

Scuola Estiva di Sviluppo Locale Sebastiano Brusco incontro convegno su Aree interne e progetti d'area

NONA EDIZIONE –Settembre 2014

Da Rossi-Doria ad oggi: come e perché cambiano le politiche per le aree interne

di Francesco Mantino

1. Aree interne: definizione e periodizzazione delle politiche

Il tema delle aree interne riemerge periodicamente all'attenzione della pubblica opinione. Questa riemersione è legata essenzialmente a due tipologie di eventi che periodicamente accadono nel panorama delle vicende politiche e sociali del nostro paese. In primo luogo, eventi climatici estremi (alluvioni, frane, fenomeni erosivi del suolo, ecc.) che colpiscono larghe zone montane e collinari, creando effetti rovinosi quali crolli di abitazioni ed abbandono forzoso di centri abitati, nonché la perdita di vite umane, anche a valle di queste zone. A seguito di tali eventi si scatena immancabilmente la sequela di recriminazioni sull'assenza di una adeguata politica ambientale e per la difesa idro-geologica in montagna e sul mancato rispetto delle più elementari norme di edilizia abitativa. In secondo luogo, la discussione sulle aree interne riprende un po' di vigore proprio in quei periodi in cui si affronta la programmazione delle politiche comunitarie. Poi, invece, passata la fase della discussione e entrando in quella di applicazione concreta dei programmi, le aree interne ritornano nel dimenticatoio. Questo è avvenuto purtroppo in ogni ciclo di riforma, da Agenda 2000 in poi. In queste fasi si è sempre mobilitata una piccola schiera di "sostenitori" della montagna, che dà voce in qualche modo alle esigenze e ai suoi fabbisogni, ma nei fatti ciò che riesce ad ottenere è ben al di sotto delle aspettative. Si tratta di una lobby piuttosto composita (associazioni, amministratori locali dei comuni montani, regioni montane, alcune organizzazioni di categoria, le organizzazioni ambientaliste, ecc.), che tuttavia appare divisa e incapace di condizionare in modo significativo i centri decisionali delle politiche. Le ragioni di questa scarsa incisività sono diverse e andrebbero analizzate a fondo. Più recentemente, proprio in occasione della riforma delle politiche comunitarie 2014-2020, si è riaccesa l'attenzione verso le aree interne ed i loro fabbisogni di politiche. Questa attenzione non è rimasta solo nei confini delle pur lodevoli intenzioni, ma si è concretizzata in una previsione di risorse finanziarie ad hoc, a carico del Fondo

Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), con la partecipazione degli altri Fondi (Barca et al, 2014).

Il concetto di aree interne è in continua evoluzione: nel corso del tempo le aree interne italiane sono state definite in modo diverso, il che indica che non ci sia, nel tempo, una nozione univoca. Manlio Rossi-Doria (1982) ne coniò una partendo dalle differenze interne all'agricoltura meridionale tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo. Egli, guardando in particolare al Mezzogiorno, identificava l'osso dell'agricoltura con tre tipologie: la montagna appenninica, le zone di agricoltura estensiva e le colline a coltura promiscua povera (Rossi-Doria, 1982). Insieme, queste tre zone occupavano oltre il 70% del territorio e al 1971 interessavano poco meno del 50% della popolazione meridionale. Caratterizzate da una massiccia emigrazione nei trent'anni successivi al secondo conflitto mondiale, queste aree hanno progressivamente perso peso nella formazione del reddito, passando dal 33% del reddito meridionale nel 1951 a meno del 20% nel 1974. Tuttavia, la presenza di zone interne a risorse povere non era esclusiva del Mezzogiorno. Rossi-Doria ne riconosce l'esistenza anche nell'arco alpino e in una notevole parte della collina prealpina, così come nelle aree montane e appenniniche e sub-appenniniche del Centro-Nord. La grande differenza con il Mezzogiorno, però, stava nella vicinanza alla pianura industrializzata, che attenuava, sia pure in parte, i fenomeni di migrazione permanente.

Una volta coniata, la definizione di area interna entra nell'accezione comune come sinonimo di povertà dovuta a isolamento e scarso sviluppo. Tuttavia, contrariamente a quanto Rossi-Doria aveva cercato di fare, nel tempo la definizione diviene più vaga sotto il profilo del tipo di territori e tende ad identificarsi con la montagna e le zone svantaggiate. L'identificazione con la montagna, tuttavia, comportava una sovrapposizione con la montagna amministrativa definita dalla legge istitutiva delle Comunità Montane, legge che ha allargato oltremisura il concetto di montagna fino a comprendere territori che non avevano affatto caratteristiche di marginalità economica. Anche l'identificazione con le zone svantaggiate ha generato un problema analogo: introdotte dalla Direttiva CEE n. 264/72, che costituisce tuttora un riferimento per alcune misure del secondo pilastro della PAC, le zone svantaggiate rappresentano un insieme piuttosto ampio e variegato di aree, in taluni casi non del tutto marginali, di cui si richiede a gran voce da qualche tempo una revisione, che riconduca il concetto di svantaggio naturale alle sue reali proporzioni.

In realtà l'identificazione tout court delle aree interne con la montagna o le zone svantaggiate ha ormai fatto il suo tempo, anche perché queste zone sono state interessate da processi di industrializzazione. Si tratta in parte di processi spontanei, come nella montagna alpina, dove, come

racconta Bonomi (2008) con una immagine molto suggestiva, «...c'è stata una “risalita a salmone” delle imprese dei distretti industriali di Biella, della pedemontana lombarda e veneta verso le vallate alpine». Inoltre, molte aree montane sono state interessate da processi di sviluppo turistico di massa, con la creazione di alcuni poli di eccellenza (Val d'Aosta, Trentino, Alto Adige, Veneto) e nel contempo da una crescita urbanistica abnorme e da notevoli alterazioni del paesaggio e degli equilibri sociali e culturali pre-esistenti. In conclusione, dunque, vi è stata una notevole ri-articolazione interna delle zone dell' osso e una maggiore differenziazione rispetto ai caratteri che erano stati descritti da Rossi-Doria. Questo dato emerge chiaramente dalle ricerche degli anni '90 e del primo decennio degli anni 2000 (Censis, 2003).

Il tema delle politiche per le aree interne ha una antica e gloriosa tradizione nel dibattito scientifico e politico. Le questioni di fondo che questo lavoro intende esaminare sono le seguenti: a) come ricostruire e periodizzare le politiche per le aree interne nel nostro paese?; b) quali sono gli elementi costitutivi dell'elaborazione teorica che sta alla base di queste politiche? c) quali sono le principali discontinuità e i principali insegnamenti derivanti dall'attuazione di queste politiche e quali le sfide che occorre affrontare e i rischi di fallimento da evitare?

La storia di queste politiche si incrocia con quelle delle politiche per la montagna, che è basata oggettivamente su di un corpus legislativo piuttosto consistente, che prende il suo avvio nell'immediato dopoguerra e annovera approcci e strumenti quanto mai differenziati, che a loro volta rispondono a visioni del ruolo di queste aree che sono via via mutate nel corso del tempo.

Questa storia si potrebbe grossomodo riassumere in tre fasi distinte (Mantino, 2013), che in questa sede, per ragioni di brevità, sintetizziamo nel modo seguente:

- a) la prima fase è quella di una *politica nazionale per la montagna* (tra gli anni '60 e gli anni '90), che ha avuto alla base una definizione di zone montane e la messa a punto di una serie di strumenti di policy e finanziari;
- b) la seconda fase è quella della *politica per le aree interne* nel quadro del più ampio intervento straordinario per il Mezzogiorno. Questa esperienza ha avuto luogo in particolare tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, con risultati rilevanti in termini di processi di industrializzazione di una parte del Mezzogiorno interno (in particolare l'Irpinia in Campania e l'area nord-occidentale della Basilicata) (Caffiero, 1973), grazie anche ad un'intensa concentrazione di investimenti pubblici in aree limitate;
- c) la terza fase, più recente, si è realizzata nelle ultime due decadi: è riconducibile, da un lato, alla *politica per le aree protette* nel quadro della politica ambientale, realizzata sia con fondi

nazionali sia con fondi strutturali europei; dall'altro, alla *progettazione integrata dello sviluppo locale*, a partire dai patti territoriali e proseguendo poi con varie forme basate sul coinvolgimento di attori locali pubblici e privati (Progetti Integrati territoriali, Leader, Interreg, Life, ecc.).

2. La prima fase (tra gli anni '60 e '90): la politica nazionale per la montagna

La politica nazionale per la montagna viene codificata per la prima volta dalla legge n. 991/1952 e poi subisce due evoluzioni rilevanti: la prima nel dicembre del 1971 con la legge n. 1102 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", la seconda nel 1994 con la legge del 31-01-1994, n.97. Si tratta di provvedimenti nazionali cornice, che definiscono e normano in tre momenti diversi delle policy ad hoc per la montagna, con una specifica impostazione, un insieme di obiettivi e di interventi organici.

La legge quadro del 1952 ha una visione della montagna piuttosto tradizionale, la cui efficacia viene messa in discussione piuttosto rapidamente dall'evoluzione dello sviluppo economico e dall'esodo che ne consegue proprio dalle aree interne. I provvedimenti in essa contenuti mirano a sostenere la piccola proprietà coltivatrice, attraverso una serie di sovvenzioni a fondo perduto per la casa, gli investimenti aziendali, la piccola difesa del suolo. Si rivolgono insomma ad un mondo agro-silvo-pastorale che di lì a poco sarebbe stato sconvolto dai cambiamenti economico-sociali in atto nelle città. Inoltre, avrebbero toccato a pioggia questo mondo, senza riuscire a risolvere i nodi strutturali delle aziende agricole e zootecniche montane. Rossi-Doria ne traccia un bilancio critico abbastanza netto: «*La legge della montagna del 1952 nelle nuove condizioni è diventata ridicola: essa, infatti, presuppone condizioni che non ci sono più, mira a trattenere in montagna, con la piccola bonifica, la strada e la casa, popolazioni a trattener le quali ci vuole ben altro, ossia redditi tripli di quelli attuali, che essa non può in alcun modo perseguire*» (1982, p. 76). Di qui ne traeva la conclusione che rifinanziare la legge, a distanza di 15 anni, non avesse alcun senso senza un profondo ripensamento di tutta l'impostazione di fondo.

Bisogna tuttavia attendere un altro triennio, quando all'inizio degli anni '70 viene varata la nuova legge quadro n. 1102, la quale introduce tre novità che sarebbero divenute delle costanti delle successive politiche per la montagna: innanzitutto, istituisce le Comunità Montane (C.M.) come organismi territoriali dotati di una propria funzione giuridica; in secondo luogo, affida loro il compito di preparare ed eseguire un programma pluriennale di sviluppo del territorio; infine,

istituisce un Fondo Nazionale per finanziare sia le attività correnti sia la realizzazione degli interventi di sviluppo. In sostanza, viene creata una istituzione locale con compiti di programmazione sub-regionale per dare uno sfogo alla forte richiesta di autogoverno che proviene dalle realtà locali, soprattutto alpine (Piccioni, 2002). Nel tempo, tuttavia, si è lasciato alle singole regioni il compito di stabilire nella sostanza il ruolo effettivo delle C.M. e il coordinamento delle loro attività con quelle degli altri enti locali (province e comuni). In realtà, questo ruolo si è rivelato nel tempo molto limitato nel contrastare i processi di esodo dai territori montani, sia per l'esiguità delle risorse impiegate, sia per l'assenza di competenze sostanziali nella gestione dello sviluppo e per il desiderio delle regioni di non delegare funzioni rilevanti. Le C.M. hanno operato prevalentemente con mezzi limitati, con scarsa capacità progettuale e con un'azione fondamentalmente orientata alla difesa del territorio e alla conservazione dei boschi dagli incendi. La crisi finanziaria di questo ultimo quinquennio ha poi inferto il colpo finale, riducendo le già scarse dotazioni di bilancio di tutte le istituzioni locali, tanto che in diverse realtà montane italiane non vi è stata neanche la possibilità di coprire i costi di personale delle C.M. Inoltre, pur nella diversità delle situazioni regionali, un certo numero di regioni ha di fatto abolito le C.M., sostituendole in alcuni casi con le Unioni di Comuni per la gestione di servizi collettivi. A distanza di quarant'anni dall'istituzione delle C.M., in sintesi, non si può non rilevare come il disegno originario di una politica organica per la montagna, basata sull'esistenza di un'istituzione intermedia tra regioni e singoli comuni, sia praticamente fallito. Nel contempo il disegno istituzionale alternativo alle C.M. è stato lasciato alle scelte delle singole regioni, senza cogliere in questo fallimento la necessità di un approccio comune di livello nazionale.

Nella terza legge cornice sulle politiche per la montagna, quella del 1994, cambia la prospettiva con cui si vedono le risorse della montagna: non più oggetto di tutela tradizionale, ma di iniziative di sviluppo in vari campi e dimensioni (dai servizi pubblici alla popolazione ad un'ampia gamma di attività economiche non necessariamente confinate al settore agricolo e forestale). Le azioni promosse dalla legge riguardano esplicitamente quattro diversi profili: territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali. Si va dai trasporti locali, agli incentivi per l'insediamento di nuovi nuclei familiari in zone montane, all'istituzione di istituti comprensivi della scuola dell'obbligo, all'accorpamento degli uffici degli enti locali, alla creazione di sportelli per i cittadini nelle comunità montane, ecc. Anche l'accezione dell'attività agricola evolve verso forme più consone ai tempi, con l'enfasi sulla promozione di aziende pluriattive e la riduzione degli oneri previdenziali per le imprese che assumono agricoltori part-time in aree montane. Ma tutte queste potenzialità dell'offerta di policy sono in realtà solo sulla carta se commisurate alle scarse

disponibilità che la legge riserva al Fondo nazionale per la montagna (istituito presso il Ministero del Bilancio e Programmazione Economica). In realtà, la legge del 1994, più che sostenere finanziariamente nuovi interventi nella montagna, ci appare come un intervento regolativo che introduce una strumentazione nuova, da finanziare con risorse regionali e/o comunitarie che via via vengono maturando nel tempo. Questa si è rivelata, in verità, alla luce dell'evoluzione successiva della finanza pubblica e della programmazione comunitaria, una scommessa azzardata, dato che queste azioni non hanno avuto poi quella adesione sperata dal legislatore nella pratica delle policy regionali e locali (si veda anche l'indagine condotta dal Censis per conto dell'UNCEM e pubblicata nel 2003).

In conclusione, nell'arco di quarant'anni l'Italia si è dotata di un ampio corpus legislativo e di istituzioni di governo locale, tanto che in uno studio realizzato da NORDREGIO (2004) per conto della Commissione europea sulle aree montane in Europa, il nostro è stato annoverato tra i paesi europei, in un ristretto e avanzato gruppo (che include anche Francia e Svizzera), che adotta una politica di sviluppo multi-settoriale per la montagna. Ora, pur essendo indiscutibile lo sforzo per la costruzione di un quadro normativo per le aree montane, appare evidente il fatto che, tutto sommato, pur con alterne vicende, la politica nazionale per la montagna ha registrato risultati alquanto limitati, sia sulla promozione di processi socio-economici, sia su un'evoluzione positiva della governance locale.

3. La seconda fase (tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80): la politica per le aree depresse del Mezzogiorno

Una impostazione molto diversa si rinviene, invece, nella seconda fase, quella che nasce nell'alveo dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Questa impostazione si basava, secondo Salvatore Cafiero (1973), su alcuni fondamentali assunti metodologici: a) il successo di una politica per le aree interne è legata ad una assunzione congiunta di responsabilità nazionali e regionali; b) si doveva procedere con un approccio per sistemi progettuali, attraverso i quali specificare obiettivi settoriali, territoriali e azioni da svolgere; c) la divisione dei compiti tra Stato e regioni nella realizzazione degli interventi si doveva fondare sulla scala degli stessi: allo Stato le grandi infrastrutture (collegamenti autostradali, reti di distribuzione di acqua e di energia, università e centri di ricerca e formazione) e i grandi impianti industriali; alle regioni invece dovevano competere gli interventi in agricoltura, le attrezzature specifiche dei territori, gli insediamento non metropolitani, i parchi regionali, ecc.; d) infine, entrambi i livelli – nazionale e regionale- dovevano

cercare un'integrazione tra aree metropolitane ed aree depresse, necessaria «*per la riqualificazione del ruolo direzionale delle prime e per la ristrutturazione economica delle seconde*» (Cafiero, 1973, p.).

Si trattava dunque di un disegno organico e ambizioso, supportato dalla legislazione sull'intervento straordinario (legge n. 183/76), da ingenti risorse finanziarie e da programmi operativi di intervento. Nel quadro del Programma quinquennale per il Mezzogiorno 1976-1980 fu varato quindi il Progetto Speciale n. 33 per il Mezzogiorno Interno, articolato in progetti integrati. È in questo ambito che viene predisposto, più tardi, il programma di ricostruzione delle aree terremotate del 1980, che incluse l'Irpinia in Campania e la parte nord-occidentale della Basilicata. All'indomani del terremoto e degli effetti disastrosi prodotti sull'economia di queste aree, il programma perseguì il duplice obiettivo di ricostruire il capitale fisico pubblico e privato e di stimolare la nascita di un tessuto industriale, con l'impiego di risorse finanziarie ingenti. In quella stagione nacquero così 22 aree industriali attrezzate lungo le vallate del Sele, dell'Ofanto, del Subappennino Dauno e della Basilicata nord-occidentale. Si creò inoltre una fitta rete di collegamenti con le autostrade Salerno-Reggio Calabria e Bari-Napoli, rompendo l'isolamento di queste zone. L'intervento nelle aree interne del Mezzogiorno continuò anche nella seconda metà degli anni '80 grazie ad un rifinanziamento del Programma Triennale (legge n. 681/83), che fornì nuove risorse per l'apparato produttivo, la dotazione infrastrutturale, la difesa dell'ambiente, gli schemi idrici e la ricerca scientifica e tecnologica. Tuttavia, in seguito l'esperienza dei progetti speciali non fu più rifinanziata e l'impostazione dell'intervento straordinario cambiò fino alla sua soppressione definitiva, nel 1993, con il passaggio alle regioni e il ritorno ai più tradizionali approcci settoriali (Cuoco, 2011).

4. La terza fase (tra gli anni '60 e '90): la politica per le aree protette e la progettazione dello sviluppo locale

E veniamo infine alla terza fase, che prende avvio dalla seconda metà degli anni '90, praticamente con la scomparsa dell'intervento straordinario e la progressiva regionalizzazione degli interventi. In questa fase si perde quel minimo di visione d'insieme che aveva caratterizzato i precedenti tentativi di politica per le aree interne. Prevala una logica per progetti locali, con un forte focus territoriale, ma privi di quella visione generale e di quei legami con le diverse politiche settoriali. Si avvia così la stagione della programmazione negoziata e dei progetti integrati. Ve ne sono diversi esempi, sia nell'alveo delle politiche ambientali sia in quelle per lo sviluppo locale e/o rurale.

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Nel quadro delle politiche ambientali la legge n. 426 del 1998 (“Nuovi interventi in campo ambientale”) introduceva per la prima volta l’opportunità di costruire accordi di programma per sistemi territoriali nelle aree parco. Ne individuava tre: l’arco alpino, l’appennino e le isole e riserve marine. Da questa cornice nasce il Programma Appennino Parco d’Europa (APE), promosso dal Ministero dell’Ambiente, con il concorso delle Regioni e di Legambiente tra la seconda metà degli anni ’90 e la prima metà degli anni 2000. Vi è una forte identificazione tra aree protette e aree interne, così come vi è una identificazione tra località e sviluppo sostenibile. Il programma ha avuto una gestazione alquanto lunga e controversa: infatti, solo nel 1999 il Ministero dell’Ambiente lo inserisce nella “Rete Ecologica Nazionale”, che beneficia dei finanziamenti comunitari dei Fondi Strutturali 2000-2006. Nel 2000 lo stesso Ministero assegna 18 milioni di € per la realizzazione dei primi progetti strategici, di rilievo interregionale, per grandi itinerari storico-culturali. Nel febbraio 2005 viene sottoscritta la Convenzione degli Appennini, che segna un cambio di rotta nell’approccio seguito e il passaggio dai progetti pilota a progetti integrati di area. Tuttavia questa esperienza, nonostante fosse sostenuta da una forte spinta politica in quel periodo anche grazie al supporto di Legambiente, ha prodotto risultati alquanto limitati, avendo alla base dei meccanismi di governance multilivello particolarmente complessi e con rilevanti vizi di funzionamento¹.

La progettazione integrata dello sviluppo locale ha assunto nel nostro paese diverse forme: nessuna di queste (sia di origine comunitaria quali PIT, Leader, Interreg, Life, sia nazionale tipo patti territoriali) ha in realtà privilegiato le aree interne. Tuttavia ha avuto una notevole diffusione nelle aree montane e interne, generando anche interessanti processi di sperimentazione e di innovazione (Regione Emilia-Romagna-NUVAL, 2009), tanto da risultare quasi un’anomalia nel quadro delle politiche più tradizionali (Mantino, 2009). Pur con risultati molto variabili da regione a regione e anche dentro le singole regioni, queste forme di progettazione hanno comunque generato effetti di capacità progettuale e di cooperazione ancora molto sottovalutati dalla policy community e dal mondo della ricerca in Italia. Manca, a nostro avviso, uno sforzo comparativo e una meta-analisi dell’esperienza prodotta sinora, nonostante vi siano stati indubbiamente delle ricerche in tal senso.

Gli effetti della progettazione integrata dipendono largamente dalla qualità dell’impostazione strategica e dalle capacità progettuali e gestionali dei soggetti locali. Scarsi risultati sono emersi quando gli obiettivi di cambiamento erano troppo ambiziosi per le forze e le risorse messe in campo: perché si è puntato su strategie generiche invece che su obiettivi mirati. Ma non va

¹ Il meccanismo messo in piedi per la progettazione era piuttosto complesso e farraginoso: partiva dalla definizione di progetti strategici interregionali focalizzati su quattro grandi ambiti definiti dall’alto; sollecitava per ogni ambito le candidature di cosiddetti “progetti strategici strutturanti”; si basava su partenariati pubblico-privati da creare per la gestione delle fasi progettuali; ipotizzava iter di autorizzazione semplificati che non sono mai stati attivati.

trascurato anche il ruolo decisivo dei livelli istituzionali sovralocali (regionale e nazionale), che spesso non sono stati capaci di sostenere adeguatamente i progetti di sviluppo, di dare segnali chiari sulle procedure, di fornire un sistema di regole semplice e coerente, di dare certezza sui tempi e saper valutare seriamente la qualità dei progetti (Mantino, 2014). Anche il contesto macroeconomico non è stato di grande aiuto, anzi tutt'altro: nelle aree interne, soprattutto nel decennio più recente, è venuta a contrarsi una politica ordinaria rivolta al mantenimento di beni e servizi pubblici di primaria importanza per la vita dei cittadini, come scuola, sanità e infrastrutture di supporto. Si aggiunga poi che la crisi finanziaria ha, negli ultimi cinque anni, nettamente peggiorato la fornitura di questi beni e servizi da parte degli enti locali. Quindi le iniziative di sviluppo locale, promosse dalle diverse forme di progettazione integrata hanno trovato, proprio nelle aree interne, un terreno quanto mai difficile per produrre effetti duraturi e visibili nel tempo, oppure sono state addirittura «spiazzate», per così dire, dalle politiche nazionali e regionali di tipo settoriale (sanità, scuola, trasporti locali, infrastrutture viarie, ecc.).

Tuttavia, esperienze di sviluppo locale di questo genere continuano ad essere promosse in varie parti d'Europa (attraverso il metodo Leader o la cooperazione territoriale) (Nordregio, 2004). Lungi dall'essere completamente esaurita, l'esperienza della progettazione locale attraversa attualmente quella che potremmo definire una fase di ripensamento, che implica non già il definitivo abbandono, ma piuttosto una rivisitazione degli schemi sui quali era stata precedentemente costruita e attuata. Un degli esempi in questa direzione ci viene fornito dalla Regione Sardegna, che ha introdotto (con legge regionale n. 3/2009) i Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (PFSL), per contrastare gli effetti della crisi economica in alcune aree particolarmente colpite da declino industriale o in territori svantaggiati (Cadeddu, 2013). Si tratta in pratica di una riedizione della progettazione integrata per sostenere processi di risanamento e innovazione delle imprese, qualificazione e riqualificazione del capitale umano e varie azioni di contesto e di accompagnamento. La strategia di intervento è fortemente basata sulla partecipazione degli attori locali, presente in molti degli schemi già utilizzati in passato. Quello che caratterizza lo schema sardo è una forte azione centrale, svolta essenzialmente dal Centro regionale di Programmazione (CRP), volta al coordinamento e all'animazione della progettazione locale, che è un elemento chiave assente in molte delle esperienze passate. Inoltre, la strategia è qui concentrata su determinate direttrici tematiche. In buona sostanza, la Regione Sardegna, nell'impostazione dei PFSL, sembra aver fatto tesoro di due degli errori più ricorrenti della precedente progettazione locale, dando più impulso al presidio centrale dello sviluppo locale e nel contempo più concretezza

alla progettazione tematica. Non ci paiono, invece, risolti con altrettanta chiarezza i temi della gestione decentrata e del rafforzamento di capacità dei partenariati locali.

5. Una valutazione comparativa delle tre fasi e le novità della strategia per le aree interne 2014-2020

Gli elementi di continuità e di rottura possono essere esaminati con riferimento a tre questioni al centro di qualsiasi politica con spiccate caratteristiche di specificità territoriale:

- a) il tipo di governance su cui la politica territoriale si basa;
- b) l'accezione di area di intervento;
- c) il focus tematico degli interventi.

In termini di *governance*, la politica della montagna basava tutto sul rapporto Stato-Regione-Comunità Montana. Con la progettazione dello sviluppo locale emergono coalizioni locali di natura pubblico-privata (come i GAL, ad esempio), che si mobilitano su obiettivi di sviluppo economico e sociale del territorio e si appropriano del metodo di pianificazione strategica per mettere in luce bisogni, priorità e tipi di intervento. Queste coalizioni interagiscono con i tradizionali soggetti locali (comunità montane, comuni, associazioni di categoria), coinvolgono attori privati, mettono in discussione la visione particolaristica di ciascun attore, attivano dei processi di dialogo e forme di coordinamento tra soggetti diversi, ecc. Molto spesso gli stessi soggetti locali fanno parte delle coalizioni di progetto. Esse, in pratica, introducono strumenti di partecipazione, in quanto ampliano la platea di attori locali (amministratori pubblici e degli enti locali, imprese private, organizzazioni di categoria, associazioni, singoli professionisti ed esperti) che concorre alla definizione e alla gestione delle strategie. Inoltre, favoriscono il confronto tra gli attori, le mediazioni degli interessi e dei conflitti, le scelte consensuali sulle iniziative da sostenere (Cersosimo e Wolleb, 2006).

In secondo luogo, cambia totalmente la logica di definizione delle *aree di intervento*. Mentre con la tradizionale politica della montagna e con quella per le aree depresse la definizione era di tipo istituzionale e generalmente copriva territori molto ampi (le comunità montane, le aree depresse dell'intervento straordinario), con la progettazione integrata le aree sono ritagliate sulla base di aggregazioni spontanee, scelte dalle stesse coalizioni e generalmente dimensionate su scale medio-piccole per concentrare le policy su bisogni e target più precisi.

Infine, cambia anche il *focus degli interventi*. Si passa da una concentrazione su bisogni infrastrutturali di grande portata e/o sulla politica di sovvenzioni alle imprese ad una combinazione

di interventi su servizi, infrastrutture di piccola dimensione e creazione di occupazione in settori a maggior vocazione per queste aree (agro-alimentare, turismo, artigianato, beni culturali). In realtà, la distinzione non sempre appare così netta, anche perché la prima generazione dei patti territoriali aveva un focus molto simile alla prima tipologia di politiche. La seconda tipologia è invece più tipica dei progetti tipo Leader (Mantino, 2009) o Interreg (De Fano, 2002), o anche ad alcuni PIT.

Le principali differenze tra le fasi individuate sono sinteticamente schematizzate nella tabella 1, che riassume gli elementi centrali nell'impostazione delle diverse policy. Naturalmente le policy descritte sono alquanto differenziate tra loro, molto di più di quanto non appaia dallo schema, che però consente di cogliere i passaggi più rilevanti nell'evoluzione italiana dagli anni '50 ad oggi. Appare molto evidente la cesura tra politiche generaliste e onnicomprensive, come quella per la montagna, e politiche che vanno sempre più focalizzando su territori specifici e di dimensioni contenute, per rispondere a bisogni specifici, rafforzarne l'impatto e concentrare i mezzi disponibili. Anche il centro della definizione degli interventi si sposta sempre più dall'alto verso il basso, seguendo una tendenza generale degli approcci allo sviluppo locale in Italia, tipici di certa programmazione negoziata e progettazione integrata.



Tabella 1 – Elementi centrali dell'impostazione di policy nei diversi periodi

Aspetti chiave di politica territoriale	Politica nazionale per la montagna	Intervento straordinario nel Mezzogiorno	Programmazione negoziata e progettazione integrata locale	Strategia per le aree interne 2014-2020
Governance	Stato-Regione-Comunità Montana	Agenzia Sud-Regione	Stato-Partenariato locale oppure Partenariato locale	Stato-Regione-Unione Comuni
Area di intervento	Aggregazione di comuni montani, basate su altimetria e condizioni di svantaggio socio-economico Definizione istituzionale Ampia scala	Aree depresse Sud Definizione istituzionale Ampia scala	Aggregazioni variabili, basate su coalizioni locali Definizioni dal basso Scala medio-piccola	Aggregazioni basate su parametri di distanza dai servizi essenziali Definizione co-decisa tra Stato e Regione Piccola scala

Focus tematico	Manutenzione capitale territoriale Servizi per la popolazione	Infrastrutture essenziali Creazione di impresa	Inizialmente come intervento straordinario Infrastrutture leggere o immateriali Nuove imprese/manteniment o tessuto esistente	Servizi essenziali per qualità vita Temi centrali per lo sviluppo locale
-----------------------	---	--	--	--

Fonte: nostra elaborazione

Come agisce su questi elementi la nuova strategia per le aree interne 2014-2020? Essa affronta proprio alcuni nodi della governance dello sviluppo locale, che erano rimasti insoluti nelle esperienze dagli anni '90 ad oggi, in particolare (Barca et al, 2014): a) la partecipazione più attiva, in un ottica di governance multi-livello, del centro e una diversa interazione centro-periferia, basata sulla co-gestione del metodo e una co-progettazione degli interventi; b) una definizione di aree di scala medio-piccola, individuate e decise sulla base di un attento esame condotto tra istituzioni centrali, regionali e locali; c) una combinazione di politiche nazionali focalizzate sul miglioramento dei servizi essenziali e di politiche regionali e locali focalizzate su servizi e azioni di sviluppo; d) un ritorno alle amministrazioni comunali, riunite in associazione, della costruzione del perno locale della governance.

La nuova politica per le aree interne focalizza l'attenzione su aree che, nella stragrande maggioranza dei casi, si caratterizzano per un forte grado di ruralità. Nella zonizzazione adottata dai PSR 2014-2020 si tratta per lo più di aree rurali con problemi di sviluppo (tipo D) o di aree rurali intermedie (tipo C) (DPS, 2014). Sono le aree dove verranno concentrate le azioni dei futuri GAL e il sostegno ai servizi alla popolazione (banda larga inclusa) e alla diversificazione delle attività agricole. La politica di sviluppo rurale può fornire un contributo rilevante alla strategia per le aree interne, anche se non si può nascondere il rischio che le due politiche non viaggino di conserva. Ciò per diverse ragioni. I Fondi comunitari, nonostante la riforma 2014-2020, continuano a presentare meccanismi di funzionamento e tempistiche che non ne rendono agevole l'integrazione. Le amministrazioni presentano in genere poca permeabilità a percorsi di collaborazione e cooperazione. Prevale, dunque, una certa inerzia alla separazione dei Fondi. L'Accordo di Partenariato (DPS, 2014), per evitare questi fallimenti di integrazione, ha stabilito un sistema di regole e di incentivi, poi ripreso anche dal CIPE, il che rende l'integrazione un percorso obbligato, pena il mancato impiego dei fondi nazionali. Una delle regole chiave per la partecipazione dei Fondi alla strategia per le aree interne è la certezza delle risorse finanziarie e l'allocazione in fase di programmazione. Al momento della presentazione a Bruxelles, solo i PSR di due regioni (Toscana e

Umbria) avevano stabilito di allocare una quota minima pari all'1% delle risorse agli interventi per le aree interne.

6. Il nodo delle risorse finanziarie per gli investimenti nelle are interne

L'allocazione finanziaria con finalità territoriali rappresenta uno degli elementi chiave per dare gambe ad una politica per le aree interne. La storia della politica per la montagna italiana, come abbiamo visto in precedenza, trova in questo elemento una delle ragioni fondamentali del suo fallimento. Definire propriamente una politica per alcuni «luoghi», infatti, presuppone una allocazione mirata di finanziamenti per evitare che essi entrino in competizione con altri, magari meglio dotati di risorse e/o più capaci in termini di progettazione e gestione delle risorse pubbliche. Per questo motivo i programmi operativi, nella misura in cui il decisore politico intende allocare delle risorse dedicate, dovrebbero pianificare per essi una riserva finanziaria. Una scelta di pianificazione strategica che pochi sembrano seguire, non solo in Italia, ma anche in Europa. E' quanto hanno fatto, invece, alcuni programmi come nel caso delle Highlands & Islands, aree particolarmente fragili della Scozia, caratterizzate dalla presenza di montagne e isole a bassa densità di popolazione distribuita su tutto il territorio, una struttura economica fino a poco tempo fa dominata da agricoltura e pesca, oggi invece caratterizzata da una certa presenza di PMI. Nelle precedenti programmazioni le Highlands & Islands sono state classificate nella definizione comunitaria "aree in ritardo di sviluppo" e come tali hanno potuto beneficiare di un programma ad hoc. Tuttavia, nel tempo, le autorità scozzesi hanno preso consapevolezza della necessità di un approccio strategico più mirato e di un maggiore focus territoriale nell'uso dei Fondi all'interno delle stesse Highlands & Islands, in particolare su alcune aree considerate più fragili e anche su specifiche aree di deficit occupazionale (rispettivamente in rosso le prime e in verde le seconde in figura 1) (Clarke, 2013). Il rafforzamento dell'integrazione tra i Fondi, non in termini generali, ma su specifici «luoghi» sembra essere la lezione principale da trarre dalla programmazione attuale per le autorità scozzesi².

² Si vedano le considerazioni sviluppate da Rob Clarke nella presentazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Rurale Nazionale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013.

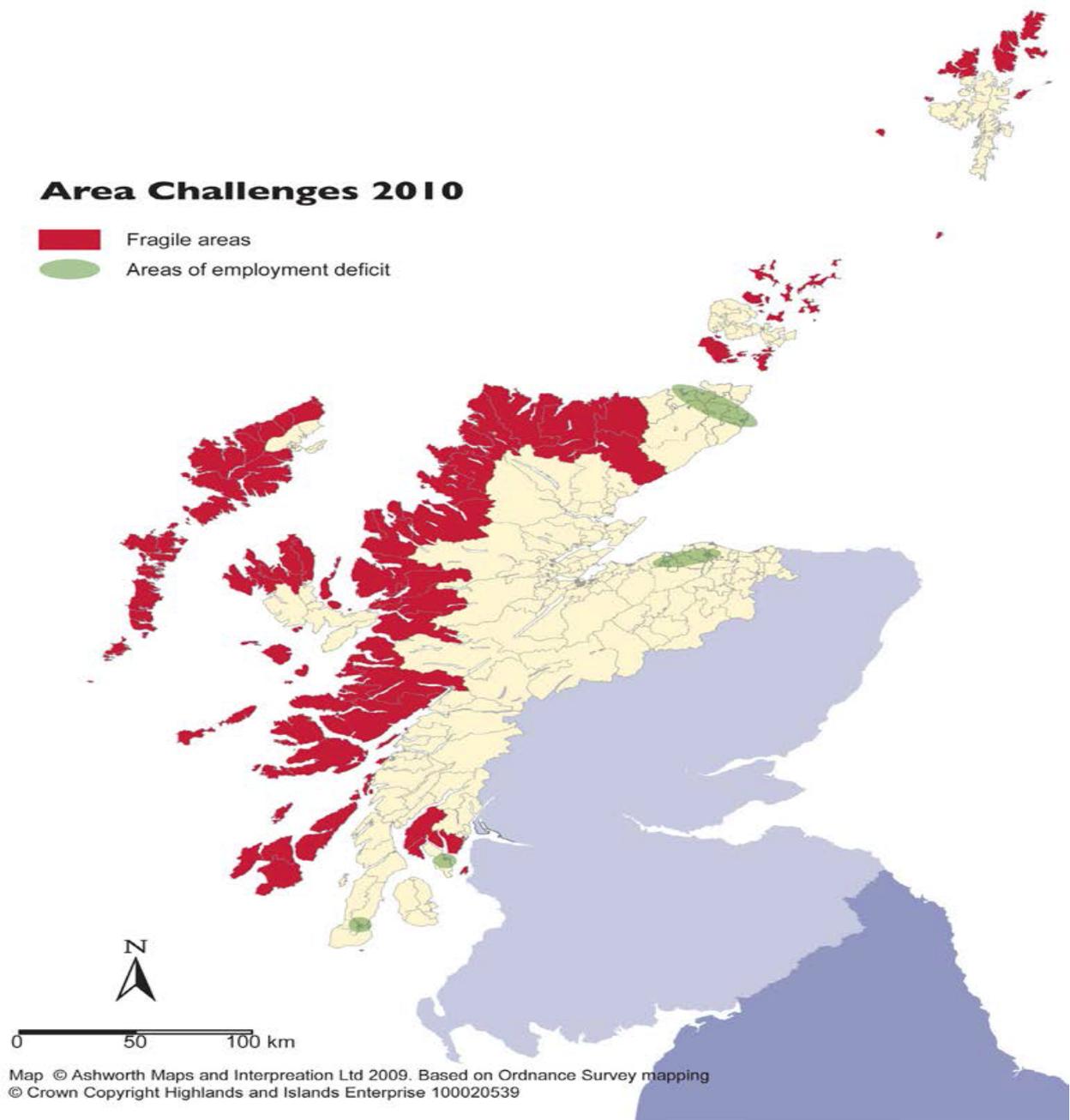


Figura 1 – Definizione di priorità territoriali specifiche nel territorio delle Highlands & Islands (mappa tratta da Clark, 2013)

Da queste esperienze risulta chiaro che perché le priorità territoriali non rimangano una mera affermazione di principio, ma abbiano invece un profilo operativo, si devono riscontrare due condizioni: a) una appropriata analisi e definizione dei «luoghi» su cui si intende orientare gli interventi; b) una qualche forma di riserva finanziaria per quei «luoghi» che si vuole privilegiare con le politiche. Il caso scozzese sembra andare in questa direzione. Guardando all'esperienza italiana, anche in alcuni PSR del periodo 2007-2013 si può rinvenire qualche esempio: la Regione

Veneto ha orientato diverse misure a favore di aziende agricole di montagna oppure ad operatori di specifiche zone rurali meno sviluppate (come quelle C e D della classificazione del PSN³). Le modalità con cui il Veneto ha applicato priorità territoriali verso queste aree sono essenzialmente due (tabella 2): a) attivando bandi con una riserva finanziaria esclusiva per le zone montane; b) stabilendo punteggi più favorevoli per beneficiari localizzati nelle aree che si intende privilegiare.

Tabella 2 - Applicazione della priorità territoriale per singole misure nel PSR 2007-2013 della Regione Veneto

Misure interessate	Come è applicata la priorità
Investimenti aziendali (121) - Montagna	Bando con riserva finanziaria per aziende con almeno il 51% della SAU in montagna
Aiuti ai giovani imprenditori (112)	Bando con riserva finanziaria del 25% delle dotazioni della misura
PIF (progetti integrati di filiera) (misure 121 e 123A)	Criteri di selezione: valutazione con 250 punti su 480 per interventi in zone montane
Investimenti nella trasformazione e commercializzazione (123)	Bando con riserva finanziaria per microimprese localizzate in zona montana
Investimenti nella trasformazione di prodotti forestali nei PIF (123F)	Criteri di selezione: 4,5 punti (24% del punteggio complessivo) per iniziative ubicate in zona montana
Infrastrutture per la silvicoltura e miglioramento delle malghe (misura 125- azioni I e II)	Bando con riserva finanziaria
Asse 3 (tutte le misure)	Bando con riserva finanziaria: 60% almeno per aree rurali di tipo C e D

Fonte: nostra elaborazione di informazioni contenute nel Rapporto di valutazione intermedia del PSR del Veneto

La prima modalità è stata applicata per un certo numero di importanti misure dell'Asse 1 PSR (investimenti aziendali, aiuti ai giovani, investimenti nella trasformazione e commercializzazione, infrastrutture rurali) o addirittura per tutte le misure dell'Asse 3. La seconda modalità è stata invece utilizzata per assicurare che i PIF (progetti integrati di filiera) potessero essere promossi anche in aree montane. Si tratta di due modalità chiaramente alternative e con diversa efficacia. La riserva finanziaria assicura una dotazione certa a favore di quei «luoghi» che la programmazione intende favorire, evitando che essi entrino in competizione con altri «luoghi». La seconda modalità, quella di punteggi più favorevoli nella selezione delle iniziative, invece, non esclude la competizione tra «luoghi» diversi. Offre semplicemente delle condizioni di accesso potenzialmente più favorevoli in un processo di selezione aperto a tutti. Il che implica che non è detto che l'accesso sia assicurato,

³ Nel Piano Strategico Nazionale 2007-2013 la classificazione delle aree rurali include quelle definite "rurali con problemi complessivi di sviluppo" (aree D) e "rurali intermedie" (aree C). Questa classificazione è stata ripresa e adottata anche nel PSR della Regione Veneto.

perché, nella selezione, gli operatori di altre aree potrebbero collocarsi meglio anche sotto altri criteri e raggiungere così un punteggio complessivo più elevato. L'esito finale dipende, quindi, dal peso assegnato ai criteri che premiano la localizzazione nelle aree montane e, più in generale, nelle aree che si intendono favorire. Nel caso del Veneto i punteggi attribuiti alle domande di finanziamento in montagna sono piuttosto elevati (si veda la tabella 2), il che dovrebbe assicurare una effettiva preferenza per l'accesso ai fondi da parte delle aree montane. Infine, nel confronto tra le due modalità, la riserva finanziaria implica ovviamente un vincolo di destinazione territoriale della spesa, che, in caso di scarsa domanda, può rappresentare un'arma a doppio taglio che conduce ad una sottoutilizzazione delle risorse finanziarie e di conseguenza alla necessità di una rimodulazione finanziaria. Ciò implica che quando si adotta la modalità della riserva finanziaria per alcuni «luoghi», l'esperienza pregressa dovrebbe indurre sempre a porsi il tema di come sollecitare la domanda latente che esiste in un dato territorio.

7. Conclusioni: sfide e rischi di una politica innovativa per le aree interne

L'evoluzione delle politiche che abbiamo cercato di tracciare fin qui fa emergere, in sostanza, tutti i limiti connessi alla definizione di una politica per le aree interne. In buona sostanza, se guardiamo complessivamente all'evoluzione delle politiche espressamente rivolte alla montagna e alle aree interne nel corso degli ultimi quarant'anni, a partire dalla legge sulla montagna del 1952, rileviamo che l'azione pubblica è stata caratterizzata da fasi alterne. Innanzitutto, quest'evoluzione è dominata dalla mancanza di continuità e/o dalla sporadicità delle azioni: con l'esaurirsi dell'esperienza delle Comunità Montane in gran parte delle Regioni e dopo la fine del Progetto Speciale per le Aree Interne del Mezzogiorno e dei programmi di valorizzazione delle aree parco, è venuta di fatto a mancare un'attenzione specifica su queste aree da parte delle politiche pubbliche. In secondo luogo, elemento critico ancora più rilevante, lo sforzo finanziario coerente con i bisogni di queste aree è stato episodico: possiamo dire che solo le politiche attivate dopo il terremoto dell'Irpinia hanno avuto un sostegno finanziario adeguato alla necessità dei compiti di sostegno allo sviluppo, sebbene proprio quello sforzo finanziario ingente non possa essere esente da critiche per aver generato, grazie al malfunzionamento delle istituzioni coinvolte, una serie di inefficienze e sprechi rilevanti. In terzo luogo, anche le politiche dirette alla montagna e alle aree interne presentano, in qualsiasi delle fasi prima descritte, diffusi problemi di funzionamento per difetti di governance dovuti a tre fattori: a) le aree interne sono state oggetto di competenze distribuite in modo altalenante, prima tra le comunità locali (le Comunità montane), poi tra le regioni e poi ancora tra le amministrazioni

nazionali; b) vi è stato uno scollegamento tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive comunitarie ed è mancata una istituzione che coordinasse e stimolasse i livelli regionali e locali ad agire in caso di inadempienza; c) infine, non ultimo in ordine di importanza, meccanismi e procedure complessi hanno richiesto tempi di avvio e di entrata a regime eccessivamente lunghi.

Le sfide che la strategia per le aree interne pone sono numerose, anche se non nuove. Rossi-Doria scriveva, tra gli anni '60 e i primi anni '70, che *«realizzare una tale politica è certamente molto difficile, ma non impossibile. I problemi più gravi sono due: individuare le forze sociali capaci di farsi promotrici del rinnovamento e neutralizzare i centri del malgoverno e del malcostume che molto spesso hanno, in queste come in altre zone, il mestolo in mano»* (Rossi-Doria, 1982, p.105). Queste considerazioni sono quanto mai attuali. Il fatto che oggi la strategia per le aree interne sia formalmente approvata e codificata nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (DPS, 2014) è una condizione necessaria per il suo concreto avvio, ma certo non è sufficiente per il suo successo. Le forze sociali che possono sostenerla stanno soprattutto nei territori e sono rappresentate da amministratori locali, imprenditori, operatori della scuola e della sanità, cittadini che vivono sulla loro pelle il deteriorarsi delle condizioni di vita e di lavoro in queste aree. In effetti, i sopralluoghi del Comitato nazionale Aree Interne nelle diverse aree in questi mesi hanno generato interesse e aspettative crescenti. Dall'altro lato, vi sono fasce consistenti di amministrazioni, di operatori e di professionisti che vedono in queste politiche una ennesima occasione di distribuzione e/o di intercettazione di fondi pubblici, senza una reale attenzione alla generazione di innovazione economica e sociale. Le forze positive su cui si deve contare di più sono riconoscibili, da un lato, nelle *leadership* locali migliori e, dall'altro, nel senso di *ownership* delle amministrazioni, a qualsiasi livello (nazionale, regionale e locale), rispetto alla buona riuscita della politica per le aree interne.

La seconda sfida viene dalla necessità di superare i fallimenti del passato, facendo tesoro di alcuni insegnamenti. Uno dei principali fallimenti deriva dall'aver sottovalutato il fatto che politiche di sviluppo locale e politiche nazionali ordinarie dovrebbero in qualche modo marciare insieme per avere efficacia. Invece, nel dibattito sulle politiche per lo sviluppo una delle costanti italiane è stata la contrapposizione tra sostenitori e detrattori degli approcci locali allo sviluppo. Questi ultimi confidano generalmente solo in riforme generali e politiche macro-economiche nell'affrontare i nodi del mancato sviluppo. Dani Rodrick, in un breve articolo di qualche anno fa su vantaggi e svantaggi di approcci diversi allo sviluppo, propende per un mix di politiche con le seguenti caratteristiche: mirate alle specificità del contesto locale, connotate da sperimentazione, sostenute da robuste attività di monitoraggio e valutazione (Rodrick, 2012). Anche per le aree interne, a

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

nostro avviso, una delle questioni più complicate da affrontare è se sia possibile operativamente realizzare questo mix di politiche e, soprattutto, se gli elevati costi di transazione associati alla cooperazione e coordinamento delle politiche nazionali e regionali siano effettivamente sostenibili.

Infine, la terza sfida concerne il livello locale. La strategia è fortemente imperniata sul ruolo delle associazioni dei comuni. Ora, passare dai partenariati misti pubblico-privati della progettazione integrata di tipo pattizio e dei GAL alle associazioni di comuni come perno del partenariato locale è una scommessa che può apparire, in alcune zone soprattutto del Mezzogiorno, molto forte e forse anche un po' azzardata. Lo stesso Trigilia (2005), in un'analisi dei cambiamenti nelle amministrazioni comunali dopo la riforma del 1993 (che ha attribuito una maggiore capacità decisionale ai sindaci), rilevava che le capacità progettuali e gestionali dei comuni sono molto differenziate e dipendono strettamente dalle qualità personali e dall'esperienza politica dei sindaci. Ci sembra opportuno, quindi, che si tenga conto di quelle coalizioni che hanno realizzato con successo progettazioni locali in passato e affiancarle, laddove opportuno, alle associazioni di comuni con funzione di supporto tecnico-amministrativo. Queste coalizioni possono tornare utili per la progettazione locale, contribuendo alla riduzione dei costi di formazione e apprendimento.



Bibliografia

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (a cura di), (2014). Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, Materiali UVAL, n. 31, Roma. http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne.pdf

Bonomi A. (2008). *Il rancore. Alle origini del malessere del Nord*. Feltrinelli, Milano.

Borodine, G. (2013). Comment organiser le développement des montagnes à l'échelle d'un massif à cheval sur plusieurs frontières administratives?, relazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013.

Cafiero, S. (1973). *Le zone particolarmente depresse nella politica per il Mezzogiorno*, SVIMEZ, Roma.

Cadeddu G. (2013). L'approccio integrato per lo sviluppo delle aree interne nella Regione Sardegna, relazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013.

Censis (2003). Il valore della montagna, Materiali di ricerca Franco Angeli, Milano.

Cersosimo D., Wolleb G. (2006). *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*. Donzelli Editore, Roma.

Cuoco Leonardo (2011). Aree interne, relazione a *Giornata di studi su Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia* organizzata dalla Svimez - Camera dei Deputati, Sala della Lupa 30 maggio. <http://www.territoriospa.it/newsDett.asp?id=144>

Clarke, R. (2013). A more integrated approach to territorial development in the next period. Ongoing reflections from the Highlands & Islands of Scotland, relazione alla Conferenza europea organizzata dalla Rete Nazionale Rurale su "La vitalità delle montagne europee nella programmazione 2014-2020", Roma, 6-7 giugno 2013.

De Fano, G. (2002). *L'iniziativa comunitaria Interreg III*, in Mantino F., Fondi Strutturali e Politiche di Sviluppo, Il Sole 24 ORE, Milano.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, (2013). *Le aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo*, Roma.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, (2013). Nota metodologica per le definizioni delle aree interne, documento metodologico disponibile sul sito del DPS: http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_a_Aree_interne.pdf

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, (2014), Accordo di partenariato 2014-2020. Italia. Roma, <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>

Mantino, F. (2009). *L'anomalia nella PAC: eterogeneità e dinamiche del Leader in Italia*, Quaderno della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma. http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/158129/2/Quad_anomaliePAC.pdf

Mantino F. (2012). Percorsi per uno sviluppo locale in aree interne, intervento al Seminario *Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne*. Roma, 15 dicembre.

http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/09_Mantino_aree-interne.pdf

Mantino, F. (2013). Le aree interne: evoluzione del concetto e delle politiche in Italia, relazione presentata al Laboratorio «*Le aree interne nella nuova programmazione dei Fondi Strutturali*», organizzato dalla regione Toscana, Firenze, 22 marzo. <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/70495/La+aree+interne+Mantino.pdf/c776696e-3a5c-4877-85a2-72abb33a4294>

Mantino F. (2014). *La governance come fattore di sviluppo*, Studi e ricerche INEA, Roma. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/177831/2/LaGovernanceWEB.pdf>

Nomisma (2003). *Agricoltura e sviluppo rurale nelle zone di montagna*, IX Rapporto Nomisma sull'agricoltura italiana, Il Sole 24 Ore, Milano.

NORDREGIO, (2004). *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Final Report, European Commission contract No 2002.CE.16.0.AT.136, January.

Piccioni L. (2002), Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana, *Meridiana*, n. 44, p. 125-161. http://www.rivistameridiana.it/files/Piccioni_visioni-e-politiche.pdf

Regione Emilia-Romagna-NUVAL, (2009). *Nati per combinazione. Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell' Emilia-Romagna*, Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Bologna. http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/piani_valutazione/emiliaromagna/5_val_expost_dup_00_06.pdf

Rodrick D. (2012), *Doing Development Better*, Il sole 24 Ore, <http://www.ilsole24ore.com/art/economia/2012-05-11/doing-development-better-163128.shtml>

Rossi-Doria, M. (1982). *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.

Trigilia C. (2005). *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Editori Laterza, Bari.