

**SCUOLA ESTIVA DI SVILUPPO LOCALE**  
**“SEBASTIANO BRUSCO”**  
**UNDICESIMA EDIZIONE**  
*Strategia Nazionale Aree Interne e Approccio Leader: specificità e sinergie*  
Di Catia Zumpano<sup>1</sup>

## 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, rappresentate, rispettivamente, dal Leader<sup>2</sup> e dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI). Si tratta di due politiche che presentano molte similitudini ma, nello stesso tempo, anche delle specificità significative.

Nel corso del lavoro, supportati dai documenti programmatici adottati per l'attuazione delle loro 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 enunciarne 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 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 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 caratterizzate dall'inclusione dell'agire locale nelle politiche pubbliche.

Così come per lo sviluppo locale, anche per quello territoriale è impossibile fare riferimento ad un corpo teorico unico e consolidato. Esso fa riferimento, piuttosto, ad 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 quello di *“stimolare l'orgoglio per l'appartenenza locale perché si assume che sia necessario una sorta di training autogeno da parte della popolazione per ottenere quella determinazione tanto indispensabile a raggiungere gli obiettivi di sviluppo”* (Marini, 2002).

---

<sup>1</sup> Ricercatrice presso il Centro Politiche e Bioeconomia del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA).

<sup>2</sup> LEADER è acronimo di Liaison Entre Action de Développement Rural.

Nello stesso tempo, le politiche di sviluppo territoriale tendono ad incidere anche sul livello istituzionale, spingendo i responsabili decisionali e gestionali di queste politiche a instaurare contatti più diretti con i contesti locali. L'intento di base è quello di dare vita ad un nuovo patto sociale fra i differenti attori (istituzionali e non) interessati dagli interventi e 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 ad operazioni congiunte, indirizzate a spazi locali, ma estese a larga parte della compagine economica e sociale locale (Gagnon et 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, ad un intervento crescente dello Stato a livello locale, determinando così una forte territorializzazione delle politiche pubbliche (Denieuil, 2008). In questo 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"* (Pecquer, 2014) e che ad 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 ad un progetto comune"* (Pecquer, 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 ed 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 et Kleinin, 1991). Come ben sintetizzato da Lukesch & 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 rappresenta 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 permettono di distinguere le sue differenti forme. Ad 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 quello 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. Promosse inizialmente da una decisione discendente (dall'UE per il Leader e dallo Stato italiano, in collaborazione con l'UE, per la SNAI) esse 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>3</sup>.

Figura 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 allo 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 e 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 sospingere lo sviluppo locale, intensivo ed estensivo, nei punti di forza di questi territori:*

<sup>3</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).

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>4</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 ultraperiferiche<sup>5</sup>. Uno sguardo all'universo dei territori (comuni) interessati dalle due politiche ci 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>6</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).

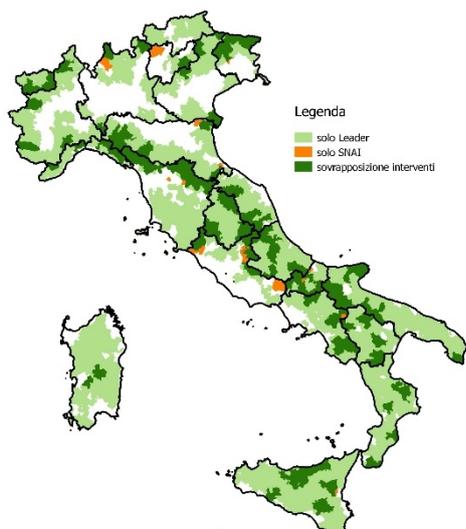
Figura 2. Leader e Snai: intersezioni territoriali

---

<sup>4</sup> Le altre due 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>5</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>6</sup> Si tratta, nello specifico, delle Strategie Alto Lago di Como e Valli del Lario (Lombardia), Val di Sole (Trento), Valle del Comino (Lazio).



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

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 è, almeno sulla carta, coinvolta nell'attuazione delle due politiche e, quindi, nei processi programmatici e partecipativi che le accompagnano. Si nota, inoltre, come nella quasi totalità delle regioni (ad eccezione di Bolzano) le aree interessate dalla SNAI e dal Leader si sovrappongono, pur se con differenti gradazioni. A livello comunale, dei 5.117 comuni investiti da almeno una delle due politiche, il 21% di essi registra sui propri territori l'attuazione di entrambe le politiche. 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.

Tabella 1. Leader e SNAI a confronto: partenariati e comuni interessati

REGIONI	N. AREE INTERNE SELEZIONATE	N. GAL	N. Comuni per Regione	NUMERO DEI COMUNI					
				SENZA INTERVENTI SNAI E/O LEADER	CON INTERVENTI SNAI E/O LEADER				a/b (%)
					SOLO AREE INTERNE	SOLO LEADER	AREE INTERNE E LEADER (a)	TOTALE (b)	
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 ed 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 responsabilità 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.

Se nel Leader, quindi, la governance trova la sua espressione essenzialmente nel Gruppo di Azione Locale, che raccoglie, in partenariato, le principali istituzionali locali (componente pubblica) e le rappresentanze della società civile (componente privata); nella SNAI la governance si esprime 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).

Tabella 2. Leader e Snai a confronto: elementi basilari

Caratteristiche di fondo	LEADER	SNAI
<b>OBIETTIVI</b>	<b>Duplici obiettivi:</b> consolidare la governance locale; favorire processi di sviluppo locale integrati e diversificati.	<b>Tripla obiettivo:</b> 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 governance istituzionale locale
<b>MODELLO DI GOVERNANCE</b>	<b>LOCALE (demandato ai territori, con regole di base)</b>	<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>MODALITA' 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>
<b>MESSA IN RETE</b>	<b>Rete Rurale Europea/Nazionali</b>	<b>Federazione delle Aree Interne</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 ad 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 SnaI.

Differenti sono anche le fasi previste per approvare i documenti adottati dai territori per 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'ideguida; 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 a livello 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 delle 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 questo aspetto giustificano, almeno in parte, i costi di gestione di questa tipologia di progetti, più elevati rispetto ad 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 comporta 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 percorso di sviluppo locale. 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 (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 a servizio della causa comune e non, altrimenti, subirle. Ad esse si affiancano anche il know-how generato grazie alle azioni/interventi che si realizzano sul territorio e che, attraverso un processo di capitalizzazione, vanno a 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 rafforzano la fiducia reciproca e producono cambiamenti di comportamento che generano 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, etc.) svolta, soprattutto nelle prime due edizioni, dalla Rete Rurale Europea<sup>7</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. Mobilitazione che ha permesso la realizzazione di un'intensa attività di scouting a livello locale, grazie alla quale sono stati identificati gli 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 tale 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 lasciata 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 visto come la loro attuazione richieda la discesa in campo di differenti attori istituzionali e come questo richieda un'azione coordinata fra i differenti livelli decisionali coinvolti. Occorre, di fatto, *“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), soprattutto, aggiungiamo noi, innovativi.

Se viene a mancare questo agire “orchestrato” si producono degli effetti distorti (quali la sovrapposizione di norme e procedure, dilatazione dei tempi di attuazione, incertezza sulle risorse finanziarie dedicate, etc.), che portano inevitabilmente ad un ridimensionamento delle aspettative dei territori e di conseguenza, della spinta innovativa del “progetto-pilota” che inesorabilmente viene ricondotto ad 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 là dove “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, nel tempo, 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 anche necessario che il territorio espliciti una sua autonomia nel porsi (imporsi) come soggetto del Progetto (pilota), esprima una conoscenza fine della propria situazione, dia una rappresentazione condivisa del proprio futuro, elabori e realizzi una strategia capace di collegare la situazione di partenza ai risultati attesi. E questo, ne siamo consapevoli, richiede, un salto culturale non indifferente.

---

<sup>7</sup> La ricca bibliografia prodotta nel corso delle varie edizioni Leader è consultabile sul sito della Rete Rurale Europea: <https://enrd.ec.europa.eu/>

## BIBLIOGRAFIA

Barca F. (2009), 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 2009.

Denieuil P. (2008), « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Mondes en développement, n. 142, p. 113-130 (www.cairn.info)

Gagnon C. et Kleinin J.L. (1991), "Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social", in Cahiers de Géographie du Québec, Vol. 35, n. 95, septembre, pp.239-255.

Garofoli G. (2006), La governance delle politiche di sviluppo rurale, in Agrireunioneuropa, n.6, settembre 2006.

Lukesch, R. and 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, Il Sole 24 ORE, Milano.

Marini M. (2002), Le risorse immateriali. I fattori culturali dello sviluppo economico, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Pecqueur B. (2014), "Décentralisation et politiques publiques locales: un malentendu de plus de trente ans, mais des perspectives de renouveau", in Revue Economie 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.