

Meloni Benedetto

Sviluppo locale delle aree rurali: progettazione territoriale, beni collettivi e studi di caso

Premessa

Queste note costituiscono una proposta di metodo per lo studio e la valutazione dei processi di sviluppo rurale in alcuni territori specifici, attraverso studi di caso. L'attenzione è posta non solo sui programmi, ma sui territori, per indagare e raccontare le trasformazioni avvenute in positivo e in negativo e soprattutto quali fattori abbiano agito sui territori oggetto, come hanno operato programmi e progetti specifici.

Sviluppo rurale e sue finalità

È necessario esplicitare su quale accezione di sviluppo rurale e su quali metodi e strumenti di progettazione dello sviluppo si intende focalizzare l'attenzione, in modo da chiarire di conseguenza il tipo di valutazione che si intende effettuare e cosa ci si propone di valutare. Ciò porta inoltre a esplicitare le finalità delle azioni di sviluppo rurale-locale come capaci di creare e conservare beni collettivi locali per la competitività (Local Collective Competition Goods, LccG), e il rapporto tra competitività e sostenibilità nei progetti di sviluppo rurale, e di conseguenza a delineare linee di un progetto sostenibile di sviluppo rurale (§§ 1-2).

Rapporto tra sviluppo rurale e valutazione

Occorre in termini generali spiegare ciò che si definisce con il termine valutazione: essa indica la costruzione e produzione sistematica di argomentazioni e informazioni dirette a fornire un giudizio sulle politiche pubbliche con l'intento di rimetterle in asse. La valutazione si pone dunque come una metodologia diretta alla comprensione e alla costruzione del problema, volta a dare risalto sia al punto di vista di colui che propone un intervento, sia a quello dell'utente cui l'intervento è rivolto.

A partire da questi presupposti è necessario definire soprattutto la valutazione rispetto allo sviluppo rurale, procedendo dunque con la ricostruzione di quelli che possono essere riconosciuti come gli elementi della valutazione. Ciò significa individuare finalità e azioni di un progetto sostenibile di sviluppo (§ 3) e di conseguenza gli indicatori di valutazione (§ 4).

Strumenti e metodologie

Sottoporre a valutazione un intervento presuppone la costruzione del problema, ma anche l'individuazione di metodi e strumenti adeguati per leggerlo (§ 5).

Poiché la valutazione si presenta come processo complesso multiattoriale, potrebbe essere utile individuare metodologie e strumenti in modo da avviare un processo di apprendimento collettivo in

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

cui sia possibile confrontare le ipotesi su cui si fondano i singoli interventi, analizzare i processi di implementazione, apprendere l'utilità delle soluzioni adottate dopo averle sottoposte a confronto.

Le azioni della valutazione dello sviluppo rurale

A partire da questi presupposti di metodo relativi allo sviluppo rurale e alle sue finalità, alle azioni di valutazione che ne conseguono, agli strumenti e alle metodologie necessarie per l'analisi valutativa, una ricerca relativa alla valutazione dell'esperienza Leader dovrebbe articolarsi nelle seguenti azioni:

1. Ricostruzione del quadro programmatico e comparazione tra politiche territoriali. In particolare il Programma di Sviluppo rurale (Psr) 2007-2013 e il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader 2007-2013, nonché le novità introdotte dal Programma che sancisce l'evoluzione del Leader da iniziativa comunitaria ad asse metodologico del Psr per l'attuazione delle strategie di sviluppo rurale contemplate dalle misure indicate nei tre assi tematici.

2. Verifica della coerenza interna tra lo strumento e le sue applicazioni, tra politica centrale e momento attuativo. Occorre, dunque, sottoporre ad analisi le eventuali discrasie che si possono riscontrare tra i Psr (in particolare Asse III e IV) e i bandi che ne danno attuazione.

3. Valutazione delle azioni portate avanti in alcuni singoli territori, in termini di implementazione dei Beni Locali per lo Sviluppo (Lccg) ed effetti delle politiche di sviluppo rurale, studi di caso, feedback a livello di comunità.

1. Cosa si intende per sviluppo rurale

1.1. Sviluppo rurale come sviluppo locale delle aree rurali: la nuova Politica agricola comunitaria

La letteratura sul tema delle politiche di sviluppo rurale (si veda al proposito Cavazzani, Gaudio e Sivini 2006; Mantino 2008) evidenzia alcuni elementi utili per mettere a fuoco i tratti distintivi dell'attuale approccio territoriale allo sviluppo rurale della 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 ampia, ossia attraverso la valorizzazione delle specifiche potenzialità-risorse (umane, fisiche, ambientali ecc.);

- la crisi della politica agricola comunitaria di sviluppo rurale, basata su uno sviluppo settoriale volto alla modernizzazione del settore e sul sostegno diretto al reddito delle imprese attraverso politiche redistributive;

- l'approccio Leader e per distretti rurali come buone pratiche di politiche di sviluppo rurale territoriale integrato, soprattutto nelle zone che si caratterizzano per elevato malessere demografico, spopolamento e 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 parte proprio dalla crisi del modello di intervento settoriale incentrato sul sostegno al reddito degli agricoltori, correlato alla quantità prodotta, che sfociava 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; richiama poi la necessità di una strategia incentrata sull'iniziativa locale, che

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs

please visit: <https://products.aspose.com/words/>

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 e 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 e comuni. I pesanti effetti distorsivi della Pac sono riscontrabili anche sul piano ambientale (inquinamento, ma anche omogeneizzazione e perdita delle specificità paesaggistiche), su quello della perdita delle diversità dal punto di vista biologico e culturale, sul piano distributivo, per l'eccessivo peso sull'intero settore dell'industria agroalimentare, con conseguente profondo mutamento delle abitudini alimentari e della libertà-capacità di scelta del consumatore.

Laddove il settore agricolo mantiene ancora un suo ruolo rilevante nel tessuto economico, grazie anche alla connessione con l'industria agroalimentare, una 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, spiazzano politiche più selettive e innovative, potenzialmente più efficienti, ma più difficili da applicare, perché comportano maggiore partecipazione, maggiori rischi e più alti costi di transazione da parte sia dei policy maker sia dei beneficiari (De Filippis e Storti 2001: 45).

In un contesto sempre più globalizzato, sono la competitività stessa e la concorrenza con i modelli extraeuropei più agguerriti ad aver 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: 21). La globalizzazione produce certamente spinte alla deterritorializzazione, ma anche fenomeni di riterritorializzazione, e sono questi a interessarci in un'ottica di sviluppo locale. I due fattori che nella globalizzazione aiutano i paesi e le regioni europee a difendersi dalla concorrenza di costo sono la distinzione e la differenziazione: cioè, il fatto che i territori possano godere di beni unici e specifici (non soltanto agricoli ed enogastronomici, ma anche ambientali, archeologici...) come occasioni e risorse di sviluppo che naturalmente permettono, essendo beni non 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 identificabilità di origine dei prodotti, della qualità organolettica, dei contenuti dell'innovazione, sui programmi territorialmente centrati. Un altro fattore che consente di difendersi dalla concorrenza riguarda non le singole performance aziendali ma le relazioni interne a un 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: 4). L'attenzione qui cade su cooperazione tra imprese, organizzazione per filiera e territorio, valorizzazione di "tessuti connettivi" tra imprese e tra soggetti del territorio. Questi ambiti, pensati come interconnessione di risorse e saperi, possono generare vantaggi comparati ed essere assunti come altrettanti punti di

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs

please visit: <https://products.aspose.com/words/>

forza su cui far leva per rendere i territori regionali competitivi. La competizione si può portare avanti solo se crescono le interconnessioni e gli addensamenti. 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 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. Questi studi ci invitano a ragionare in termini non esclusivamente aziendali, ma di contesti territoriali e nello spiegare i divari dello sviluppo pongono l'accento sulle società locali originarie, sulle regioni storiche che caratterizzano la realtà italiana e regionale. Ma il discorso non si ferma alla storia: le trasformazioni dell'organizzazione produttiva, le possibilità di innovazione sono dipendenti dal contesto e -come osserva Brusco (2007) – rendono più importante di prima lo sviluppo locale.

Porre il territorio al centro dell'intervento sullo sviluppo significa - se partiamo dall'esperienza dei distretti – assumere non solo le specificità originarie delle economie delle regioni storiche, ma anche la società locale, le dinamiche sociali e, come dice Becattini (2002), “la comunità delle persone”, gli attori sociali che sono tra loro interrelati da rapporti di conoscenza e di appartenenza, formali ma anche informali, perché esiste una componente di conoscenza tacita. 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 tra attori economici.

Territorio e specificità, economia sempre più relazionale, comunità di persone e attività integrate sono 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 più forte che nelle aree di distretto industriale. In Italia lo sviluppo rurale è importante, perché il nostro paese possiede una delle economie rurali più diversificate, localmente radicata nella varietà dei contesti e delle produzioni. Questa diversità territoriale rimanda alla necessità di strumenti specifici per una corretta identificazione delle risorse, ma al tempo stesso a pratiche ad hoc che assumano l'economia locale e i territori nel loro complesso: necessita cioè di un approccio territoriale allo sviluppo rurale.

Vi sono elementi relativi alla centralità dei territori rurali, apparentemente contrapposti, che rimandano al rapporto tra agricolo e rurale, alle popolazioni dei territori e allo sviluppo rurale, come frutto dell'evoluzione più recente.

Tradizionalmente, per le statistiche ufficiali, sono collocati nel settore primario quelle popolazioni che svolgono attività agricole, mentre sono escluse le attività di trasformazione collocate nel 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 aziendali. 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, per residenza periodica. È questa una nuova popolazione che non è assimilabile al turismo estivo o invernale, ma che presenta domande di spazi, luoghi e identità ancora in evoluzione. È una nuova popolazione di utilizzatori degli spazi rurali, che potremo definire – riadattando il termine *city users* usato da Martinotti (1993) per gli utilizzatori degli spazi

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs

please visit: <https://products.aspose.com/words/>

urbani – rural users (Meloni 2008), sempre più importante dal punto di vista delle economie locali, perché a essi possono essere rivolti molti dei servizi connessi alla multifunzionalità aziendale. 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, turisti alla ricerca di legami comunitari (e altro) “cittadini temporanei”, residenti part-time o “definitivi” (Cersosimo, 2013) “montanari per scelta” (Dematteis 2011) 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, che sottolinea come il “borgo” non sia più solo un luogo fisico, ma anche un luogo della mente.

Di fatto, se anche 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 con quello agricolo. La Commissione europea, nel documento già citato sul futuro del mondo rurale, definisce 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 dello sviluppo rurale mirato alla dimensione territoriale piuttosto che settoriale, un approccio più territoriale che agricolo.

La Pac già nell’Atto unico del 1986 si indirizzava nel senso della riduzione del divario tra livelli di sviluppo delle singole regioni e, con l’obiettivo 1, verso azioni rivolte a quelle meno favorite e insulari, soprattutto ai territori rurali in crisi e in via di spopolamento. Ma è con la riforma della Pac del 2003 che prendono piede, affiancandosi l’una all’altra, due modalità di intervento: la prima volta al potenziamento.

L’agricoltura, da settore solamente produttivo, fornitore di materie prime teso a soddisfare i bisogni in campo alimentare, diventa anche e più strategicamente lo strumento principale per designare un modello di sviluppo rurale in cui è centrale il rapporto tra uomo e ambiente. Ciò riporta l’attenzione a quanto sostenuto da Van der Ploeg (2008a, 2008b), secondo il quale 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, il modo imprenditoriale e il modo contadino. Il diffondersi di processi di sviluppo rurale rappresenta sul piano concreto e analitico l’esito di nuove modalità di fare agricoltura, connesso alla presenza di molteplici fattori, quali la riemersione del modello contadino, l’affermarsi della multifunzionalità agricola, il nuovo legame tra agricoltura e 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). Ciò ha rafforzato le economie rurali territoriali, 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: quello che viene oggi indicato col nome di sviluppo rurale rappresenterebbe principalmente l’esito di un processo soggiacente di ricontadinizzazione (Van der 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.

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

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 articola 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 e quelle di agricoltura in declino, quelle caratterizzate da spopolamento, vengono quindi riconosciute degne di attenzione proprio per la loro ruralità, con politiche e forme specifiche di sostegno volte al miglioramento della qualità della vita. L'obiettivo è duplice: rafforzare l'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione, mantenere e creare nuove opportunità occupazionali in aree rurali svantaggiate. Gli interventi sono rivolti da una parte a favorire la diversificazione dell'economia rurale in un'ottica di intersettorialità e di multifunzionalità, e dall'altra alla creazione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale. Questa ci sembra la grande scommessa della nuova Pac, anche perché fino a oggi il calo di sostegno ai servizi da parte della mano pubblica in queste aree ha portato a forme di spopolamento; questi due fattori, minori servizi e spopolamento, si rafforzano reciprocamente, in una sorta di circolo vizioso della marginalità sociale (osti 2010).

Queste tematiche sono state 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. L'obiettivo è quello di lavorare sul binomio qualità-territorio e sulle specificità legate al milieu di un luogo, sulla creazione di opportunità che abbiano una sostenibilità nel tempo e contribuiscano a tenere un tessuto vitale di attività economiche. Ciò può essere possibile naturalmente partendo dalle risorse e dalle attività esistenti, che in alcuni casi non sono affatto irrilevanti, ma sono sottoutilizzate o addirittura nascoste. In questo senso, la bassa densità abitativa e la ruralità diffusa, l'assenza di industrie altamente inquinanti sono aspetti che, uniti alla presenza di saperi e caratteristiche uniche delle produzioni artigianali locali, sfociano in vantaggi comparati rispetto alle altre aree, che possono essere alla base dello sviluppo territoriale. Nel settore agroalimentare è necessario, a partire dalle buone pratiche esistenti di imprese contadine diversificate e multifunzionali, adottare strategie che rafforzino il legame con il territorio alzando il valore simbolico dei beni. Il progetto sulle aree interne mostra come esistano "buone pratiche" di piccole imprese in regioni diverse, che possono essere valorizzate come modelli "alternativi" multifunzionali realmente percorribili. 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. Questo comprende anche l'aiuto 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.

Territorio e specificità, economia sempre più relazionale – o, come la chiama Becattini (2001, 2002), comunità di persone – e attività integrate sono gli elementi costitutivi dello sviluppo rurale. A questo punto il complesso di misure dei progetti di sviluppo e di sostegno alle aree marginali deve essere integrato rispetto ai 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. 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.

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

Un approccio che identifica, appunto, lo sviluppo rurale con lo sviluppo locale delle aree rurali. La ricerca valutativa di caso per territorio e aree omogenee risulta, a tal proposito, utile per la messa a punto di strumenti di analisi in grado di cogliere le sottodimensioni dello sviluppo locale. In questo senso, il metodo di ricerca e l'analisi territoriale, proprio per l'enfasi sui fattori locali di sviluppo, si devono basare sulla plausibilità di accostamenti ad hoc effettuati per singoli casi di successo o di insuccesso.

1.2. Finalità delle politiche europee e regionali: efficienza ed equità

Nelle politiche europee la finalità di azioni di sviluppo basate sull'efficienza e contemporaneamente sull'equità è centrale. Tuttavia il perseguimento di questi due obiettivi e le modalità concrete di declinazione sono oggetto di discussione. Efficienza ed equità sono racchiuse nell'obiettivo di ridurre le disparità e l'arretratezza delle regioni, dal momento che tutte le regioni devono avere l'opportunità di raggiungere il loro pieno potenziale (efficienza) e tutti i cittadini devono avere le stesse possibilità di benessere e riduzione delle disuguaglianze, indipendentemente dal luogo di nascita (equità).

Volendo operativizzare i due concetti, per efficienza si intende il raggiungimento della piena o potenziale capacità e pertanto essa indica il valore del prodotto che, date le risorse immobili di un luogo, potrebbe essere raggiunto 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 (equità) essa indica il punto in cui, in riferimento agli esiti multidimensionali, tutti gli individui e i gruppi possono godere di standard essenziali di benessere e le disparità tra individui e gruppi sono socialmente accettabili (Barca 2009).

Generalmente si sostiene che gli obiettivi di efficienza ed equità possono essere perseguiti congiuntamente, secondo una visione in cui l'obiettivo dell'inclusione sociale sarebbe integrato in quello di efficienza: la riduzione delle disparità nel prodotto interno lordo pro capite tra le regioni arretrate e le altre starebbe a significare un aumento dell'efficienza e una diminuzione della disuguaglianza. E tuttavia una riduzione nella disuguaglianza del reddito non dice nulla riguardo ciò che accade agli altri aspetti del benessere.

Barca (2009) sostiene che è necessario perseguire i due obiettivi separatamente. In sostanza efficienza ed equità hanno missioni interdipendenti ma differenti, ragion per cui occorre districarle e perseguirle mediante interventi autonomi, che siano però parte di una strategia unitaria e comprensiva.

Ci sembra, quest'aspetto della separazione degli obiettivi, un suggerimento utile ai fini della nostra ricerca e della costruzione di indicatori di valutazione dei progetti di sviluppo rurale.

Esiste anche un secondo aspetto utile alla ricerca. Il rapporto sostiene la necessità di una strategia di sviluppo place-based, finalizzata alla fornitura di beni pubblici attraverso mirati obiettivi economici e sociali. Si tratta di un modello di politica basata sul luogo, una strategia di lungo periodo finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione del potenziale territoriale e a ridurre la persistente esclusione sociale in luoghi specifici, 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, di beni e servizi integrati, su misura rispetto ai contesti, e stimola il cambiamento istituzionale e l'adattamento degli interventi al contesto.

È una strategia superiore rispetto ad altre politiche di space blind (spazialmente cieche, che non prendono in considerazione i luoghi), le quali non esplicitano il proprio focus territoriale o lo

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

nascondono dietro una professata indipendenza dai luoghi e perciò falliscono nell'integrare i servizi, in quanto assumono l'intervento dello stato o fanno affidamento sulle scelte di un ristretto manipolo di attori privati (Natali 2012).

Non si tratta di creare un nuovo grande progetto integrato, ma di promuovere azioni volte a misurare, conoscere, comprendere, accompagnare e soprattutto animare e comunicare quello che sta già avvenendo (ibidem). Si tratta anche di realizzare sistemi di relazione tra gli strumenti istituzionali preesistenti (programmazione integrata, GaL), sostenendo singoli progetti coerenti a un quadro strategico su scala territoriale.

Anche tale aspetto del ruolo di questa agenda territorializzata della governance, declinato in modo articolato nel già citato progetto "Le aree interne", può essere assunto come presupposto per la costruzione di indicatori di valutazione di processo dei progetti di sviluppo rurale.

1.3. Il metodo Leader

L'iniziativa comunitaria Leader (acronimo evocativo 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'Ue. Fin dal suo lancio nel 1991, l'iniziativa si è configurata come una metodologia per mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale nelle comunità locali: la differenza tra Leader e altre, più tradizionali misure di sviluppo rurale risiede nel fatto che Leader indica "come" procedere ma non "cosa" fare: indica le regole per un approccio allo sviluppo rurale.

L'iniziativa parte nel 1991 come 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 dell'approccio; Leader Plus (2000-2006) di consolidamento dell'intero sistema, con un ruolo di laboratorio per la creazione di competenze a livello locale volto a incoraggiare la sperimentazione di nuovi approcci di sviluppo integrato e durevole che può essere in grado di influenzare, integrare e/o rafforzare la politica di sviluppo rurale nella Comunità2.

Dal riesame della politica di sviluppo rurale dell'Ue, si è arrivati alla conclusione che il programma Leader ha 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 nuovo regolamento (ce 1698/2005) assegna una maggiore importanza all'approccio Leader, che è stato inglobato nei piani di sviluppo rurale regionali 2007-2013, di cui costituisce il quarto asse, quello metodologico. Il metodo Leader viene quindi inserito nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale mantenendo però intatte le sue caratteristiche costitutive, anzi estendendo i suoi campi di intervento e prevedendo la possibilità di inserire, all'interno dei piani locali di sviluppo, le misure relative a tutti gli obiettivi prioritari previsti per il Psr 2007-2013.

Il programma Leader incoraggia le zone rurali a esplorare nuove modalità per divenire o restare competitive, a sfruttare al meglio le loro potenzialità (efficienza) e a sormontare le eventuali difficoltà, quali l'invecchiamento della popolazione, la scarsità di servizi o la mancanza di possibilità occupazionali (equità).

L'iniziativa assume l'esistenza di una molteplicità di modelli di sviluppo, le cui specificità derivano dalle caratteristiche della storia e del territorio. L'idea principale che sottende l'approccio Leader è che, considerata la diversità delle zone rurali europee, le strategie di sviluppo sono più efficaci se decise e attuate a livello locale da attori locali: i sentieri per lo sviluppo sono

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

molteplici e le politiche strutturali non possono che essere ritagliate su una precisa situazione storica. Esso favorisce lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali europee, permettendo di affrontare problemi di ordine economico, sociale e ambientale.

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 evidenziate in diversi studi (Cavazzani, Gaudio e Sivini 2006; Mantino 2008) si segnalano dunque: l'approccio territoriale e bottom-up; la partnership locale – la creazione di partenariati locali, noti come “gruppi di azione locale” (GaL). Ciò si coniuga con l'integrazione dei settori o multisettorialità; la cooperazione interterritoriale e quella transnazionale; il lavoro in rete o networking.

Il successo della strategia complessiva in favore della rivitalizzazione dell'economia delle aree rurali passa, a questo punto, 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 tale 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 una imposizione di maggiori vincoli di natura burocratica e amministrativa. In questo senso sarà interessante valutare le coerenze e sfasature tra progetto e struttura.

A monte si pone il problema di comprendere l'interazione tra un numero variabile ma tendenzialmente crescente di attori, sia imprese sia istituzioni: le modalità di concertazione tra decisori pubblici (amministratori locali), operatori privati, vari soggetti organizzati, compreso il cosiddetto “terzo settore”, la forma di coalizione di interessi che la strutturazione di un GaL genera. Risorse relazionali e scambi creano interazioni sociali (autorità, fiducia, norme relative all'allocazione...) cui ci si riferisce con il termine governance (Commissione europea 2001). Nell'analizzare i progetti è centrale valutare se siano stati governati da coalizioni collusive, con la finalità di drenare risorse, oppure si costituiscano come coalizioni volte al perseguimento di obiettivi di interesse generale per il territorio, tali da mobilitare imprese e attori locali.

Sono questi, come vedremo, temi centrali della nostra analisi, orientata a mettere a punto indicatori di processi di implementazione riguardanti l'organizzazione, le strutture dedicate e i meccanismi di governance.

1.4. La Pac 2014-2020 e l'evoluzione dello strumento Leader

I lavori in corso sulla nuova Pac3 prospettano una serie di modifiche rispetto a quanto finora portato avanti, in linea con un allontanamento, ormai radicato nel tempo, delle politiche dal vincolo della produzione. Un'ulteriore evoluzione si è registrata già rispetto al 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 dalla produzione, si è assistito a una crescita costante delle politiche di sviluppo rurale (Anania 2013).

Non è compito di queste note fare il punto dell'evoluzione della Pac, il nostro obiettivo è piuttosto quello di enucleare alcuni elementi che vanno verso l'incentivazione delle politiche di

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs

please visit: <https://products.aspose.com/words/>

sviluppo rurale in un prossimo futuro. I “nuovi pagamenti diretti” fondati sul principio di condizionalità prevedono tutta una serie di novità: pagamenti re- distributivi 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 prevedono che l’azienda usufruisca dei pagamenti previo 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 al singolo beneficiario per fini ecologici; viene poi attribuito ai giovani agricoltori un ammontare di risorse accresciuto di 25 punti percentuali.

Sono poi aspetti positivi della nuova 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. 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 al 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 prospetta per il 2014-2020 una suddivisione per aree: Mezzogiorno, città e aree interne (Mantino 2012).

Le novità principali inerenti i contenuti dello sviluppo rurale ri- guarderanno, in sintesi: lo start-up di imprese capeggiate 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 verranno selezionate attraverso progetti d’area e la definizione di una governance specifica per il singolo progetto d’area. A tal proposito le novità 2014-2020 paiono riagganciarsi agli obiettivi delle politiche di coesione. Rispetto alle precedenti strategie si vuol 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 va 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.

Abbiamo puntualizzato brevemente le finalità della Pac 2014-2020 e l’evoluzione dello strumento Leader. La ricerca presentata in questo volume si propone infatti di valutare l’esperienza Leader 2007-2013 in Sardegna in comparazione con le indicazioni di policy previste per l’esperienza Leader 2014-2020 (cfr. cap. 7). 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.

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

2. L'approccio delle scienze sociali allo sviluppo rurale per luoghi e territori

Una volta analizzate le dinamiche e definite le politiche di sviluppo rurale come sviluppo locale delle aree rurali – a partire dalla centralità dei territori e dei luoghi, dalla finalità in termini di efficienza ed equità, dalla metodologia di intervento quale quella bottom-up del metodo Leader – questo paragrafo intende delineare di conseguenza in maniera sintetica 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 un progetto sostenibile di sviluppo.

2.1. Cosa è un territorio: il territorio come sistema locale

È possibile discernere tre ipotetici livelli di definizione, di analisi e progetto di un territorio come sistema locale, i quali, laddove compresi, consentono di delinearlo con maggior precisione, accrescendone per di più l'utilità a fini progettuali: livello sociografico, livello delle specificità e identità territoriali, livello delle interazioni fra attori del territorio (Pichierri 2011).

A una scala per così dire sociografica si può associare un sistema locale sulla base di caratteristiche scelte in conformità di 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, con caratteri propri, delimitata e separata rispetto a un sistema più vasto, sia dal punto di vista fisico (talvolta dal punto di vista amministrativo), sia da quello sociale: confini fisici, sistemi naturali, ambientali, regioni storiche, confini linguistici, confini amministrativi, caratteri specifici (popolazioni, densità, occupazione).

Questo livello caratterizzato dai confini esiste anche perché spesso, ma non sempre, oggetto di politiche e interventi, oggetto di ricerca e progetto, secondo le variabili che interessano il ricercatore o il policy maker, le politiche (europee, nazionali e regionali): regione storica, comunità montane, GAL, ATO, comuni, distretto, STL, parco naturale, giacimento enogastronomico.... Si tratta di aggregazioni territoriali di dimensioni intermedie, non troppo piccole a livello di comuni, 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 sono connessi ai confini territoriali.

Un secondo livello di sistema locale è dato dall'esistenza di specificità materiali e immateriali, di identità collettive e si caratterizza per appartenenza consapevole, in qualche maniera riconosciuta anche all'esterno. Le specificità sono frutto di un lungo processo di adattamento umano a un determinato territorio. gli uomini costruiscono paesaggi, beni architettonici, sistemi urbani, sistemi rurali, selezionano anche specie vegetali e animali uniche: elementi non intercambiabili, unici, talvolta gli unici possibili.

Beni specifici ambientali, artistici, architettonici, agroalimentari di cui godono i territori costituiscono risorse per lo sviluppo perché, essendo spesso beni non riproducibili, permettono di difendersi dalla concorrenza: vantaggi comparati. Le specificità, i saperi locali, se ben governati hanno, come si è visto, 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 luoghi è fonte di identificazione di piccole e grandi differenze che possono pesare sulle dinamiche dello sviluppo, come forme di ancoraggio a risorse specifiche (Donolo 1999). Nel pensare lo sviluppo bisognerebbe prestare attenzione a questa dimensione frutto di azioni, e talvolta anche di lunghe tradizioni: ne sono un esempio le regioni storiche, le quali per

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

lungo tempo hanno costituito unità territoriali contraddistinte da economia, cultura, e che riemergono in varie forme di sviluppo rurale come ambiti specifici di progettazione.

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 in valore e rafforzare l'identità dei luoghi, incidendo sul radicamento. La dimensione territoriale del progetto può quindi migliorare e influire sulla formazione di quello che la scuola di Dematteis ha chiamato il "capitale territoriale", in un'accezione che tende a connettere in reti di relazione le specificità territoriali, sia quelle economiche, sia quelle sociali e culturali, come insieme delle dotazioni fisse che hanno qualche grado di specificità locale e che si sono sedimentate nel lungo periodo storico (Dematteis e governa 2005).

Tuttavia, se tutti i territori possiedono specificità, queste spesso si presentano in maniera dispersa (Pigliaru 2007; 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 risorse, delle conoscenze disperse: integrazione verticale di tipo economico e per filiera (cluster di imprese, dalla produzione alla valorizzazione); integrazione orizzontale (tra filiere).

Esiste infine un terzo livello non dato automaticamente dai due precedenti: il territorio non è solo geograficamente definito, con una sua identità e le sue specificità, ma è anche un amalgama territoriale di economia e società (Pichierri 2011) che mette in rete specificità e soggetti, proponendosi come soggetto di sviluppo, come complessa interazione fra attori che cercano rappresentanza politica. Questo terzo livello si focalizza sugli interessi organizzati, sulla presenza delle istituzioni per lo sviluppo, sull'interazione e regolazione dei sistemi locali, all'interno della quale imprese e istituzioni stabiliscono patti per garantire infra-strutture 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 interazione tra un numero variabile ma tendenzialmente crescente di attori, sia imprese sia istituzioni, cui ci si riferisce con il termine "governance" (Commissione europea 2001). La governance può essere definita 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 dello sviluppo locale.

Il sistema locale, a questo terzo livello, si pone così come attore collettivo, come soggetto di governance. Lo sviluppo locale è pensato a questo punto come un percorso di autocostituzione in itinere di un sistema locale come soggetto e attore unitario, attraverso il coordinamento, il protagonismo e la responsabilizzazione dei sistemi locali.

L'attitudine a collaborare, tuttavia, non è un'eredità culturale, ma può e deve essere sviluppata tramite il progetto. Le relazioni sociali si strutturano come possibilità per il sistema sociale, in grado di ridurre i costi di transazione. La fiducia può essere generata dall'interazione sociale e si alimenta grazie alla rete dei rapporti, soprattutto se frequenti e simmetrici (Coleman 1990).

L'avvio e il consolidamento di questo processo è connesso alla capacità dei soggetti istituzionali di progettare e condurre processi di sviluppo condivisi, che mobilitino soggetti e competenze spesso disperse. Tutto questo richiede una forte leadership politica che lavori per la costruzione di un soggetto attore collettivo di sviluppo locale (Piselli e Ramella 2008).

L'intervento a questo livello territoriale deve basarsi sulla concertazione tra decisori pubblici (amministratori locali), operatori privati, vari soggetti organizzati, compreso il cosiddetto "terzo settore" (organizzazioni di volontariato, imprese sociali...). Le istituzioni svolgono una funzione di accompagnamento e di coordinamento, fissando le regole appropriate, ma non sostituiscono i

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs

please visit: <https://products.aspose.com/words/>

privati come operatori di sviluppo. In questo senso il progetto è finalizzato a creare organizzazione, creare partenariato (GaL, Pit, distretto rurale...). La politica di intervento basata sui luoghi consente di tarare gli interventi e le istituzioni sulle specificità degli stessi: le istituzioni devono essere disegnate e formate sulla base di principi generali, in modo da adattarsi al contesto locale e incorporare la conoscenza locale (Barca 2009).

Ragionare per livelli ci consente quindi di focalizzare l'attenzione, nei progetti di sviluppo rurale, sui sistemi socioeconomici locali, che sono contrassegnati sia dalle specificità e dalle risorse in essi realizzate, sia dal modo in cui queste vengono prodotte e allocate: il modo di produzione e allocazione, e quindi la regolazione di questo tipo di sistemi, dipende dalle peculiarità, non solo economiche, della società locale nella quale l'economia è radicata (Cersosimo 2000; Becattini 2002).

Le esperienze empiriche di sviluppo locale mostrano che da queste condizioni si può partire per far crescere addensamenti, integrazione, 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 pure nei processi di innovazione entrano 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; Van der Ploeg 2008a, 2008b).

In primo luogo ciò significa che, nello sviluppo locale, le politiche place based, sia sotto il profilo della disponibilità delle risorse (specificità, conoscenze, competenze), sia per quanto riguarda i servizi e beni collettivi (infrastrutture ma anche formazione, centri servizi reali, sono molto importanti). Come sottolinea Trigilia (2006: 1):

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, rendendo le performance e le possibilità di innovazione delle singole imprese più dipendenti dal contesto, e rendendo più importante di prima lo sviluppo locale.

In secondo luogo ciò significa che lo sviluppo di un sistema locale si caratterizza per il rafforzamento delle relazioni. Perché ci sia sviluppo ci deve essere il coordinamento, il protagonismo dei soggetti locali e in qualche modo la responsabilizzazione dei sistemi locali (Bagnasco 2007)

La letteratura sulla valutazione pone al centro non soltanto gli esiti in termini economici – efficacia ed efficienza – ma anche meccanismi di integrazione delle risorse-competenze, i processi qualitativi e strategici messi in moto dagli attori interessati, in particolare negli studi aventi a oggetto sistemi socioeconomici locali in cui si confronta una complicata mescolanza di forme di relazione fra attori pubblici, privati e associati, la cui dialettica prende il nome di governance.

2.2. Strumenti per un progetto sostenibile: integrazione, concertazione, partecipazione

Se lo sviluppo di un sistema locale si caratterizza non solo in termini economici, ma anche per coordinamento, protagonismo, responsabilizzazione dei sistemi locali, ne derivano azioni basate su metodologie di intervento specifiche basate sull'integrazione, la concertazione, la partecipazione, con l'obiettivo di costituire un sistema locale come soggetto e attore unitario, soprattutto quando non ancora definitivamente strutturato ed effettivamente abilitato a decisioni e strategie unitarie.

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

L'integrazione fa riferimento al coordinamento e alla "messa in squadra" di risorse, saperi, competenze, solitamente latenti e poco conosciuti (Hirschman 1958; Becattini e Rullani 1993; Pigliaru 2008), e all'azione sinergica su più fronti e contenuti. L'integrazione può essere verticale – di tipo economico e per filiera, dalla produzione alla valorizzazione – e orizzontale tra filiere, come per esempio nella riqualificazione del territorio e dell'ambiente. Dal punto di vista delle scelte strategiche, questa convinzione orienta fortemente le scelte non verso generiche e ordinarie attività, ma verso quelle che per loro natura sono strettamente connesse al territorio e sono quindi capaci di realizzare un rafforzamento e una valorizzazione della tradizione e una sua innovazione.

L'intervento integrato a livello territoriale si basa sulla concertazione tra i decisori pubblici (amministratori locali), gli operatori privati, il terzo settore. La logica dell'intervento congiunto 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 orientare lo sviluppo verso obiettivi prestabiliti. ora, piuttosto, il momento pubblico si propone 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. Per rendere più efficace il processo, la partecipazione diretta dei soggetti interessati all'elaborazione e alla gestione dei programmi di intervento diventa un prerequisito indispensabile. Le iniziative possono incidere positivamente solo se sono in grado di suscitare protagonismo, responsabilizzazione, mobilitando energie sociali ed economiche, con attori sociali capaci di svolgere una funzione trainante (Cersosimo e Wolleb 2006). L'obiettivo è duplice: da un lato stimolare chiunque abbia 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).

gli abitanti di un luogo sono depositari infatti di conoscenze tacite proprie di chi abita il territorio, oltre che di abilità e competenze progettuali, spesso disperse e largamente misconosciute. L'obiettivo della partecipazione diventa esplicito ed è finalizzato a creare reti di relazioni tra imprese, tra attori pubblici e privati, nonché a rafforzare conoscenze tacite territoriali e, attraverso azioni specifiche e continuative, a veicolare nuove informazioni e innovazione. La partecipazione entra nella dimensione sociale della generazione dei beni fruibili in via più diffusa a livello territoriale, quale la produzione di nuove conoscenze e la condivisione di quelle tacite, attraverso quelle che vengono chiamate 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 maggior equità nell'accesso alle opportunità (Cersosimo 2001). Si parla a questo proposito 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 valorizzazione delle risorse del territorio passa attraverso il loro riconoscimento fino alla rivitalizzazione delle risorse materiali e immateriali e al rilancio simbolico di un'area attraverso il protagonismo della "comunità delle persone" (Becattini 2001). La partecipazione quindi non è solo una procedura, quanto un obiettivo di un progetto: è sì l'avvio di un processo, ma è anche il fattore che moltiplica le risorse, perché facilita la condivisione del progetto e la trasmissione delle conoscenze, la costruzione di un'identità locale collettiva. Essa inoltre consente di rafforzare il capitale sociale necessario per lo sviluppo, attraverso il coinvolgimento attivo e anche emotivo della popolazione (Bagnasco et al. 2001).

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

All'interno dello sviluppo locale, integrazione, concertazione e partecipazione non sono attuate come azioni singole, tantomeno pensate sporadicamente, bensì si presentano come azioni interconnesse che durano nel tempo, che puntano su una sorta di pedagogia della governance, strutturata a partire dal singolo contesto e dalla sua storia e per singole realtà culturali. Si tratta di azioni lunghe, molto faticose, poco costose, che 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), struttura dedicata all'attuazione delle strategie di sviluppo 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. Le agenzie possono essere riconosciute come strutture di implementazione ad hoc di strategie innovative (Chandler 1969). I GaL della fase di programmazione 2007-2013 nascono proprio a partire da simili considerazioni. A prescindere dai risultati ottenuti in passato, si è deciso di dar vita a strutture completamente nuove, fondate su nuove regole per meglio rispondere all'evoluzione del metodo Leader, divenuto parte integrante dei piani di sviluppo rurale regionali. Ma le agenzie possono agire da relè organizzativi (Crozier e Friedberg 1977) divenendo il tramite tra differenti sfere, politica ed economica, pubblica e privata. Infine possono essere fattore di conversione delle risorse locali in capabilities (Sen 1985), ingredienti fondamentali per i processi di sviluppo e crescita della competitività e coesione dei territori.

Affinché vi sia sviluppo locale, dunque, occorre in primo luogo poter contare sul protagonismo degli attori locali, inteso come capacità di coordinamento tra soggetti privati e pubblici, che si impegnano nel qualificare il contesto e nel realizzare quei beni pubblici dedicati, tarati rispetto alle specifiche esigenze di una determinata situazione. È inoltre indispensabile che questa idea di sviluppo ruoti attorno all'integrazione tra le varie leve che agiscono sul territorio: questo elemento può anche rimanere implicito, non essere definito in un piano formalizzato di sviluppo del luogo, ma tuttavia deve manifestarsi nelle azioni concrete; il fatto che la rete venga considerata come la forma organizzativa caratteristica dello sviluppo locale è praticamente diventato un assunto condiviso in letteratura (Granovetter 1998, 2004; Trigilia 2001c).

Nella valutazione dei processi si dimostra fondamentale il ruolo delle istituzioni nel dare certezza, nel fissare le regole e nell'assicurare stabilità ai processi di mobilitazione per lo sviluppo, allo scopo di favorire l'autonomia programmatica dei territori: la nascita di un attore collettivo che si struttura come soggetto attuatore, come struttura dedicata.

2.3. Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale. Beni collettivi locali

Il successo o l'insuccesso di questo tipo di progetto basato sull'integrazione delle risorse e delle competenze, 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 tutta una gamma di beni e servizi che vanno dalla ricerca alla formazione, dalla conoscenza dei mercati in generale alla commercializzazione, sino 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, pur sapendo di cosa

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

hanno bisogno singolarmente, non dispongono di tutti gli elementi e le risorse per la creazione di beni collettivi locali.

Per quanto riguarda l'accesso e il godimento, 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 non contribuisce al mantenimento del bene stesso), "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 inoltre qualificarsi per il suo patrimonio ambientale o storico-artistico e si è allora in presenza di "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 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 formazione e trasferimento tecnologico, che si possono considerare 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 concepiti come 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 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, la fiducia, il senso di appartenenza, la mobilitazione possono evolvere in LccG e, in questo senso, essere importanti quanto o più delle infrastrutture fisiche o della diffusione della tecnologia; 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).

Beni collettivi locali per la competitività, produzione. I risultati economici dei sistemi produttivi locali sono connessi all'offerta di beni collettivi locali per la competitività (Crouch et al. 2001), ma non esiste 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: 21).

Molti beni collettivi locali per la competitività possono essere generati dall'intervento dello stato, ma un possibile meccanismo per la loro realizzazione passa attraverso il mercato, come nel caso di un tessuto di imprese private specializzate nell'offerta di beni e servizi strategici (ibidem).

Esiste tuttavia una terza via di produzione e governo dei beni collettivi locali, che è quella che ci interessa ai fini del presente lavoro, diversa dal mercato e dal ruolo dello stato. Ostrom (1990) pone l'accento sulla governance, sull'importanza delle comunità, sulla democrazia partecipativa, sulla

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs

please visit: <https://products.aspose.com/words/>

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 quelle che vengono chiamate comunità di pratica. Anche in questo caso, quando parliamo di comunità di pratica enfatizziamo la dimensione sociale nella generazione dei beni fruibili 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: per un buon processo di innovazione e sviluppo è infatti 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 attrattiva 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, ne incoraggia la realizzazione anche da parte di altri attori, tramite una grande varietà di strumenti che spaziano dalle facilitazioni fiscali alla fornitura di servizi reali di diverso tipo; 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: 21).

Per concludere su questo punto, 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 basata su comportamenti cooperativi – essendo legata a fattori non di mercato, meno governabili con semplici relazioni contrattuali e più legati a condizioni di contesto che facilitano la cooperazione tra soggetti individuali e collettivi – può portare alla creazione di “beni collettivi locali dedicati”, ovvero sia quei beni realizzati intenzionalmente per sposare 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 tale problema viene affrontato e risolto rimanda a caratteristiche distintive del sistema locale (Pichierri 2006).

A tal 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 osserva che la valutazione della progettazione integrata va fatta essenzialmente provando a rispondere a questo interrogativo:

«Quanta domanda genuina di beni collettivi è stata generata nel processo di progettazione integrata, rispetto all'alternativa in cui non ci sia processo di progettazione integrata?» (2007: 1).

A questo livello l'obiettivo di carattere macro, l'equità e la competitività, viene analiticamente articolato nella valutazione della esperienza Leader in obiettivi specifici relativi alle tipologie di beni comuni, e di conseguenza in risultati attesi, che ci permettono di indirizzare e valutare i processi di sviluppo locale in modo più mirato.

2.4. Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale. Il capitale sociale

Il capitale sociale è un bene collettivo locale che non sta negli attori ma nelle relazioni tra attori – fiducia, senso di appartenenza-identità, mobilitazione-partecipazione – e può avere effetti positivi per lo sviluppo (Bagnasco 1999; Trigilia 2005).

Il concetto di capitale sociale è utile per comprendere il ruolo non solo del contesto istituzionale, ma anche dei fattori relazionali all'interno della dimensione sociale dello sviluppo. Secondo Coleman (1990), il capitale sociale non si presenta come semplice prodotto di una parti-

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

cultura locale con una specifica impronta collettiva, ma 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 nella relazione sociale; 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 (1990) 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, alla natura e ai mutamenti dei loro legami, nonché al contesto di cui essi fanno parte.

Seguendo Bagnasco (1999), ciò che conta è analizzare il legame tra capitale sociale e territorio, in particolare capire come si forma il capitale sociale oggi nella 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, fiducia 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 autorganizzazione 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 una ricerca finalizzata alla valutazione sottopone ad analisi la capacità delle azioni di sviluppo locale di contribuire alla produzione di beni collettivi locali per la competitività, in particolare di tipo immateriale tra cui fiducia, senso di appartenenza-identità, mobilitazione-partecipazione tra i partner e nella società.

2.5. Obiettivi e finalità: empowerment e capability

Una delle modalità per definire le finalità in maniera apparentemente meno puntuale, ma legata più alle strategie e agli obiettivi generali delle azioni di sviluppo locale, riguarda l'uso dei concetti di capability 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 capacità di riorientamento motivazionale e di incremento delle capabilities (“capacitazioni”).

Sen (1985) ha teorizzato che la premessa vera di ogni sviluppo è costituita da una vasta diffusione sociale dalle “capacitazioni”, intese come capacità di ricoprire un ruolo attivo e consapevole nella società, coerente con le proprie conoscenze, risorse e i propri obiettivi esistenziali. Diffusione sociale delle capabilities, quindi, come capacità di rispondere in modo creativo al contesto.

La teoria delle capacitazioni può essere considerata una 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, non solo materiali ma anche immateriali, necessarie alla corretta definizione e al perseguimento di obiettivi individualmente e socialmente significativi. In questo senso bisogna stimolare le social capabilities, ovvero le capacità dei soggetti locali pubblici e privati di cogliere le potenzialità di sviluppo disponibili, che significa rafforzare la capacità di apprendimento collettivo e l'efficacia delle istituzioni socioeconomiche di riferimento (Piselli e Ramella 2008: 13).

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

Un concetto simile, più centrato sugli individui, è quello di empowerment, inteso come l'accrescimento della possibilità dei singoli e dei gruppi di controllare attivamente la propria vita. Empowerment è una parola duplice, perché implica sia un processo operativo, ovvero un percorso per raggiungere un certo risultato, sia il risultato stesso, caratterizzante lo stato del soggetto.

Possono così rilevarsi alcune caratteristiche trasversali dell'approccio dell'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 e nel loro gruppo (Rappaport 1981).

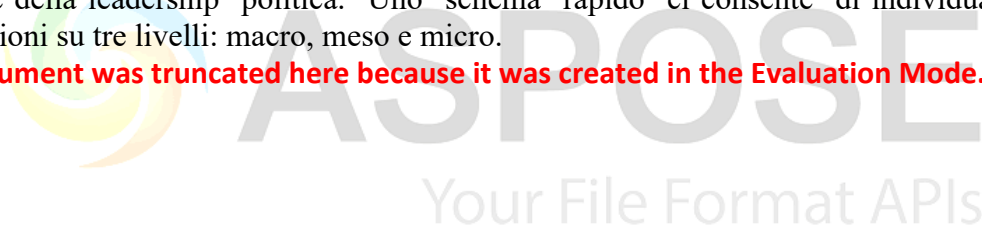
I programmi centrati sull'empowerment sono finalizzati ad aumentare il senso del potere personale del soggetto, la sua capacità di leggere la realtà che lo circonda, individuando condizionamenti e minacce, ma anche occasioni favorevoli e opportunità (Piccard, 1995).

L'approccio dell'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 e l'uso del principio di precauzione nelle decisioni, l'uso positivo dell'incertezza.

2.6. Il ruolo delle istituzioni

Centrale per il perseguimento di queste finalità e per una declinazione progettuale coerente con gli strumenti per un progetto sostenibile è, come abbiamo a più riprese richiamato, il ruolo delle istituzioni e della leadership politica. Uno schema rapido ci consente di individuare il ruolo delle istituzioni su tre livelli: macro, meso e micro.

This document was truncated here because it was created in the Evaluation Mode.



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