascurare le aree interne nei processi di programmazione della crescita economica nazionale, secondo una cifra di policy capace di emanciparsi dall'assistenzialismo e di offrire ai territori locali gli strumenti per un percorso di sviluppo autonomo e “centrato sui luoghi” (Barca, 2009). In concreto, questo obiettivo implica sia la predisposizione di infrastrutture adeguate sia, soprattutto, di strumenti di accompagnamento alla valorizzazione delle peculiarità locali, attraverso politiche capaci di parlare con i territori, più che di imporre loro percorsi isomorfici o basati su regole eccessivamente generali (De Rossi, 2018).

La ricerca ha posto anche in evidenza che per comprendere al meglio la rilevanza delle relazioni sociali nei percorsi di sviluppo locale sia preferibile utilizzare degli strumenti, come quello della *Social Network Analysis*, che emancipano da un uso prettamente metaforico del concetto di rete. Questa tecnica di ricerca permette, infatti, di evidenziare le relazioni di collaborazione, palesi o latenti, tra più attori appartenenti a una rete e di fare emergere i legami, attuali e potenziali, tra gli *stakeholders*. Del resto, la letteratura sociologica ed economica ha diffusamente argomentato come le possibilità di innovazione e di successo imprenditoriale siano strettamente legate alla capacità degli attori di “fare rete” nel territorio di pertinenza, un processo il cui successo è correlato agli effetti di specifiche *policies*, alla presenza di soggetti mediatori (in grado di stimolare i percorsi di creazione delle reti e di alimentare la dotazione di capitale sociale presente in un determinato contesto), ma soprattutto all'intensità dei legami di collaborazione che si vengono a creare tra gli imprenditori più innovativi. Allo stesso modo, le tecniche offerte dalla SNA permettono di comprendere se esistano forme di chiusura nelle reti a base territoriale che limitino i processi innovativi e collaborativi, ovviando a molte delle criticità emergenti all'interno del dibattito sullo sviluppo locale: per esempio, individuando gli spazi per l'eventuale cre-

azione di legami formali e informali di collaborazione tra soggetti che in precedenza non collaboravano (operatori economici, attori collettivi, attori istituzionali) e dando conto della presenza di soggetti privati che possano fungere da “intermediari della fiducia” (Mutti, 1998).

Infine, sul fronte specificamente connesso alla ricerca sul campo nelle due comunità di Gavoi e Sedilo, gli esiti conseguiti possono essere sintetizzati secondo due chiavi di lettura.

Anzitutto, una conferma parziale delle ipotesi di partenza. Il focus sui fattori d’innescio e le esternalità generate da strategie collettive di tipo cooperativo (anche quale condivisione di comuni stilemi culturali, talvolta tramite narrazioni condivise di matrice “identitaria”), ha infatti confermato alcuni assunti della letteratura sul comportamento collettivo: la rilevanza dei meccanismi di condivisione e partecipazione a un’organizzazione o un evento quali condizioni per la creazione di contatti interpersonali di portata superiore alla mera somma algebrica delle motivazioni e delle azioni individuali; la vocazione della dimensione associativa (laddove l’obiettivo principale del comportamento collettivo sia la stabilità dell’organizzazione cui i singoli attori partecipano) a portare benefici diretti, di tipo materiale o meramente espressivo, anzitutto ai soci, ancorandosi principalmente a un livello “meso” o di “club”, à la Coleman, nell’interpretazione proposta da Chiesi (2003).

In seconda istanza, la sollecitazione di future piste di riflessione, circa il possibile passaggio dimensionale della produzione di capitale sociale da una scala meso a una macro-sociale, al fine di individuare eventuali fattori che possano fare traslare i benefici di club in benefici collettivi e diffusi più estesamente nell’intero territorio di iscrizione. Da questo punto di vista, infatti, la nostra ricerca ha fornito indizi contraddittori, che meriterebbero ulteriori apporti d’indagine per potersi dipanare meglio. Da un lato, infatti, lo studio ha messo in luce come le due comunità rurali scelte, connotate dalla forte presenza economica del settore primario, denotino una forte vivacità associativa legata ai più diversi aspetti della vita sociale e comunitaria (sportiva, religiosa, culturale, ancorata a pratiche solidali, ecc.). Dall’altro, l’alta vivacità associativa e organizzativa, seppure abbia delle ricadute notevoli sull’economia locale (sagre, promozioni, turismo, vendita di prodotti tipici, marketing territoriale) non risulta legata in maniera assiomatica a processi collaborativi e cooperativi in ambito economico. Questi ultimi sono presenti, ma rispondono sia a meccanismi culturali comunitari di tipo reputazionale, sia ad altre influenze economiche esogene in ambito regionale, nazionale e internazionale (per esempio, le regole sui consorzi e sui marchi, l’esistenza di contratti di filiera), sia alla

presenza di importanti attori esterni (come associazioni di categoria, caseifici, *policy makers*).

Nella prospettiva di futuri approfondimenti sul tema, appare allora plausibile ricordarsi di avanzare sempre, per quanto possibile, valutazioni avvertite circa la corrispondenza degli eventuali effetti “di rete” rilevati rispetto alla direzione auspicata, in termini di sviluppo locale: quella della creazione di percorsi innovativi, capaci di utilizzare come risorsa per l’azione il bacino di fiducia già circolante lungo i reticoli personali e collettivi.

### *Riferimenti bibliografici*

- Adler P., Kwom S.W. (2002), *Social Capital: Prospects for a New Concept*, “Academy of Management Review”, vol. 27, n. 1, pp. 17-40.
- Allatta J.T. (2003), *Structural analysis of communities of practice: an investigation of job title, location, and management intention*, in Huysman M., Wenger E., Wulf V. (a cura di), *Communities and Technologies*, Kluwer Academic Publishers, pp. 23-42.
- (2005), *Worker Collaboration and Communities of Practice*, Ph.D. dissertation, University of Pennsylvania, United States. Pennsylvania. Retrieved April 1, 2009, from Dissertations and Theses: Full Text database. (Publication No. AAT 3197643).
- Amaturo E., (2003), *Capitale sociale e analisi di rete, un rompicapo metodologico*, “Inchiesta”, n. 139, pp. 18-23.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino.
- (2002), *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, “Stato e Mercato”, vol. 65, n. 2, pp. 271-303.
- Banfield E.C. (1976), *Le basi morali di una società arretrata*, a cura di D. De Masi, Bologna, il Mulino, (ed. or. 1961).
- Barbagli M., Santoro M. (2004), *Le basi morali dello sviluppo. Capitale sociale, criminalità e sicurezza in Sardegna*, Cagliari, AM&D.
- Barca F. (2009), *Un “Sud persistente”: riflessioni su dieci anni di politica per il Mezzogiorno d’Italia*, Working paper.
- (2013), *Intervento conclusivo*, Forum Aree interne, “Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale”, Rieti, Auditorium Fondazione Varrone, 11-12 marzo 2013.
- Bertolini S., Bravo G. (2001), *Dimensioni del capitale sociale*, “Quaderni di Sociologia”, n. 25.
- Bertolini P. (2012), *Economia e inclusione sociale nelle aree interne*, comunicazione al convegno “Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale”, Roma, Palazzo Rospigliosi, 15 dicembre 2012.
- Borgatti S.P., Jones C., Everett M.G. (1998), *Network Measures of Social Capital*, “Connections”, vol. 21, n. 2, pp. 1-36.

- Borgatti S.P., Everett M.G., Johnson J.C. (2013), *Analysing Social Network*, London, Sage.
- Borgatti S.P., Halgin D. (2011), *Analysing Affiliation Networks*, in Carrington, P., Scott, J. (a cura di), *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, London, Sage Publications.
- Bottazzi G., Puggioni G. (2006), *Progetti di Coesione Territoriale. Dinamiche in atto, interventi prioritari e logiche di sistema*, Cagliari, Centro Regionale di Programmazione.
- (2013), *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento in Sardegna*, Progetto IDMS, Regione Autonoma della Sardegna.
- Brunori G. (1994), *Spazio rurale e processi globali: alcune considerazioni teoriche*, in Panattoni A. (a cura di), *La sfida della moderna ruralità. Agricoltura e sviluppo integrato del territorio: il caso delle colline pisane e livornesi*, Pisa, CNR Raisa e Università di Pisa, pp. 1-25.
- Brunori G. (2003), *Sistemi agricoli territoriali e competitività*, in Casati D. (a cura di), *La competitività dei sistemi agricoli italiani*, Atti del XXXVI convegno SIDEA, Milano, Franco Angeli.
- Burt R.S. (1982), *Toward a Structural Theory of Action. Network Models of Social Structure, Perception, and Action*, New York, London, Academic Press.
- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G. (2009), *Quali politiche per il Sud?*, Roma, Banca d'Italia.
- Cannata G. (1989), *I sistemi agricoli territoriali italiani*, Milano, Franco Angeli.
- Carroll, W.K., Fox, J., Ornstein, M.D. (1982), *The network of directorate links among the largest Canadian firms*, "Canadian Review of Sociology and Anthropology", vol. 19, n. 1, pp. 245-268.
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Cassano F. (2009), *Tre modi di vedere il Sud*, Bologna, il Mulino.
- Censis (2003), *37° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli.
- Cersosimo D., Donzelli C. (1996), *Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazione e tendenze del cambiamento meridionale*, "Meridiana", n. 26-27, pp. 9-69.
- Cersosimo D. (2013), *Come restituire la tutela del territorio alle comunità locali Sintesi della discussione e suggestioni*. Forum Aree interne, "Nuove strategie per la programmazione 2014 2020 della politica di coesione territoriale", Rieti, Auditorium Fondazione Varrone, 11-12 marzo 2013.
- Chiesi A.M. (1999), *L'analisi dei reticoli*, Milano, Franco Angeli.
- (2003), *Problemi di rilevazione empirica del capitale sociale*, "Inchiesta", vol. 33, n. 139, pp. 86-97.
- Coleman S.J. (1990), *Foundations of the Social Theory*, Cambridge, London, The Belknap Press.
- Cois E., Meloni B. (2010), *Gruppi di famiglie in un esterno*, Cagliari, CUEC.
- Dasgupta P. (2007), *Povert , ambiente e societ *, Bologna, il Mulino.

- Davis G. (1991), *Agents without principles? The spread of the poison pill through the intercorporate network*, "Administrative Science Quarterly", vol. 36, n. 4, pp. 583-613.
- Davis A., Gardner B., Gardner R. (1941), *Deep South*, Chicago, University of Chicago Press.
- De Benedictis M. (2008), La questione contadina: ieri e oggi, "QA – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria", n. 3-4, pp. 17-61.
- Dematteis G. (a cura di) (2011), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Milano, Franco Angeli.
- (2012), *Di quali territori parliamo: una mappa delle aree interne*, Comunicazione al convegno "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Roma, Palazzo Rospigliosi, 15 dicembre 2012.
  - (2014), *Aree interne e montagna in rapporto alla città*, Comunicazione alla Scuola Estiva di Sviluppo Locale Sebastiano Brusco, "Aree interne e progetti d'area", IX edizione, Seneghe, 22-24 Settembre 2014.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli.
- Gribaudo G. (1993), *Familismo e famiglia a Napoli e nel Mezzogiorno*, "Meridiana", n. 17, pp. 9-42.
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2008), *Social Capital as Good Culture*, "Journal of the European Economic Association", vol. 6, n. 2-3, pp. 295-320.
- Fantozzi P. (1993), *Politica, clientela e regolazione sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Faust K., Willber K., Rowlee D., Skvortz J. (2002), *Scaling and statistical models for affiliation networks: Patterns of participation among Soviet politicians during the Brezhnev era*, "Social Networks", vol. 24, n. 3, pp. 231-259.
- Field S., Frank K., Schiller K., Riegle Crumb C., Muller, C. (2006), *Identifying social positions from affiliation networks: preserving the duality of people and events*, "Social Networks", vol. 28, n. 2, pp. 97-186.
- Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Napoli, Liguori Editore.
- Hanneman R.A., Riddle M. (2005), *Introduction to Social Network Methods*, Riverside, CA, University of California, <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/index.html>
- Haynes P. (2009), *Before Going any further with Social Capital: Eight Key Criticisms*, Working Paper n. 2009/02, Universidad Politecnica de Valencia.
- Lester R., Cannella A. (2006), *Interorganizational familiness: how family firms use interlocking directorates to build community-level social capital*, "Entrepreneurship: Theory & Practice", vol. 30, n. 6, pp. 755-775.
- Lin N. (2001), *Social Capital: A Theory of Structure and Action*, London-New York, Cambridge University Press.
- (2003), *Capitale Sociale: paradigmi concorrenti e la loro validazione concettuale ed empirica*, in "Inchiesta", n. 139, pp. 5-17.
- Magnaghi A. (2010), *Il ruolo dei paesaggi storici nella pianificazione territoriale*, in



- Agnoletti M. (a cura di), *Paesaggi rurali storici. Per un catalogo nazionale*, Mipaaf, Bari, Laterza.
- McPherson J. (1982), *Hypernetwork sampling: Duality and differentiation among voluntary organizations*, "Social Networks", vol. 3, pp. 225-249.
- McPherson J., Smith-Lovin L. (1986), *Sex segregation in voluntary associations*, "American Sociological Review", vol. 51, n. 1, pp. 61-79.
- (1987), *Homophily in voluntary organizations: status distance and the composition of face-to-face groups*, "American Sociological Review", vol. 52, n. 3, pp. 370-379.
- Meloni B., Farinella D. (2013), *Sviluppo rurale alla prova*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Meloni B. (a cura di) (1997), *Famiglia meridionale senza familismo. Strategie economiche, reti di relazione e parentela*, Catanzaro, Meridiana Libri.
- (2006), *Lo sviluppo rurale. Dall'analisi al progetto*, Cagliari, CUEC.
- (2016), *Aree Interne e Progetti d'Area*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Mizruchi M. (1983), *Who controls whom? An examination of the relation between management and boards of directors in large American corporations*, "Academy of Management Review", vol. 8, pp. 426-435
- (1992), *The structure of corporate political action: interfirm relations and their consequences*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- (1996), *What do interlocks do? An analysis, critique, and assessment of research on interlocking directorates*, "Annual Review of Sociology", vol. 22, pp. 217-298.
- Moturu S.T., Liu, H. (2011), *Quantifying the trustworthiness of social media content*, "Distributed and Parallel Databases", vol. 29, n. 3, pp. 239-260.
- Mutti, A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- Oecd (2001), *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, Paris, Oecd Publications.
- Pigliaru F. (2009), *Il ritardo economico del Mezzogiorno: uno stato stazionario?*, dattiloscritto.
- Piselli F., Ramella F. (2008), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Meridiana Libri.
- Ploeg J.D. van der (2008a), *The New Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, London-Sterling, Earthscan.
- (2008b), *Percorsi di sviluppo rurale: il modello contadino*, in *Rete leader, rete nazionale per lo sviluppo rurale, l'altra agricoltura. Verso un'economia rurale sostenibile e solidale*, in "Quaderni Inea", Roma, pp. 19-33.
- (2009), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, Donzelli.
- Polanyi K. (1957), *Marketless trading in Hammurabi's Time*, in Polanyi K., Arensberg M., Pearson H.W. (a cura di), *Trade and Markets in the Early Empires*, New York, Free Press.
- (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi.
- Podda, A. (2017), *I legami che creano sviluppo. Capitale sociale e politiche di rete. Applicazioni di social network analysis*. Roma, Ediesse.



- Portes, A. (1998), *Social Capital: Origins and Applications*, "Annual Review of Sociology", n. 24, pp. 1-24.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, NY., Princeton University Press.
- (2000), *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- Robins, G., Alexander, M. (2004), *Small worlds among interlocking directors: Network structure and distance in bipartite graphs*, "Computational & Mathematical Organization Theory", vol. 10, n. 1, pp. 69-94.
- Scarano G. (2001), *Economia agraria e territorio*, "La Questione Agraria", n. 4.
- Sciolla L. (2001), *Familismo*, "il Mulino", n. 4, pp. 653-659.
- Scott J. (1991), *Social Network Analysis. A Handbook*, London, Sage Publication.
- Tabellini G. (2009), *Institutions and Culture*, "Journal of the European Economic Association", vol. 6, n. 2-3, pp. 255-294.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza-Roma.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Editori Laterza, Bari.
- Uzzi, B., Spiro, J. (2005), *Collaboration and creativity: the small world problem*, "American Journal of Sociology", vol. 111, n. 2, pp. 447-504.
- Wasserman S., Faust K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Westphal, J.D. (1998), *Board games: How CEOs adapt to increases in structural board independence from management*, "Administrative Science Quarterly", vol. 43, n. 3, pp. 511-537.
- Woolcock, M. (1998), *Social Capital and Economic Development: Toward A Theoretical Synthesis and Policy Framework*, "Theory and Society", vol. 27, n. 2, pp. 151-208.
- (2001), *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*, "ISUMA", vol. 2, n. 1, pp. 11-17.
- World Bank (1999), *Social Capital Initiative*, Working Paper No. 5.



## POSTFAZIONE

Lo sviluppo locale delle aree rurali:

progettazione territoriale, beni collettivi e studi di caso<sup>1</sup>

*Benedetto Meloni*

### 1. La valutazione dello sviluppo rurale e le sue finalità

In coda a un ricco volume collettaneo, focalizzato sulle dinamiche in atto, su scala nazionale, in tema di sviluppo locale rurale, questo contributo conclusivo mira a offrire una proposta di metodo per la valutazione di tali processi, a partire dall'analisi di *case-studies*. L'attenzione è posta non solo su programmi specifici (ricorrenti nei contributi precedenti, dai patti territoriali, alla progettazione integrata, all'approccio LEADER), ma sui fattori che a livello territoriale hanno contribuito a sancire il successo o il fallimento di quelle politiche, in termini di trasformazioni attivate ai fini della crescita socioeconomica nelle aree rurali.

È necessario anzitutto esplicitare l'accezione di sviluppo rurale assunta, in modo da chiarire il tipo di valutazione che si intende proporre, da specificarne con precisione l'oggetto, e da definirne le finalità, ossia l'efficacia dimostrata da ciascun progetto esaminato nella produzione e conservazione di beni collettivi locali per la competitività (*Local Collective Competition Goods*, LccG).

In termini generali, l'attività valutativa corrisponde alla costruzione e produzione sistematica di argomentazioni e informazioni dirette a fornire un giudizio sulle politiche pubbliche, con l'intento di rimetterle in asse, sia dal punto di vista di coloro che hanno definito gli interventi, sia nella prospettiva degli utenti e beneficiari cui tali interventi sono rivolti. Dunque, gli elementi principali su cui verte la valutazione di qualunque progetto di sviluppo rurale che voglia ambire a un orizzonte

<sup>1</sup> Questo contributo è anche frutto di un lavoro di discussione svolto all'interno dello *steering group* del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Sardegna, ma soprattutto degli esiti dello studio "Valutazione delle politiche di sviluppo rurale: ricerca empirica e studi di caso nell'ambito dell'approccio LEADER e del Programma di Sviluppo rurale della Ras", finanziato dalla legge regionale 7 della RAS e coordinato da Benedetto Meloni, al quale hanno collaborato Domenica Farinella, Michele Salis, Emanuela Porru, Silvia Podda, Veronica Piras, Emanuela Manca e Silvia Cataldi.

di sostenibilità di medio e lungo periodo, sono le *finalità* cui esso mira e le *azioni* in cui si sostanzia: per ponderare la congruenza di queste ultime rispetto alle prime è necessario, pertanto, mettere a punto una serie di *indicatori*. Ma, ancora più a monte, sottoporre a valutazione una misura di policy presuppone di specificare per prima cosa il *problema* cui intenda sopperire e di selezionare i *metodi* e gli *strumenti* più adeguati a leggerlo.

Infine, poiché la valutazione si presenta come un processo complesso e multi-attoriale, l'individuazione di ciascuno di questi elementi (problema da risolvere, metodologie e strumenti interpretativi, azioni previste, finalità perseguite) sollecita l'avvio di un processo di apprendimento collettivo, in cui sia possibile confrontare le ipotesi su cui si fondano i singoli interventi, analizzarne i processi di implementazione e apprendere l'utilità delle soluzioni adottate dopo averle sottoposte a confronto.

## 2. Cosa si intende per sviluppo rurale

### 2.1. *Lo sviluppo rurale come sviluppo locale delle aree rurali: la nuova Politica Agricola Comunitaria*

La letteratura sul tema delle politiche di sviluppo rurale (Cavazzani, Gaudio e Sivini, 2006; Mantino, 2008; Nazzaro e Marotta, 2016) evidenzia alcuni elementi utili per mettere a fuoco i tratti distintivi dell'attuale approccio territoriale allo sviluppo rurale, contenuto nella nuova Politica Agricola Comunitaria (PAC), in comparazione con quelli che lo hanno preceduto:

- L'emergere e il consolidarsi di politiche che identificano lo sviluppo rurale con lo sviluppo locale delle aree rurali, che assumono la centralità dei territori rurali nella loro dimensione più ampia, ossia attraverso la valorizzazione delle loro specifiche potenzialità-risorse (umane, fisiche, ambientali, ecc.);
- La crisi della politica agricola comunitaria di sviluppo rurale, basata su un orientamento settoriale alla modernizzazione del comparto e sul sostegno diretto al reddito delle imprese, attraverso politiche redistributive;
- L'introduzione dell'approccio LEADER e dei distretti rurali come buone pratiche di politiche di sviluppo territoriale integrato, soprattutto nelle zone caratterizzate da un elevato malessere demografico, fenomeni di spopolamento e un consistente rischio di abbandono.

La disputa su quali dovrebbero essere i contenuti e i compiti delle politiche di sviluppo rurale ha preso il via già alla fine degli anni Ottanta, con il documento europeo *Il futuro del mondo rurale* (Commissione Europea, 1988), che partiva proprio dalla crisi del modello di intervento settoriale incentrato sul sostegno al reddito degli agricoltori e correlato alla quantità prodotta, che sfociava inevitabilmente in attività produttive orientate principalmente al percepimento dei sussidi. In quel documento la Commissione sottolineava l'insufficienza dei tradizionali metodi di aiuto alle zone rurali, basati sugli incentivi, e richiama la necessità di una strategia incentrata sull'iniziativa locale, che permettesse alle popolazioni rurali e alle istituzioni locali di identificare i problemi delle rispettive zone e di elaborare progetti congruenti.

Il modello di intervento prevalente, rivolto a un continuo aumento quantitativo di specifici prodotti, ha da un lato favorito la specializzazione e contribuito a cancellare il deficit alimentare europeo, portando d'altro canto alla nascita di un forte dualismo territoriale, con l'affermazione di un'agricoltura intensiva (protetta e spesso di bassa qualità) nelle zone maggiormente vocate, e la conseguente emarginazione di molte agricolture regionali, unitamente allo spopolamento delle campagne, soprattutto nelle cosiddette zone interne. Ciò ha determinato la perdita e la distruzione, spesso in maniera irreversibile, di alcune forme di ruralità, intese come beni sociali comuni. I pesanti effetti distorsivi della PAC sono riscontrabili anche sul piano ambientale (oltre all'inquinamento, anche l'omogeneizzazione e la perdita delle specificità paesaggistiche); su quello della perdita delle diversità dal punto di vista biologico e culturale; sul piano distributivo, per l'eccessivo peso impresso all'intero settore dell'industria agroalimentare, con un conseguente profondo mutamento delle abitudini alimentari e della libertà-capacità di scelta dei consumatori.

Laddove il settore agricolo manteneva ancora un suo ruolo rilevante nel tessuto economico, grazie anche alla connessione con l'industria agroalimentare, la politica agricola settoriale ha spesso ostacolato l'innescarsi di meccanismi di diversificazione rispetto ai settori protetti e di sviluppo locale endogeno. Tutto ciò in ragione

sia dell'effetto anestetizzante che [...] la politica agraria tradizionale ha prodotto sulle imprese e sui soggetti, che per la concorrenza al ribasso esercitata dai generosi sussidi al mercato. Questi, infatti, proprio perché elargiti in modo indiscriminato, hanno spiazzato politiche più selettive e innovative, potenzialmente più efficienti, ma più difficili da applicare, perché comportavano maggiore partecipazione, maggiori rischi e più alti costi di transazione da parte sia dei policy maker sia dei beneficiari (De Filippis e Storti, 2001, p. 45).

In un contesto sempre più globalizzato, sono la competitività stessa e la concorrenza con i modelli extraeuropei più agguerriti ad avere messo in crisi queste politiche. Come osserva De Castro,

non possiamo competere sui costi bassi della manodopera dei Paesi poveri del Terzo Mondo, non possiamo competere con le agricolture ricche e con la dimensione aziendale. Tutto ciò deve farci riflettere sulla necessità di rafforzare la competitività con strumenti nuovi rispetto al passato. Occorre esaltare le specificità del settore agricolo europeo e rafforzare le capacità organizzative delle imprese e dei territori. L'agricoltura europea vincerà la sfida, se saprà trovare strumenti di politica agricola che spingano su queste due linee guida: distinzione e organizzazione (2004, p. 21).

La globalizzazione ha prodotto certamente spinte alla deterritorializzazione (si veda ad esempio Papastergiadis, 2018), ma anche fenomeni di riterritorializzazione, e sono questi ultimi a interessarci in un'ottica di sviluppo locale. I due fattori che nella globalizzazione hanno aiutato i Paesi e le Regioni europee a difendersi dalla concorrenza di costo sono la distinzione e la differenziazione, ossia il fatto che i territori possano godere di beni unici e specifici (non soltanto agricoli ed enogastronomici, ma anche ambientali, archeologici, ecc.), come occasioni e risorse di sviluppo che naturalmente permettono, non essendo facilmente riproducibili, di difendersi dalla concorrenza dei Paesi che giocano sull'abbattimento dei prezzi (Dematteis, 2005; Trigilia, 2006). Si può competere, quindi, sui fronti della specificità territoriale e dell'identificabilità di origine dei prodotti, della loro qualità organolettica e dei contenuti dell'innovazione, sulla base di programmi territorialmente centrati.

Un altro fattore che consente di difendersi dalla concorrenza riguarda non le singole performances aziendali, ma le relazioni interne a un determinato contesto, in un'economia sempre più relazionale: "Non c'è nessun soggetto privato che possa valorizzare il territorio in questa chiave e non c'è nessun soggetto pubblico che possa farlo da solo" (Trigilia, 2006, p. 4). L'attenzione si concentra, in questo caso, sulla cooperazione tra imprese, l'organizzazione per filiera e territorio, la valorizzazione di "tessuti connettivi" tra le imprese e tra i soggetti del territorio. Questi ambiti, pensati come interconnessione di risorse e saperi, possono generare vantaggi comparati ed essere assunti come altrettanti punti di forza su cui far leva per rendere i territori regionali competitivi. La competizione si può, dunque, portare avanti solo se crescono le interconnessioni e gli addensamenti su scala territoriale. La stessa innovazione delle singole imprese è, a questo livello, sempre più dipendente dal contesto territoriale e organizzativo: "Queste forme

di organizzazione produttiva chiamano in causa lo sviluppo locale, che diventa una strada in un certo senso obbligata per i Paesi che non possono competere sui costi” (*ibidem*).

La centralità del territorio, come luogo di distinzione e di interconnessione nelle politiche di sviluppo, ha preso il via non solo dalla critica del vecchio paradigma di politica agraria, ma anche da una tradizione di studi tutta italiana, quella sui distretti. Quella letteratura invita ancora oggi a ragionare in termini non esclusivamente aziendali, ma fondati sui contesti territoriali, e nello spiegare i divari dello sviluppo pone l’accento sulle società locali originarie, sulle regioni storiche che caratterizzano la realtà italiana. Tuttavia, il discorso non si ferma alla Storia: le trasformazioni dell’organizzazione produttiva e le possibilità di innovazione sono dipendenti dal contesto e, come ha osservato Brusco (2007), rendono più importante di prima lo sviluppo locale.

Porre il territorio al centro dell’intervento sullo sviluppo significa – se si parte dall’esperienza dei distretti – assumere come dirimenti non solo le specificità originarie delle economie delle regioni storiche, ma anche la società locale sottostante e le sue dinamiche, ossia “la comunità delle persone” (Becattini, 2001), gli attori sociali che sono tra loro interrelati da rapporti di conoscenza e di appartenenza, formali e informali. Ciò significa che nelle aree distrettuali l’economia funziona ed è in grado di svilupparsi anche grazie alle reti e alle connessioni sia istituzionali sia operanti tra attori economici.

Il nesso tra territorio e specificità, un’economia sempre più relazionale, la rilevanza delle comunità di persone e dell’integrazione tra attività sono, in ultima analisi, assunti come gli elementi costitutivi dello sviluppo locale. Nelle politiche di sviluppo rurale, poi, la centralità del nesso territorio-diversificazione produttiva-ambiente-società emerge per alcuni versi in maniera ancora più forte che nelle aree di distretto industriale, perché il nostro Paese possiede una delle economie rurali più diversificate e localmente radicate nella varietà dei contesti e delle produzioni. Questa diversità territoriale rimanda alla necessità di strumenti specifici per una corretta identificazione delle risorse da mettere a valore, ma al tempo stesso sollecita anche pratiche ad hoc che assumano l’economia locale e i territori nel loro complesso: necessita, cioè, di un approccio territoriale allo sviluppo rurale.

Alcuni elementi relativi alla centralità dei territori rurali, apparentemente contrapposti, rimandano al rapporto tra agricolo e rurale e alle popolazioni dei territori rurali, come frutto dell’evoluzione più recente del fenomeno. Tradizionalmente, per le statistiche ufficiali sono collocate nel settore primario quelle popolazioni che svolgono attività

agricole, mentre le attività di trasformazione sono collocate nel settore secondario. L'esempio più significativo può essere rappresentato dagli occupati in un'azienda vitivinicola multifunzionale, che trasforma direttamente e commercializza il prodotto, o da quelli delle aziende di allevamenti extra-agricoli, che non sono censiti all'interno del settore primario. Ciò rimanda alla diversificazione, nelle zone rurali, per filiera produttiva e attività economiche nel settore secondario e nel terziario, all'interno di forme di multifunzionalità aziendale. Di fatto, in modo formale o informale, anche molti di coloro che sono occupati in altri settori, se abitano in zone rurali mantengono qualche addentellato con la campagna.

Contemporaneamente, negli ultimi decenni, sono molteplici le popolazioni che praticano attività non agricole in senso stretto e utilizzano gli spazi rurali a vario titolo, anche quando non sono residenti. Si tratta di coloro che per periodi più o meno lunghi utilizzano spazi rurali per il tempo libero e per le vacanze, o per forme di residenza periodica. È questa una popolazione che non è assimilabile al turismo estivo o invernale, ma che presenta domande di spazi, luoghi e identità ancora in evoluzione e che potrebbe definirsi, riadattando il termine *city users* usato da Martinotti (1993) per gli utilizzatori degli spazi urbani, come costituita da *rural users* (Meloni, 2008). Si tratta di una popolazione sempre più importante dal punto di vista delle economie locali, perché a essa possono essere rivolti molti dei servizi connessi alla multifunzionalità aziendale. In questo senso, si sta delineando a livello nazionale una sorta di ritorno ai paesi da parte di fasce sempre più ampie di popolazioni urbane, spesso pensionati, ma non solo; in altri casi, turisti alla ricerca di legami comunitari più genuini, "cittadini temporanei", residenti part-time o "definitivi" (Cersosimo, 2013; Löffler et al., 2016; Corrado e Osti, 2019), "montanari per scelta" (Dematteis, 2011), che risiedono per periodi più o meno lunghi in luoghi oggi spesso totalmente abbandonati, che sono stati plasmati dalla civiltà rurale italiana. Questo fenomeno è stato già individuato dal rapporto Censis del 2003, che sottolineava come il "borgo" non fosse più solo un luogo fisico, ma anche un luogo della mente.

Di fatto, anche se il settore primario non garantisce né una maggiore occupazione, né la produzione lorda vendibile più consistente e il numero di soggetti ivi occupati appare limitato e in contrazione, i territori definibili come rurali rappresentano percentuali consistenti delle superfici degli Stati membri dell'UE (ben il 91%) e in essi risiede una percentuale significativa della popolazione totale (57%). Non è quindi sicuramente corretto, oggi, identificare lo spazio rurale semplicemente



con quello agricolo. La Commissione Europea, nel documento già citato sul futuro del mondo rurale, ha definito lo spazio rurale “come qualcosa che va oltre la nozione di spazio agricolo, ma che comprende un insieme di attività, che vanno dall’agricoltura all’artigianato, dal commercio ai servizi” (Commissione Europea, 1988). Di conseguenza, dato che il suo peso va scemando, l’agricoltura come settore a sé stante non dovrebbe essere il principale destinatario delle politiche pubbliche. Da qui la necessità di azioni del tutto nuove, più selettive, nell’ottica di uno sviluppo rurale mirato alla dimensione territoriale piuttosto che settoriale e strettamente agricola.

Già nell’Atto unico del 1986, la PAC si è indirizzata nel senso della riduzione del divario tra livelli di sviluppo delle singole regioni e, attraverso l’obiettivo 1, verso azioni rivolte a quelle meno favorite e insulari, soprattutto territori rurali in crisi e in via di spopolamento. Ma è con la riforma della PAC del 2003 che prendono piede altre modalità di intervento: l’agricoltura, da settore solamente produttivo e fornitore di materie prime, teso a soddisfare i bisogni in campo alimentare, diventa anche e più strategicamente lo strumento principale per disegnare un modello di sviluppo rurale in cui risulta centrale il rapporto tra uomo e ambiente.

Ciò riporta l’attenzione a quanto sostenuto da van der Ploeg (2008a e 2008b), secondo cui occorrerebbe guardare alle dinamiche che hanno interessato le aree rurali, e più in particolare il comparto agricolo europeo, alla luce di due diversi modi di fare agricoltura: quello imprenditoriale e quello contadino. Il diffondersi di processi di sviluppo rurale rappresenterebbe, infatti, sul piano concreto e analitico l’esito di nuove modalità di fare agricoltura, connesse alla presenza di molteplici fattori, quali la riemersione del modello contadino, l’afferinarsi della multifunzionalità agricola, un nuovo legame con le specificità dei luoghi, l’evoluzione del rapporto rurale-urbano, il riemergere di relazioni dirette fra produzione e consumo (Sivini e Corrado, 2013; Meloni e Farinella, 2013; Gullino et al., 2018).

Ciò ha rafforzato le economie rurali territoriali e la capacità, a livello regionale e locale, di creare innovazione e strutture di gestione istituzionalizzate. Ne emerge una complessa interazione tra politiche e pratiche di sviluppo rurale: ciò che viene oggi indicato come sviluppo rurale rappresenterebbe principalmente l’esito di un processo soggiacente di ricontadinizzazione (Ploeg *et al.*, 2002) e la stessa comparsa, nel dibattito internazionale sullo sviluppo, delle concettualizzazioni a esso inerenti – e delle elaborazioni programmatiche e operative che ne derivano, soprattutto in sede comunitaria – altro non sarebbe se non una

conseguenza diretta del fenomeno. Questa tendenza mostra elementi di coerenza che tendono a rafforzare il rapporto tra agricoltura e territorio.

Queste linee strategiche di carattere generale sono state rafforzate e declinate per quanto riguarda la realtà rurale con il Programma di Sviluppo rurale (PSR) 2007-2013, che si è articolato in quattro assi prioritari: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale; attuazione del metodo LEADER.

Le aree rurali, quelle connotate da un'agricoltura in declino, e quelle caratterizzate da fenomeni di spopolamento vengono quindi riconosciute come degne di attenzione proprio per la loro ruralità, attraverso politiche e forme specifiche di sostegno volte al miglioramento della qualità della vita in tali contesti territoriali. L'obiettivo è duplice: da una parte rafforzare l'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione residente, dall'altra mantenere e creare nuove opportunità occupazionali in aree rurali svantaggiate. Gli interventi sono rivolti sia a favorire la diversificazione dell'economia rurale, in un'ottica di inter-settorialità e di multifunzionalità, sia alla creazione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale. Questa sembra essere stata la grande scommessa della nuova PAC, anche perché a lungo il calo di sostegno ai servizi da parte della mano pubblica in queste aree ha portato a forme di depauperamento demografico, in quanto i due fattori (minori servizi e spopolamento) hanno teso a rafforzarsi reciprocamente, in una sorta di circolo vizioso della marginalità sociale (Osti, 2010).

Queste tematiche sono state più di recente sviluppate all'interno del progetto "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" (2012), promosso dal Ministero per la Coesione Territoriale, all'epoca guidato dal ministro Fabrizio Barca. L'obiettivo dichiarato era quello di lavorare sul binomio qualità-territorio, sulle specificità legate al *milieu* dei luoghi, e sulla creazione di opportunità che avessero una sostenibilità nel tempo e contribuissero a mantenere un tessuto vitale di attività economiche. Ciò poteva essere possibile naturalmente solo partendo dalle risorse e dalle attività esistenti, che in alcuni casi non erano affatto irrilevanti, ma piuttosto sottoutilizzate o addirittura nascoste. In questo senso, la bassa densità abitativa e la ruralità diffusa, così come l'assenza di industrie altamente inquinanti si configuravano come aspetti che, uniti alla presenza di saperi e caratteristiche uniche delle produzioni artigianali locali, avrebbero potuto sfociare in vantaggi comparati rispetto alle altre aree e porsi dunque alla base dello sviluppo territoriale.

Nel settore agroalimentare, in particolare, è necessario, a partire dalle buone pratiche esistenti di imprese contadine diversificate e multifunzionali, adottare strategie che rafforzino il legame con il territorio, aumentando il valore simbolico dei beni prodotti. Il progetto sulle aree interne ha mostrato, sin dall'inizio, come esistessero "buone pratiche" di piccole imprese in regioni diverse, che potevano essere valorizzate come modelli "alternativi" multifunzionali realmente percorribili. Questi assunti restano del tutto validi anche oggi, perché soltanto con una politica di promozione delle esperienze di successo sarà possibile generare meccanismi imitativi da parte delle altre piccole imprese potenzialmente interessate alla strada della produzione artigianale di qualità e della multifunzionalità agricola. Ciò comprende anche la previsione di aiuti alle piccole aziende in quei settori e in quelle competenze di cui spesso sono carenti (commercializzazione, distribuzione, promozione del territorio), assegnando loro una funzione di leader del cambiamento. In altri termini, il complesso di misure inscritte nei progetti di sviluppo e di sostegno alle aree marginali non può che essere integrato rispetto ai propri contenuti e agire su più fronti (ambiente, iniziative economiche, miglioramento dei servizi, qualità della vita), mirando al rafforzamento dei legami tra operatori e ambiente socioeconomico, se è vero che sono tre gli elementi costitutivi dello sviluppo rurale: territorio, comunità e attività integrate (De Filippis e Storti, 2001). È stata proprio questa filosofia che ha spinto la Comunità Europea ad adottare iniziative di sviluppo delle aree rurali basate sulla creazione di reticoli relazionali gestiti dagli attori locali, abbandonando i tradizionali interventi imposti dall'alto e subiti dal territorio. Sullo sfondo di quest'approccio, che identifica lo sviluppo rurale con lo sviluppo locale delle aree rurali, la ricerca valutativa su specifici *case studies*, selezionati per territorio e aree omogenee, risulta utile per la messa a punto di strumenti di analisi in grado di cogliere le sottodimensioni dello sviluppo territoriale, ponendo enfasi sui fattori locali di sviluppo per interpretare le pratiche di successo o di insuccesso.

## 2.2. *Le finalità delle politiche europee e regionali: efficienza ed equità*

La cifra comune a tutti i programmi europei orientati al sostegno dello sviluppo locale è la duplice finalità delle azioni previste: la loro efficienza nel conseguire al meglio i risultati attesi e l'equità delle ricadute a esse ascrivibili. Tuttavia, il perseguimento contemporaneo di questi due fini e le modalità concrete della loro declinazione continuano a essere oggetto di discussione, nonostante i principi di efficienza ed equità siano

espressamente contemplati nell'obiettivo di ridurre le disparità tra le regioni europee, affinché a tutte sia garantita l'opportunità di raggiungere il proprio pieno potenziale (*efficienza*) e affinché a tutti i cittadini e le cittadine che le popolano siano attribuite le medesime possibilità di raggiungimento del benessere e di riduzione delle disuguaglianze, indipendentemente dal luogo di nascita (*equità*).

Più specificamente, al fine di rendere operativi i due concetti, per efficienza si intende il raggiungimento della piena o potenziale capacità di un territorio e pertanto essa indica il valore del prodotto che, date le risorse immobili di un luogo, potrebbe essere conseguito se tutte le opportunità economiche e istituzionali fossero sfruttate e se tutte le agglomerazioni possibili o gli effetti di rete fossero attivi. Per quanto concerne l'inclusione sociale o equità, invece, essa indica il punto in cui, in riferimento agli esiti multidimensionali dello sviluppo, tutti gli individui e i gruppi possano godere di standard essenziali di benessere e non subire alcuna forma di disparità che non sia socialmente accettabile (Barca, 2009).

In linea generale, si è prevalentemente sostenuto che gli obiettivi di efficienza ed equità possano essere perseguiti congiuntamente, secondo una visione in cui il raggiungimento dell'inclusione sociale sarebbe di per sé integrato in quello dell'efficienza: la riduzione delle disparità nel prodotto interno lordo pro-capite tra le regioni più arretrate e le altre significherebbe al contempo un aumento dell'efficienza e una diminuzione della disuguaglianza su scala territoriale. Eppure, una riduzione nella disuguaglianza del reddito non rivela necessariamente alcunché riguardo a ciò che accade alle altre dimensioni del benessere. Alla luce di questa fallacia, Barca (2009) ha sostenuto che sia necessario perseguire i due obiettivi separatamente, poiché efficienza ed equità corrisponderebbero a missioni interdipendenti ma differenti, ragioni per cui occorrerebbe districarle e darvi corso mediante interventi autonomi, che siano però parte di una strategia unitaria e comprensiva. La separazione degli obiettivi appare un suggerimento utile ai fini della costruzione di un insieme di indicatori di valutazione dei progetti di sviluppo rurale, coerentemente con l'intento già enunciato che la presente postfazione si propone.

Un secondo aspetto utile a questo scopo riguarda la necessità di una strategia di sviluppo *place-based*, finalizzata alla fornitura di beni pubblici attraverso obiettivi economici e sociali mirati (Barca, 2009). Si tratta di un modello di *policy* basato sul luogo, una strategia di lungo periodo finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione del potenziale territoriale e a ridurre il rischio di esclusione sociale che

potrebbe manifestarsi, tramite un intervento esterno e una moderna *governance* multilivello. Un'agenda sociale territorializzata è parte della politica di coesione ed è finalizzata a garantire standard sociali concordati per particolari aspetti del benessere, cui i cittadini affidano maggiore priorità. Una *governance place-based* adeguata promuove l'offerta di beni pubblici e di beni e servizi integrati, su misura rispetto ai contesti di riferimento, e stimola il cambiamento istituzionale e l'adattamento di ogni intervento proposto al peculiare territorio cui si indirizza.

Si tratta di una strategia più puntuale rispetto ad altre *policies spatially blind*, ossia spazialmente cieche e tali da non prendere in considerazione i territori come elementi dirimenti, mancando di esplicitare il proprio focus o nascondendolo dietro una professata indipendenza dai luoghi, con il risultato di fallire pressoché inevitabilmente nell'integrare i servizi, in quanto totalmente affidate all'intervento top-down dello Stato o alle scelte di un ristretto manipolo di attori privati (Natali, 2012).

La questione non è tanto creare un nuovo grande progetto integrato, ma promuovere azioni volte a misurare, conoscere, comprendere, accompagnare e soprattutto animare e comunicare ciò che sta già avvenendo (*ibidem*). Si tratta, inoltre, di dare corpo a sistemi di relazione tra gli strumenti istituzionali preesistenti (programmazione integrata, GAL), sostenendo singoli progetti che siano coerenti con il quadro strategico su scala territoriale. Anche questo aspetto del ruolo di una simile agenda territorializzata della *governance*, declinato in modo articolato nel già citato progetto “*Le aree interne*”, può essere assunto come un presupposto per la costruzione di indicatori di valutazione di processo dei progetti di sviluppo rurale.

### 2.3. Il metodo LEADER

L'iniziativa comunitaria LEADER (acronimo di *Liasion entre actions de développement de l'économie rurale*, ovvero “Rete di azioni di sviluppo dell'economia rurale”) costituisce un approccio innovativo alla politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea. Fin dal suo lancio, questo programma si è configurato come una metodologia per mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale nelle comunità locali, e la differenza rispetto ad altre, più tradizionali, misure di sviluppo rurale risiede nel fatto che esso indica “*come*” procedere, ma non “*cosa*” fare, delineando le regole per un approccio allo sviluppo rurale.

Il LEADER parte nel 1991 come un esperimento finanziato attraverso i fondi strutturali dell'UE, per coagulare a livello locale progetti, idee, operatori e risorse. Tre generazioni di LEADER si sono già concluse:

LEADER I (1991-1993), di alta sperimentazione, in quanto ha segnato l'inizio di un nuovo approccio nei confronti della politica di sviluppo rurale; LEADER II (1994-1999), caratterizzato da una forte diffusione; LEADER Plus (2000-2006), di consolidamento dell'intero sistema, con una funzione di laboratorio per la creazione di competenze a livello locale, volta a incoraggiare la sperimentazione di nuove pratiche di sviluppo integrato e durevole, capaci di influenzare e/o rafforzare la politica di sviluppo rurale nella Comunità europea.

Dal riesame della politica di sviluppo rurale dell'UE, si è arrivati alla conclusione che il programma LEADER abbia raggiunto uno stadio di maturità tale da consentire alle zone rurali di adottarne più diffusamente l'approccio nell'ambito della programmazione generale dello sviluppo rurale. Per questa ragione, il regolamento CE 1698/2005 ha inglobato l'approccio LEADER nei piani di sviluppo rurale regionali 2007-2013, di cui ha costituito il quarto asse, quello metodologico. Il metodo LEADER è stato dunque inserito nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale, mantenendo intatte le sue caratteristiche costitutive, estendendo i suoi campi di intervento e prevedendo la possibilità di includere, all'interno dei piani locali di sviluppo, le misure relative a tutti gli obiettivi prioritari previsti per il PSR 2007-2013.

In linea generale, il programma LEADER incoraggia le zone rurali a esplorare nuove modalità per divenire o restare competitive, a sfruttare al meglio le proprie potenzialità (efficienza) e a superare le eventuali difficoltà, quali l'invecchiamento della popolazione, la scarsità di servizi o la mancanza di possibilità occupazionali (equità). Esso parte dalla consapevolezza dell'esistenza di una molteplicità di modelli di sviluppo, le cui specificità derivano dalle caratteristiche della storia e del territorio di riferimento, per cui l'idea principale che lo anima è che le strategie di sviluppo siano più efficaci se decise e attuate a livello locale da attori locali, considerata l'eterogeneità delle zone rurali europee: i sentieri per uno sviluppo sostenibile sono differenziati e le politiche strutturali non possono che essere ritagliate su una precisa situazione storica, se devono affrontare efficacemente problemi di ordine economico, sociale e ambientale. In questa prospettiva, il LEADER mette in primo piano il partenariato e le reti di scambio di esperienza e promuove la collaborazione tra gli operatori socioeconomici per produrre beni e servizi capaci di generare il massimo valore aggiunto in ambito locale.

Tra le specificità del metodo LEADER, già evidenziate in molti studi (Cavazzani, Gaudio e Sivini, 2006; Mantino, 2008; Albolino, 2019), si segnalano, dunque, l'approccio territoriale e *bottom-up* e la partnership locale, ossia la creazione di partenariati locali, noti come "gruppi di azione

locale” (GAL). Tutto ciò si coniuga con l’integrazione dei settori economici o multi-settorialità; con la cooperazione interterritoriale e transnazionale; con il lavoro di rete o *networking*. Entrando nel dettaglio, il successo della strategia complessiva in favore della rivitalizzazione dell’economia delle aree rurali passa attraverso la qualità dell’azione programmatica, la qualità organizzativa e la struttura della *governance* dei GAL.

In ragione di simili considerazioni, l’elaborazione di strumenti valutativi adeguati alle peculiarità delle politiche di sviluppo rurale risulta tutt’altro che semplice. Serie difficoltà si registrano, in particolare, per ciò che concerne la valutazione degli interventi discendenti dall’applicazione della metodologia LEADER per l’attuazione di strategie di sviluppo rurale. La stessa attuazione del metodo risulta di per sé complicata, a causa di due principali ordini di fattori. Innanzitutto, il ruolo ricoperto dai GAL, che rappresentano lo strumento attuativo di questo metodo nei territori. In secondo luogo, il grado di autonomia degli stessi, in relazione alla volontà dei soggetti finanziatori di limitarne il potere decisionale con l’imposizione di maggiori vincoli di natura burocratica e amministrativa. In questo senso, sarà interessante valutare le coerenze e sfasature tra il progetto e la struttura.

A monte si pone il problema di comprendere l’interazione tra un numero variabile ma tendenzialmente crescente di attori, sia imprese sia istituzioni, ossia di tracciare le modalità di concertazione tra decisori pubblici (amministratori locali), operatori privati e vari soggetti organizzati, compreso il cosiddetto “terzo settore”, che nel loro complesso configurano la coalizione di interessi generati dalla strutturazione di un GAL. Risorse relazionali e scambi creano interazioni sociali (autorità, fiducia, norme relative all’allocazione degli attori), cui ci si riferisce con il termine *governance* (Commissione Europea, 2001). Nell’analizzare i progetti di sviluppo è centrale valutare se siano stati governati da coalizioni collusive, con la finalità di drenare risorse, oppure da coalizioni volte al perseguimento di obiettivi di interesse generale per il territorio, tali da mobilitare imprese e attori locali. Si tratta di temi centrali nella nostra analisi, che è orientata a mettere a punto indicatori di processi di implementazione riguardanti l’organizzazione, le strutture dedicate e i meccanismi di *governance*.

#### 2.4. La PAC 2014-2020 e l’evoluzione dello strumento LEADER

I lavori ancora in corso sulla più recente PAC hanno introdotto una serie di modifiche rispetto alla versione originaria dello strumento, in linea con un allontanamento delle politiche dal vincolo della produ-



zione. Un'ulteriore evoluzione si era già registrata nel 2003, quando è stato introdotto il principio del disaccoppiamento rispetto alle quantità prodotte; tale disaccoppiamento riguarda oggi non più solo *quanto*, ma anche *cosa* si produce. Di pari passo con questo allontanamento dal vincolo della produzione, si è assistito a una crescita costante delle politiche di sviluppo rurale (Anania, 2013).

In questa sede non ci si propone, in ogni caso, di fare il punto sull'evoluzione della PAC, ma l'obiettivo è piuttosto quello di enucleare alcuni elementi che vanno verso l'incentivazione delle politiche di sviluppo rurale in un prossimo futuro. Anzitutto i "pagamenti diretti", fondati sul principio di condizionalità, che prevedono tutta una serie di novità: pagamenti redistributivi per i primi ettari; sostegno ai vincoli naturali; pagamento base, analogo al pagamento unico aziendale (PUA); pagamenti verdi (le cosiddette misure volte a favorire il *greening*), che costituiscono il 30% del totale dei pagamenti diretti e che impongono alle aziende beneficiarie il rispetto di alcuni vincoli, in particolare la diversificazione, la presenza e conservazione di prati e pascoli permanenti (che non possono essere ridotti per più del 5%) e la destinazione di almeno il 5% del territorio in capo a singoli beneficiari per fini ecologici; viene poi attribuito ai giovani agricoltori un ammontare di risorse accresciuto di 25 punti percentuali.

Sono poi aspetti positivi dell'attuale PAC le maggiori risorse attribuite a favore dei giovani agricoltori e i meccanismi di redistribuzione pensati per le piccole aziende, in un'ottica di semplificazione. Diversi sforzi sono previsti anche in direzione del sostegno alla ricerca e allo sviluppo, anche attraverso l'istituzione del Fondo europeo di aggiustamento per la globalizzazione.

Nel 2007-2013 si è assistito all'estensione del campo di operatività del LEADER a tutti gli obiettivi prioritari (Regolamento 1698/2005). Si è prestata tuttavia particolare attenzione agli obiettivi di miglioramento della qualità della vita rurale e di diversificazione economica. Questa forte concentrazione tematica risponde in parte a quanto indicato dallo stesso Piano Strategico Nazionale del 21 giugno 2010 che, nel sottolineare l'importanza della misura di sostegno LEADER, ha affermato l'opportunità "che la strategia di sviluppo locale si concentri su pochi temi, con contenuti ben definiti e strettamente legati agli obiettivi prioritari dei Programmi regionali", al fine di accrescere l'efficacia degli interventi del piano.

Con riguardo ai criteri di territorializzazione delle politiche, in Italia la forte influenza dell'approccio Barca ha prospettato per il periodo 2014-2020 una suddivisione per aree: Mezzogiorno, città e aree inter-



ne (Mantino, 2012). Le novità principali nei contenuti dello sviluppo rurale riguardano, in sintesi: lo start-up di imprese condotte da giovani agricoltori, che svolgano anche attività non agricole; l'importanza e il sostegno alla filiera corta e alle filiere agroalimentari; il sostegno a partenariati per progetti locali, attraverso attività di cooperazione settoriale e intersettoriale.

La discussione attorno alle sorti dell'approccio integrato perseguito tramite il LEADER si focalizza, dal canto suo, attorno ad alcune variabili principali: la questione plurifondo/monofondo; la definizione dei territori; la dimensione finanziaria dei progetti locali; il coordinamento interfondo per la realizzazione dei progetti; l'integrazione nella strategia di sviluppo delle aree interne (Mantino, 2013). In particolare, le aree interne sono state selezionate attraverso progetti d'area e la definizione di una *governance* specifica per ogni singolo progetto d'area. A questo proposito, gli elementi innovativi nella stagione 2014-2020 paiono riagganciarsi agli obiettivi delle politiche di coesione. Rispetto alle precedenti strategie si intende dare maggiore spazio a meccanismi di *voice* (Hirschman, 1970), quali idee-progetto, mobilitazione, tavoli tematici, concertazione, pressioni politiche dirette. Il sistema di regole formali e informali che si è andato configurando dovrà fare chiarezza sulle modalità di allocazione delle risorse, sui criteri di selezione, sugli strumenti di sostegno (per esempio, come implementare i complicati aiuti all'organizzazione) e sulle forme di *governance* locali.

Dopo avere puntualizzato brevemente le finalità della PAC 2014-2020 e l'evoluzione dello strumento LEADER, il presente contributo si propone di offrire alcune indicazioni per valutare l'esperienza LEADER 2007-2013 in Sardegna in comparazione con le indicazioni di policy successivamente previste per l'esperienza LEADER 2014-2020. Ciò consente di far emergere le "lezioni apprese" dall'analisi attuale per progettare le azioni future. Non si studiano casi a sé stanti ma processi, e li si valuta al fine di apprendere come migliorarli.

### **3. L'approccio delle scienze sociali allo sviluppo rurale per luoghi e territori**

Una volta definite le politiche di sviluppo rurale come sviluppo locale delle aree rurali – a partire dalla centralità dei territori e dei luoghi, dalle finalità perseguite in termini di efficienza ed equità, dalla metodologia di intervento di tipo bottom-up introdotta dal metodo LEADER – questo paragrafo intende delineare sinteticamente un approccio "normativo"

congruente per leggere un territorio, per individuare in maniera più puntuale obiettivi e finalità di un progetto di sviluppo locale e per indicare strumenti per garantirne la sostenibilità a medio e lungo termine.

### 3.1. *Cos'è un territorio: il territorio come sistema locale*

È possibile distinguere tre livelli di definizione, di analisi e progetto di un territorio come sistema locale, i quali, laddove compresenti, consentono di delinearlo con maggior precisione, accrescendone per di più l'utilità a fini progettuali: il livello sociografico, il livello delle specificità e identità territoriali, il livello delle interazioni fra attori (Pichierri, 2011).

Un sistema locale si può associare a una scala sociografica sulla base di caratteristiche scelte in conformità a specifici interessi di ricerca o di policy, e perciò tali da consentire di circoscriverne i confini in maniera analitica. Il territorio viene descritto come un'area omogenea, dotata di caratteri propri, delimitata e separata rispetto a un sistema più vasto, sia dal punto di vista fisico (e talvolta anche amministrativo), sia da quello sociale: a segnarne il perimetro possono dunque essere confini naturali, ambientali, regioni storiche, margini linguistici, contorni amministrativi, ecc. Questo livello, caratterizzato dunque dalla definizione di confini, è utile per l'individuazione dei territori che siano oggetto di interventi politici così come di progetti di ricerca, sulla base delle variabili che, di volta in volta, interessano il *policy maker* o il ricercatore. Qualunque siano i confini tracciati nell'ambito delle politiche europee, nazionali e regionali (regioni storiche, comunità montane, GAL, ATO, Comuni, distretti, STL, parchi naturali, giacimenti enogastronomici, ecc.), si tratta di aggregazioni territoriali di dimensioni intermedie, non troppo piccole su scala comunale, né troppo grandi a livello di provincia. Il confine rappresenta quindi un elemento primario di ordine spaziale di un sistema locale, e gli aspetti percettivi e cognitivi che vi si addensano sono strettamente connessi ai limiti individuati.

Un secondo livello di lettura di un sistema locale è dato dall'identificazione, al suo interno, di specificità materiali e immateriali, tali da promuovere la costruzione di identità collettive e da innescare meccanismi di appartenenza consapevole da parte dei soggetti che vi insistono, in modo abbastanza solido da renderla riconoscibile anche dall'esterno. Le specificità rilevate sono frutto di un lungo processo di adattamento umano a un determinato territorio: gli individui costruiscono paesaggi, beni architettonici, sistemi urbani, sistemi rurali, selezionano specie vegetali e animali uniche, producono elementi non intercambiabili, unici, che talvolta sono gli unici possibili *hic et nunc*. Questi insiemi

di peculiari beni ambientali, artistici, architettonici, agroalimentari, cui i territori possono attingere, costituiscono risorse per lo sviluppo perché, essendo di norma elementi non riproducibili altrove, permettono loro di difendersi dalla concorrenza, ossia costituiscono vantaggi comparati. I saperi locali, infatti, se ben governati hanno lo stesso valore dell'innovazione, perché rappresentano una risorsa per il mercato non disponibile in altri contesti (Meloni, 2006). Le esperienze progettuali hanno la funzione di rafforzare il radicamento e l'identità dei luoghi, sia verso l'interno sia verso l'esterno. Il carattere antropizzato dei territori è fonte di identificazione di piccole e grandi specificità, che hanno un loro impatto sulle dinamiche dello sviluppo, come forme di ancoraggio a risorse ben distinte (Donolo, 1999). Nel pianificare lo sviluppo bisognerebbe prestare attenzione a questa dimensione, che è frutto di azioni e talvolta anche di lunghe tradizioni: ne sono un esempio le regioni storiche, che per lungo tempo hanno costituito unità territoriali contraddistinte da forme ben definite di economia e cultura, e che sono riemerse in varie forme, in tempi recenti, come ambiti specifici di progettazione dello sviluppo rurale.

La conoscenza e messa in valore del luogo e delle attività connesse al territorio è la preconditione di un progetto di sviluppo rurale. In questo senso è possibile affermare che le azioni progettuali servono a conoscere, mettere a valore e rafforzare l'identità dei luoghi, incidendo sul radicamento di quest'ultima. La dimensione territoriale del progetto può quindi migliorare e influire sulla formazione di ciò che Dematteis ha definito il "capitale territoriale", in un'accezione che tende a connettere in reti di relazione le specificità territoriali (economiche, sociali e culturali), come insieme delle dotazioni fisse che possiedono un qualche grado di specificità locale e che si sono sedimentate nel lungo periodo storico (Dematteis e Governa, 2005). Tuttavia, se tutti i territori vantano specificità, esse spesso si presentano in maniera dispersa (Pigliaru, 2007 e 2008), e quindi sono poco conosciute e non valorizzate. Ciò rimanda al fatto che lo sviluppo di un sistema territoriale va affrontato attraverso l'integrazione delle sue risorse diffuse: un'integrazione verticale di tipo economico e per filiera (cluster di imprese, dalla produzione alla valorizzazione dei prodotti), e un'integrazione orizzontale tra filiere (come, per esempio, nella riqualificazione del paesaggio e dell'ambiente).

Esiste infine un terzo livello di analisi di un territorio come sistema locale che non è automaticamente conseguente ai precedenti: un territorio non è solo geograficamente definito, con una sua identità e con specificità proprie, ma è anche un amalgama non fungibile di economia e società (Pichierri, 2011), che si propone in modo composito

come soggetto di sviluppo, sulla base di una complessa interazione fra gli attori che per suo tramite cercano una rappresentanza politica. Questo terzo livello analitico si focalizza sugli interessi organizzati, sulla presenza territoriale delle istituzioni per lo sviluppo, sull'interazione e regolazione dei sistemi locali, all'interno dei quali le imprese e le istituzioni stipulano dei patti per garantire l'offerta di infrastrutture e servizi mirati, i cosiddetti "beni pubblici dedicati" (Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, 2005). Le decisioni che riversano i propri effetti sul sistema sono generalmente l'esito di una complessa negoziazione tra un numero variabile, ma tendenzialmente crescente, di attori, sia privati che pubblici, sia imprese che istituzioni, cui ci si riferisce con il termine "governance" (Commissione Europea, 2001). La *governance* può essere definita, dunque, come un processo condiviso e consapevole di gestione delle decisioni, finalizzato a obiettivi specifici di sviluppo. La dimensione fondamentale in cui si realizza, soprattutto nei progetti di sviluppo locale, è la costituzione di partenariati di tipo socioeconomico, attraverso un accordo formalizzato tra gli attori-*stakeholders*.

Il sistema locale, a questo terzo livello, si propone così come attore collettivo, come soggetto di *governance*. Lo sviluppo locale ne risulta, dunque, come un percorso di auto-costituzione in itinere di un sistema locale che si è fatto soggetto e attore unitario, attraverso il coordinamento, il protagonismo e la responsabilizzazione dei propri attori. L'attitudine a collaborare, tuttavia, non è un'eredità culturale ascritta, ma può e deve essere sviluppata tramite progetti mirati. Le reti di relazioni sociali si strutturano come possibilità di crescita per ogni sistema locale, in grado di ridurre i costi di transazione e di generare fiducia, soprattutto se attivate con regolarità e secondo direttrici simmetriche (Coleman, 1990). L'avvio e il consolidamento di questo processo sono connessi alla capacità dei soggetti istituzionali di progettare e condurre processi di sviluppo condivisi, che mobilitino soggetti e competenze spesso disperse. Tutto questo richiede pertanto una forte leadership politica, che lavori per la costruzione di un soggetto-attore collettivo di sviluppo locale (Piselli e Ramella, 2008).

A questo livello territoriale, ogni intervento progettuale deve basarsi sulla negoziazione tra decisori pubblici (amministratori locali), operatori privati, e "terzo settore" (organizzazioni di volontariato, imprese sociali, ecc.). Le istituzioni svolgono una funzione di accompagnamento e di coordinamento, fissando le regole appropriate, ma non sostituendosi ai privati come operatori di sviluppo. In questo senso, ogni progetto dev'essere finalizzato a creare organizzazione e partenariato (GAL, Pit, distretti rurale, ecc.). Le *policies* basate sui luoghi consentono di tarare

gli interventi sulle specificità degli stessi, e anche le istituzioni che ne saranno promotrici dovrebbero essere disegnate e formate sulla base di principi generali, in modo da adattarsi al contesto locale e incorporarne la conoscenza sedimentata (Barca, 2009).

In definitiva, ragionare per livelli consente di focalizzare l'attenzione, nei progetti di sviluppo rurale, sui sistemi socioeconomici locali, che sono contrassegnati sia dalle specificità in essi realizzate, sia dal modo in cui tali risorse peculiari vengono prodotte e allocate: in altri termini, il modo di produzione e allocazione e, quindi, la regolazione di questo tipo di sistemi dipende dalle peculiarità, non solo economiche, delle società locali in cui l'economia è radicata (Cersosimo, 2000; Becattini, 2002).

Le esperienze empiriche di sviluppo locale dimostrano che da queste condizioni si può partire per far crescere addensamenti, integrazione e capacità di coordinamento tra soggetti pubblici e privati (Piselli e Ramella, 2008), finalizzati alla produzione di beni collettivi locali. Anche le innovazioni di processo e di prodotto, che comportano un vantaggio per le imprese che le adottano, possono avvalersi della dimensione relazionale. In questo senso, nei processi di innovazione entrano parimenti variabili territoriali, connesse alla creazione e gestione delle conoscenze (Pigliaru, 2008; Osti, 2010) – soprattutto di quelle tacite – che hanno un raggio di diffusione territoriale (Pichierri, 2005; Ventura e Milone, 2005; Ploeg, 2008a e 2008b).

In primo luogo, ciò significa che nello sviluppo locale le politiche *place based* sono decisive, sia sotto il profilo della disponibilità delle risorse (specificità, conoscenze, competenze), sia per quanto riguarda i servizi e beni collettivi promossi (infrastrutture, ma anche formazione e centri servizi efficaci). Come sottolinea Trigilia,

se vogliamo incidere sulla possibilità di innovazione e sviluppo, non dobbiamo ragionare in termini prevalentemente o esclusivamente aziendali, ma in termini di contesti [...]. Sono le grandi organizzazioni della trasformazione produttiva a rendere l'economia più relazionale, accrescendo la dipendenza dal contesto delle performances e delle possibilità di innovazione delle singole imprese, e rendendo più importante di prima lo sviluppo locale (2006, p. 1).

In secondo luogo, ciò significa che lo sviluppo di un sistema locale si caratterizza per il rafforzamento delle relazioni che lo attraversano. Perché ci sia sviluppo ci dovrà essere il protagonismo dei soggetti locali, oltre a un loro efficace coordinamento (Bagnasco, 2007).

La letteratura sulla valutazione dello sviluppo locale si focalizza non soltanto sugli esiti in termini economici (efficacia ed efficienza), ma anche sui meccanismi di integrazione delle risorse-competenze e sui processi qualitativi e strategici messi in moto dagli attori interessati,

in particolare negli studi sui sistemi socioeconomici locali, in cui si confronta una complicata dialettica di *governance* fra attori pubblici, privati e associati.

### 3.2. *Strumenti per un progetto sostenibile: integrazione, concertazione, partecipazione*

Se lo sviluppo di un sistema territoriale si caratterizza non solo in termini economici, ma anche sulla base della responsabilizzazione degli attori locali, ne derivano azioni basate su metodologie di intervento orientate all'integrazione, alla concertazione e alla partecipazione, con l'obiettivo di costituire un sistema locale come soggetto e attore collettivo, soprattutto quando non ancora definitivamente strutturato ed effettivamente abilitato a decisioni e strategie unitarie.

L'integrazione fa riferimento alla "messa in squadra" di risorse, conoscenze e saperi solitamente latenti e poco conosciuti (Hirschman, 1958; Becattini e Rullani, 1993; Pigliaru, 2008), e all'azione sinergica su più fronti e contenuti. Dal punto di vista delle scelte strategiche, questo assunto orienta fortemente le scelte non verso generiche e ordinarie attività, ma verso quelle che sono più strettamente connesse al territorio e sono quindi probabilmente più capaci di realizzare il difficile equilibrio tra la valorizzazione della tradizione e l'innovazione. La logica di ogni intervento integrato a livello territoriale implica che lo Stato, ossia le istituzioni, facciano un passo indietro rispetto alla presunzione – spesso dimostratasi inefficace in passato – di poter elaborare e realizzare, con le sole proprie forze, progetti capaci di indirizzare lo sviluppo verso obiettivi prestabiliti. Il momento pubblico deve proporsi, piuttosto, come coordinatore e catalizzatore di energie che provengono da più parti: dal pubblico stesso, nelle sue articolazioni centrali e locali, ma anche da diversi tipi di operatori individuali o associati. Da un modello di intervento verticale si passa perciò a un modello di intervento di tipo orizzontale, nel quale la partecipazione diretta dei soggetti interessati all'elaborazione e alla gestione dei programmi diventa un prerequisito indispensabile. Le iniziative possono incidere positivamente, infatti, solo se sono in grado di mobilitare energie sociali ed economiche, con attori capaci di svolgere una funzione trainante (Cersosimo e Wolleb, 2006). L'obiettivo è duplice: da un lato, stimolare chiunque possieda risorse, abilità e conoscenza, capacità di iniziativa, volontà e intelligenza, a mettersi in gioco e "scommettere" sul successo delle proprie iniziative; dall'altro, rafforzare l'idea progettuale attraverso la connessione tra il livello della razionalità programmatica e tecnica e quello del sapere

diffuso, legato alla razionalità sociale locale (Meloni, 2008; Pigliaru, 2008). Si assume che gli abitanti di un luogo siano infatti depositari di conoscenze tacite, oltre che di abilità e competenze progettuali, spesso largamente misconosciute. L'obiettivo della partecipazione diventa esplicito ed è finalizzato a creare reti di relazioni tra attori pubblici e privati e a veicolare nuove informazioni e innovazione. La partecipazione entra nella dimensione sociale della generazione di beni fruibili in via più diffusa a livello territoriale, che si tratti della produzione di nuove conoscenze e della condivisione di quelle tacite, attraverso vere e proprie "comunità di pratica".

La capacità di produrre beni collettivi locali e il potenziamento del capitale sociale esistente passano attraverso la partecipazione degli attori locali alla definizione delle strategie operative, per mezzo di un allargamento e una maggiore equità nell'accesso alle opportunità (Cersosimo, 2001). Come già menzionato, si adotta a questo proposito l'espressione di "capitale territoriale" e di beni pubblici locali, per enfatizzare la presenza e la creazione condivisa di beni e servizi fruibili in via prioritaria a livello locale. La partecipazione, quindi, non è solo una procedura, quanto piuttosto l'obiettivo del processo, perché costituisce il fattore che può moltiplicare le risorse progettuali, perché ne facilita la condivisione e la trasmissione, e promuove la costruzione di un'identità locale collettiva. Essa inoltre consente di rafforzare il capitale sociale necessario per lo sviluppo, attraverso il coinvolgimento attivo anche emotivo della popolazione (Bagnasco *et al.*, 2001). In questo senso, nei progetti per lo sviluppo locale, l'integrazione, la concertazione e la partecipazione non sono attuate come azioni singole, tantomeno pensate sporadicamente, bensì si presentano come azioni interconnesse che durano nel tempo e che puntano su una sorta di pedagogia della *governance*, strutturata a partire dal singolo contesto e dalla sua storia e per specifiche realtà culturali. Si tratta di azioni lunghe, molto faticose per quanto costose, che si cumulano come un volano di energia positiva (Brusco, 2007).

Tali azioni coinvolgono una molteplicità di attori differenti, che a vario titolo agiscono sul territorio, del quale sono espressione diretta. È in un simile contesto che si inserisce la figura dell'agenzia di sviluppo (come il GAL), una struttura dedicata all'attuazione delle strategie di crescita di lungo periodo. Il concetto di agenzia può essere declinato secondo tre distinte interpretazioni (Pacetti, 2011), a partire dalle quali è possibile stabilire quale ruolo queste debbano ricoprire all'interno dei singoli contesti locali.

In primo luogo, le agenzie possono essere riconosciute come strutture di implementazione ad hoc di strategie innovative (Chandler, 1969).



I GAL della fase di programmazione 2007-2013 sono nati proprio a partire da simili considerazioni. A prescindere dai risultati ottenuti in passato, si è deciso di dare vita a strutture completamente nuove, fondate su regole meglio rispondenti all'evoluzione del metodo LEADER, nel frattempo divenuto parte integrante dei piani di sviluppo rurale regionali.

Ma, in seconda istanza, le agenzie possono agire anche da relè organizzativi (Crozier e Friedberg, 1977), divenendo il tramite tra la sfera politica ed economica, pubblica e privata.

Infine, possono essere un fattore di conversione delle risorse locali in *capabilities* (Sen, 1985), quali ingredienti fondamentali per i processi di sviluppo e di crescita della competitività e della coesione dei territori.

Affinché possano attivarsi processi di sviluppo locale, dunque, occorre in primo luogo poter contare sulla capacità di coordinamento degli attori locali, privati e pubblici, che si impegnano nel qualificare il contesto e nel realizzare beni comuni tarati rispetto alle specifiche esigenze emerse a livello territoriale. È inoltre indispensabile che ogni idea di sviluppo ruoti attorno all'integrazione tra le varie leve che agiscono sul territorio: questo elemento può anche rimanere implicito e non essere definito in un piano formalizzato, ma tuttavia deve manifestarsi nelle azioni concrete; il fatto che la rete venga considerata come la forma organizzativa caratteristica dello sviluppo locale è diventato un assunto ampiamente condiviso in letteratura (Granovetter, 1998 e 2004; Trigilia, 2001a).

Infine, nella valutazione dei processi di sviluppo si dimostra fondamentale il ruolo delle istituzioni nel comunicare certezza, nel fissare le regole e nell'assicurare stabilità ai processi di mobilitazione, allo scopo di favorire l'autonomia programmatica dei territori e di promuovere la nascita di un attore collettivo che si strutturi sia come soggetto attuatore che come struttura dedicata.

### 3.3. *Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale: beni collettivi locali*

Il successo o l'insuccesso di un progetto basato sull'integrazione delle risorse e delle competenze e sulla regolazione definita come *governance*, si misura sulla sua capacità di produrre beni collettivi locali e, in particolare, beni collettivi locali per la competitività dedicati e selettivi (Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, 2005).

Per potersi sviluppare e prosperare, le aziende e i territori hanno bisogno di fornirsi di una gamma di beni e servizi che vanno dalla ricerca alla formazione, dalla conoscenza dei mercati in generale alle strategie di commercializzazione, fino all'acquisizione di competenze specifiche.



Mentre le grandi imprese possono produrre tali beni internamente, quelle piccole devono fare affidamento sul mercato, affrontando costi di transazione maggiori. Le piccole imprese, dunque, pur sapendo di cosa hanno bisogno singolarmente, non dispongono di tutti gli elementi e delle risorse per la creazione di beni collettivi locali.

Per quanto riguarda i meccanismi di accesso e godimento di tali risorse, quando si parla di beni comuni locali (Ostrom, 1990) ci si riferisce in senso stretto ai beni territoriali “non escludibili” (beni, cioè, in cui non è possibile escludere un fruitore, anche se questi non contribuisce al mantenimento del bene stesso), e “non rivali” (ovvero beni di cui possono giovare tutti i potenziali fruitori e il cui uso da parte di alcuni soggetti non ne pregiudica il consumo da parte di altri, come nel caso di infrastrutture logistiche e di comunicazione, o di manodopera qualificata). Un territorio può tuttavia distinguersi per il suo patrimonio ambientale o storico-artistico e si è allora in presenza di veri e propri “beni comuni rivali” che, sebbene accessibili a tutti i potenziali utenti, sono soggetti a depauperamento. Esiste anche la disponibilità di beni e risorse comuni locali che permeano l’ambiente sociale nel quale le imprese si trovano a operare, e sono da queste utilizzabili senza dover sostenere costi aggiuntivi: tali beni collettivi alimentano, dunque, “economie esterne”. In altri casi ancora, si è in presenza di “beni di club o categoriali”, a beneficio esclusivo di gruppi ristretti: a titolo esemplificativo, sono beni di questo tipo i servizi di smaltimento dei rifiuti per un settore produttivo particolarmente inquinante, oppure una struttura di trasformazione di una filiera specifica (Le Galès e Voelzkow, 2001; Trigilia, 2005; Pichierri, 2013). Ma si configurano come beni di club anche la formazione e il trasferimento tecnologico, che si considerano tali perché possono interessare settori specifici, così come molteplici aspetti della conoscenza tacita a livello territoriale.

I beni di club presenti a livello locale (il cui godimento è perciò riservato a una ristretta cerchia di persone o a uno specifico territorio) sono direttamente finalizzati ad accrescere la competitività degli attori che ne usufruiscono e del sistema locale in cui sono incorporati, e possono essere quindi concepiti come *local collective competition goods* (LccG): nella misura in cui presentano localmente caratteristiche differenziali e distintive, essi rappresentano un vantaggio competitivo per le imprese, che vi possono fare affidamento (Le Galès e Voelzkow, 2001; Pichierri, 2005). Per quanto riguarda i loro caratteri distintivi, i beni in questione possono essere generalmente distinti in tre categorie principali: la formazione, il trasferimento tecnologico e l’internazionalizzazione. Oppure, essere classificati in: beni tangibili (quali il trasferimento tecnologico, la

formazione professionale, certe infrastrutture), o intangibili (come le convenzioni e la fiducia). Proprio il consenso, il senso di appartenenza e la mobilitazione possono evolvere in LccG e, in questo senso, essere importanti quanto o più delle infrastrutture fisiche o della diffusione della tecnologia, ai fini dello sviluppo (Barbera, Negri e Salento, 2018); ma possono anche tradursi in un vincolo per lo sviluppo locale, qualora vengano edificati intorno a valori e credenze in qualche modo regressivi (Pichierri e Pacetti, 2010).

Se è vero che i risultati economici dei sistemi produttivi locali sono connessi all'offerta di beni collettivi per la competitività (Crouch *et al.*, 2001), non esiste tuttavia un unico canale per la loro erogazione: i sistemi produttivi locali possono dunque distinguersi a seconda del modo in cui forniscono beni collettivi per la competitività alle imprese presenti sul loro territorio (Le Galès e Voelzkow, 2001).

Inizialmente, lo sviluppo locale si può basare su beni collettivi che si generano in modo informale, spontaneamente, in ragione di dotazioni originarie di risorse, tangibili o intangibili, cognitive e normative, o di economie esterne che scaturiscono semplicemente dalle decisioni non coordinate di singole imprese (cluster) (Trigilia, 2005, p. 21).

Molti beni collettivi locali per la competitività possono, invece, essere generati dall'intervento dello Stato, ma un possibile meccanismo per la loro realizzazione passa anche attraverso il mercato, come nel caso di un tessuto di imprese private specializzate nell'offerta di beni e servizi strategici (*ibidem*).

Esiste però una terza via di produzione e governo dei beni collettivi locali, che è quella più rilevante in queste pagine, diversa dal mercato e dal ruolo dello Stato. Ostrom (1990) pone l'accento sulla *governance*, sull'importanza delle comunità, sulla democrazia partecipativa, sulla società civile organizzata, sulle regole condivise. Anche i beni di club, come la vasta gamma delle conoscenze tacite, possono essere prodotti e condivisi e si incrementano attraverso le comunità di pratica, con un'enfasi sulla dimensione sociale nella loro generazione e nella loro fruibilità in via più diffusa a livello territoriale.

C'è bisogno di forme istituzionali nuove: i beni collettivi locali si possono, infatti, acquisire tramite un percorso formalizzato a livello di progetto. Come già argomentato più volte, per un buon processo di innovazione e sviluppo è indispensabile sia presente la capacità dei soggetti che operano nel territorio di fornire input sotto forma di beni collettivi e di forme di cooperazione tra imprese (Trigilia, 2006). Soggetti istituzionali pubblici e/o privati, collaborando tra loro, possono decidere di accrescere intenzionalmente la capacità at-

trattiva del territorio attraverso infrastrutture o aree attrezzate per gli insediamenti produttivi, centri di servizi per le imprese o formazione professionale, interventi che diventano più importanti nella fase di consolidamento dello sviluppo. Un attore pubblico che intenda farsi promotore dello sviluppo produce beni pubblici ma, al contempo, dovrebbe incoraggiarne la realizzazione anche da parte di altri attori, tramite una grande varietà di strumenti che spaziano dalle facilitazioni fiscali alla fornitura di servizi di diverso tipo; del resto, in una prospettiva orientata allo sviluppo, il trasferimento di risorse dal settore pubblico a quello privato è tanto più fruttuoso quanto più il privato contribuisce alla produzione di beni pubblici (Trigilia, 2005, p. 21).

In conclusione, solo la cooperazione informale e formale tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e gli attori collettivi privati, in quella che si prefigura come un'economia sempre più relazionale – essendo legata a fattori non di mercato, meno governabili con semplici relazioni contrattuali e più connessi a condizioni di contesto abilitanti le sinergie tra soggetti individuali e collettivi – può portare alla creazione di “beni collettivi locali dedicati”, ossia realizzati intenzionalmente per coniugare le necessità proprie di una determinata area e perseguire un percorso di sviluppo di qualità (*ibidem*). Cionondimeno, il coordinamento tra i vari attori e le differenti modalità di produzione dei beni pubblici si dimostrano un problema di *governance* strategico: il modo in cui esso viene affrontato e risolto rimanda a caratteristiche distintive del sistema locale di riferimento (Pichierri, 2006). A questo fine, comparare le azioni di sviluppo locale facendo riferimento ai LccG materiali e immateriali è un utile strumento per l'analisi, la valutazione e la progettazione territoriale (Crouch *et al.*, 2001; Pichierri, 2005). Pigliaru ha osservato che la valutazione della progettazione integrata va fatta essenzialmente provando a rispondere a un interrogativo: “Quanta domanda genuina di beni collettivi è stata generata nel processo di progettazione integrata, rispetto all'alternativa controfattuale in cui non ci sia un processo di progettazione integrata?” (2007, p. 1).

Sulla scorta di queste indicazioni, l'obiettivo di carattere macro (equità e competitività) deve essere analiticamente articolato, nella valutazione dell'esperienza LEADER, in obiettivi specifici relativi alle tipologie di beni comuni prodotti, e, di conseguenza, in risultati attesi, che permettano di indirizzare e successivamente valutare i processi di sviluppo locale in modo più mirato.

### 3.4. *Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale: il capitale sociale*

Come richiamato in modo ricorsivo dai contributi presenti in questo volume, il capitale sociale è un bene collettivo locale che non risiede negli attori ma nelle relazioni tra attori – connotate da fiducia, senso di appartenenza-identità, mobilitazione-partecipazione – e può avere effetti positivi per lo sviluppo di un territorio (Bagnasco, 1999; Trigilia, 2005).

Il concetto stesso di capitale sociale è utile per comprendere il ruolo non solo del contesto istituzionale, ma anche dei fattori relazionali insiti nella dimensione sociale dello sviluppo. Secondo Coleman (1990), il capitale sociale non si presenta come un semplice prodotto di una particolare cultura locale con una specifica impronta collettiva, ma piuttosto come un insieme di risorse che derivano dalle relazioni cooperative in cui gli attori sono inseriti. Le forme del capitale sociale sono molteplici: il grado di fiducia all'interno della struttura; il flusso di informazioni che transita nelle relazioni sociali; i legami di reciprocità che favoriscono la fiducia interpersonale e la disponibilità al mutuo appoggio, e stimolano la propensione e la capacità a cooperare. In particolare, la densità del reticolo relazionale migliora l'affidabilità dell'ambiente e quindi rende il *network* più stabile e duraturo (Piselli, 2001).

Coleman assume una concezione meno legata al retaggio storico delle culture unificanti e più strutturate, e focalizza la sua attenzione sul sistema delle relazioni, dando spazio agli attori e alla natura e ai mutamenti dei loro legami, nonché al contesto di cui essi fanno parte. Come argomentato da Bagnasco (1999), ciò che conta è analizzare il legame tra capitale sociale e territorio, in particolare capire come il capitale sociale si formi oggi nelle società di piccola scala; come le reti individuali strutturino relazioni stabili; come l'integrazione sociale – anche indotta da un progetto – generi regole informali, norme, fiducia interpersonale e istituzionale; come le azioni di *governance* possano indurre “giochi cooperativi”; e, soprattutto, come gli assetti istituzionali e le loro regole (in particolare quelle relative all'accesso alle risorse pubbliche) possano essere compatibili con la crescita del capitale sociale e possano stimolare le capacità di auto-organizzazione della società civile.

La produzione di capitale sociale diventa un compito essenziale del progetto di sviluppo, coerentemente con il passaggio da uno sviluppo spontaneo a uno intenzionale. Sulla base di queste premesse teoriche, la valutazione di qualsiasi progetto di sviluppo locale non potrà che sottoporre ad analisi la capacità delle azioni previste di contribuire alla produzione di beni collettivi locali per la competitività, in particolare di tipo immateriale.

### 3.5. Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale: capabilities ed empowerment

Un'altra modalità per definire le strategie e gli obiettivi generali delle azioni di sviluppo locale riguarda l'uso dei concetti di *capabilities* e di *empowerment*.

L'integrazione e l'inclusione progettuale possono svolgere un ruolo sinergico tra i settori e i soggetti del sistema locale, per dare luogo a processi di sviluppo sostenibile altrimenti irrealizzabili, in quanto incidono sulla loro capacità di riorientamento motivazionale e di incremento delle *capabilities* o capacitazioni. È stato Amartya Sen (1985) a teorizzare che la premessa vera di ogni sviluppo è costituita da una vasta diffusione sociale delle "capacitazioni", intese come capacità di ricoprire un ruolo attivo e consapevole nella società, coerente con le proprie conoscenze, risorse e obiettivi esistenziali. La diffusione sociale delle *capabilities*, quindi, corrisponderebbe alla capacità di rispondere in modo creativo al contesto.

La teoria delle capacitazioni può essere considerata una vera e propria rivoluzione nel campo dell'economia, perché riesce a inquadrare meglio lo scopo a cui tendono tutte le attività economiche, che non è solo quello di incrementare il reddito, ma anche quello di migliorare la qualità della vita tramite l'acquisizione di nuove risorse, materiali e immateriali, necessarie alla corretta definizione e al perseguimento di obiettivi individualmente e socialmente significativi. In questo senso, ogni progetto di sviluppo dovrebbe stimolare le *social capabilities*, ossia le capacità dei soggetti locali pubblici e privati di cogliere le potenzialità di sviluppo disponibili, rafforzandone le opportunità di apprendimento collettivo e l'efficacia delle istituzioni socioeconomiche di riferimento (Piselli e Ramella, 2008, p. 13).

Un concetto simile, più centrato su scala individuale, è quello di *empowerment*, inteso come l'accrescimento della possibilità dei singoli e dei gruppi di controllare attivamente la propria vita. Si tratta di una parola duplice, perché implica sia un processo operativo, e quindi un percorso per raggiungere un certo risultato, sia il risultato stesso, caratterizzante lo stato del soggetto. Possono così rilevarsi alcune caratteristiche trasversali dell'approccio all'*empowerment*. Esso consiste essenzialmente nella crescita costante, progressiva e consapevole delle potenzialità degli esseri umani, accompagnata da una corrispondente crescita di autonomia e assunzione di responsabilità nella loro comunità o nel gruppo di appartenenza (Rappaport, 1981).

I programmi centrati sull'*empowerment* sono finalizzati ad aumentare

il senso di potere personale del soggetto, la sua capacità di leggere la realtà che lo circonda, individuando condizionamenti e minacce, ma anche occasioni favorevoli e opportunità (Piccardo, 1995). L'approccio all'*empowerment* chiama quindi in causa, ai fini della valutazione di processo, la comprensione dei fenomeni, la consapevolezza dei problemi, la percezione dei limiti e dei punti di debolezza, il saper decidere, il ricorso al principio di precauzione nelle decisioni e l'uso positivo dell'incertezza.

### 3.6. *Il ruolo delle istituzioni*

Come a più riprese richiamato, il ruolo delle istituzioni e della leadership politica è centrale per il perseguimento delle finalità enunciate e per una declinazione progettuale coerente con gli strumenti di un progetto di sviluppo sostenibile. Lo schema seguente ci consente di individuare il ruolo delle istituzioni su tre livelli: macro, meso e micro.

- 1) Il livello macro riguarda il recupero del *government*. “Le istituzioni pubbliche di livello extra-locale dovrebbero aiutare dall'alto i soggetti locali a mobilitarsi dal basso, a produrre e impiegare efficacemente il capitale sociale come strumento per accrescere le conoscenze specializzate, le infrastrutture, i servizi, le forme di integrazione tra le imprese, e quindi la competitività” (Trigilia, 2001b, p. 128). Se dunque è necessario il coinvolgimento dei soggetti locali, appare parimenti essenziale che la politica impari a resistere alle esigenze particolari per dedicarsi al perseguimento di interessi collettivi: l'autonomia socialmente e localmente radicata dell'azione politica può partecipare in modo innovativo ed efficace allo sviluppo locale nell'era della globalizzazione. In questo quadro, la politica (nazionale e locale) dovrebbe porsi come mediatrice nel rapporto tra le reti e il mercato e assumere un ruolo promozionale (Trigilia, 2005, p. 66), al fine di equilibrare elementi contemporanei e reti di relazioni sociali tradizionali. I livelli istituzionali superiori, gli attori extra-locali mantengono un ruolo di regia (Pichierri, 2006), di stimolo della mobilitazione degli attori locali. Tuttavia, la loro azione potrebbe non emergere da sola o potrebbe spingere verso forme di adattamento economico basate sull'impiego regressivo delle reti sociali a fini di una mera crescita del reddito (collusione o anche corruzione della politica, economia criminale) (Consiglio Italiano per le Scienze sociali, 2005; Trigilia, 2005).
- 2) Il livello meso pone l'attenzione sulle strutture di implementazione delle politiche. Perché una strategia – gli obiettivi di un accordo

formalizzato – sia efficace, occorre agire al livello della struttura organizzativa (Chandler, 1979, cit. in Pichierri, 2005, p. 53). Ma lo sviluppo locale è anche un terreno su cui si verifica il principio organizzativo per cui la struttura condiziona profondamente la strategia, o addirittura la determina. Le strutture di implementazione delle politiche di sviluppo locale – che spesso assumono la fisionomia di agenzie dedicate – si rifanno al modello reticolare, i cui nodi sono costituiti da segmenti di apparati amministrativi che intrattengono certi rapporti. Si tratta di una nuova popolazione organizzativa con caratteristiche proprie fortemente isomorfe; anche se ciò non significa che le organizzazioni siano identiche, certamente le somiglianze superano le differenze (Pichierri, 2005, pp. 63-64).

- 3) Il livello micro rileva l'importanza della diffusione e qualità della concertazione, oltre che del ruolo della leadership. Un attore pubblico, un leader politico locale che intenda farsi promotore dello sviluppo produce beni pubblici ma, al contempo, ne incoraggia la realizzazione anche favorendo la mobilitazione di altri attori. Lo sviluppo locale integrato funziona, infatti, quando favorisce la mobilitazione della società locale, e ciò richiede che gli attori pubblici e i leader politici adoperino strumenti per favorire la componente dialogica attraverso l'integrazione, la concertazione e la partecipazione della più ampia platea possibile di *stakeholders*.

#### **4. Progetti sostenibili per lo sviluppo rurale territoriale: una sintesi delle finalità e delle azioni da investigare**

A partire dalle premesse esposte sulle dinamiche e politiche di sviluppo, tanto europee quanto regionali, e dall'illustrazione proposta in merito all'approccio alla dimensione territoriale e locale dello sviluppo rurale, l'ultima parte di questa postfazione mira a suggerire, senza pretesa di esaustività e in forma schematica, quali siano gli elementi di un progetto sostenibile di sviluppo rurale di cui tenere conto in fase di valutazione, laddove la sostenibilità è data dalle linee progettuali e dai modi di attuazione individuati, dal processo di costruzione collettiva degli obiettivi e delle finalità da perseguire, dalle metodologie e dagli strumenti messi in gioco.

Il tentativo è dunque quello di portare a sintesi i ragionamenti finora condotti, volti a evidenziare gli ingredienti di una strategia coerente di sviluppo locale, capace di indirizzare il processo di azione progettuale in modo congruente con alcuni principi fondamentali. In sostanza, le



pagine seguenti proveranno a enucleare alcune linee idealtipiche per una ricerca-azione finalizzata alla valutazione di processo.

#### 4.1. *Gli elementi generali di contesto*

Gli elementi contestuali di base da prendere in considerazione per sottoporre a lettura, a scopo valutativo, un progetto di sviluppo locale sono tre, di seguito specificate in modo analitico: l'unità territoriale di riferimento adottata, la centralità delle azioni di *policy* previste, le risorse materiali e le conoscenze specifiche mobilitate.

*L'unità territoriale di riferimento:* identifica l'unità di intervento e di progetto e si configura come un'area continua-contigua, all'interno dei cui confini un insieme di condizioni che promuovono lo sviluppo si applicano meglio di quanto non avvenga oltre quei margini. È necessario ragionare, in tema di sviluppo locale, in termini non esclusivamente aziendali, ma di contesti territoriali. Nei progetti di sviluppo le performances e l'innovazione, così come la creazione di beni comuni, sono infatti dipendenti dai contesti.

*La centralità del progetto:* contrariamente a ciò che a volte sembra, i sistemi locali non sono formazioni spontanee emergenti come funghi. Essi vanno pensati e progettati sin dall'inizio come sistemi, soprattutto qualora esistano esperienze e pratiche pregresse. Insomma, lo sviluppo locale è sempre meno un evento naturale o spontaneo che il mercato si limiterebbe a suscitare e regolare. Richiede invece un progetto (Bagnasco, 1999), in quanto "sviluppo costruito" (Zanfrini, 2001) ed è un processo dotato di una sua continuità. Da qui, la centralità delle azioni di *policy*.

*Le risorse materiali e le conoscenze specifiche:* un progetto di sviluppo sostenibile non pone al centro la redistribuzione di risorse provenienti dall'esterno, bensì l'individuazione e la valorizzazione delle risorse e delle competenze esistenti in un territorio, tenendo conto che esiste una serie di esperienze diffuse che non vanno trascurate e che si sono sviluppate lungo un'intensa stagione di progettazione integrata su scala territoriale.

#### 4.2. *La governance*

L'assunzione del territorio come oggetto e soggetto di sviluppo, in quanto sistema locale, fa emergere la centralità e la specificità delle azioni di progettazione territoriale nel senso di un'integrazione di risorse e saperi dispersi. Si può fare un uso intelligente dei beni ambientali e culturali e valorizzare le produzioni specifiche, come quelle agroalimentari, solo



se si migliorano le capacità di coordinamento tra gli attori operativi sul territorio. Non esiste alcun soggetto, pubblico o privato, che da solo possa valorizzare il territorio in questa chiave, e ogni azione scoordinata potrebbe rivelarsi del tutto inutile (Triglia, 2006). L'integrazione progettuale e lo stare in rete a fini di concertazione, che costituiscono la condizione e l'obiettivo di uno sviluppo durevole, confluiscono nelle dinamiche di *governance* (D'Amico et al., 2016).

*La governance*: la capacità di coordinamento va costruita attraverso una specifica azione concertativa per aree territoriali omogenee. Ciò che serve per cominciare è convincere attori diversi, pubblici e privati, a partecipare a giochi cooperativi incrociati di lungo periodo, facendo incontrare in questa sorta di "appuntamento" le risorse esistenti che servono al fine di rendere conveniente la cooperazione. Affinché la *governance* possa avere effetti durevoli di sviluppo, il suo compito essenziale non è solo attivare la dotazione originaria di capitale sociale, ma di potenziarla per crearne di nuovo, attraverso quelle che Coleman ha definito "strutture sociali appropriabili". La *governance* rimanda quindi, in prima istanza, all'integrazione progettuale dei contenuti e alla coerenza delle strategie previste per il territorio. Contemporaneamente, coinvolge attori di diversa natura (amministratori locali, istituzioni sovra-locali, attori economici) attraverso la costituzione di partenariati di tipo socioeconomico, mediate la stipula di un accordo formalizzato (protocollo di intesa). Ciò rimanda alla costituzione di veri e propri soggetti territoriali della *governance* (GAL, agenzie di sviluppo, distretti), che siano capaci di condurre a meccanismi strutturati e flessibili di pilotaggio, efficaci nell'innescare fasi non solo di progettazione, ma anche di implementazione, gestione e valutazione degli interventi (cabine di pilotaggio, tavoli di concertazione).

Tutto questo implica la necessità di superare i limiti di molte politiche territoriali, dimostrate semplicemente redistributive. Tuttavia, è necessario anche verificare i risultati di alcune politiche di progettazione territoriale integrata basate su un approccio olistico alla progettazione. Le esperienze condotte sinora hanno avuto prevalentemente un approccio di questa natura, con l'ambizione di definire e realizzare una "strategia di sviluppo" per un'area definita e di dimensioni più o meno grandi. In realtà, la maggior parte della progettazione locale non ha manifestato la stessa forza in tutti i tipi di intervento, dimostrando una capacità di agire con successo in alcuni campi piuttosto che in altri, a seconda delle risorse, delle vocazioni e dell'*expertise* esistente a livello locale. Da qui, la necessità di puntare

su temi focali con un forte elemento di innovazione per i territori in cui sono maturati (Mantino, 2012).

Si tratta essenzialmente di pensare una strategia atta a misurare, conoscere, comprendere, accompagnare e, soprattutto, animare e comunicare quello che sta già avvenendo (Natali, 2012), comprese alcune esperienze innovative su elementi catalizzatori (filieri agricole e agroalimentari di pregio, energie rinnovabili, patrimonio culturale e insediativo, inclusione sociale, ecc.), che sono maturate durante la stagione di progettazione integrata degli anni Duemila. In altre parole, non vi è la necessità di un grande progetto integrato, ma di un sostegno ai singoli progetti spesso già esistenti e coerenti con un quadro strategico su scala territoriale. A dover essere avviati nei singoli territori, sono processi non onnicomprensivi, ma piuttosto meccanismi di accompagnamento e reti istituzionali di supporto che guidino gli attori locali, in modo che questi ultimi possano dare vita a percorsi imitativi chiari e perseguibili, basarsi sulla “concretezza” di persone, fatti, pratiche, azioni esistenti (Mantino, 2014).

#### 4.3. *La qualificazione degli obiettivi*

In questo frangente, sono due gli elementi da tenere in considerazione: la creazione di beni collettivi locali e il livello di apertura del progetto.

*La creazione di beni collettivi locali:* un buon progetto di sviluppo locale non si basa solo sulle risorse specifiche ereditate, ma si attrezza nella direzione della valorizzazione e della creazione di beni comuni condivisi (materiali e immateriali), che siano in grado di accrescere i vantaggi competitivi localizzati di un sistema territoriale. Dal punto di vista qui assunto, un progetto di sviluppo che voglia contribuire alla realizzazione di un sistema locale sostenibile deve generare o indurre beni relazionali. Si tratta di un patrimonio che richiede tempo per essere creato e riprodotto, ma è fondamentale per le economie delle società locali. In altri termini, la creazione di fiducia è da attribuirsi soprattutto a interazioni di successo ripetute, non è il frutto esclusivo di culture ereditate (Bagnasco, 1999). Le relazioni fiduciarie e cooperative sono, quindi, attivatrici endogene di sviluppo.

*La sfida all'apertura.* Un progetto credibile di sviluppo non chiude affatto il sistema locale, perché molte risorse necessarie devono essere attinte all'esterno, ed è infatti opportuno attrezzarne l'accessibilità, raccogliendo la sfida all'apertura del territorio di riferimento. Mentre, quindi, le politiche economiche di sviluppo locale devono essere pensate e si strutturano a livello localizzato, la scala geografica con cui i

territori e gli attori devono confrontare la propria strategia è nazionale, sovra-nazionale e globale. I sistemi produttivi locali che dispongono di vantaggi competitivi localizzati, se hanno qualcosa da vendere, possono farlo in uno spazio incomparabilmente più vasto rispetto al passato (Pichierri, 2006).

#### 4.4. *La componente dialogica e la concertazione*

Nella definizione dei progetti per lo sviluppo locale, il perseguimento delle finalità menzionate induce il ricorso a metodologie congruenti, attraverso le quali si giunge all'integrazione progettuale, alla costruzione di partenariati, al modo di gestire i meccanismi di *governance*. Sotto questo profilo, la *componente dialogica* e la *concertazione* costituiscono due strumenti imprescindibili.

Il terreno operativo della partecipazione ospita una famiglia numerosa di approcci, tutti finalizzati a mettere in grado la popolazione locale di leggere e analizzare la propria condizione di vita e, al contempo, di condividere, realizzare, controllare e valutare che i propri bisogni siano adeguatamente tenuti in considerazione dalle *policies* territoriali (Chambers, 1996). La partecipazione collettiva non esclude, ma anzi richiede e rafforza, quelle competenze esperte e responsabilità che sono necessarie per gestire processi di pianificazione, individuare gli attori sociali da coinvolgere e i livelli di coinvolgimento nei processi e nelle scelte (chi, su cosa, come).

Quest'impostazione implica che la partecipazione e l'inclusione progettuale dei soggetti, sia pubblici sia privati, debbano essere progettate. Sembrerebbe un paradosso, dal punto di vista di una logica di sviluppo locale che dovrebbe corrispondere a un movimento dal basso. Tuttavia, nella realtà la partecipazione è spesso "tecnicamente gestita", al punto tale che, dove non esistono gruppi strutturati organizzati per il progetto, è necessario indurla (Bobbio, 2004). Bisogna quindi individuare figure capaci di applicare un sapere specifico al campo dell'integrazione progettuale, delineando forme di intervento che stabiliscano sin dall'inizio quali siano gli attori e le istituzioni adatti e compatibili a farsene carico, in assenza dei quali è giustificata la necessità di un'assistenza tecnica rivolta alla partecipazione. L'esigenza di un intervento partecipato genera, dunque, la necessità di un intervento di tipo configurato, metodologicamente attrezzato.

La logica non è tanto il richiamo a una generica democrazia partecipativa, ma la promozione di una consapevolezza il più possibile diffusa, a partire dalla chiara identificazione di chi coinvolgere e per quali finalità

specifiche. Questo significa dare conto delle procedure che si generano all'interno di un progetto partecipato e renderle trasparenti e fruibili, al fine di ridurre il grado di arbitrarietà delle decisioni relative a ogni intervento potenziale. Il cambiamento del modello decisionale è legato al processo di realizzazione di misure che richiedono non solo la messa a punto di un progetto integrato, ma continui momenti di rinegoziazione e di coinvolgimento degli *stakeholders* più o meno istituzionalizzato. In un modello di questo tipo, si tenta di cambiare, per esempio, il ruolo dell'esperto, che da pianificatore diventa integratore e facilitatore di processi decisionali decentrati. Si mira, infine, a sperimentare e a introdurre nuovi stili di lavoro, più intuitivi e più flessibili.

#### 4.5. *Il ruolo delle istituzioni e della leadership*

Quali condizioni istituzionali sono richieste perché i progetti di sviluppo locale funzionino? Molte ricerche individuano il punto nodale nella qualità della leadership politica, in grado di attivare coalizioni per lo sviluppo. Centrale sarebbe, quindi, il ruolo dei soggetti istituzionali e dell'architettura organizzativa affinché le dichiarazioni di intenti e le modalità di integrazione, concertazione, inclusione e *governance* possano trovare un riscontro operativo.

In particolare, l'intervento pubblico è un elemento costitutivo di ogni progetto di sviluppo locale sostenibile; esso rinvia alla capacità dei soggetti istituzionali di avviare e condurre processi condivisi che mobilitino attori e competenze disperse. L'intervento si basa sulla concertazione tra decisori pubblici, operatori privati e soggetti organizzati, un complesso iter che non può essere portato avanti in assenza di una forte leadership politica, capace di dimostrare di credere al progetto e di farsene carico. Le istituzioni pubbliche, tuttavia, pur rappresentando una tessera essenziale nel mosaico dello sviluppo integrato, svolgono un ruolo sostanzialmente di accompagnamento e indirizzo. Il livello istituzionale dovrebbe, dunque, proporsi come attivatore di risorse e competenze che provengono da più parti, sia da altri soggetti pubblici – quali gli enti strumentali per lo sviluppo e la ricerca – sia soprattutto da operatori individuali e associati. Le istituzioni pubbliche dovrebbero prima riconoscere e poi accompagnare i sistemi locali nella definizione dei progetti, operando una selezione sulla base degli obiettivi condivisi – in modo tale da garantire forme di integrazione progettuale –, nonché sulla base dei contenuti, delle risorse disponibili e dei soggetti coinvolti (imprese e comunità locali, innanzitutto). Secondo

l'espressione di Trigilia, le istituzioni pubbliche dovrebbero "orientare dall'alto i soggetti locali a mobilitarsi dal basso" (1998, p. 337).

#### 4.6. *L'organizzazione*

Gli elementi nodali dell'architettura organizzativa di un progetto di sviluppo locale, da identificare in fase valutativa, sono: l'autonomia programmatica attribuita ai sistemi locali, la presenza di specifiche agenzie o di altri soggetti attuatori, l'operatività di centri di servizi e strutture dedicate.

*L'autonomia programmatica dei sistemi locali:* al fine di coniugare le azioni di *governance* istituzionale dall'alto (a livello macro) con quelle dal basso, promosse da comunità interne ai singoli contesti locali (a livello meso o micro), e specificamente per orientare e integrare queste ultime, le istituzioni regionali dovrebbero governare e contemporaneamente favorire l'autonomia programmatica dei territori. Le istituzioni hanno, infatti, una funzione di coordinamento e dovrebbero definire le regole più appropriate per garantire l'integrazione dei soggetti economici del territorio verso forme di partenariato durevoli. Non possono sostituirsi alle imprese del territorio in qualità di operatori e gestori di sviluppo. Per esempio, nelle azioni LEADER e nelle dinamiche di tipo distrettuale, la nascita di un attore collettivo capace di elaborare strategie può essere orientata dall'alto attraverso regole adeguate, ma deve poi essere frutto di dinamiche localizzate nel suo farsi concreto. Le misure LEADER e quelle relative ai distretti rurali, che finanziano le azioni di integrazione progettuale, sono dunque a rafforzare le relazioni fra gli attori e l'attivazione di forme di *governance* locale.

*Le agenzie e i soggetti attuatori:* un punto centrale è l'autonomia gestionale dei sistemi locali, cioè l'individuazione di un soggetto attuatore. I GAL e i distretti sono i soggetti che a livello territoriale non solo accompagnano la nascita di un progetto integrato, ma ne definiscono anche gli interventi e ne seguono la cantierabilità (Angelini e Bruno, 2016).

*I centri di servizi e le strutture dedicate:* la decentralizzazione, intesa come facoltà di disporre a livello locale della capacità di scelta e di attribuzione dei progetti, richiede che essi siano accompagnati da un'assistenza tecnica appropriata. Già Brusco (2007) parlava di uno sviluppo locale per distretti e aree arretrate in relazione a interventi a un tempo molto difficili e poco costosi, basati non solo sul trasferimento di risorse, ma sulla formazione e sull'immissione di competenze, attraverso centri di servizi reali connessi con attività di informazione, costruzione

e trasferimento di saperi. La formazione si qualifica dunque non solo come semplice risposta ai bisogni formativi espressi dai soggetti territoriali, ma sposta il proprio focus sulle *capabilities*, quali capacità di rispondere in modo creativo al contesto di riferimento.

#### 4.7. *Il bacino di competenze*

Per innescare percorsi di sviluppo locale nei termini sinteticamente fin qui enucleati – dal progetto alla *governance*, dall'integrazione alla concertazione e all'inclusione progettuale – occorre, infine, mettere in campo capacità e competenze tecniche ed espressive.

*Competenze tecniche*: ogni progetto di sviluppo sostenibile richiede specifiche funzioni e capacità tecniche di analisi, nonché di valutazione e attivazione delle risorse, con indicazioni sulla loro possibile combinazione e sul loro monitoraggio nel tempo, per aggiornarle e inserirle in scenari esterni, in modo che assumano la valenza di vantaggi competitivi.

*Capacità umane*: un progetto di sviluppo sostenibile esige inoltre capacità umane, anche di ordine espressivo, per costruire e gestire reti attrezzate per l'azione cooperativa. Le coalizioni fondate sulla cooperazione sono l'esito di una lunga pedagogia della *governance* – assunta quale costruzione istituzionale – attraverso la diffusione e la presenza duratura nel tempo di queste competenze relazionali e di mediazione tra punti di vista non convergenti. Il risultato di tale processo, che passa attraverso la sedimentazione della *governance*, dovrebbe dare luogo a una struttura organizzativa appropriata.

*Comunicazione*: ciascun progetto di sviluppo sostenibile poggia su una comunicazione puntuale tra tutti i livelli coinvolti, a vario titolo. Quella che può definirsi “la forza delle reti informative”. La comprensione degli atteggiamenti della popolazione cui ci si rivolge rappresenta un presupposto determinante per ogni tipo di intervento, così come la capacità di stabilire canali di comunicazione a doppio senso, al fine di favorire la diffusione delle competenze immediatamente riconducibili al piano presso tutti gli *stakeholders*. Le risorse territoriali diventano effettivamente un'opportunità per lo sviluppo solo se sono riconosciute come tali da una comunità locale nel suo insieme e dagli attori che sono in grado di influire sul governo dell'area.

*L'intervento tecnico diretto* resta indispensabile e, soprattutto, la presenza continua in loco si rivela una carta vincente nei progetti di sviluppo, perché consente una trasmissione precisa delle informazioni, con una verifica puntuale della loro validità e un feedback costante sui bisogni e sull'efficacia delle stesse misure. Si tratta di interventi poco

costosi (se si usano in modo integrato risorse umane e competenze), ma difficili e tali da richiedere tempi lunghi.

## 5. Gli indicatori di valutazione dei processi di sviluppo rurale

Considerata la cornice teorica entro cui si iscrive un progetto territoriale sostenibile, la valutazione del processo lungo il quale esso si dipana empiricamente non può avvenire ex post, al fine di dare conto dei cambiamenti che ne siano effettivamente conseguiti entro i territori rurali di destinazione.

Quest'attività di valutazione presenta due declinazioni specifiche: valutare per apprendere dal passato l'utilità delle soluzioni future; valutare per stimolare la partecipazione e motivare gli attori verso uno scopo comune (Martini e Sisti, 2002 e 2009).

Nel primo caso, la parola chiave è *learning*: i rami di intervento possono riguardare, in primo luogo, l'analisi dei processi di implementazione e, in secondo luogo, l'analisi degli effetti in un determinato territorio di una politica, per la quale si richiede un confronto tra le ipotesi sulle quali si fondava l'intervento e quanto è poi realmente accaduto.

Nel secondo caso, la parola chiave è *empowerment*: si tratta di una modalità di intervento tipica di contesti in cui si intenda avviare un processo interattivo di dialogo e riflessione collettiva, per cui è necessario predisporre una comparazione tra ciò che si è realizzato e le aspettative e i bisogni espressi dalle comunità di riferimento all'inizio del processo.

Entrando nello specifico, sarà di seguito schematizzata una serie di indicatori che articolano tre livelli di analisi (i primi due relativi al *learning* e il terzo relativo all'*empowerment*).

Il primo focalizza i processi di implementazione: il partenariato e la sua genesi, il progetto condiviso, la struttura organizzativa, le forme di assistenza tecnica, la capacità di sostenere la cooperazione e l'integrazione degli attori nel lungo periodo, il ruolo delle istituzioni.

Il secondo identifica il complesso delle misure previste, gli obiettivi, le strategie e gli effetti generati dall'implementazione dei beni comuni locali per la competitività: valorizzazione delle risorse locali, compreso l'habitat naturale, servizi alle imprese volti all'efficienza, servizi alla popolazione volti all'equità.

Il terzo possibile livello è più connesso all'*empowerment*, ed è relativo alla valutazione della qualità sociale generata e all'implementazione dei beni collettivi locali per la coesione.

A partire dagli indicatori rilevanti che possono essere impiegati ai



INDICATORI DI PROCESSO		INDICATORI DI CAMBIAMENTO	
1	<b>Unità territoriale di riferimento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confini</li> <li>- Popolazioni</li> <li>- Risorse materiali e immateriali</li> <li>- Eleggibilità dei territori</li> <li>- Esperienze di sviluppo locale progresse</li> </ul>	<b>Creazione e implementazione di beni collettivi locali per la competitività</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorizzazione delle specificità produttive e della qualità</li> <li>- Formazione di beni e servizi rivolti all'impresa</li> <li>- Valorizzazione della diversificazione dell'economia rurale e della multifunzionalità (agriturismo, agricoltura sociale, servizi ambientali)</li> <li>- Valorizzazione dei sistemi insediativi, riqualificazione dei paesi, dei centri storici</li> <li>- Valorizzazione dell'habitat naturale e dell'ambiente</li> <li>- Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione</li> <li>- Innovazione generata (nella fattura di prodotti tipici candidati a certificazioni, di innovazioni riguardanti qualsiasi aspetto tecnico-scientificamente denso della produzione)</li> <li>- Formazione dei servizi e delle infrastrutture per le imprese</li> </ul>
2	<b>Modalità di costruzione del Partenariato</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formazione del gruppo di azione locale (tavolo partenariale)</li> <li>- Composizione del partenariato pubblico-privato</li> <li>- Caratteristiche della leadership (presenza di un Leader determinante)</li> <li>- Struttura organizzativa (soggetto gestore)</li> <li>- Rapporto tra soggetto gestore e partenariato</li> <li>- Statuto</li> </ul>	<b>Creazione e implementazione di beni collettivi locali per la coesione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formazione di beni rivolti alla popolazione</li> <li>- Diffusione del capitale sociale come esito dei progetti di sviluppo locale (capitale umano e capitale relazionale)</li> <li>- Fiducia</li> <li>- Coesione sociale</li> <li>- Empowerment</li> </ul>
3	<b>Robustezza del progetto (Piano di Sviluppo Locale)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procedure di costruzione del Piano di sviluppo locale: coerenza con gli obiettivi dichiarati</li> <li>- Livello di autonomia gestionale nella definizione, accompagnamento e cantierabilità dei progetti</li> <li>- Continuità progettuale nelle fasi di avvio e di progettazione</li> </ul>		
4	<b>Articolazione progettuale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tema catalizzatore</li> <li>- Rapporto tra obiettivi generali, specifici e operativi</li> <li>- Valorizzazione delle specificità locali e la qualità dei prodotti</li> <li>- Integrazione di filiera e integrazione orizzontale</li> <li>- Aggregazione e organizzazioni dei produttori</li> <li>- Diversificazione</li> <li>- Multifunzionalità</li> <li>- Filiera corta</li> <li>- Tutela dell'habitat e del paesaggio</li> </ul>		
5	<b>Organizzazione dedicata</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presenza di una struttura operativa di implementazione ad hoc, che funga da supporto progettuale, facilitatrice e induttrice nei processi di accompagnamento alle azioni di sviluppo locale</li> <li>- Assistenza tecnica viene intesa come elemento strutturante degli interventi orientati allo sviluppo locale</li> </ul>		
6	<b>Inclusione progettuale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Livello di inclusione progettuale degli stakeholder: comunicazione, animazione, consultazione</li> <li>- Livello e modalità di concertazione istituzionale</li> <li>- Coinvolgimento della partnership</li> <li>- Livello di partecipazione lungo tutte le fasi di sviluppo e realizzazione del progetto (concertazione e costituzione del partenariato attraverso accordo formalizzato, assistenza tecnica, configurazione della struttura di gestione, rapporto tra integrazione a livello territoriale e gestione delle politiche regionali (misure e assi di intervento)</li> </ul>		
7	<b>Definizione empirica del processo di governance: rapporto tra integrazione, concertazione, inclusione</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategia organizzativa interna (ampiezza della suddivisione del potere decisionale tra componente pubblica/privata, Consiglio di Amministrazione, Assemblée)</li> <li>- Capacità delle politiche pubbliche negoziate e deliberative di valorizzare o generare capitale umano e "tessuti connettivi": grado di integrazione verticale e integrazione orizzontale di conoscenze e saperi frammentati e dispersi tra una pluralità di attori (integrazione nei contenuti)</li> <li>- Intensità dell'integrazione tra attori e dell'integrazione tra interventi (integrazione di filiera)</li> </ul>		
8	<b>Ruolo delle istituzioni e della leadership politica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reti locali consolidate</li> <li>- Nuove forme di aggregazione</li> </ul>		

Tab. 1. Griglia degli indicatori di processo e di cambiamento



fini della valutazione delle azioni di sviluppo locale (Scott, 1994), nella duplice tensione verso i processi di apprendimento ed *empowerment*, è stata costruita la seguente griglia di indicatori (tabella 1), composta da sottoinsiemi coerenti e corrispondenti alle possibili linee di indagine di uno studio di caso, in tema di sviluppo locale rurale. Tale griglia è coerente con l'approccio alle politiche di sviluppo locale delineato nei paragrafi precedenti, volto a esplicitare gli elementi dirimenti di un idealtipo di progetto sostenibile. La griglia degli indicatori è divisa in due parti: una prima relativa agli indicatori *di processo*, che valuta i meccanismi attivati (il come) e il grado di coinvolgimento degli attori di volta in volta inclusi (il chi); una seconda, relativa agli indicatori *di cambiamento*, che analizza i risultati del progetto in termini di implementazione dei beni comuni locali e di valutazione degli esiti di competitività e coesione.

### 5.1. La valutazione di processo e l'analisi di caso

Sottoporre a valutazione un intervento di sviluppo locale, come nel caso di quelli promossi dal programma LEADER, presuppone anzitutto l'identificazione del problema da contrastare, l'individuazione dei metodi e degli strumenti più adeguati per condurre l'analisi e la selezione degli indicatori rilevanti da impiegare per la ponderazione dei risultati, al fine di stimolare un processo di apprendimento collettivo (Meloni *et al.*, 2013).

L'analisi territoriale, proprio per l'enfasi posta sui fattori locali di sviluppo, porta ad aumentare in modo considerevole il numero delle variabili in gioco, molte delle quali sono difficilmente parametrabili. Diventa quindi complicato, se non impossibile, impostare una verifica su ampia base campionaria che permetta di isolare le variabili che incidono più frequentemente sullo sviluppo. Per questo motivo, l'analisi dovrà basarsi sulla plausibilità di accostamenti ad hoc effettuati in singoli casi di successo o di insuccesso, secondo un tipo di indagine che fornisce molte informazioni di dettaglio, ma lascia in sospeso il fatto che una stessa politica possa essere alla base di processi di sviluppo diseguali in casi locali contestualmente simili.

In questo quadro di interdipendenza si inserisce anche la circostanza per cui oggi appaiono meno sicure di un tempo alcune variabili dipendenti, in particolare quei parametri di sviluppo e benessere territoriale ritenuti a lungo "oggettivi", come il PIL.

Un modo per uscire da quest'incertezza consiste nel ridimensionare i parametri cosiddetti oggettivi e affidarsi ad altri più soggettivi,

relazionali e di processo, ricavati direttamente dall'opinione dei singoli attori e delle singole popolazioni, che vivono nei luoghi e che sono implicate nel progetto al centro dell'indagine di valutazione. Si arriverà così una definizione locale dello sviluppo che dipenderà dalla cultura, dalle aspirazioni e dalle rappresentazioni di ogni singola popolazione (Osti, 2010, p. 131). I luoghi si distinguono, infatti, non solo per le qualità intrinseche e per le risorse su cui possono contare, ma anche per le diverse modalità di interagire attivate tra i portatori di interessi. Misurare le interazioni, del resto, non è certo un compito più semplice che misurare le risorse endogene (*ibidem*, p. 142).

Ciò premesso, a partire dagli indicatori di processo e di cambiamento nella generazione di beni comuni locali e considerate le peculiarità proprie del tema della valutazione e la cornice teorica entro cui esso si iscrive, ogni ricerca operativa che si proponga di ponderare l'efficacia di un progetto di sviluppo locale dovrà avvalersi di tecniche proprie della comparazione di studi di caso. L'adozione di un disegno di ricerca esclusivamente di tipo statistico-quantitativo, infatti, presenta dei limiti, perché la variabile esplicativa (sia per quanto riguarda il processo, sia per quanto riguarda la finalità di produzione di beni comuni) è legata alla storia dei luoghi. Dunque, la standardizzazione su larga scala degli indicatori sarebbe poco utile ai fini del percorso di ricerca. L'analisi comparativa qui proposta si svolge invece per insiemi areali, che seguono processi e storie diverse se non uniche, anche in presenza di politiche simili, che non potrebbero essere affrontate in termini di sole variabili quantitative.

In definitiva, gli indicatori proposti nella tabella 1 seguente sono pensati per una comparazione su piccola scala fra un numero limitato di casi. Negli studi sullo sviluppo locale, infatti, le generalizzazioni su larga scala rischiano di essere arbitrarie. Tuttavia, è richiesta l'individuazione di alcuni elementi costanti atti a ricostruire i contesti concreti di azione e i processi attraverso cui gli individui e i gruppi manipolano progetti e politiche simili nei contenuti, ma pervenendo a risultati differenti.

L'esempio più significativo, da questo punto di vista, è l'analisi sul capitale sociale e sulla fiducia generati dal processo, estremamente difficile da misurare attraverso indicatori quantitativi. La loro presenza o assenza richiede spiegazioni specifiche, interne ai contesti da analizzare. La genesi del capitale sociale e lo svolgimento delle dinamiche di sviluppo territoriale situato possono essere interpretati come un esito della comparazione di azioni poste in essere in modo diverso da un contesto all'altro, da parte di soggetti e di leader locali differenziati. In termini più sintetici, riprendendo Coleman (1990), l'accento cade non solo sulle

risorse, sui progetti, o su modelli istituzionali simili nella forma (come nel caso delle misure LEADER), ma soprattutto sui contesti territoriali che presentano biografie ed evoluzioni diverse, in cui individui e gruppi attivano concretamente quelle risorse e quelle istituzioni, lungo canali informali, reti organizzative pregresse, ecc. In questo senso, per interpretare e valutare i progetti di sviluppo è necessario comprendere il modo con cui gli attori si attivano e manipolano situazioni simili.

Nel caso del LEADER, la domanda cognitiva è se questo programma, l'unico pensato per lo sviluppo rurale con un approccio integrato territoriale, abbia in qualche modo fatto la differenza, in quali contesti, e grazie a quali meccanismi. Date le peculiarità proprie dell'oggetto di studio prescelto a fini esemplificativi e la cornice teorica entro cui esso si iscrive, il modello di valutazione che qui proponiamo si focalizza sul confronto tra casi-studio concreti, al fine di attribuire un valore ponderato ai fattori cruciali che hanno generato il successo o, viceversa, le carenze di questa esperienza altamente innovativa in alcuni contesti rispetto ad altri (Cavazzani e Moseley, 2001). Si tratta di un approccio che consente ovviamente di concentrarsi solo su un numero limitato di casi e di impiegare fonti multiple di dati che attengono a eventi e attori concreti, allo scopo sia di poter osservare i processi, le azioni intraprese e le esperienze portate avanti in specifici gruppi di azione locale (GAL) scelti ad hoc, sia di seguire la nascita e l'evoluzione dei nuovi GAL, così come previsto dalle varie stagioni del PSR.

Proprio l'attività di valutazione dell'efficacia dei GAL, intesi come partenariati orizzontali e organizzazioni dedicate, nel realizzare i presupposti per l'avvio di un processo duraturo di sviluppo locale (Cersosimo, 2001), costituisce forse l'ambito di applicazione più promettente del modello che la Tabella 1 riassume. Attraverso i suoi indicatori operativi, finalizzati a testare la capacità dei GAL di costituire espressioni rappresentative ed equilibrate dell'ambiente socioeconomico territoriale di riferimento e di incarnare un reale partenariato, frutto di un'aggregazione di forze locali spontanea e/o appositamente indotta da leader consapevoli (Osti, 2006), tale schema può essere considerato un contributo sinottico comune a tutti i contributi che hanno articolato il presente volume, nella speranza che la sua utilità si riveli robusta anche per le future stagioni, attualmente in corso, della progettazione dello sviluppo locale nelle aree rurali.

## Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv. (2008), *LEADER Plus in Sardegna*, Report, Regione Autonoma della Sardegna (RAS), Cagliari.
- Albolino, O. (2019), *Lo sviluppo locale partecipato per la valorizzazione delle aree rurali nella Montagna materana*, "Placetelling. Collana di Studi Geografici sui luoghi e sulle loro rappresentazioni", vol. 2, pp. 125-138.
- Anania G. (2013), *Riforma della Politica Agricola Comune, agricoltura e sviluppo locale. Le politiche per l'agricoltura che servirebbero e quelle che, presumibilmente, ci ritroveremo*, Comunicazione alla VIII ed. della Scuola di Sviluppo Locale Sebastiano Brusco, "Nuova agricoltura e sviluppo locale", Seneghe, 18-23 luglio 2013.
- Angelini, A., Bruno, A. (2016), *Place-based: sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano, FrancoAngeli.
- Atto Unico Europeo (1986), *Atto Unico Europeo*, Trattato, Lussemburgo, 17 febbraio 1986; L'Aia, 28 febbraio 1986.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino.
- (2007), *Le buone ragioni dello sviluppo locale: il libro bianco sullo sviluppo locale ripensato un anno dopo*, Comunicazione alla II ed. della Scuola di Sviluppo Locale Sebastiano Brusco, "Sviluppo Locale e forme di governance", Seneghe, 9-13 luglio 2007.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino.
- Barbera, F., Negri, N., Salento, A. (2018), *From individual choice to collective voice. Foundational economy, local commons and citizenship*, "Rassegna Italiana di Sociologia", vol. 59, n. 2, pp. 371-398.
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Report, Bruxelles, Commissione Europea; trad. it. *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, www.dps.gov.it.
- (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, www.dps.gov.it.
- Becattini G. (2001), *Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre "il territorio" nell'analisi socioeconomica*, in Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G., Sforzi F. (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 9-27.
- (2002), *I sistemi locali nello sviluppo economico italiano e nella sua interpretazione*, in Becattini G., Sforzi F. (a cura di), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 155-177.
- Becattini G., Rullani E. (1993), *Sistema locale e mercato globale*, "Economia e Politica Industriale", n. 80, pp. 25-48.
- Bobbio L. (2004), *La democrazia non abita a Gordio. Studio dei processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli.

- Brusco S. (2007), *Distretti industriali e sviluppo locale. Una raccolta di saggi (1990-2002)*, Bologna, il Mulino.
- Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di) (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Inea, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Cavazzani A., Moseley M. (a cura di) (2001), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in Six European Countries*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Censis (2003), *37° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Milano, Franco Angeli.
- Cersosimo D. (2000), *Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale*, in Cersosimo D. (a cura di), *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez e Donzelli, pp. 161-179.
- (a cura di) (2001), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 5-31.
  - (2013), *Sintesi della discussione e suggestioni. Seconda sessione: Come restituire la tutela del territorio alle Comunità locali*, Comunicazione al Forum Aree Interne, *Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, Rieti, Auditorium Fondazione Varrone, 11-12 marzo 2013.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Roma, Donzelli.
- Chambers R. (1996), *Lo sviluppo rurale: mettere gli ultimi al primo posto*, Portogruaro, Associazione culturale Giovanni Lorenzin.
- Chandler A.D. (1969), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, MIT Press, Cambridge (MA); trad. it. *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University; trad. it. *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, il Mulino, 2005.
- Commissione Europea (1988), *Il futuro del mondo rurale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 29 luglio 1988, (Com (88) 501 def.).
- (1991), Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 19 marzo 1991 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER 1).
  - (1994), Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 1 luglio 1994 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER 2).
  - (1999), Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.
  - (2000), Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER Plus).
  - (2001), *La Governance Europea. Un libro bianco*, Bruxelles.
  - (2005a), Regolamento (CE) n. 1290/2005, finanziamento della Politica Agricola Comune.

- (2005b), Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.
  - (2006a), Regolamento (CE) n. 1320/2006, disposizioni per la transizione al regime di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal Regolamento (CE) n. 1698/2005.
  - (2006b), Regolamento (CE) n. 1083/2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999.
  - (2006c), Regolamento (CE) n. 1974/2006, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
  - (2006d), Regolamento (CE) n. 1975/2006, modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.
  - (2006e), Decisione del Consiglio 2006/144/CE del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale.
- Comunità Economica Europea (1959), Allegato I del Trattato CEE, elenco previsto dall'art. 32 del Trattato CE, Roma.
- (1988), Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari fondi strutturali.
- Corrado, A., Osti, G. (2019), *Introduzione. Migrazioni e nested market in aree rurali fragili*, "Mondi migranti", vol. 1, pp. 31-35.
- Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (a cura di) (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris; trad. it. *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Milano, Etas, 1978.
- CRP (Centro Regionale di Programmazione - Regione Autonoma della Sardegna) (2006b), Progetto CRP 57 "Filieri delle produzioni agroalimentari", [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it).
- (2006c), Progetto CRP 133 "Distretto rurale Marghine e Baronie", [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it).
  - (2006d), Progetto CRP 169 "Programma integrato di sviluppo territoriale", [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it)
  - (2006e), Progetto CRP 198 "Patto sociale distretto socio-sanitario di Macomer", [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it).
  - (2006f), Progetto CRP 123 "Centri commerciali naturali", [www.regionesardegna.it](http://www.regionesardegna.it).
- D'Amico, R., La Bella, M., Martorana, G. S., Memoli, V., Santoro, P. (2016), *Politiche*

- europee e prove di sviluppo locale in Sicilia. L'esperienza dei Gal come istituzioni di regolazione*, Milano, FrancoAngeli.
- De Castro P. (2004), *Verso una nuova agricoltura europea*, Roma, Agra.
- De Filippis F., Storti D. (2001), *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare*, "Sviluppo locale", vol. IX, n. 19, pp. 43-80.
- Dematteis G. (2005), *I sistemi territoriali in un'ottica evolucionista*, in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot*, Milano, Franco Angeli, pp. 89-117.
- (a cura di) (2011), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Milano, Franco Angeli.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot*, Milano, Franco Angeli.
- Donolo C. (1999), *Questioni meridionali: ventuno appunti sul Sud a venire*, Napoli, L'Ancora.
- DPS (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) (2006), *Quadro strategico nazionale per la politica di sviluppo regionale 2007-2013*.
- Governo Italiano (2001), *Decreto legislativo numero 228 del 2001, Decreto di orientamento e modernizzazione in agricoltura*.
- Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Napoli, Liguori.
- (2004), *Struttura sociale ed esiti economici*, "Stato e Mercato", vol. 72, n. 3, pp. 355-382, doi 10.1425/18794.
- Gullino, P., Battisti, L., Larcher, F. (2018), *Linking multifunctionality and sustainability for valuing peri-urban farming: A case study in the Turin Metropolitan Area (Italy)*, "Sustainability", vol. 10, n. 5, pp. 1625.
- Hirschman A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press; trad.it. *Lealtà, defezione e protesta*, Milano, Bompiani, 1982.
- INEA (Istituto Nazionale Economia Agraria) (1998), *Atlante LEADER II, Scheda Regionale Sardegna*, Roma, INEA.
- (2000), *Esperienze e progetti per le aree rurali. Una raccolta di casi innovativi dal LEADER II*, Roma, INEA.
- (2010), *Rapporto 2008/2009. Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Napoli, INEA.
- ISTAT (2001), *Censimento dell'industria e dei servizi*, Roma.
- (2011), *Censimento dell'industria e dei servizi*, Roma.
- (2012a), *VI Censimento dell'agricoltura*, Roma, <http://dati-censimentoagricoltura.istat.it>
- (2012b), *XV Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, Roma, <http://dati-censimentopolazione.istat.it/>



- Le Galès P., Voeltzkow H. (2001), *Introduction: the Governance of Local Economies*, in Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voeltzkow H. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004.
- Löffler, R., Walder, J., Beismann, M., Warmuth, W., Steinicke, E. (2016), *Amenity migration in the Alps: Applying models of motivations and effects to 2 case studies in Italy*, "Mountain Research and Development", vol. 36, n.4, pp. 484-493.
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo locale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Milano, Edagricole.
- (2012), *Percorsi per la promozione dello sviluppo delle aree interne*, Comunicazione presentata al convegno "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Roma, 15 dicembre 2012.
  - (2013), *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020*, "RRN Magazine", n. 190, pp. 10-13.
  - (2014), *La governance come fattore di sviluppo*, Roma, INEA.
- Martini A., Sisti M. (2002), *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", n. 2, pp. 31-62.
- (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, il Mulino.
- Meloni B. (2006), *Lo sviluppo rurale. Dall'analisi al progetto*, Cagliari, Cuec.
- (2008), *La costruzione sociale dello sviluppo territoriale. Dal Progetto Sardegna dell'Ocece alla Progettazione Integrata, Introduzione*, in Anfossi A., *Società e organizzazione in Sardegna. Studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Cagliari, Cuec, pp. 1-81.
- Meloni B., Cois E., Piras V., Porru E. (2013), *Capitale sociale e beni collettivi. Una proposta di ricerca-azione per la valutazione di politiche, programmi e interventi di sviluppo locale*, in Bottazzi G., *I fattori immateriali dello sviluppo*, Cagliari, CUEC, pp. 123-174.
- Meloni B., Farinella D. (a cura di) (2013), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- MiPaaf (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali) (2006), *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale del 31 ottobre 2006*.
- (2010), *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale del 21 giugno 2010*.
- Natali A. (2012), *Appunti scritti attorno al seminario: prima, durante e dopo*, Comunicazione presentata al Convegno "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Roma, 15 dicembre 2012.
- Nazzaro, C., Marotta, G. (2016), *The Common Agricultural Policy 2014-2020: scenarios for the European agricultural and rural systems*, "Agricultural and Food Economics", vol. 4, n.1, pp. 1-5.
- Osti G. (2006), *Il significato politico ed economico dell'esperienza LEADER: quattro*



- casi di studio nell'Italia settentrionale*, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 541-568.
- (2010), *Sociologia del territorio*, Bologna, il Mulino.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (MA), Cambridge University Press; trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006.
- Pacetti V. (2011), *Gli strumenti della governance locale di fronte alla crisi. Il caso delle agenzie per lo sviluppo nell'area torinese*, Comunicazione alla VI ed. della Scuola di sviluppo locale Sebastiano Brusco, "Sviluppo locale, strutture di implementazione e Agenzie di sviluppo territoriale", Seneghe, 18-23 luglio.
- Papastergiadis, N. (2018), *The turbulence of migration: Globalization, deterritorialization and hybridity*, Cambridge (MA), Polity Press.
- Piccardo C. (1995), *Empowerment. Strategie di sviluppo organizzativo centrate sulla persona*, Milano, Raffaello Cortina.
- Pichierri A. (2005), *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- (2006), *Lo sviluppo locale: crisi di un paradigma?*, "Sociologia del Lavoro", n. 101, pp. 31-38.
  - (2011), *Sociologia dell'organizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
  - (2013), *Privato/pubblico-comune. Beni economici e ordinamenti sociali* (dattiloscritto).
- Pichierri A., Pacetti V. (2010), *Il "Progetto Nord" e i beni comuni per la competitività*, "Studi Organizzativi", n. 1, pp. 128-140.
- Pigliaru F. (2007), *Conoscenza dispersa e sviluppo locale*, Comunicazione alla II edizione Scuola di sviluppo locale Sebastiano Brusco, "Sviluppo Locale e forme di governance", Seneghe, 9-13 luglio.
- (2008), *Conoscenza dispersa e progettazione integrata* (dattiloscritto).
- Piselli F. (2001), *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 47-75.
- Piselli F., Ramella F. (a cura di) (2008), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Meridiana Libri.
- Ploeg J.D. van der (2008a), *The New Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Earthscan, London and Sterling; trad.it. *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, Donzelli, 2009.
- (2008b), *Percorsi di sviluppo rurale: il modello contadino*, in Rete LEADER, Rete nazionale per lo sviluppo rurale, *L'altra agricoltura: verso un'economia rurale sostenibile e solidale*, "Quaderni INEA", Roma, pp. 19-33.
- Ploeg J.D. van der, Roep, D., Renting, H., Banks, J. (2002), *The Socio-economic impact of rural development processes within Europe*, in Ploeg J.D. van der, Long A.,

- Banks J., *Living Countrysides, Rural Development Processes in Europe: The State of Art*, Doetinchem, Elsevier, pp. 180-191.
- Rappaport J. (1981), *In Praise of paradox. A social policy of empowerment over prevention*, "American Journal of Community Psychology", vol. 9, n. 1, pp. 1-25.
- Rete Rurale Nazionale (2010), *La valutazione dell'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un approccio metodologico*, [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).
- Scott W.R. (1994), *Le organizzazioni*, Bologna, il Mulino.
- Sen A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Oxford, Elsevier.
- Servizio Sviluppo Locale RAS (2010a), Determinazione n.3447/86 del 24.02.2010, <http://www.regione.sardegna.it>.
- (2010b), Verbale n. 55 del 16 febbraio 2010, Allegato B: scheda valutazioni e punteggi, <http://www.regione.sardegna.it>
  - (2010c), Fase istruttoria di verifica dei Piani di Sviluppo Locale (PSL), [www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it)
- Sivini S., Corrado A. (a cura di) (2013), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Napoli, Liguori.
- Trigilia C. (1998), *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Bologna, il Mulino.
- (2001a), *Ritorno alle reti*, in Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 7-16.
  - (2001b), *Capitale sociale e sviluppo locale*, in Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 105-131.
  - (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Edizioni Laterza.
  - (2006), *Presentazione del Libro Bianco sullo sviluppo locale*, Comunicazione alla I ed. della Scuola di Sviluppo Locale Sebastiano Brusco, "La nuova progettazione integrata in Sardegna", Seneghe, 7-9 luglio 2013.
- Ventura F., Milone P. (2005), *Innovatività contadina e sviluppo rurale: un'analisi neo-istituzionale del cambiamento in agricoltura in tre regioni del Sud-Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Zanfrini L. (2001), *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, Vita e Pensiero.

## GLI AUTORI

**Filippo Barbera** è professore di Sociologia Economica presso il Dipartimento CPS dell'Università di Torino. Si occupa di innovazione sociale, economia fondamentale e sviluppo delle aree marginalizzate. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Innovatori sociali*, 2019 (Bologna, Il Mulino, con Tania Parisi), *Economia Fondamentale*, 2019 (Torino, Einaudi, come "Collettivo per l'economia fondamentale") e *The Foundational Economy and Citizenship: Comparative Perspectives on Civil Repair*, 2020 (a cura di, con I.R. Jones, Bristol, Policy Press). Ha partecipato ai progetti editoriali *Riabitare l'Italia* e al *Manifesto per riabitare l'Italia*, pubblicati da Donzelli nel 2018 e nel 2020. È membro del Forum Diseguaglianze e Diversità e *affiliate* presso il Collegio Carlo Alberto (Torino).

**Davide Barella**, esperto di politiche pubbliche, lavora come ricercatore presso l'IRES-Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte dal 2008. Ha svolto attività di ricerca e consulenza in diversi ambiti di policy (dalla programmazione negoziata alle politiche regionali e di coesione e sviluppo) e in qualità di professore a contratto ha insegnato presso l'Università di Torino (Dipartimento di Culture, Politica e Società), l'Università di Venezia e l'Università del Piemonte Orientale.

**Giovanni Carrosio** insegna Sociologia dell'ambiente e del territorio nel Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste. I suoi interessi di ricerca vertono sui problemi ambientali e sullo sviluppo locale, con particolare attenzione alle dimensioni sociali e territoriali della transizione energetica e dei problemi legati alla crisi ambientale, alle dinamiche di sviluppo e alle politiche rivolte alle aree interne e fragili. In qualità di esperto di tematiche ambientali fa parte del Comitato tecnico Aree interne. È inoltre membro dell'assemblea del Forum Diseguaglianze e Diversità, tra i soci fondatori dell'associazio-

ne Riabitare l'Italia e vice presidente dell'associazione di promozione sociale Aree Fragili.

**Ester Cois**, PhD in Ricerca Sociale Comparata, è ricercatrice in Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso i Dipartimenti di Scienze Politiche e Sociali e Architettura dell'Università di Cagliari e Managing Editor della Rivista di Fascia A *Sociologica. International Journal for Sociological Debate*. I suoi interessi si focalizzano sui processi di costruzione delle disuguaglianze sociali nell'uso e nella regolazione dello spazio urbano e rurale. Tra le sue pubblicazioni, *Aree rurali in transizione oltre la crisi economica* (a cura di, Rosenberg & Sellier, 2020).

**Domenica Farinella** è ricercatrice in Sociologia Economica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università di Messina e *chercheuse associée* al Laboratoire de Changement Social et Politique dell'Université Paris 7. Tra le sue pubblicazioni più recenti sul tema dello sviluppo rurale: Nori, M., Farinella, D., 2020, *Migration, Agriculture and Rural Development* (SpringerOpen) e Meloni B., Farinella D. (eds), 2016, *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013* (Rosenberg & Sellier).

**Fiorenzo Ferlino**, Dottore di ricerca in Sociologia, ha compiuto i suoi studi nel gruppo interdisciplinare del premio Nobel I. Prigogine. Attualmente è vicedirettore dell'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte e dirigente, dal 1999, dell'Area Territorio e Ambiente. Si è interessato della marginalità montana e dell'analisi socioeconomica della montagna del Piemonte. Ha curato, con F. S. Rota, il volume *La montagna italiana. Confini, identità, politiche* (Franco Angeli, 2013).

**Giuseppe Gaudio** è primo ricercatore presso il centro di ricerca Politiche e Bioeconomia del Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (CREA\_PB) e docente a contratto di Agricoltura e Politiche Rurali nel Corso di Laurea Magistrale in Scienze per la Cooperazione e lo Sviluppo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria. È autore di ricerche e pubblicazioni sui temi dell'analisi delle politiche e dei percorsi di sviluppo rurale, delle migrazioni, dell'agricoltura familiare e contadina, dell'agricoltura sociale e del cibo.

**Francesco Mantino** è dirigente di ricerca presso il CREA-Politiche e Bioeconomia (precedentemente INEA) e si occupa di sviluppo locale

in aree rurali e di valutazione di politiche pubbliche, con particolare attenzione alla politica agricola comunitaria (PAC) e alle politiche di sviluppo regionale. Ha collaborato con varie organizzazioni internazionali e nazionali, nonché con think-tank a livello europeo per la riforma delle politiche agricole e di sviluppo rurale. Ha coordinato numerosi progetti europei di analisi e valutazione di impatto delle politiche sui cambiamenti socioeconomici, innovazione, occupazione e sostenibilità dei processi produttivi in agricoltura. È componente del Comitato Tecnico nazionale Aree Interne.

**Benedetto Meloni**, già professore di Sociologia dell’Ambiente e del Territorio all’Università degli Studi di Cagliari, coordina da oltre dieci anni la Scuola nazionale di sviluppo locale “Sebastiano Brusco”, ed è presidente dell’associazione culturale Terras. È co-direttore della collana “Sviluppo e territori” di Rosenberg & Sellier e autore di numerose pubblicazioni, tra cui *Aree interne e progetti d’area* (2015, 2018), *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013* (2016), *Turismo sostenibile e sistemi rurali locali*, con P. Pulina (2020). Sta curando la terza edizione di *Famiglie di pastori. Continuità e mutamento in una comunità della Sardegna centrale* (1984, 1997).

**Serafino Negrelli** è professore ordinario di Sociologia Economica e del Lavoro nel Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’Università di Milano Bicocca e direttore di IASSC (*Institute for Advanced Study of Social Change*). Ha svolto numerose indagini empiriche sulle trasformazioni del lavoro, sulle ristrutturazioni e sulle reti di imprese. Tra le sue pubblicazioni, *I contratti di rete: pratiche di capitale sociale tra le imprese italiane*, con V. Pacetti (Il Mulino, Bologna, 2016).

**Valentina Pacetti** è professoressa associata di Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro all’Università di Milano Bicocca, dove insegna Sociologia dell’Organizzazione e Capitale Sociale e Sistemi Socioeconomici Locali. Tra le sue pubblicazioni, *I contratti di rete. Pratiche di capitale sociale tra le imprese italiane*, con S. Negrelli (Il Mulino, Bologna, 2016).

**Angelo Pichierrì** ha svolto attività di insegnamento e di ricerca a Venezia, Parigi, Berlino e Brema. A Torino è stato ordinario di Sociologia dell’Organizzazione, direttore del Dipartimento di Scienze Sociali, presidente dell’istituto di ricerca regionale IRES-Piemonte. Tra le sue pubblicazioni: *Strategie contro il declino in aree di antica*

*industrializzazione* (Torino, 1989); *Città stato. Economia e politica del modello anseatico* (Venezia, 1997); *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture.* (Bologna, 2002); *Sociologia dell'organizzazione* (Bari/Roma, 2011).

**Antonello Podda**, dottore di ricerca in Sociologia Economica, è ricercatore in Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche Sociali dell'Università di Cagliari. I suoi interessi di ricerca riguardano lo sviluppo locale e rurale, il capitale sociale e la valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto tramite lo strumento della social network analysis. Tra le sue pubblicazioni: *I legami che creano sviluppo. Capitale sociale e politiche di rete. Applicazioni di Social network analysis* (Ediesse, 2017).

**Elena Sinibaldi**, PhD in Istituzioni, Amministrazioni e Politiche Regionali (IAPR), presso l'Università di Pavia, si occupa prevalentemente di sviluppo dei sistemi locali e rappresentanza del lavoro autonomo professionale. Co-autrice di *Dall'alto in basso. Imprenditorialità diffusa nelle terre alte*, 2019, con F. Barbera, R. Di Monaco e S. Pilutti (Rosenberg & Sellier, Torino), collabora con la società Prospettiva Ricerca di Torino.

**Silvia Sivini** è professoressa associata di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, dove insegna Metodi di Progettazione e Sviluppo Territoriale. Componente del Collegio dei docenti della Scuola di Dottorato "Andrè Gunter Frank" e del Collegio dei docenti del Dottorato di ricerca in "Politica Cultura e Sviluppo"-DiSPeS, è socia dell'ESRS (*European Society for Rural Sociology*) e responsabile scientifica del progetto di ricerca europeo H2020 "*The opening of rural areas to renew rural generations, jobs and farms. Ruralization*". È autrice di numerose pubblicazioni sui temi dello sviluppo rurale, dalla scala comunitaria a quella locale, e dei percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo nel settore agro-alimentare.

**Serena Tarangioli** è ricercatrice e analista del Crea Politiche e Bioeconomia, Centro per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria. Esperta di politiche di sviluppo rurale e, più in generale, di programmazione, gestione e valutazione dei fondi comunitari, oltre che di politiche distrettuali e di filiera nel settore agroalimentare, è Consulente senior presso la Regione Lazio.

**Catia Zumpano**, ricercatrice del Centro di Politiche e Bioeconomia del CREA, è esperta di politiche di sviluppo locale e rurale. Svolge attività di ricerca e di supporto tecnico sui temi dell'impatto delle politiche, delle dinamiche e percorsi di sviluppo locale, dell'approccio di genere e dell'agricoltura familiare.











Finito di stampare  
nel mese di novembre 2020  
presso Micrograf, Mappano (TO)