



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



LA GOVERNANCE COME FATTORE DI SVILUPPO

a cura di Francesco Mantino

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

LA GOVERNANCE COME FATTORE DI SVILUPPO

a cura di
Francesco Mantino

INEA 2014

Il presente volume è parte di una ricerca su “La governance delle politiche in aree rurali”, iniziata dall’INEA nel 2010. Questo volume raccoglie i prodotti della prima fase della ricerca, che si è conclusa nel 2011. Pertanto l’analisi contenuta nei vari contributi si riferisce al periodo 2000-2011, entro il quale sono comprese le programmazioni 2000-2006 e 2007-2013.

Il volume rientra nell’ambito delle pubblicazioni previste dall’Osservatorio Politiche Strutturali (finanziato dal MIPAAF), collana “Politiche e territorio”.

Il gruppo di lavoro include, in questa prima fase, Francesco Mantino (coordinamento), Barbara Forcina, Serena Tarangioli, Lucia Tudini, Albino Caporale (Regione Toscana), Francesco Di Iacovo (Università di Pisa), Giocchino Garofoli (Università dell’Insubria), Donato Romano (Università di Firenze), Elena Saraceno.

Coordinamento editoriale: Benedetto Venuto

Realizzazione copertina e impaginazione: Laura Fafone

Revisione testi: Barbara Forcina

Si ringraziano i referees, i quali, con i loro preziosi e utili suggerimenti, hanno contribuito a migliorare i lavori qui pubblicati.

PREFAZIONE

Molto spesso nel dibattito degli ultimi 10-15 anni sulle politiche dell'Unione europea, il nostro Paese viene accusato di affrontare le stesse non sempre con adeguatezza e in molti casi con onerosi ritardi.

Le ragioni possono essere diverse e comunque non sono mai riconducibili alla responsabilità esclusiva di uno degli attori in gioco. Si va da fattori quali la crescente complessità del quadro giuridico e delle regole formali, alla numerosità dei livelli di governo coinvolti dall'Unione europea (Commissione e Parlamento), alle specifiche problematiche degli Stati membri e non infrequentemente delle Regioni. Inoltre, spesso si sottolineano le difficoltà di intervento e gestione da parte delle strutture tecnico-amministrative non sempre adeguatamente pronte ad affrontare nuovi indirizzi e procedure, a cui vanno aggiunte carenze nella capacità progettuale locale.

Tutti questi nodi critici, che con un termine ormai entrato nel linguaggio corrente attribuiamo ad una inadeguatezza di governance, riemergono periodicamente nella pubblicistica corrente soprattutto allorquando il nostro Paese manifesta una onerosa lentezza nell'uso dei Fondi comunitari. Un indicatore molto significativo delle carenze attuative dei programmi costruiti all'inizio di ogni ciclo programmatico è fornito dalle continue rimodulazioni finanziarie che il Governo ha imposto negli anni alle Regioni per evitare che i Fondi ritornassero al bilancio comunitario. Va segnalato che i nodi della governance sono divenuti tanto più insostenibili dal momento che le politiche agricole sono ormai finanziate prevalentemente dal bilancio comunitario, visto che le risorse nazionali si sono fortemente ridotte nel tempo.

Studiare tali problematiche è appunto lo scopo principale del progetto INEA su "La governance delle politiche in aree rurali", di cui questo volume rappresenta un prodotto dei primi due anni di lavoro. Il progetto ha cercato di indagare tutti i livelli coinvolti (europeo, nazionale, regionale e locale), con l'obiettivo, da un canto di individuare i nodi critici, dall'altro di mettere in luce le soluzioni innovative assunte a ciascun livello. Al centro dell'analisi sono fondamentalmente gli attori operanti ai vari livelli e i processi di attuazione delle politiche.

La ricerca ha approfondito l'analisi in quattro regioni italiane nei due periodi 2000-2006 e 2007-2013 – Puglia, Sardegna, Liguria e Toscana – e in cinque aree con forti connotazioni di ruralità e di qualità delle produzioni agro-industriali – le Langhe (Piemonte), il Chianti e la Garfagnana (Toscana), i Colli orientali del Friuli e le Colline del medio Friuli.

Lo studio ha inteso focalizzare le principali variabili che condizionano il modo in cui (il “come”) le politiche vengono programmate e gestite. A tutti i livelli, il “come” è risultato cruciale per spiegare i successi e i fallimenti delle politiche per lo sviluppo locale. Questa questione diventa ancora più rilevante per il futuro delle politiche nel settore agricolo alla luce del fatto che negli anni più recenti, la crisi economica e finanziaria, unita ad un processo di razionalizzazione della spesa pubblica, inclusa quella delegata alle amministrazioni locali, ha comportato una riduzione delle risorse pubbliche destinate al settore. Questa tendenza sarà ancora più significativa, con molta probabilità, negli anni a venire. Di conseguenza, l'analisi e la riforma della governance delle politiche sarà sempre di più al centro dell'attenzione del Parlamento e dei governi nazionale e regionali. Non è affatto un caso, infatti, che nell'elenco dei temi di ricerca di Horizon 2020 questo appaia come una delle priorità future per la ricerca europea.

In quest'ottica appare rilevante non solo dare visibilità adeguata a questo filone di ricerca, ma anche continuare ad investire risorse umane e finanziarie per fornire un contributo fattivo al miglioramento delle politiche agricole nel nostro paese. E questa è la missione principale del nostro Istituto.

Giovanni Cannata

INDICE

Summary	1
FRANCESCO MANTINO	
Capitolo I	
La governance come fattore di sviluppo: una sintesi della ricerca	5
FRANCESCO MANTINO	
1.1 Una premessa: perché le istituzioni contano nello sviluppo economico	5
1.2 Istituzioni, governance e performance delle politiche	7
1.3 La governance nel disegno della ricerca: approccio e strumenti di analisi	9
1.4 Un modello interpretativo per l'analisi della governance	13
1.4.1 Come definiamo la governance: alcuni passi avanti nel concetto	13
1.4.2 Il "nodo" Stato-UE	18
1.4.3 Il "nodo" regionale	20
1.4.4 Il "nodo" locale	24
1.4.5 Forme diverse di governance locale: uno schema interpretativo	29
1.5 Le implicazioni dello studio per le politiche e la ricerca futura	31
1.5.1 Governance ed effetti delle politiche	31
1.5.2 Implicazioni per la futura ricerca	33
Riferimenti bibliografici	35
Capitolo II	
La governance delle politiche in aree rurali: il nodo Unione europea-Stati membri	37
ELENA SARACENO	
2.1 Le questioni da affrontare nel "nodo" Unione europea-Stati membri, ipotesi di lavoro, contenuti	37
2.1.1 Obiettivi, definizioni e contenuti	37
2.1.2 I soggetti del "nodo"	38
2.1.3 Tre ipotesi	45
2.1.4 Metodologia	50

2.2	La governance europea	51
2.2.1	Le regole formali: principi generali e motivazioni	52
2.2.2	La formulazione delle politiche: chi fa che cosa a livello europeo	60
2.2.3	Il processo decisionale e gli attori	69
2.2.4	La fase dell'attuazione	71
2.2.5	La percezione del nodo UE-SM a livello europeo	75
2.3	La governance degli SM	76
2.3.1	Aspetti comuni legati alle ipotesi di ricerca	76
2.3.2	Relazioni e conflitti tra attori istituzionali e non	84
2.3.3	La percezione della governance rurale da parte degli SM	87
2.4	Conclusioni preliminari	88
	Riferimenti bibliografici	92

Capitolo III

	La governance regionale delle politiche di sviluppo per i territori rurali: i casi della Regione Liguria e della Regione Toscana	93
	ALBINO CAPORALE	
	Premessa	93
3.1	La struttura organizzativa delle due regioni: processi di verticizzazione e complessità funzionale	97
3.1.1	La struttura organizzativa delle politiche specifiche di sviluppo rurale, tra razionalizzazione e ridondanza	99
3.1.2	L'organizzazione delle materie	101
3.1.3	I tratti peculiari dei processi decisionali	104
3.2	La struttura delle programmazioni di settore	114
3.2.1	Il ruolo del partenariato	116
3.3	Prove generali di coordinamento/integrazione	118
3.3.1	I fondi comunitari in Regione Toscana	118
3.3.2	Le politiche settoriali	125
3.4	Considerazioni conclusive	127
	Riferimenti bibliografici	131

Capitolo IV

La governance regionale delle politiche di sviluppo per i territori rurali: i casi della Regione Puglia e della Regione Sardegna 133

FRANCESCO MANTINO e BARBARA FORCINA

Premessa	133
4.1 Introduzione	134
4.2 Motivazioni della ricerca e metodologia di lavoro	136
4.3 Il caso della Regione Puglia	138
4.3.1 L'organizzazione regionale	138
4.3.2 Gli strumenti di integrazione sul territorio	144
4.4 Il caso della Regione Sardegna	163
4.4.1 L'organizzazione regionale	163
4.4.2 La programmazione unitaria	170
4.4.3 Gli strumenti di integrazione sul territorio	174
4.5 Conclusioni	191
Riferimenti bibliografici	197

Capitolo V

Sistema integrato territoriale e governance dello sviluppo nelle Langhe 199

GIOACCHINO GAROFOLI

Introduzione	199
5.1 Le tendenze socio-economiche recenti	200
5.2 Il sistema produttivo locale	203
5.2.1 Struttura e articolazione del sistema locale	203
5.2.2 Il distretto agroalimentare	204
5.2.3 Il sistema integrato territoriale	206
5.3 Le politiche di sviluppo locale e gli strumenti utilizzati	208
5.4 Il programma Leader Plus e la nuova programmazione	210
5.5 Alcune considerazioni finali	213
Riferimenti bibliografici	216

Capitolo VI

Le politiche di sviluppo locale a Manzano e nei colli friulani orientali 217

GIOACCHINO GAROFOLI

Introduzione: le tendenze e le specificità dell'economia locale	217
6.1 Struttura economica e trasformazione	218
6.1.1 Le tendenze produttive ed occupazionali	218
6.1.2 L'assenza di capacità strategica	220
6.2 I rapporti industria-agricoltura	221
6.3 Gli strumenti della nuova programmazione	222
6.4 L'utilizzazione degli strumenti per lo sviluppo locale in aree rurali	224
6.4.1 L'utilizzazione degli strumenti	224
6.4.2 Alcune criticità	225
6.5 La mobilitazione degli stakeholder e la nascita di un forte interesse per lo sviluppo locale	229
6.5.1 L'emergere dell'interesse per lo sviluppo locale	229
6.5.2 L'emergere di nuovi attori	230
6.5.3 Alcune interessanti novità: una regione in controtendenza	232
6.6 Le opportunità per lo sviluppo rurale e per lo sviluppo locale in genere	232
Riferimenti bibliografici	234

Capitolo VII

Governance locale e strumenti di politica: il caso dei progetti integrati nelle colline del medio Friuli 235

SERENA TARANGIOLI

Premessa	235
7.1 La progettazione integrata	237
7.1.1 Come funziona un progetto integrato	240
7.2 Progettazione integrata e governance: la domanda di ricerca e il caso studio selezionato	245
7.3 La progettazione integrata nel caso delle colline del medio Friuli	248
7.3.1 Il contesto di riferimento	250
7.3.2 Interessi economici e gestione dello sviluppo locale: attori e idee del sistema territoriale	259
7.3.3 Le politiche di sviluppo locale: un cantiere in continuo movimento e particolarmente originale	266
7.4 Risposta alle domande di ricerca e prime riflessioni	273
Riferimenti bibliografici	279

Capitolo VIII

Sistemi locali a forte connotazione rurale: il Chianti e la Garfagnana 281

DONATO ROMANO e LUCIA TUDINI

Introduzione	281
8.1 La governance locale nelle aree rurali della Toscana	283
8.1.1 La pianificazione decentrata per lo sviluppo rurale	283
8.1.2 Le criticità emerse e i principali cambiamenti	289
8.2 Il Chianti: il fallimento della costruzione di una governance locale condivisa	294
8.2.1 Un'introduzione all'area di ricerca	294
8.2.2 La dinamica della governance nel Chianti	315
8.3 La Garfagnana: un caso di successo, ma con un futuro incerto	328
8.3.1 Un'introduzione all'area di ricerca	328
8.3.2 La dinamica della governance in Garfagnana	350
8.4 Conclusioni	359
Riferimenti bibliografici	364

Capitolo IX

La governance dell'innovazione nelle aree rurali 367

FRANCESCO DI IACOVO

Premessa	367
9.1 La transizione nelle aree rurali	370
9.2 Sui concetti guida nelle sedi della governance	372
9.3 Innovazione sociale e forme di governance nelle aree rurali	376
9.3.1 L'innovazione ed i processi di transizione	376
9.3.2 L'esercizio della governance rurale	380
9.3.3 Uno sguardo all'evoluzione della governance in Italia	384
9.4 La governance dell'innovazione	386
9.4.1 Attori, fasi e percorsi dell'innovazione	390
9.4.2 I sentieri della transizione	394
9.4.3 Colli di bottiglia ed elementi critici dei percorsi di transizione	398
9.4.4 Alcune considerazioni sulla GI in agricoltura e nelle aree rurali	403
Riferimenti bibliografici	407

Capitolo X

Agricoltura sociale e governance dell'innovazione:

l'analisi di un caso complesso

413

FRANCESCO DI IACOVO

Premessa

413

10.1 Domande, aree di ricerca e metodi di indagine

414

10.2 Il caso di studio: l'agricoltura sociale

416

10.2.1 Agricoltura sociale: definizioni, ruoli e tipologie

418

10.2.2 L'evoluzione dell'agricoltura sociale in Europa

420

10.2.3 Agricoltura sociale come innovazione sociale nelle campagne

426

10.3 Governance dell'innovazione ed innovazione sociale nelle aree rurali: le lezioni dal caso dell'agricoltura sociale

451

10.4 Governance dell'innovazione e innovazione sociale nelle aree rurali: raccomandazioni e proposte

457

Riferimenti bibliografici

466

Appendice: un approfondimento sulla ricerca intervento in agricoltura sociale

468

SUMMARY

FRANCESCO MANTINO

Understanding how development policies for rural areas work in a multi-governance context is the main objective of this book. It is a quite difficult task, due to the complexity of the policy process and the multi-actor dimension of the analysis.

The main focus here is on the EU Rural Development Plans (RDPs) and the Cohesion programmes, as they have been implemented in Italian regions. Italy is a very emblematic case of multi-level and multi-actor system, not only in rural development but also in Cohesion policies. This study intends to develop an analytical framework to represent how multi-level and multi-actor governance contribute to determine the outcomes of RD policies, from the entering into force of EU regulations to the funds' delivery to rural beneficiaries. In this analysis we follow the assumption of the fundamental role played by institutions in influencing economic development (in this field economists as North and Acemoglu have strongly supported this idea). We particularly refer to the role of rules and governance structures created by the EU policy reform and its real implementation over time. Many authors have already stressed the role of governance, and in this work we move further and develop the idea that rules and governance determine RD policy failure or success depending on how different governance tiers interact in policy design and implementation.

More specifically, this work is based on three basic hypotheses:

- a. the relations between actors and governmental level do have a fundamental role in affecting policy impacts upon farm system and territorial context;
- b. some crucial stakeholders can influence how rules and governance structures are designed at the different levels;
- c. this, in turn, also affects the opportunities for institutional innovation. This implies considering different tiers of governance (EU, national/regional, local), in which there are particular "knots" where relevant decisions are taken for the efficiency and effectiveness of rural policies.

Three fundamental "knots" are the following: the EU-State, the regional and the local one.

The EU-State includes all those relations between the EU and the State tiers, influencing the general framework of rural policies. The second chapter, written by Elena Saraceno, explores and discusses this topic.

The regional “knot” includes all relations between State and regional tiers and between different regional policy authorities (responsible for rural development and cohesion policies), influencing how the general EU framework is translated into rules and governance structures at the regional level. In this study four regions have been included (Apulia, Sardinia, Tuscany and Liguria). The third and fourth chapters, written by Francesco Mantino and Barbara Forcina (dealing with Apulia and Sardinia) and by Albino Caporale (discussing the cases of Tuscany and Liguria), specifically explore these issues.

Finally, the other chapters, written by Gioacchino Garofoli, Donato Romano, Lucia Tudini, Serena Tarangioli and Francesco Di Iacovo, explore in particular the local knot, which includes all relations among local stakeholders and between local actors and regional authorities, influencing the ways regional programmes are translated into implementing rules and local projects. As for the local level, five study areas have been included: Langhe, in Piedmont region; Eastern Hills and S. Daniele area, in Friuli region; Chianti and Garfagnana, in Tuscany region.

An interdisciplinary research team has interviewed stakeholders at different governmental levels, including national and regional officials, local actors, etc. through a semi-structured questionnaire. The field work has been complemented by an analysis of the more relevant programmes addressed to rural areas of each region (RDPs, Operational Programmes funded by Structural Funds, other relevant schemes).

Policies fail not only when they show spending inefficiencies, but also when they do not meet the planned objectives and are unable to use the rules and governance structures which have been set up during the programming phase. Policies fail under three specific conditions:

- a. very inefficient governance solutions;
- b. poor design of policy measures;
- c. dominance of non-cooperative and conflicting coalitions at local level.

Very inefficient governance solutions. These circumstances are very frequent in programmes which are prepared in multi-level context. This is the case of RDPs and also Cohesion programmes. Inefficiency is produced when the central level is unable to coordinate and animate lower levels and provide them with adequate technical and administrative support. The central level here also influences regional coordination. In few cases regions were able to set up efficient coordina-

tion mechanisms with the aim of governing the whole set of available policies. Inefficiency also comes when there is a contradictory process of devolution to local authorities (provinces, mountain communities) from the regional level, which does not contribute to strengthen local capacity but only give them local a marginal role. This role has been further limited in the most recent years due to the financial crisis, as the chapters written by A. Caporale, F. Mantino and B. Forcina have all confirmed. Finally, inefficiency occurs when the regulative frame for local development projects (as Leader) is designed with the aim of constraining and controlling the autonomous strategy of local partnerships.

Poor design of policy measures. Policy measures resulted either inefficient or ineffective in several cases because of the poor design of selection criteria, eligibility criteria or operational procedures for accessing to funds. Policy measures are always designed by public officials under political approval of policy-makers. Both operate under heavy pressures from farmers' organisations/associations or other rural actors. Sometimes policy decisions on targets, potential beneficiaries, selection and eligibility criteria generate too many constraints and procedural burdens which hamper or delay their implementation rate and effectiveness. This has proved to be more frequent for innovative and for non-agricultural oriented measures, where either conservative pressures or simply lack of expertise are main reasons of failure.

Dominance of non-cooperative and conflicting coalitions at local level. This condition could be really jeopardising the success of local integrated approaches, as in the case of Leader projects. Here failure occurs when specific local groups dominate the allocation of funds at the area level under a logic of patronage and do not allow other groups to participate to the construction and the management of the integrated local project. Under this condition there is scarce social and economic innovation and the search for private goods prevails upon searching for local public goods.

Every policy reform of rural development is in reality carried out in three different phases:

1. the preparation of the reform principles in the Regulations;
2. the definition of the policy strategy by programmes at national and/or regional level;
3. the definition of more operational criteria for applications' eligibility and selection by management authorities.

It is worth recalling that innovative principles, although introduced by EU Regulations, can be hampered by ineffective policy strategies and operational

rules. This means that every reform might eventually fail when concrete rules are set up, because relevant stakeholders oppose strong resistances to the process of reform and institutional change. This could happen at every step. Stakeholders always evaluate the impacts of policy decisions on resource allocation and on transactions costs of the policies. When policy decisions have unfavourable effects on resource allocations or cause too high transaction costs (eventually not counterbalanced by policy incentives), stakeholders not only raise criticism against policy decision, but also try to make policy makers and public officials to mitigate or vanify these effects. Pressure groups are quite different and promote actions in different directions. The final decision is often a search for mediation of different interests. But what it is worth saying is that mediation could be incompatible with innovative rules introduced by the policy reform. Beyond policy strategies, rules and governance structures prevailing after stakeholders pressures there are conservative interests that contribute to policy failures.

There are specific factors contributing to explain why policies fail in the Italian development strategy. Some of them are similar to those already outlined for Italian Cohesion policies, others are specific to the rural development experience. This work has highlighted five principal critical factors:

1. a long term vision of the policy as a tool to fulfil fundamental need of public goods;
2. a temporal continuity of the policy management and also of the staff involved in this management;
3. the quality of the human resources within the administrative structures and local bodies involved in the delivery system;
4. the presence of intermediate institutions at local level, performing the role as catalyst of development processes and promoting cooperation among different actors;
5. the presence of networks among institutions and private bodies, which are capable of going beyond mere localism.

The study has also tried to identify main challenges for future research in the specific field of local governance.

LA GOVERNANCE COME FATTORE DI SVILUPPO: UNA SINTESI DELLA RICERCA

FRANCESCO MANTINO

1.1 Una premessa: perché le istituzioni contano nello sviluppo economico?

Questa ricerca focalizza l'attenzione sul ruolo della governance nel determinare i risultati delle politiche, in particolare delle politiche comunitarie e nazionali per l'agricoltura e le aree rurali in Italia. Il tema della governance, tuttavia, è riconducibile ad un più ampio ambito di studi sul ruolo delle istituzioni nello sviluppo economico. Vi abbiamo attinto una serie di spunti teorici e metodologici, per cui ci sembra necessario inquadrare il tema della governance nel filone (o meglio nei diversi filoni) su istituzioni e sviluppo.

Il concetto di istituzioni appare controverso. Non vi è alcun dubbio che le istituzioni siano importanti ("institutions matter", come sostiene un'ampia pubblicistica¹) per interpretare le disparità nello sviluppo regionale. Appare tuttavia relativamente meno facile concordare su cosa debba intendersi per istituzioni e come esse influenzino lo sviluppo. La nozione di istituzioni in letteratura è piuttosto ampia. North definisce le istituzioni come "le regole del gioco in una società e, più formalmente, quei vincoli che le persone si danno per orientare le relazioni umane" (North, 1990, p. 447). Inoltre, le istituzioni sono "il fattore determinante che sta alla base delle performance economiche nel lungo periodo" (North, 1990, p. 107). Seguendo questa fondamentale linea di pensiero, altri economisti, più recentemente, hanno sviluppato analisi empiriche di grande interesse. Dani Rodrick e altri (2002) hanno sottolineato come la qualità delle istituzioni prevalga sui più tradizionali fattori di sviluppo (quali la localizzazione geografica e l'integrazione con i mercati internazionali) nello spiegare le forti disparità tra paesi nei livelli di

1 Si veda in proposito l'interessante review di Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2009).

reddito e nelle prospettive di crescita. Più recentemente, altri economisti come Acemoglu e Robinson (2012), nel tentativo di spiegare perché alcuni paesi non riescano a raggiungere i livelli di prosperità di quelli più ricchi, concludono che fattori come la localizzazione geografica, la cultura o i fallimenti degli economisti e dei policy-maker non sono in grado di spiegare efficacemente le cause della povertà e del sottosviluppo.

Una discussione approfondita su definizioni e modelli concettuali ci porterebbe lontano dalle finalità di questa introduzione. È invece opportuno soffermarsi sui quei fattori che istituzioni efficienti possono mettere in moto per la crescita e lo sviluppo. Rodriguez-Pose (2009), in un lavoro sulle politiche di coesione, mette in luce che istituzioni efficienti sono quelle in grado di mettere in moto politiche capaci di svolgere le seguenti funzioni:

- ridurre l'incertezza ed i costi di informazione per le imprese;
- creare un set di incentivi e disincentivi per il coordinamento e/o la competizione tra gli attori locali;
- sostenere l'aggiustamento strutturale e lo sforzo di cambiamento dei territori;
- ridurre i costi di transazione per l'accesso alle politiche e gli investimenti;
- fornire beni collettivi.

Le istituzioni che falliscono in questi compiti non sono in grado di stimolare un processo di crescita. Ciò accade non già perché si disegnano politiche sbagliate, ma perché, come mettono efficacemente in luce Acemoglu e Robinson (2005, 2008, 2012), sono le stesse istituzioni che contribuiscono ad alimentare le disparità tra aree, classi sociali e settori dell'economia. Le istituzioni sono "disfunzionali" allo sviluppo quando alzano i costi di informazione e di transazione per l'accesso alle politiche, sostengono attori locali "forti" per ricavarne consenso, non promuovono un rafforzamento della capacità decisionale e gestionale decentrata, privilegiano beni privati in alcune aree, settori economici e beneficiari, non promuovono una competizione aperta e la cooperazione tra gli attori locali. In società fortemente caratterizzate da disparità sociali ed economiche, le istituzioni sono spesso dominate dai poteri più forti e agiscono come una variabile endogena ai sistemi, nella direzione della persistenza delle disparità e non già del loro superamento (Robinson, 1998). Anzi, queste istituzioni "disfunzionali" allo sviluppo diventano così funzionali alla persistenza di ostacoli allo sviluppo da assumere il ruolo di istituzioni "estrattive", perché consentono ad una parte della società, quella dove si concentra il potere politico e sociale, di conservare privilegi politici ed economici, sotto forma di una distribuzione squilibrata delle risorse. Come si può notare, in questo

filone di pensiero la scienza economica non è più la sola protagonista dell'analisi, ma richiede l'apporto delle scienze politiche e della sociologia, soprattutto laddove si tratta di studiare attraverso quali meccanismi si alimenta nel tempo il malfunzionamento delle istituzioni e la persistenza dei processi di sottosviluppo.

1.2 Istituzioni, governance e performance delle politiche

I diversi filoni di pensiero su istituzioni e sviluppo considerano il mondo delle istituzioni molto variegato, per la complessità stessa delle istituzioni in generale e nei diversi contesti nazionali. Riprendendo i concetti teorici sviluppati da North (1990), le istituzioni possono essere intese come un insieme di regole e strutture formali o informali. Tuttavia, i modelli concettuali sul ruolo delle istituzioni trascurano la variabile governance e i suoi effetti sulla performance delle politiche. L'attenzione non è posta, infatti, sulla governance ma sulle regole fondamentali che governano il funzionamento dei sistemi democratici, il ruolo dei diversi poteri e la loro indipendenza, il rispetto dei diritti di proprietà e della libertà di impresa, il rispetto della legalità e più in generale la salvaguardia di quei beni collettivi (sicurezza, diritti civili, istruzione, sanità, etc.) che rappresentano le condizioni per uno sviluppo economico equo e sostenibile.

Il concetto di governance, come è inteso in questa ricerca, rappresenta una chiave interpretativa per analizzare le istituzioni e l'influenza sulla performance delle politiche. In tutti i paesi europei (e non solo) le politiche funzionano grazie al concorso di diversi attori, livelli di governo e un complesso sistema regolativo. L'oggetto di analisi è qui quell'insieme di politiche che interessano le aree rurali, in particolare le politiche di sviluppo rurale e le politiche di coesione, che tra le politiche europee sono quelle a maggior grado di decentramento verso i livelli regionali e locali. Cosa vuol dire studiare la governance di queste politiche?

In primo luogo, implica esaminare gli attori che a vario titolo concorrono a definire e gestire operativamente queste politiche e il reticolo di relazioni che esistono ai vari livelli di governo. Nel quadro istituzionale italiano sono molteplici gli attori pubblici e privati che partecipano alle politiche rurali. In secondo luogo, implica considerare l'esistenza di diversi livelli di governo, a partire da quello europeo e proseguendo con i livelli nazionale, regionale e locale. I sistemi istituzionali dei paesi UE differiscono notevolmente tra loro per la distribuzione di poteri e funzioni verso i livelli più decentrati, come accade in Germania, Spagna, Italia. In un sistema istituzionale articolato come quello italiano, studiare la governance non

vuol dire compiere una sorta di radiografia dei vari livelli di governo, quanto invece l'analisi delle forme di cooperazione e coordinamento, sia orizzontale sia verticale, che sono necessarie per assicurare il funzionamento delle politiche. In terzo luogo, implica studiare il quadro regolativo (norme comunitarie e nazionali, programmi, bandi per l'accesso ai singoli schemi di intervento, etc.) entro cui i diversi attori e livelli di governo si muovono, orientando l'azione pubblica verso obiettivi, regioni, aree specifiche, categorie di beneficiari e di investimento pubblico. Il quadro regolativo condiziona pesantemente la governance delle politiche sotto diversi profili, orientando in particolare:

- a. le forme di partecipazione e di coinvolgimento del settore privato (agenzie, organizzazioni non profit, associazioni della società civile), consentendo a tale settore non solo di accedere alle politiche pubbliche, beneficiando di risorse finanziarie, ma anche di farsi da intermediario di politiche, gestendo con maggiore o minore autonomia dei pezzi di politica rurale;
- b. le forme di partecipazione e di autonomia del livello locale (comuni, province, associazioni di comuni, etc.);
- c. le forme di cooperazione locale tra pubblico e privato e le reti di attori che contribuiscono a creare modalità nuove di governo locale;
- d. le diverse forme di progettazione delle politiche locali, che sono nate nel corso degli ultimi vent'anni grazie agli spazi offerti da politiche comunitarie e nazionali rivolte allo sviluppo locale sotto varie forme (patti territoriali, PIT, progetti Leader, etc.).

Diversi studi hanno sottolineato l'importanza del quadro regolativo in Italia nel condizionare l'efficacia della partecipazione locale e, direttamente e indirettamente, anche la qualità delle esperienze di sviluppo locale². Questo quadro regolativo è spesso composto di regole stabilite dall'autorità comunitaria, nazionale o regionale responsabile della politica di sviluppo locale. Vedremo più avanti come concretamente il quadro regolativo possa condizionare la governance delle politiche, ma in generale esso influenza direttamente lo spazio di manovra entro cui si muovono con maggiore o minore efficacia gli attori locali (Marsden e Murdock, 1998).

In sintesi, le dimensioni fondamentali di ciò che generalmente chiamiamo governance possono essere riassunte in quattro fondamentali macro-variabili:

- a. gli attori coinvolti nella definizione delle policy;

2 Si veda, solo a titolo di esempio, alcuni lavori di analisi sull'impatto dei patti territoriali in Italia, in particolare sul ruolo del quadro regolativo nazionale (Cersosimo e Wolleb, 2006; Magnatti et al, 2005).

- b. le relazioni multilivello tra livelli di governo;
- c. il quadro regolativo delle policy;
- d. il grado di "community involvement" (Goodwin, 2005).

Analizzare queste dimensioni per comprendere il funzionamento delle politiche ci appare decisivo, sia pure con le difficoltà di trattare variabili complesse e non legate esclusivamente al funzionamento del sistema economico, ma a quello del governo delle politiche e degli attori che ne influenzano le scelte.

1.3 La governance nel disegno della ricerca: approccio e strumenti di analisi

Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, vi è un atteggiamento di sottovalutazione delle condizioni di governance in cui le politiche vengono disegnate e messe in atto. Purtroppo questo è anche uno dei principali limiti delle analisi valutative condotte sinora, sia per la PAC sia per le politiche di coesione. I lavori che riguardano queste due politiche, stimolate in gran parte proprio dall'esistenza di valutazioni istituzionali richieste dalla normativa comunitaria, hanno favorito indubbiamente un processo di apprendimento sugli effetti delle politiche. Tuttavia, questi lavori sono basati prevalentemente su assunzioni eccessivamente semplificative, se non addirittura riduttive, come le seguenti:

- a. in primo luogo, viene ipotizzata una relazione lineare tra politiche e variabili obiettivo (reddito, occupazione, variazioni dello stock di capitale, etc.);
- b. in secondo luogo, si assume che questa relazione possa essere sempre misurata attraverso indicatori di output, risultato e impatto, così come del resto suggerisce il logical framework delle valutazioni istituzionali richieste dai Fondi strutturali e dallo sviluppo rurale;
- c. in terzo luogo, non si tiene adeguatamente conto dei processi di adattamento e/o di cambiamento che le politiche stesse inducono su attori, quadro regolativo e community involvement. O, alternativamente, si assume che queste siano variabili esogene al modello interpretativo di analisi delle politiche, di cui eventualmente tener conto solo ex-post e non invece proprio nella fase di disegno e messa in atto delle stesse politiche.

In sintesi, si potrebbe dire che il principale limite dei processi di valutazione richiesti dalla normativa comunitaria sia quello di preoccuparsi soprattutto del "cosa" le politiche producono, trascurando il più delle volte il "come" lo possano

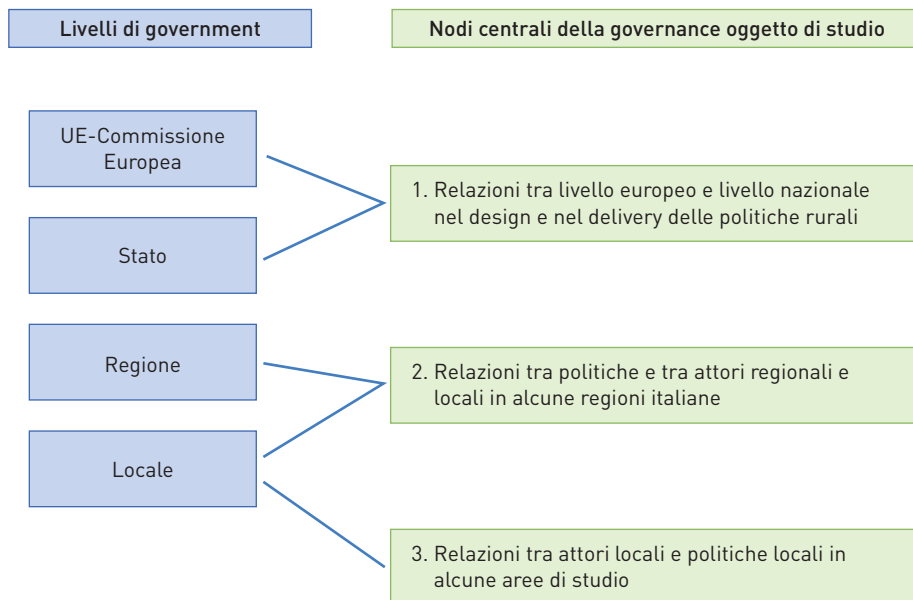
produrre³. Le ipotesi di base che questa ricerca ha adottato cercano di ribaltare questa impostazione di tipo riduttivista e di mettere al centro dell'attenzione i fattori di governance. In primo luogo, individuando alcuni "nodi centrali" del processo di governance delle politiche per le aree rurali, attraverso i quali sviluppare l'analisi dei fattori di governance.

Il processo di governance delle politiche rurali si snoda attraverso quattro livelli di governo (figura 1.1) con funzioni e ruoli diversi: comunitario, nazionale, regionale e locale. Le relazioni tra i livelli di governo e tra gli altri attori coinvolti nei processi di governance non si configurano mai solo come relazioni di tipo gerarchico, ma appaiono avere anche natura di relazioni reticolari o di network (Fadda, 2003). Questo reticolo di relazioni possiede dei "nodi centrali", che non corrispondono necessariamente ai livelli di governo (i nodi coinciderebbero con i principali livelli di governo in un sistema di tipo esclusivamente gerarchico). I "nodi centrali" in un sistema reticolare sono quelli dove le relazioni si fanno più dense, si inspessiscono attorno a degli attori cruciali che concertano le principali decisioni e le direzioni fondamentali delle politiche. Queste relazioni non sono necessariamente tutte armoniche, ma sono anche conflittuali e danno luogo a processi di mediazione tra visioni e posizioni a volte diverse e contrastanti. Studiare tutte le relazioni sarebbe oltremodo inefficace perché gli attori, i livelli di governo e le possibili interazioni sono numerose e non pesano tutte allo stesso modo. Per questo motivo si rende necessario individuare alcuni possibili "nodi centrali", in corrispondenza di quelle relazioni che più di altre possono condizionare la natura delle politiche. Ci è sembrato opportuno, dunque, concentrare l'attenzione su tre nodi:

- a. il nodo Stato-UE, che è focalizzato sulle relazioni tra Commissione europea e Stato membro;
- b. il nodo regionale, focalizzato sulle relazioni tra diverse politiche dentro la regione, da un lato, e tra regione ed attori locali, dall'altro;
- c. il nodo locale, concentrato sulle relazioni tra attori locali pubblici e privati.

3 Questo presuppone ovviamente che vi sia un uso dei risultati delle valutazioni, cosa tutt'altro che scontata. In diverse regioni la valutazione è una incombenza burocratica e il lavoro dei valutatori è finalizzato alla produzione della documentazione formalmente richiesta, trascurando la funzionalità del migliorare le politiche.

Figura 1.1 - Livelli di government e nodi centrali della governance focalizzati nella ricerca



Fonte: Nostra elaborazione.

Nel caso del nodo Stato-UE, l'analisi prende in considerazione il ruolo della Commissione europea (nelle sue diverse componenti, in particolare la Direzione generale agricoltura e sviluppo rurale e la Direzione generale politica regionale) e le relazioni che essa intrattiene con gli Stati membri nel corso della preparazione e attuazione dei programmi.

Il nodo regionale, invece, ha come unità basilare di indagine la regione, che nel nostro paese (come in Germania, Spagna e Belgio) è il livello di governo decentrato che coordina, programma e gestisce le politiche per le aree rurali. Gli aspetti cruciali del funzionamento di questo nodo, esaminati dalla ricerca, sono stati: le modalità di coordinamento dei diversi programmi di sviluppo (finanziati da diversi Fondi comunitari), la struttura organizzativa adottata e le relazioni con gli enti sub-regionali (enti locali, agenzie di sviluppo e varie strutture operative). La ricerca ha approfondito l'analisi in quattro regioni italiane nei due periodi 2000-2006 e 2007-2013: Puglia (tra le regioni meno sviluppate in entrambi i periodi secondo la defi-

nizione comunitaria dei Fondi strutturali), Sardegna (tra le regioni in transizione), Liguria e Toscana (regioni nell'area dell'obiettivo Competitività).

Il nodo locale, infine, assume come unità di indagine specifici territori di dimensioni sub-regionali, caratterizzati dal punto di vista socio-economico per il fatto di essere sede di sistemi locali e distretti produttivi riconoscibili, oltre che da una determinata identità socio-culturale e ambientale. Il nodo locale assume un rilievo determinante perché costituisce il filtro più vicino ai beneficiari delle politiche. Di conseguenza, assumere come unità di indagine la singola area consente di guardare il funzionamento di quelle politiche orientate su attori e istituzioni locali compresi in quell'area e non visti singolarmente o per categorie. Le aree considerate nell'indagine sono cinque: le Langhe (Piemonte), il Chianti e la Garfagnana (Toscana), i colli orientali del Friuli e le colline del medio Friuli⁴.

Figura 1.2 - Le regioni e le aree interessate dall'indagine



Fonte: Nostra elaborazione.

4 La scelta delle aree di studio per il livello locale non è legata necessariamente a quella delle regioni considerate, bensì al fatto di avere una sufficiente variabilità all'interno del gruppo nelle caratteristiche di ruralità delle aree, all'esistenza di istituzioni locali intermedie che hanno promosso progetti di sviluppo e, infine, di adeguate conoscenze pregresse sulle stesse aree.

Un tema come la governance, come si è visto fin qui, richiede un approccio interdisciplinare. In questa ricerca, infatti, la composizione del gruppo di lavoro prevede competenze di economia dello sviluppo, economia e politica agraria, sociologia. Il materiale documentale comprende la letteratura esistente sulle politiche europee e i programmi che hanno interessato l'agricoltura e le aree rurali: i PSR 2000-2006 e 2007-2013, gli aiuti del 1° pilastro della PAC, i POR dei Fondi strutturali e le politiche nazionali. Una buona parte delle informazioni, soprattutto quelle di natura qualitativa sulle politiche e sulle relazioni tra attori, sono state raccolte direttamente con l'ausilio di focus group e interviste ai diversi livelli di governance: funzionari della CE, del MiPAAF, dei diversi assessorati regionali coinvolti nella gestione di programmi comunitari e, infine, degli attori locali istituzionali e privati nelle aree selezionate.

1.4 Un modello interpretativo per l'analisi della governance

1.4.1 Come definiamo la governance: alcuni passi avanti nel concetto

L'analisi dei nodi centrali della governance permette di evidenziare, per ciascuno di essi, quali siano gli elementi costitutivi della governance che spiegano perché le politiche rurali funzionino o meno. In Europa, data la diversità della struttura istituzionale dei paesi UE, è estremamente difficile ricavare dei modelli interpretativi omogenei. Inoltre, si è detto che i "mattoni" fondamentali della governance sono dati dagli attori pubblici e privati che entrano in vario modo nella definizione delle policy, dalle relazioni tra i livelli di governo, dal quadro regolativo e infine dal tipo di "community involvement". Si tratta, tuttavia, di variabili molto ampie. Uno dei risultati della ricerca è stato quello di gettare una luce sulla natura e composizione di queste macro-variabili e definire in modo più preciso e forse più concreto quali concorrano a rappresentare in modo significativo il funzionamento della governance, astruendo dalla specificità dei singoli contesti regionali e locali. Operazione certamente non agevole, dato che i quadri istituzionali e normativi sono alquanto diversificati.

Un secondo risultato di questa ricerca è stato quello di consentire di andare oltre la chiave interpretativa del decentramento istituzionale per spiegare i progressi della governance nei vari paesi. In passato, come si è già avuto modo di argomentare in altri studi (Mantino, 2010; Mantino et al, 2010), si è enfatizzato molto l'importanza del grado di decentramento verso i livelli sub-nazionali, in

primo luogo le regioni, per spiegare la dinamica (in senso positivo) dei processi di governance in Europa e nei paesi OCSE⁵. Questo ha generato per lungo tempo un forte limite interpretativo: la chiave per la comprensione della buona governance era essenzialmente ancorata alla distinzione tra sistemi centralizzati (il caso tipico era quello francese) e sistemi decentrati e/o federali (il riferimento più frequente era ai casi tedesco, spagnolo e italiano). Tale chiave di lettura è apparsa col tempo sempre meno in grado di spiegare le reali differenze nella governance dei diversi paesi e non necessariamente in senso positivo. Ciò perché le politiche rurali adottate in molti dei cosiddetti paesi a sistema decentrato si sono rivelati nel tempo meno decentrate dei cosiddetti paesi a sistema centralizzato (Mantino et al, 2010), evidenziando così il fatto che di per sé il grado di decentramento regionale è sempre meno una variabile esplicativa della governance, specie se considerata come variabile dominante rispetto ad altre. In realtà, da altri lavori (Mantino et al, 2010) emerge che una adeguata classificazione dei sistemi di governance delle politiche rurali in contesti differenziati deve tener conto non tanto del grado di decentramento ai livelli sub-nazionali, quanto del decentramento ai livelli locali e del grado di coinvolgimento di attori che non appartengono strettamente al settore agricolo. In una classificazione che tenesse conto di queste due rilevanti variabili scaturiva una tipologia dei sistemi di governance rurale basata su quattro possibili casi:

- a. sistemi centralizzati a dominanza settoriale;
- b. sistemi decentrati a dominanza settoriale;
- c. sistemi centralizzati a partecipazione di attori non settoriali;
- d. sistemi decentrati a partecipazione di attori non settoriali.

In questa classificazione si assumeva, quindi, che la governance fosse condizionata dalla divisione del potere decisionale tra Stato centrale e livello locale⁶ e dall'inclusione o meno nel processo decisionale di attori non agricoli (amministrazioni di altri settori, agenzie di sviluppo, enti locali, attori privati). In realtà, questo studio ci ha fornito elementi di riflessione che arricchiscono sia la defini-

5 Si veda ad esempio l'enfasi che viene posta sui processi di rafforzamento del ruolo delle istituzioni regionali nella definizione di nuovi paradigmi per le politiche territoriali, che ha caratterizzato per una lunga fase la discussione sulla riforma delle politiche di sviluppo regionale. Questa tesi ha trovato dei forti sostenitori sia nelle organizzazioni internazionali (OECD, 2007), sia nella stessa Commissione europea.

6 Per livello locale si intende qui quello sub-regionale, che riguarda le amministrazioni locali come comuni, comunità montane e province. Questa precisazione si ritiene sia necessaria dal momento che molto spesso nella letteratura internazionale, inclusa quella europea, si confonde la regione con il livello locale. Si sta parlando quindi di un livello amministrativo al di sotto della classificazione NUTS2.

zione stessa di governance, sia lo spettro delle variabili che concorrono a definirla. Quest'ultimo punto ha una valenza operativa non irrilevante perché ci aiuta a gettare luce su un concetto che nel linguaggio corrente ha spesso un significato vago e impreciso.

La governance è rappresentabile attraverso variabili di diverso tipo. Un primo tipo è dato da variabili che identificano tipi di organizzazione e regole formali che condizionano il ruolo degli attori in gioco, il coordinamento e l'integrazione tra politiche diverse, le relazioni orizzontali e verticali tra i diversi livelli di governo, il grado di "community involvement". Sono quelle strutture e regole che, secondo la definizione di North (1990), rientrano tra le istituzioni "formali", perché codificate e oggettivamente rappresentabili. Ma la governance non è fatta solo di istituzioni "formali", bensì anche di istituzioni "informali", non codificate nelle strutture amministrative o nella legislazione, e operanti negli usi, nelle consuetudini, nei rapporti interpersonali, etc. Istituzioni "informali" che si possono rintracciare nei comportamenti degli attori, ad esempio nel numero di accordi che si stabiliscono di volta in volta tra soggetti nel perseguire un'azione collettiva. Non era esplicito obiettivo di questa ricerca indagare su questo tipo di istituzioni informali, per cui evidentemente non appare possibile nella descrizione dei risultati evidenziare significativi risultati su questo aspetto. Quindi, le variabili usate in questo lavoro sono essenzialmente del primo tipo.

Le variabili di governance sono definibili a livello:

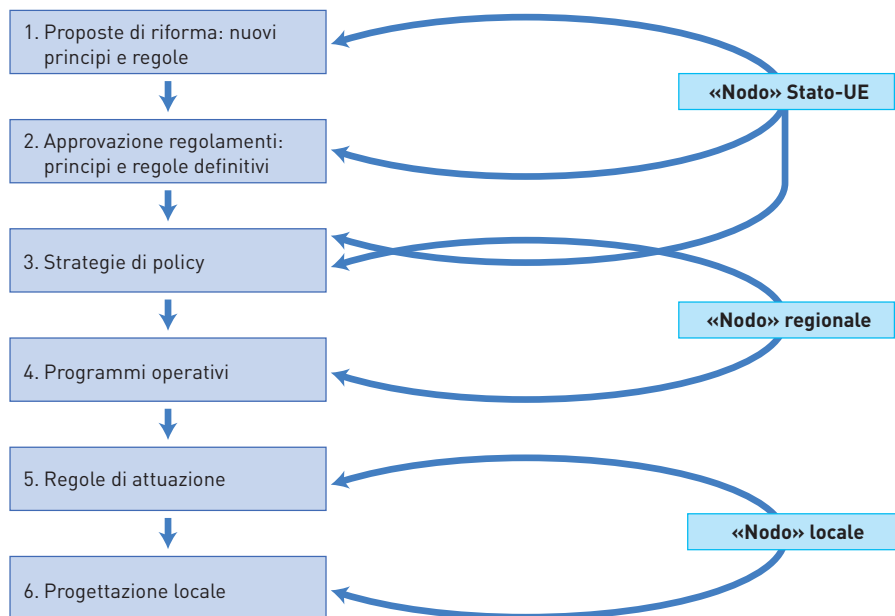
- a. della formazione del processo decisionale delle politiche rurali;
- b. dei tre nodi di relazioni che abbiamo individuato.

Il design delle politiche rurali (sia di quelle propriamente di sviluppo rurale sia di quelle di sviluppo regionale) passa necessariamente attraverso varie fasi, che assorbono un arco di tempo più o meno lungo (diciamo tra i due e i tre anni complessivamente), anche se poi nel corso del periodo di programmazione subiscono modifiche, riadattamenti, modulazioni finanziarie, etc. che possono alterare in misura più o meno rilevante il disegno complessivo maturato inizialmente. Come appare dallo schema descritto in figura 1.3, ciascun ciclo di programmazione si apre con un processo di riforma che introduce dei cambiamenti, più o meno significativi, nei principi e nelle regole di funzionamento delle politiche, cambiamenti che diventano definitivi quando vengono formalizzati in regolamenti comunitari, in genere approvati dalle principali istituzioni comunitarie. È fondamentale a questo livello che agisce il "nodo" Stato-UE, in quanto le basi delle politiche coinvolgono una fitta rete di relazioni e negoziati tra queste istituzioni. In realtà, come mette in luce il contributo di E. Saraceno in questo volume, gli esiti

delle riforme di un ciclo di programmazione dipendono sempre meno dal confronto tra il singolo Stato e le istituzioni comunitarie. Le riforme, infatti, sono sempre più frutto di compromessi globali sul complesso delle risorse di bilancio destinate alle politiche UE, piuttosto che di accordi specifici su singole politiche. Questo è vero anche per le politiche di sviluppo rurale, i cui contenuti e risorse risentono molto degli accordi presi sulle altre politiche, innanzitutto sulle politiche del 1° pilastro e, in misura minore, sulle politiche di coesione. Non è affatto esagerato affermare, seguendo questo ragionamento, che una parte dei cambiamenti più rilevanti nei principi dello sviluppo rurale derivano da scelte assunte sulla riforma del 1° pilastro PAC. La vicenda delle misure agroambientali, introdotte nel 1992, ne è un esempio. Quella delle misure per la gestione del rischio in agricoltura è un altro esempio, più recente. Il nodo Stato-UE è invece influente sulla riforma dei meccanismi interni al funzionamento dello sviluppo rurale (misure di intervento, struttura dei programmi, controllo, monitoraggio, valutazione, etc.), i cui cambiamenti dipendono dalle alleanze/convergenze che volta per volta si stabiliscono tra gruppi di Stati membri sui vari aspetti della riforma in discussione.

Le fasi successive di ogni periodo di programmazione sono quelle decisive, in quanto consentono di mettere in atto i regolamenti comunitari. Nei paesi a governance centralizzata, il sistema di formazione delle politiche vede lo Stato centrale, e tutt'al più le sue strutture amministrative decentrate, entrare in relazione diretta con i territori locali. Nei paesi con competenze decentrate alle regioni, ovviamente, il sistema di formazione delle politiche è più complesso. In questi paesi è il "nodo regionale" a giocare un ruolo chiave nei due passaggi successivi: la definizione delle strategie di policy e la preparazione dei programmi operativi (figura 1.3). Il nodo regionale è un luogo di incontro di due tipi di reti di relazioni: quelle con il governo centrale, da un lato, e quelle dei diversi centri regionali di policy, dall'altro. L'influenza del governo centrale nella definizione delle strategie di policy e dei programmi operativi è molto variabile da paese a paese: nel caso italiano si esprime attraverso gli orientamenti forniti dal Piano Strategico Nazionale (nel periodo 2007-2013) e dalla legislazione nazionale in materia agricola, agroalimentare e ambientale. Non è trascurabile, inoltre, l'influenza che il governo centrale esercita attraverso l'allocazione delle risorse finanziarie europee e del cofinanziamento nazionale. Le relazioni tra i diversi centri di policy regionale assumono una certa rilevanza nel determinare che tipo di integrazione e complementarietà si realizzi tra le diverse politiche.

Figura 1.3 - Relazioni tra fasi di formazione delle politiche rurali e “nodi” di governance



Fonte: Nostra elaborazione.

L'ultimo “nodo” è quello locale, che ha soprattutto un ruolo nelle fasi di definizione delle regole di attuazione e della progettazione locale. Le relazioni rilevanti sono quelle tra regione e attori locali e tra gli stessi attori locali. Questi, infatti, partecipano a queste due fasi nella doppia veste di:

- a. gruppi di pressione per piegare i programmi e soprattutto le regole di attuazione ai propri interessi specifici. Ciò avviene lungo tutto l'arco di vita del programma, con una negoziazione continua con la regione, che non si ferma neanche dopo l'approvazione del programma;
- b. portatori di una propria domanda di politiche, che si esprime attraverso una progettazione locale e l'organizzazione di coalizioni a supporto di questa progettazione, nonché di vere e proprie azioni di lobby finalizzate a orientare i finanziamenti pubblici verso i propri territori, in competizione con altri territori regionali.

Entriamo, dunque, nel merito dei singoli “nodi” per esaminare le specificità della governance e delle variabili che concorrono a definirla.

1.4.2 Il “nodo” Stato-UE

Il “nodo” Stato-UE rappresenta un momento cruciale di scelte regolative di governance, che sono in grado di influenzare pesantemente la qualità delle politiche che vengono poi definite negli altri nodi. In questo nodo si decide il funzionamento delle regole del gioco generali, attraverso la definizione di variabili fondamentali di tipo regolativo-organizzativo, quali:

- a. il quadro generale delle politiche nazionali;
- b. i principi di integrazione tra Fondi;
- c. le regole su struttura e organizzazione dei programmi.

Il quadro generale delle politiche nazionali. Questa variabile ha un ruolo chiave nell'influenzare la qualità dei programmi europei: una programmazione nazionale con una strategia forte e focalizzata su determinate priorità può offrire quel contesto normativo e politico che valorizza il ruolo dei programmi europei e ne aumenta l'efficacia. In tal modo gli Stati membri riescono a indirizzare i programmi comunitari verso obiettivi più generali ed esercitare in modo appropriato quell'azione di “filtro” delle regole comunitarie (Saraceno, in questo volume). Quest'azione è codificata in regole e strumenti che ciascun paese si dà all'interno della propria programmazione nazionale. Vi sono in proposito diversi casi interessanti. In Inghilterra il disegno delle misure agroambientali viene inserito in un programma ambientale più ampio, chiamato “Environmental Stewardship”, che coordina due diversi schemi di sostegno, uno di base e l'altro più selettivo (Mantino et al, 2009). In Olanda e Danimarca, le politiche veicolate tramite il PSR sono parte di un set più ampio di schemi e risorse finanziarie che vengono coordinati centralmente dall'amministrazione di settore. In genere, un programma quadro⁷ definisce la strategia nazionale in modo autonomo dalle politiche di sviluppo rurale dell'UE, vale a dire senza seguire pedissequamente il sistema di obiettivi e priorità che la Commissione impone per i PSR. L'esistenza di un quadro nazionale preesistente ai PSR incide sull'efficacia degli interventi nelle aree rurali perché:

- a. riduce la frammentazione tra una vasta gamma di obiettivi, come induce a fare invece la politica comunitaria;

7 In Olanda lo schema nazionale è l'Investment Budget Rural Areas (IBRA) (si veda Mantino et al, 2009); in Danimarca è un documento dal titolo “Green Growth Agreement: a vision for nature, environment, climate and agriculture” (ENRD, 2011).

- b. ne aumenta le sinergie con le politiche nazionali e ne riduce le possibili duplicazioni;
- c. assegna un ruolo più limitato ai PSR, riducendone la caratteristica di programmi onnicomprensivi e la conseguente frammentazione tra obiettivi.

I principi di integrazione tra i Fondi. Questi principi sono stabiliti nei regolamenti e vengono negoziati nel quadro dei processi di riforma. Il principio dell'integrazione tra i Fondi ha assunto un peso variabile nel corso dei diversi periodi di programmazione. Nel periodo oggetto di analisi (le due programmazioni 2000-2006 e 2007-2013) si può affermare che sia stata sancita una separazione ufficiale tra politiche di coesione e politiche di sviluppo rurale. Nei fatti, due percorsi distinti e separati sono stati legittimati già a monte, nel quadro regolativo comunitario, con il principio "one fund, one programme". Ciò non ha agevolato la già complicata ricerca di un coordinamento "sul terreno" delle diverse politiche, stimolando gli attori istituzionali a programmare e gestire politiche autonome l'una dall'altra, accrescendo il solco già esistente tra di esse.

Le regole su struttura e organizzazione dei programmi. Il "nodo" Stato-UE ha un ruolo decisivo nel decidere obiettivi, priorità e set di strumenti di intervento. Interviene sia nella costruzione delle norme dei regolamenti, sia nella definizione del quadro programmatico nazionale delle politiche rurali. Sono due fasi distinte, che concorrono alla costruzione della governance delle politiche attraverso alcuni aspetti chiave, quali:

- a. il numero di programmi e la loro articolazione tra livello nazionale e regionale;
- b. la struttura delle priorità tematiche e/o territoriali, che a sua volta determina anche la struttura interna dei programmi (in assi e misure);
- c. l'esistenza di strumenti integrati e/o di approcci cooperativi allo sviluppo locale, con l'obbligo di costituire forme di partenariato pubblico-privato cui delegare la progettazione e la gestione di politiche decentrate.

Questi tre aspetti costruiscono la governance multilivello e influenzano fortemente la qualità delle politiche. Un numero eccessivo di programmi, oltre a creare zone di incomunicabilità tra politiche rivolte alle aree rurali, rende estremamente arduo il loro coordinamento e crea le premesse per una frammentazione eccessiva degli interventi. Questo è uno dei rischi maggiori in quei paesi a struttura istituzionale regionalizzata, dove convivono numerosi programmi regionali con alcuni programmi nazionali. È anche uno dei limiti sottolineati dalla Commissione

europea nelle diverse programmazioni, non ultima quella del periodo 2007-2013⁸. Anche l'articolazione interna dei programmi di sviluppo è un elemento di governance: un numero eccessivo di priorità, assi o misure, come è accaduto in diversi programmi, che non consente un'aggregazione per temi o per territori, produce una complessità organizzativa e una frammentazione delle politiche. Nel caso dei programmi europei questo difetto è in parte a monte, nelle disposizioni regolamentari e applicative dettate dalla Commissione europea, cui gli estensori dei programmi si adeguano in modo quasi pedissequo per non incorrere in difficoltà negoziali con i servizi CE, anzi spesso aggiungendo dosi ulteriori di complessità organizzativa e frammentazione. L'articolazione interna dei programmi si riflette anche sull'organizzazione amministrativa del policy delivery, quando frammenta le competenze in tanti centri decisionali, poco comunicanti tra loro. Infine, l'esistenza di strumenti integrati e/o di approcci cooperativi allo sviluppo locale è un altro elemento di governance, forse quello che più ha influenza sulla governance locale, sulla quale ci soffermeremo in modo dettagliato più avanti.

1.4.3 Il “nodo” regionale

Questa ricerca ha focalizzato l'attenzione sul “nodo” regionale in quattro casi studio (Puglia, Sardegna, Toscana e Liguria). In particolare, le due regioni del Mezzogiorno nel decennio 2000 sono state interessate da rilevanti risorse e programmi di investimento (cfr. Mantino e Forcina, in questo volume). Anche le altre due sono regioni con forti interrelazioni tra ruralità e sviluppo economico locale (cfr. Caporale, in questo volume).

In queste regioni l'analisi ha messo in evidenza che esistono tre fondamentali fattori di governance capaci di influenzare la qualità delle politiche rurali:

- a. la struttura organizzativa generale della regione;
- b. le strutture e le modalità di coordinamento delle diverse politiche e dei programmi;
- c. il quadro regolativo regionale per la progettazione integrata locale.

Sono tre variabili che decidono in modo sostanziale le caratteristiche della governance regionale. Ma nello stesso tempo sono variabili fortemente endogene, determinate da strategie e scelte politiche regionali.

⁸ Si vedano in proposito le osservazioni contenute nel recente Position Paper della Commissione europea sull'uso dei Fondi europei in Italia (2012).

La struttura organizzativa generale della regione. Sotto questo profilo tutte le Regioni esaminate hanno cercato nel tempo di apportare una riorganizzazione interna della struttura generale: la Puglia, ad esempio, lo ha fatto creando delle aree orizzontali alle strutture assessorili, di cui lo sviluppo rurale ne rappresenta una che ingloba tutte le funzioni di settore, ma in realtà il coordinamento è molto apicale, a livello della Conferenza dei direttori. La Sardegna, invece, ha proceduto ad una profonda riforma del settore agricolo, creando tre Agenzie (AGRIS, LAORE e ARGEA) e lasciando all'assessorato una funzione di programmazione generale, senza tuttavia scardinare la complessiva struttura in assessorati. Anche la Toscana ha proceduto ad operazioni di ristrutturazione interna, con la chiusura dell'AR-SIA (Agenzia regionale per la sperimentazione in agricoltura) e l'assorbimento di funzioni gestionali e del personale, e con l'apertura di una nuova agenzia per i pagamenti in agricoltura, l'ARTEA; inoltre, tutte le competenze in materia di sviluppo rurale della regione sono allocate dentro una Direzione generale che si occupa di competitività del sistema regionale e, quindi, anche di altri settori (artigianato, industria, commercio, turismo e cooperazione). Non si tratterebbe più di uno specifico assessorato, bensì di un'area di coordinamento denominata "Sviluppo rurale".

In sostanza, in tutte le regioni esaminate le competenze dell'agricoltura e dello sviluppo rurale continuano ad essere incardinate in una struttura molto specialistica di settore, che si è venuta razionalizzando, per così dire, nel tempo. Che sia strutturata in modo "tradizionale" in assessorato oppure che sia inserita come area in una Direzione più vasta (come in Toscana), la materia dell'agricoltura e dello sviluppo rurale conserva una forte autonomia funzionale. La rilevante quota di risorse allocate nello sviluppo rurale, inoltre, ha richiesto un potenziamento della struttura gestionale e di erogazione/controllo della spesa (con la creazione dell'organismo regionale pagatore degli aiuti PAC). Ciò è avvenuto però in qualche caso (come in Toscana) a scapito delle funzioni di assistenza tecnica, ricerca e sperimentazione, che in passato avevano richiesto la creazione di strutture tecniche ad hoc.

Le strutture e le modalità di coordinamento delle politiche e dei programmi. Al di là degli adempimenti comunitari, tuttavia, appare importante verificare quali specifiche strutture e forme organizzative le regioni si siano date per assolvere al meglio le funzioni di coordinamento dei diversi programmi: ci si riferisce ai programmi di coesione, per lo sviluppo rurale, per i fondi FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate).

La Puglia in questo senso appare alquanto carente per l'assenza di un quadro comune (il DUP previsto dalla programmazione unitaria) e di un luogo di co-

ordinamento di tutte le politiche cofinanziate dall'UE. In Toscana il coordinamento sarebbe assicurato da un Comitato Tecnico che sovrintende tutte le Direzioni generali per l'elaborazione dei principali atti di programmazione e gestione. La Sardegna presenta un quadro comune, ma soprattutto possiede un luogo di coordinamento che tuttora risiede presso il Centro Regionale di Programmazione (CRP), che presenta tre caratteristiche cruciali per un'efficace struttura di coordinamento: a) l'essere incardinato presso un assessorato con funzioni generali di programmazione e bilancio (legittimazione istituzionale); b) avere un'organizzazione interna flessibile, strutturata per aree tematiche orizzontali; c) l'esistenza di competenze tecniche diversificate (incluso lo sviluppo rurale) e funzioni di animazione e supporto tecnico in diversi campi (programmazione, gestione, controllo e certificazione delle spese). Proprio queste caratteristiche fanno dell'esperienza sarda forse quella più riuscita in tema di coordinamento orizzontale delle strutture regionali, ma non per questo meno contrastata da forze interne che tendono a ripristinare la supremazia dei singoli assessorati.

Il quadro regolativo regionale per la progettazione integrata locale. La governance della progettazione integrata locale, nelle sue diverse forme espressive (PIT, PIS, Leader, etc.), è fortemente regolata dalla regione, in special modo con norme e procedure che condizionano la progettualità e i partenariati che possono accedere al sostegno regionale. Inoltre, il ruolo degli enti locali territoriali (comunità montane e province) è determinato dalle stesse Regioni con i processi di delega delle funzioni, che possono affidare loro importanti funzioni nel corso del tempo. Pertanto ciò implica che in una certa misura il successo della progettazione integrata locale dipende dalla qualità delle regole definite a livello regionale e dal modo di gestire il processo di delega agli enti locali. Queste regole possono incidere in modo rilevante sulla qualità progettuale, sull'efficienza dell'implementazione e sul finanziamento dei partenariati locali.

Nel decennio 2000 le regioni considerate hanno visto una grande diffusione dei PIT sul fronte dello sviluppo locale e dei GAL del Leader sul fronte dello sviluppo rurale. In Puglia l'esperienza dei PIT 2000-2006 si è tramutata nel periodo 2007-2013 in forme di governance locale, le Aree vaste, più centrate sulla pianificazione strategica di tipo urbano estesa a tutto il territorio regionale. Anche l'esperienza Leader pugliese ha avuto una diffusione forse eccessiva, soprattutto nel periodo più recente, senza una reale concentrazione di risorse (addirittura 25 GAL, un record sia per la Puglia sia per il reso delle regioni italiane). In Sardegna, invece, l'esperienza dei PIT 2000-2006, in forte crisi, si è trasformata alla fine del periodo (2005-

2006) nei cosiddetti laboratori territoriali di progettazione, che tuttavia non hanno più avuto vita nel periodo successivo. L'esperienza della progettazione integrata in Sardegna è proseguita, comunque, con i Progetti di filiera e sviluppo locale (PFSL), ma in modo più selettivo e concentrato su aree effettive di crisi e su particolari filiere. In Liguria l'esperienza dei GAL del periodo 2000-2006 è stata considerata di fatto quasi fallimentare dalla regione e, partendo da questa valutazione critica, nel periodo 2007-2013 il quadro regolativo ha di fatto svuotato i GAL: non ha riconosciuto loro quelle funzioni di animazione e coordinamento territoriale svolte in precedenza ed ha affidato la gestione tecnica, amministrativa e finanziaria agli enti locali, minando alla base una delle principali innovazioni organizzative introdotte dal Leader in Europa. In Toscana, pur partendo da una valutazione del tutto opposta dell'esperienza di programmazione 2000-2006 (cfr. Caporale, in questo volume), i GAL hanno fortemente risentito nell'ultimo periodo di forme di accentramento regionale e del passaggio delle funzioni finanziarie all'organismo pagatore regionale.

Guardando a queste esperienze recenti e all'evoluzione della progettazione locale non si può non notare uno stato complessivo di regresso rispetto alle premesse dell'inizio del decennio 2000. Questo vale soprattutto per l'evoluzione dei PIT, ma anche in alcune regioni per l'evoluzione dei GAL. Vi sono elementi comuni di difficoltà, anche se nel primo caso (l'evoluzione dei PIT) si può parlare di un vero e proprio passo indietro.

Quali sono le ragioni che possono spiegare queste difficoltà della progettazione integrata a fine anni 2000? Occorre prestare attenzione a due tipi di problemi: 1) le caratteristiche del modello regolativo regionale; 2) il sostegno politico accordato nel tempo all'approccio integrato.

Il modello regolativo è apparso caratterizzato da procedure complesse e allocazioni finanziarie incerte e mutevoli nel tempo; da un ruolo locale della partnership molto debole in termini di gestione e più focalizzato sulle funzioni dell'animazione, informazione e raccolta di progetti; infine, da un accentramento sulla regione delle scelte rilevanti (ad es. per la definizione dei bandi di selezione dei progetti individuali). Alcuni di questi "vizi" del modello regolativo si sono estesi in qualche modo anche all'esperienza Leader, che in realtà era l'unica nel panorama locale a godere di un'autonomia gestionale centrata sul GAL come agenzia tecnica. In Liguria, addirittura, il nuovo quadro regolativo regionale ha di fatto svuotato la stessa nozione di GAL, che era al centro del modello originario, senza creare una valida alternativa e decretando così il completo fallimento dell'intero modello di progettazione locale. Queste scelte, nel complesso, hanno fatto sì che il Leader perdesse quella spinta e capacità innovativa che aveva registrato in precedenza.

L'evoluzione dei PIT (ad es. l'Area vasta in Puglia e i laboratori territoriali in Sardegna), inoltre, ha sofferto parecchio di un difetto di legittimazione politica che, con il cambio delle giunte regionali, è venuta a mancare del tutto, il che ha segnato definitivamente la sorte di questo sperimentalismo. Ciò ha infatti definitivamente compromesso l'esito di modelli regolatori dell'approccio allo sviluppo locale che già di per sé erano problematici e richiedevano una forte azione di supporto e una continuità temporale per rivederne e correggerne i limiti. Occorre, infine, sottolineare che non sempre esisteva una reale osmosi tra le diverse forme di progettazione locale in aree rurali, in particolare tra PIT e PSL Leader, come è stato rilevato in Puglia e in Toscana.

1.4.4 Il "nodo" locale

Le variabili che identificano la governance locale sono essenzialmente di tre tipi:

- a. le forme di cooperazione/integrazione verticale che si stabiliscono lungo le filiere agricole e agroalimentari;
- b. le forme di cooperazione/integrazione orizzontale nelle singole filiere, sia nella fase primaria della produzione che nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti;
- c. le forme di cooperazione/integrazione orizzontale tra settori diversi dell'economia e/o tra settore privato e settore pubblico, seguendo una logica più ampia di aggregazione di attori diversi in un territorio.

Si tratta di tre forme che richiedono soluzioni organizzative e di governance molto diverse: le prime due coinvolgono la creazione di forme contrattuali e/o associazionistiche dentro il settore agroalimentare; la terza è una forma di collaborazione tra partners di natura diversa. Il campione di aree che abbiamo esaminato, viste non già nei singoli comportamenti aziendali bensì nelle caratteristiche complessive, presenta una certa varietà di forme organizzative, che corrispondono a diverse strategie prevalenti tra gli attori locali. Queste forme naturalmente producono risultati diversi in termini di capacità di utilizzazione e di risultati delle politiche. Vediamo come si articolano queste diverse forme di governance nelle aree in questione e quali risultati possono evidenziarsi.

Vi è un gruppo di aree dove la governance prevalente nel settore agricolo è quella che si esprime attraverso *forme di integrazione verticale dominate da poche grandi imprese agroindustriali*. Si tratta di territori rurali alquanto svilup-

pati, dotati di buone risorse naturali e reputazionali, nonché di una buona capacità organizzativa sul fronte produttivo e commerciale, accumulata nel tempo grazie ad una forte specializzazione e nel contempo grazie ad un cospicuo investimento di capitali pubblici e privati. La presenza di imprese “trainanti”, che hanno saputo innovare e conquistare anche i mercati esteri è stata determinante per lo sviluppo produttivo dell’area. La capacità di innovare e di adeguare la strategia nel tempo, in funzione del mercato, deriva più da qualità imprenditoriali singole che da capacità diffuse di cooperare degli attori, privati e pubblici. Anche la distribuzione della ricchezza e del potere economico locale è concentrata in alcune grandi imprese e/o consorzi che hanno la leadership del territorio e dettano la linea strategica dello sviluppo locale. Di conseguenza vi è una scarsa propensione verso forme di cooperazione orizzontale, sia dentro il settore agroalimentare, sia al di fuori di esso, con altri settori e con le amministrazioni locali, verso le quali queste grandi imprese cercano di esercitare forme di condizionamento (e non forme di partenariato), funzionali agli interessi settoriali e di sviluppo produttivo. Anche il rafforzamento della strategia produttiva con altri componenti settoriali (ad es. il turismo, i beni culturali, il patrimonio ambientale, etc.) è vista attraverso una logica di mera diversificazione aziendale e non già di attivazione di una serie di attori economici con cui cercare alleanze e collaborazioni.

Nei confronti delle relazioni con la regione e dei programmi di intervento per lo sviluppo rurale, l’azione di lobby è rilevante sia in fase di disegno delle strategie e delle regole regionali di attuazione, sia nella fase di accesso ai benefici delle politiche. L’attenzione di queste imprese si colloca, però, soprattutto sul fronte dei classici aiuti alle imprese e del 1° pilastro in particolare, di cui esse sono storicamente tra i principali beneficiari. Meno forte è l’attenzione verso forme di progettazione integrata sul modello PIT o Leader.

Tipici esempi di queste modalità di governance guidate da grandi imprese e/o da imprese leader sono state messe in evidenza nelle aree del Chianti, della bassa Langa e, in parte, anche delle colline del medio Friuli. In queste aree, la modalità di governance verticale tende a divenire una strategia con cui le imprese dominanti rispondono alle sfide del mercato. Vi è una spinta anche ad intraprendere una certa collaborazione con attori di diversa natura, interessando anche le amministrazioni locali, gli attori non agricoli, le rappresentanze di altri settori, etc., ma in realtà non riesce a prendere corpo con successo perché comportamenti particolaristici tendono a prevalere, generando conflitti con le altre parti in gioco. L’evoluzione verso forme di cooperazione di tipo distrettuale, nel caso del Chianti e delle colline del medio Friuli, non sembra funzionare appieno e, comunque, non

sembra incentivare forme di integrazione intersettoriale. Quindi, la diffusione di iniziative in settori collegati all'agroalimentare o nella fornitura di servizi pubblici necessari al territorio sembra legato più all'azione di altri soggetti in forma autonoma, che ad una progettazione integrata in cui anche rappresentanze dell'agroalimentare hanno un ruolo pro-attivo.

In buona sostanza, queste aree si caratterizzano per una governance locale verticale, fortemente ancorata all'iniziativa e alle strategie di alcune imprese leader in campo agroalimentare. Ciò comporta una governance debole per il territorio nel suo complesso, debolezza che si associa:

- a. alla presenza di soggetti forti⁹, dominanti all'interno dell'economia agroalimentare locale, con visioni troppo particolaristiche degli interessi locali, che non riescono a trovare una forma di mediazione in strategie più generali e condivise;
- b. alla mancanza o alla scarsa efficacia di istituzioni intermedie o forme di leadership capaci di stimolare forme di cooperazione orizzontale tra settori e soggetti diversi;
- c. a forti posizioni di rendita assicurate da politiche di settore esistenti, la cui appropriazione disincentiva forme di integrazione con altri soggetti e spinge a privilegiare, invece, forme di pressione sull'amministrazione pubblica in ogni ciclo di programmazione e nell'applicazione delle riforme delle politiche comunitarie.

Vi è un secondo tipo di aree, che chiameremo *ad integrazione orizzontale*, dove, invece, la governance locale si caratterizza in modo radicalmente diverso. In queste aree non vi sono imprese leader, bensì un tessuto di piccole e medie imprese, anche agroalimentari, la cui sopravvivenza e prospettive di crescita sono strettamente legate ad una cooperazione/integrazione orizzontale, sia nel settore agroalimentare sia al di fuori di esso. Un ruolo chiave viene giocato dall'assetto proprietario della terra e dalla distribuzione delle imprese per dimensione, che appare meno concentrata dei casi precedenti. Si tratta di aree generalmente meno sviluppate, ma non per questo meno ricche di risorse naturali, culturali e di potenzialità di sviluppo. Nel tempo, la necessità di creare opportunità di reddito e occupazione ha messo in moto le risorse umane, e in particolare le capacità progettuali, ed ha aguzzato l'ingegno imprenditoriale e la ricerca di fonti finanziarie, in particolare di quelle policy basate sulla progettazione locale, a partire

9 Si fa riferimento a rapporti di potere non codificato ma pur sempre operanti e molto influenti.

dagli anni '90. Queste policy, costruite con la concertazione tra attori diversi e un ampio partenariato, hanno stimolato l'allargamento degli orizzonti settoriali e spinto le categorie del settore agroalimentare a promuovere coalizioni forti e diversificate con amministrazioni locali e altri soggetti. Ciò è stato possibile grazie al venir meno delle logiche particolaristiche di settore e/o alla capacità di mediare gli interessi in vista del risultato da conseguire, cioè l'uso di politiche decisive in un contesto di risorse scarse. Si può dire, in sostanza, che la necessità ha ridimensionato le velleità di poter fare da soli, di poter costruire isolatamente una strategia credibile per sé e per il territorio. Ma hanno giocato anche altri fattori, in particolare: a) le amministrazioni locali e l'emergere di una buona leadership, dinamica e collaborativa; b) l'emergere nel tempo di agenzie di sviluppo che hanno guadagnato legittimità e credibilità sul territorio; c) l'affermarsi di una consapevolezza, nei soggetti rappresentanti gli interessi di categoria, che problemi complessi, come quelli legati al rafforzamento dei servizi pubblici e dei beni collettivi in un'area debole, non si riescono ad affrontare senza una concertazione ampia e coalizioni di interessi più allargate. Quest'ultima condizione è forse meno pressante nelle aree sviluppate, dove gli interessi settoriali sono più forti e i costi di transazione della concertazione e della costruzione di ampie coalizioni sono percepiti troppo elevati.

Qualche ulteriore commento merita l'emergere in queste aree di agenzie di sviluppo. È il caso dei Gruppi di azione locale (GAL) in Garfagnana o nello stesso Chianti in una fase iniziale (Romano e Tudini, in questo volume) o nell'alta Langa (Garofoli, in questo volume), che hanno saputo agire come istituzioni intermedie, capaci di mediare interessi e creare coalizioni funzionali a obiettivi collettivi. Essi hanno contribuito a migliorare la governance locale, facilitando le relazioni tra amministrazioni locali e associazioni di categoria, le sinergie tra iniziative private e iniziative pubbliche e la progettazione di nuove iniziative in campi innovativi per il contesto locale. Questo mestiere non è facile da quantificare e apprezzare, tuttavia in questi territori è stato realmente prezioso e rappresenta uno dei *core business* dei GAL. Un mestiere analogo era nelle intenzioni di alcuni distretti promossi a livello locale a seguito della legge nazionale sui distretti: un esempio è quello del Parco agroalimentare delle colline del medio Friuli (Tarangioli, in questo volume), che ha avuto l'ambizione di mediare ad un livello più alto le strategie del Consorzio San Daniele, da un lato, e degli enti locali associati nella Comunità collinare. In realtà, guardando all'insieme di progettualità locale che è scaturita nella zona (PIF, PIT, Interreg, Life, etc.), non si può dire che questo tentativo sia riuscito appieno. L'emergere di nuove istituzioni intermedie, quindi, non sempre

ha facilitato i processi di mediazione e di confronto dei diversi interessi in gioco:

- a. sia per la difficoltà di mediare gli interessi settoriali con quelli della comunità;
- b. sia perché le istituzioni intermedie necessitano di tempo e di lavoro per legittimarsi e affermarsi con successo;
- c. sia, infine, perché le istituzioni intermedie in cerca di legittimazione e successo sono effettivamente troppe e operano in un contesto di alta densità istituzionale, generando conflitti con altre agenzie e con le amministrazioni locali.

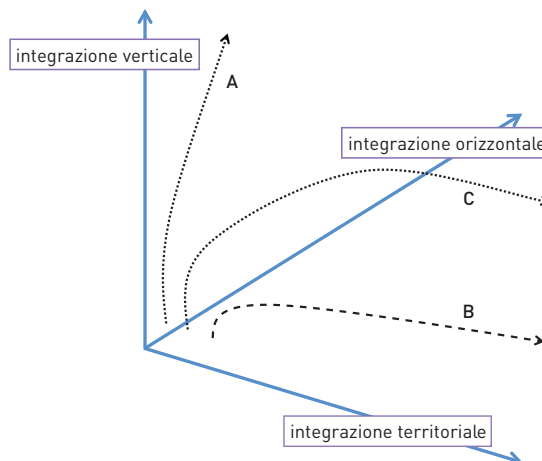
Tra le aree con governance verticale e quelle con governance territoriale vi sono certamente varie situazioni intermedie. Le aree esaminate in questa ricerca non possono esaurire la variabilità esistente nel territorio italiano. In prospettiva, una ricerca sulla governance locale dovrà ampliare lo spettro delle aree oggetto di indagine. Tuttavia, già l'esame di queste cinque aree consente di far emergere *modelli differenziati di governance*, anche all'interno di singole aree (es. tra alta e bassa Langa, due sub-aree con dinamicità demografica ed economica e capacità organizzativa molto diverse, cfr. Garofoli in questo volume) o nell'arco di un tempo lungo nella stessa area (ad es. Garfagnana e Chianti, cfr. Romano e Tudini in questo volume). Anche la governance, come tutti gli assetti economici e istituzionali, accompagna le dinamiche del contesto locale e ne è parte integrante. Lo possiamo vedere, ad esempio, nell'evoluzione di aree come la Garfagnana: da assetti produttivi molto concentrati nelle mani di poche imprese agricole e/o agroalimentari (nell'immediato dopoguerra) e con istituzioni locali molto deboli e dipendenti dagli uffici decentrati del Ministero dell'agricoltura (come negli anni '50 e '60), si passa, intorno agli anni '70-'80, a forme nuove di governance "duale" a seguito dell'introduzione delle regioni e lo sviluppo di forme cooperative e consortili nella produzione agricola, dove convivono sistemi gerarchici e forme decentrate di organizzazione produttiva. Ma la vera svolta si nota negli anni '90 e nella prima metà degli anni 2000, grazie alla crescita della capacità organizzativa delle amministrazioni locali (singoli comuni, comunità montane, province) e al contemporaneo diffondersi di esperienze di pianificazione/progettazione locale con Fondi UE e nazionali. Ciò contribuisce alla diffusione della partecipazione attiva delle amministrazioni locali e all'emergere, come si è già detto, di agenzie di sviluppo e di partenariati locali. In generale, la più recente evoluzione della governance ha avuto esiti quanto mai differenziati, con risultati incoraggianti in alcune aree e deludenti in altre, ma comunque ha contribuito in modo significativo a rimettere in discussione equilibri esistenti e a generare nuove istituzioni intermedie (Arrighetti e Serravalli, 1999).

1.4.5 Forme diverse di governance locale: uno schema interpretativo

L'analisi svolta sinora mette in evidenza non solo che l'organizzazione dei sistemi locali agricoli e agroalimentari gioca un ruolo decisivo nello spiegare le loro dinamiche evolutive, ma anche che questa organizzazione configura le forme di governance che queste aree intendono darsi. Le forme di governance variano in relazione alla struttura degli attori, alla leadership emergente e alle relazioni che si stabiliscono tra gli attori del sistema agroalimentare locale, gli attori degli altri settori e le amministrazioni locali.

In sintesi, abbiamo visto una forte spinta verso *governance di tipo verticale*, in particolare in aree a forte sviluppo e dominate da poche imprese leader. Ciò significa che le aree tendono a muoversi lungo una sola delle dimensioni possibili, quella dell'integrazione verticale, lasciando del tutto in ombra le altre due dimensioni che possono essere praticate: quella dell'integrazione orizzontale tra soggetti dello stesso settore agroalimentare (per rafforzare il potere contrattuale delle singole fasi, in particolare della fase produttiva primaria che è strutturalmente la più debole) e, ancora più importante per lo sviluppo rurale, quella dell'integrazione territoriale con altri soggetti e settori dell'economia, della società civile e dell'amministrazione locale. Queste tre dimensioni della governance sono rappresentabili nella figura 1.4.

Figura 1.4 - Forme di integrazione nelle aree considerate percorsi di cambiamento nel tempo



Fonte: Nostra elaborazione.

Le due componenti dell'integrazione orizzontale e territoriale sono relativamente poco esplorate nella letteratura economico-agraria. Esse presuppongono un ampliamento della composizione delle coalizioni economiche e sociali che sostengono l'azione collettiva. Inoltre, fanno acquisire all'azione collettiva una maggiore efficacia, legando attorno alla produzione agroalimentare interessi più ampi di quelle delle categorie agricole come quelli del turismo, delle risorse culturali, etc. Guardando alle aree prese in considerazione nella presente ricerca, potremmo avanzare la seguente interpretazione:

- le aree del Chianti e della bassa Langa (in altre parole quelle con un livello di sviluppo maggiore) si muovono soprattutto lungo la dimensione verticale (il percorso A in figura 1.4), in particolare se guardiamo al settore vitivinicolo, che rappresenta il *core business* dell'agroalimentare locale;
- le aree della Garfagnana e dell'alta Langa cercano invece di muoversi lungo la dimensione dell'integrazione territoriale (il percorso B in figura 1.4), cercando di conseguenza di creare coalizioni più ampie e anche forme organizzative di natura territoriale, che siano in grado di far lavorare insieme attori di diverso tipo e progetti di investimento che abbiano una strategia condivisa e che non comprendano unicamente la produzione agroalimentare;
- infine, vi sono aree che si situano in una posizione intermedia, cercando forme di governance che, partendo da una dimensione verticale e/o orizzontale, evolvano verso una di tipo territoriale (il percorso C in figura 1.4), come abbiamo visto nel caso delle colline del medio Friuli.

Questa rappresenta una sorta di tipizzazione delle principali forme di governance, attraverso il tipo di integrazione ricercata e promossa dagli attori locali, la cui composizione gioca ovviamente un ruolo chiave nel determinare l'integrazione prevalente. Inoltre, questo schema concettuale consente anche di evidenziare qual è il percorso che l'area nel suo insieme ha intrapreso nel tempo, in quanto da un tipo di integrazione si può passare ad un'altra o, in alcuni casi, si possono anche perseguire contemporaneamente diversi tipi di integrazione.

1.5 Le implicazioni dello studio per le politiche e la ricerca futura

1.5.1 Governance ed effetti delle politiche

L'analisi ha consentito di definire meglio quali siano le variabili cruciali che caratterizzano un tema tanto ampio e ricco di aspetti eminentemente qualitativi come la governance. Ma ha consentito di far emergere anche alcuni rilevanti effetti sulle politiche e sulla loro valutazione. Molte delle carenze del quadro regolativo nazionale e soprattutto regionale si sono riflesse in cattiva governance delle politiche locali, come si è visto. Ma non sempre è così: vi sono effetti interessanti, nonostante quelle carenze, che sono da imputare alla buona capacità organizzativa e alle leadership locali.

Più che una valutazione tradizionale dell'impatto, questa ricerca, almeno in questa prima fase, ha evidenziato che la governance condiziona gli effetti delle politiche e in particolare:

- a. l'accesso alle politiche e quindi la loro utilizzazione;
- b. l'accumulazione di capitale umano e l'apprendimento nelle strutture di delivery;
- c. la qualità della progettazione e della gestione di politiche da parte degli attori locali;
- d. la creazione o il rafforzamento di reti di relazioni;
- e. i processi di inclusione sociale.

Accesso alle politiche. Le riforme che si sono succedute nelle fasi più recenti (da Agenda 2000 in poi) hanno introdotto rilevanti innovazioni istituzionali. Successivamente, il recepimento a livello nazionale e soprattutto regionale ha reso più complesso il quadro regolativo, in alcuni casi peggiorandolo in termini di trasparenza e grado di accessibilità ai potenziali beneficiari. Ciò ha avuto, di conseguenza, un effetto deterrente sullo stesso consumo di politiche e sulla capacità delle strutture regionali di delivery di erogare tempestivamente i fondi europei e nazionali. Questo effetto è di particolare rilievo anche laddove il "grado di partecipazione multilivello" è stato alto, a dimostrazione dell'importanza della variabile "quadro regolativo". In altre parole, gli spazi e le opportunità di partecipazione possono essere ampi quanto si vuole, ma se la variabile "quadro regolativo" si rivela troppo complessa e viene definita in modo inefficiente, anche gli spazi per una partecipazione efficace si riducono.

Accumulazione di capitale umano e effetti di apprendimento nelle strutture di delivery. La definizione e la gestione di politiche complesse come quelle comunitarie, frutto di un quadro regolativo sostanzialmente esogeno, ha richiesto un apprendimento nelle strutture di delivery pubbliche e private che non è affatto da trascurare. Inoltre, questo apprendimento è stato continuo perché il quadro regolativo comunitario è cambiato nel tempo, in alcuni periodi anche in modo sostanziale, richiedendo un processo di adattamento delle conoscenze acquisite. Va notato che in alcuni casi, soprattutto negli anni più recenti e laddove il personale non aveva alcuna esperienza di programmi comunitari, più che un adattamento si è trattato di una acquisizione in tempi più rapidi del dovuto. In ogni caso il capitale di conoscenze e di professionalità che si è accumulato nelle strutture di delivery è stato decisivo nello spiegare la qualità delle politiche e del loro impatto. Ciò tanto a livello regionale quanto a livello locale.

Capacità di progettazione e gestione a livello locale. Gli effetti delle variabili “grado di partecipazione multilivello” e “cooperazione orizzontale” sulla capacità organizzativa e progettuale locale sono stati indubbiamente molto interessanti, soprattutto nelle aree con maggiori problemi di sviluppo. Queste ultime si sono attivate maggiormente con la progettazione locale e con accordi partenariali perché fortemente motivate ad emergere e a utilizzare le opportunità finanziarie esistenti nella politica di sviluppo comunitaria (sia nello sviluppo rurale che nella coesione). Ciò è avvenuto anche a dispetto delle complessità del quadro regolativo regionale.

Creazione/rafforzamento di reti di relazione. In alcune aree una buona governance ha generato un accrescimento del capitale relazionale, che ha un ruolo cruciale nello sviluppo locale (Trigilia, 2001). Ha migliorato un sistema di relazioni basato su reciprocità e fiducia, soprattutto laddove è stata capace di agire sulle relazioni tra istituzioni, organizzazioni di categoria di settori diversi e associazionismo della società civile.

Processi di inclusione sociale. Alcuni effetti riguardano i processi di inclusione di soggetti della società civile nella definizione delle strategie della programmazione locale e delle azioni di sviluppo. In alcuni casi la retorica della partecipazione dal basso ha mascherato dei processi di conservazione e concentrazione elitaria del potere a livello locale da parte di forze politiche locali. In questi casi le politiche di sviluppo locale sono state in realtà strumentalizzate e intercettate da

gruppi dirigenti locali per consolidare il consenso e non per apportare valore aggiunto (o tantomeno creare innovazione) rispetto alle politiche tradizionali, gestite dal centro. I processi di inclusione sociale, invece, sono connaturati all'approccio partecipativo introdotto da queste politiche. E ciò non solo dal punto di vista della definizione delle politiche. Un altro aspetto di particolare valenza innovativa risiede, infatti, nell'inclusione di figure ai margini quanto a beneficiari delle politiche in questione: ci si riferisce a particolari gruppi sociali o a tipologie di imprese solitamente escluse dai grandi flussi finanziari della PAC o ancora tipologie di imprese che svolgono un ruolo nuovo di consolidamento e innovazione delle reti di protezione sociale (Di Iacovo, in questo volume).

1.5.2 Implicazioni per la futura ricerca

Vi sono diversi temi che, alla luce dei risultati dello studio condotto sinora, meriterebbero una maggiore attenzione nel prosieguo della ricerca nell'ambito del filone sulla governance:

1. la definizione della governance attraverso una serie di variabili, che, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, vanno identificate a vari livelli e nei principali nodi di relazioni tra attori;
2. la valutazione dei principali effetti della qualità della governance sui principali obiettivi di politica pubblica, non solo quindi sull'efficienza delle politiche ma soprattutto sulla loro efficacia;
3. infine, ma non ultime in ordine di importanza, le differenze territoriali nella governance, considerato che sempre meno le performance dell'agricoltura e dell'agroalimentare sono dovute a differenze aziendali, bensì a differenze dell'organizzazione territoriale della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e all'integrazione delle produzioni agricole nei sistemi locali, come abbiamo cercato di mettere in evidenza discutendo dei modelli di governance locale. Ma qui emergono alcune domande sulle forme di integrazione e sui percorsi che abbiamo descritto prima: a) qual è l'importanza delle diverse forme di integrazione nei territori regionali?; b) quali effetti genera sulla competitività territoriale un determinato percorso rispetto ad un altro?; c) quale ruolo ha l'assenza/presenza di istituzioni intermedie nel favorire le forme di integrazione più complesse e come stimolarne lo sviluppo con le politiche pubbliche?

Quest'ultimo punto, in particolare, merita qualche argomentazione aggiuntiva. Negli anni più recenti, in particolare nella seconda parte del primo decennio degli anni 2000, la crisi economica e finanziaria, unita ad un processo di razionalizzazione della spesa pubblica, inclusa quella delegata alle amministrazioni locali, ha comportato un forte rimescolamento degli assetti raggiunti nei vari livelli di government, soprattutto di quelli sub-regionali. Quindi anche quei progressi che, in qualche modo, si erano visti negli anni precedenti, con la diffusione di nuove esperienze di buona governance locale, sono stati rimessi in discussione da processi di riaccentramento regionale delle competenze e delle risorse (cfr. paragrafo sul nodo regionale). Si sono largamente ridotti anche gli spazi per quello *sperimentalismo*, a volta confuso e disordinato, che aveva contrassegnato le progettazioni locali finanziate con fondi UE. Quello sperimentalismo, con tutti i difetti emersi anche in questa ricerca, è stato determinante per scompaginare dinamiche tradizionali e forme di governance poco efficaci. La recente crisi economica e finanziaria ha modificato radicalmente alcune condizioni del contesto locale, rendendo più difficile praticare con successo un approccio sperimentale. È pur vero, tuttavia, che diverse di quelle esperienze di governance locale, nate in quel periodo, oggi rappresentano dei punti di riferimento per tutto il territorio, specie in questo momento di gradi difficoltà operativa delle amministrazioni locali. Esse continuano, nei casi più consolidati, ad operare con successo e a tessere relazioni locali che hanno costituito uno dei loro punti di forza, anzi andando spesso anche oltre il locale per costruire dei veri e propri network con altre aree in Europa.

L'evoluzione della governance negli anni a venire rivelerà certamente dei rilevanti cambiamenti, la cui natura appare difficile da valutare sin da ora. Ma sicuramente non crediamo si possa tornare indietro ad un mero government accentrato presso amministrazioni nazionali e/o centrali. Pur con diverse difficoltà, in molte aree vi è oggi un ribollire di iniziative e di progettualità, che sono pronte ad innestarsi nel nuovo quadro di programmazione comunitaria 2014-2020. Di qui la necessità di proseguire nell'osservazione e nello studio delle dinamiche delle esperienze di governance nelle loro diversità territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in Aghion P. and Durlauf S. (eds), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2008), *The Role of Institutions in Growth and Development*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Working Paper no. 10.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012), *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York.
- Arrighetti A., Seravalli G. (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma.
- Caporale A. (2013), "L'organizzazione della governance regionale delle politiche di sviluppo per i territori rurali. I casi della Liguria e della Toscana", in questo volume.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso. Itinerario nell'Italia locale*, Donzelli Editore, Roma.
- de Janvry A. (2010), "Agriculture for development: new paradigm and option for success", in *Agricultural Economics*, Vol. 41, Issue Supplement s1, 17-36, November.
- European Network of Rural Development (2011), *Delivery Mechanisms of Rural Development Policy. Final Report. Summary and Conclusions*, December.
- European Commission (2012), *Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and programmes in Italy for the period 2014-2020*, Brussels.
- Fadda S. (2003), "Governance territoriale e progettazione integrata", in FORMEZ, *Governance e sviluppo territoriale*, Roma, pp. 51-94.
- Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2009), *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*. Report Working Paper, London School of Economics.
- Garofoli G. (2013a), "Sistema integrato territoriale e governance dello sviluppo nelle Langhe", in questo volume.
- Garofoli G. (2013b), "Le politiche di sviluppo locale a Manzano e nei colli friulani orientali", in questo volume.
- Goodwin M. (1998), "The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas", in *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5-12
- Goodwin M. (2005), *Rural Governance: a review of relevant literature*, paper prepared for ESRC, Countryside Agency and DEFRA.

- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mantino F. (2008), *Le politiche di sviluppo rurale in Europa*, Edizione agricole del Sole 24 ore, Milano.
- Mantino, F. (2009). *Typologies of Governance Models*, RuDI project, FP 7 Project no. 213034, <http://www.rudi-europe.net/reportspublications.html>.
- Mantino F., Bolli M., Fagiani P. and Tarangioli S. (2009). *Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models*, RuDI project, FP 7 Project no. 213034, <http://www.rudi-urop.e.net/reportspublications.html>.
- Mantino F., Forcina B. (2013), "La governance delle politiche in aree rurali: il «nodo» delle relazioni tra politiche a livello regionale. I casi della Puglia e della Sardegna", in questo volume.
- Marsden T., Murdoch J. (1998), "Editorial: The shifting nature of rural governance and community participation", *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 1-3.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press.
- OECD (2007), *The new rural paradigm. Policies and Governance*, OECD Rural policy Reviews, Paris.
- Rodrick D., Subramanian A., Trebbi F. (2002), *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, WP 9305, <http://www.nber.org/papers/w9305>.
- Rodríguez-Pose A. (2009), *Do institutions matter for regional development in the EU?*, London School of Economics.
- Romano D., Tudini L. (2013), "Sistemi locali a forte connotazione rurale: il Chianti e la Garfagnana", in questo volume.
- Saraceno E. (2013), "La governance delle politiche in aree rurali: il «nodo» Unione europea-Stati membri", in questo volume.
- Shucksmith M. (2010), "Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts", in *Sociologia Ruralis*, Vol. 50, No. 1, January.
- Tarangioli S. (2013), "Governance locale e strumenti di politica. Il caso dei progetti integrati nelle colline del medio Friuli", in questo volume.
- Trigilia C. (2001), "Capitale sociale e sviluppo locale", in *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, di Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., Il Mulino, Bologna. campionamento redatto in ciascun Paese membro, in modo da assicurare la rappresentatività dell'universo.

LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE IN AREE RURALI: IL NODO UNIONE EUROPEA-STATI MEMBRI

ELENA SARACENO

2.1 Le questioni da affrontare nel “nodo” Unione europea-Stati membri

2.1.1 *Obiettivi, definizioni e contenuti*

Questo rapporto analizza la governance attuale delle politiche per le zone rurali, con riferimento particolare *alle relazioni tra livello europeo e livello nazionale* (il “nodo” Unione europea-Stati membri, abbreviato d’ora in poi UE-SM) nel periodo 2007-2013. Si considerano i quattro Fondi strutturali dell’UE, sebbene in questa fase del lavoro siano stati approfonditi soprattutto quelli riguardanti la governance del secondo pilastro della PAC. Anche se parziale, si ritiene che il quadro d’insieme offerto suggerisca conclusioni utili per le politiche rurali.

All’avvio del progetto di ricerca si è definito cosa si doveva intendere per governance: l’analisi delle regole formali, dei soggetti istituzionali e privati coinvolti in queste politiche, il loro ruolo, le relazioni di collaborazione, coordinamento e conflitto che s’instaurano nel processo decisionale, sia il *design* che il *delivery* delle politiche, in termini d’efficienza ed efficacia.

Si tratta di *una definizione ampia di governance*, che non si limita al disegno ed attuazione dei programmi da parte degli SM – come abitualmente si definisce il campo di studio della governance rurale – ma si estende anche agli aspetti normativi e procedurali ed ai diversi soggetti che partecipano o influiscono sulle decisioni. Questi non sono soltanto gli attori istituzionali nella filiera delle amministrazioni pubbliche ai diversi livelli, ma anche gruppi d’interesse ed altri attori non istituzionali che intervengono nella loro formulazione. Ad esempio, il ruolo dell’Unione europea nel disegno e definizione del quadro normativo è stato poco studiato, pur essendo centrale nella governance delle politiche rurali, e così anche

il modo in cui i diversi gruppi d'interesse intervengono per influire su obiettivi, allocazione dei fondi, strumentazione e beneficiari.

Contenuti

In primo luogo, si descrive il quadro concettuale utilizzato nell'analisi e le questioni da affrontare; di seguito, s'individuano i soggetti istituzionali e non governativi che intervengono nelle diverse politiche rurali (2.1.2), le tre ipotesi di lavoro che guidano l'analisi (2.1.3) e la metodologia utilizzata (2.1.4).

La seconda parte è interamente dedicata all'analisi della governance europea. Si ricordano i principi generali che informano le politiche di spesa a livello comunitario e come si sono trasformate nel tempo le motivazioni ed il contesto che hanno legittimato gli interventi per le zone rurali (2.2.1). L'attenzione si sposta poi sull'intervento dell'UE nella programmazione: la formulazione delle regole formali (2.2.2), il processo decisionale (2.2.3) e l'intervento nella fase di attuazione, concentrandosi sulle politiche del secondo pilastro della PAC (2.2.4). Si conclude con alcune osservazioni sulla percezione del nodo UE-SM dal punto di vista dell'UE (2.2.5).

La terza parte si concentra, invece, sull'altro soggetto del nodo: gli SM. Questa parte si è rivelata più complessa, vista la molteplicità d'attori istituzionali e gruppi di interesse presenti nei 27 SM, nonché la diversità e spezzettamento delle politiche per le zone rurali. La scelta dei temi da affrontare, in questo caso, è stata ristretta ad alcuni aspetti comuni, legati alle ipotesi di ricerca (2.3.1) ed ai principali attori (2.3.2).

In sede conclusiva, infine, si propongono alcune generalizzazioni sul nodo UE-SM, tenuto conto della pluralità di visioni nazionali (2.3.3).

2.1.2 I soggetti del "nodo"

I soggetti istituzionali sono quelli che intervengono, da un lato, a livello europeo e, dall'altro, a livello nazionale. Queste due tipologie di soggetti hanno ruoli ben distinti nella governance delle politiche rurali: all'UE è stata attribuita la competenza, per alcuni aspetti esclusiva e per altri condivisa, in materia di sviluppo rurale. Ciò include quella di stabilire la base legale che regola i diversi tipi d'intervento dei Fondi strutturali per tutti gli SM e l'ammontare dei finanziamenti per ogni SM, di approvare i programmi e di seguire la loro corretta esecuzione. Agli SM sono, invece, attribuite le competenze di disegnare strategie e programmi pluri-

nali da sottoporre alla Commissione, attuarli e gestirli secondo le regole comuni ed i propri assetti istituzionali, cofinanziare la parte loro spettante, monitorare e valutare i risultati ottenuti, rendicontandoli alla Commissione.

Il nodo UE-SM è soltanto uno dei “nodi” che caratterizzano la governance rurale. La *pluralità* di nodi istituzionali è stata spesso caratterizzata come una governance “multilivello”. Vi sono fino a sei livelli istituzionali diversi possibili nei 27 SM (Marks e Hooghe, 2004) – europeo, nazionale, regionale, subregionale, distrettuale, comunale –, ordinati in modo gerarchico dallo spazio più ampio a quello più piccolo. Sono livelli “in scatolati” gli uni dentro gli altri, con nomi diversi secondo i paesi, con ambiti giurisdizionali ben delimitati, non sovrapposti fra loro. Ognuno di questi livelli ha competenze variabili in materia di politiche rurali e modalità di gestione, definite autonomamente da ogni SM o dalle regioni.

All'interno del nodo UE-SM intervengono, inoltre, molteplici soggetti “orizzontali”. A livello UE vi sono almeno quattro amministrazioni che possono attuare politiche per le zone rurali, una per ogni Fondo strutturale. A livello di SM, diversi ministeri possono avere competenze specifiche per singoli aspetti di queste politiche. Inoltre, nel caso degli Stati con assetti decentrati, lo SM in questione svolge un ruolo diverso da quello degli SM centralizzati.

I soggetti istituzionali: l'Unione europea

L'UE ha avuto un ruolo innovatore e propulsore nella definizione delle politiche per le zone rurali negli anni '90, spingendo gli SM ad adottare programmi e destinare fondi per questa finalità, creando forme di governance distinte, specifiche per ogni Fondo Strutturale. *Una visione d'insieme delle politiche per le zone rurali, a livello europeo, non esiste nella realtà, ma va ricostruita ex-post*, rimettendo assieme le sue diverse componenti. Questa situazione pone dei limiti all'ambizione di ragionare e valutare la governance delle politiche per le zone rurali.

I soggetti istituzionali, a livello europeo, che possono intervenire nelle zone rurali sono i servizi della Commissione che gestiscono i quattro¹ Fondi strutturali: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) – con il Fondo di coesione (FC) –, il Fondo sociale

1 In realtà dovremmo parlare di cinque Fondi strutturali, includendo anche il Fondo di coesione (FC) che opera a livello nazionale invece che regionale, nei paesi complessivamente in ritardo di sviluppo, in modo aggiuntivo ai fondi regionali. Dato che a livello europeo tanto il FC come il FESR sono governati dalla stessa Direzione generale per le politiche regionali, con regole abbastanza simili, ci riferiremo per semplicità a quattro Fondi strutturali, assimilando il FC al FESR.

europeo (FSE) ed il Fondo europeo per la pesca (FEP). All'interno dell'UE, vi sono dunque *quattro attori istituzionali* che possono intervenire.

Il primo è la Direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (DG Agri), con il FEASR. Le politiche rurali di questo soggetto, sono inquadrare nella Politica agricola comunitaria (PAC), all'interno del cosiddetto "secondo pilastro", complementare rispetto alle politiche di mercato del "primo pilastro", che combina interventi settoriali agricoli con interventi di tipo territoriale per lo sviluppo più ampio, e non solo agricolo, delle zone rurali. Queste due dimensioni dello sviluppo rurale – territoriale e settoriale – sono state formalmente accorpate nel secondo pilastro della PAC a partire dal 2000 (De Filippis, Storti, 2001; Saraceno, 2003; Mantino, 2008). Queste politiche hanno assunto progressivamente una maggior importanza e visibilità nel corso delle diverse riforme della PAC sin dal 1992. Sono anche le uniche ad avere il nome di politiche rurali e ad essere destinate esclusivamente a questo tipo di zone.

Il secondo soggetto istituzionale che interviene nelle zone rurali con politiche di spesa è la Direzione generale per le politiche regionali, con il FESR. In questo caso, non si tratta di una politica specifica per le zone rurali, ma di politiche per regioni e SM in ritardo di sviluppo o con altri problemi di coesione territoriale. I territori rurali, in questo caso, possono avere una maggiore o minore importanza. Anche se l'approccio di queste politiche è ovviamente territoriale, il loro obiettivo principale sono le singole regioni, ordinate secondo la natura e gravità dei problemi di sviluppo. Tradizionalmente, le infrastrutture e gli investimenti delle imprese, in zone urbane, sono stati privilegiati negli interventi.

Il terzo attore istituzionale è la Direzione generale per gli affari sociali, con il FSE, che può intervenire con politiche per la formazione, l'occupazione e l'inclusione sociale. Si tratta di politiche settoriali, sociali in senso ampio, non destinate necessariamente alle zone rurali, ma che possono includerle, per bisogni in materia di formazione del capitale umano e mercato del lavoro.

Il quarto attore istituzionale è la Direzione generale per la pesca, attraverso il FEP: l'intervento, come quello agricolo, è esplicitamente caratterizzato in modo settoriale (la pesca), senza localizzazioni prioritarie, urbane o rurali. Le zone rurali possono essere oggetto d'intervento nel caso in cui le ristrutturazioni settoriali in corso includono riconversioni delle attività peschiere in zone rurali.

Per ognuno di questi quattro soggetti istituzionali le politiche rurali non svolgono un ruolo ben delimitato e prioritario, ma fanno parte di politiche tradizionalmente organizzate in comparti con forti connotazioni settoriali o tematiche (l'agricoltura, lo sviluppo economico, la dimensione sociale e occupazionale, la

pesca), senza particolari specificazioni territoriali, ad eccezione forse delle politiche regionali, che tuttavia non hanno le zone rurali come esplicito obiettivo di riferimento né nell'allocazione dei fondi, né nel riconoscimento della specificità di questo tipo di aree nelle politiche di sviluppo.

La stima dell'ammontare della spesa destinata a territori rurali, valutata ex-post sui pagamenti, indica che questa non è mai stata finora predominante per alcuno dei Fondi strutturali, pur se è difficile fare calcoli precisi, proprio perché non tutte le voci di spesa sono ascrivibili ad un tipo di territorio. Nel caso del secondo pilastro della PAC, il FEASR ha sempre privilegiato l'agricoltura (circa il 75-80% dei fondi disponibili) rispetto agli interventi territoriali, che hanno svolto un ruolo residuale. Nel caso delle politiche regionali, è più difficile stabilire quale parte dei fondi FESR è destinata alle zone rurali: l'aver privilegiato le grandi infrastrutture e le zone urbane nella spesa² ha spesso contribuito al loro svuotamento demografico. Il FSE non usa alcun criterio territoriale nei suoi interventi di formazione, occupazione ed inclusione sociale. Nel caso del FEP, vi è una parte dei fondi (circa il 10%) rivolta ai territori dove la pesca è in crisi, che possono essere tanto urbani come rurali.

Gli attori istituzionali che intervengono nelle aree rurali a livello europeo sono, dunque, molteplici, hanno logiche d'intervento specifiche e diverse, non orientate allo sviluppo rurale e che non distinguono il carattere urbano o rurale del territorio d'intervento. Tale situazione non è soltanto caratteristica del livello europeo, ma si riscontra anche in tutti gli SM. L'origine di questa governance frammentata risale al periodo della formazione degli stati nazionali moderni ed alla loro organizzazione in amministrazioni di tipo settoriale verticali, che non ritenevano le zone rurali come meritevoli d'attenzione politica specifica al di fuori di quanto già si facesse attraverso le amministrazioni con competenze per l'agricoltura. Ciò spiega lo scarso coordinamento dei diversi "pezzi" delle politiche rurali, le difficoltà istituzionali nel vederle come politiche territoriali e la loro dispersione in diverse politiche settoriali che non tengono conto del carattere rurale dello spazio come elemento discriminante.

Oltre alla Commissione europea con le sue diverse Direzioni generali, partecipano alla governance rurale anche il Parlamento europeo, con i suoi nuovi diritti

2 Un recente studio (Metis, 2009) tenta di valutare ex-post la parte della spesa FESR che viene utilizzata in zone classificate come rurali in cinque SM (Francia, Germania, Polonia, Spagna, Svezia). I risultati sono molto variabili secondo gli Stati e le tipologie di regioni rurali: si arriva alla conclusione che il 20% andrebbe a regioni rurali dell'obiettivo 2 ed il 28% per quelle dell'obiettivo 1. Il problema, in questo caso, è che sono le regioni amministrative ad essere classificate come rurali, intermedie o urbane, piuttosto che le zone rurali all'interno di ognuna di queste.

di co-decisione in materia di sviluppo rurale, ed il Consiglio europeo, dove sono rappresentati gli SM. Entrambi questi organismi possono modificare, anche sostanzialmente, il quadro normativo proposto dalla Commissione. Ognuno di questi soggetti ha definito strutture di governance specifiche per svolgere il proprio ruolo, discutendo in comitati diversi ed in forma separata le proposte dei servizi della Commissione per ognuno dei fondi menzionati. Pertanto, anche in sede d'approvazione delle proposte della Commissione, non vi è unità di visione né delle strutture decisionali, né negli organismi con funzioni legislative. In sintesi, *le regole formali* che governano le politiche per le zone rurali, a livello europeo, sono formulate e approvate all'interno di altre politiche, non sono coordinate tra di loro ed in nessun caso sono prioritarie all'interno delle politiche che le ospitano.

I soggetti istituzionali: gli Stati membri

Il "nodo" UE-SM è un caso di governance molto particolare. Gli SM, formati prima dell'UE, hanno adottato proprie regole in modo autonomo, dando origine a culture amministrative che si sono andate definendo progressivamente nel tempo. L'UE si trova pertanto, come controparte, una molteplicità di governi nazionali (27 ad oggi) che hanno procedure e assetti istituzionali già stabiliti e consolidati, soprattutto sul fronte delle competenze in materia di sviluppo rurale, di accentramento e decentramento amministrativo, di diversa attribuzione d'importanza alle zone rurali e delle politiche ad esse destinate, di presenza di qualche forma di coordinamento.

Anche se gli stati nazionali possono avere, a loro volta, forme di governance multilivello (ad esempio, delegando funzioni al livello regionale e locale), si tratta di livelli interni, appartenenti ad uno stesso stato con leggi ed assetti amministrativi comuni. L'UE ha uno status istituzionale e legale d'origine diversa, successivo alla formazione degli stati nazionali, basato sulla libera decisione di ogni stato di associarsi, l'impegno a rispettare *l'acquis communautaire* (il corpus legislativo che si è andato costituendo nel tempo), la cessione di quote di sovranità al livello comunitario in diverse *policy areas* e sul "metodo comunitario" per arrivare ad una progressiva maggior integrazione tra gli SM. Inoltre, nel caso delle politiche per le aree rurali, l'UE ha competenze delegate per formulare le regole comuni che gli SM *devono* adottare, ponendosi formalmente ad un livello gerarchicamente sovraordinato rispetto a quello degli SM.

Il "nodo" di cui ci occupiamo è, dunque, caratterizzato da due forme di governance ben distinte (quella europea e quella nazionale), con funzioni comple-

mentari ma regole diverse, una divisione del lavoro formale con una sua base legale, inquadrata nel principio di partenariato (cooperazione tra partner). Dal lato europeo, vi sono regole formali uniche e obbligatorie; dal lato degli SM vi sono, invece, assetti istituzionali e amministrativi diversi in ogni caso, con margini di manovra e libertà nell'adottare ed attuare i regolamenti comuni.

Gli attori istituzionali che intervengono negli SM per le politiche rurali, sono anch'essi molteplici, ma hanno in più una maggior complessità di governance dovuta alla delega di competenze ai livelli amministrativi sottostanti. Si tratta di ministeri e assessorati diversi, delegati a disegnare, gestire e svolgere tutte le operazioni indicate nei regolamenti d'ogni Fondo strutturale. Così è frequente che del FEASR si occupino i ministeri dell'agricoltura, del FESR i ministeri dell'economia, del FSE i ministeri del lavoro e del FEP i ministeri responsabili per la pesca (che molto spesso sono associati all'agricoltura, in questo caso riducendo i soggetti istituzionali), con qualche eccezione in alcuni SM. Una regola chiara in questa complessità è che ogni programma è gestito formalmente da un'unica autorità di gestione, scelta dallo SM.

Ogni singolo SM, secondo le proprie decisioni ed i propri assetti istituzionali interni, può delegare ad altri soggetti e livelli amministrativi il disegno e la gestione di una o più parti delle politiche per le zone rurali (agricoltura, ambiente, foreste, turismo, artigianato, servizi pubblici e privati, etc.). Ciò implica che i programmi del FEASR possono essere gestiti a livello nazionale e locale, mentre quelli del FESR lo sono quasi sempre a livello regionale, e quelli del FSE a livello nazionale.

L'UE mantiene rapporti formali soltanto con gli SM: tuttavia la molteplicità di attori e livelli di competenza amplia i soggetti istituzionali che, di fatto, hanno rapporti con il livello europeo.

Per avere un'idea quantitativa della molteplicità di attori istituzionali, basta guardare al numero di programmi operativi per ognuno dei quattro fondi. Il più semplice di tutti è il FEP, che ha stabilito un solo programma operativo per ciascuno SM. Dato che il Lussemburgo non richiede questi fondi, vi sono 26 programmi. La giustificazione di questa relativa semplicità è la modesta entità dei finanziamenti comunitari messi a disposizione da questo fondo (4,3 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, di cui soltanto 4,3 milioni destinati a interventi territoriali, non sempre rurali).

In termini di numerosità, seguono gli 89 programmi del FEASR per lo stesso periodo, di cui 19 nazionali, 66 regionali o dei domini d'oltremare degli SM e 4 relativi alle Reti Rurali Nazionali. I fondi del FEASR stanziati per il periodo 2007-2013 sono 96,3 miliardi di euro, circa il 20% della PAC, interamente destinati alle zone

rurali e all'agricoltura. I soggetti istituzionali dalla parte degli SM sono, dunque, più numerosi nel caso del FEASR e gestiscono risorse finanziarie importanti, probabilmente le più importanti tra i quattro fondi considerati.

Il FSE ha 91 programmi operativi. In 14 casi sono di livello nazionale, con un'unica autorità di gestione, in altri 5 SM vi sono 2 programmi operativi con altrettante autorità di gestione, mentre, per i restanti 8 Stati, vi sono 3 programmi o più. La gestione del FSE appare più centralizzata a livello nazionale che nel caso del FEASR, in primo luogo, perché i programmi operativi possono riferirsi anche a diverse priorità tematiche, tutte gestite a livello nazionale. Tentare di definire la quota di finanziamenti destinata alle zone rurali per il FSE è quasi impossibile, perché priorità e strategie sono soltanto definite a livello orizzontale, che si tratti di programmi accentrati o decentrati. Il budget FSE per il periodo è di 76 miliardi di euro.

Infine, il FESR ed il FC hanno il numero maggiore di programmi e autorità. 19 SM hanno 56 programmi a livello nazionale, 17 SM hanno 175 programmi a livello regionale e 4 SM hanno 13 programmi multiregionali, e non si considerano in questa contabilità i programmi transnazionali e transfrontalieri di cooperazione. I fondi disponibili sono 70 miliardi di euro per il FC e 201 miliardi per il FESR. La spesa per le zone rurali, sebbene non definita a priori, è in questo caso piuttosto importante, ma difficile da precisare³.

Questa molteplicità di programmi a livello nazionale e regionale rende particolarmente difficile una caratterizzazione d'insieme di queste politiche, soprattutto per quanto riguarda la loro governance complessiva da parte degli SM. I programmi europei in cui si possono trovare interventi per le zone rurali sono addirittura circa 450, e ciò illustra bene lo spezzettamento che caratterizza queste politiche e la loro governance. Per questo, le generalizzazioni sul nodo UE-SM sono complesse e richiedono un lavoro di confronto poco affrontato in maniera sistematica. Da un lato, vi sono aspetti comuni nell'attuazione delle politiche dato che ogni SM applica le stesse regole approvate a livello europeo; d'altro lato, la sovrapposizione tra queste regole comuni e gli assetti e decisioni di governance caratteristici d'ogni SM determina un risultato di governance molto differenziato da Stato a Stato.

3 Su questo aspetto peraltro vi è un lungo contenzioso tra i due servizi responsabili nella Commissione, la DG Agri e la DG Regio (si veda la nota 2).

I soggetti non istituzionali: i gruppi di interesse

La situazione complessa e frammentata delle politiche rurali ha conseguenze importanti sui gruppi d'interesse e sulle modalità con cui questi tentano d'influire nel processo decisionale dei soggetti istituzionali. La frammentazione non consente la formazione di uno spazio pubblico unico in cui si può negoziare chi fa che cosa per le zone rurali, ma al contrario riproduce molteplici spazi, con attori dominanti diversi in ogni caso, aggregati secondo i principali obiettivi dei quattro Fondi strutturali, che in nessun caso includono lo sviluppo rurale in senso ampio. Questi sono portati a difendere il proprio spazio di politica, scoraggiando qualsiasi forma di coordinamento istituzionale efficace, dato che ciò diluirebbe la loro influenza sui meccanismi decisionali.

I gruppi d'interesse agiscono sia a livello europeo, sia a livello nazionale. Mentre a livello europeo vi è un'azione forte di coordinamento ed organizzazione del consenso da parte degli attori "forti" settoriali, a livello nazionale i gruppi d'interesse agiscono in modo più articolato anche riguardo al proprio settore d'appartenenza ed in modo ancor più differenziato a livello regionale. Ciò riduce il potere d'influenza di altri attori rurali, come quelli del settore turistico, delle micro-imprese, delle piccole aziende agricole pluriattive, dei fornitori di servizi pubblici e privati, etc., non sempre minoritari nelle zone rurali moderne, ma scarsamente presenti sui tavoli di negoziazione sia a livello europeo che nazionale in quanto ultimi arrivati, poco organizzati come collettivo multisetoriale. Questo potrebbe spiegare il comportamento di competizione osservato tra gruppi d'interesse consolidati e gruppi d'interesse non organizzati, incapaci di vedere i vantaggi di una cooperazione tra loro.

2.1.3 Tre ipotesi

La governance rurale influisce sui risultati delle politiche

Si sostiene che *le forme specifiche di governance adottate dalle singole componenti delle politiche rurali influiscono, e molto, quasi in modo decisivo, sulla loro performance*. Si tratta di un'ipotesi condivisa da relativamente pochi esperti e del tutto assente, come variabile decisiva, nello schema classico d'origine positivista, adottato abitualmente nell'analisi delle politiche "di spesa" in generale (figura 2.1).

Figura 2.1 - Schema classico per valutare l'efficacia delle politiche di spesa



Fonte: Nostra elaborazione.

Tale schema, adottato dall'Unione europea (ed anche da molti organismi internazionali), rappresenta il modello di riferimento per impostare la struttura dei programmi, monitorarli e valutarli⁴. In questo schema gli attori istituzionali responsabili di disegnare ed attuare le politiche, a qualsiasi livello, svolgono un ruolo puramente tecnico nel raggiungimento degli obiettivi. Le modalità della governance, in questo caso, spariscono come fattore che influisce sul risultato delle politiche.

L'analisi comparativa dei *delivery systems* nei diversi SM suggerisce, invece, che le diverse visioni degli attori istituzionali e dei gruppi d'interesse sulla definizione dei problemi rurali, le decisioni sugli interventi selezionati e l'allocatione delle risorse disponibili, la divisione dei compiti tra livelli istituzionali, le modalità formali ed informali di collaborazione che si stabiliscono, le procedure per aprire i bandi, i criteri d'eleggibilità e selezione dei beneficiari, l'accentramento o il decentramento delle decisioni, la scelta di quali misure inserire nei programmi cofinanziati dall'UE e quali attuare, invece, con fondi nazionali, sono tutti aspetti che appartengono alla governance delle politiche rurali e condizionano decisamente i risultati possibili. Non sono aspetti tecnici ininfluenti. E sono soprattutto gli SM (o le regioni) che utilizzano questo tipo di decisioni come modo per ampliare i propri margini di libertà rispetto al quadro normativo comunitario, per delimitare lo scopo delle diverse componenti delle politiche rurali e così orientare i risultati in un senso o in un altro. Questi strumenti di orientamento non sono affatto un mistero per gli addetti ai lavori, ma spariscono d'incanto al momento delle consultazioni pubbliche, restano vaghe nei programmi e non sono considerate nelle valutazioni o dagli esperti al di là della loro funzione tecnica.

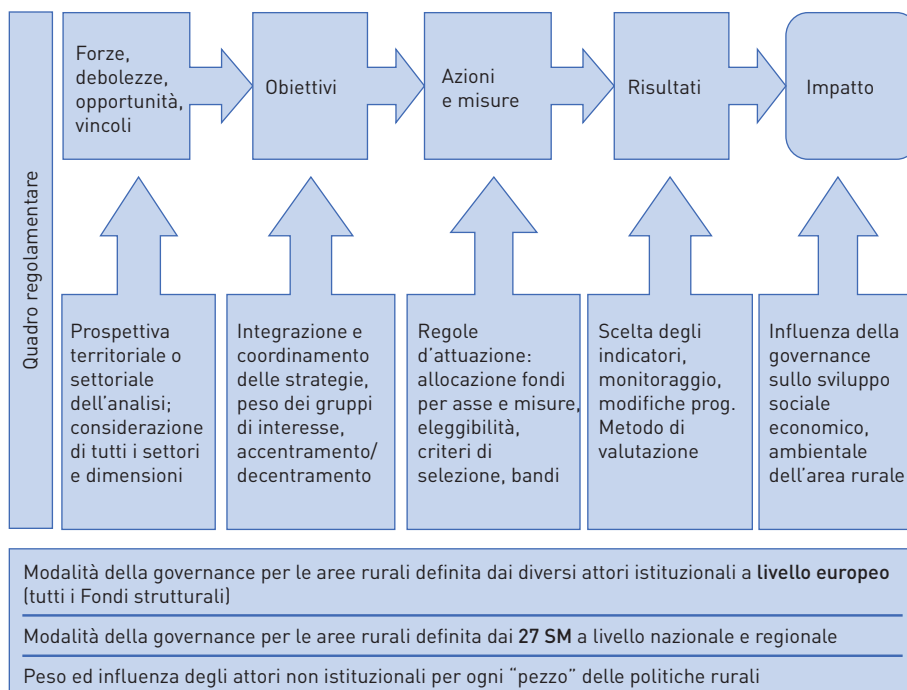
Alcuni autori hanno sostenuto che la governance in senso lato vada intesa come l'insieme di regole formali ed informali, d'attori istituzionali e non-gover-

⁴ Si vedano i documenti del sistema comune di monitoraggio e valutazione usato dalla Commissione in http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_en.pdf.

nativi, con le loro istituzioni ed il loro sapere accumulato nel tempo. Ciò è coerente con una definizione ampia e più politica della governance. Regole e attori, nella realtà, definiscono la performance delle politiche di sviluppo (North, 1993; Ostrom, 2005). Questo approccio informa l'analisi qui svolta. Esso è stato applicato da alcuni autori per l'analisi delle politiche di sviluppo rurali europee (Lizzi, 2009; Lanzalaco e Lizzi, 2008; De Filippis e Storti, 2001). Gli studiosi della governance si limitano, di solito, alla descrizione dei singoli sistemi nazionali, selezionando una componente delle politiche rurali, ma escludendo dall'analisi il livello della governance europea (RuDI, 2009). Altri studiosi, invece, si occupano delle peculiarità della governance di tipo "multilivello", tipica della costruzione europea, senza però collegarla ai risultati delle politiche negli SM (Bache e Flinders, 2004).

Se l'ipotesi sostenuta è vera, lo schema ideale riportato nella figura 1 andrebbe "corretto" come indicato nella figura che segue.

Figura 2.2 - Schema d'analisi della performance includendo il fattore governance



Fonte: Nostra elaborazione.

Il “fattore governance” non agisce in modo puntuale soltanto su una fase specifica del disegno e attuazione delle politiche rurali, ma in ogni singola fase del processo decisionale dei diversi attori istituzionali che intervengono a tutti i livelli amministrativi. Da qui la sua complessità e rilevanza.

Complessità e spezzettamento hanno costi maggiori

La seconda ipotesi, strettamente collegata alla prima, è che la complessità e molteplicità degli attori, obiettivi e strumenti delle politiche per le zone rurali *augmenta anche i costi di transazione e riduce la trasparenza, leggibilità ed adeguata valutazione degli effetti aggregati delle diverse componenti di queste politiche*. Volendo essere più precisi, nello schema riportato nella figura 2.2, dovremmo rappresentare i diversi livelli amministrativi (il partenariato verticale), i quattro attori istituzionali menzionati a livello europeo ed i 450 attori istituzionali che intervengono a livello degli SM per ognuno dei quattro Fondi.

La ragione per cui i costi di transazione sono più alti è, appunto, che l'alto numero di soggetti istituzionali che intervengono moltiplicano i costi amministrativi. Ciò potrebbe essere giustificabile con la maggior efficienza ed adattamento tra domanda e offerta di politiche, ma dovrebbe essere dimostrato da valutazioni che tengono conto di questi aspetti. L'ipotesi di maggiori costi di transazione si applica sia alla governance europea, spezzettata tra quattro fondi con regole diverse, che a quella nazionale/regionale che moltiplica la frammentazione.

In epoche di relativa generosità dei fondi messi a disposizione a livello europeo, e forti pressioni verso il decentramento sostenute dal principio di sussidiarietà (si veda il paragrafo 2.2.1 più avanti), i costi di transazione legati alle caratteristiche dell'intervento per le zone rurali non hanno ricevuto molta attenzione. Ma nella situazione attuale di crisi finanziaria (ed in particolare della spesa pubblica) e di una maggiore attenzione per un controllo della correttezza formale della spesa, accompagnate da un esaurimento della spinta al decentramento, l'alto costo della governance rurale diventa un fattore più sensibile da riconsiderare. Gli stessi argomenti valgono per quanto riguarda la sua trasparenza e leggibilità.

Il monitoraggio e la valutazione separata di ogni programma dei diversi Fondi strutturali contribuisce senz'altro alla sottovalutazione dei costi dell'attuale sistema, di quelli relativi al mancato coordinamento dei singoli pezzi e rende impossibile una valutazione d'insieme delle politiche per le zone rurali.

La soluzione del problema degli alti costi di transazione non è facile e può orientarsi in diverse direzioni possibili. Nell'analisi che segue non si argomenta

tanto a favore di una valutazione quantitativa di questi maggiori costi – già evidente dalla semplice descrizione della numerosità degli attori istituzionali – ma piuttosto in favore di una governance organizzata diversamente. Una possibilità è la riunificazione delle diverse componenti dello sviluppo rurale in un unico soggetto istituzionale, a mio parere poco fattibile. Un'altra possibilità è di investire in un loro miglior coordinamento, che appare l'opzione efficace.

Il “filtro” nazionale delle politiche rurali

La terza ipotesi che guida l'analisi è che gli SM, nonostante le regole formali comuni formulate a livello UE, svolgono un'azione di “filtro” con diverse modalità e in forme più o meno forti, nelle diverse fasi del disegno e attuazione dei programmi. Questa azione di filtro non è da valutare in modo negativo, dato che è previsto ed accettato il fatto che le zone rurali hanno bisogni diversi e dunque richiedono un adattamento delle politiche a questi bisogni, che le autorità nazionali e regionali conoscono meglio.

L'azione di filtro si colloca al centro del nodo UE-SM. Tutti gli SM la svolgono, perché sta alla base del ruolo d'intermediazione tra il livello europeo ed i beneficiari finali. Se gli SM introducono filtri “forti”, le politiche per le zone rurali alleggerirebbero il loro vincolo con il quadro comune europeo, con un'alterazione dell'ideale *level playing field* (condizioni di accesso alle risorse uguali per tutti). Inoltre, il fatto che ogni SM interpreta il proprio ruolo in modo diverso dall'altro, differenzia ciò che arriva ai beneficiari finali e compromette la confrontabilità dei risultati ed il significato di indicatori comuni a livello europeo.

Le motivazioni dei “filtri” nazionali non si spiegano soltanto con le diversità oggettive delle zone rurali e dei loro bisogni, ma anche con la presenza di politiche nazionali per le zone rurali preesistenti al momento dell'adesione e che si mantengono, poi, affiancate alle misure cofinanziate dai fondi europei, come aiuti di stato che non distorcono la concorrenza. Alcune di queste politiche, soprattutto quelle di natura socio-assistenziale, o relative ai diversi modi di conduzione delle aziende agricole, o di assicurazione contro il rischio, sono state storicamente degli ammortizzatori sociali importanti, utili per il consenso politico nelle zone rurali. Il loro peso è molto variabile nei diversi SM. Ad esempio, le imprese contadine di sussistenza ci sono in alcuni paesi ma sono assenti in altri; le politiche di diversificazione dell'economia rurale hanno orientamenti molto diversi secondo il tipo di modernizzazione avvenuta. Le politiche nazionali preesistenti interagiscono in modo molto variabile con i programmi europei, in alcuni casi con una chiara divi-

sione dei compiti, più o meno complementare, in altri integrandosi, in altri ancora mantenendo sistemi paralleli e poco comunicanti.

Quando l'UE propone nuovi interventi per lo sviluppo rurale, sia settoriali che territoriali, parte dal presupposto che non ci sono politiche preesistenti, oppure che se ci sono non contano. Essa è poco interessata ai contenuti delle politiche nazionali, alle forme di governance adottate, ai gruppi d'interesse specifici che si sono andati formando attorno ai diversi pezzi delle politiche per le zone rurali.

Dal loro canto, nel disegnare i propri programmi, gli SM (e le regioni) hanno due aspetti da far quadrare: da un lato le regole comunitarie, con la loro spinta innovativa e le loro forme di governance, dall'altro le politiche nazionali preesistenti, con la loro forza d'inerzia. Per far quadrare questi due aspetti l'azione di "filtro" acquista un significato sostanziale per capire il nodo UE-SM: usare al massimo i margini di manovra consentiti dai regolamenti per accontentare la domanda nazionale, da un lato, e ottenere l'approvazione dei programmi, dall'altro, in un difficile esercizio di composizione di interessi, spesso a spese della semplicità, con risultati alcune volte eccellenti ed in altre non tanto.

L'azione di "filtro" si manifesta anche quando a livello nazionale ci sono priorità forti, politicamente negoziate ed approvate, riguardanti la visione del futuro delle aree rurali. Queste priorità possono essere più o meno coerenti con le scelte di priorità strategiche fatte a livello europeo, come nel caso della Strategia di Göteborg per la sostenibilità ambientale o l'Agenda di Lisbona per quanto riguarda la competitività e l'occupazione. In questo caso non si tratta né di differenziazione dei bisogni, né di complementarità e coerenza tra politiche nazionali ed europee, ma piuttosto tra priorità strategiche diverse, con implicazioni rilevanti dal punto di vista delle relazioni politiche tra UE e SM, riguardanti chi definisce queste priorità.

Infine, la scelta delle singole autorità di gestione di ogni fondo e la loro collocazione nell'amministrazione pubblica degli SM, le relazioni di cooperazione o conflitto tra queste autorità, stabiliscono ulteriori filtri.

2.1.4 Metodologia

In questa prima parte si è definita la governance, gli obiettivi, i soggetti e le ipotesi di cui ci si occuperà in seguito. Si è preferita una impostazione estesa e comprensiva delle questioni da affrontare per inquadrare correttamente i problemi del nodo UE-SM: in primo luogo, per chiarire la natura dell'esercizio, visto che la governance rurale va ricostruita ex-post, e ciò influisce sul metodo e sulle possi-

bilità dell'analisi; in secondo luogo, per delimitare il campo di indagine, chiarendo quale parte del tutto verrà presa in considerazione.

Tra le politiche per le zone rurali sono state considerate soltanto quelle di spesa, mentre altre politiche di regolazione (aiuti di stato, concorrenza, mercato interno), pur avendo un impatto anch'esse sulla governance rurale, non sono state incluse. A livello degli SM, si è preferita l'analisi di alcuni aspetti comuni, più che un confronto tra i 27 SM, senz'altro interessante ma fuori dall'economia del presente lavoro.

Le ipotesi che hanno guidato l'analisi sono state descritte nel paragrafo precedente.

La metodologia seguita si è basata sulla raccolta delle fonti di informazioni disponibili: la letteratura e documentazione sulla governance europea e su quella dei singoli SM, studi e ricerche recenti su questo tema, i quadri normativi dei diversi Fondi strutturali, i programmi nazionali. Sono state, inoltre, fatte alcune interviste ad attori istituzionali a livello europeo per verificare il processo decisionale nella formulazione delle proposte normative della Commissione. Va anche detto che molte delle osservazioni qui svolte sono maturate durante gli anni passati nella Commissione europea, in particolare per l'analisi riportata nella seconda parte (la governance europea). Per quanto riguarda l'analisi degli SM (la governance degli SM), è stata molto utile l'analisi svolta all'interno del gruppo tematico 4 della Rete europea di sviluppo rurale sui *delivery systems* di alcuni SM, ed in particolare i casi di studio nazionali realizzati in quella sede, in corso di pubblicazione nel sito della Rete europea⁵.

2.2 La governance europea

L'analisi del lato UE del "nodo" oggetto di studio considera:

- i principi generali in base ai quali l'Unione europea interviene nelle politiche per le zone rurali e loro motivazioni;
- il processo di elaborazione delle regole comuni nelle diverse istituzioni comunitarie dalla fase di formulazione fino a quella dell'approvazione;
- i meccanismi decisionali interni;

5 Gli obiettivi di questo gruppo tematico non hanno riguardato la governance in senso ampio come in questo rapporto, ma più specificamente le procedure di attuazione dei regolamenti comunitari nel disegnare strategie, programmi, interventi.

- la supervisione durante le fasi di attuazione;
- la percezione del nodo UE-SM nella prospettiva europea.

2.2.1 Le regole formali: principi generali e motivazioni

Le politiche rurali sono politiche condivise

Le politiche di sviluppo rurale europee rientrano nel più ampio quadro delle *competenze condivise* dell'Unione europea con gli SM, a differenza di quelle d'esclusiva competenza dell'Unione europea (come, ad esempio, la politica della concorrenza o quella monetaria) e quelle in cui l'Unione europea ha una funzione di supporto⁶ alle decisioni degli SM (ad esempio, le politiche per l'occupazione o della sanità) e non ha alcun potere legislativo in questi campi. Il tipo di competenza – condivisa o esclusiva – attribuita all'Unione europea per ogni tipo di politica definisce anche una modalità di governance, con una distribuzione specifica delle responsabilità per il suo disegno e applicazione.

La base legale, formale, del “nodo UE-SM” delle politiche con competenze condivise è definita nei trattati. Da qui bisogna partire se si vuole capire come si elaborano le politiche per le aree rurali. È in base alle regole delle politiche condivise stabilite nei trattati che l'UE e gli SM definiscono il loro ruolo istituzionale ed i loro rapporti. Conviene, dunque, ricordare brevemente in cosa consistono questi principi, per valutare poi come sono applicate nella realtà delle politiche rurali.

Le politiche condivise e quelle esclusive hanno origine (e traggono la loro base legale) dal fatto che gli SM hanno a suo tempo formalmente delegato, ceduto, totalmente o parzialmente, un'area di politica all'Unione europea, affinché questa la gestisca con regole comuni. Nel caso dello sviluppo rurale e dei Fondi strutturali, tale cessione di sovranità è stata attribuita alla Commissione europea. L'attribuzione può variare: ad esempio, la politica monetaria è stata delegata alla Banca centrale europea, la politica di commercio estero è decisa dal Consiglio europeo e applicata dalla Commissione.

La Politica agricola comune (PAC), fino all'approvazione del Trattato di Lisbona, era una politica di competenza esclusiva dell'UE. Ciò significa che soltanto l'UE ha il potere di legiferare. Gli SM, in questo caso, possono soltanto applica-

6 Prima del Trattato di Lisbona (2009) queste competenze si chiamavano “esclusive” degli SM. La correzione si deve allo sviluppo di nuovi metodi di concertazione di queste politiche con gli SM, dove l'Unione europea svolge un ruolo di coordinamento.

re queste leggi, a meno che l'Unione li autorizzi a adottarne di proprie. I Fondi strutturali, che possono intervenire anch'essi nelle zone rurali come si è detto più sopra, sono sempre stati gli strumenti finanziari di politiche condivise con gli SM.

Dal 2009, anche la PAC è diventata una politica condivisa. Il Trattato di Lisbona ha creato due modalità di politiche condivise:

- quelle in cui gli SM non possono esercitare competenze in aree in cui l'UE ha già legiferato;
- quelle in cui l'esercizio di competenze da parte dell'UE non può risultare in una limitazione delle possibilità degli SM di esercitare le loro.

La PAC, nei suoi due pilastri, è una politica condivisa del primo tipo. In questo modo, la differenza di competenze tra i due pilastri caratteristica del passato – politica dei mercati di competenza esclusiva e politica di sviluppo rurale di competenza condivisa – è stata risolta. Tuttavia, la base legale dei due pilastri della PAC è rimasta differenziata: il primo pilastro (mercati) trova giustificazione nella politica agricola ed il secondo pilastro (sviluppo rurale) nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale. Questa collocazione normativa la assimila con la politica regionale e di coesione (FESR), la formazione e l'occupazione (FSE) e le politiche per la pesca (FEP).

Principi e motivazione che regolano i Fondi strutturali

I principi che regolano l'esercizio delle competenze condivise sulle politiche finanziate con i Fondi strutturali, a partire dalla loro riforma nel 1988, sono: la sussidiarietà, l'addizionalità, il partenariato, la programmazione pluriennale ed il monitoraggio, controllo e valutazione. Questi principi sono rilevanti per capire il funzionamento del nodo EU-SM. I trattati prevedono che le decisioni in materia di competenza e definizione dei principi possono variare nel tempo, aumentando o diminuendo quelle di un determinato livello istituzionale.

La *sussidiarietà* stabilisce che le decisioni devono essere prese il più vicino possibile al cittadino e che ciò va verificato sistematicamente. L'intervento UE è giustificato se la sua azione è più efficace rispetto alle possibilità del livello nazionale, regionale o locale di intervenire ed è strettamente collegato al principio di proporzionalità (ogni intervento comunitario non deve andare oltre gli obiettivi stabiliti nei trattati). In realtà, questo principio è stato voluto e poi utilizzato in modo difensivo da parte degli SM, per porre un limite a quanto viene percepito come una continua espansione delle competenze comunitarie a scapito di quelle nazionali. È difficile da misurare nei casi pratici in cui è invocato ed obbliga la Commissione

a chiarire il “valore aggiunto” dei suoi interventi, inclusi quelli per le zone rurali, ogni qualvolta propone nuove azioni o riforme. Ora è il Comitato delle regioni il responsabile della verifica della sua corretta attuazione. Esso rientra nella più ampia discussione dei vantaggi e svantaggi del decentramento e l’accentramento delle decisioni di politica e nell’eterna battaglia, fin dall’istituzione del Mercato comune europeo, tra sostenitori del metodo comunitario (a piccoli passi verso una sempre maggior integrazione tra gli SM) ed i sostenitori del metodo inter-governativo in cui sono gli SM che si accordano e stabiliscono i limiti delle azioni da fare in comune, senza necessariamente arrivare all’integrazione politica. Questo principio suggerisce una governance che favorisce il decentramento a livello subnazionale. La sua attuazione nel corso degli anni ’90 ha consentito alla Commissione di stabilire rapporti istituzionali con le amministrazioni regionali e perfino, attraverso le iniziative comunitarie tipo Leader, con il livello locale.

La discussione sulla sussidiarietà ha perso oggi la rilevanza che ha avuto negli anni scorsi. La crisi economica ha, infatti, modificato la propensione degli SM a decentrare e delegare compiti a livelli territoriali inferiori, per la moltiplicazione dei costi che implicano. La Commissione, dal canto suo, ha modificato l’atteggiamento favorevole al decentramento ed ha ora interesse ad un riaccentramento delle decisioni di spesa a livello nazionale, per semplificare supervisione e controllo della spesa. L’UE si è data una strategia europea complessiva (la strategia di Lisbona, prima, ed Europa 2020, adesso) che richiede un miglior coordinamento degli obiettivi con gli SM. Le politiche di spesa oggi – dal punto di vista dell’UE – devono essere orientate ad affrontare nuove sfide che riguardano tutta l’Europa e non più soltanto le zone in ritardo di sviluppo. Questa nuova logica modifica le modalità assunte dal nodo UE-SM in passato come dosaggio di pesi e contro-pesi tra vari livelli istituzionali e, di conseguenza, anche quelle dei diversi pezzi delle politiche rurali. I costi amministrativi legati al decentramento, sommati alla complessità e scarsa trasparenza delle regole quando intervengono molteplici livelli decisionali, rafforza la domanda di semplificazione, di riaccentramento e riduzione della spesa pubblica ed indebolisce le tendenze precedenti a moltiplicare gli attori istituzionali al fine di rispondere meglio ai bisogni diversificati dei mondi rurali.

L’*addizionalità* specifica che i fondi comunitari messi a disposizione degli SM sono aggiuntivi e non possono, dunque, sostituire il contributo finanziario o l’equivalente di spesa nazionale. Ciò è importante per garantire, da un lato, un maggior volume d’investimenti per un obiettivo condiviso e, dall’altro, una maggior coerenza ed integrazione tra fondi europei e fondi nazionali. Questo principio inquadra e fornisce la logica che giustifica il cofinanziamento delle politiche da parte dei fondi

pubblici europei e nazionali. L'addizionalità va verificata nelle valutazioni ex-ante, intermedie ed ex-post. La regola generale che si applica è che la spesa annuale nazionale sia per lo meno uguale a quella del precedente periodo di programmazione. Questo principio ha, tuttavia, sempre avuto qualche problema ad essere valutato in modo preciso, perché non è chiaro cosa succede quando l'ammontare della spesa varia nel tempo.

La crisi finanziaria dal 2008 in poi ha cambiato il modo di intendere di questo principio e come opera. Molti SM avevano utilizzato in passato i Fondi strutturali, inclusi quelli per le zone rurali, in modo aggiuntivo e distinto dagli interventi finanziati con fondi solo nazionali. Delle disponibilità di bilancio più generose di quelle attuali hanno consentito in passato di mantenere i due tipi d'intervento. Ciò era conveniente perché la spesa nazionale – considerata come aiuto di stato da parte dell'UE – consentiva margini di libertà più ampi nelle procedure, mentre il cofinanziamento delle misure europee era più regolato, condizionato e monitorato. Le disponibilità di bilancio si sono andate progressivamente asciugando negli anni e gli SM hanno dovuto fare i conti con fondi ridotti, ed in modo più accentuato dopo il 2008.

La scarsità di fondi pubblici ha capovolto la situazione appena descritta. Lo SM con minori disponibilità ha eliminato, in primo luogo, gli interventi nazionali, per assicurarsi che i fondi disponibili fossero sufficienti a cofinanziare i fondi europei. In questo modo, si assicura il contributo comunitario, massimizzando i fondi disponibili, ma in cambio deve accettare di ridurre in parte i margini di libertà dei propri interventi; oppure, per salvare capra e cavoli, ha tentato di riformulare gli interventi nazionali precedenti in modo da inserirli nei programmi europei come interventi cofinanziati. Da un punto di vista astratto, si potrebbe dire che la crisi economica e la conseguente minor disponibilità di fondi hanno migliorato l'attuazione del principio di sussidiarietà, riducendo la molteplicità di interventi e migliorando l'integrazione tra politiche nazionali ed europee per le zone rurali. Dal punto di vista più pratico dell'attuazione, la percezione diffusa tra operatori e beneficiari che "la burocrazia è aumentata" è in parte dovuta a questo cambiamento; inoltre, la riformulazione di misure nazionali per farle rientrare nel quadro comunitario può portare a forzature e ambiguità sostanziali, che riducono ulteriormente la comparabilità degli interventi.

È mia opinione che la Commissione non si sia accorta di questo cambiamento significativo, che rende molto più urgente dare risposte soddisfacenti alla domanda di semplificazione delle procedure che proviene dagli SM. Infatti, molte delle forzature nei programmi derivano dalla necessità di far rientrare misure tradizionalmente finanziate senza problemi con fondi nazionali nel menu di misure e

sotto-misure del Piano di sviluppo rurale cofinanziato dal FEASR. L'addizionalità, in questo caso, è difficile da verificare e, comunque, non credo che la Commissione abbia interesse ad insistere su questo principio nella situazione di crisi attuale, destinata probabilmente ad aggravarsi, perché il problema che aveva dato origine a questo principio – l'incoerenza tra politiche comunitarie e nazionali, la dispersione dei finanziamenti per obiettivi non sempre condivisi – di fatto ha perso significato e consistenza.

Nel caso del principio della *partnership*, la scelta stessa del termine riprende un'idea di parità dello status dei partner – nazionali e comunitari – piuttosto che quella di una subordinazione gerarchica. Ciò è rilevante perché rappresenta il modello di riferimento istituzionale della Commissione per le spese condivise, dove deliberazione e negoziazione del consenso costituiscono la base per prendere decisioni. Alcuni autori (George, 2004; Bache, 2004) sostengono che il principio della *partnership* è quello principe nella regolazione della governance multilivello che caratterizza l'UE, in quanto è quello che consente ai diversi gruppi di interesse, istituzionali e non, di agire di volta in volta secondo le loro convenienze, scegliendo di allearsi o di fare pressione attraverso lo stato nazionale (o anche attraverso le regioni o le comunità locali) oppure intervenendo a livello europeo, per ottenere politiche a loro favorevoli. Secondo questi autori, ogni SM decide la propria posizione in base al rapporto di forze domestiche che si ritrova, a favore o contro una determinata proposta della Commissione, ed anche in base al suo "status" di contribuente netto o meno al bilancio comunitario. Ciò rafforza l'integrazione europea in alcuni casi (come nel caso della difesa del bilancio della PAC), oppure può diluirla e ridurla a favore di quella nazionale, quando i regolamenti comunitari sono in conflitto con altre priorità nazionali, oppure quando gli SM ritengono che i benefici ricevuti dall'intervento comunitario non compensano i suoi costi.

Attraverso la *partnership* istituzionale si dovrebbero risolvere tutti i contrasti che sopravvivono nel corso del disegno e dell'attuazione delle politiche per le zone rurali, quando la Commissione svolge il suo ruolo di supervisione dei programmi. Dal punto di vista della Commissione, il principio della *partnership* nel campo dei Fondi strutturali è stato utilizzato per mettere attorno ad un tavolo gli attori istituzionali al livello nazionale; successivamente, la consultazione si è allargata anche ai partner istituzionali a livello regionale e sub-regionale secondo le loro competenze ed anche ad attori non istituzionali (nel '93 si inserirono gli attori sociali ed economici, nel '99 le organizzazioni non-governative e quelle ambientali). La *partnership* interviene nella consultazione prima della definizione di un programma, nel Comitato di sorveglianza, nell'approvazione dei criteri di selezione

delle diverse misure, nella scelta dei valutatori del programma. La Commissione, nel tempo, ha modificato il proprio ruolo nel partenariato: all'inizio aveva un potere di voto nei Comitati di sorveglianza, ora ha un ruolo soltanto consultivo.

La partnership istituzionale tra la Commissione e gli SM è caratterizzata in generale da buoni rapporti, paritari, formali ed informali⁷ ed è diventata la principale sfera pubblica in cui si realizzano tutti gli scambi d'informazione e negoziazione tra la Commissione e gli SM durante l'attuazione dei programmi. Vi sono, tuttavia, dei momenti in cui i rapporti tra i partner diventano gerarchici: l'approvazione dei programmi e delle sue modifiche è uno di questi, le osservazioni sui rapporti annuali è un altro, la decisione di approvare le rendicontazioni prima di rimborsare lo SM un altro ancora. Mentre la partnership formale si è andata allargando a molteplici attori istituzionali e non governativi, ma svuotandosi di capacità decisionale (i membri dei Comitati non votano), dall'altra la Commissione mantiene, nella partnership istituzionale in cui partecipa soltanto lei e l'autorità di gestione, un potere sostanziale di approvazione formale sulle decisioni dello SM, ciò che è comprensibile dato che soltanto gli attori istituzionali pubblici possono intervenire nelle decisioni di spesa pubblica e ne sono responsabili.

La controparte istituzionale della Commissione nella partnership è sempre, secondo le regole formali, lo SM. Tuttavia, laddove le competenze sono decentrate e l'autorità di gestione è la regione, allora la partnership include necessariamente, oltre lo SM, anche l'autorità competente a livello regionale. Eppure, nei rapporti informali nel corso dell'attuazione dei programmi, gli scambi diretti tra Commissione e autorità competente a livello regionale sono frequenti. Si determina così una dinamica complessa tra i tre attori istituzionali. A suo tempo (fine anni '80) la Commissione, come già indicato in precedenza, ha spinto per il decentramento delle competenze perché ciò le consentiva di creare un sistema più articolato di attori istituzionali, che agivano riequilibrandosi a vicenda. In realtà, non sempre l'autorità di gestione regionale concorda con la posizione assunta dallo SM a cui appartiene e cerca sostegno alle sue posizioni nella Commissione. In altre occasioni succede il contrario: lo SM cerca di allearsi con la Commissione per fare pressione su una regione o sulle sue regioni, in generale affinché adottino una decisione piuttosto che un'altra. L'introduzione dell'approccio strategico a livello nazionale, mantenendo i programmi a livello regionale, è un buon indicatore della variazione

7 Si vedano in proposito gli studi di caso ed i rapporti di sintesi fatti recentemente dal "Gruppo di Lavoro Tematico 4" sui "delivery systems" degli SM, all'interno della Rete europea di sviluppo rurale, in corso di terminazione e diffusione.

nella posizione della Commissione dal favore al decentramento iniziale ad uno favorevole ad un maggior coordinamento a livello nazionale. Questo cambiamento di posizione ha modificato gli equilibri all'interno della partnership istituzionale.

I principi della *programmazione pluriennale* e del *monitoraggio e valutazione* sono anch'essi molto rilevanti per quanto riguarda il "nodo" UE-SM.

Nel tempo i cicli di programmazione si sono allungati, passando da tre anni a sette anni, con la giustificazione di dare continuità e organicità sufficienti agli interventi ed anche, più prosaicamente, di snellire la macchina burocratica che si mette in moto ad ogni ciclo, essendo diventata talmente complessa, costosa ed articolata in fasi e richiedendo tempi lunghi per l'attuazione. Le politiche per le zone rurali, inoltre, come indicato più sopra, sono spezzettate in quattro programmi diversi, uno per ogni fondo, con regole formali di programmazione specifiche che non favoriscono il coordinamento di fondi, ma al contrario la loro distinzione ("demarcazione" nel gergo comunitario). I programmi di sviluppo regionale e di coesione (FESR e FC) sono formalmente integrati con gli interventi del Fondo sociale europeo, ma si tratta più di un "cappello" generale, articolato poi in programmi operativi distinti per fondo nella fase d'attuazione. I Piani per la pesca sono elaborati separatamente da tutti gli altri. I programmi approvati hanno un valore legale, tuttavia – come indicato nella prima parte – non vi è modo di sapere sulla base di essi quali saranno gli interventi dei diversi fondi per le zone rurali. La destinazione rurale può soltanto essere ricostruita ex-post, in base ad un'analisi dettagliata delle voci di spesa, ed anche in questo caso in maniera approssimativa, perché non tutta la spesa è attribuibile ad un determinato territorio. La programmazione avviene, quindi, a livelli territoriali diversi secondo il tipo di fondo e secondo l'attribuzione di competenze (accentrate o decentrate) all'interno degli SM.

Il monitoraggio e valutazione dei programmi è obbligatorio per tutte le politiche di spesa condivise tra UE e SM. Per evitare che gli SM vedano nella valutazione un'ingerenza inammissibile della Commissione nello svolgimento delle loro funzioni di attuatori dei programmi, i valutatori sono scelti dagli SM e devono garantire la propria indipendenza. Le valutazioni nazionali o regionali sono poi "sintetizzate" a livello comunitario. Dato che questo esercizio risulta molto difficile per i metodi diversi utilizzati dai valutatori nei singoli SM, la diversità degli strumenti utilizzati e degli indicatori, la Commissione è andata aumentando nel tempo le sue richieste di indicatori comuni, per confrontare le performance degli SM. La pratica del monitoraggio e la valutazione è stata molto importante nelle politiche di spesa, ed è senz'altro merito della Commissione l'averla introdotta, dato che pochissimi SM la seguivano in modo sistematico. Ora queste tecniche fanno parte di un sapere

comune che si è andato accumulando nel tempo, affinando progressivamente le metodologie. Queste, tuttavia, non sono ancora del tutto soddisfacenti, sia nella capacità di stima degli indicatori, sia in quello che effettivamente misurano. Inoltre, spesso misure apparentemente uguali (stessa codifica) hanno contenuti e sotto-misure molto diverse.

C'è, inoltre, anche un problema di non coincidenza tra i tempi burocratici della programmazione pluriennale e quelli delle tre valutazioni richieste agli SM, ex-ante, intermedia ed ex-post. I programmi si chiudono due o anche più anni dopo la loro scadenza e le valutazioni ex-post, che dovrebbero informare il ciclo di programmazione successivo, non sono disponibili non solo quando la Commissione prepara le proprie proposte di regolamenti, ma neanche quando gli SM disegnano i propri programmi. Si finisce per utilizzare le valutazioni intermedie, fatte a metà periodo, come fonte d'informazione sul funzionamento degli interventi, ma esse hanno il difetto di non riflettere adeguatamente il programma, data l'abitudine diffusa di utilizzare i primi anni per spese pregresse già impegnate nel ciclo precedente. Questa sfasatura burocratica riduce, quindi, l'utilità delle valutazioni come *feedback* dei programmi, come strumento per correggere ed aggiustare ciò che non funziona bene nei regolamenti. A questi problemi si aggiungono quelli già menzionati più sopra, riguardanti la non considerazione della governance come fattore che influisce sulla performance delle politiche e la mancanza di valutazioni d'insieme dei diversi pezzi di politiche che intervengono nelle zone rurali.

Le funzioni di *controllo* possono essere svolte da diversi soggetti istituzionali: da funzionari anti-frode della Commissione per ognuno dei Fondi strutturali, dalla Corte dei conti europea (che può realizzare controlli sull'operato delle istituzioni europee), da strutture di revisione degli SM, dagli Enti pagatori, da tecnici che verificano la rispondenza degli investimenti o degli interventi svolti dai beneficiari in relazione con le regole stabilite. I controlli sono, dunque, molteplici – sia da parte della Commissione che dalla parte degli SM – lungo tutto il periodo di attuazione e svolti da entità diverse che usano criteri di valutazione eterogenei. Questa situazione è stata oggetto di critiche da parte dei beneficiari che richiedono l'unificazione del sistema di controlli ed una semplificazione delle procedure. Il problema, in questo caso, è che ogni soggetto istituzionale che interviene, vuole un "suo" controllo, e siccome, come abbiamo visto, in un sistema di governance multilivello i soggetti sono tanti, si creano sovrapposizioni che singolarmente sono giustificate, ma che in complesso appaiono scoordinate ed eccessive.

I principi che guidano le politiche condivise sono importanti ai fini del nostro studio in quanto definiscono il quadro generale dei rapporti tra UE e SM. Come si è

visto, tuttavia, questi principi sono stati soggetti ad interpretazioni che sono cambiate negli ultimi anni, spesso capovolgendo il significato e le motivazioni iniziali: si sono dunque dimostrati flessibili. Va ricordato che essi non sono stati disegnati specificamente per le politiche nelle zone rurali, ma per tutte le politiche di spesa che rientrano nei Fondi strutturali: da soli ci dicono poco o nulla sul contenuto delle politiche rurali, ma ci dicono molto sulla governance rurale e del "nodo" UE-SM. Più che i singoli principi astratti, sono interessanti le loro applicazioni specifiche nella governance rurale. Si potrebbe dire che, rispetto alle questioni sollevate nella prima parte, i principi considerati non tengono conto di aspetti importanti per la governance rurale: la molteplicità di attori ed il loro peso, non affrontata dal concetto di partnership; la complessità e spezzettamento delle politiche rurali, non affrontata né dall'approccio strategico, né dai programmi pluriennali con le loro procedure; il difficile rapporto tra politiche europee e politiche esclusivamente nazionali, ignorato nella sostanza dai principi di sussidiarietà e addizionalità. In prospettiva, sarebbe desiderabile che i principi guida fossero rivisti e completati alla luce dell'esperienza fatta e delle problematiche non considerate.

2.2.2 La formulazione delle politiche: chi fa che cosa a livello europeo

Il modo in cui l'UE ha interpretato le sue competenze in materia di sviluppo rurale sono coerenti con le procedure formali stabilite nei trattati e la divisione dei compiti tra le tre principali istituzioni che governano l'Unione: La Commissione, Il Consiglio ed il Parlamento. Alcune di queste procedure sono importanti perché aiutano a capire come si elabora e si approva il quadro normativo che definisce i vincoli formali che regolano i rapporti tra l'UE e gli SM in materia di sviluppo rurale.

La Commissione europea ha quattro funzioni principali:

- proporre legislazione al Parlamento ed al Consiglio,
- gestire ed attuare le politiche europee ed il bilancio,
- applicare la legislazione europea (con la Corte di giustizia),
- rappresentare l'Unione europea nelle sedi internazionali, ad esempio concludendo accordi.

Il diritto d'iniziativa

La proposta di legislazione da parte della Commissione, spesso definita come *diritto d'iniziativa*, gli attribuisce la responsabilità di preparare i regolamenti

che, una volta approvati dal Collegio dei commissari, sono sottoposti al Consiglio dei ministri (dove sono rappresentati i governi degli SM) ed al Parlamento (dove sono rappresentati i cittadini degli SM). Il diritto d'iniziativa attribuito alla Commissione è motivato dal fatto che questa è considerata l'unica istituzione europea che ha per compito difendere gli interessi generali dell'Unione e dei suoi cittadini, potenzialmente non coincidenti con quelli dei singoli interessi di uno SM o di un particolare gruppo d'interesse. Il diritto d'iniziativa non è stato sostanzialmente modificato dal Trattato di Lisbona⁸ approvato nel 2009.

Prima di fare proposte, la Commissione deve essere consapevole delle nuove situazioni e dei problemi che si vanno creando a livello europeo e decidere qual è il miglior strumento per affrontarli. Per fare questo, essa è in contatto costante con i diversi gruppi d'interesse, governi e parlamenti nazionali, ricevendo la consulenza del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Se la Commissione ravvisa che un problema non può essere affrontato efficacemente a livello nazionale, regionale o locale (in base al principio di sussidiarietà) e conclude che è necessario un nuovo strumento normativo, allora prepara una bozza di proposta che affronti la questione e soddisfi il maggior numero di interessi. Per svolgere questo ruolo, la Commissione può consultare esperti direttamente o attraverso comitati e gruppi già esistenti, con un'ampia libertà di scelta degli strumenti a supporto ritenuti utili. La Commissione spesso prepara le sue proposte normative con una "Comunicazione", in cui spiega il problema da affrontare e le diverse opzioni possibili, oppure con un "Libro Bianco" o con un "Libro Verde", per esplorare le reazioni degli SM, con una consultazione preliminare degli attori istituzionali e non.

In pratica, il potere d'iniziativa attribuito alla Commissione in qualità di miglior interprete dell'interesse comune europeo, finisce per rafforzare un approccio tecnocratico ed auto-referenziale, volutamente separato dal mondo della politica, ma spesso anche dalla realtà quotidiana dei cittadini, dalla diversità dei bisogni, prestandosi ad accuse di deficit democratico. Le fonti d'informazione che utilizza le permettono di conoscere in modo parziale la realtà, attraverso consultazioni via internet, sondaggi di opinione, ricerche commissionate, pareri di esperti e gruppi di interesse, senza mai essere sicura della completezza e qualità delle informazioni che utilizza, dell'influenza delle lobby che premono per un tipo di intervento piuttosto che un altro.

8 Il Trattato di Lisbona aggiunge al diritto d'iniziativa della Commissione anche quello dei cittadini, che possono presentare una proposta legislativa se questa è appoggiata dalle firme di un milione di cittadini europei.

Sebbene sia logicamente corretto ritenere che nessun altro soggetto istituzionale a livello europeo possa ben rappresentare gli interessi generali degli europei, ciò non significa che il potere d'iniziativa attribuito alla Commissione sia di per sé sufficiente a garantirne l'effettiva rappresentanza. Nell'ultimo decennio, tanto il Parlamento come il Consiglio hanno suggerito alla Commissione di prendere iniziative in qualche campo considerato prioritario. La Commissione non ama questa procedura e nella discussione che ha preceduto la proposta (poi fallita) di Trattato Costituzionale, ed in quella che è poi passata con il Trattato di Lisbona, ha difeso a spada tratta il suo diritto esclusivo d'iniziativa. Questo appare senz'altro da conservare in futuro, ma riconsiderando ed ampliando le fonti e le modalità che stimolano la Commissione ad agire.

Le novità del Trattato di Lisbona per le politiche per le zone rurali

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono state sostanziali per quanto riguarda la PAC: fino al 2009 la spesa per l'agricoltura era obbligatoria, il voto nel Consiglio in questo campo avveniva per unanimità (dando ad ogni paese il potere di veto) ed il voto in Parlamento esprimeva un parere non vincolante. Dopo l'approvazione definitiva del Trattato di Lisbona, la spesa per l'agricoltura non è più obbligatoria, il voto nel Consiglio è a maggioranza qualificata – per cui solo una coalizione di paesi che costituisca una minoranza di blocco può opporsi all'approvazione di una proposta legislativa – ed il Parlamento ha acquisito il potere di co-decisione in materia di politica agricola, assieme al Consiglio: in caso di disaccordo, una procedura di conciliazione fra le due istituzioni deve risolvere le questioni controverse attraverso un compromesso. Il Trattato di Lisbona ha, dunque, tolto formalmente alla politica agricola comune quella peculiarità di "governance" che per tutto il dopoguerra ha mantenuto la PAC nello status quo, evitando o rendendo difficili riforme radicali. Tuttavia, andrà dimostrato nei fatti che la co-decisione migliori le cose, per il ruolo tradizionalmente conservativo del Parlamento europeo su questo fronte e la buona capacità di pressione della lobby agricola sui parlamentari europei.

D'altra parte, va anche detto che l'attuale quadro normativo 2007-2013 che regola il secondo pilastro della PAC è stato definito nel periodo di programmazione precedente (2000-2006), quando vigevano ancora le vecchie regole del Trattato di Roma (1957) così come modificate dai trattati successivi. Sarà, dunque, soltanto nel prossimo periodo di programmazione (2014-2020) che si potrà valutare l'impatto che le nuove regole stabilite dal Trattato di Lisbona avranno sulla governance dello sviluppo rurale. Ai fini di questo rapporto, si considerano, quindi, le regole che han-

no governato l'elaborazione del quadro normativo comunitario prima dei cambiamenti introdotti dall'ultimo trattato per quanto riguarda l'attuazione dei programmi.

Per quanto riguarda gli altri Fondi strutturali, il Trattato di Lisbona dà loro una nuova legittimità, inquadrandoli nell'obiettivo della *coesione territoriale*, concetto più ampio che sostituisce quello delle disparità o degli squilibri nello sviluppo. La differenza consiste nel riconoscere la diversità dei territori e le loro specificità, che possono rappresentare fattori positivi nella ricerca della competitività, utili per impostare le politiche di sviluppo rurale con logiche appropriate alle caratteristiche delle aree cui sono indirizzate (bassa densità demografica, presenza diffusa dell'uso agricolo del territorio, importanza del paesaggio naturale, etc.). I Fondi strutturali avevano già incorporato questo concetto nel quadro normativo approvato per il 2007-2013, estendendo a tutto il territorio comunitario la possibilità di intervenire, prima limitata alle zone con qualche tipo di difficoltà. Si distinguono tre nuovi obiettivi territoriali: da un lato le zone dove si ricerca la convergenza (ex obiettivo 1), in ritardo sullo sviluppo in termini economici, sociali ed ambientali, identificate sulla base di indicatori statistici; dall'altro le zone dove si ricerca la competitività e l'occupazione regionale, estesa a tutti i territori non coperti dall'obiettivo di convergenza; e, in terzo luogo, i territori che hanno per obiettivo la cooperazione tra di loro.

Nel caso del Fondo per la pesca, che opera separatamente ed in modo analogo al FEASR, è stata introdotta la dimensione territoriale, giustificandola con un obiettivo di coesione territoriale che si riferisce ad interventi per le comunità di pescatori che devono riconvertire le proprie attività nel territorio circostante. Tali territori non necessariamente sono rurali, dato che vi sono numerose comunità con attività di pesca in centri urbani. Il metodo di governance adottato per l'attuazione di questo tipo d'intervento è l'approccio Leader, "inventato" alla fine degli anni '80 per le zone rurali, basato su partenariati di attori pubblici e privati. Sia il FEASR che il Fondo per la pesca distinguono i territori in cui intervengono con gli stessi criteri degli altri Fondi strutturali, in zone di convergenza e zone di competitività, con intensità di aiuto differenziate.

La governance stabilita dalla Commissione per lo sviluppo locale è diversa da quella che caratterizza i programmi dei Fondi strutturali: qui la partnership che prende le decisioni è mista pubblica e privata, la definizione dell'ambito d'intervento è flessibile e modificabile (non necessariamente amministrativo), il territorio su cui interviene può sovrapporsi con altre giurisdizioni. Si potrebbe sostenere, con argomenti validi, che il successo delle iniziative comunitarie per lo sviluppo locale (tra cui Leader), sono state efficienti ed efficaci proprio perché hanno adottato

forme di governance diverse da quelle più gerarchiche e rigide che caratterizzano i programmi operativi dei vari Fondi strutturali.

Le regole formali del processo decisionale nell'UE

Il processo decisionale per definire il contenuto e la governance delle diverse politiche per le zone rurali all'interno delle istituzioni europee è stato codificato nel corso del tempo, anche se, come si vedrà, ci sono spazi di manovra e libertà per decidere di volta in volta il percorso specifico che viene seguito in ogni ciclo di programmazione. Gli aspetti codificati sono simili per i quattro fondi, che possono predisporre interventi per le zone rurali. Tuttavia, per quanto riguarda gli aspetti non codificati, vi sono diversità anche sostanziali nelle procedure seguite tra i diversi Fondi strutturali. Si descrivono di seguito le regole formali che tutte le proposte di regolamentazione devono seguire a livello europeo.

La preparazione di una proposta di regolamento ha come punto di partenza l'esperienza passata e ciò che ha funzionato bene e meno bene, le valutazioni dei programmi, gli studi commissionati *ad hoc* su tematiche dove si vuole innovare o modificare l'esistente, i dati statistici che descrivono la situazione e le tendenze, diagnosi o scenari di previsione riguardanti il futuro. Il lavoro è svolto da uno o più gruppi di lavoro (task-force), all'interno della DG competente, formata da funzionari della stessa DG, che identificano gli argomenti da trattare, attribuiscono compiti ai diversi componenti, organizzano sotto-gruppi, si riuniscono regolarmente in base ad un calendario predefinito e lavorano preparando delle fiches tematiche, sottoposte a continue revisioni da parte della gerarchia man mano che si procede nel lavoro. Nella fase iniziale la task-force fa una diagnosi dei problemi (una fiche per tema individuato) ed identifica le opzioni alternative possibili, di solito consistenti in una opzione neutra, una poco ambiziosa ed una più ambiziosa. I materiali prodotti da questa task-force sono mantenuti confidenziali ed hanno diffusione molto ristretta.

Il Commissario ed il Direttore generale forniscono alla task-force indicazioni e orientamenti sul tipo di modifiche o aspetti innovativi che si vorrebbe introdurre e sono informati regolarmente del progresso. Il gabinetto del Commissario segue da vicino l'evoluzione delle fiches tematiche. Non sempre la task-force utilizza un gruppo d'esperti esterni, accademici o funzionari pubblici. Ad esempio in passato, nel caso del secondo pilastro della PAC, per la preparazione dell'attuale quadro normativo è stata costituita una task-force interna che si è divisa il lavoro in gruppi: una parte ha consultato i desk-officers per avere un quadro di cosa non funzionava nel periodo precedente, una parte ha raccolto studi e documenti che

offrivano “consigli” sul futuro della politica rurale (la DG Agri ne ha commissionato parecchi su alcune idee forti, come quella della definizione di zone rurali), una parte ha consultato gli stakeholders (organizzazioni professionali, industria agro-alimentare). L'organizzazione della conferenza di Salisburgo sullo sviluppo rurale, nel 2003, è servita a “testare” alcune idee iniziali. Un'altra task-force si è occupata della preparazione del quadro comune di valutazione e monitoraggio, che ha lavorato in forma parallela a quella che preparava i regolamenti.

In parallelo alle task-force, si costituisce un altro gruppo che si occupa della valutazione d'impatto della proposta (impact assessment). Questo gruppo ha un capofila nella DG che prepara la proposta, ma include rappresentanti di altre DG. I compiti di questo gruppo sono:

- analizzare i problemi della politica in questione, identificare i fattori di cambiamento e valutarne le conseguenze;
- specificare gli obiettivi della revisione della politica che si vuole fare e la sua consistenza con le priorità strategiche della Commissione, vincoli esistenti e impegni già presi;
- identificare le opzioni alternative per raggiungere gli obiettivi specificati e affrontare i problemi individuati;
- valutare l'impatto delle diverse opzioni;
- confrontare i meriti di ciascuna opzione.

La valutazione d'impatto deve esplicitamente considerare gli aspetti economici, sociali ed ambientali delle opzioni proposte e deve essere svolta in modo aperto, inclusivo e trasparente nei confronti dei portatori di interesse (stakeholders). Queste regole formali sono state definite negli ultimi 10 anni per controllare lo svolgimento corretto della formulazione di una proposta legislativa. Diversamente dalle procedure seguite dalla task-force che prepara la proposta, il gruppo che si occupa della valutazione d'impatto opera in modo trasparente, è controllato da un Comitato (Impact Assessment Board), con sede nel Segretariato generale della Commissione e che esprime opinioni vincolanti sulla proposta, assicura che la cooperazione tra i diversi servizi sia genuina e che gli attori non istituzionali siano stati sentiti. Inoltre, verifica la coerenza tra le tendenze osservate ed i problemi identificati e tra gli obiettivi e le opzioni valutate, l'utilizzazione delle indicazioni date dalle valutazioni, quantificando dove possibile i problemi e verificando la coerenza tra le opzioni considerate con le informazioni statistiche ed i risultati di ricerche disponibili.

Per svolgere il suo compito il gruppo per la valutazione d'impatto può promuovere consultazioni, verificare dati, stabilire gruppi di lavoro sui diversi strumenti d'intervento, creare gruppi tematici, discutere le questioni che ritiene ne-

cessarie nei Comitati consultivi. Ad esempio, per svolgere l'analisi d'impatto sulla PAC post 2013 è stato istituito nell'aprile del 2010 il gruppo inter-servizi, poco dopo la task-force interna che doveva preparare la proposta. Fino ad oggi, il gruppo si è riunito 11 volte, ha sottoposto la sua valutazione al Comitato nel giugno del 2011, poi ha incorporato alcune revisioni e ha concluso i lavori a fine settembre. Ad eccezione delle consultazioni, il lavoro è svolto all'interno della Commissione. Mentre nella formulazione delle proposte per i regolamenti del 2007-2013 si lavorò prima sul primo pilastro della PAC e poi sul secondo pilastro (sviluppo rurale), attualmente vi è un'unica task-force che si occupa dei due pilastri dopo il 2013, sebbene delle riforme del secondo si occupa un sottogruppo specifico. Il lavoro contemporaneo sui due pilastri è una novità di rilievo ed indica un'impostazione diversa delle politiche di sviluppo rurale, dove è diventato un aspetto centrale la natura delle interrelazioni tra i due e delle funzioni specifiche attribuite ad ognuno di essi. Nella formulazione del quadro normativo 2007-2013, l'analisi d'impatto non ha seguito le procedure appena descritte: questa è stata svolta soltanto quando la proposta di regolamento era già stata formulata, sono stati utilizzati alcuni studi commissionati più come giustificazione ex-post che come punto di partenza, non esisteva il vincolo del Comitato di valutazione d'impatto da parte del Segretariato generale, con poteri estesi di controllo e verifica delle opzioni alternative prese in esame. Il sistema di *checks and balance* all'interno della Commissione nella formulazione delle proposte legislative sembra, dunque, migliorato.

I percorsi della task-force incaricata di formulare la proposta e della valutazione d'impatto procedono in parallelo, con interazioni per scambi d'informazione tra i due gruppi di lavoro. Quando il lavoro dei due gruppi è completo e approvato dalla DG e dal Commissario, nonché dal Segretariato generale, la proposta legislativa e la valutazione d'impatto vanno assieme in una formale consultazione inter-servizi. Questa è destinata a tutte o ad una parte delle Direzioni generali (secondo l'interesse che ogni DG ha nell'argomento trattato nella proposta). Le DG consultate possono approvare senza modifiche, suggerire modifiche non vincolanti o vincolanti, a cui la DG che ha lanciato la consultazione deve dare risposta ammettendo o concordando compromessi, che possono modificare il testo proposto. A questo punto la proposta va al Collegio dei Commissari che la discute, può chiedere modifiche e la approva (o rigetta). Da questo momento è la Commissione collegialmente che si fa portatrice della proposta, trasmettendola ufficialmente al Consiglio ed al Parlamento, contemporaneamente.

Il Consiglio europeo ha capacità legislativa in co-decisione con il Parlamento. È organizzato in diverse formazioni (10) che raggruppano tutte le politiche nelle

quali interviene l'UE. La gestione dell'agricoltura (secondo pilastro incluso) e della pesca è responsabilità della formazione Agricoltura e Pesca, mentre la gestione della politica regionale, di coesione e sociale è responsabilità della formazione Affari Generali, ed in particolare del "gruppo azioni strutturali" per le questioni "tecniche". Nelle riunioni delle formazioni del Consiglio intervengono i ministri nazionali competenti nella materia trattata ed il Commissario proponente. Quando riceve una proposta, la formazione competente la attribuisce ad uno dei gruppi di lavoro (*working groups*) o comitati, composti da delegati degli SM e da uno o più rappresentanti della DG proponente. Il gruppo di lavoro incaricato di esaminare una proposta di regolamento è presieduto dal rappresentante dello SM che detiene la presidenza del Consiglio in quel momento. Il gruppo di lavoro discute articolo per articolo, in modo dettagliato, la proposta di regolamento, raccogliendo le posizioni dei diversi SM e proponendo modifiche man mano che procede nell'analisi. Il lavoro svolto dal gruppo di lavoro è considerato di tipo tecnico, ma in realtà le osservazioni tecniche (ad esempio, come si definiscono le zone svantaggiate non di montagna) hanno dietro di sé le posizioni politiche degli SM. Il ruolo del Consiglio è stato fino ad oggi di grandissimo peso. È qui che gli SM fanno valere le proprie ragioni e contestano alla Commissione ciò che non è accettabile nella proposta. Il testo finale di un regolamento è stato finora deciso in gran parte dal Consiglio. Naturalmente, non tutti gli SM hanno le stesse modifiche da proporre e si formano coalizioni di SM per fare passare modifiche.

La discussione nel Parlamento avviene all'interno del Comitato per l'agricoltura, formato da parlamentari di diversi partiti ed un relatore responsabile. Il Comitato analizza la proposta, può consultare diversi esperti e portatori d'interesse e propone emendamenti dettagliati, articolo per articolo, spiegando le motivazioni delle modifiche. Una volta completata l'analisi, il testo con le modifiche passa all'assemblea plenaria dei parlamentari che approva o respinge le modifiche proposte. Alle sessioni plenarie in genere è presente il Commissario competente. Il testo con le modifiche approvate torna in Commissione e questa deve argomentare pro e contro di ogni modifica proposta. Nella formazione dell'attuale quadro normativo (2007-2013) la maggior parte degli emendamenti introdotti dal Parlamento – come già indicato sopra – sono stati di tipo "conservatore", vale a dire di modifica di tutto ciò che si discostava dallo status quo precedente.

Le organizzazioni professionali nel caso della PAC ed altri gruppi d'interesse (centri urbani, infrastrutture) agiscono, in questo caso, come una lobby piuttosto efficace e con molto peso in Parlamento, non controbilanciata da nessuna altra lobby che difenda gli interessi dello sviluppo rurale o ambientali in senso ampio.

In passato, quando il Parlamento non aveva potere di co-decisione, più del 90% degli emendamenti presentati alle proposte della Commissione non erano accettati. Dato che la discussione al Consiglio procede in forma parallela a quella nel Parlamento, se c'è una modifica già concordata dal gruppo di lavoro del Consiglio e c'è un emendamento simile da parte del Parlamento, questo è accettato dalla Commissione perché si sa già che quella modifica è passata.

I nuovi poteri in materia di co-decisione del Parlamento approvati dal Trattato di Lisbona cambieranno questo ruolo puramente consultivo del Parlamento nell'approvazione della prossima proposta di regolamenti post 2013. Infatti, il Parlamento ha commissionato studi, realizzato audizioni e preparato proposte di riforma autonome, in vista dei maggiori poteri che ora detiene. In caso di contrasto tra gli emendamenti del Parlamento e quelli del Consiglio, come si è detto, interviene una procedura di conciliazione tra le due istituzioni, che sono obbligate a trovare un compromesso di accordo. In pratica, tuttavia, resta da dimostrare che un tale disaccordo si verifichi effettivamente, dato che gli SM (al Consiglio) ed i gruppi di interesse (attraverso il Parlamento) hanno avuto in passato posizioni sostanzialmente simili sulle politiche di sviluppo rurale, coincidendo nel loro ruolo residuale rispetto alle politiche di settore, si tratti dell'agricoltura, della pesca, delle politiche regionali o sociali.

Due tipi di governance rurale proposti dall'UE

Valutando l'insieme delle proposte di governance fatte dalla UE nei quattro fondi per lo sviluppo rurale, si possono individuare due modelli distinti negli interventi. Il primo è quello caratteristico dei programmi tradizionali: le regole e le procedure sono definite dalle amministrazioni competenti in modo gerarchico (top-down), sono rigide e le azioni da svolgere sono predefinite in un menu fisso, all'interno del quale si può scegliere un mix variabile. Un secondo tipo di governance è, invece, proposta dall'UE per lo sviluppo locale delle zone rurali, con interventi flessibili, non predefiniti e decisi da partenariati pubblici e privati (bottom up), adattabili ai bisogni specifici delle zone rurali. Sono un esempio di questi ultimi l'approccio Leader e quello del quarto asse degli interventi del FEP. A ben guardare, la differenza tra le due modalità è esclusivamente nel metodo di governance adottata, dato che una stessa azione o intervento può essere svolta con entrambe le procedure, ma con diversi risultati. E ciò dovrebbe dimostrare sufficientemente il fatto che le modalità di governance influiscono in modo sostanziale sulla performance delle politiche.

2.2.3 Il processo decisionale e gli attori

L'Unione europea, ed in particolare la Commissione, ha un approccio formalmente tecnocratico nei confronti delle politiche, incluse quelle che contengono interventi per le zone rurali. Questo non significa che gli aspetti più squisitamente politici non sono considerati – essendo essi ben riconoscibili nelle proposte sottomesse al vaglio del Consiglio e del Parlamento – ma la procedura descritta nel paragrafo precedente è concepita e codificata come se non si trattasse di altro che di trovare gli interventi e le procedure più efficaci, adatte a tutte le situazioni ed a tutti gli attori, prevedendo comportamenti virtuosi e dotandosi di strumenti per difendere le “buone regole” dalle possibili cattive pratiche di alcuni. Le regole informali esistono sempre e consentono più o meno discrezionalità agli attori istituzionali che applicano quelle formali. Spesso, quando le regole informali sono efficaci, contribuiscono a semplificare, migliorare o interpretare le procedure formali. L'opposto è anche possibile, quando le regole informali di fatto le modificano o le ostacolano nella loro attuazione.

Nel corso della formulazione delle proposte da parte della Commissione, i gruppi d'interesse pubblici e privati che beneficiano dei quattro fondi con interventi per lo sviluppo rurale (le diverse organizzazioni professionali degli agricoltori, gli ambientalisti, le grandi città, le regioni, le organizzazioni di pescatori, i gruppi Leader, i centri di formazione, etc.) partecipano alle consultazioni, organizzano dibattiti, preparano posizioni ufficiali, chiedono di essere ricevuti per avere informazioni di cosa bolle in pentola ed esprimere la propria posizione. In questo modo, anche se la task-force ufficialmente non fa sapere nulla di ciò che prepara, riceve comunque informazioni e suggerimenti da parte dei portatori di interesse, soprattutto quelli organizzati e con uffici di rappresentanza a Bruxelles.

In altre parole, vi sono attori istituzionali e non che tentano di influire sulla fase di formulazione delle proposte, molto prima che queste raggiungano il Parlamento ed il Consiglio. Si è spesso affermato che i portatori d'interesse del mondo rurale in senso ampio non ci sono o sono poco organizzati come lobby, e ciò è senz'altro vero in termini relativi, riguardo al potere di rappresentanza di altri gruppi d'interesse ben più forti. Tuttavia, le associazioni di gruppi Leader hanno svolto un ruolo di lobby, assieme ai comuni e municipi, ben più organizzati e con una maggior capacità d'azione, così come le zone di montagna, alcune associazioni d'impresе turistiche e sportive con destinazioni rurali. Le organizzazioni ambientali hanno avuto un'influenza spesso ambigua nei confronti dello sviluppo rurale territoriale, investendo più energie in un'agricoltura sostenibile (condizio-

nalità degli aiuti) che in territori rurali sostenibili. A mio parere, il gruppo più organico, consistente e articolato, nella difesa di politiche per le zone rurali è quello degli esperti, accademici e valutatori, che attraverso le loro analisi hanno capito l'efficienza ed efficacia di queste politiche per risolvere i problemi di sostenibilità in senso lato delle zone rurali. Tuttavia, il peso politico di questi soggetti, al momento del confronto con portatori d'interesse, è molto modesto. Così come le politiche per le zone rurali sono spezzettate tra molteplici attori istituzionali e residuali all'interno delle politiche che le ospitano, così anche gli attori non istituzionali si presentano in ordine sparso e con agende non coordinate sui tavoli dove si prendono le decisioni. E ciò è vero per tutti e quattro i Fondi strutturali che contengono interventi per le zone rurali.

Gli SM partecipano e tentano di influire anch'essi durante il processo di formulazione iniziale, elaborando documenti di posizione, organizzando incontri e gruppi di lavoro a livello nazionale, presentando i risultati al Consiglio, in forma di opinioni, e informalmente alla Commissione. È sorprendente come gli SM si comportino come una lobby nazionale, difendendo posizioni come se fossero potenziali beneficiari piuttosto che soggetti attuatori.

Un secondo modo per tentare di influire sugli esiti dei regolamenti è quello di formare coalizioni di paesi con posizioni simili. Ora che con il Trattato di Lisbona il potere di veto da parte di un singolo paese non c'è più, sono necessarie minoranze qualificate per respingere delle proposte. Così, l'adozione di posizioni nazionali, non è più sufficiente ad orientare le proposte della Commissione, perché si rischia d'essere irrilevanti se non si trovano alleati. Questa nuova situazione, creata dal Trattato di Lisbona, molto probabilmente porterà ad una diversa percezione del nodo EU-SM dato che renderà meno efficaci le posizioni individualiste e stimolerà la cooperazione fra SM e l'elaborazione di posizioni condivise. Anche per la Commissione ciò significherà un cambio nella logica del confronto tra l'interesse europeo e l'interesse nazionale, dato che coalizioni sufficientemente ampie potrebbero argomentare di rappresentare meglio l'interesse europeo di quanto lo faccia la Commissione, ed in più, in modo non tecnocratico.

Va anche detto che queste "battaglie" tra SM e Commissione non hanno per oggetto esplicito lo sviluppo rurale coordinato, ma al contrario, le politiche principali dei quattro fondi: quelle agricole, quelle per la pesca, quelle per lo sviluppo regionale economico e sociale. In questo senso gli schemi mentali utilizzati dagli attori istituzionali e non istituzionali non "vedono" lo sviluppo rurale come una parte importante della loro missione. Questo è un forte handicap della governance attuale delle politiche per le zone rurali.

Un ultimo aspetto importante che riguarda le regole informali si riferisce al ruolo degli attori istituzionali al di sotto del livello nazionale, in particolare le regioni. Queste, se hanno competenze in materia, hanno un ruolo importante nell'attuazione delle politiche per le zone rurali, conoscono bene i problemi specifici di tutti gli attori in gioco e sono probabilmente in grado di rappresentare il loro punto di vista in modo più coerente ed efficace di altri attori istituzionali. Tuttavia, il livello regionale non interviene se non marginalmente in tutte le fasi descritte di formulazione delle politiche: le regioni sono troppe, diverse e troppo piccole per essere consultate. Agiscono attraverso lo SM che non sempre è sensibile alle loro richieste, spesso difficili da ricomporre in proposte nazionali.

Le regioni hanno stabilito, come gli stati, uffici di rappresentanza a Bruxelles e spesso tentano di influire individualmente nella formulazione delle proposte presso la Commissione. Tuttavia, come aggregato, le regioni non intervengono significativamente nella formulazione delle proposte di regolamento. I nuovi poteri di co-decisione del Parlamento non sembrano aver modificato questa situazione, dato che i membri del Comitato agricolo che discute le proposte della Commissione sono scelti con criteri di rappresentanza settoriale e nazionale. L'unico attore che rappresenta la voce delle regioni è il Comitato delle regioni, che è chiamato a dare un parere consultivo ai regolamenti: queste opinioni possono essere riprese dal Parlamento se le considera valide. Ritengo che un maggior coinvolgimento delle regioni nella formulazione delle politiche, in particolare negli stati con competenze rurali decentrate, possa essere molto utile: non solo attraverso lo SM che le rappresenta, ma anche come soggetti attuatori che, assieme ai Gruppi d'Azione Locale, hanno una qualche esperienza di coordinamento dei diversi Fondi strutturali e conoscono meglio i bisogni e la governance delle zone rurali, avendo una visione d'insieme e vicina alla realtà.

2.2.4 La fase dell'attuazione

Oltre ai principi che regolano l'azione comunitaria e le modalità con cui viene formulato il quadro normativo comune, la Commissione ha anche la responsabilità di seguire l'attuazione delle politiche di spesa (*delivery*) e verificare la loro correttezza, assieme alla Corte dei Conti. Si tratta di una funzione esecutiva questa volta, di supervisione della gestione per ognuno dei fondi comunitari fino alla conclusione dei singoli programmi.

Nei casi d'infrazione delle regole stabilite dal quadro normativo, la Commis-

sione interviene sia direttamente per iscritto segnalando l'irregolarità sia, se non ottiene soddisfazione, aprendo una procedura d'infrazione; e, se anche questa non ottiene una risposta soddisfacente dallo Stato membro, segnala il fatto alla Corte di Giustizia che ha il potere di imporre penalità con carattere vincolante per entrambe le parti. La Commissione è, dunque, un attore istituzionale che combina funzioni legislative (preparazione di proposte), funzioni esecutive di supervisione (applicare e controllare) ed anche di sanzionare in caso d'inosservanza delle regole.

Il ruolo di supervisione dell'attuazione è organizzato in modo specifico e distinto da quello della formulazione delle norme. I referenti degli SM nella Commissione sono i desk-officers delle Direzioni generali responsabili dei diversi programmi e fondi. Questi funzionari seguono un gruppo di regioni o di paesi, in modo formale, ma anche con scambi informali con i referenti nazionali e regionali; sono raggruppati per gruppi di paesi secondo il numero di programmi di ognuno. Essi conoscono in genere la lingua dello SM di loro competenza e sono in grado di leggere e scambiare informazioni nella loro lingua. Le funzioni di questi amministratori sono ben codificate, in modo da ottenere modalità di supervisione simili tra un paese e l'altro. Ad esempio, per valutare un programma di sviluppo rurale o un programma operativo con i fondi regionali, i servizi elaborano uno schema di griglia (*check list*), che riflette tutti gli adempimenti stabiliti nei regolamenti, in modo verificare, nella lettura del programma, che è conforme alle regole stabilite.

Il quadro legislativo elaborato dalla Commissione per governare le politiche di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013, nel caso del FEASR, è composto da⁹:

- a. un pacchetto di decisioni e regolamenti che stabiliscono le forme e le modalità dell'intervento a favore delle politiche rurali (obiettivi, azioni e misure, modalità di gestione ed attuazione);
- b. regole per la gestione finanziaria;
- c. regole di controllo;
- d. regole per l'allocazione dei fondi tra gli SM;
- e. regole sugli aiuti di stato.

L'insieme del quadro legislativo per questo periodo programmatico è composto da ventinove tra decisioni e regolamenti e nove emendamenti successivi: un insieme notevole e complesso, che pochi amministratori conoscono in modo completo. Non tutti i regolamenti hanno la stessa importanza e non tutti richiedono lo stesso sforzo nella loro elaborazione. All'interno delle DG ci sono unità di

⁹ Le singole regole, con i relativi emendamenti si possono trovare sul sito della Commissione: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/leg/index_en.htm

coordinamento che danno un supporto informativo ai desk-officers, creano banche dati di riferimento, ad esempio sulle singole misure o su risposte date a quesiti in modo da essere consistenti.

La governance europea per le aree rurali, è, come nel caso delle altre politiche di spesa dell'UE, pensata idealmente come un "quaderno d'istruzioni", con valore legale, su ciò che gli SM devono fare per avere in cambio i finanziamenti comunitari. Per assicurarsi che queste istruzioni siano seguite da tutti gli SM, la Commissione indica le regole formali di governance (ad esempio, la nomina di un'autorità di gestione, di un Comitato di sorveglianza, di forme di controllo e sanzione). I dipartimenti o unità responsabili per la gestione di un fondo sono istituite formalmente dagli SM, in genere a fianco delle strutture amministrative nazionali, e sia le une che le altre sono organizzate in modo diverso da uno stato all'altro. Il rapporto UE-SM, in questa fase di supervisione, è un rapporto gerarchico, sovra-ordinato, anche se ufficialmente rientra in una logica di partenariato. Le sue modalità operative sono amministrative e procedurali, e la Commissione non entra, se non indirettamente, in questioni di merito. L'approccio è esplicitamente tecnocratico, nascondendo attentamente dietro le procedure qualsiasi tentazione di gestione più politica e sostanziale dei programmi, dato che questa non sarebbe ammessa come *driver* dai funzionari comunitari e neanche accettata dagli SM. Questo modo di gestire l'attuazione dei programmi genera un enorme lavoro burocratico d'organizzazione e codifica che garantisce formalmente un trattamento uguale per tutti. D'altra parte tale sistema non riesce a riconoscere e tener conto di diversità importanti sia per quanto riguarda i bisogni in materia di sviluppo rurale, sia per quanto riguarda la governance delle zone rurali pre-esistente in ogni SM. La Commissione "vede" soltanto quello che ha definito lei stessa e "non vede" tutto quanto resta al di fuori del suo quadro normativo, ma che è presente e di fatto influisce sull'attuazione.

Ciò rende peculiare il compito di "disegnare" i programmi da parte degli SM sulla base dei regolamenti comuni approvati a livello UE. Per definizione gli SM possono re-interpretare, articolare diversamente e perfino svuotare gli obiettivi e le misure suggerite, lasciando al quadro normativo comune un ruolo di guscio contenitore, con un'etichetta comune che però nasconde nelle misure e sotto-misure gli interventi più diversi. Questi margini di libertà consentiti ed utilizzati dagli SM spingono la Commissione ad un maggior controllo dell'attuazione attraverso procedure sempre più dettagliate e specifiche.

Ciò impone un gioco delle parti poco costruttivo e certamente non favorevole agli obiettivi di sviluppo delle zone rurali, perché porta la Commissione alla creazione di "scatole" sufficientemente generiche per lasciare spazi di manovra

rispettosi della sussidiarietà agli SM, ma pieni di procedure e controlli. Dall'altra parte, gli SM cercano di riempirle con le proprie priorità e preferenze, adattandole per farle rientrare in qualche modo nei contenitori comuni predisposti. Ciò non aiuta certo la semplificazione delle procedure perché è proprio attraverso queste che si gioca la partita tra interventi omogenei e coerenti in tutti gli SM che giustificano l'intervento comunitario e gli interventi specifici per le zone rurali che ogni SM ha ereditato dal passato o che intende perseguire in futuro in una visione tutta nazionale delle politiche rurali.

Dopo l'approvazione dei programmi e la verifica della coerenza dei loro contenuti, la Commissione svolge il suo compito di supervisione ritagliandosi un ruolo di secondo piano e di controllo sul "progresso" della spesa, rispondendo ai quesiti che le vengono posti dagli SM, assistendo ai Comitati di sorveglianza, accompagnando l'attuazione e controllando lo stabilimento ed il rispetto di regole di eleggibilità delle zone e dei beneficiari, i criteri di priorità nella scelta dei beneficiari

A causa di questo ruolo di secondo piano nella fase d'attuazione, la Commissione riceve di fatto poche informazioni e riscontri dettagliati sui problemi riscontrati nella *delivery* delle politiche da parte degli SM. Infatti, le informazioni su cosa non funziona non sono di solito inserite nei rapporti annuali perché nessuno SM si sentirebbe a suo agio criticando le procedure stabilite nei regolamenti dalla Commissione. Inoltre, le valutazioni si occupano prevalentemente dell'attuazione dei programmi, dando poca importanza al ruolo della governance nella performance delle politiche e quale parte abbia avuto il quadro di regole comunitarie nella performance. Sebbene in molte sedi le autorità di gestione ed altri operatori criticano le regole d'attuazione (ad esempio, l'utilità degli assi, di un menu fisso di misure, di misure ambientali inapplicabili nella pratica, di procedure di pagamento definite ad immagine e somiglianza dei pagamenti diretti agli agricoltori, ma inadatte per investimenti e azioni di tipo territoriale), non vi sono canali stabiliti per il feedback di questi problemi e pertanto non arrivano in modo ufficiale, completo e sistematico sul tavolo della Commissione. Si tratta di una sfasatura importante che rafforza il giudizio di un relativo vuoto di informazioni di ritorno da parte delle autorità di gestione, importanti per la formulazione del quadro normativo comunitario nella successiva tornata di programmazione.

Alcuni di questi aspetti saranno esplorati in maggior dettaglio nella terza parte di questo rapporto, dove si analizzano le posizioni degli SM nelle scelte di governance che questi fanno nella fase di predisposizione ed attuazione dei programmi e nel modo che utilizzano i margini di libertà di scelta concessi dai regolamenti comunitari nel disegno e nella *delivery* dei programmi.

2.2.5 La percezione del nodo UE-SM a livello europeo

L'analisi sin qui svolta sulle questioni da affrontare nella governance delle politiche per le zone rurali e sulle caratteristiche della governance europea suggerisce alcune prime considerazioni sugli aspetti problematici del nodo UE-SM a livello europeo.

Queste questioni possono riassumersi così:

- l'assenza di un'unica governance per le politiche destinate alle zone rurali ed anche di forme di coordinamento efficaci tra i quattro servizi ed i quattro fondi che a livello europeo elaborano politiche per le zone rurali, per di più in modo non specifico ma con altri obiettivi;
- lo scarso peso dato al fattore "governance" nel valutare la performance delle diverse politiche per lo sviluppo rurale, assente sia come feedback istituzionale, sia come oggetto di studio specifico da parte dei regolatori;
- la particolare complessità e frammentazione delle procedure seguite a livello comunitario nella formulazione delle regole formali all'interno delle tre istituzioni europee che se ne occupano: Commissione, Parlamento e Consiglio;
- la fragilità del potere d'iniziativa della Commissione, basato quasi esclusivamente su meccanismi tecnocratici, senza una base adeguata di informazioni reali provenienti dai soggetti che attuano le politiche sul territorio;
- la debolezza della rappresentanza degli attori non governativi nell'esprimere gli interessi del mondo rurale complessivamente, di fronte al peso forte di gruppi di interesse settoriali e specifici, consolidati come referenti principali degli attori istituzionali che formulano i regolamenti a livello europeo;
- la sfasatura tra i tempi della formulazione delle proposte normative da parte della Commissione e la disponibilità dei risultati delle valutazioni;
- il presupposto sbagliato delle istituzioni europee che le uniche politiche per le zone rurali sono quelle da loro cofinanziate, ignorando sostanzialmente la presenza di politiche nazionali importanti e influenti sulla situazione delle zone rurali, con relative procedure e meccanismi di gestione consolidate, con il risultato che complementarità o conflitti esistenti non sono considerati né tanto meno coordinati fra di loro;
- la governance per le politiche rurali a livello europeo è poco conosciuta e studiata; essa è trasparente per alcuni aspetti ma non per altri, le procedure interne non sono codificate, non è soggetta a valutazioni esterne

- e ciò è importante perché impedisce di sapere come essa influisce sulla performance delle politiche rurali comuni;
- le modalità di governance proposte a livello europeo per le zone rurali sono di due tipi e molto diverse tra di loro: una più tradizionale e dominante fatta da interventi predefiniti e l'altra più recente e innovativa, ma relativamente marginale, fatta da interventi decisi a livello locale, più flessibili e adattati;
 - nell'elaborazione di riforme e modifiche del quadro normativo per il futuro si parte sempre dall'esistente piuttosto che dai nuovi bisogni e dagli strumenti per soddisfarli: in questo modo la *path dependence* è di fatto dominante, indebolendo l'adattamento delle politiche.

2.3 La governance degli SM

Questa terza parte si focalizza sull'altro soggetto del nodo di cui ci occupiamo, gli SM. Le questioni da affrontare sono complesse e poco studiate da un punto di vista comparativo. Data la molteplicità e la diversità degli attori istituzionali (si ricordino i 450 programmi che possono contenere interventi per le zone rurali), la scelta dei temi da trattare è stata più difficile e necessariamente ristretta ad alcuni aspetti comuni, legati alle ipotesi di ricerca (2.3.1) ed ai rapporti tra i soggetti che intervengono (2.3.2). In sede conclusiva, si propongono alcune generalizzazioni sul nodo UE-SM (2.3.3). Si è, inoltre, scelto di concentrare l'analisi degli SM soltanto sul FEASR, perché è l'unico fondo con una governance specifica e strutturata per gli interventi nelle aree rurali. Queste limitazioni sono piuttosto rilevanti se si considera il quadro generale di questioni da affrontare disegnato nella prima parte.

2.3.1 Aspetti comuni legati alle ipotesi di ricerca

Le ipotesi di ricerca formulate nella prima parte del rapporto, si riferiscono ad aspetti comuni della governance delle politiche per le zone rurali cofinanziate dall'UE.

La governance attuale influisce sui risultati delle politiche

La situazione descritta nella prima parte di questo rapporto può essere approfondita con casi individuali di buone pratiche, ma è comunque chiaro che l'at-

tuale governance rurale non possa considerarsi ottimale ed abbia un'influenza negativa sulla performance di queste politiche. Il presupposto che se si mettono a disposizione finanziamenti per determinate azioni da un lato, dall'altro, indipendentemente delle regole d'attuazione che si stabiliscono, si ottengono meccanicamente risultati ed impatti, è a dir poco semplicista. Ciò è facilmente dimostrabile se si considerano i molteplici casi di studio sulla governance disponibili per ogni SM che evidenziano risultati e impatti molto differenziati per lo stesso tipo d'intervento. E lo stesso si può dire dei risultati di valutazioni fatte da valutatori indipendenti.

Il fatto che non si consideri la governance come un fattore che influisce sui risultati nonostante l'evidenza trova le sue ragioni di convenienza nel mantenimento dello status quo, nella permanenza di un approccio positivista e meccanico, nelle difficoltà oggettive molto sostanziali di trovare forme di governance migliori che possano essere generalizzate e siano verificabili ed anche – molto probabilmente – nella peculiarità della costruzione dei rapporti tra EU e SM di tipo intergovernativo, che sconsiglia di approfondire l'armonizzazione delle modalità di attuazione delle singole misure.

Il problema non è tanto nella diagnosi del problema della governance rurale attuale, quanto nel trovare soluzioni possibili e migliori di quella attuale, anche politicamente accettabili. A questo punto, è utile porre una domanda sensibile: chi ha interesse ed è disposto a sostenere una miglior governance rurale? Da quali attori è venuta o può venire una spinta per migliorare la governance rurale attuale?

La spinta da parte dell'UE per una visione complessiva d'insieme del mondo rurale è stata in passato (anni '90) propositiva e innovativa, ma oggi è piuttosto modesta e formale. Ciò è dovuto alle difficoltà riscontrate in questo percorso dagli attori istituzionali europei, alle resistenze da parte degli SM ed al fatto che, nell'organizzazione dei propri servizi (Direzioni generali), l'UE riproduce, come gli SM, l'assetto amministrativo per comparti stagni ereditato dalla formazione degli stati nazionali nei ministeri. Quest'organizzazione della governance era coerente con un visione dei problemi rurali in chiave di modernizzazione delle attività agricole, dimostratasi insufficiente col tempo per risolvere da sola quei problemi. Ogni modifica è costosa e dolorosa per le organizzazioni burocratiche ed è naturale che vi siano forti resistenze alla modifica dello status quo, soprattutto se le logiche che le hanno informate sono ritenute ancora valide e convenienti per gli scopi tradizionali. Gli attori istituzionali forti ed organizzati non hanno alcun interesse a modifiche della governance rurale che diluirebbero il loro peso o li obbligherebbero a dialogare o contrattare tra loro.

La domanda più rilevante per una governance rurale meno settorialmente spezzettata, più integrata e coerente, è venuta, in quasi tutti gli SM, dalle comunità locali, a livello sub-regionale, anche se questa nuova domanda si è poi dimostrata relativamente debole. Lo strumento che ha dato visibilità a questa domanda è stata l'iniziativa comunitaria Leader, promossa a livello europeo con grande successo, proprio per l'approccio multisettoriale, partecipativo e di piccola scala territoriale, adatto alla realtà rurale diversificata che caratterizza la ruralità moderna. L'analisi di alcuni casi in diversi SM, rivela che qui il miglioramento della governance rurale è sentito come una necessità vera, non strumentale, da parte degli attori locali, che chiedono una visione d'insieme, politiche specifiche, integrate, diversificate, coordinate. Tale domanda si è rafforzata politicamente quando si è associata a movimenti d'opinione come quello dei municipi (il *village movement*), apparsi non solo negli SM del centro-nord (Inghilterra, Finlandia, Svezia, Danimarca, in alcuni Länder tedeschi), ma anche in Spagna. L'appoggio a questa domanda locale per una governance rurale più efficace, trasmessa politicamente dai sindaci, è stata in questi casi accolta ed appoggiata a livello nazionale, in questo modo rafforzando la sua voce.

La risposta alla prima domanda è dunque articolata: l'UE ha sostenuto in passato una migliore governance rurale, ma oggi l'evoluzione della situazione e nuove priorità suggeriscono un ruolo meno proattivo, ritenendo che la soluzione di questo problema debba essere trovata dagli SM, secondo il proprio assetto istituzionale. Alcuni SM hanno provato a sperimentare sulla governance rurale, soprattutto attraverso enti e modalità di coordinamento formali ed informali ai diversi livelli istituzionali, ma questo è stato possibile in alcuni SM medi e piccoli – non tutti – con competenze accentrate, piuttosto che nei casi di SM di grandi dimensioni, con competenze decentrate (con l'eccezione della Francia), dove questa funzione riformatrice della governance si è rivelata più complessa e difficile da appoggiare a livello nazionale, per l'assenza di competenze specifiche proprie e l'opposizione delle regioni.

La risposta alla seconda domanda è più semplice e diretta: se la domanda di una migliore governance rurale proviene dal livello locale, che ha scarse competenze nell'attuale sistema di disegno e attuazione delle politiche per le zone rurali, diventa necessario che questo livello trovi alleanze e sostegno in altri livelli istituzionali che invece queste competenze le hanno e potrebbero così contribuire a rafforzarla. Alcuni stati nazionali hanno raccolto parzialmente la sfida. Nel caso della Spagna, ad esempio, obbligando le regioni a destinare il 10% dei fondi FEASR all'approccio Leader; o nel caso danese, dove lo stato ha contrattato il 25% dei

fondi per iniziative tipo Leader a livello municipale e ha stabilito metodi formali di coordinamento con i fondi di sviluppo regionale. In questi casi, il livello nazionale “difende” il livello locale definendo una quota di fondi da destinare alla metodologia Leader. Ma, più della quota in sé, che potrebbe essere più o meno adeguata secondo i diversi bisogni locali, è importante che un livello di governance con competenze in materia sostenga formalmente la domanda di interventi specifica del livello locale; tali sostegni a livello nazionale non entrano in conflitto con l’impianto complessivo prevalentemente settoriale degli altri interventi per le zone rurali.

A grandi linee, sarebbe desiderabile orientarsi verso approcci che consentano una visione d’insieme dei bisogni rurali – generici e specifici – per ogni SM, che vi sia una divisione del lavoro e momenti di coordinamento tra i molteplici soggetti istituzionali attuatori per i diversi flussi finanziari disponibili, a livello orizzontale e verticale, e che gli attori non istituzionali siano messi in condizione di dialogare e concordare gli interventi prioritari. Muoversi in questa direzione migliorerebbe notevolmente l’efficacia della spesa, proprio perché, a parità di azioni e misure, si aggiungerebbe una governance delle politiche per le zone rurali adeguata e coerente ai bisogni diversificati di queste. Non tutti i percorsi immaginabili sono realizzabili e le sperimentazioni già fatte, a livello europeo e nazionale, soprattutto in materia di coordinamento esplicitamente sostenuto e regolato, appaiono i riferimenti migliori per ridurre l’influenza negativa che la governance per le politiche rurali ha oggi sulla loro performance.

I maggiori costi dovuti al mancato coordinamento

La seconda ipotesi di lavoro, collegata strettamente alla prima, ma con diverse conseguenze, riguarda i maggiori costi di transazione che la molteplicità di obiettivi e attori coinvolti ai diversi livelli di fatto determinano, data la debolezza delle forme di coordinamento esistenti. Anche senza un’analisi dettagliata, quantitativa e comparata tra costi alternativi di gestione delle politiche per le zone rurali, si può senz’altro affermare che il grande numero di attori istituzionali che intervengono nella governance rurale rende credibile l’ipotesi del suo maggior costo. In parte perché moltiplica i centri decisionali, aumentando i costi amministrativi, in parte perché non si ricava alcun vantaggio dalle sinergie ed integrazioni tra le diverse azioni di sviluppo rurale, di solito rilevanti se si tiene presente che queste zone hanno una bassa densità demografica e le economie di diversificazione sono in questi casi più efficaci di quelle di specializzazione (di scala), ma richiedono un coordinamento perché funzionino.

Tra le varie soluzioni sperimentate per migliorare lo spezzettamento della governance si possono trovare riferimenti utili per tracciare un percorso possibile da seguire. In realtà, nessuno studioso od osservatore ha sostenuto la creazione a livello europeo di una Direzione generale per lo sviluppo rurale di tipo territoriale e comprensivo, oppure un ministero con la stessa missione negli SM. Questa è ritenuta una strada impercorribile in questo momento. Un secondo percorso, applicato nella pratica sebbene con scarsi risultati, è quello di delegare ad un solo attore istituzionale – settoriale o territoriale – le competenze per intervenire nelle zone rurali, semplificando così la complessità della governance, da un lato, e, dall'altro, mantenendo inalterate le competenze specifiche precedenti. In questo periodo di programmazione ciò è stato sperimentato, a livello europeo, con la "cessione" di alcuni interventi dello sviluppo regionale per le zone rurali dalla DG Regio alla DG Agri e con un'analoga cessione (ad esempio in Finlandia) da parte del Comitato interministeriale delle politiche rurali, operante all'interno del Ministero degli interni e competente per gli interventi nelle zone rurali, al Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Il problema riscontrato con questo percorso è che proprio perché lo sviluppo rurale non è un obiettivo prioritario, le cessioni degli aspetti territoriali ad un attore istituzionale settoriale rischiano di modificare l'approccio ampio e comprensivo, settorializzandolo nelle procedure. La procedura inversa, discussa negli ultimi anni come percorso possibile sia a livello europeo che nazionale, rischia di incontrare lo stesso problema: le politiche regionali hanno anche loro altre priorità più importanti ed il rurale resterebbe sempre residuale e nemmeno garantito rispetto alla situazione attuale, senza una quota di fondi destinata a questo scopo.

La soluzione che ha funzionato meglio, quando è stata sperimentata, è quella non tanto di nominare un capofila istituzionale per le politiche per le zone rurali, ma di stabilire regole ed enti formali e/o informali, capaci di imporre un coordinamento indispensabile a queste politiche. I vantaggi di questa soluzione nei confronti della delega ad un capofila istituzionale sono molteplici: non si modificano necessariamente gli assetti istituzionali esistenti, si mettono i diversi attori attorno ad un tavolo e si obbligano a dialogare e trattare sui bisogni complessivi e concreti delle zone rurali, si creano contrappesi tra attori forti, con argomenti ed obiettivi diversi, che possono di volta in volta allearsi con le voci locali (vi sono molteplici esperienze a diversi livelli ed in diversi SM da usare come possibile riferimento). L'Inghilterra, dopo aver istituito una Commissione parlamentare ad hoc (Haskins, 2003) per sollevare la questione del miglioramento della governance rurale, è arrivata alla conclusione che queste forme di coordinamento sono le più efficaci e semplici da adottare.

Il coordinamento delle politiche rurali, poiché implica attori ai diversi livelli istituzionali, non può essere fatto ad un solo livello. Se il coordinamento è più facile in uno spazio relativamente piccolo, ciò non significa che ci si può accontentare di coordinare le politiche solo a livello locale. Il motivo sta nella governance multilivello: le regole formali stabilite a livello europeo devono consentire la possibilità di coordinare i quattro Fondi strutturali e, possibilmente, di favorire e difendere il coordinamento effettivo come buona pratica di efficienza amministrativa; gli orientamenti strategici nazionali e l'architettura dei programmi, nazionali o regionali, devono contemplare forme di coordinamento orizzontale tra ministeri e assessorati, e verticali ai diversi livelli di competenza, per assicurare che a livello regionale o sub-regionale un coordinamento effettivo sia possibile.

La Commissione sbaglia se ritiene che il coordinamento sia un affare degli SM, non solo perché perde il suo tradizionale ruolo di stimolo ed innovazione, ma anche perché rende più difficile ed aleatorio il coordinamento degli SM e riduce l'efficienza delle proprie politiche. Un miglior coordinamento dei Fondi strutturali è desiderabile nel prossimo periodo di programmazione, non ritornando al sistema del capofila attuato in passato, che non ha funzionato, ma stabilendo un tavolo permanente, che non finisce con l'approvazione dei regolamenti ma resta attivo nella fase di disegno ed attuazione dei programmi.

L'argomento sostenuto non è quello di ridurre i costi riaccentrando le competenze e riducendo il numero di soggetti istituzionali. Ci sono motivi validi per il decentramento che vanno salvaguardati (principalmente la diversità delle zone rurali che richiede interventi su misura), rivendendoli opportunamente e distinguendo funzioni di raccolta dei bisogni complessivi di un territorio, la loro composizione in un disegno coerente, da quelle di attuazione delle politiche, che hanno esigenze di coordinamento di natura diversa. La semplificazione della governance non è semplice, ma non è nemmeno una questione formale di tecnica gestionale, proprio per la sua influenza sulla performance.

Le soluzioni di coordinamento appena elencate, in alcuni casi riducono i costi di transazione, in altri no. Se intraprese con spirito di simmetria a tutti i livelli e tra tutti gli attori, potrebbero finire per aumentare invece che diminuire i costi di transazione. Le misure del FEASR, ad esempio, contengono nel loro menu due tipi di governance diversa. La prima, con misure predisposte e fisse, uguali per tutti, con beneficiari individuali definiti a priori, richiede un coordinamento nel disegno iniziale delle misure e poi, nella fase di attuazione, per quanto riguarda l'apertura dei bandi, i criteri di eleggibilità e di selezione. La seconda forma di governance è quella dell'approccio Leader, con misure aperte (in teoria), diverse dal menu predefinito,

decise da una partnership locale, con beneficiari collettivi; questa forma di intervento richiede forme di coordinamento con gli altri pezzi delle politiche rurali molto più sostanziali, proprio perché si tratta di misure aperte a tutti i settori e dove si possono ricercare complementarità che moltiplicano e completano gli interventi. Questi due tipi di governance richiedono forme di coordinamento diverso da parte degli attori istituzionali: nel primo caso, tutti i costi si formano all'interno dell'amministrazione pubblica, con il rischio che se le misure non sono coerenti con i bisogni locali, l'inefficienza e inefficacia della governance aumentano; nel secondo caso, una parte dei costi di transazione viene esternalizzata al gruppo di azione locale e diventa dunque più visibile, ma i rischi di inefficacia dovrebbero essere molto minori.

Margini di manovra degli SM per scegliere ed attuare le proprie politiche

Si possono ordinare i tipi di rapporti che intercorrono tra UE ed ognuno degli SM lungo un gradiente che va da un'accettazione complessiva del disegno e delle procedure proposte dall'UE da parte dello SM, utilizzando al minimo i margini di libertà di scelta consentiti dal quadro normativo comunitario, ad una situazione capovolta, in cui lo SM utilizza al massimo i margini di libertà consentiti, interpretando il quadro comunitario in funzione degli obiettivi politici nazionali. Nel primo caso diremo che lo stato svolge un ruolo di "filtro debole", nel secondo caso di un "filtro forte".

Una prima osservazione è che le regole formali stabilite a livello europeo consentono agli SM di svolgere quest'azione di filtro, lasciando la scelta se svolgerla o meno. La Commissione non la favorisce di certo in modo esplicito, perché i filtri forti complicano la supervisione e confrontabilità dei programmi, ma nemmeno li ostacola se gli argomenti a sostegno sono convincenti.

Una seconda osservazione è che ogni SM valuta la convenienza ed i motivi che lo spingono a stabilire un filtro forte o debole in base soprattutto a diversi fattori come:

- un orientamento nazionale forte a favore di un obiettivo (ad esempio, il cambiamento climatico in Danimarca), scelto a livello nazionale e che ordina strategia e architettura del programma;
- la pre-esistenza di politiche nazionali forti per le aree rurali che non rientrano nel menu offerto dai regolamenti (ad esempio, la ricomposizione fondiaria in Italia);
- la concentrazione a livello nazionale su alcune misure particolari che rispondono a bisogni nazionali (ad esempio, le aree svantaggiate in Austria e Finlandia);

- una integrazione spinta tra politiche cofinanziate dal FEASR e misure nazionali utilizzate come *top-up*, ossia aggiunta di fondi nazionali ai fondi cofinanziati per alcune misure del menu (come, ad esempio, avvenuto in Spagna per il vecchio programma Proder, che replicava l'intervento di Leader, o per i pagamenti aggiuntivi per le misure ambientali).

Queste scelte o filtri *aumentano la diversità dei programmi tra di loro* e dei pacchetti di misure che di fatto sono offerte ai potenziali beneficiari, non solo in ogni SM, ma anche in regioni diverse di uno stesso SM nei casi di decentramento delle competenze. I filtri riducono la leggibilità dei risultati, il valore degli indicatori comuni, le valutazioni ed i confronti che ignorano questa diversità di fondo.

I filtri introdotti dagli SM possono riguardare le priorità nazionali, la scelta dei rapporti tra misure cofinanziate e non cofinanziate, l'integrazione totale o parziale tra interventi fatti all'interno delle regole comunitarie e interventi tenuti separati e paralleli a questi. In tutti questi casi il fattore che filtra è la strategia scelta o l'architettura del programma. Ma i filtri possono anche essere di natura diversa ed interessare la fase di attuazione delle politiche. Stabilire criteri diversi di eleggibilità per i beneficiari (ad esempio, stabilire che soltanto gli agricoltori professionali possono beneficiare degli aiuti alla modernizzazione delle strutture aziendali, oppure che qualsiasi agricoltore può farlo) cambia in modo sostanziale la possibilità di accedere ai benefici e crea diversità di accesso tra gli SM, per le stesse misure.

Se volessimo classificare gli SM lungo un gradiente filtro forte-filtro debole ci troveremmo in difficoltà perché da un primo tentativo di classificazione con questa logica è risultato che sono i tipi di filtro ad essere diversi, piuttosto che la loro presenza o assenza. Sono più chiari gli estremi ai due poli opposti, rispetto alla maggioranza che si colloca in posizioni intermedie. Detto questo, è vero che alcuni programmi, concentrati tra i nuovi SM (ma non solo), riproducono molto fedelmente il quadro dei regolamenti, con pochi adattamenti o filtri. Ciò tuttavia è spiegabile, da una parte, dalla novità che le politiche per le zone rurali rappresentano rispetto all'esperienza nazionale precedente, dall'altra, dal fatto che sono anche il risultato di una fase di apprendimento delle regole del gioco, dove la Commissione detiene un maggiore potere d'influenza sulle scelte. Nel corso del tempo, si osserva chiaramente una tendenza da parte di tutti gli SM ad aumentare, non diminuire, i filtri introdotti. Ciò, come si è già detto, non è valutabile a priori come un fatto negativo in sé, dato che indica un adattamento graduale delle politiche alle realtà nazionali. Una riflessione più approfondita su questo tema dovrebbe chiarire se dietro ai filtri ci sono altri fattori esplicativi meno nobili. Da una prima

analisi risulta che il peso degli attori non istituzionali è determinante nelle scelte nazionali sui filtri da introdurre.

I diversi tipi di filtro introdotti dagli SM vengono discussi nei Comitati di Sorveglianza, dove si ritrova la partnership allargata che segue il monitoraggio e l'avanzamento dei programmi. Tuttavia, nella sua funzione di supervisione, la Commissione, attraverso i suoi desk-officers, discute bilateralmente delle scelte fatte e può chiedere correzioni. I rapporti tra la Commissione e gli SM sono descritti da diversi interlocutori in diversi SM come buoni, informali, di mutua collaborazione.

Un'ulteriore considerazione è che i filtri operano in modo diverso secondo l'assetto accentrato o decentrato dello SM: nel primo caso si può parlare di filtri nazionali, nel secondo caso è più corretto parlare di filtri regionali.

Naturalmente, è possibile riscontrare che alcuni SM svolgono un ruolo di "filtro forte" nel caso del FEASR, mentre non lo fanno nel caso degli altri Fondi strutturali. Ciò dipende dall'ammontare delle risorse finanziarie messe a disposizione attraverso gli altri fondi, dalle capacità strategiche degli SM di scegliere obiettivi prioritari, dal peso dei diversi gruppi d'interesse che ne sono beneficiari potenziali.

L'utilizzazione da parte degli SM dei margini di manovra offerti dai regolamenti comunitari sullo sviluppo rurale risulta estesa ed articolata, pur riguardando aspetti diversi del processo decisionale. Tali margini di manovra contribuiscono a rendere ben differenziate le politiche per le zone rurali degli SM. Tale diversità può essere ritenuta positiva se avvicina la domanda e l'offerta di politiche, ma potrebbe anche essere negativa se l'introduzione dei filtri fosse il risultato di pratiche poco trasparenti.

La diversità di fatto delle politiche nazionali e regionali, dovuta ai filtri introdotti dagli attori istituzionali ai diversi livelli di competenza, rende difficile il confronto tra programmi e laboriosa la ricerca di elementi comuni. Questi per lo più riguardano non tanto i filtri qui discussi, ma l'attuazione delle politiche secondo le regole comunitarie, come ad esempio le procedure che regolano il partenariato, l'applicazione delle diverse misure, il trattamento delle domande da parte delle amministrazioni, il mainstreaming del metodo Leader.

2.3.2 Relazioni e conflitti tra attori istituzionali e non

Gli attori non istituzionali a livello nazionale non necessariamente adottano le stesse posizioni espresse a livello europeo quando trattano con le amministrazioni nazionali (se le competenze sono accentrate) oppure con amministrazioni re-

gionali (se le competenze sono decentrate). Ciò succede perché la conformazione degli interessi, anche all'interno di uno stesso settore, può essere diversamente articolata ai diversi livelli territoriali.

Ciò determina un interessante sistema di relazioni tra rappresentanza degli attori non istituzionali e livelli di decentramento. Il decentramento verticale delle politiche determina allo stesso tempo due cose che le regioni non avrebbero in caso di gestione centralizzata: la prima è un pacchetto finanziario che la regione è sicura di ricevere e spendere secondo le proprie priorità; la seconda è che anche i beneficiari sono sicuri che soltanto quelli residenti in quella regione avranno accesso a quei fondi, mentre se dovessero competere a livello nazionale, anche per un pacchetto più sostanzioso, non sarebbero comunque sicuri di garantirsi un accesso ad una determinata quota di finanziamenti. Dall'indagine svolta è emerso che questo ragionamento è molto presente al momento di difendere il decentramento delle competenze. Se poi la selezione si facesse a livello provinciale, cosa che succede in alcune regioni italiane e spagnole, il bacino di potenziali beneficiari si ritaglierebbe ulteriormente. I molteplici livelli istituzionali ai quali sono prese le decisioni di politica e governance cambiano anche i rapporti di forza all'interno dei gruppi di interesse, dato che la loro capacità d'influenza sulle decisioni sull'orientamento preferito si modificano con il cambiare della dimensione del bacino nel quale i potenziali beneficiari si trovano a competere.

In molti stati decentrati, come la Germania, questa autonomia decisionale e la diversa conformazione dei gruppi di interesse, arriva alla situazione in cui lo stesso individuo, nello stesso SM, può ricevere, sulla stessa misura, degli aiuti in una regione e non in un'altra semplicemente perché i criteri di eleggibilità stabiliti da ciascuna regione sono diversi. Questa è una buona dimostrazione che la governance influisce in modo significativo sui risultati delle politiche. I gruppi di interesse si sono dimostrati capaci di esercitare una forte influenza al momento di definire questi criteri. Inoltre, per assicurarsi che i criteri di selezione non disturbino troppo le probabilità di ricevere gli aiuti richiesti, le amministrazioni si danno da fare per stanziare una somma che copra tutte le domande ricevute.

La situazione in tutti i casi studiati ha rivelato che i diversi tipi di attori non istituzionali hanno un peso molto disuguale al momento di influire sulle scelte delle autorità di gestione, con alcuni che fanno la parte del leone. La Commissione tenta di intervenire per correggere forti squilibri esigendo punteggi per i diversi tipi di beneficiari, che però vengono facilmente aggirati nell'attuazione.

Le relazioni conflittuali o di contrapposizione riscontrate tra diversi attori, istituzionali e non, riguardano soprattutto i rapporti tra stato nazionale e regioni

per quanto riguarda una maggior o minor capacità di coordinamento da parte del primo (significativo nella formazione dei piani strategici nazionali), i conflitti dovuti agli squilibri tra il potere d'influenza dei diversi gruppi di interesse (forti e deboli) all'interno dello stesso livello territoriale, le tensioni tra Commissione e autorità di gestione durante i negoziati per approvare i programmi.

Nel caso del FEASR, le organizzazioni professionali degli agricoltori, dei forestali e delle filiere agro-alimentari, rappresentano da molto tempo il riferimento consolidato della politica agricola, tanto a livello europeo come negli SM. La creazione del secondo pilastro della PAC ha allargato, in teoria, i possibili soggetti beneficiari ad altre categorie d'attori (residenti ed imprese localizzati in zone rurali ma non attivi in agricoltura). Questi nuovi attori sono eterogenei, non sono organizzati come portatori d'interessi comuni, non hanno "il peso" delle organizzazioni agricole presso gli attori istituzionali e, dunque, hanno più difficoltà a far sentire la loro voce all'interno delle politiche rurali che sono dentro la PAC. Anche se modesta, si tratta di una fetta di risorse che non era disponibile fino ai primi anni '90 ed è andata crescendo gradualmente da allora. Si è creata così una situazione di competizione tra portatori d'interesse di tipo settoriale e territoriale, con una capacità sbilanciata di articolare la loro domanda di politiche, di influire sulla formazione del quadro di regole comunitarie e partecipare alla negoziazione dei risultati.

I beneficiari storici della politica agricola attuata dai Ministeri dell'agricoltura – gli agricoltori – considerano una "diluizione" ed una perdita d'influenza del settore il fatto che l'intervento si rivolga alle zone rurali invece che ai soli agricoltori. In questo modo, le esternalità positive e negative dell'agricoltura nei confronti delle zone rurali, e viceversa, sono ignorate o nascoste, mentre le autonomie settoriali sono rafforzate e messe in evidenza, consolidando lo spezzettamento della governance, delle politiche ed anche dei gruppi di interesse.

Gli altri "pezzi" delle politiche per le zone rurali hanno problemi analoghi. Nel caso dei fondi regionali (FESR), gli attori non istituzionali sono imprenditori privati che investono ed è ragionevole ritenere che le localizzazioni urbane siano preferibili a quelle rurali, soprattutto in un'ottica di sviluppo economico complessivo. Lo stesso discorso vale per gli investimenti infrastrutturali che collegano città e regioni, questa volta con anche interessi pubblici coinvolti. Gli investimenti a favore della diversificazione delle attività economiche in ambiente rurale al di fuori dell'agricoltura, come ad esempio il turismo rurale, l'ambiente, il paesaggio, i trasporti e collegamenti tra aree urbane e rurali, che dovrebbero in teoria svolgere un ruolo complementare ed integrato con quelli sostenuti dal FEASR, rischiano di avere un peso residuale, anche perché i gruppi d'interesse che li dovrebbero sostenere sono

più eterogenei, meno organizzati e influenti di quelli consolidati per le politiche di sviluppo. Quest'osservazione è ancor più vera nel caso del Fondo di coesione, gestito soltanto a livello nazionale per l'intero territorio. Non essendoci, inoltre, una "quota" o "pacchetto" specifico di fondi destinati alle zone rurali né nel FESR, né nel FC (come nel caso dei fondi del secondo pilastro della PAC e del FEP), c'è un rischio reale che i gruppi d'interesse a sostegno delle politiche non agricole nelle zone rurali non riescano a trovare una sponda che li sostenga nella competizione aperta con altri attori. Il decentramento delle competenze a livello regionale si è dimostrato il meccanismo più utile per articolare meglio la domanda di politiche rurali diversificate da parte degli attori non istituzionali, soprattutto per le regioni con realtà urbane meno importanti e meno sviluppate, garantendo così, attraverso la quota dei fondi regionali, un'attenzione maggiore anche ai bisogni delle zone rurali.

Nel caso degli interventi del FSE, che ha come controparte istituti di formazione o agenzie del lavoro, gli attori non istituzionali sono meno importanti, in generale, rispetto agli altri fondi considerati per la diffusa presenza del settore pubblico nel sociale. In questo caso, la competizione tra gruppi di interesse si svolge prevalentemente all'interno del settore pubblico e non è chiaro se ciò privilegia o meno gli interventi per le zone rurali, dato che di questo criterio non si tiene conto nell'allocazione dei fondi. Molto diversa è, invece, la situazione del FEP che ha i pescatori e l'industria della pesca come gruppo d'interesse principale, prevalentemente di natura privata e senza grandi concorrenti più o meno forti (dato che gli investimenti rurali hanno una quota definita ex-ante, ma i beneficiari sono gli stessi soggetti).

2.3.3 La percezione della governance rurale da parte degli SM

Da queste osservazioni su alcuni aspetti della governance si ricava l'impressione che gli SM dispongono di ampi spazi di manovra, consentiti dai regolamenti, per fare scelte sulla strategie da seguire, nel disegnare l'architettura degli interventi e nell'allocazione delle risorse tra priorità diverse. Le modalità della governance e le procedure da seguire sono un aspetto rilevante ed influente delle politiche per le zone rurali stabilite dallo SM. L'utilizzazione di tutti questi spazi di manovra è variabile secondo gli SM (molto forte in alcuni, alquanto debole in altri) e ciò determina una grande diversità di situazioni, di aspetti importanti che non vengono colti attraverso un'analisi degli aspetti comuni e, quindi, sfuggono o richiedono un'analisi più approfondita per trovare schemi generalizzabili di comportamento.

Gli aspetti della governance che raccolgono più commenti critici da parte degli SM sono la complessità delle procedure, il pesante carico amministrativo che richiede la gestione dei programmi, la sovrapposizione tra sistemi di controllo nazionale e comunitario, la scarsa flessibilità dei programmi per adeguarsi a cambiamenti inattesi o per introdurre modifiche, le difficoltà di attuazione di alcune misure, in particolare quelle ambientali. Infatti, nel corso del tempo gli SM rilevano che si è andato perdendo il ruolo di leadership nell'innovazione delle politiche e della governance da parte del livello europeo, a scapito di una maggior attenzione per aspetti di trasparenza, supervisione e controllo individuale. La questione del mancato sostegno al coordinamento è un altro punto dolente, l'invenzione della demarcazione per evitare sovrapposizioni tra misure finanziabili da più di un fondo. In questa lista gli aspetti procedurali sono dominanti e fanno parte di un atteggiamento critico verso i meccanismi di delivery messi in atto.

Nei confronti delle politiche di sviluppo rurale, e dello spezzettamento che le caratterizza, non si esprimono giudizi altrettanto critici da parte degli SM, ad eccezione dalle ridotte possibilità a livello nazionale di coordinare gli interventi dei diversi Fondi strutturali, date le incongruenze fra le procedure che i diversi regolamenti contengono.

2.4 Conclusioni preliminari

Il lavoro sin qui svolto ha individuato, in primo luogo, il quadro concettuale generale che dovrebbe fornire un riferimento adeguato all'analisi della governance delle politiche per le zone rurali. La conclusione di questa parte dell'analisi è che la governance rurale come tale non esiste nella pratica, va ricostruita ex-post e questo è tutt'altro che facile.

La governance rurale è risultata priva di una visione d'insieme, spezzettata tra amministrazioni orizzontali diverse e molteplici attori istituzionali ai diversi livelli territoriali, diversamente organizzata in ogni SM, ospitata da politiche con altri obiettivi, con un ruolo residuale e con attori non istituzionali con capacità d'influenza molto squilibrata e non dialoganti fra loro. Si tratta di una governance complessiva non ancora organizzata che agisce in modo separato, a livello europeo, e scarsamente coordinato dagli SM.

Data la vastità dell'analisi da svolgere, si sono stabilite tre ipotesi di lavoro per orientare l'analisi preliminare del nodo UE-SM:

- la prima riguarda l'influenza significativa della governance rurale attuale sui risultati delle politiche per le zone rurali;

- la seconda riguarda i maggiori costi di transazione che la complessità di obiettivi e la molteplicità di attori coinvolti ai diversi livelli determinano, considerando la debolezza delle forme di coordinamento esistenti;
- la terza sostiene che, nonostante il quadro comune di regole formulato a livello europeo, gli SM svolgono un'azione di filtro, più o meno forte, che finisce per rendere diverse fra di loro le politiche che arrivano ai beneficiari in ogni SM.

In generale, l'analisi ha messo in evidenza che il nodo UE-SM soffre di molte disfunzioni ed inefficienze che influiscono in modo negativo sulla performance delle politiche. Tali disfunzioni non sono visibili e affrontate perché la governance viene considerata un fattore tecnico-organizzativo, non si studia l'intera catena di governance dal livello europeo a quello regionale-locale, né si mettono a confronto i molteplici soggetti e regole che vi partecipano. Un primo risultato è, dunque, quello di aver inquadrato il problema della governance rurale in modo completo e comprensivo.

Più precisamente, per quanto riguarda il nodo UE-SM si può osservare che:

- il nodo UE-SM non può essere valutato in modo univoco e semplice, individuando alcuni fattori determinanti; al contrario esso dipende da molteplici forme di scambio, formali ed informali, che variano in modo sostanziale dalla fase di formulazione del quadro normativo (elaborazione dei regolamenti) da parte della UE, alla fase di disegno e d'attuazione dei programmi nazionali o regionali;
- nella fase di formulazione, gli SM intervengono formalmente in sede di discussione ed approvazione dei regolamenti nel Consiglio, con una funzione simile a quella legislativa del Parlamento (con cui il Consiglio stesso co-decide) e approvano le regole formali che governeranno le politiche per le zone rurali a maggioranza qualificata. Di conseguenza, si può dire che gli SM hanno una parte importante ed hanno responsabilità per le regole che vengono approvate, soprattutto se si coalizzano su posizioni condivise;
- nella fase di disegno dei programmi, la Commissione li esamina e li approva ed ha così un potere forte nei confronti degli SM, spesso esigendo modifiche anche sostanziali. Qui gli SM, almeno formalmente, possono negoziare, ma devono conformarsi. Il gioco delle parti è quello caratteristico di una negoziazione in cui la Commissione cerca di ottenere dalla controparte la più stretta adesione alle regole formali e gli SM – chi più, chi meno – cercano di assicurarsi il mantenimento delle proprie preferenze di allocazione e di modalità di intervento;

- nella fase di attuazione dei programmi, la Commissione ha, invece, un potere debole, deliberatamente “soft”, ma questo atteggiamento “corretto” ha come effetto indesiderato una scarsa conoscenza dei problemi di attuazione sul territorio (informazioni che, invece, sarebbero preziose per svolgere in maniera meno isolata e astratta il compito di formulare proposte normative dettagliate);
- l’UE, e la Commissione in particolare, hanno, in realtà, avuto un ruolo determinante nei confronti degli SM nel creare il bisogno di politiche di sviluppo rurale laddove non c’era; di affrontare questioni ambientali, inquadrandole in programmi pluriennali; di dare argomenti validi, esperienze innovatrici, nuovi principi come quello della partnership, che hanno modificato in parte i rapporti gerarchici tra livelli istituzionali diversi, in un quadro di regole formali ed informali concordate ed accettate da tutti come buone e spesso migliori di quelle che regolavano le misure esclusivamente nazionali. Questo processo di apprendimento comune è lento ma molto positivo.

Tuttavia questo lavoro pionieristico è stato fatto, per motivi in parte strumentali, in tutti e quattro i Fondi strutturali, e questa è stata ed è tuttora la sua grande debolezza ed il motivo sostanziale del mancato coordinamento. È un problema sostanzialmente di governance, piuttosto che di contenuti delle politiche, che ci sono tutti. Ciò è vero soprattutto per la DG Agri, che ha sostenuto politiche per le zone rurali come uno degli strumenti possibili per riformare la PAC, utilizzando formalmente l’aggettivo rurale, ma privilegiando di fatto un approccio prevalentemente settoriale. La DG Regio ha fatto lo stesso rispetto alle priorità urbane e infrastrutturali. Come pure la DG Mare, la quale, spinta dalla necessità di riformare il settore per esaurimento degli stock di pesci, ha puntato, per le comunità locali di pescatori, sulla carta dello sviluppo locale, peraltro non sempre assimilabile a quello rurale.

Lo studio della governance rurale dovrebbe sempre includere il livello europeo, invece di limitarsi al disegno ed attuazione dei programmi, in quanto la formulazione delle regole formali (che è di competenza UE) è anch’essa un dato valutabile tanto quanto il resto dei programmi. Il non averlo mai fatto in modo sistematico, ha prolungato un modo di intendere questo compito come tecnico e apolitico, mentre quasi per definizione la sua formulazione implica scelte di allocazione, orientamento e governance che hanno un impatto fortemente sottovalutato nella performance delle politiche per le zone rurali.

Lo sviluppo rurale non “esiste” come politica a sé stante. Fino ad oggi, né

l'UE, né alcuno SM ha accorpato le politiche di sviluppo rurale in un'unica amministrazione; queste sono assimilate o attribuite come competenza alle politiche per l'agricoltura, le foreste, lo sviluppo economico (regionale), la pianificazione, il lavoro e gli affari sociali, etc. Data l'organizzazione istituzionale spezzettata delle competenze oggi esistenti ed il fallimento dei tentativi d'accorpamento parziale, tale accorpamento è una strada molto laboriosa da percorrere (riforma degli assetti amministrativi della UE e degli SM) e, probabilmente, anche poco desiderabile. Si vuole qui sostenere che la compresenza di diversi soggetti istituzionali – con adeguate istanze di coordinamento – è utile a mantenere un certo equilibrio tra le diverse “visioni” settoriali per un territorio, crea dinamiche di partenariato deliberativo tra gli attori (“tavoli”), rendendo gli interventi e la spesa più efficaci ed efficienti.

La governance rurale richiede dunque qualche forma di coordinamento per assicurare:

- a. che qualcuno se ne occupi;
- b. che gli interventi siano coerenti tra di loro;
- c. che non ci siano aspetti trascurati (*gaps*);
- d. che i fondi resi disponibili siano complementari e che, possibilmente, abbiano effetti che si supportano a vicenda, moltiplicando il loro impatto;
- e. che si chiarisca se le politiche per le zone rurali, data la bassa densità demografica e l'assenza di economie di scala, hanno particolari specificità rispetto alle politiche per le zone urbane.

Dato che non è prevedibile, né forse desiderabile che tale accorpamento avvenga, l'unica soluzione possibile è stabilire forme di coordinamento (luoghi e componenti) delle diverse politiche quando vengono applicate in zone rurali, ai diversi livelli istituzionali competenti e con gli attori istituzionali e non del partenariato orizzontale; non bastano le regole, ci vogliono anche forme istituzionalizzate di coordinamento.

L'evidenza emersa finora indica che la governance attuale ha un'influenza forte (e negativa) sui risultati ed impatti delle politiche, comporta alti costi di transazione che ne riducono l'efficienza, e che gli SM utilizzano in modo variabile e diversificato i margini di manovra consentiti dai regolamenti comunitari, il che riduce la possibilità di confrontare le politiche rurali dei diversi SM, di adottare indicatori comuni e di valutare l'insieme dei programmi.

Riferimenti bibliografici

- De Filippis F., Storti D. (2001), Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione europea: un secondo pilastro tutto da inventare, Working paper 13/01, dicembre, Roma, Inea.
- Haskins C. (2003), Rural Delivery Review. A Report on the delivery of government policies in rural England, DEFRA, UK.
- Lanzalaco L., Lizzi R. (2008),: "Governance e government come fattori strategici per le politiche agricole e rurali", in Rivista di Economia Agraria, n. 3, settembre.
- Lizzi R. (2009), "La sfida della governance nella politica di sviluppo rurale", in Agri-regionieuropa, Anno 5, n. 16.
- Mantino F. (2008), Le politiche di sviluppo rurale in Europa, Edizione Agricole del Sole 24 ore, Milano.
- Mantino F. (2009), Typologies of Governance Models, RuDI (Rural Development Impacts), FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D3.2.
- Marks G., Hooghe L.T. (2004), Contrasting Visions of Multi-Level Governance, in Bache I., Flinders M. (ed.), Multi-Level Governance, Oxford University Press.
- METIS (2009), Ex Post evaluation of Cohesion policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development (Objective 1 and 2), Work Package 9: Rural Development.
- North D.C. (1990), Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge University Press, New York.
- North D.C. (1993), Economic Performance through time, Lecture to the memory of Alfred Nobel.
- Saraceno E. (2003), Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy in Policy Vision for Sustainable Rural Economies in an Enlarged Europe, DATAR and Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL, Hanover.

LA GOVERNANCE REGIONALE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO PER I TERRITORI RURALI: I CASI DELLA REGIONE LIGURIA E DELLA REGIONE TOSCANA

ALBINO CAPORALE

Premessa

L'organizzazione delle funzioni regionali in materia di sviluppo rurale ha subito nel corso degli ultimi 15 anni significative modificazioni e innovazioni a seguito del processo di graduale riforma dell'ordinamento amministrativo, prima con il disegno del "terzo decentramento" rappresentato dalle c.d. leggi Bassanini, poi con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione.

Tale disegno si viene ad integrare, all'interno di un processo ancora in corso, con l'attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, la quale va ad incidere sullo scenario normativo in essere, per quanto non sia ancora possibile esprimere un equilibrato e fondato giudizio poiché il percorso di scrittura delle disposizioni attuative è tutt'ora in itinere e troverà successiva implementazione negli anni a venire.

Il processo vede sullo sfondo, o meglio, si inserisce nel quadro delle politiche comunitarie in materia di sviluppo rurale, che per loro natura hanno una durata pluriennale e per certi versi attribuiscono un carattere di maggiore stabilità alle politiche, nazionali e regionali, sia pur in un quadro di trasformazione del contesto di riferimento e, in parte, di evoluzione dei contenuti medesimi delle politiche.

Oggetto del presente lavoro è l'analisi della governance nelle politiche di sviluppo economico per i territori rurali, così come si sono venute strutturando in due Regioni, la Toscana e la Liguria. Anche in questa perimetrazione dell'oggetto di indagine, la rilevanza della dimensione comunitaria incide oltremodo, alla luce della constatazione, essenziale, che la gran parte delle risorse per queste politiche deriva dal bilancio dell'Unione europea, residuando in sede regionale, per non dire locale, una quota minimale di risorse, non comparabile con quelle europee.

L'analisi si concentrerà sulle modalità con le quali si organizza questa politica nelle due Regioni e come le altre politiche, di sviluppo e/o settoriali, si integrano o intercettano il tema "rurale".

Il tema della governance sarà declinato all'interno della nota nozione di governance multilivello, laddove si fa riferimento "a processi di policy che comportano il coinvolgimento sistematico di una pluralità di istanze governative a diversi livelli territoriali, secondo uno schema di relazioni che eccede ed in parte contraddice il loro ordinamento gerarchico"¹.

Queste considerazioni, inoltre, sono assunte a partire – come si accennava in precedenza – dalla dimensione *specificata* delle politiche regionali di sviluppo, vale a dire da quel complesso di interventi che interessano in via principale, se non esclusiva, i territori rurali comunemente intesi e le rispettive economie e che sono correlati per convenzione alle linee di finanziamento del FEASR, oltre che delle politiche più strettamente agricole.

Governance e politiche

Una lettura più corretta e completa della governance delle politiche per i territori rurali dovrebbe riguardare, comunque, l'insieme delle politiche che in qualche modo hanno una ricaduta diretta sui territori e le economie rurali e che attengono ad altri settori non strettamente correlati: dalle politiche sociali alle politiche per i trasporti e l'accessibilità; oppure il complesso delle politiche di sviluppo che interessano i settori diversi da quello agricolo-forestale e che operano in modo significativo sui territori rurali, ivi compresi gli interventi di carattere regolatorio (come i piani del governo del territorio).

Questo approccio, però, dovrebbe riguardare alla fine l'insieme di quelle politiche che incidono direttamente e indirettamente sullo sviluppo e che operano su base territoriale (*place-based*), che cioè modificano il paradigma in cui si definiscono gli interventi, non a partire dai vincoli di destinazione settoriale o tematica originari delle risorse o dal riparto delle competenze, quanto da una unità di riferimento costituita dal territorio, o meglio, dai fabbisogni di quel territorio, variegati e differenziati.

Seguire questo approccio significherebbe procedere ad una scomposizione della tradizionale ripartizione delle politiche – ed in verità anche degli specialismi e delle più o meno velate settorializzazioni – per ricomporle tenendo conto delle unità di intervento che dovrebbero essere costituite per l'appunto dai territori. Ma,

1 Gualini E. (2006), pag. 34.

anche in questo caso, si ricadrebbe in un lungo ed estenuato dibattito su come definire e elaborare le politiche: il confronto sulle modalità ed i criteri di ripartizione del territorio, porta inevitabilmente da un lato a ripercorrere l'idea di una zonizzazione e dall'altro a separare e settorializzare gli interventi, per poi ricomporli successivamente secondo la declinazione territoriale. Questo potrebbe riguardare qualsiasi tipo di territorio che nella sua definizione è caratterizzato da specificità e particolarità: la città, la montagna, il mare.

Uno dei vizi di origine di questo limite delle politiche di sviluppo (territori vs. settori) ha origine nella separazione organizzativa che storicamente si è venuta determinando per effetto della costruzione delle forme statuali nei suoi vari sviluppi ed articolazioni, sovranazionali come infra-nazionali. Queste ultime, poi, tendono storicamente a replicare il modello di riferimento,² attraverso o una *ministerializzazione* (è il caso delle regioni) o una articolazione per ambiti omogenei di competenze o talvolta per ordinamenti sezionali³, ricongiungendosi sul piano giuridico, sul tema delle materie.

Questa separatezza, alla fine, si è cercato di recuperarla nella elaborazione delle *politiche*, e spesso alcune soluzioni sono state trovate negli *strumenti delle politiche*, in cui si tende a definire talvolta ambiti integrati di intervento, che consentono di assemblare linee di attività separate, divise e segmentate, in una unità di riferimento unitaria (un programma piuttosto che un progetto).

Molti dei recenti tentativi di innovazione sono connessi sostanzialmente al concetto di integrazione, comunque la si voglia intendere; ed anche nel caso dell'integrazione si pone il problema se tale condizione/modalità di intervento si applichi ad una unità territoriale omogenea (la città, la montagna, il territorio rurale) piuttosto che ad un settore di riferimento (l'industria della trasformazione agroalimentare, le imprese del settore turismo e commercio, etc.) oppure ancora a gruppi di beneficiari (imprese e/o produttori in specifiche aree di riferimento), riproducendo le problematiche, d'ordine teorico e organizzativo, degli interventi settoriali.

Governare mediante gli strumenti

In questo contesto, una linea di lettura che può aiutare ad analizzare e meglio descrivere anche nelle loro differenze i modelli di governance oggetto del presente

2 Melis G. (1996), Cassese S. (1983).

3 Giannini M.S. (1989).

lavoro può essere costituito dalle modalità in cui, all'interno di un quadro organizzativo e nell'ambito di una medesima politica, analoga nei contenuti e nelle prescrizioni (la componente regolativa), sono utilizzati gli strumenti dell'azione pubblica.

Per strumenti dell'azione pubblica si intende "l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale"⁴: attraverso l'analisi degli strumenti di politica, delle scelte sottese alla loro adozione, è possibile giungere ad individuare o se non altro a descrivere "la sequenza di azioni immaginate attraverso le quali i decisori concepiscono, si rappresentano e articolano la propria razionalità decisionale"⁵. La varietà e la eterogeneità delle scelte possibili, in presenza di un superamento della identità tra fini e mezzi, porta inevitabilmente ad una analisi della differenziazione del quadro di riferimento e delle conseguenti scelte degli attori della politica, divenendo rilevante "l'osservazione della varietà delle forme e dei modi attraverso le quali si scelgono dei fini e poi si identificano (...) dei mezzi per raggiungerli. (...) I modi sono plurali, le matrici valoriali eterogenee, modelli puri non ve ne sono più"⁶.

Tale fenomeno si accentua ancor più in presenza di un processo di incremento costante del riconoscimento dell'autonomia delle forme e dell'organizzazione delle istituzioni titolari di competenze, della possibilità di produrre forme di policy originali e differenziare, e, quindi, in presenza di strumentazione implementativa diversificata.

Nell'ambito delle politiche oggetto dell'analisi, per quelle di sviluppo rurale *strictu sensu* si è in presenza di una relativa rigidità delle forme e delle modalità con le quali si pongono in essere, in quanto il processo di regolazione (a livello di *instruments*, dunque) è estremamente penetrante: i regolamenti comunitari, per fare un esempio, giungono a definire a livello di singola misura i contenuti degli interventi dei Piani di sviluppo rurale; la possibilità di diversificare all'interno di tali previsioni è minima, è connessa a poche variabili di carattere quantitativo, avendo una limitata possibilità sui contenuti qualitativi.

Invece, a livello di organizzazione dei processi gestionali è possibile regi-

4 Lascoumes P., Le Galès P. (2004), pag. 34, individuano tre tipi di strumenti: gli "instruments", intesi come tipi di istituzioni sociali; le "techniques", meccanismi operativi mediante i quali gli instruments vengono implementati; i "tools", microstrumenti dentro specifiche techniques. La nostra analisi oscillerà tra l'analisi delle techniques e quella dei tools.

5 Capano G., Lippi A., (2010), pag. 6.

6 Ibidem, pag. 8.

strare una diversificazione, nell'articolazione delle competenze, nel livello di decentramento istituzionale e territoriale, così come nella governance multilivello verticale piuttosto che nel livello di coordinamento tra politiche diversificate che insistono sui medesimi territori.

Non a caso, si ritiene una buona pratica l'iniziativa Leader, per quanto logorata da una permanenza oramai ultraventennale dello spirito sperimentale che con difficoltà riesce a divenire esso stesso politica e che non a caso si definisce ancora (e forse non sempre a ragione) *metodo*.

L'analisi si svolge prevalentemente all'interno del campo del paradigma del governo pubblico dell'economia, con particolare riferimento alle politiche per lo sviluppo, delle forme di organizzazione dei processi decisionali pubblici, sia pur partecipati – e vedremo come – da soggetti altri da quelli pubblico-istituzionali, i quali in modo sufficientemente articolato portano a considerare forme di razionalità decisionali diverse dalla gerarchia (scambio, associazione, comunità).

La nostra analisi riguarderà due Regioni, la Liguria e la Toscana e le modalità strumentali con le quali è organizzata la governance della politica di sviluppo dei territori rurali. I contenuti *specifici* delle politiche sono quelli che a livello comunitario sono riconducibili all'ambito dello sviluppo rurale, della PAC (Politica agricola comune) e dell'agricoltura in generale, così come integrate dalle specifiche disposizioni di ordine nazionale e dalla legislazione regionale. Le materie possono essere diversamente ripartite in funzione delle soluzioni organizzative assunte, ma ad ogni modo sono tendenzialmente convergenti.

A questa parte si aggiungono riflessioni su forme e modalità di possibili integrazioni che sono generalmente il risultato o di un disegno strategico regionale o sovregionale (comunitario) di cui la regione è portatrice/attuatrice oppure di un sistema implicito di condizionalità/sussidiarietà cui la programmazione regionale dà avvio e di cui in realtà è protagonista, casuale o esplicito, il livello di governance sub-regionale.

3.1 La struttura organizzativa delle due Regioni: processi di verticizzazione e complessità funzionale

Prima di procedere all'analisi organizzativa delle strutture di governo della politica di sviluppo rurale come precedentemente descritta, è utile descrivere la struttura organizzativa generale delle due Amministrazioni regionali.

La **Regione Liguria** ha una articolazione organizzativa interna con una gra-

do di verticalizzazione gerarchica spinta, con una struttura composta, oltre alla Segreteria generale, di quattro livelli, a cui si aggiungono le Unità di progetto e le Unità specialistiche di staff:

- Direzione centrale o Dipartimento (ma risultano istituiti solo i Dipartimenti);
- Settore;
- Servizio;
- Ufficio.

Il Segretario generale è l'organo di vertice dell'organizzazione burocratica, il Direttore generale può avere la titolarità di una Direzione generale o di un Dipartimento; il Dirigente può essere preposto ad una delle ultime tre articolazioni organizzative ordinate per complessità e ampiezza (Settore, Servizio, Ufficio).

Attualmente la struttura organizzativa è articolata in nove Direzioni generali, oltre la Segreteria generale:

- Direzione centrale Affari legali, giuridici e legislativi;
- Direzione centrale Risorse strumentali, finanziarie e controlli;
- Dipartimento Agricoltura, turismo e cultura;
- Dipartimento Ambiente;
- Dipartimento Istruzione, formazione, lavoro e sport;
- Dipartimento Pianificazione territoriale, urbanistica;
- Dipartimento Programmi regionali, porti, trasporti, lavori pubblici ed edilizia;
- Dipartimento Salute e servizi sociali;
- Dipartimento Sviluppo economico.

La **Regione Toscana** ha una struttura maggiormente accorpata, frutto, come la Regione Liguria (2009), di una recente riorganizzazione (2009-2010), con una catena di comando ridotta, ma egualmente distribuita orizzontalmente a prescindere dall'ampiezza dell'articolazione:

- Direzione generale;
- Area di coordinamento;
- Settore.

In essa è possibile avere posizioni dirigenziali, individuali assegnate direttamente al Direttore generale o ad una Area di coordinamento, per lo svolgimento di attività a contenuto specialistico.

La struttura organizzativa si articola in quattro Direzioni generali:

- Presidenza;
- Direzione generale Organizzazione e risorse;
- Direzione generale Sanità e politiche sociali;

- Direzione generale Competitività del sistema regionale e sistema delle competenze.

Le due modalità organizzative risolvono in modo diverso il tema del coordinamento. Nella **Regione Liguria**, il coordinamento è affidato ad un doppio livello: una Segreteria generale, sovraordinata gerarchicamente all'intera struttura regionale e la Direzione generale, che ha compiti di coordinamento tra le strutture di proprio riferimento. Nella **Regione Toscana**, il doppio livello è rappresentato dalle Direzioni generali – che costituiscono un *Comitato tecnico di coordinamento*, organo collegiale ma anche di raccordo con il livello politico di vertice (la Presidenza della Giunta) con funzioni formalizzate riferite al coordinamento delle fasi di elaborazione dei principali atti di programmazione e di gestione – e dalle Aree di coordinamento – che svolgono compiti a loro volta di coordinamento delle strutture cui è a sua volta sovraordinata gerarchicamente. Una sorta di *primus inter pares*, sempre in Regione Toscana, è il ruolo del Direttore generale della Presidenza, il quale sovrintende alle funzioni svolte dai Direttori generali avvalendosi del Comitato tecnico di coordinamento, ma opera a diretto riferimento del Presidente della Giunta regionale.

In **Liguria**, il Segretario generale è nominato dalla Giunta e propone la nomina dei Direttori generali; in **Toscana** tutti i Direttori generali sono nominati dal Presidente. In entrambe le Regioni sono i DG che assegnano i dirigenti alle unità organizzative in cui si articola la Direzione generale.

In entrambi i casi vi è un processo di verticalizzazione della dirigenza rispetto al livello politico; con una struttura tendenzialmente duale in **Regione Toscana**, in cui il nucleo dei Direttori generali risponde alla Presidenza mentre i Coordinatori d'area rispondono agli Assessori di riferimento, ed una struttura tendenzialmente più gerarchica nel rapporto Presidenza/Segreteria generale, in **Regione Liguria**. Si accorcia la catena decisionale nelle funzioni di vertice mentre si estende orizzontalmente, anche se con soluzioni organizzative diverse, la funzione di linea.

3.1.1 La struttura organizzativa delle politiche specifiche di sviluppo rurale, tra razionalizzazione e ridondanza

Diversa nelle due Regioni è anche la collocazione della materie connesse all'agricoltura e allo sviluppo rurale.

Nel caso della **Liguria**, la collocazione è presso il *Dipartimento Agricoltura, turismo e cultura*, le cui articolazioni organizzative che interessano le politiche in questione sono le seguenti:

- Settore Politiche agricole;
- Settore Servizi alle imprese agricole;
- Settore Coordinamento ispettorati agrari;
- Servizio Politiche della montagna e della fauna selvatica;
- Ufficio Produzioni agroalimentari;
- Ufficio Produzioni florortovivaistiche.

In **Toscana** vi è stato un processo di riduzione delle DG, di riattribuzione delle materie di competenza e di revisione delle logiche di relazione tra le materie afferenti alla stessa Direzione generale. Le competenze in materia di agricoltura e sviluppo rurale sono allocate presso la DG Competitività del sistema regionale, all'interno della quale sono collocate anche tutte le altre materie inerenti lo sviluppo economico (artigianato, industria, commercio, turismo, cooperazione), oltre che i settori della formazione professionale e del lavoro, della cultura e dell'istruzione.

All'interno della DG è collocata l'*Area di coordinamento* denominata *Sviluppo rurale*, a sua volta articolata in 14 Settori: Sviluppo dell'impresa agricola e agroalimentare; Programmazione comunitaria dello sviluppo rurale; Programmazione forestale; Produzioni agricole vegetali; Politiche agroambientali, attività faunistica-venatoria e pesca dilettantistica; Attività generali e sistemi informativi per l'agricoltura; Valorizzazione dell'imprenditoria agricola; Produzioni agricole zootecniche; Promozione dell'innovazione e sistemi della conoscenza; Tecniche agronomiche – viticoltura e enologia; Tutela e valorizzazione produzioni agroalimentari e sistemi della qualità; Zootecnia, pesca e agricoltura biologica; Promozione e gestione della formazione – animazione rurale; Servizio fitosanitario regionale, servizi agroambientali di vigilanza e controllo.

La gestione del Piano di sviluppo rurale cofinanziato dal FEASR è naturalmente effettuato presso tali strutture organizzative.

Si coglie anche nella sola descrizione la evidente differenza quantitativa delle due strutture organizzative: quella della **Regione Toscana** è il risultato della chiusura dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione del settore agricolo forestale (ARSIA)⁷, e dell'acquisizione da parte della Regione delle competenze e delle funzioni svolte precedentemente da essa, e dunque anche di gran parte del personale (ad eccezione di alcuni Uffici decentrati dell'Agenzia).

Un analogo impatto organizzativo – in termini di incremento quantitativo di personale – si registrerà anche in **Regione Liguria** per effetto della riacquisi-

⁷ Vedi paragrafo successivo.

zione delle competenze originariamente delegare alle comunità montane, con la differenza che in Regione Toscana le deleghe alle province e alle future unioni di comuni sono confermate, registrando pertanto una certa ridondanza in termini di struttura gestionale del settore e delle politiche specifiche.

3.1.2 *L'organizzazione delle materie*

Le materie di competenza diretta della politica di sviluppo rurale in **Regione Liguria** si possono raggruppare in tre ambiti: agricoltura, boschi e foreste, pesca.

Nell'ambito *agricoltura*, si hanno le seguenti materie: agriturismo, apicoltura, floricoltura, olivicoltura, viticoltura, zootecnia, i servizi di sviluppo agricolo; nell'ambito della materia *boschi e foreste* si hanno: economia forestale, difesa dei boschi, protezione civile; nell'ambito della pesca, infine: acquacoltura, pesca marittima, FEP (Fondo europeo per la pesca).

Particolare rilevanza assume il tema del c.d. biologico, con una specifica legge di settore (L.R. 66/2009), con la presenza formalizzata di una *Consulta regionale per la produzione biologica*, con una attenzione a due settori produttivi (l'acquacoltura biologica e le carni biologiche) e con la creazione di un'area pilota in Val Bormida e l'individuazione di una "Valle del biologico" (Alta Val di Vara), che ha ottenuto una certificazione ambientale ISO 140001.

La **Regione Toscana**, rispetto al precedente schema (che riassume gli ambiti prevalenti di intervento delle politiche per i territori rurali e l'agricoltura) si differenzia per i seguenti elementi organizzativi distintivi:

- il Settore della Protezione civile, pur operando in collaborazione con il Servizio antincendio boschivo, dipende dalla Presidenza della Giunta regionale;
- la materia energia, che afferisce sempre al Settore foreste, sia pur in presenza di un Settore energia nell'ambito della DG Politiche del territorio;
- la presenza di tre aziende agricole di diretta proprietà regionale, due delle quali rivestono la particolarità di essere inserite all'interno di parchi naturali a valenza regionale (l'Azienda agricola di Alberese, all'interno del Parco dell'Uccellina, Grosseto, e una azienda agricola all'interno del Parco di San Rossore, Pisa);
- una funzione specialistica connessa al Servizio agrometeorologico, precedentemente svolta dall'Agenzia ARSIA, attualmente confluita presso il LAMMA (Laboratorio di meteorologia e modellistica ambientale) costitu-

ito in consorzio tra la Regione Toscana e il CNR, e che si raccorda con le funzioni dei Servizi idrogeologici regionali, nell'ambito delle politiche sul rischio idrogeologico.

In **Regione Liguria** invece:

- la Protezione civile, strettamente correlata al Servizio antincendio del Settore delle politiche forestali, è collocata strutturalmente nel Dipartimento Ambiente⁸;
- si ha una specificazione funzionale relativa ai temi del c.d. *Entroterra* e delle *fattorie didattiche*;
- si registra la presenza di 3 vivai forestali regionali (Pian dei Corsi, Pian Nicola di Marsine e Pian d'Isola di Parnassio);
- le funzioni connesse al Servizio meteorologico sono attribuite al Centro meteoidrologico regionale (CMIRL), che svolge funzioni generali di previsione meteorologiche; mentre il Centro di agrometeorologia applicata regionale (CAAR) effettua previsioni meteo specifiche per l'olivo e l'apicoltura, a cui si affiancano previsioni agroclimatiche e studi sulle possibili ripercussioni sulle principali coltivazioni.

Per completare gli elementi connessi alle strutture pubbliche che compongono i soggetti della governance strettamente agrorurale, sempre in **Regione Liguria**, assumono particolare rilevanza per l'attuazione delle politiche di settore, le c.d. *strutture tecniche di supporto*, per le quali si hanno soluzioni organizzative e gestionali variegata e diversificate.

⁸ Attualmente, la delega alla Protezione civile in Regione Liguria è assegnata all'Assessorato all'Agricoltura; in Regione Toscana è competenza del Presidente della Giunta.

Box 3.1 - Le strutture tecniche di supporto della Regione Liguria

Il Centro di agrometeorologia applicata regionale (CAAR) è un servizio pubblico innovativo di supporto tecnico-specialistico rivolto ai settori agroforestale, territoriale e ambientale. È organizzato dal Dipartimento Agricoltura e turismo, Servizio Produzioni agricole e promozione della Regione. Progettato fin dal 1997, è stato realizzato nel 1999 con il finanziamento della Unione europea attraverso il Programma Obiettivo 5B - Liguria Regolamento (CEE) n. 2052/88. La sede del CAAR è in località Pallodola, presso il Mercato ortofrutticolo di Sarzana (SP).

Il Centro regionale di sperimentazione ed assistenza agricola (CeRSSA) di Albenga è un'azienda speciale della Camera di commercio di Savona che opera per favorire il progresso tecnologico ed economico del settore agricolo con particolare attenzione alle esigenze dell'imprenditoria. Costituito nel 1987, non persegue fini di lucro. L'attività istituzionale che il CeRSSA svolge in proprio e in collegamento con le strutture tecniche di sostegno all'agricoltura della Regione Liguria riguarda:

- sperimentazione in orticoltura, floricoltura e vivaismo, in particolare per la difesa delle colture con sistemi di lotta ecocompatibili a ridotto impatto ambientale;
- tutela, valorizzazione e promozione commerciale dei prodotti agricoli;
- acquisizione, valutazione e diffusione di informazioni sulle innovazioni tecnologiche e dati utili per gli orientamenti produttivi delle imprese agrarie;
- divulgazione tecnica, formazione e qualificazione professionale.

Il Centro regionale servizi per la floricoltura (CSF) è stato costituito dalla Regione Liguria per potenziare il settore coltivazione dei fiori. Ha sede presso il Mercato dei fiori di Sanremo e si presenta come unico nel panorama nazionale per tipologia di attività e servizi offerti. I principali compiti del Centro sono:

- garantire e fornire servizi specialistici a favore delle aziende agricole e degli operatori florovivaisti della Liguria;
- mantenere come prioritaria la funzione di servizio pubblico garantendo trasparenza e imparzialità nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati e delle informazioni;
- collaborare con una pluralità di soggetti pubblici e privati per migliorare la realizzazione del servizio;
- operare come elemento della organizzazione di filiera del sistema floricolo regionale;
- operare nell'interesse collettivo e rispondere alle problematiche specifiche degli addetti del settore.

L'attività del CSF si sviluppa su due livelli complementari: l'informazione economica e l'informazione tecnica.

L'Istituto regionale per la floricoltura di Sanremo è un ente strumentale della Regione Liguria. Si occupa di moltiplicare piante sane e selezionate destinate agli operatori floricoli liguri e di ricerche di base e applicative di interesse regionale. Il laboratorio regionale analisi terreni e produzioni vegetali di Sarzana è stato istituito con deliberazione del Consiglio regionale n. 10 del 19 febbraio 1986 per soddisfare la richiesta di servizi specialistici in agricoltura.

Fonte: Regione Liguria, Agriligurianet, 2011.

La **Regione Toscana**, recentemente con la legge finanziaria del 2011, ha proceduto alla chiusura di ARSIA, assorbendo il personale all'interno della struttura regionale ed assumendo le residuali funzioni gestionali⁹.

Infine, per la *gestione delle erogazioni*, sia per quanto attiene alla PAC che allo sviluppo rurale, mentre la **Regione Liguria** continua ad avvalersi dell'agenzia del Mipaaf AGEA, la **Regione Toscana** ha costituito nel 2000 l'Agenzia ARTEA, che funge da ente erogatore in agricoltura, (organismo pagatore) e che, a partire dall'attuale fase di programmazione dei fondi strutturali (2007), funge anche da Organismo intermedio per le funzioni di controllo e pagamento di circa il 90% del POR FESR.

La **Regione Toscana**, inoltre, è proprietaria di tre aziende agricole: Alberese, gestita direttamente; San Rossore, gestita dall'ente Parco regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli; Cesa, gestita originariamente da ARSIA, sede anche di un laboratorio di prove e test per il settore agroalimentare, che dopo lo scioglimento dell'Agenzia è stata assegnata in gestione all'azienda di Alberese.

A questo si aggiunge il *Centro regionale di incremento ippico*, come articolazione organizzativa dell'Area di coordinamento sviluppo rurale, con compiti di tutela e riproduzione delle razze autoctone equine e muline.

In entrambe le Regioni le competenze specifiche sono particolarmente estese e articolate, sul piano tecnico e dell'ampiezza degli ambiti di intervento: questo è anche il risultato della stratificazione istituzionale derivante dalle varie fasi di riorganizzazione delle materie e delle competenze fra i livelli istituzionali di governo, a cui si assommano le soluzioni organizzative delle singole Regioni, che determinano una complessità delle varie funzioni che rende difficile il coordinamento e allo stesso tempo le forme di possibili integrazioni.

3.1.3 I tratti peculiari dei processi decisionali

L'organizzazione delle politiche specifiche per lo sviluppo rurale nelle due Regioni assume tratti peculiari che evidenziano una diversificazione, almeno per due ordini di temi:

- a. livello di decentramento;
- b. struttura della programmazione.

⁹ In una fase transitoria ad Artea (2008) erano state assegnate le funzioni di controllo fitosanitario, che a seguito dello scioglimento dell'Agenzia sono in parte confluite, con il personale, all'ARPAT, l'Agenzia regionale ambientale.

Iniziamo dal tema del decentramento delle politiche.

La **Regione Toscana**, sin dagli anni settanta, anche a seguito del processo di decentramento nazionale posto in essere con il D.lgs. 616/1977, ha individuato nelle province prima e nelle comunità montane (unioni di comuni) poi gli enti cui delegare formalmente l'esercizio delle competenze in materia di agricoltura e nelle materie connesse. Tale delega, per effetto delle c.d. leggi Bassanini, si è trasformata in attribuzione, successivamente confermata con l'approvazione della modifica del Titolo V della Costituzione e con la legge di recepimento.

Nella **Regione Liguria**, invece, sono state le comunità montane e le unioni di comuni il fulcro del processo di decentramento delle politiche per i territori rurali: esse sono state individuate quale livello ottimale per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura e delle connesse funzioni di sviluppo rurale, mentre le province non sono mai state oggetto di delega o attribuzione.

L'incertezza normativa che negli ultimi anni ha caratterizzato le comunità montane, ha portato in entrambe le Regioni a rivedere ruolo e funzioni di tale ente, anche in relazione a modalità diverse e alternative di cooperazione tra comuni, con le conseguenze sul piano organizzativo rispetto al modello di decentramento storicamente determinatosi.

Queste caratteristiche si riproducono, naturalmente, anche nel resto delle politiche settoriali di sviluppo che possono interessare i territori rurali, in quanto divengono la cifra della specifica organizzazione istituzionale delle due Regioni.

Toscana e Liguria, pur avendo negli anni attribuito alle comunità montane un ruolo significativo nella gestione decentrata delle politiche di sviluppo, stanno assumendo eguali orientamenti che portano al superamento di tale ente, anche alla luce delle riforme istituzionali in atto: dopo la legge 42/2009 sul federalismo fiscale, l'unica forma di ente locale di carattere associativo è l'unione dei comuni; analogamente il D.D.L. c.d. Calderoli (S.2259)¹⁰, approvato (attualmente) in prima

¹⁰ Art. 8, comma 2 "Le funzioni fondamentali dei comuni previste dall'articolo 2, comma 1, lettere da a) a f), che garantiscono l'autonomia normativa e organizzativa degli stessi, possono essere esercitate da ciascun comune singolarmente o, se compatibile con la natura della funzione, in forma associata mediante la costituzione di un'unione di comuni". Art. 8, comma 3 "Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 2, comma 1, lettere g), m), n), o), p), q), r), s), u), v), z) e aa) sono obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ad eccezione dei comuni il cui territorio non è limitrofo a quello di altri comuni. Le funzioni fondamentali di cui al primo periodo possono essere esercitate in forma associata dagli altri comuni. Le funzioni di cui al presente comma sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti".

lettura alla Camera dei deputati, espunge le comunità montane dalla categoria degli enti locali.

Box 3.2 - Casi di instabilità istituzionale

Instabilità istituzionale. Il “caso” delle comunità montane...

Le vicende normative che negli ultimi anni hanno caratterizzato le comunità montane rappresentano l'oscillare continuo di un mancato disegno istituzionale complessivo sulle forme associative tra comuni alla continua ricerca di una mediazione tra esigenze di razionalizzazione del sistema di governo locale, miglioramento dell'efficienza della spesa, semplificazioni istituzionali, in cui la ingerenza dello Stato in una materia di competenza regionale che “affonda le radici fin dalla loro istituzione”¹¹ (legge 1102/1971) mediante il taglio o la cancellazione dei trasferimenti, utilizzando come grimaldello del “coordinamento della finanza pubblica”, ha prodotto solo instabilità, incertezza e un continuo aggiustamento. Il dibattito sulla utilità o l'efficienza di tale ente in parte è riconducibile al tema dell'efficienza di una governance delle politiche di sviluppo rurale in relazione alla dimensione delle risorse gestite rispetto ai costi gestionali, al coordinamento debole con le esperienze dei GAL, alla sovrapposizioni aggiuntive di competenze e di funzioni: il disegno del legislatore di procedere ad un riordino della disciplina dell'istituto della comunità montana ad integrazione dell'art. 27 del TUEL e della riduzione della spesa corrente per il funzionamento (per esempio, legge finanziaria 2008) ha avuto il risultato – alla luce anche degli interventi della Corte costituzionale, prima con la sentenza n. 237/2009, poi con la sentenza n. 326/2010 e successivamente con la sentenza n. 91/2011 – di garantire una sopravvivenza finanziariamente condizionata¹² di questi enti. Infatti, dopo l'entrata in vigore delle norme statali sulle funzioni fondamentali, dopo l'azzeramento del contributo ordinario e consolidato dello Stato, resta, per effetto dell'intervento della Corte costituzionale, il solo contributo per sviluppo e investimenti.

...e quello dei consorzi di comuni

Analogamente alle comunità montane, il legislatore è intervenuto per procedere per sopprimere i consorzi di funzioni tra gli enti locali (legge finanziaria 2010). La Corte costituzionale, anche in questo caso, salva tutte le disposizioni impugnate, sulla base della stessa legislazione nazionale sopravvenuta nel corso del giudizio. Infatti, l'art. 14, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010, la quale prevede “l'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni [e quindi ridimensionando e non sopprimendo il ricorso ai consorzi]” (Sentenza Corte costituzionale n. 326/2010).¹³

La **Regione Liguria**, nel 2008 aveva provveduto ad un primo riordino delle comunità montane, a seguito della citata disciplina nazionale che imponeva una

11 Giupponi T.F. (2006), pag. 544.

12 Foà S. (2008).

13 Gentilini A. (2011); Viceconte N. (2010).

revisione della geografia istituzionale di tali enti. Successivamente, con legge 23/2010 (legge finanziaria per il 2011) ha provveduto a sopprimere le comunità montane e con legge 7/2011, ha proceduto al riordino territoriale e alla razionalizzazione delle funzioni precedentemente esercitate dalle comunità montane e dai consorzi dei comuni (cui erano delegate funzioni in materia di agricoltura con legge regionale 6/1978).

A seguito della cessazione delle deleghe disposte dall'art. 12 della citata legge regionale 23/2010, tale riordino prevede, tra le altre¹⁴, la retrocessione delle competenze in materia di agricoltura, foreste ed economia montana, apicoltura e allevamenti minori, coltivazione tartufi e raccolta funghi, agriturismo, pescaturismo, itturismo, protezione civile e antincendio boschivo, precedentemente esercitate dalle sopresse comunità montane e dai consorzi di comuni. La Regione eserciterà queste "riacquisite" funzioni mediante *sportelli per il territorio* i quali svolgeranno attività di "immediata ed adeguata consulenza all'utenza" (art. 2, comma 2, L.R. 7/2011).

Anche altre Regioni stanno operando in direzione della estinzione delle comunità montane: oltre la Liguria la loro estinzione è stata sanzionata con legge da Puglia e Basilicata, l'Umbria ha adottato una proposta di legge e la **Toscana** ha avviato il processo legislativo finalizzato alla loro chiusura nel quadro di un riordino più complessivo del sistema delle autonomie, dopo essere intervenuta – anche essa – con la L.R. n. 37/2008 per dare attuazione alle prescrizioni dello Stato sul "riordino" delle comunità montane. Con tale intervento legislativo furono sopresse sei delle venti comunità e cinque di queste si trasformarono in unione di comuni, mantenendo le funzioni delle comunità montane: "la Regione ha dunque preferito indicare (...) negli ultimi anni una linea di tendenza considerata positiva (l'evoluzione volontaria delle comunità montane verso l'unione dei comuni) piuttosto che procedere all'estinzione. Tuttavia oggi", in presenza delle decisioni dello Stato parzialmente mitigate dalle sentenze della Corte costituzionale e dall'intervento del bilancio regionale per sostituire i mancati trasferimenti statali, "il superamento dell'esperienza delle comunità montane diventa una soluzione inevitabile; l'ipotesi di mantenere in vita le comunità montane per il solo esercizio di funzioni regionali, mentre i comuni si riorganizzano

14 La legge in realtà è un provvedimento di riordino complessivo di tutte le funzioni che erano state delegate e/o attribuite precedentemente alle comunità montane e ai consorzi di comuni, in varie materie, oltre quelle richiamate nel testo: vincolo idrogeologico, bonifica montana, servizi sociali. In questi casi, a differenza che la materia agricoltura, le funzioni, temporaneamente, sono esercitate dai comuni, singoli o in convenzione tra loro, o in alcuni casi in convenzione anche con la provincia, oppure direttamente dalle province.

in unioni per l'esercizio associato delle loro funzioni, appare una scelta insostenibile, anche finanziariamente, da parte e in primo luogo dei comuni"¹⁵.

I livelli di decentramento nella gestione del Piano di sviluppo rurale non si applicano automaticamente, per quanto riguarda la **Regione Liguria**, alle architetture istituzionali e al riparto di competenze e funzioni che si vengono a determinare. Infatti, pur in presenza di una legge quadro che delegava le competenze in materia di agricoltura (legge n. 6/1078) la *governance* del Piano di sviluppo rurale è stata disciplinata con specifica legge (L.R. n. 42/2007): il riparto delle competenze disposto dall'art.3 prevede una delega alle sole comunità montane e ai consorzi di comuni (confermando l'esclusione delle province) delle funzioni amministrative alla concessione degli aiuti o archiviazione delle domande e all'autorizzazione del pagamento "per quanto riguarda le misure del PSR individuate dalla Giunta regionale". In questo senso, si è ritenuto che la materia sviluppo rurale fosse in qualche modo diversa da quello delle materie delegate, riservandosi pertanto la Regione la facoltà di delegare o meno alcune delle linee di intervento del PSR.

Alla luce della recente riforma, la L.R. n. 7/2011, l'intera gestione (precedentemente) delegata del PSR (ad eccezione della parte gestita dai GAL) viene riacquisita dalla Regione, attivando un processo per certi versi in controtendenza, cioè di ricentralizzazione.

Per quanto riguarda la **Regione Toscana**, in questa fase di ridefinizione del ruolo e delle funzioni del governo locale, tende comunque a replicare e confermare il precedente modello di decentramento – ai comuni in forma associata le funzioni svolte dalle comunità montane e alle province – dovendo pur ripensare la propria esperienza per quanto ritenuta avanzata in tema di decentramento e sussidiarietà, in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, del ridisegno del sistema delle autonomie locali (l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni) e della finanza locale. La linea di tendenza generale anche in Regione Toscana è quella di un minore trasferimento di risorse ai livelli sub-regionali, e conseguentemente di un maggiore accentramento istituzionale verso l'istituzione regionale motivato essenzialmente da due fattori: le minore risorse a disposizione e la necessità di un loro recupero sulla spesa corrente; l'incertezza dell'impatto del federalismo da cui scaturisce, come mediazione con il territorio istituzionalmente atteso, la scelta di procedere ad un riordino mediante una "ridefinizione qualitativa" delle distribuzioni dei pubblici poteri.

15 Regione Toscana (2011).

Al momento, la gestione del PSR ha seguito l'evoluzione della disciplina regionale sulle comunità montane, trasferendo la competenza alle unioni di comuni, laddove costituiti a seguito della soppressione delle comunità, o alle province, nel caso di mancata costituzione dell'unione o di scioglimento della comunità. Se si dovesse andare – come i documenti di indirizzo della Giunta rappresentano – al superamento delle comunità montane, si ritiene che permarrà l'impianto sperimentato di riferimento, assumendo le province e le forme associate dei comuni – soprattutto nelle aree rurali delle zone montane in presenza di comuni di dimensioni minori – come enti titolari di funzioni di gestione del Piano di sviluppo rurale.

Il ruolo dei GAL, tra decentramento e sperimentazione

Diverso nelle due Regioni è anche il ruolo e la funzione dei GAL, che si incardinano nel quadro dei processi di decentramento e della sperimentazione di forme di sussidiarietà nel governo dello sviluppo locale.

Nella lettura dei documenti ufficiali scaturisce una diversa percezione e valutazione su quello che ha rappresentato questa esperienza.

In **Regione Liguria**, nel periodo 2000-2006, i 4 GAL selezionati a fronte di 19,3Meuro programmati, sono stati certificati solo 10,3Meuro, il 53%. Questo semplice indicatore esprime le criticità che l'applicazione dell'esperienza del programma Leader ha rappresenta. Le risultanze della valutazione indipendente del PSR – che di seguito in parte si riportano¹⁶ – sono chiare:

- i risultati sono parzialmente positivi per quanto riguarda l'occupazione, la partecipazione dei partner e l'avvio di processi di sviluppo, tuttavia, l'avanzamento finanziario del programma è appena sufficiente a evitare il disimpegno automatico;
- rimane, inoltre, limitata la disponibilità a percorrere strade maggiormente innovative di sviluppo (anche attraverso l'avvio di interventi innovativi e più rischiosi);
- solamente 2 GAL hanno realizzato un effettivo coinvolgimento dei partner e hanno avviato progetti di sviluppo al di fuori del programma Leader;
- la gestione del programma nel suo complesso è lenta e onerosa;
- i GAL, nell'attuazione dei PSL hanno prodotto una strategia pilota e inte-

16 Le informazioni e le citazioni sulla componente del Programma Leader e sui GAL è ripresa da: Regione Liguria, Programma regionale di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, in BURL n. 49/2010.

- grata a livello locale, ma, ad eccezione di uno o forse due casi, non sono stati capaci di dimostrare una capacità di attivare interventi e progetti di sviluppo indipendenti dai finanziamenti Leader;
- minimo è anche il carattere innovativo delle azioni avviate.

Box 3.3 - Il programma Leader nel 2000-2006 nella Regione Liguria

I risultati positivi più importanti si possono così riassumere:

- nascita e consolidamento di nuove forme di partenariato pubblico/privato a livello locale;
- azioni di animazione del territorio e dell'economia rurale che hanno consentito di innescare processi di sviluppo anche in zone mai raggiunte da iniziative simili;
- in un caso, nascita di una vera e propria "agenzia di sviluppo" a livello locale, capace di concentrare risorse (anche e soprattutto non provenienti dal programma Leader) su progetti di sviluppo integrati, migliorando quindi sensibilmente l'efficacia dei finanziamenti pubblici altrimenti dispersi su iniziative settoriali e non collegate;
- realizzazione di alcune buone pratiche su temi specifici;
- possibilità di scambiare esperienze e di condividere progetti con altri territori rurali, tramite la cooperazione;
- valorizzazione di risorse locali che difficilmente trovano spazio nella programmazione mainstream (...)

1. Limiti connessi alla struttura dei GAL:

- le strutture amministrative dei GAL spesso non riescono a raggiungere il livello di professionalità necessario per garantire una gestione ordinata dei fondi pubblici (contabilità, gestione degli appalti, istruttorie, controlli, monitoraggio, etc.);
- le procedure decisionali e gestionali dei GAL non sempre presentano un adeguato livello di efficienza e di frequente non risultano chiari i ruoli e le competenze dei diversi soggetti che operano con conseguenti debolezze dei processi attuativi.

2. Limiti connessi alle procedure:

- a. le "tradizionali" procedure di selezione dei GAL e di avvio dei piani di sviluppo locale sono molto lente, si sommano ai tempi necessari per la programmazione a livello regionale e costituiscono di fatto un rischio per il disimpegno automatico dei fondi;
- b. i piani di sviluppo locale sono spesso documenti generici, lontani dalla fase di attuazione e quindi di realizzazione lenta, incerta e soggetta a numerose revisioni;
- c. stante la loro indeterminatezza, la valutazione ex ante delle strategie di sviluppo locale è molto aleatoria, e conseguentemente i criteri di selezione degli interventi sono quasi inevitabilmente imprecisi, così come il sistema degli indicatori di vario livello.

3. Limiti connessi all'efficacia:

- a. solo in alcuni territori si sono prodotti buoni risultati, mentre altri territori continuano a rimanere esclusi dai processi di sviluppo finanziati con fondi pubblici: dopo due cicli di programmazione, è ragionevole concludere che determinati territori o determinati soggetti non sono in grado di esprimere, nelle forme "tradizionali" del GAL, una strategia di sviluppo locale efficace;

- b. in particolare, l'effettivo "valore aggiunto" dei GAL, cioè il loro ruolo di "agenzie di sviluppo" del territorio, si può considerare raggiunto, nel caso della Liguria, solo in un caso.

4. Limiti connessi all'efficienza

- a. il rapporto fra i costi di gestione dei GAL e i fondi erogati è stato molto alto rispetto al PSR 2000-2006 (20% contro 7%, rispettivamente);
- b. l'efficienza finanziaria del programma Leader è molto più bassa rispetto al PSR (55% di avanzamento finanziario al 31/12/2006 contro 127% circa alla stessa data, rispettivamente).

Fonte: PRS Regione Liguria, 2007-2013.

L'analisi delle problematiche emerse nel corso dell'attuazione del programma ha portato alla luce, in modo evidente e *intelligente*, attraverso un percorso riflessivo estremamente esplicito, i limiti che sia pur fra luci e ombre – pur nella loro complessità e specificità – possono definirsi strutturali, e tali da portare ad affermare che "con il programma Leader+ si può pertanto considerare esaurita, almeno in Liguria, la spinta propulsiva che l'azione dei GAL ha in qualche modo realizzato a partire dal 1994. Si rendono pertanto necessari adeguamenti sostanziali della strategia, utilizzando fino in fondo la trasformazione di Leader in un asse metodologico del programma di sviluppo rurale" (PSR Liguria 2007-2013).

Ciò premesso, nel periodo 2007-2013 al metodo Leader (che opera limitatamente nelle zone C e D¹⁷) sono state assegnate le risorse dell'Asse 4; per la sua attuazione sono favorite forme di aggregazione "giuridicamente costituita", in modo da alleggerire la struttura e ridurre i costi di gestione, che hanno rappresentato una delle criticità evidenziate nel precedente periodo di programmazione. La capacità del GAL di autofinanziarsi autonomamente con fonti di finanziamento esterno al programma è particolarmente rimarcato: i costi di gestione non sono riconosciuti nell'attuale fase di programmazione ma solo, con la misura 431, i costi di progettazione e animazione. La Regione attribuisce comunque al metodo Leader particolare rilevanza in termini di strategia complessiva dello sviluppo, in quanto le assegna risorse corrispondenti al 18,39% delle risorse del Programma. La condizione è chiaramente esplicitata: occorre passare da una gestione definita *tradizionale* di Leader, fare in modo che i GAL assumano il ruolo di vere e proprie agenzie di sviluppo per i territori di riferimento, e quindi attivino azioni (e risorse) anche al di fuori del PSR¹⁸: l'incremento dei costi connesso

17 In Regione Liguria non c'è territorio classificato Zona B.

18 "Come risulta dall'analisi della situazione regionale, tutti i territori della regione hanno fabbisogni

all'incremento delle risorse sarebbe insostenibile. Per questo è previsto che la gestione tecnica, amministrativa e contabile venga svolta dagli enti locali afferenti al territorio di riferimento, attraverso la stipula di apposite convenzioni: "la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria operata dai GAL con proprio personale e proprie strutture non è replicabile, dal momento che ha dimostrato di essere molto meno efficiente della gestione ordinaria operata dagli enti pubblici locali". Il giudizio è chiaro.

L'esperienza del Programma Leader, e quindi del ruolo dei GAL, nella **Regione Toscana** risulta diversa: la valutazione degli interventi per il periodo 2000-2006, in continuità con le fasi precedenti, esprime un giudizio sostanzialmente positivo delle linee di intervento poste in essere, da cui ne discende l'opportunità di procedere garantendo l'ulteriore continuità. In alcuni territori i GAL anche in contesti particolarmente favorevoli rappresentano, comunque, un supporto innovativo a processi di miglioramento della vitalità socio-economica: "le attività poste in essere dai GAL [...] intervengono sia sui modelli organizzativi delle collettività locali allo scopo di incrementare la loro efficienza e favorire la coesione tra aree e soggetti deboli, sia specificatamente con la creazione di opportunità di sviluppo ed occupazione, derivanti dalla realizzazione di progetti specifici, quali, ad esempio, l'elevato numero di servizi creati".¹⁹

Nella *storia* della politica di sviluppo rurale, ai GAL viene assegnato un ruolo significativo (cruciale, secondo il PSR) di animazione territoriale, e di supporto alla progettazione locale, pubblica e privata. Da qui, nel PSR 2007-2013, la scelta di attuare tutto l'Asse 3, ad eccezione della misura 311, secondo il metodo Leader, quindi estendendo l'operatività dei GAL.

Una analisi prospettica su questo fenomeno positivo porta ad evidenziare alcune criticità della esperienza comunque positiva nella sua globalità, del programma Leader, almeno per quanto riguarda la Regione Toscana:

- i programmi di azione locale operano su dimensioni progettuali non sempre significative, generando una frammentazione sul territorio che

significativi in termini di organizzazione di strategie locali di sviluppo e di integrazione tra i diversi settori dell'economia e della società. I GAL abilitati per le iniziative Leader II e Leader+ non hanno esperienze significative di operatività al di fuori dei limiti dei "vecchi" programmi Leader e quindi non garantiscono un valore aggiunto particolare, in termini di competenza ed esperienza, nel campo degli investimenti in "hardware" e nei territori che non erano ammissibili alle precedenti programmazioni di Leader", PRS Regione Liguria, 2007-2013.

19 Le informazioni e le citazioni sulla componente del Programma Leader e sui GAL è ripresa da: Regione Toscana, Programma regionale di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, versione 10, settembre 2010.

- non sempre favorisce l'integrazione con il resto degli interventi e quindi producendo impatti cumulati apprezzabili;
- sul tema delle politiche di sostegno alle imprese, occorrerebbe migliorare maggiormente la complementarietà e la razionalizzazione: questo è un problema che riguarda la governance complessiva sulle politiche di sostegno alle imprese. Gli effetti di spiazzamento per la sovrapposizione di interventi in alcuni ambiti genera inefficienze allocative e costi gestionali superiori agli effetti;
 - la difficoltà di ridurre la tendenza per così dire autonomistica dei GAL (e dei relativi programmi) dal contesto istituzionale di riferimento (province in primo luogo, comunità montane in secondo luogo), anche in presenza di comprensibili comportamenti opportunistici che tendono a recuperare quante più risorse possibili in funzione degli interessi del territorio (o dell'amministrazione) di riferimento: vi è una difficoltà latente a inserirsi nella filiera decisionale pubblica e ad operare i necessari confronti, anche mettendo in discussione la propria autonomia derivante dal privilegio della disciplina comunitaria.

Leader, divenendo parte integrante del Piano di sviluppo rurale, dovrebbe superare pertanto quei caratteri di separatezza che lo ha di fatto caratterizzato e probabilmente, perdendo la dimensione della permanente sperimentazione e innovazione forzata, diventi modo ordinario di gestione delle politiche di sviluppo rurale: nella **Regione Liguria** – come abbiamo avuto modo di vedere – dove il ruolo degli enti locali tradizionalmente attori di questa politica è stato azzerato con una riacquisizione all'ente regionale della gestione diretta degli interventi, nel tempo si potrebbe costituire per i GAL una possibilità di acquisire un ruolo ancora più significativo.

Il paradosso sembra essere quello che in alcuni territori regionali, anche dove il contesto è oggettivamente più favorevole, si registra una sorta di *affollamento istituzionale* per cui ogni attore di policy tende a ritagliarsi il proprio spazio per definire una originalità ed individualità che rischia di trasformarsi, per l'appunto, in separatezza mentre invece l'obiettivo dovrebbe essere quello, oramai storicizzato per esempio nella programmazione della Regione Toscana, di "fare sistema". In alcuni casi i GAL operano per la sintesi della dimensione locale e, quindi, per la tendenziale integrazione, in altri, come soggetto aggiuntivo di politiche locali, in altri ancora come sostitutivo di politiche ordinarie nei settori di competenza. Difficilmente i GAL entrano a far parte del sistema.

La domanda che si pone, è pertanto: *a quale livello, della multilevel governance, si deve fare sistema?*

3.2 La struttura delle programmazioni di settore

Per quanto riguarda l'architettura della struttura delle programmazioni specifiche settoriali di riferimento, le due Regioni divergono in modo evidente, avendo assunto due strategie istituzionali diverse, sia pur in contesti diversi, dovuti – questa una prima possibile spiegazione – alla diversa dimensione regionale e, quindi, a valutazioni di opportunità coerenti per l'appunto con questa componente di contesto: per quanto riguarda la **Regione Liguria**, in presenza di una minore complessità territoriale ed istituzionale (numero delle province, estensione territoriale), maggiori economie di scala gestionali, riduzioni dei livelli della governance, diversa modalità di attuazione della sussidiarietà attraverso presidi tecnici territoriali.

La **Regione Liguria** prevede negli specifici settori e/o materie specifici programmi, previsti dalla disciplina di riferimento, tenuto conto che (e questa è una fattispecie che si ritrova anche in Regione Toscana) alcune linee di finanziamento trovano la loro comune collocazione in programmi trasversali (Piano di sviluppo rurale FEASR, Piano regionale sulla pesca FEP) o si applicano orizzontalmente (il caso delle agevolazioni per il carburante agricolo).

Alcuni esempi. Nel settore dell'*acquacoltura* sono presenti quattro possibili linee di intervento – e dunque di finanziamento: PSR, FEP, agevolazione per carburante agricolo (UMA), L.R. 23.5.1996. Il D.lgs. 143/1997 integrato dal D.lgs. 154/2004 dà origine ad "Programma triennale per la pesca e l'acquacoltura". Nel settore dell'*apicoltura*, sono presenti 4 possibili linee di intervento: PSR, agevolazione per carburante agricolo (UMA), agevolazione per l'acquisto di terreni oltre interventi previsti dalla L.R. 36/1984. Si è in presenza di una disciplina comunitaria (Regolamento CE 1221/1992 e Regolamento CE 1234/2007) che prevede il finanziamento di azioni di miglioramento della produzione e della commercializzazione di prodotti dell'apicoltura. Il tutto origina un "programma triennale 2010-2013 di interventi in apicoltura". Il settore delle produzioni biologiche prevede tre linee di sostegno finanziario: PSR, agevolazione per carburante agricolo (UMA), agevolazione per l'acquisto di terreni. La legge regionale 66/2009 ha costituito la Consulta regionale per la produzione agricola. Nel settore *forestale* è previsto un "Programma forestale regionale"; da segnalare inoltre "i progetti pilota" attivati nel 2007, finalizzati alla riqualificazione dell'attività forestale e alla valorizzazione del patrimonio boschivo. Nel settore *florivivaistico*, che rappresenta uno dei settori portanti e trainanti dell'economia agricola regionale, si ha una governance allo stesso tempo localizzata e settorializzata particolarmente strutturata. Nelle province di

Imperia e Savona, con i poli di eccellenza della produzione di Sanremo e Albenga²⁰, è stato costituito (legge regionale 2001) il *Distretto agricolo florivivaistico del Ponente*; a questo, come richiamato in precedenza, un *Centro regionale di servizi alla floricoltura*; inoltre, sono stati creati *Club di prodotto*,²¹ dove sono riuniti floricoltori, tecnici ed esperti, con il compito di approfondire gli aspetti relativi alle scelte sulle varietà, ai nuovi possibili impianti, alla commercializzazione. Nel settore della pesca marittima è previsto un “programma regionale di pesca e acquacoltura” cui confluiscono le risorse del FEP e della L.R. 23/1996. In questo ambito di particolare rilievo, come strumenti di governance pubblico/privato, i piani di gestione delle pesche speciali hanno come funzione la valorizzazione e la conservazione (se così si può dire) di tipi di pesca tradizionali.²² A questo si aggiunge – in fase di elaborazione – un “piano regionale per la conservazione delle risorse alieutiche”. Altri specifici programmi settoriali, di particolare rilievo: “programma regionale dell’olio”, “programma regionale del vino”.

Tutta questa programmazione di settore, come già precedentemente richiamato, trova gran parte della copertura finanziaria o nel Piano di sviluppo rurale o nel FEP. Le risorse aggiuntive nazionali o regionali sono residuali e, comunque, hanno una destinazione sostanzialmente vincolata: ragione per la quale, è stato osservato, la predisposizione di un unico programma (come in Regione Toscana), anche per le risorse aggiuntive (scarse) a disposizione rispetto a quelle comunitarie, potrebbe alla fine costituire un onere organizzativo ed istituzionale addizionale, non giustificato in relazione alle risorse oggetto della programmazione, che comunque non migliorerebbe le governance settoriali.

La disciplina di settore, da cui derivano le norme di settore regionali precedentemente richiamate e stilizzate negli ambiti di maggiore rilievo, si applica na-

20 Nell’area della provincia di Imperia (superficie floricola pari al 74% del totale regionale) attualmente vengono coltivati a fiori e fronde circa 3 mila ettari, con un giro di affari di 382 milioni di euro e circa 15 mila occupati coinvolti tra le aziende produttive, il commercio e l’indotto (20% circa della forza lavoro totale della provincia); nell’area della provincia di Savona (superficie floricola pari a circa il 21% del totale regionale) si segnala un significativo incremento delle colture floricole a seguito sia dello sviluppo delle coltivazioni in vaso (in pieno campo e in serra), sia dell’espansione delle colture da fronda da recidere sia verdi che da fiore. In tale ultima area si contraddistingue il comprensorio albanese, al vertice della produzione italiana con oltre il 75% dell’export nazionale (PSR Regione Liguria).

21 La produzione del settore floricolo regionale interessa i fiori da vaso e i fiori da reciso, le piante in vaso e le fronde verdi. Ad oggi sono presenti Club di prodotto sulle seguenti produzioni: anemone, ginestra, piante in vaso, ranuncolo, rosa, oltre che un gruppo di innovazione di prodotto.

22 Si tratta, in particolare, dei piani di gestione a) per la pesca di bianchetti, rossetti e cicerelli; b) per la utilizzazione delle sciabica da natante per la pesca del cicerello e per la pesca del rossetto.

turalmente anche in **Regione Toscana**. L'innovazione della governance nel settore specifico degli anni recenti è stata quella di far confluire (gradualmente, in quanto erano stati originariamente esclusi gli interventi per i servizi in agricoltura e il piano forestale) in un unico programma pluriennale con una piano annuale di attuazione – il *Piano agricolo regionale* – l'insieme di tutti i micro (data la dimensione finanziaria) piani/programmi di settore e le linee di intervento non strutturate in piani-programmi (legge regionale 1/2006).

Questa soluzione consente di:

- avere una visione unitaria del complesso degli interventi nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo dei territori rurali;
- tentare di superare la frammentazione delle strategie inevitabile data la variegata estensione degli ambiti di operatività e delle discipline di settore (si registra in alcuni settori una correlazione tra regolamentazione dei settori e contestuale finanziamento degli interventi, una tecnica di intervento soprattutto di derivazione comunitaria che negli altri settori dell'economia è stata da tempo superata);
- limitare a tre programmi contenitore la panoplia della strumentazione: Programma di sviluppo rurale (FEASR), Programma operativo della pesca (FEP), Piano agricolo regionale (risorse aggiuntive).

Qual è il suo reale impatto sulla *governance* complessiva delle politiche di sviluppo delle aree rurali?

Se riferita alle politiche specifiche, questa soluzione – insieme alla riacquisizione delle funzioni svolte storicamente da ARSIA – consente di ricondurre ad unità gli interventi, superando storiche separazioni e parcellizzazioni.

Se riferita alle politiche altre rispetto a quelle specifiche, non è al momento cambiato molto.

3.2.1 Il ruolo del partenariato

Il partenariato, come in tutte le moderne politiche di sviluppo, gioca un ruolo importante, in quanto costituisce lo snodo tra il decisore pubblico e i territori e gli attori socio-economici, intermediati spesso da organizzazioni di rappresentanza, che dovrebbe consentire di ridurre le asimmetrie informative tra le strategie macro e le competenze del decisore centrale (la regione in questo caso, che a sua volta media rispetto alla dimensione comunitaria e nazionale) e i beneficiari diretti degli interventi. Un ruolo che dovrebbe essere qualcosa che va oltre "una parteci-

pazione utile alla assunzione di decisioni”, ossia una condivisione delle decisioni medesime.

Anche in questo settore, come in tutti quelli del governo dell’economia, per le politiche di sviluppo, la concertazione spesso si sposta (inconsapevolmente) verso forme di selettività generate da coalizioni che tendono a escludere, quando invece, nella fase concertata di assunzione delle decisioni, dovrebbero crearsi coalizioni inclusive (e questo dovrebbe costituire una funzione del decisore pubblico che ha la titolarità del programma e quindi la regia dei processi decisionali).

Nella tradizione delle politiche di settore, esistono, in entrambe le Regioni, tavoli permanenti (per l’appunto *settoriali*) di concertazione che svolgono una parte significativa nella governance, anche per il ruolo attivo che hanno alcune associazioni di categoria settoriali nella gestione diretta degli strumenti (ai Servizi in agricoltura e ai Centri servizi alle imprese che svolgono compiti istruttori nell’ambito dei procedimenti amministrativi connessi all’accesso ai finanziamenti): ci si riferisce al c.d. Tavolo verde (presente in entrambe le Regioni), a cui, recentemente, in **Regione Liguria**, si è aggiunto il c.d. Tavolo azzurro per le politiche della pesca.

Normalmente, sono tavoli cui afferiscono le associazioni di categoria, e costituiscono il luogo privilegiato di confronto e costruzione oltre che delle politiche anche dei contenuti degli interventi e dei relativi strumenti. Di fatto sono tavoli “chiusi”, cioè fortemente settorializzati (come avviene, è bene essere espliciti, in tutti i luoghi di concertazione nelle varie frange delle politiche di settore).

La concertazione regionale, in una prospettiva di integrazione fra politiche settoriali verso i territori rurali, trova due ulteriori sedi:

- i *tavoli generali di concertazione*, spesso centralizzati in sede di Presidenza della Giunta, dove sono esaminati i principali strumenti di politica, tra cui i programmi di settore (in Regione Toscana vi è un tavolo istituzionale, composto dai rappresentanti degli enti locali: comuni, province e comunità montane che esaminano i documenti prima del tavolo generale di concertazione, di cui sono comunque componenti);
- per quanto riguarda i programmi comunitari, i Comitati di sorveglianza, la cui retorica composizione in realtà copre la perdita di ruolo di questa significativa e all’origine importante innovazione, che nel tempo ha assunto sempre più un funzione rituale.

Quando poi i provvedimenti e/o programmi sono di competenza del Consiglio regionale, questi – in una corretta dialettica – attiva forme non tanto di concertazione ma di ascolto (audizione), solitamente delle parti economiche e sociali, oltre che delle rappresentante degli enti locali.

Per cui, ricostruendo il percorso di un documento di programmazione, questo è oggetto di un confronto partenariale in almeno tre livelli:

- tavoli settoriali;
- tavoli generali;
- consiglio regionale.

Interessante e realistica, infine, la suddivisione che il Piano di sviluppo rurale della Liguria ha rappresentato nel capitolo sui risultati della consultazione, distinguendo il partenariato *diffuso* dal partenariato *privilegiato*, sostanzialmente quello “vero”, dove si confrontano gli interessi forti e dove la mediazione avviene in modo reale ed effettivo.

3.3 Prove generali di coordinamento/integrazione

3.3.1 I fondi comunitari in Regione Toscana

Proviamo a riportare il caso della **Regione Toscana** circa il raccordo ex-post di due significativi strumenti di intervento (il PSR e il POR FESR), che si può definire una sorta di prova generale di una “sopravvenuta” integrazione di interventi in territori rurali che potrebbe essere rappresentata dall’esperienza del Docup ob. 2 FESR 2000-2006. È lo stesso PSR 2007-2013 che valorizza questo processo a testimonianza della *affermata* capacità di operare in modo complementare (definita “valore aggiunto comunitario”), vale a dire la presenza diffusa e strutturata degli interventi del Docup nel periodo 2000-2006 nei territori rurali.²³

²³ Nel periodo 2000-2006 il Docup ob.2 FESR, al contrario del PSR, operava solo in alcune zone della Regione (aree ob.2 e aree phasing-out) e quindi con livelli di concentrazione territoriale particolarmente elevati rispetto a quelli del PSR.

Box 3.4 - L'allocazione quantitativa del FESR nelle aree rurali della Regione Toscana

“Da un’indagine svolta su alcune misure del Docup Obiettivo 2 per il 2000-2006 risulta che la Regione Toscana ha fatto e sta facendo, per una parte consistente, politiche di sviluppo rurale. Se si considerano i territori rurali definiti in analogia a quanto previsto dall’I.C. Leader Plus, su un universo di 708 progetti finanziati a gennaio 2005 con le misure 2 e 3 per le infrastrutture, risulta che 329 sono ubicati in territorio interamente rurale (ovvero il 45,2% del totale dei progetti finanziati per una quota pari al 30,8% del costo totale), che 32 sono ubicati in territori parzialmente rurali (con un’incidenza del 4,3%) e che alle aree urbane (definite, in analogia all’I.C. EQUAL come i Comuni la cui popolazione sia superiore ai 20.000 abitanti) è destinato il 53,6% delle risorse. Questo per quanto riguarda l’allocazione a livello di progetto. Si è poi proceduto con un’analisi a livello di misure. Mentre era abbastanza scontato che, per alcune misure (attrezzature complementari al turismo, riqualificazioni aree mercatali e commerciali, beni culturali), la gran parte dei progetti ricadesse in territorio rurale, è stato particolarmente interessante scoprire che, in relazione, per esempio, alla misura che riguarda le aree industriali, ben 29 progetti si concentrano in comuni rurali, contro i 16 ricadenti nei comuni urbani”.

Fonte: PSR Regione Toscana 2007-2013.

Per rappresentare questo fenomeno, si utilizza uno studio effettuato da ANCI-IRIS²⁴, in corso di completamento, con il quale – classificando la spesa del Docup ob.2 in 9 classi²⁵, secondo la finalizzazione, e concentrando l’allocazione della spesa medesima per SLL (Sistemi Locali del Lavoro) – si delinea una lettura integrata e maggiormente aggregata sul piano territoriale che assuma una dimensione sistemica oltre che meramente statistica.

24 Anci Toscana-Iris (a cura di Massimo Bressan) (2010).

25 La dotazione finanziaria delle classi si determina sulla base della (i) concentrazione dei contributi pubblici allocati nelle azioni per decisione della autorità di gestione e, soprattutto nel caso degli incentivi diretti alle imprese, (ii) della domanda alimentata dalle imprese e dagli altri beneficiari nel corso della attuazione del programma. Le prime tre classi comprendono quegli interventi che producono vantaggi nei termini di incremento delle capacità dei sistemi produttivi locali nelle varie modalità previste: incentivi diretti alle imprese e creazione di beni pubblici. Le nove classi di spesa sono: Classe Ns. 1 - Sistemi produttivi locali (Vantaggi per incremento delle capacità dei Sistemi produttivi locali / Incentivi diretti alle imprese); Classe Ns. 2 - Economie esterne (g) (Vantaggi per incremento delle capacità dei Sistemi produttivi locali / Creazione di beni pubblici generici); Classe Ns. 3 - Economie esterne (s) (Vantaggi per incremento delle capacità dei Sistemi produttivi locali / Creazione di beni pubblici specifici); Classe Ns. 4 - Impresa e ambiente (Vantaggi per incremento delle capacità dei territori / Incentivi diretti alle imprese); Classe Ns. 5 - Beni collettivi (g) (Vantaggi per incremento delle capacità dei territori / Creazione di beni pubblici generici); Classe Ns. 6 - Beni collettivi (s) (Vantaggi per incremento delle capacità dei territori / Creazione di beni pubblici specifici); Classe Ns. 7 - Impresa e innovazione (Vantaggi per innovazione / Incentivi diretti alle imprese); Classe Ns. 8 - Beni di connessione (Vantaggi per innovazione / Creazione di beni pubblici generici); Classe Ns. 9 - Reti di innovazione (Vantaggi per innovazione / Creazione di beni pubblici specifici).

Da tale analisi emerge come anche i territori rurali (classificabili tali a livello di singolo SLL o di comune all'interno dei SLL), siano stati *significativamente* interessati dagli interventi del programma che hanno contribuito all'attuazione di una strategia locale di sviluppo.

Come tipologia di spesa, i beni pubblici generici sono prevalenti rispetto agli specifici; ciò evidenzia come sia stato effettivamente realizzato un orientamento regionale contenuto nel Docup teso a completare l'insieme degli investimenti infrastrutturali già avviati nel territorio, in una fase (il periodo di programmazione 2000-2006) in cui si prospettava – in vista dell'allargamento dell'Unione europea – una ultima possibilità di beneficiare di un consistente sostegno strutturale della politica di coesione.

Tabella 3.1 - La spesa del Docup in Regione Toscana secondo le principali finalità e modalità della attuazione (spesa pubblica %)

Finalità delle politiche	Modalità delle politiche			Totale
	Incentivi diretti alle imprese	Creazione di beni pubblici generici	Creazione di beni pubblici specifici	
Vantaggi per efficienza dei SPL	44,93	7,96	6,18	59,07
Vantaggi per incremento delle capacità dei territori	1,33	18,05	13,19	32,57
Vantaggi per innovazione	4,31	1,14	2,91	8,36
Totale	50,57	27,15	22,28	100

Fonte: Elaborazione Iris su dati della Regione Toscana, DG Sviluppo economico (2010).

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) che ricevono l'intervento del Docup ob.2 nel periodo 2000-2006 in Toscana sono 53, ma la spesa pubblica si concentra fortemente in alcuni di questi: infatti, come evidenziato dalla tabella successiva, oltre due terzi circa della spesa pubblica si concentra nei primi 15 SLL, che hanno ricevuto un contributo superiore ai 17 milioni di euro.²⁶ I primi cinque SLL per dimensione finanziaria sono anche quelli che comprendono i principali poli urbani regionali (Firenze, Prato, Pisa, Livorno e i due SLL di Massa e Carrara, che ai fini di questa analisi sono considerati aggregati), essi concentrano il 41% della spesa pubblica totale. Segue un gruppo di tre importanti poli produttivi: il distretto industriale conciario di S. Croce sull'Arno, il polo meccanico di Pontedera e quello siderurgico di Piombino. Questi SLL concentrano l'11% della spesa pubblica totale. Due capoluoghi di provincia, Siena e Grosseto (quest'ultimo con una significativa

²⁶ I dati sono elaborati sulla base della banca dati Docup pre-chiusura al 15.04.2010.

componente rurale), poi Cecina in provincia di Livorno (oltre 28 milioni di euro) e Follonica in provincia di Grosseto (poco meno di 26 milioni di euro), per un ulteriore 11%. Chiudono la lista tre SLL nei quali la spesa pubblica ha superato i 17 milioni di euro; sono **aree rurali**, localizzate nelle province di Lucca (Castelnuovo di Garfagnana), Pistoia (S. Marcello Pistoiese) e Pisa (Volterra).

La lettura della morfologia territoriale dell'intervento pubblico (tab. 3.2) presenta modelli di combinazione delle categorie di intervento che differiscono anche sensibilmente l'uno dall'altro e che lasciano intravedere strategie locali che emergono dall'apparente casualità della concentrazione degli incentivi. L'interpretazione della concentrazione della spesa pubblica nei singoli SLL deve tenere conto sia degli interventi che sono stati promossi dai territori nelle precedenti programmazioni che della integrazione tra gli interventi del Docup con quelli riconducibili ad altri strumenti, come ad esempio, il Programma regionale di azioni innovative (PRAI), l'Urban, la programmazione negoziata²⁷, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)²⁸, oltre che – si ipotizza – degli interventi del Piano di sviluppo rurale per i territori in cui è presente tale tipologia di interventi.

27 Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2003); Freschi A.C. (2001), pagg. 451-486.

28 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2005).

Tabella 3.2 - L'utilizzo del Docup in alcuni SLL della Toscana

Sistemi Locali del Lavoro (SLL)	N. Comuni	Popolazione	N. Operazioni	Spesa Pubblica Pro Capite	Indice di concentrazione	Spesa Pubblica	%
Massa-Carrara	3	146.897	999	893,54	0,59	131.259.065	12,76
Firenze	19	704.760	851	140,18*	0,5	89.894.384	8,74
Prato	9	273.368	807	308,98	0,58	84.464.897	8,21
Livorno	5	182.799	465	442,75	0,63	80.933.933	7,87
Pisa	5	180.535	297	234,28	0,59	42.296.426	4,11
Totale	3.419	1.488.359	3.419			428.848.705	41,69
Piombino	4	58.099	235	917,9	0,5	53.328.976	5,19
Santa Croce sull'Arno	6	100.933	315	386,56	0,48	39.017.036	3,79
Pontedera	15	114.970	279	245,21	0,52	28.191.233	2,74
Totale	274.002	274.002	829			120.537.245	11,72
Grosseto	5	104.048	338	339,33	0,56	35.306.727	3,43
Siena	12	112.534	226	579,52*	0,51	28.680.201	2,79
Cecina	10	73.644	245	386,26	0,53	28.445.953	2,77
Follonica	3	34.741	148	745,7		25.906.394	2,52
Totale	324.967	324.967	957			118.339.275	11,51
San Marcello Pistoiese	3	10.359	93	2249,96	0,48	23.307.330	2,27
Volterra	2	13.053	71	1371,66	0,46	17.904.287	1,74
Castelnuovo di Garfagnana	13	23.962	109	790,84*	0,58	17.867.526	1,74
Totale	47.374	47.374	273			59.079.143	5,75
Totale 15 LSS		2.134.702	5.478			726.804.375	70,68
Totale Docup		3.988.734	8.682			1.028.360.752	100

Fonte: Elaborazione ANCI-Iris su dati della Regione Toscana, DG Sviluppo economico (2010).

Tabella 3.3 - Distribuzione della spesa regionale per classi di spesa nei 15 SLL con il più alto livello di contribuzione pubblica

	Classi di spesa										Totale
	Vantaggi per efficienza (dei SPL)			Vantaggi per incremento delle capacità (territori)				Vantaggi per innovazione (dei SPL)			
	Sistemi produttivi locali (g)	Economie esterne (s)	Economie esterne (g)	Impresa e ambiente	Beni collettivi (g)	Beni collettivi (s)	Impresa e innovazione	Beni di connessione	Reti di innovazione		
Massa-Carrara	62,21	0,29	3,08	5,17	12,12	0,14	6,82	9,77	0,41	100	
Firenze	49,86	1,97	4,75	0,40	18,57	12,08	7,46	4,73	0,17	100	
Prato	33,41	24,12	1,28	0,62	15,02	4,72	18,31	2,05	0,48	100	
Livorno	28,50	18,86	18,97	1,01	21,30	6,40	3,08	1,09	0,79	100	
Pisa	33,59	18,42	10,56	0,53	27,92	2,56	5,76	0,16	0,50	100	
Piombino	40,23	14,34	10,69	4,30	5,56	24,18	0,37	0,18	0,15	100	
Santa Croce sull'Arno	51,74	6,81	2,24	1,86	10,73	22,56	3,77	0,23	0,06	100	
Pontedera	40,50	4,92	3,32	0,05	28,61	18,61	3,53	0,24	0,22	100	
Grosseto	65,26	1,76	0,23	0,59	22,08	6,61	1,24	2,03	0,20	100	
Siena	53,55	0,87	3,84	0,35	12,41	24,57	4,05	0,24	0,13	100	
Cecina	41,12	5,39	1,11	8,56	19,87	21,74	1,42	0,57	0,23	100	
Follonica	36,11	2,85	0,31	1,48	24,92	31,44	2,61	0,17	0,11	100	
San Marcello Pistoiese	25,27	3,22	22,22	0,63	28,56	18,98	0,77	0,15	0,20	100	
Volterra	18,53	0,40	0,29	11,53	22,70	45,92	0,13	0,37	0,13	100	
Castelnuovo di Garfagnana	23,75	5,07	6,53	0,56	36,65	26,85	0,41	0,18	0,00	100	
Totale Docup	44,93	7,96	6,18	1,33	18,05	13,19	4,31	1,14	2,91	100	

Fonte: Elaborazione ANCI-Iris su dati della Regione Toscana, DG Sviluppo economico (2010).

Gli interventi per la realizzazione di beni collettivi mostrano una notevole concentrazione nei SLL rurali di Volterra e di San Marcello Pistoiese dove sono stati realizzati interventi di promozione ambientale e culturale del territorio.

Il Piano di sviluppo rurale, così come il POR 2007-2013, sulla spinta condizionale dei Regolamenti comunitari e delle negoziazioni con le DG della Commissione europea, hanno posto particolare enfasi nella capacità di operare a livello regionale una strategia attuativa complementare nell'ambito sia delle politiche di coesione di origine comunitaria (quindi con i programmi FESR e FSE) sia delle risorse altre nazionali²⁹ e regionali.

Nell'attuale fase di programmazione 2007-2013, in tutti i programmi FESR e nei PSR, è possibile rinvenire una tabella di ripartizione tra linee di intervento che potrebbero sovrapporsi, la quale dovrebbe consentire una integrazione per differenza tra gli strumenti e le misure e/o attività. Tale tabella è stata espressamente richiesta dagli Uffici della Commissione e dalle due Direzioni generali di riferimento, DG Regio e DG Agri, e se è stato oggetto di un utile esercizio nella fase di programmazione, non sempre ha dato esiti significativi.

Per quanto riguarda, per esempio, il caso della **Regione Toscana**, le possibili sovrapposizioni riguardano in gran parte gli interventi attivati con il metodo Leader. In alcuni casi, nella scrittura delle linee di intervento/misure, o si è giunti a differenziare per dimensione degli interventi, oppure a inserire nel POR FESR ciò che mancava nel PSR FEASR (in generale, il regolamento FEASR è da sempre di estremo dettaglio nella descrizione degli interventi, mentre al contrario il regolamento FESR è più ampio nella definizione, restringendosi in sede di interpretazione attuativa nelle fasi negoziali con gli Uffici della Commissione)³⁰ oppure a dichiarare la non sovrapposizione: su una stessa linea di intervento sui territori rurali interviene un programma piuttosto che un altro.

Dopodiché in fase attuativa si è dovuto di nuovo intervenire: l'attuazione Leader è partita in ritardo rispetto ai processi di allocazione delle risorse POR FESR, e i GAL hanno potuto scegliere tra un ampio menu di interventi e allo stesso tempo decidere, – di volta in volta, secondo le strategie locali – se una specifica linea di

29 Si evidenzia che le risorse del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate) in Regione Toscana non interessano gli ambiti di intervento diretto dello sviluppo rurale, per quanto interventi settoriali che interessano i territori rurali sono cofinanziati nell'ambito del Programma Attuativo FAS (infrastrutture, turismo, commercio, sviluppo economico, dissesto idrogeologico, interventi su edifici pubblici relativi al rischio sismico, viabilità principale).

30 Tali restrizioni, in realtà, si hanno nelle aree competitività, in quanto nelle aree convergenza il Regolamento FESR è quanto mai ampio come tipologia degli interventi cofinanziabili.

intervento potesse o meno essere attivata e in quali tempi.

In tal modo, si è creata una complessità gestionale in quanto nel caso di attivazione da parte del GAL di una linea di intervento già attivata dal POR FESR, questo interveniva escludendo i territori rurali interessati al FEASR; nel caso di non attivazione della linea di intervento del GAL, il POR FESR toglieva l'esclusione. Le soluzioni adottate – una volta attivato un tavolo di coordinamento tecnico – hanno risposto a due c.d. metodi:

- il *metodo dell'alternanza*, temporale e territoriale, con diseconomie gestionali evidenti, perché legate alle decisioni dei singoli GAL nel tempo e alla sincronizzazione dei bandi;
- il *metodo della separazione*: se interviene il POR FESR, il GAL rinuncia definitivamente ad intervenire e concentra le risorse sulle restanti linee di intervento del proprio Piano.

3.3.2 Le politiche settoriali

Come si integrano le altre politiche con le tematiche dello sviluppo dei territori rurali?

In entrambe le Regioni si registra il medesimo fenomeno di un *coordinamento debole* che comunque nasce – come si affermava nel capitolo introduttivo – dalla natura medesima delle politiche settoriali che nascono e che hanno bisogno, *discendendo per li rami*, di trovare dei nodi che, intercettando le varie linee di intervento, in qualche modo creano una sorta di corto circuito che provoca e produce una *governance integrata* dello sviluppo che può riguardare lo stesso territorio o unità territoriali omogenee.

Questo avviene o per decisione politica, o per un processo di innovazione all'interno delle istituzioni (avviene meno nelle organizzazioni che partecipano ai processi decisionali: partenariato socio-economico, e, in parte, anche rappresentanze degli enti locali), o per un sistema di condizionalità previste nella disciplina dei vari interventi.

Proviamo a riflettere sulla domanda che si poneva precedentemente, cioè quale è il livello ottimale per la integrazione? Dove deve avvenire questo corto circuito?

Teoricamente, tutti i livelli sono ottimali, atteso che l'integrazione venga assunta a paradigma di una politica. Però abbiamo più volte evidenziato che tutte le politiche, anche quelle che più evocano la integrazione, nascono separate per cui

occorre che vi siano le condizioni, politiche in primo luogo e tecniche successivamente, perché possano trasformarsi in un unicum.

È evidente che l'auspicio dell'integrazione è contenuto in tutti i documenti di programmazione settoriale, assumendo che alcuni programmi forse hanno una maggiore propensione all'integrazione rispetto ad altri.

Il livello regionale, di cui ci occupiamo, ha una tendenza debole – almeno per le esperienze esaminate – a procedere ad una integrazione sul piano attuativo e strettamente operativo, mentre è rinvenibile una visione strategica unitaria per ambiti omogenei di intervento, avendo però la chiara consapevolezza che le politiche settoriali intercettano i bisogni e le necessità dei territori, quindi – e questo in modo più o meno marcato nelle due Regioni – è compito del livello locale riuscire a ricomporre le varie forme e modalità di intervento che discendono dai livelli superiori (regionale, nazionale e comunitario) e ricondurre il tutto ad unità di intervento.

Questa soluzione, che rappresenta solo in parte la complessità delle politiche, in realtà non sempre fornisce risposta al tema della governance regionale, perché in alcuni casi l'integrazione e/o il coordinamento può essere anche il risultato di un processo che è possibile verificare ex-post.

In altri termini, il livello regionale può:

- definire direttamente la concentrazione delle risorse e degli interventi in determinati contesti territoriali, nello specifico quello rurale;
- determinare le condizioni perché i territori possano acquisire le necessarie risorse di diversa origine per dare risposta a strategie e interventi di carattere locale.

È anche vero che non tutte le politiche possono avere una pre-determinazione allocativa secondo le specificità dei territori, e questo può avvenire solo attraverso la capacità di definire strumenti che possono adattarsi e rispondere alla domanda locale.

Allo stesso tempo, in una situazione di stress fiscale, cioè di riduzione delle disponibilità finanziarie per le politiche, i processi decisionali diventano più complessi perché – se ben orientati – dovrebbero determinare livelli di selettività condizionata all'accesso ai finanziamenti, di cui l'integrazione è una modalità, ma non la sola: concentrazione delle linee di intervento, esclusione di tipologie di beneficiari, etc.

Nei programmi occorre definire le condizioni perché avvengano quei corto circuiti all'interno dei quali i decisori sono vincolati – secondo un'ampiezza variabile – a definire linee di intervento integrate, facendo in modo che le risorse e le linee di intervento confluiscono all'interno di contenitori strategici su base territoriale: questo è accaduto nel caso della programmazione negoziata, nelle sue varie espe-

rienze, dai Patti territoriali ai PIT, così come ai bandi di filiera, dove l'attivazione delle risorse poteva avvenire solo in questo modo.

Presupposto per l'attuazione di tali esperienze è che tutti gli attori siano condizionati allo stesso modo: questo può avvenire – data la natura e il destino delle politiche di settore – solo riuscendo a produrre una torsione delle regole e dei sistemi di governance degli strumenti, definendo processi decisionali in cui il processo decisionale è orientato sin dall'inizio verso quella soluzione.

Occorre evitare, però, che il tema della governance si trasformi in una questione di regolazione delle modalità di allocazione delle risorse (quote percentuali, riserve di allocazione, etc.) che producono – in forme diverse – il fenomeno della settorializzazione.

3.4 Considerazioni conclusive

Nei capitoli precedenti si è provato a rappresentare:

- l'organizzazione delle politiche specifiche che interessano lo sviluppo rurale, evidenziando gli strumenti principali mediante i quali si realizzano tali politiche;
- la complessità di tali politiche, derivanti oramai dalla composizione di disciplina prevalentemente comunitaria e attuazione nazionale e regionale, quest'ultima, spesso, sostanzialmente omogenea nei contenuti e nelle modalità di attuazione;
- la frammentazione delle linee di intervento, che in alcuni settori (e questo è stato solo richiamato) si sovrappone con altri strumenti di intervento, sia dei fondi strutturali che delle politiche nazionali e regionali (soprattutto nei settori delle infrastrutture, della promozione economica e del sostegno alle imprese – artigianato, turismo, commercio);
- la sostanziale separatezza di queste politiche rispetto al complesso delle politiche di sviluppo economico, in un'ottica di reciprocità;
- le forme di coordinamento debole;
- la tendenza a settorializzare la visione nella fase implementativa, per ovvie ragioni di interessi, anche nel senso più positivo del termine;
- l'instabilità istituzionale che rende ancora più complessa la fase della implementazione.

Fra gli elementi di criticità si sono rappresentate in modo problematico le linee di tendenza che in due Regioni, assunte come caso di studio per le loro pecu-

liarità strutturali a partire dalla dimensione, rispetto ad un dibattito aperto su come affrontare i problemi dello sviluppo, in cui l'assunto di riferimento, sicuramente parziale, che si ricava anche dalle esperienze analizzate è che, in questo ambito di politiche di sviluppo, si conferma la c.d. pertinenza – e dunque la validità – dell'approccio territoriale, vale a dire il raccordo tra politiche, processi di innovazione e territorio.

In qualsiasi tipo di politiche, i tentativi di innovare (nei contenuti come nei processi) producono necessariamente una rottura/filiazione nel tempo, ma soprattutto un confronto tra un contesto, un sistema di attori locali (nell'accezione meno restrittiva di locale) e un contesto *altro* di riferimento, globale, complementare o concorrente.³¹

Le politiche che abbiamo descritto, sia pur derivando da livelli persino sovranazionali, non possono che essere realizzate ed attuate ad un livello comparativamente locale, assumendo come locale sia una dimensione sub-regionale (dalle province alle aggregazioni di comuni) sia regionale secondo la struttura istituzionale di riferimento: "stando attenti ad evitare ogni forma di fondamentalismo (tutto è sviluppo locale), va sottolineato anche che *non tutto è locale nello sviluppo locale*"³². Esistono livelli nazionali o europei da cui discendono tali politiche da prendere in debita considerazione e siamo all'interno, riprendendo l'approccio originale del nostro ragionamento, in un'ottica e nella prospettiva di una estesa governance multilivello, la quale assicura "il superamento della visione gerarchica delle politiche di sviluppo, resa necessaria dal fatto che larga parte della conoscenza su *cosa fare* è detenuta dai soggetti locali"³³.

Parte di queste politiche specifiche non nascono come politica territoriale ma per una finalità ben esplicitata, incrementare il reddito del produttore. Tali politiche si spostano a fatica verso una ottica di politica di coesione, anche per l'identità che ai territori interessati e ai beneficiari della politica si è sempre teso a rappresentare. Il superamento della sola idea della marginalità e quindi della necessità di definire un percorso per cui la periferia possa divenire centro indipendentemente dalle caratteristiche intrinseche delle regioni (la reversibilità della geografia) quanto dalle dinamiche di imprese e lavoratori in base ad alcuni parametri economici.³⁴

31 Cfr. Crevoiser O. (2010), pagg. 969-985 e il richiamo che nell'articolo si fa agli studi TIM's (territorial innovation models).

32 Messina P. (2007), pag. 123.

33 Barca F. (2007), pag. 116.

34 Viesti G. (2000), pag. 17; sul rapporto tra identità spaziale e i concetti di marginalità/centralità, Bailly A. (1994), pag. 276.

Questa politica, sempre percorrendo il piano della governance, in un'ottica di integrazione, al pari del resto delle politiche di sviluppo, oscilla tra una tendenza alla chiusura settoriale e la dimostrazione della correlazione con resto delle politiche. Tutti i programmi di origine comunitaria sono pieni di tabelle di correlazione (complementarietà/demarcazione)³⁵ in cui si dimostra, ex ante, con un impegno volontaristico, che tutto si tiene.

Si tratta, per la maggior parte, di meri esercizi di contabilità tecnocratica in cui si tenta di voler dimostrare che una sommatorie di ambiti di intervento e di politiche che originano separate a livello comunitario, discendendo lungo l'architettura della *multilevel governance*, ad ognuno dei nodi di tale complessità assume un pezzo di integrazione.

Una soluzione è quella di lavorare sugli strumenti delle politiche, assoggettarli a quella necessaria torsione per consentire che su uno stesso territorio, uno spazio agito dagli attori, si arrivi a definire una "nuova politica territoriale", dove si manifesti "un processo governato dalla competizione orizzontale tra diversi territori, ognuno di quali messi in condizione di proporre progetti sulla base di argomentazioni forti circa i loro effetti".³⁶

Altro elemento critico di questa politica è quello di non riuscire a dare forza alla visione pienamente territoriale delle proprie politiche, dove lo spazio nella sua diversità è il luogo delle policy: sviluppo rurale si identifica con marginalità, con accessibilità limitata, con montagna. Il che se è vero per una buona parte in realtà, non lo è per fenomeni di trasformazione del territorio e dei processi di localizzazione produttiva che potrebbero fornire letture diverse e originali di una politica.³⁷

Nei casi di studio esaminati, si possono evidenziare due linee di tendenza divergenti:

- da una parte la Regione Liguria, che ha attivato un processo di ri-accentramento delle competenze e delle politiche a fronte di un processo di riorganizzazione istituzionale che vede scomparire i soggetti di riferimento (comunità montane e consorzi di comuni) ma che al tempo stesso incentiva ad una maggior efficienza – di mercato? – i GAL, che rimangono il solo presidio territoriale, oltre i costituendi "sportelli per il territorio". Nelle politiche ci è sembrato di avere scorto, rispetto alla Regione Toscana, un tentativo più incisivo di creare occasioni diverse di aggregazione

35 Vedi anche il paper relativo alla Regione Puglia.

36 Barca F., *ibidem*, pag. 117.

37 Sul tema, vedi Charlot S. (2001) e Comitato economico e sociale (2005).

locale, di partenariato pubblico/privato, come forma di implementazione delle politiche;

- dall'altra parte la Regione Toscana, con una articolazione diffusa sul territorio delle modalità di attuazione della politica (tra i tre maggiori programmi di derivazione comunitaria il PSR è quello a tasso di decentramento istituzionale e territoriale più elevato), e un processo di razionalizzazione della programmazione regionale convergente oltre che nei due programmi comunitari cofinanziati (FEASR e programma FEP) in un unico programma contenitore della frastagliata complessità degli interventi dei vari settori.

Il raccordo con il resto delle politiche è affidato alle forme ordinarie di coordinamento proprie di una organizzazione complessa che replica le forme organizzative settoriali delle istituzioni di riferimento cui originano storicamente le politiche.

La ricchezza e la particolare distribuzione delle competenze nelle due Regioni che da origine ad una serie di programmi settoriali riproduce un addensamento istituzionale che superata la fase della gerarchia delle strategie, deve poi realizzarsi nella fase attuativa tentando di superare il rigore dei vincoli che i programmi e il loro sistema di regolazione determina.

È il caso, per esempio, dei progetti integrati di sviluppo, oppure dei c.d. bandi di filiera, che rappresentano forme di integrazione operata a livelli di strumenti di intervento contenuti nei programmi e che cercano di superare le separatezze gestionali che il nodo superiore della governance (quello comunitario) viene a determinare, salvo poi incentivare forme di integrazione tra programmi e tra fondi.

Il permanere di questo equivoco le varie politiche di sviluppo vivono di fatto uno splendido isolamento, nel senso che continuano ad operare sui medesimi territori cercando di non intralciarsi l'una con l'altra, nel quadro di una governance debole che non può unire ciò che è stato concepito e strutturato per vivere in regime di (consapevole) separatezza.

Riferimenti bibliografici

- Anci Toscana-Iris, (Bressan M., a cura di) (2010), *L'intervento dell'Obiettivo 2 nei sistemi locali del lavoro della Toscana, Analisi della concentrazione della spesa del Docup Ob. 2 anni 2000-2006 della Regione Toscana. Beni collettivi, economie esterne e incentivi per le economie e le società locali*, mimeo (progetto finanziato dall'Assistenza tecnica del POR CReO Fesr 2007-2013).
- Bailly A. (1994), "Territoires et territorialités", in Auray J.P., Bailly A., Deryche P.H., Huriot J.M., (a cura di), *Encyclopédie d'économie spatiale. Concepts, comportements, organisations*, Economica, Paris.
- Barca F. (2007), "Le sfide delle politiche di sviluppo territoriale", intervista, in *Scienze regionali*, n. 1/2007.
- Capano G., Lippi A. (2010), "Gli strumenti di governo stanno cambiando?", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2.
- Cassese S. (1983), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Charlot S. (2001), "Politiques publique et délocalisation des activités industrielles vers les espaces ruraux: une analyse théorique", in *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n. 58-59.
- Comitato economico e sociale (2005), "Parere sul tema dell'agricoltura periurbana", in GUCE C 74 del 23.3.2005.
- Crevoiser O. (2010), "La pertinence de l'approche territoriale", in *Revue d'économie Regionale & Urbaine*, n. 5/2010.
- Foà S. (2008), "La sopravvivenza finanziariamente condizionata delle Comunità montane", in *Federalismi*, n. 2/2008.
- Freschi A.C. (2001), "Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti in Toscana", in *Stato e Mercato*, n. 3.
- Gentilini A. (2011), "Uno sguardo alle questioni di legittimità costituzionale in via principale sollevate (e in alcuni casi già decise) nel 2010: il diktat (statale) del "contenimento della spesa" e le sue pesanti ripercussioni sulla "amministrazione pubblica"", in *Rivista AIC*, n. 1/2011
- Giannini M.S. (1989), *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna.
- Giupponi T.F. (2006), "Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità", in *Le Regioni*, n. 2/3.
- Gualini E. (2006), "Governance dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 36, il Mulino, Bologna, pp. 27-55.

- Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di) (2004), *Gouverner par les instruments, Sciences Po*, Les Presses, Paris.
- Melis G. (1996), *Storia della amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Messina P. (2007), "Quali politiche per lo sviluppo locale? Un dibattito ancora aperto", in *Scienze regionali*, n. 1/2007.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2003), "La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno", Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2005), *Il Fondo per le Aree Sottoutilizzate Elementi informativi sull'attuazione nel 2004-2005*, Roma, (<http://www.dps.mef.gov.it>).
- Regione Toscana, *Documento preliminare alla proposta di legge di iniziativa della G.R.: "Norme sul sistema delle autonomie"*, paper, 2011.
- Viceconte N. (2010), "Comunità montane e Corte costituzionale: nuovi nodi da sciogliere?", in *Rivista AIC*, n. 3/2010.
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Bari.

LA GOVERNANCE REGIONALE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO PER I TERRITORI RURALI: I CASI DELLA REGIONE PUGLIA E DELLA REGIONE SARDEGNA

FRANCESCO MANTINO e BARBARA FORCINA

Premessa

Il presente lavoro si inquadra come prosecuzione ideale dei diversi studi condotti dall'Inea incentrati sulla governance e sull'importanza che essa assume nel design e nel delivery delle politiche riferite alle aree rurali e si propone di aggiungere, insieme agli altri rapporti prodotti dal gruppo di lavoro interdisciplinare appositamente costituito, alcuni tasselli fondamentali per comprendere i meccanismi di coordinamento tra livelli istituzionali, strutture amministrative, politiche e loro strumenti attuativi, attori locali.

L'analisi tradizionale dell'efficacia delle politiche pubbliche, basata sulla misurazione e valutazione di relazioni lineari tra le *policies* (i mezzi) ed i loro risultati (i fini) attraverso le batterie di indicatori predisposte in fase di programmazione, non tiene in considerazione l'influenza che il sistema di *multilevel governance* può avere sull'impatto delle politiche sul sistema delle imprese e sui contesti territoriali.

Nei paesi a forte decentramento regionale quali l'Italia, invece, le relazioni tra politiche diverse a livello regionale si presentano come un fattore di rilevante interesse per spiegare le performance delle politiche.

L'attenzione viene posta sulle modalità strutturate (o, del caso, informali) di coordinamento e/o interazione tra le diverse strutture (ed attori) della Regione nelle fasi di ideazione ed attuazione delle politiche di competenza e sulle procedure con cui le politiche vengono delimitate ed applicate sul territorio.

Il focus è sui territori rurali, interessati, oltre che dal 1° e 2° pilastro della PAC e dalle politiche specifiche di settore, da una pluralità di politiche differenziate (politiche di coesione, politiche riferite alle aree sottoutilizzate, politiche infrastrutturali,

ambientali, di assetto del territorio, energetiche, turistiche, sociali, formative, etc.) che, pur quando insistono negli stessi luoghi e sugli stessi ambiti/temi di intervento, vengono il più delle volte pensate ed attuate come se fossero monadi, nonostante le forti spinte da parte della UE a mettere a sistema le risorse disponibili a fini di sviluppo (aggiuntive e non) al fine di ottenere risultati più efficienti.

Ma tale separatezza di strategie, politiche e interventi può essere ricomposta attraverso adeguati meccanismi di coordinamento (e non di mera suddivisione di compiti) e di integrazione (e non di surrogazione) tra programmazioni, strumenti ed attori che consentano di mettere a valore quanto già stratificato a livello territoriale a seguito di interventi di sviluppo locale? E tutto ciò come può influenzare la qualità delle politiche?

Sono questi i principali aspetti che si è cercato di approfondire nelle pagine che seguono.

4.1 Introduzione

La programmazione per il periodo 2007-2013 è caratterizzata dalla logica del "ciclo unico", ossia dall'unificazione dell'orizzonte temporale della programmazione delle risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, finalizzata ad agevolare il coordinamento e l'integrazione di strategie, programmi ed interventi e favorire un maggiore impatto delle politiche di sviluppo.

Lo scenario di riferimento di tale unitarietà è dato dal Quadro strategico nazionale (QSN), a partire dal quale le Regioni hanno definito sia i programmi operativi dei fondi FESR ed FSE, sia il Documento unico/unitario di programmazione (DUP), documento che esplicita la strategia integrata della politica regionale di coesione per il 2007-2013 finanziata dalle risorse sia comunitarie (Fondi strutturali) che nazionali (Fondo di cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali e Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS) e mette a sistema le scelte effettuate con i diversi strumenti di programmazione per evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

La programmazione regionale unitaria 2007-2013 viene impostata tenendo in considerazione anche la politica ordinaria, al fine sia di mettere in evidenza (a livello finanziario e programmatico) la sua aggiuntività sia di garantire la massima integrazione con le altre risorse nel perseguimento degli obiettivi comuni. E, anche se non espressamente richiesto dalla delibera CIPE n. 166/2007 di attuazione del QSN e di programmazione del FAS, in molte Regioni anche altri programmi hanno trovato collocazione all'interno di tale contesto, come ad esempio il Piano di

sviluppo rurale FEASR, il Programma operativo FEP, i Programmi operativi inter-regionali FESR, etc.

Un simile sistema di strumenti programmatici vede coinvolti una molteplicità di soggetti cui sono affidate le varie fasi del ciclo di programmazione, di gestione e di attuazione di ciascun programma e della politica unitaria e per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati occorre che tale complessità sia ben organizzata e gestita.

Le innovazioni intervenute (il principio “un fondo, un programma”, l’assegnazione dei fondi FAS non più su base annuale ma per l’intero periodo 2007-2013, la necessità di ricondurre le diverse programmazioni alla unitarietà di criteri e principi, etc.) hanno richiesto alle Regioni di dare coerenza, in un’ottica di lungo periodo, a tutte le risorse disponibili, a prescindere dalla loro fonte, e di modificare la propria struttura per rispondere alle nuove esigenze, ricomponendo e presidiando tale complessità attraverso un sistema rinnovato di governo e di coordinamento tra le diverse strutture regionali competenti per materia, ai fini della programmazione e dell’attuazione della politica regionale unitaria.

Il processo di programmazione unitario si accompagna, quindi, con un nuovo assetto di governance regionale per lo più imperniata, ferme restando le prerogative e le funzioni regolamentari del Comitato di sorveglianza e dell’Autorità di gestione di ciascun Programma operativo, su una struttura di riferimento che coordina i diversi livelli istituzionali coinvolti nella programmazione ed attuazione della politica regionale unitaria (come indicato nel paragrafo 2.1.2 della delibera CIPE n. 166/2007). Il coordinamento unitario era stato pensato per facilitare e promuovere l’azione integrata, da un lato, tra Stato e Regione (per quanto attiene l’utilizzo dei fondi di provenienza nazionale) e, dall’altro, tra le diverse strutture che, all’interno e all’esterno della Regione, hanno la responsabilità dell’attuazione e del coordinamento dei diversi Programmi o che svolgono funzioni di indirizzo metodologico e supporto tecnico. Ma nella realtà le cose sembrano essere andate in modo del tutto differente.

Partendo da tali premesse, gli studi di caso del presente rapporto di ricerca sono focalizzati proprio sul funzionamento dei meccanismi di coordinamento interni alla Regione e sul loro impatto sull’implementazione e sui risultati delle politiche, nell’intento di verificare quale ruolo svolge la governance nell’influenzare la performance delle politiche, in quale modo il funzionamento delle strutture organizzative può influenzare le dinamiche di cambiamento a livello locale e quali implicazioni politiche per la futura programmazione emergono dall’analisi delle relazioni tra i soggetti regionali a diverso titolo coinvolti nell’ideazione ed attuazione delle politiche.

In questa sede ci si concentrerà su uno dei “nodi relazionali” cruciali del processo di governance: le relazioni tra politiche a livello regionale.

I temi chiave presi in esame riguardano le innovazioni istituzionali introdotte e il loro impatto, il coordinamento tra politiche e strumenti attuativi e gli eventuali problemi di coordinamento che sembrano ostacolare una buona performance delle politiche nelle aree rurali, sia in fase di programmazione che di attuazione. Ci si propone, quindi, di analizzare quali conseguenze produce, sulla rappresentazione territoriale degli strumenti attuativi e sui risultati delle politiche, il modo in cui si sviluppa il processo decisionale interno alle Regioni di definizione delle politiche e si applicano le modalità di utilizzo delle risorse disponibili a fini di sviluppo.

4.2 Motivazioni della ricerca e metodologia di lavoro

La ricerca condotta è finalizzata ad approfondire, attraverso due casi di studio su Regioni del Mezzogiorno (Puglia e Sardegna), come si sviluppa il tema della governance tra politiche diverse che possono avere impatto sulle aree rurali. In particolare, si è cercato di verificare se ci sono esperienze di coordinamento, di rilevare se e quali problemi di coordinamento tra politiche e tra fondi (comunitari, nazionali e regionali) si riscontrano e di individuare se e come politiche e fondi differenti si integrano ed identificano strategie condivise nei confronti delle aree rurali.

Lo scopo non è solo quello di rappresentare lo stato dell'arte, ma anche, e soprattutto, di trarre indicazioni utili in prospettiva del prossimo ciclo di programmazione, per il quale attualmente si prefigura la predisposizione di un qualche schema strategico comune per tutti i fondi e una maggiore integrazione tra politiche comunitarie e tra queste e le politiche nazionali.

La metodologia prescelta per lo studio dei casi regionali è quella dell'analisi documentale a supporto di prime ipotesi interpretative, implementate e corrette con una indagine di campo, per trarre conclusioni sull'impatto dell'assetto organizzativo predisposto ai fini della politica regionale unitaria, sugli strumenti attuativi territorializzati delle diverse politiche e sulle interrelazioni tra di essi, nonché indicazioni per il futuro.

Preliminarmente, è stata realizzata una analisi desk incentrata prima sui documenti programmatici regionali e poi sulla identificazione delle strutture di governance della politica unitaria. Sono stati presi in considerazione, in particolare, i Programmi di sviluppo rurale, i Programmi operativi FESR, i Programmi attuativi regionali FAS e la pianificazione di settore al fine di individuare eventuali

interrelazioni tra le diverse politiche che insistono sulle aree rurali e verificare se gli interventi previsti dai differenti strumenti di programmazione fossero diretti ad una mera divisione dei compiti, a completarsi a vicenda perseguendo una politica regionale preesistente o a occupare spazi di intervento lasciati scoperti a causa dell'assenza di politiche ordinarie in materia.

In seguito, è stato predisposto un questionario ad hoc e somministrato nel corso di focus group con soggetti chiave regionali direttamente coinvolti nella programmazione, attuazione e valutazione delle politiche prese in esame ed interviste ad attori territoriali. Tale scelta è stata motivata dall'intento di raccogliere informazioni dirette nell'ambito di un dibattito tra i partecipanti al fine di confrontare i diversi punti di vista sui processi conclusi ed in atto nelle Regioni prese in esame. Si è cercato di far emergere se e come il coordinamento all'interno dell'apparato regionale favorisce/ostacola la buona performance delle politiche e di rispondere ai principali quesiti da cui parte la ricerca:

- Quali sono gli aspetti cruciali della governance su cui soffermarsi per analizzare il funzionamento delle politiche nelle aree rurali?
- Quale ruolo ha la governance nell'influenzare le performance delle politiche rurali?
- In quale modo le strutture di governance possono influenzare le dinamiche di cambiamento a livello locale?
- Quali implicazioni per la futura programmazione emergono dall'analisi della governance delle diverse politiche nelle aree rurali?

La lettura dei casi di studio verte, soprattutto, sulla capacità delle Regioni di attivare la cooperazione interna ed interistituzionale necessaria a realizzare l'unitarietà della politica regionale, e cerca di dare risposta a quanto segue:

- Come si integrano i fondi propri regionali con i fondi europei ed i fondi FAS?
- Quali sono le sedi deputate al coordinamento della politica regionale unitaria? Quali ruoli e funzioni di coordinamento sono stati previsti per l'attuazione unitaria della strategia?
- Il disegno organizzativo adottato a livello regionale è adeguato a garantire omogeneità e unitarietà all'azione regionale in materia di politica di sviluppo?
- Quali sono i vincoli che impediscono il funzionamento dei meccanismi di coordinamento?

Nell'analisi prende in considerazione la programmazione 2007-2013, mettendo in luce il ruolo delle istituzioni nel funzionamento delle politiche, l'assetto di governance definito e gli strumenti predisposti per l'attuazione delle politiche.

Necessariamente, però, ciò conduce anche a ripercorrere le principali fasi dell'evoluzione degli strumenti attuativi del passato ciclo 2000-2006 che hanno avuto rilevanza nella definizione di quelli attuali.

4.3 Il caso della Regione Puglia

4.3.1 L'organizzazione regionale

La Regione Puglia si è dotata di un modello istituzionale-organizzativo, la formale adozione del quale è stata preceduta da una condivisione all'interno¹ (dirigenti e dipendenti) e all'esterno (consultazione con i portatori di interessi che interagiscono con l'ente e concertazione con le organizzazioni sindacali) della Regione.

Il modello organizzativo Gaia², adottato dalla Regione Puglia con DPGR n. 161 del 22 febbraio 2008, rappresenta il tentativo di costruire un sistema a matrice di strutture e funzioni coerente con le politiche e le attività regionali, in linea con le competenze e gli obiettivi assegnati a ciascun Direttore e rispondente a cinque principi guida³:

- i. garantire l'unitarietà e la sistematicità nell'attuazione delle politiche;
- ii. eliminare sovrapposizioni e/o duplicazioni di funzioni e responsabilità;
- iii. razionalizzare l'organizzazione dell'amministrazione;
- iv. favorire il raccordo di ciascun Servizio con la propria Area e di ciascuna Area con le altre;
- v. ridurre il numero delle strutture dirigenziali per rispettare il parametro di "virtuosità organizzativa", dato dal rapporto tra personale in servizio e dirigenza.

Con il Decreto è stata approvata l'organizzazione della Presidenza e della Giunta regionale e l'istituzione di otto Aree di coordinamento (articolate in Servizi

1 L'Assessorato alla Trasparenza ed alla Cittadinanza Attiva ha incontrato dapprima tutti i dirigenti regionali (un incontro a Bari il 26 settembre 2007) e poi tutti i dipendenti (a Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto tra l'11 e il 25 ottobre 2007) per una riflessione comune sul modello e sul percorso di innovazione che da esso derivava. Il documento è stato inoltre messo a disposizione sul sito "PRIMANOI", la finestra di dialogo interna all'Ente.

2 La Giunta regionale ha preso atto del documento "Modello Gaia: la Regione intelligente", elaborato in sinergia con la società RSO e le Università di Bari e del Salento, con la Delibera n. 1399 del 3 agosto 2007 condividendone le opzioni, il modello e i percorsi individuati per affrontare in modo organico il cambiamento organizzativo della Regione.

3 Cfr. Deliberazione della Giunta regionale 28 luglio 2009, n. 1351, Attuazione modello "Gaia" - Nuova organizzazione delle Aree di Coordinamento.

e Uffici, strutture di Staff e strutture di Progetto) e della Conferenza di direzione (partecipata da tutti i Direttori di Area e presieduta dal Capo di gabinetto della Presidenza, che si riunisce, di norma, settimanalmente) ed è stato sancito il passaggio da un modello basato sullo stretto legame tra Assessorati e Settori di riferimento (e, quindi, tra Assessori e Capi Settore) ad un modello caratterizzato dalla interposizione di un livello intermedio tra i referenti politici ed i referenti tecnici.

In base al Modello Gaia, quindi, i Dirigenti di Servizio non hanno come riferimento immediato gli Assessori ma i Direttori di Area, che definiscono gli obiettivi con il livello politico e li rappresentano ai livelli dirigenziali ed amministrativi di riferimento, che sono poi chiamati a raggiungerli.

Attualmente le Aree di coordinamento sono suddivise in sei Aree di Linee (Politiche per lo sviluppo rurale; Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione; Politiche per la mobilità e la qualità urbana; Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche; Politiche per la promozione del territorio, dei saperi e dei talenti; Politiche per la promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità) e due Aree di Governance (Organizzazione e riforma dell'amministrazione; Finanza e controlli). Il Presidente insediatosi a seguito delle elezioni del 2010 detiene le deleghe a Avvocatura Regionale, Politiche legislative, Controllo strategico ed Aziende partecipate, Controllo interno di Gestione, l'Internal Auditing, Rapporti Istituzionali, Politiche Internazionali e distribuisce le altre in quattordici Assessorati⁴.

In base al Modello Gaia le relazioni tra Assessorati ed Aree di Coordinamento risultano legate alle deleghe affidate ai primi e alle competenze di pertinenza delle seconde e, prendendo in considerazione solo le principali funzioni svolte, possono essere evidenziate cromaticamente come da tabella 4.1.

L'Area Politiche per lo sviluppo rurale è la sola a non avere carattere inter-assessoriale e ad essere riferita ad un solo Assessorato (Risorse agroalimentari). Essa assicura la programmazione, l'attuazione ed il controllo delle politiche regionali dell'agricoltura, zootecnia e alimentazione, governa le politiche di regolazione e tutela del patrimonio boschivo, delle attività venatorie, presidia le politiche di promozione nazionale ed internazionale dei prodotti agroalimentari della Puglia, tutela gli standard qualitativi e sanitari delle produzioni agroalimentari, promuove,

4 Gli Assessorati sono: 1. Opere pubbliche e protezione civile; 2. Qualità del territorio; 3. Risorse umane, semplificazione, sport; 4. Sviluppo economico; 5. Sud e federalismo; 6. Sanità; 7. Politiche giovanili, cittadinanza sociale, attuazione del programma; 8. Welfare; 9. Mediterraneo, cultura, turismo; 10. Infrastrutture strategiche e mobilità; 11. Qualità dell'ambiente; 12. Bilancio e programmazione; 13. Diritto allo studio e formazione; 14. Risorse agroalimentari.

valorizza e regola la pesca e l'acquacoltura e regola le iniziative di infrastrutturazione e bonifica in agricoltura.

Al di sotto delle Aree di coordinamento, l'articolazione organizzativa è composta, per ordine, da Servizi ed Uffici, oltre che da Strutture di staff e, in alcuni casi, da Strutture di progetto dirigenziale (come, ad esempio, la Gestione tecnica, procedurale, finanziaria e progettuale POIn e PAIn inserita nell'Area Politiche per la promozione del territorio, dei saperi e dei talenti).

Tabella 4.1 - Aree di Coordinamento e Assessorati di riferimento

	AREE DI COORDINAMENTO						Aree di Governance	
	Aree di Linea						Organizzazione e riforma dell'amministrazione	Finanza e controlli
ASSESSORATI	Sviluppo economico, lavoro e innovazione	Mobilità e qualità urbana	Tutela e sicurezza ambientale e attuazione delle opere pubbliche	Promozione del territorio, dei saperi e dei talenti	Promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità	Sviluppo rurale		
Bilancio e programmazione							✓	✓
Diritto allo studio e formazione	✓			✓				
Infrastrutture strategiche e mobilità		✓						
Mediterraneo, cultura, turismo				✓				
Opere pubbliche e protezione civile			✓					
Politiche giovanili, cittadinanza sociale, attuazione programma	✓				✓		✓	
Qualità dell'ambiente	✓		✓					
Qualità del territorio		✓		✓				
Risorse umane, semplificazione, sport					✓		✓	
Risorse agroalimentari						✓		
Sanità					✓			
Sviluppo economico	✓	✓						✓
Sud e federalismo							✓	
Welfare	✓				✓			

Fonte: Nostra elaborazione su informazioni reperite sul sito della Regione Puglia.

Rispetto a quella che era l'impostazione iniziale, il Modello Gaia sembrerebbe, però, essere stato realizzato solo parzialmente e risentire di debolezze, disconomie, problemi di coordinamento e di interfaccia che, di recente, lo hanno fatto divenire oggetto di riconsiderazione da parte della Regione. In primo luogo, l'intervento di riorganizzazione ha interessato essenzialmente solo la parte apicale dell'organigramma, lasciando del tutto invariata la struttura sottostante che va dai Dirigenti di Servizio e di Ufficio in giù. In secondo luogo, si riscontra la mancata applicazione della logica interassessoriale per l'Area Politiche per lo sviluppo rurale che invece sarebbe stato opportuno ricondurre, sia per la connotazione quasi completamente rurale della regione sia per scardinare la logica settoriale e produttivistica, in parte sui sistemi produttivi, in parte sulla difesa del suolo, in parte sulle politiche sociali. Dal punto di vista tecnico, ciò ha comportato il perpetuarsi di logiche, modalità e consuetudini di settore tipiche del vecchio modello organizzativo e delle difficoltà a portare avanti processi di contaminazione tra fondi.

Se la trasversalità agli Assessorati fornisce elementi di stimolo alla contaminazione tra diversi settori non si può dire, però, che riesca a risolvere da sé il problema dell'integrazione. Forse sarebbe necessario considerare maggiormente il ruolo che potrebbe svolgere in tal senso la funzione "programmazione" o prevista a livello di Area di coordinamento e presente in tutte le Aree o incardinata al di sopra o trasversalmente ad esse⁵.

A tal riguardo, in particolare, per l'Area Politiche per lo sviluppo rurale la questione cruciale ai fini del coordinamento sembrerebbe essere non tanto l'attribuzione della competenza a programmare, quanto la percezione del ruolo che la programmazione potrebbe svolgere nel fornire riferimenti operativi per l'integrazione con le altre Aree.

Questo problema ha investito anche tutta la nuova struttura regionale. A seguito della ripartizione delle deleghe, si è avuta una frammentazione della programmazione a cui si è tentato di recente trovare sintesi dal punto di vista tecnico e politico: in primo luogo, attraverso la Conferenza di direzione, si tenta di radunare tutti i Direttori di Area sulle scelte tecnico-politiche più importanti; in secondo luogo, è stato istituito un Assessorato dedicato, tra le altre cose, all'attuazione del programma, che dovrebbe monitorare l'intero processo attuativo non dei singoli programmi operativi ma del programma del governo regionale; infine, sono state

5 In alcune Aree, pur avendo spazi abbastanza limitati in termini di risorse e di scelte, sono previsti Uffici Programmazione; in altre, per le quali sarebbe opportuno (come, ad esempio, l'Area Politiche per lo sviluppo rurale) la programmazione è totalmente assente.

ampliate e riorganizzate le competenze dell'Area Politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione in modo da raccogliere sotto di essa sia la programmazione, l'attuazione ed il controllo sia il coordinamento e l'integrazione di tutte politiche regionali di sviluppo non comprese nell'Area Politiche per lo sviluppo rurale.

Un ulteriore punto critico rilevato è la separazione tra programmazione ed attuazione dei fondi comunitari. Se, da un punto di vista sostanziale, al di là del posizionamento delle diverse Autorità di gestione (FESR, FSE, FEASR, FEP, FAS), è previsto che le strutture preposte alle diverse programmazioni e attuazioni collaborino, in realtà il più delle volte si è sinora riscontrata una netta separazione sia tra i diversi fondi cofinanziati sia tra essi e il complesso delle altre politiche che insistono sul territorio regionale. E il tutto viene aggravato dalle contingenze: il patto di stabilità, la crisi economica, la non erogazione dei fondi FAS, i problemi legati alla sanità.

Rimane, soprattutto, la separatezza tra le politiche per lo sviluppo rurale e le altre politiche di sviluppo cofinanziate. Al di là delle considerazioni sul modello organizzativo vero e proprio, non si è trovata neanche evidenza di rapporti informali che vanno oltre i programmi e i loro strumenti e che avrebbero potuto in qualche modo ovviare al mancato coordinamento e favorire l'integrazione delle scelte decisionali. E anche la partecipazione incrociata delle diverse Autorità di gestione ai diversi Comitati di sorveglianza non riesce a favorire il coordinamento, essendo la partecipazione più che altro formale e mirata alla sola condivisione di informazioni.

Forse, se la programmazione fosse stata organizzata in una struttura operativa o orizzontale al di sopra delle diverse Aree o verticale rispetto a ciascuna singola Area, probabilmente si sarebbe potuto agire maggiormente sul coordinamento degli strati più bassi dell'organizzazione della Regione (Servizi ed Uffici), che sono poi quelli che determinano e caratterizzano l'attività delle Aree di appartenenza.

Di fatto, quindi, l'unico punto di raccordo strutturato delle funzioni direttive risiede nella Conferenza di direzione, la quale, non essendo specificamente demandata ad esercitare funzioni di coordinamento di azioni e strategie, non sembra sufficiente ad ovviare alla mancata istituzione delle due sedi dedicate al coordinamento unitario delle strutture regionali preposte alla gestione e attuazione dei programmi operativi 2007-2013: il Comitato regionale di programmazione e il Comitato di coordinamento della gestione⁶.

Il Comitato regionale di programmazione, comune ai programmi cofinanziati con fondi comunitari, sarebbe dovuto essere composto dai membri dei Comitati

⁶ Entrambi previsti sia nel PO FESR (paragrafo 5.4.6) sia nel PO FSE (paragrafo 5.4.5).

di sorveglianza dei programmi regionali ed altre componenti optate dal Comitato stesso e avrebbe dovuto riunirsi almeno una volta l'anno con il compito di assicurare la coerenza della programmazione e dell'attuazione e, qualora fosse stato necessario, formulare osservazioni/raccomandazioni ai Comitati di sorveglianza al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei programmi operativi.

Il Comitato di coordinamento della gestione avrebbe dovuto essere attivato presso l'Assessorato alla Programmazione ed essere presieduto dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato con il compito di favorire un maggior coordinamento tra i diversi Programmi operativi (PO). Nei PO è indicata anche la sua composizione: le tre Autorità di gestione (PO FESR, PO FSE, PSR FEASR), il Dirigente della Ragioneria, l'Autorità ambientale e il Dirigente del Settore Programmazione. L'attività di coordinamento, inoltre, avrebbe dovuto includere anche le diverse risorse finanziarie a disposizione (oltre ai fondi UE anche il FAS) ed essere ulteriormente rafforzata attraverso le azioni dei Policy Manager degli Assi previsti dal PO FESR dirette ad assicurare sia la coerenza dell'attuazione delle linee di intervento con gli obiettivi generali dei rispettivi Assi sia l'integrazione della programmazione comunitaria e nazionale. Si fa presente, a tal proposito, che, sebbene nel Piano di sviluppo rurale della Regione Puglia non vi sia menzione di alcuna struttura preposta al coordinamento tra programmi, si asserisce che "occorre tener presente che la peculiare articolazione delle modalità di programmazione e attuazione degli interventi della politica strutturale comunitaria adottate per il periodo 2007-2013" e che ciò "implica un grande impegno di coordinamento e di integrazione tra i Fondi (FEASR, FESR, FSE e FEP), che chiama in causa soprattutto il ruolo delle rispettive Autorità di gestione e, di conseguenza, per quanto concerne il FEASR, dell'Assessorato alle Risorse agroalimentari - Settore Agricoltura".

Nonostante il ciclo di programmazione 2007-2013 sia nato con l'impostazione dei monofondo, in fase di elaborazione del QSN si era pensato di recuperare ex-post l'unitarietà dei fondi e delle modalità attuative attraverso il Documento unitario di programmazione (DUP) che aveva la funzione di unificare le diverse programmazioni sulla base della strategia generale tracciata, prima della stesura del PO, nei Documenti strategici regionali (DSR). Ma, se da un lato la decisione di operare con programmi monofondo ha comportato effetti negativi rispetto al periodo 2000-2006, dall'altro, in Puglia, non si è proceduti a ricomporre le diverse scelte effettuate in un quadro unitario e il disegno di sviluppo regionale è stato sinora perseguito in modo frammentario.

Oltre a non aver istituito i due Comitati di cui sopra, la Regione Puglia non si è dotata di un DUP né di un Piano regionale di sviluppo. Riguardo al DUP, in parti-

colare, la bozza elaborata non è stata mai approvata dalla Giunta, probabilmente perché essendo stato interpretato come uno mero strumento per utilizzare i fondi FAS non è più stato ritenuto prioritario e necessario quando è risultato chiaro che non se ne avrebbe avuta la disponibilità. Nell'idea originaria, così come previsto nella delibera di attuazione del QSN, il CIPE avrebbe infatti dovuto approvare il Piano di attuazione regionale (PAR) dei fondi FAS contestualmente all'approvazione del DUP da parte della Regione; ma il PAR FAS, depositato al CIPE nell'agosto 2009, è ancora fermo e seppure si volesse approvarlo, necessiterebbe di una radicale revisione, stanti i cambiamenti intervenuti nel frattempo. Ma, sebbene difficilmente attuabile in assenza del FAS, se fosse stato approvato avrebbe comunque dato al territorio un segnale importante di unitarietà, anche se solo simbolico.

La mancanza di coordinamento emerge dunque come forte elemento di criticità.

L'integrazione delle politiche a livello regionale, soprattutto in tempi di crisi e di ristrettezze finanziarie, è invece fondamentale ed occorrerebbe trovare soluzioni adeguate a superare gli effetti disgreganti degli attuali regolamenti comunitari, superando la separatezza delle iniziative messe in campo. Indubbiamente, ha pesato molto l'assenza di coerenza e di coordinamento da parte del governo nazionale (i fondi FAS non sono stati resi disponibili, il Piano per il Sud non è ancora partito, sono cambiati i Ministeri e con essi i Dirigenti ed i riferimenti tecnici), ma di certo a livello regionale non si è tentato di porvi rimedio attuando con coerenza quanto proposto nei programmi operativi e, proprio in discontinuità con quanto accadeva nel frattempo a livello nazionale, si sarebbe potuto presidiare maggiormente l'unitarietà delle politiche ed il coordinamento dei diversi assessorati, i quali sembrano aver agito invece come meri intermediatori di risorse.

4.3.2 *Gli strumenti di integrazione sul territorio*

Per verificare se e come l'integrazione delle politiche si manifesta sul territorio regionale è stata effettuata una ricognizione delle territorializzazioni scaturite dagli interventi realizzati a valere su differenti programmi regionali.

Per il periodo 2007-2013, in particolare, sono state prese in considerazione le dieci Aree vaste individuate nel PO FESR, confrontandole, con riferimento alla programmazione 2000-2006, con i dieci Progetti integrati territoriali (PIT), i cinque Progetti integrati settoriali (PIS), e, rispetto alla programmazione 2007-2013, con i venticinque GAL dell'approccio Leader, al fine di individuare se e come ci fosse-

ro punti di contatto tra le delimitazioni territoriali e strategie di fondo dei diversi strumenti.

I Progetti integrati territoriali e i Progetti integrati settoriali

Nel periodo di programmazione 2000-2006, in considerazione delle indicazioni del Quadro comunitario di sostegno (QCS), la Regione Puglia ha riconosciuto e dato adeguato spazio a modalità operative di attuazione che rispondevano a principi di integrazione e di concentrazione (sia funzionale che territoriale) attraverso la definizione di dieci Progetti integrati territoriali (PIT) e di cinque Progetti integrati settoriali (PIS) caratterizzati da interventi di natura diversa ma sinergici tra loro finalizzati a concorrere allo sviluppo dei rispettivi ambiti territoriali di riferimento.

Il processo di progettazione integrata da attuare ed i dieci PIT⁷ da costituire sono stati individuati già in sede di stesura del Programma operativo regionale (POR) e del relativo Complemento di programmazione e la loro delimitazione territoriale è stata definita partendo dai risultati di uno studio condotto dall'IPRES nell'ambito del Programma operativo plurifondo (POP) 94-99 che ha individuato diciotto Sistemi produttivi locali (SPL) e sei Distretti industriali (DI), aggregazioni caratterizzate, nonostante le differenze, da una elevata omogeneità socio-economica interna.

I PIT, inizialmente pensati come supporto ai territori per lo sviluppo industriale per settori o specializzazioni produttive, sono divenuti uno strumento attuativo gestito, con logiche assimilabili a quelle che sono proprie degli Organismi intermedi, da partenariati pubblici e caratterizzato da tre diverse tipologie di specializzazione⁸:

1. PIT a carattere logistico-trasportistico: PIT n. 3 - Area metropolitana di Bari; PIT n. 6 - Taranto; PIT n. 7 - Brindisi;
2. PIT a carattere rurale agro-alimentare: PIT n. 1 - Area Tavoliere; PIT n. 4 - Area della Murgia; PIT n. 8 - Area Ionico-Salentina; PIT n. 10 - Sub Appennino Dauno;
3. PIT a carattere manifatturiero: PIT n. 2 - Area Nord Barese; PIT n. 5 - Valle d'Itria; PIT n. 9 - Territorio Salentino Leccese.

Nel POR, oltre alle aree di sperimentazione dei PIT, che hanno interessato il 98% dei comuni del territorio regionale, veniva individuata anche l'idea forza gene-

⁷ I PIT avrebbero dovuto essere nove, ma la Regione ha deciso di accogliere le indicazioni scaturite direttamente dai territori interessati aggiungendo il PIT n. 10 Sub Appennino Dauno.

⁸ Cfr. Regione Puglia (2008).

rale che doveva orientare l'ambito strategico da promuovere e sviluppare, nonché le misure utilizzabili.

Il ventaglio di misure attivate per finanziare i PIT rispondeva alla esigenza di attuare l'integrazione tra Fondi FESR, FSE e FEOGA su quattro diverse tipologie di interventi (regimi di aiuto, formazione, servizi e infrastrutture): per tutti i PIT sono state utilizzate misure FSE, una cospicua parte della misura 6.1 "Adeguamento e miglioramento delle reti di trasporto" (FESR) è stata assegnata ai PIT a carattere logistico-transportistico e della misura 4.1 "Aiuti al sistema industriale" (FESR) ai PIT manifatturieri. Ai PIT a carattere rurale agro-alimentare sono state, infine, prioritariamente attribuite le misure FEOGA (1.2, 1.4, 1.7, 2.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9, 4.21).

Tabella 4.2 - I Progetti integrati territoriali

Denominazione del PIT e riferimento territoriale	N° Comuni	Soggetti capofila	Sintesi dell'idea Forza
PIT n. 1 - Area Tavoliere (SPL Sansevero, SPL Foggia, SPL Cerignol)	21	Comune di Foggia	Sviluppo ed innovazione dell'economia rurale ed agro-alimentare attraverso l'integrazione e la diversificazione produttiva
PIT n. 2 - Nord barese (DI Nord Barese Ofantino; DI Conca Nord Barese)	14	Comune di Andria	Consolidamento ed innovazione dei sistemi manifatturieri attraverso un più elevato livello di integrazione ed un più diverso e più incisivo posizionamento competitivo che privilegi segmenti più qualificati di prodotto/mercato
PIT n. 3 - Area metropolitana di Bari (SPL Bari)	15	Comune di Bari	Consolidamento del polo di reti e nodi di servizi presente nell'area metropolitana sia rispetto alle infrastrutture di logistica e di trasporto, sia rispetto ai servizi innovativi di rete basati sull'offerta di prestazioni ad alta intensità di conoscenza derivanti dalla diffusione della Società dell'informazione
PIT n. 4 - Area della Murgia (DI Murgiano; SPL Gravina)	14	Comune di Santeramo in Colle	Consolidamento del sistema locale basato sull'economia rurale e sulla produzione del mobile imbottito, attraverso l'integrazione di filiera e la diffusione di processi di innovazione di prodotto/mercato in direzione di segmenti più elevati di offerta
PIT n. 5 - Valle d'Itria (DI dei Trulli)	7	Comune di Martina Franca	Creazione di un sistema locale integrato valorizzando l'offerta esistente ed ampliando le capacità di innovazione in riferimento in prevalenza alle presenze di manifatturiero leggero diffuse nell'area
PIT n. 6 - Taranto (SPL Taranto)	6	Comune di Taranto	Sviluppo di un sistema integrato logistico-distributivo legato alle più importanti direttrici internazionali che muove dagli investimenti in corso di realizzazione nell'area

segue

Segue Tabella 4.2 - I Progetti integrati territoriali

PIT n. 7 - Brindisi (SPL Brindisi; SPL Fasano)	18	Provincia di Brindisi	Sviluppo di un sistema integrato di servizi di logistica e distribuzione in grado di favorire la connessione tra l'asse Nord-Sud interno alla regione e la comunicazione con le altre direttrici del Corridoio internazionali n.8 e n.10
PIT n. 8 - Area Ionico-Salentina (SPL Manduria; SPL Brindisi; SPL Fasano; SPL Lecce)	62	Provincia di Brindisi	Sviluppo ed innovazione dell'economia agricola e rurale attraverso l'integrazione e la diversificazione produttiva
PIT n. 9 - Territorio Salentino Lecce (DI Nardò-Gallipoli; DI Casarano; SPL Maglie)	67	Comune di Casarano	Consolidamento ed innovazione del sistema produttivo locale incentrato sulla presenza diffusa di imprese manifatturiere
PIT n. 10 - Sub Appennino Dauno (CM Sub Appennino Dauno meridionale; CM Sub Appennino Dauno settentrionale)	28	CM Sub Appennino Dauno meridionale; CM Sub Appennino Dauno settentrionale	Sviluppo ed innovazione del Sub Appennino Dauno attraverso la sicurezza del territorio, la tutela e la salvaguardia delle risorse ambientali e naturali, la valorizzazione e promozione del binomio produzione
TOTALE COMUNI PIT	252		
TOTALE COMUNI REGIONE	258		

CM = Comunità montana; DI = Distretti industriali; SPL = Sistemi produttivi locali.

Fonte: Nostra elaborazione su informazioni tratte dal POR PUGLIA 2000-2006, dal Complemento di programmazione ad esso e dall'indagine valutativa sui PIT del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Puglia, Atto n. 184 del 22.7.2008.

Complessivamente, le risorse assegnate dal POR Puglia 2000-2006 sono state pari a 714,5Meuro (circa il 12% dell'intera dotazione del POR), di cui il 60% FESR, 20,3% FSE e 19,7% FEOGA⁹.

Il modello prescelto dalla Regione per la gestione dei PIT è quello dell'Ufficio unico, ai sensi dell'art.30 del Testo Unico Enti Locali, a cui è stato affidato il compito di curare l'attuazione amministrativa del PIT, svolgere tutti gli atti di natura gestionale connessi, assumere il ruolo di beneficiario finale e unica stazione appaltante per gli interventi infrastrutturali e fornitura di servizi, nonché curare la comunicazione e l'animazione sui territori. Era richiesta, inoltre, l'individuazione di un soggetto responsabile del progetto dal punto di vista gestionale e di coordinamento. A livello regionale, il coordinamento dell'intero processo della progettazione integrata territoriale è stato assicurato dalla Struttura PIT, istituita presso l'allora Settore Programmazione.

Mentre i PIT hanno riguardato tutti i settori produttivi e sono stati guidati dalla logica della complementarità di sistemi con differenti vocazioni e della loro intercon-

⁹ Cfr. Regione Puglia (2008), pag. 8.

nessione intra ed interregionale, i PIS sono stati concepiti e definiti tenendo conto delle valenze culturali ed ambientali del territorio regionale (itinerari turistico-culturali, parchi naturali, aree protette, etc.), caratterizzati da un progetto strategico di valorizzazione dell'area di riferimento e da un ambito storico-culturale omogeneo per l'attuazione degli interventi previsti e mirati sia a coniugare la valorizzazione delle risorse culturali con lo sviluppo del territorio urbano e rurale sia a valorizzare e potenziare sinergie e interdipendenze tra settori produttivi e risorse immateriali (ambiente, cultura, risorse umane).

La fase di programmazione dei PIS è stata avviata nel 2001, con la presentazione di idee progettuali da parte delle autonomie locali rappresentative dei partenariati istituzionali e socio-economici locali, e si è conclusa nel dicembre 2004 con la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia delle delibere di approvazione di cinque PIS: 1. Itinerario turistico-culturale Barocco Pugliese; 2. Itinerario turistico-culturale Habitat Rupestre; 3. Itinerario Turistico-Culturale Normanno Svevo Angioino; 4. Turismo Cultura e Ambiente nel Territorio del Sud Salento; 5. Territorio-Cultura e Ambiente del Gargano.

Il coordinamento a livello regionale dell'intero processo è stato assicurato dal Servizio Beni culturali.

Le procedure di attuazione hanno previsto la presentazione da parte delle amministrazioni pubbliche dei "Piani di recupero, fruizione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali"¹⁰ individuati come volano per lo sviluppo del territorio e dei Piani di valorizzazione e gestione delle risorse¹¹ dell'intero itinerario, coerente con l'idea forza, la strategia, gli obiettivi ed il piano finanziario. Le valutazioni di tali Piani da parte del NVVIP si sono concluse nel 2006.

Il modello di gestione integrata prevalentemente adottato nell'ambito dei PIS è stato caratterizzato, a differenza dei PIT, da un coordinamento leggero delle funzioni e dei compiti connessi all'attuazione dei programmi.

Le risorse assegnate ai PIS ammontano a 488,29Meuro e rappresentano circa il 10% della dotazione del POR 2000-2006.

10 I Piani integrati di recupero, fruizione e valorizzazione sono stati elaborati secondo uno schema metodologico adottato dal NVVIP e riportano la descrizione della tipologia di intervento, l'analisi della domanda relativa al contesto territoriale di riferimento, il piano di valorizzazione dei beni culturali, il modello di gestione ipotizzato, il piano finanziario e informazioni sulle figure professionali coinvolte nella gestione.

11 I Piani di valorizzazione e gestione delle risorse sono stati elaborati secondo uno schema proposto dalla Regione Puglia, con il contributo del Foromez - Progetto Sprint, finalizzato a favorire una pianificazione strategica del territorio che esaltasse le specificità economiche e socio-culturali dell'area e facesse emergere un sistema integrato di gestione e valorizzazione delle risorse locali.

Tabella 4.3 - I Progetti integrati di settore

Denominazione dei PIS e riferimento territoriale	N. Comuni	Sintesi dell'idea forza
PIS n. 11 - Itinerario turistico-culturale Barocco Pugliese Riferimento territoriale: 1. il polo incentrato sul capoluogo di Lecce; 2. l'area intorno a Martina Franca e Francavilla Fontana, che interessa le province di Bari, Brindisi e Taranto; 3. l'Alto Tavoliere	34*	Costruire un sistema turistico integrato (connubio fra mare, enogastronomia, arte e cultura) basato sulla valorizzazione e fruizione del patrimonio storico-culturale, sul recupero di beni contenitori da destinare ad attività turistico-culturali e su una più ampia qualificazione dell'offerta complessiva a livello turistico, artigianale ed ambientale
PIS n. 12 - Itinerario turistico-culturale Habitat Rupestre Riferimento territoriale: si estende all'interno del Parco Regionale della Terra delle Gravine e del Parco Nazionale dell'Alta Murgia	74*	Costruzione di un sistema turistico articolato e composito finalizzato alla valorizzazione e alla più ampia fruizione delle gravine e del paesaggio rupestre sulle tracce dell'Uomo di Altamura e sulle Orme dei Dinosauri, in un'ottica di integrazione e di qualificazione dell'offerta complessiva dell'area di beni storico-culturali e naturalistico-ambientali
PIS n. 13 - Itinerario Turistico-Culturale Normanno Svevo Angioino Riferimento territoriale: 1. il polo territoriale del foggiano, nel quale emergono i centri di Foggia, Cerignola, Apricena, Torremaggiore, Lucera, Bovino; 2. il polo territoriale del Nord Barese, nel quale emergono i centri Trani, Barletta, Andria; 3. il polo territoriale di Bari-Taranto lungo l'asse Bari, Sannicandro di Bari, Conversano, Gioia del Colle, Taranto; 4. il polo territoriale brindisino nel quale confluiscono i centri di Brindisi, Oria, S. Vito dei Normanni; 5. il polo territoriale salentino nel quale confluiscono i centri di Melendugno, Vernole, Copertino, Corigliano d'Otranto	13*	Costruire un sistema articolato e integrato di fruizione delle risorse storico-culturali presenti nell'area composte, da un lato, da importanti beni artistici espressione dell'architettura castrense e religiosa del periodo Normanno Svevo Angioino (castelli, torrioni, residenze reali, palazzi, chiese), dall'altro, da ricchezze naturalistiche e testimonianze dell'identità locale (enogastronomiche, artigianali, folkloristiche, rurali) in grado di rafforzare la competitività dell'area e di favorire flussi turistici crescenti e stagionalizzati
PIS n. 14 - Turismo Cultura e Ambiente nel Territorio del Sud Salento Riferimento territoriale: si estende a sud di una linea ideale che unisce Otranto, Maglie e Gallipoli	62*	Costruzione di un unico sistema turistico incentrato sulla valorizzazione e sulla più ampia fruizione dei "paesaggi della pietra", in un'ottica di integrazione e di qualificazione dell'offerta complessiva dell'area
PIS n. 15 - Territorio-Cultura e Ambiente del Gargano Riferimento territoriale: si estende sull'intero promontorio includendo anche il territorio del Parco Nazionale	16	Costruire un "prodotto Gargano" complesso che si basa, da un lato, sul potenziamento del patrimonio paesaggistico-culturale più espressivo dell'identità locale; dall'altro, sulla più ampia qualificazione dell'offerta turistica, artigianale e ambientale complessiva
TOTALE COMUNI PIS	199	
- di cui presenti in un solo PIS	194	
- di cui non PIT	23	
TOTALE COMUNI REGIONE	258	

* Il Comune di Lecce appartiene sia al PIS n. 11 che al PIS n. 12; il Comune di Gravina in Puglia appartiene sia al PIS n. 12 che al PIS n. 13; i Comuni di Aradeo, Gallipoli e Otranto appartengono sia al PIS n. 12 che al PIS n. 14.

Fonte: Nostra elaborazione su informazioni tratte dal POR PUGLIA 2000-2006, dal Complemento di programmazione ad esso e dal portale Sistema Puglia della Regione Puglia.

Il modello PIT non è stato riproposto nella programmazione 2007-2013, ma, sulla base dell'esperienza maturata, la percezione che si ha di esso non è del tutto negativa: in base a quanto emerso da una attività valutativa ex-post condotta dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP) della Regione Puglia a metà del 2008 finalizzata a verificare e spiegare i risultati conseguiti nonché i processi di policy in tema di promozione dello sviluppo locale e di decentramento di funzioni e responsabilità, i Progetti integrati territoriali, pur essendo partiti con molto ritardo¹² ed essendosi verificato un iniziale blocco della spesa, una volta superata la fase di start-up, hanno dimostrato una capacità di spesa maggiore rispetto a quella registrata per le altre linee di intervento del POR.

Tuttavia, ancora al luglio 2008, l'avanzamento della spesa risultava ancora insoddisfacente (la spesa complessiva era ancora pari solo all'11,6% del totale programmato¹³) e delle 137 misure/azioni previste nei piani finanziari dei PIT solo 65 risultavano effettivamente attivate (47,4%), pari a poco più dei 2/3 delle risorse ammissibili attivate nel Monitoraggio Investimenti Regionali in favore dei PIT, per un totale di circa 422Meuro.

E ancora, dal punto di vista della cantierabilità dei progetti proposti nell'ambito dei PIT, nonostante la lunga fase di programmazione, si sono riscontrate forti criticità. Meno del 50% delle proposte di opere pubbliche erano ad un livello di progettazione definitiva, i progetti relativi alla internazionalizzazione, alla Società dell'Informazione e alla formazione sono stati attivati in tempi diversi a partire dal 2006, mentre nei PIT a carattere rurale agro-alimentare i bandi sulle misure del FEOGA, anche per motivi di limite temporale previsto per i progetti di investimento e la loro compatibilità con i tempi di chiusura del POR, sono stati avviati subito dopo la sottoscrizione degli Accordi.

I forti ritardi registrati nell'attuazione dei PIT, se in un primo momento sono stati dovuti alla mancata capacità dei territori di programmare nel rispetto del

12 Sono occorsi tre anni esatti (giugno 2002 - giugno 2005) per giungere alla sottoscrizione degli Accordi di programma tra la Regione e ciascuno dei PIT, che ha dato formale avvio all'attuazione, sancendo la chiusura della fase di programmazione dei PIT, l'individuazione degli interventi e la definizione dell'elenco di progetti che sono poi andati a finanziamento.

13 I maggiori livelli di spesa si sono registrati nella formazione superiore (57% per la misura 3.7 "Formazione superiore" attivata in 9 PIT), negli aiuti alle imprese agricole (45% per la misura 4.9 "Diversificazione delle attività delle imprese agricole" attivata nei quattro PIT agricoli) e negli interventi sulle aree di insediamento produttivo (39% per la misura 4.2 attivata in 7 PIT). I livelli di spesa più bassi si sono riscontrati, invece, negli aiuti alle imprese a valere sulla misura 4.1 legata ai Programmi integrati di agevolazione per medie imprese e Consorzi di PMI (attivata in 8 PIT) e negli interventi per la Società dell'informazione a valere sulla misura 6.2 (attivata in tutti i PIT).

cronoprogramma fissato dalla Regione, in seguito sono però dipesi fondamentalmente dalle resistenze e dalle lungaggini procedurali in seno alla Regione stessa nell'approvazione formale dei Programmi, nelle istruttorie di alcune tipologie di intervento, nella definizione delle determinazioni di impegno delle risorse e nella pubblicazione di avvisi e bandi, tutti elementi che hanno causato lo stallo della programmazione fino a metà del 2005.

In relazione al modello gestionale, sebbene si pensasse che l'esperienza dell'Ufficio unico potesse produrre effetti oltre i PIT ed essere presa a riferimento anche per altre future modalità di intervento a livello territoriale a vantaggio del miglioramento organizzativo e gestionale delle azioni comuni e dell'integrazione delle scelte dei territori, nella realtà dei fatti ciò non è avvenuto nella misura attesa.

Il punto maggiormente critico è stato, infine, l'assenza di coinvolgimento nei PIT dei privati (eccetto che per il PIT n. 9, che beneficiava dell'esperienza dell'Area Sistema di Casarano¹⁴), i quali hanno preferito trovare finanziamenti a valere su strumenti similari alla legge 488 che rendevano disponibili incentivi alle imprese senza una logica di insieme del sistema produttivo e di specializzazione.

Le Aree vaste

Il processo partito con la progettazione integrata territoriale è continuato, in veste diversa, con la pianificazione strategica di area vasta.

L'Area vasta è stata pensata come strumento per confermare nella programmazione 2007-2013 un approccio territoriale e per consolidare in altra forma quanto si era riusciti a produrre con i sistemi territoriali e di governance dei PIT (in ritardo nella precedente programmazione), governare il partenariato istituzionale e favorire una maggiore integrazione della dimensione economica, sociale, urbanistica e territoriale della regione.

L'iter che ha portato alla definizione delle dieci Aree vaste è iniziato utilizzando, dapprima, risorse del FAS riservate alle aree urbane¹⁵ e, poi, risorse a vale-

14 L'Area Sistema di Casarano e Comuni Associati" è una Società consortile a responsabilità limitata, costituita nel 2000 e divenuta nel 2005 a totale capitale pubblico, che sostiene e promuove lo sviluppo economico, sociale, imprenditoriale e l'occupazione nel territorio di riferimento occupandosi del coordinamento promozionale e della rappresentanza dei consorziati e della realizzazione di programmi integrati di sviluppo locale.

15 A valere sui fondi messi a disposizione dalla Delibera CIPE n. 20/2004 la Regione Puglia ha ammesso a finanziamento, per un totale di 3.680.264,30 Euro, nove proposte progettuali relative alla realizzazione di "Piani strategici per le Città e le aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzano una popolazione di almeno 50.000 abitanti", nonché di "Piani urbani di mobilità" e di

re sul POR Puglia 2000-2006¹⁶, attraverso le quali è stata finanziata l'elaborazione di Piani strategici in un primo momento per le città capoluogo e in seguito per altri raggruppamenti di città.

Tabella 4.4 - Risorse assegnate per Area vasta a valere su fondi FAS - riserva urbana

Comune capofila dell'Area vasta	Delibera CIPE 20/2004		Risorse Delibera CIPE 35/2005	Totale
	Oggetto*	Risorse		
Bari	P.U.M.	308.000,00	703.228,50	1.011.228,50
Brindisi	P.S. + P.U.M.	357.604,32	132.112,45	489.716,77
Foggia	P.S. + P.U.M.	412.533,81	355.672,43	768.206,24
Lecce	P.U.M.	308.000,00	316.958,76	624.958,76
Taranto	P.S. + P.U.M.	500.362,39	158.235,41	658.597,80
Casarano	P.S. + P.U.M.	338.918,93	761.638,41	1.100.557,34
Gravina	P.S. + P.U.M.	660.238,36	78.947,11	739.185,47
Barletta	P.S. + P.U.M.	332.606,49	791.502,06	1.124.108,46
C.M. Monti Dauni Mer.	P.S.	462.000,00	20.204,87	482.204,87
Monopoli	-	0	453.500,00	453.500,00
Totale		3.680.264,30	3.772.000,00	7.452.264,21

* P.S. = Piano strategico; P.U.M. = Piano urbano di mobilità.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Regione Puglia.

progetti inerenti la diffusione della Società dell'Informazione. Con D.G.R. n. 72 dell'8 febbraio 2007, la Regione ha poi provveduto a ripartire le risorse rivenienti, per un totale di 3.772.000 Euro, dalla Delibera CIPE n. 35/2005 in parte (3.318.500 Euro) ad integrazione delle risorse precedentemente assegnate alle nove proposte approvate nel 2006 (attribuendo ad ogni proposta ammessa le risorse necessarie a soddisfare le rispettive richieste finanziarie relativamente ai soli P.U.M. per i comuni capoluogo, nonché assicurando una quota di risorse aggiuntive in relazione alla popolazione delle nove aree così come risultanti dalla riagggregazione dei comuni) e in parte (453.500 Euro) a favore della proposta di Piano strategico "Dal mare alla Valle d'Itria: qualità dell'ambiente, del lavoro e della vita" presentata dal Comune di Monopoli quale ente capofila ed approvata dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con parere n. 138 del 05.12.2006, Area vasta altrimenti esclusa dalla pianificazione strategica regionale.

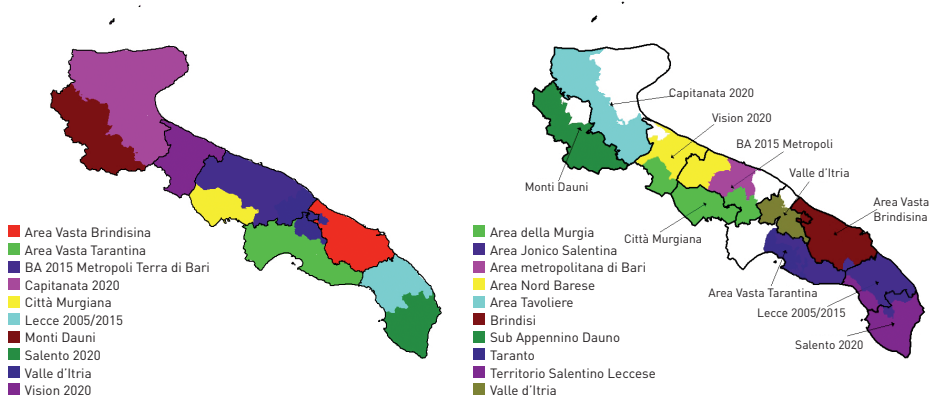
- 16 Conclusa la fase relativa alla individuazione delle Aree vaste ed alla connessa quantificazione delle risorse, in sede di istruttoria tecnica e di valutazione delle proposte progettuali presentate in riscontro all'Avviso Pubblico di procedura negoziale per la presentazione delle domande per interventi di pianificazione e progettazione innovativa relativamente ai Piani strategici per le città e le aree metropolitane, con risorse finanziarie a valere sulle Delibere CIPE nn. 20/04 e 35/05, la Regione Puglia ha ritenuto necessario riservare, al fine di assicurare completezza ed omogeneità di interventi di pianificazione strategica sull'intero territorio regionale, una integrazione finanziaria con specifico riferimento ai comuni capoluogo di provincia a valere sulla misura 5.1. del POR Puglia 2000-2006, Linea E "Miglioramento della gestione e dei processi di governance" (appositamente introdotta a seguito della revisione di metà periodo al fine di garantire progetti pilota in materia di pianificazione strategica) e di definire uno strumento di riferimento per la redazione e per la successiva gestione amministrativa, esecutiva e finanziaria dei Piani strategici di Area vasta e dei relativi progetti, nonché per la redazione dei Piani urbani della mobilità, individuando percorsi e metodologie, tempi e procedure di attuazione comuni, per la redazione dei documenti finali, anche al fine di allineare, uniformare ed integrare le procedure ed i tempi del percorso di pianificazione strategica.

L'attuale maglia delle dieci Aree vaste risulta essere il frutto di iniziali auto-proposizioni spontanee da parte dei territori, ricomposte ed accorpate dalla Regione laddove si riscontravano contiguità territoriale e/o difficoltà a individuare differenziazioni sostanziali di vision strategica, di obiettivi e di azioni, cercando di rispettare la coerenza con le forme di pianificazione territoriale e settoriale realizzate in attuazione di altri programmi e progetti su scala metropolitana e sovra-comunale finalizzati alla rivitalizzazione economica e sociale dei rispettivi territori di riferimento.

Si rileva, però, come tale ricomposizione non sia riuscita a creare aree sufficientemente omogenee né per specializzazione né per ampiezza.

Se, quindi, inizialmente, le Aree vaste non erano immediatamente legate al nuovo ciclo di programmazione ma volte piuttosto a promuovere la redazione dei Piani strategici, in seguito, una volta considerata politicamente superata l'esperienza dei PIT e dei PIS, la scelta della Regione è stata indirizzata a mantenerne in qualche modo l'eredità per non disperdere del tutto le competenze accumulate, recuperandone le basi per territorializzare gli interventi del nuovo ciclo affinché i Piani strategici potessero divenire un luogo di proposizione, coordinamento ed integrazione delle progettualità a livello territoriale e, quindi, uno strumento per attuare la programmazione regionale 2007-2013 (non solo del FESR ma anche del FAS, del FSE e del FEASR, nonché delle politiche ordinarie), anche tramite, ove se ne fossero riscontrate le necessarie capacità gestionali, l'eventuale designazione delle Aree vaste come Organismi intermedi del PO FESR.

Figura 4.1 - Mappa delle Aree vaste (sinistra) e sovrapposizione con i PIT (destra)



Fonte: Elaborazione Task Force Leader su dati della Regione Puglia.

La scelta di non definire ex-ante una allocazione finanziaria specifica per le Aree vaste, come invece è avvenuto per i PIT e per i GAL, è scaturita da scelte politiche avvalorate da considerazioni tecniche: per la predisposizione dei Piani strategici erano state già investite risorse nazionali e regionali per un totale di circa 11Meuro senza aver prodotto i risultati sperati (sebbene ogni Area avesse potuto contare su circa 1Meuro) e, inoltre, si voleva evitare che la riserva di risorse potesse compromettere la buona qualità delle progettazioni che si sarebbero finanziate. La Regione ha deciso, quindi, di rinviare la definizione delle allocazioni per i progetti al momento in cui le progettualità avessero manifestato il dettaglio necessario per una corretta valutazione delle idee di sviluppo e delle priorità, come richiesto dalle Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta elaborate al NVVIP nel giugno 2007.

Inizialmente, la Commissione europea ha considerato con molto interesse la scelta innovativa di legare parte dell'attuazione del PO FESR alla pianificazione strategica di area vasta. Ma, con il palesarsi di contenziosi e del rallentamento dell'implementazione legati a tali scelte, la situazione è cambiata e sono state avanzate critiche nell'ambito dei Comitati di sorveglianza.

Per ovviare alla lentezza del processo di elaborazione dei Piani strategici e avviare l'attuazione del PO, si è reso necessario operare una verifica concertata tra Aree vaste, Aree di coordinamento interessate e NVVIP per l'individuazione di prime operazioni sulle quali definire accordi su alcuni progetti proposti dai territori e nel 2009 (con DGR n. 917 del 26 maggio) la Regione ha attivato un Programma stralcio di interventi per ciascuna Area vasta con le sole risorse FESR¹⁷, individuando linee di intervento e budget.

Gli interventi, riferiti ad operazioni dotate di un livello avanzato di progettazione, sono stati individuati direttamente dalle Aree vaste, selezionati con procedura negoziale ed ammessi a finanziamento sulla base di un iter che prevedeva: (i) l'invio da parte delle amministrazioni capofila delle dieci Aree vaste della gerarchizzazione degli interventi, corredata dalle relative schede progetto come da allegato III delle Linee guida; (ii) l'istruttoria da parte dell'Autorità di gestione, con il supporto del NVVIP, relativa alla coerenza ed ammissibilità degli interventi presentati con le linee di intervento del PO FESR e con la disponibilità finanziaria, per un totale di 340Meuro; (iii) l'attivazione e il completamento, da parte dell'Autorità

17 La dotazione finanziaria di 340Meuro è stata ripartita tra le Aree vaste in un importo fisso di 20Meuro (200Meuro in totale) più una quota variabile decisa in base alla popolazione residente al 2007 (ponderata al 60%) e alla estensione dell'Area (ponderata al 40%).

di gestione, in collaborazione con i Responsabili di Asse del PO FESR o propri delegati, della procedura negoziale con le singole Aree vaste; (iv) la predisposizione del Programma stralcio, a cura dell'Autorità di gestione, sentita la Conferenza di direzione; (v) la consultazione del partenariato istituzionale, economico e sociale; (vi) l'approvazione da parte della Giunta regionale del Programma stralcio. Fatta l'ammissione a finanziamento, si sviluppava poi il percorso tradizionale basato su specifiche linee di intervento.

Non si è trattato, quindi, di progettazioni integrate, ma di mera attivazione di singole linee di intervento, tranne alcuni casi in cui l'integrazione era prevista già all'interno della linea stessa (come, ad esempio, è avvenuto per gli interventi di infrastrutturazione sociale per i quali è prevista l'integrazione con i Piani sociali di zona).

Si dava per scontato che, dopo le esperienze maturate nella programmazione 2000-2006 in cui il protagonismo dei comuni e delle province era stato fortemente guidato, fossero state acquisite e sedimentate le necessarie capacità gestionali, che si potesse confidare sull'autodeterminazione dei territori e chiudere la programmazione delle Aree vaste in tempi che avrebbero consentito di acquisirne il risultato nei programmi operativi per il periodo 2007-2013. Invece, dopo anni di prolungamenti delle scadenze fissate e di tavoli partenariali dedicati, non si è riusciti neanche ad approvare tutti i Piani strategici. L'esperienza delle Aree vaste, iniziata come presa d'atto delle scelte di territorializzazione effettuate in precedenza, non è ancora conclusa ed ha sinora condotto all'approvazione (con alcune riserve del NVVIP sulla concentrazione degli investimenti) di soli quattro dei dieci Piani strategici presentati alla Regione (Bari, Lecce, Casarano e Brindisi).

Una nuova fase concertativa si è aperta di recente (giugno 2011) con la definizione di un accordo tra Regione, ANCI e Aree vaste che individua nella data del 30 settembre 2011 il termine per la conclusione dell'iter previsto dalle Linee guida per il secondo sottoprocesso ("Costruzione del Piano strategico e predisposizione del Piano urbano della mobilità"). L'accordo prevede anche la costituzione di un tavolo tecnico di attuazione del Programma stralcio, coordinato dall'Autorità di gestione del FESR e partecipato dall'ANCI-Puglia e dai sindaci dei comuni capofila delle dieci Aree vaste, che dovrà entrare nel merito dell'intesa per favorire il rapido avvio di tutti i progetti del Programma stralcio e valutare altre eventuali progettazioni di immediata cantierabilità coinvolgendo nei lavori anche i tecnici degli Uffici di piano delle Aree vaste, il Responsabile unico del procedimento dell'intervento proposto, e il Responsabile di Linea/Intervento del FESR. Contestualmente, viene istituito anche il Tavolo di coordinamento delle Aree vaste, presieduto dal Presi-

dente della Regione (o dall'Assessore all'Attuazione del Programma) e partecipato anch'esso dall'ANCI-Puglia e dai sindaci dei comuni capofila delle dieci Aree vaste, con il compito di discutere e decidere come coinvolgere le Aree vaste in tutti i processi di sviluppo territoriale e armonizzarli con i Piani strategici. Nell'Accordo, inoltre, la Regione si impegna a cercare (e trovare) risorse per finanziare da ora al 2013 progetti altri da quelli inseriti nel Programma stralcio, siano essi contenuti nei Piani approvati dal Nucleo o nuovi progetti correlati ai Piani da approvarsi da parte degli organi decisionali delle Aree vaste.

Quello che emerge da tutto ciò è che l'iniziale ricerca di continuità con gli strumenti attuativi delle passate programmazioni ha prodotto due conseguenze negative: da un lato, l'equivoco di considerare i Piani strategici come nuovi accordi di investimento (alla stregua dei Patti territoriali) di cui potessero avvantaggiarsi i territori (e con essi gruppi di interesse consolidati) e, dall'altro, la mancata consapevolezza di vivere non un passaggio meramente amministrativo tra PIT e Aree vaste ma un passaggio di programmazione e di strategia.

L'ambizioso disegno delle Aree vaste si è rivelato, inoltre, non adeguatamente supportato né da una reale omogeneità dimensionale, territoriale e partecipativa all'interno delle Aree, né da strumenti gestionali che potessero renderlo operativo, né da programmazioni radicate sulle specificità delle differenti zone in esse raccolti e pensate direttamente dalle amministrazioni locali. I processi di aggregazione non sono avvenuti secondo una logica di continuazione dei sistemi fiduciari costruiti tra le amministrazioni ma secondo la logica del confronto "in gara", che ha necessitato una riaggregazione successiva gestita politicamente dalla Regione per ricoprire tutto il territorio regionale e una ricucitura di specificità e di aspettative a livello locale, non sempre riuscita, tra coloro che avevano vinto e coloro che avevano perso.

La Regione non riteneva che tutte le Aree potessero divenire Organismi intermedi del FESR e, quindi, non ha proposto un modello di gestione di riferimento al fine di favorire l'autodeterminazione organizzativa interna in base alle effettive specificità/necessità/capacità ed evitare la mera riproposizione del modello richiesto. Purtroppo, però, il solo fatto di averne prospettato la possibilità, ha provocato l'aspettativa da parte di tutte di divenire Organismi intermedi, svuotando l'intero processo del significato originario e rendendolo ingestibile, soprattutto dal punto di vista politico. Nonostante il supporto di una apposita Task Force regionale preposta a sostenere le Aree vaste nella predisposizione delle progettualità secondo criteri di coerenza e di gerarchizzazione rispetto alle strategie regionali, non solo le Aree vaste non sono riuscite a corredare le migliaia di singole schede progetto dei Piani

con studi di fattibilità adeguati dal punto di vista territoriale e dal punto di vista economico ma non è stato possibile neanche procedere ad una valutazione della vision di sviluppo e della capacità strategica, progettuale e gestionale in quanto, anziché differenziarsi puntando sulle specificità economiche, sociali e culturali costitutive dei territori, si sono omologate le une alle altre ed hanno prodotto un mero assemblaggio di progettualità invece che una selezione e sintesi delle stesse.

Inoltre, sebbene richiesto dalle Linee guida per stimolare a produrre solo progetti realmente rispondenti alle esigenze, agli obiettivi di crescita e di sviluppo ed alle potenzialità dell'Area vasta, il vincolo della presentazione di studi di fattibilità¹⁸ a corredo delle schede progettuali inserite nei Piani strategici non è stato rispettato: i Piani strategici sono risultati accompagnati da una moltitudine di schede indicanti solo obiettivi e interventi da realizzare senza dar conto della fattibilità tecnica, amministrativa e gestionale dei progetti proposti, né è stata fatta una esaustiva ricognizione, sistematizzazione e messa a valore degli studi dedicati disponibili e di quanto era stato già sedimentato sul territorio, né una ricollocazione dei Piani nel contesto.

La Regione, non specificando come strutturare il modello di gestione del Piano strategico, ha esasperato le criticità dell'operazione. E tali criticità si sono riproposte nel momento in cui è stato deciso di varare il Programma stralcio a valere sul FESR. Già dall'analisi delle schede progetto inserite nei Piani strategici, la Regione aveva rilevato un forte scollamento tra l'ideazione dello strumento e la sua attuazione, ma riteneva che, nel momento in cui si fosse richiesto di candidare i progetti a finanziamento su specifici fondi, le Aree vaste avrebbero considerato, in sede di proposta, la compatibilità dei singoli progetti con le regole di quei fondi e avrebbero mostrato la capacità sia di portare a sintesi le richieste del territorio in base agli obiettivi del piano, sia di indicarne le priorità rispetto ai fondi specifici, sia

18 Le Linee guida indicavano che, congiuntamente alla redazione dei Piani strategici di Area vasta (accompagnati dai documenti previsti dal processo di Valutazione ambientale strategica), si dovesse provvedere a corredare la progettazione operativa (individuazione del "Parco progetti" e dei "Progetti strategici di qualità") con i seguenti documenti: 1. quadro analitico degli interventi; 2. schede progetto; 3. studi di fattibilità. Il quadro analitico degli interventi doveva contenere "l'indicazione di tutti i progetti, interventi ed azioni da attuare, il riferimento e la relazione con gli obiettivi e le strategie del Piano, le sinergie e la coerenza con altri obiettivi del Piano stesso ed eventualmente anche con altri programmi/progetti ed interventi attuati e/o in corso di attuazione dagli enti coinvolti nel processo di pianificazione strategica". Per ciascun singolo progetto ed intervento, doveva essere prodotta una scheda descrittiva dettagliata, corredata, in caso il costo di realizzazione fosse stato da 1Meuro in su, anche da studi di fattibilità: per gli interventi di importo compreso tra 1Meuro e 5Meuro occorreva redigere uno "Studio di fattibilità sintetico" (Allegato IV) e per quelli superiori a 5Meuro, uno "Studio di fattibilità completo" (Allegato V).

di dare evidenza concreta della fattibilità dei progetti. Invece, ciascuna Area vasta ha presentato mere liste di progetti, alcuni dei quali nemmeno coerenti con le linee di intervento FESR attivate e riferibili semmai ad altri canali di finanziamento, sia comunitari che nazionali.

Avendo fornito le risorse per stilare i Piani strategici, si pensava di poter avere, per ciascun territorio, una sorta di programma attuativo che potesse consentire di valutare ed approvare le idee in diretta connessione con i progetti specifici per realizzarle. In generale, quasi tutti i Piani strategici sono riusciti ad individuare una condivisibile “visione guida proiettata sul territorio” (per usare i termini adoperati nelle Linee guida), anche se non così innovativa come la Regione si aspettava, e, soprattutto, sono riusciti a fare lo sforzo di rendere coerenti e compatibili le scelte di programmazione territoriale con le scelte strategiche regionali, ma non si sono spinti ad operare l’attesa forte selezione e concentrazione delle priorità strategiche in base alla effettiva lettura del territorio. I maggiori limiti di questo strumento di programmazione sono, quindi, da riscontrarsi proprio nel passaggio dalla visione di piano, dall’idea generale, dagli obiettivi alla proiezione di essa nell’attuazione, ossia nel sostanziare la strategia in progetti da realizzare.

A livello politico, questo strumento poteva continuare ad essere utile se fosse riuscito a calibrare i progetti in maniera consensuale, a fare la selezione e dare priorità ai progetti e ad accelerare la spesa dei programmi regionali. Ma, dal momento che avrebbe comportato necessariamente un decentramento e una certa perdita di potere decisionale da parte della Regione senza risolvere il problema della selezione della progettualità (che è compito solitamente in capo alla struttura regionale), si sono manifestate resistenze a portare a compimento il disegno iniziale che prevedeva di giungere alla individuazione delle Aree vaste come Organismi intermedi.

Oltre alla concertazione interna delle Aree vaste, infine, è mancata da parte regionale la capacità di dialogo con le autonomie locali ed è mancato il coraggio politico di mantenere fermi alcuni punti, in primo luogo quello della tempistica (se fossero stati rispettati i tempi degli avvisi, probabilmente, le liste dei progetti presentati sarebbero state più contenute). Ed è mancato, soprattutto, sia da parte della Regione che dei territori, l’atteso salto culturale in materia di sviluppo locale che ha comportato l’incapacità, da un lato, di fare scelte coraggiose e, dall’altro, di sfruttare al meglio le esperienze passate, come ad esempio le ben funzionanti, ed in alcuni casi di eccellenza, strutture gestionali (Uffici unici) messe in piedi con i PIT¹⁹.

¹⁹ In relazione all’aspetto operativo del Piano strategico le Linee guida prevedevano che le Amministrazioni interessate, aggregate a livello di polo territoriale di Area vasta, potessero

L'approccio Leader

La programmazione dei GAL 2007-2013 è stata realizzata in una logica di mantenimento della stratificazione della geografia Leader e, quindi, l'attuale mappatura è frutto della sedimentazione territoriale di quindici anni di esperienze.

Le caratteristiche essenziali dell'approccio Leader individuate dal Regolamento (CE) 1698/05 si sono tradotte in Puglia nella identificazione di venticinque GAL, un numero notevolmente maggiore rispetto ai nove del periodo 2000-2006. Al fine di recuperare le esperienze partenariali in ambito rurale maturate nei precedenti cicli di programmazione, nel Piano di sviluppo rurale (PSR) della Regione Puglia è stato previsto di attuare l'approccio Leader non solo nelle macroaree, classificate come aree rurali intermedie e come aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, ma anche, in deroga ai principi definiti nei regolamenti comunitari e nel Piano strategico nazionale, nelle aree ad agricoltura intensiva specializzata che "sono risultate beneficiarie nell'ambito della programmazione Leader II e Leader Plus o che hanno già dato vita ad un gruppo di azione locale o ad un comitato promotore di un gruppo di azione locale organizzato secondo il modello Leader"²⁰.

"stabilire di voler valorizzare e far evolvere l'esperienza di alcuni Uffici centrali già costituiti per l'attuazione dei Progetti integrati (PIS e PIT) nella fase di programmazione 2000-2006 (ad esempio Uffici unici PIT)" e "demandare ad essi i compiti inerenti la gestione in forma associata del Piano strategico di Area vasta, in una prospettiva attenta all'economicità ed all'ottimale utilizzo delle risorse già disponibili ed in uso". In caso l'esperienza dei PIS e dei PIT avesse fatto emergere "criticità tali da non rendere funzionale, in relazione alle esigenze territoriali e/o agli obiettivi del proprio percorso di pianificazione strategica di Area vasta, la continuazione e l'ulteriore sviluppo dei modelli di governance già sperimentati per l'attuazione e la gestione di detti progetti integrati", le Aree vaste avrebbero, invece, potuto "ipotizzare e sviluppare un livello di multilevel governance ex novo". Cfr. Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area vasta, pag. 31.

20 Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Puglia, dicembre 2009, pag. 452.

Tabella 4.5 - Indicatori di contesto dei GAL

		LEADER I	LEADER II	LEADER PLUS	LEADER ASSE IV	
					Ammissibili*	Selezionate
Sistema fisico-territoriale	N GAL	2	17	9	14	25
	N comuni	22	106	75	223	238
	Dimensione media kmq	280,9	479,8	793,1	1.108,70	689
	% Sup. protetta	7,8	2,3	74,9	91,2	99,4
Sistema socio-demografico	Dimensione media pop	56.166	71.374	84.799	179.677	114.269
	Popolazione percentuale	2,8	30,1	19	61,7	70,1
	Indice di vecchiaia	69,5	60,2	96,3	116,1	114
	Spopolam.	1	5,4	-0,4	1,1	1,3

* Da programmazione PSR.

Fonte: Elaborazioni Task Force Leader su dati ISTAT, Ministero Ambiente.

I partenariati pubblico-privati, già costituiti in GAL o costituitisi tramite Protocollo d'intesa (nel caso di nuovi GAL), si sono candidati ad attuare l'approccio Leader presentando alla Regione un Documento strategico territoriale (DST)²¹, indicante la strategia complessiva di sviluppo territoriale e rurale (sintetizzata nel tema unificante), le modalità di coinvolgimento del partenariato locale, l'area di applicazione dell'approccio Leader, l'analisi territoriale comprensiva di SWOT, la coerenza interna ed esterna (la complementarità con la PAC e con le altre politiche comunitarie, nonché l'integrazione tra le misure del PSR e, dove possibile, tra le misure del PSR e quelle dei PO FESR e FSE attuate nei territori di riferimento), i progetti di cooperazione e il piano finanziario generale.

Le proposte pervenute sono state valutate da una apposita Commissione (nominata con Determinazione del Dirigente del Settore Agricoltura e composta da tre funzionari regionali con esperienza nella gestione di programmi comunitari)

²¹ Elaborato secondo il format allegato all'Avviso pubblico per la selezione di "Manifestazioni di Interesse" dell'ottobre 2008.

sulla base delle caratteristiche del partenariato²² e dell'area interessata²³ e della presenza di progetti di cooperazione da attivare.

Mentre nel PSR si prevedeva un numero di GAL da selezionare pari almeno a quattordici, su ventisette proposte presentate, i partenariati (e territori) ammessi in graduatoria nella prima fase sono stati venticinque²⁴, di cui sedici con Gruppi di azione locale già esistenti²⁵ e nove presentati da Comitati promotori di GAL²⁶. Nella seconda fase dell'iter di selezione (partita nel mese di ottobre 2009), sono stati costituiti i GAL e selezionati i Piani di sviluppo locale (PSL)²⁷ indicanti, come richiesto, i soggetti proponenti, l'analisi del territorio di intervento, gli obiettivi, le misure del PSR selezionate in base al tema unificante individuato nel DST, gli interventi e le risorse finanziarie previste, gli aspetti procedurali e i risultati attesi.

L'istruttoria per la selezione dei PSL è stata chiusa nel giugno 2010 e sono poi stati pubblicati sul BURP i provvedimenti di approvazione, approvati gli schemi dei Protocolli d'intesa ed avviata la fase negoziale per la ridefinizione del piano finanziario e per la presa in considerazione di eventuali criteri di selezione aggiuntivi proposti dai GAL, nonché per apportare modifiche ai PSL, in caso si fossero evidenziati disallineamenti rispetto a quanto disposto dal PSR.

Come riscontrato per le Aree vaste, anche il processo di individuazione dei

22 Occorreva dimostrare la "capacità di aggregare i diversi interessi del territorio in funzione degli obiettivi globali del PSL", ossia "capacità della partnership locale di rappresentare i principali operatori della vita economica e sociale della zona, i settori e le associazioni che intervengono in materia di ambiente, cultura ed inclusione sociale, competenza acquisita dal GAL e dai soci nelle esperienze pregresse, partecipazione dei soggetti privati al capitale sociale, fatto salvo che a livello decisionale i partner economici e le associazioni dovranno rappresentare obbligatoriamente almeno il 50% del partenariato locale, coerenza della strategia di sviluppo locale rispetto alle indicazioni pervenute in sede di animazione e concertazione". Cfr. PSR 2007-2013, pag. 454.

23 Era richiesto che l'area interessata fosse "contraddistinta da un elevato grado di ruralità e di omogeneità dal punto di vista fisico-geografico, economico e sociale". Ibidem.

24 I DST non ammessi alla seconda fase di selezione sono stati, quindi, solo due: Ori del Tavoliere e Colli di Canne.

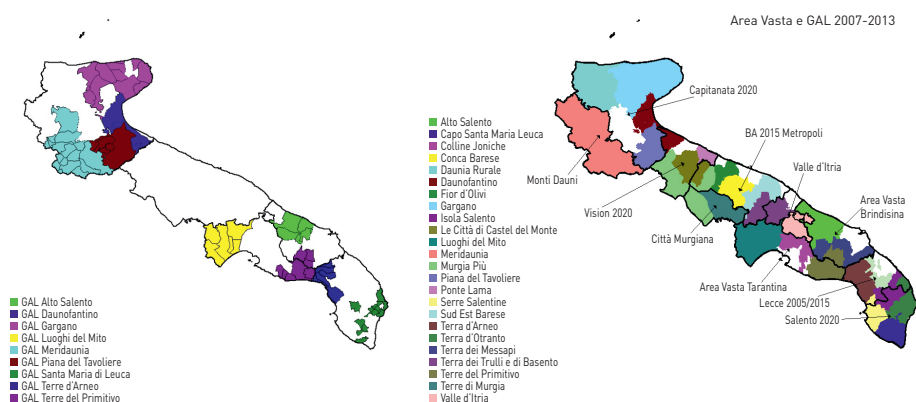
25 Nove provenivano dalla programmazione 2000-2006 (n. 1 Gargano, n. 2 Luoghi del Mito, n. 7 Alto Salento, n. 10 Daunofantino, n. 14 Meridaunia, n. 16 Terra d'Arneo, n. 18 Terre del Primitivo, n. 19 Piana del Tavoliere, n. 21 Capo Santa Maria di Leuca) e sette erano costituiti come GAL già in precedenza (n.3 Terra dei Trulli e di Barsento, n. 5 Terre di Murgia, n. 6 Murgia Più, n. 8 Le Città di Castel del Monte, n. 11 Terra dei Messapi, n. 17 Valle della Cupa, n. 25 Isola Salento).

26 N. 4 Valle d'Itria, n. 9 Serre Salentine, n. 12 Terra d'Otranto, n. 13 Daunia Rurale, n. 15 Fior d'Olivi, n. 20 Conca Barese, n. 22 Colline Joniche, n. 23 Sud Est Barese, n. 24 Ponte Lama.

27 A causa di difficoltà legate alla complessità delle procedure burocratiche connesse alla fase di costituzione giuridica dei GAL, la data per la presentazione dei PSL è stata prorogata prima dal sessantesimo giorno dalla pubblicazione della Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura n. 2463 del 9 ottobre 2009 sul BURP al 15 gennaio 2010 e poi al 29 gennaio 2010.

GAL sembra aver risentito di forti pressioni da parte dei territori: dai quattordici previsti nel PSR si è arrivati all'approvazione di venticinque GAL, con un processo fatto di dilazioni di tempi, ridefinizioni delle graduatorie, tensioni e contenziosi che non hanno agevolato la concentrazione delle risorse e la fermezza nella selezione delle progettualità.

Figura 4.2 - GAL 2000-2006 (a sinistra) e 2007-2013 (a destra)



Fonte: Elaborazione Task Force Leader su dati della Regione Puglia.

Nella definizione della perimetrazione dei GAL non sembrano essere state prese in considerazione potenziali relazioni con le altre modalità attuative. Né sono stati riscontrati, nell'attuale ciclo in fase di programmazione, tentativi di ricomposizione delle differenze stratificate sul territorio dai vari successivi strumenti.

GAL, PIT/PIS ed Aree vaste risultano basati su presupposti completamente diversi e sottostanti a regole, tempi e modalità attuative distinte. Tra PIT, GAL e Aree vaste non si riscontrano punti di contatto, eccetto il fatto che nei GAL sono presenti Comuni inseriti anche nei PIT e nelle Aree vaste. E GAL e Aree vaste risultano difficilmente avvicinati: se da un lato i GAL hanno una lunga tradizione alle spalle, una struttura gestionale ben definita, un piano di sviluppo puntuale e un budget per realizzarlo, mentre le Aree vaste sono dotate di un piano molto generale ed una lista di progetti alimentati con risorse decise volta per volta per singole linee di intervento del FESR, dall'altro le relazioni tra GAL e Aree vaste sembrano non essere state agevolate soprattutto a causa del fatto che queste ultime, sebbene fosse previsto che coinvolgesse anche tutti gli altri fondi insistenti sul territorio regionale, immaginandosi Organismi intermedi del FESR, si sono concentrate es-

senzialmente su interventi a valere su tale fondo, prestando scarsa attenzione al fatto che nei Piani strategici fossero presenti anche aree rurali.

D'altronde, anche la riflessione sui GAL si è svolta solo in seno al FEASR. Il Settore Agricoltura sembra non aver prestato attenzione al modo in cui l'impostazione territoriale delle Aree vaste andasse ad incidere sulle aree rurali e a come l'articolazione dei GAL potesse andare a sovrapporsi alla territorializzazione FESR. Eppure, senza accantonare la giusta esigenza di dare continuità all'esperienza Leader e all'accumulo di competenze e di buone pratiche, si sarebbe forse potuto tentare di orientare maggiormente i partenariati rurali in funzione di un accorpamento delle proposte di coalizioni territoriali in favore, ove possibile, di una maggiore aderenza alle altre strumentazioni già presenti sul territorio, come in parte è avvenuto sul FESR nel percorso di costituzione delle Aree vaste.

Sicuramente, bisogna soffermarsi non solo su considerazioni basate sulla "dimensione" della programmazione e sul numero delle coalizioni partenariali ma anche sulla scala territoriale che consente di condurre ad una efficiente attuazione e ad una ottimale specificazione dei progetti. E, sicuramente, si deve tener presente sia quanto avvenuto per le Aree vaste (la cui ampia dimensione territoriale è stata forse tra le cause dei problemi attuativi manifestatisi) sia i vincoli posti dal PSR ai GAL (delimitazioni territoriali, misure, ambiti di intervento, risorse). Ma si sarebbe almeno potuta cercare una soluzione che consentisse di raggiungere una maggiore dimensione dei GAL senza operare eccessive forzature e compromettere i rapporti di fiducia e le relazioni socio-economiche instauratisi sul territorio.

4.4 Il caso della Regione Sardegna

4.4.1 L'organizzazione regionale

L'assetto organizzativo della Regione Sardegna è ancora regolato dalla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (e successive modifiche e integrazioni²⁸) e dalle Linee guida in materia di organizzazione, contenute nella Deliberazione di Giunta n. 15/9 del 7.4.2005 e nel relativo D.P.G.R n. 66/2005 e successive modifiche e integrazioni.

28 Legge regionale 14 giugno 2000, n. 6 "Modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) e norme varie sugli uffici e il personale della Regione" e legge regionale 8 luglio 2002, n. 11 "Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31".

L'amministrazione regionale risulta articolata in dodici Assessorati e ventitre Direzioni generali, direttamente collegate ad un Assessorato di riferimento per materia di competenza, di cui alcune con articolazione gerarchico-funzionale (Servizi e Settori) e altre con competenze orizzontali (come il Centro regionale di programmazione, che è composto da Gruppi di lavoro tematici).

Tabella 4.6 - Presidenza, Assessorati, Direzioni generali

Presidenza e Assessorati	Direzioni generali
Presidenza della Regione	Direzione generale della presidenza Direzione generale della ragioneria Direzione generale dell'area legale Direzione generale della programmazione unitaria e della statistica regionale Direzione generale agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna Direzione generale della protezione civile
Assessorato degli affari generali, personale e riforma della regione	Direzione generale degli affari generali e della società dell'informazione Direzione generale dell'organizzazione e metodo e del personale
Assessorato dell'agricoltura e riforma agropastorale	Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale
Assessorato della difesa dell'ambiente	Direzione generale della difesa dell'ambiente Direzione generale del corpo forestale e di vigilanza ambientale
Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica	Direzione generale enti locali e finanze Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia
Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale	Direzione generale della sanità Direzione generale delle politiche sociali
Assessorato dell'industria	Direzione generale dell'industria
Assessorato dei lavori pubblici	Direzione generale dei lavori pubblici
Assessorato del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale	Direzione generale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale
Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio	Direzione generale della programmazione, bilancio e assetto del territorio Centro Regionale di Programmazione
Assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport	Direzione generale dei beni culturali, informazione, spettacolo e sport Direzione generale della pubblica istruzione
Assessorato dei trasporti	Direzione generale dei trasporti
Assessorato del turismo, artigianato e commercio	Direzione generale del turismo, artigianato e commercio

Fonte: Nostre elaborazioni su dati reperiti sul sito della Regione Sardegna.

Tra il 2006 ed oggi, le maggiori innovazioni nell'architettura organizzativa regionale hanno riguardato l'Assessorato dell'Agricoltura e riforma agro-pastorale.

Importanti novità sono state introdotte nella modalità di esercizio delle funzioni in agricoltura attraverso la riforma degli enti agricoli (definita con la legge regionale n. 13 dell'8 agosto 2006) che, accorpando le competenze di enti preesistenti in due macroaree (ricerca e assistenza tecnica), ha dotato il governo regionale di strumenti tecnico-operativi istituendo tre Agenzie regionali:

- l'Agenzia per la ricerca in agricoltura (AGRIS Sardegna), dedicata alla ricerca scientifica generale nelle filiere agricola, agro-industriale e forestale, che assume le funzioni svolte in precedenza dall'ERA Sardegna (con esclusione di quelle già esercitate dall'Istituto di incremento ippico) e subentra nelle attività svolte dal Consorzio interprovinciale per la frutticoltura di Cagliari, Oristano e Nuoro e dal Consorzio provinciale per la frutticoltura di Sassari;
- l'Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale (LAORE Sardegna), finalizzata all'attuazione della programmazione regionale, in conformità con le direttive della Giunta regionale, che subentra nell'esercizio delle funzioni di assistenza tecnica svolte dall'ERSAT Sardegna (e di quelle previste dall'articolo 15 della L.R. 13/2006) e dall'Istituto di incremento ippico;
- l'Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura (ARGEA Sardegna), a cui viene trasferita la competenza in materia di aiuti, contributi e premi previsti da norme comunitarie, nazionali e regionali, compresa la ricezione, l'istruttoria, la liquidazione ed il controllo delle domande.

Il coordinamento delle tre Agenzie, che sono funzionalmente e gestionalmente autonome sia le une dalle altre che dall'amministrazione regionale, è assicurato dal Comitato di coordinamento tecnico e programmatico, costituito dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale e dai tre Direttori generali delle Agenzie e partecipato dai Direttori di dipartimento delle Agenzie direttamente interessati agli argomenti in discussione. Il Comitato ha il compito di coordinare l'attuazione dei programmi elaborati dalle singole Agenzie, garantire il coordinamento tecnico e l'integrazione funzionale tra le attività attribuite ad esse, nonché organizzare, con cadenza periodica, attività di formazione per il trasferimento dei risultati della ricerca alle strutture preposte all'assistenza tecnica. Nell'art. 38 della L.R. 13/2006 è, inoltre, prevista la realizzazione di sportelli unici territoriali per la prestazione di servizi integrati a favore degli imprenditori agricoli

e degli operatori della filiera agro-alimentare, organizzati sulla base di protocolli d'intesa tra l'Amministrazione regionale e le Agenzie LAORE e ARGEA.

Le funzioni in materia di agricoltura non attribuite espressamente alle Agenzie (fatte salve quelle attribuite al sistema delle autonomie locali), oltre che l'esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo, viene riservato alla Giunta regionale, che è coadiuvata dalla Consulta agricola²⁹, la quale viene convocata dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale (che la presiede e ne coordina i lavori) e svolge funzioni consultive e di supporto nelle fasi di elaborazione e di verifica dei programmi di indirizzo delle Agenzie.

In vista dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione e delle nuove funzioni da svolgere per la gestione del PSR (e del Leader, prima in capo al Centro regionale di programmazione), è stata, inoltre, riorganizzata³⁰ la Direzione generale dell'Assessorato dell'Agricoltura, da un lato sopprimendo i Servizi Ripartimentali e dall'altro istituendo tre nuovi Servizi e rimodulando le competenze dei restanti. Ed è stato definito³¹ l'elenco delle articolazioni organizzative dei servizi della Direzione generale dell'Assessorato dell'Agricoltura (così come modificato con atto pubblicato nel BURAS n. 26 del 16 agosto 2008), che comprende ora l'assistenza tecnica al PSR 2007-2013 tra le linee di attività del Servizio affari generali, legali, programmazione finanziaria, credito e Agenzie - Settore URP e Rapporti Agenzie.

La gestione del FESR è in capo al Centro regionale di programmazione (CRP) dell'Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio. Il CRP ha competenze di tipo orizzontale ed è caratterizzato da una organizzazione interna non gerarchico-funzionale ma matriciale, non per Servizi ma per Gruppi di lavoro interoperanti³². La struttura di direzione è costituita da un Vice Direttore e

29 La Consulta è composta da: (a) l'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale; (b) un componente indicato dalla Facoltà di agraria dell'Università degli studi di Sassari; (c) un componente indicato dalla Facoltà di medicina veterinaria dell'Università degli studi di Sassari; (d) cinque rappresentanti delle filiere agricole organizzate (tre indicati dalle organizzazioni professionali agricole – come individuate dalla legge regionale 8 gennaio 1986, n. 1 – in base alla rispettiva rappresentatività e due indicati dalle centrali cooperative maggiormente rappresentative). I componenti sono nominati dal Presidente della Regione e durano in carica cinque anni (in coincidenza con la legislatura regionale) e decadono in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

30 Con Decreto del Presidente della Giunta regionale 19 ottobre 2007, n. 109, si è proceduto a riformarne l'articolazione rispetto a quanto definito con Decreto Presidenziale n. 66 del 28 aprile 2005 e successive modifiche.

31 Con Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura n. 1633/DecA/567 del 4 luglio 2008 (pubblicato nel BURAS n. 24 del 28 luglio 2008).

32 I Gruppi di lavoro sono: (1) Gruppo di lavoro servizi di direzione; (2) Gruppo di lavoro gestione am-

dalla Conferenza dei responsabili dei gruppi di lavoro³³.

Tabella 4.7 - Direzione Generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale

Vecchia Articolazione (D.P.R. n. 66/2005)	Nuova Articolazione (D.P.R. n. 109/2007)
1. Servizio attività generali, legali, amministrativi e usi civici	1. Servizio affari generali, legali, programmazione finanziaria, credito e agenzie
2. Servizio studi, programmazione e bilancio, ricerca e assistenza tecnica	2. Servizio sviluppo, monitoraggio e valutazione
3. Servizio produzioni	3. Servizio produzioni
4. Servizio strutture e infrastrutture	4. Servizio strutture
5. Servizio sviluppo locale e agro-ambiente	5. Servizio territorio rurale, ambiente e infrastrutture
6. Servizio politiche di mercato e qualità	6. Servizio sviluppo locale
7. Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Cagliari	7. Servizio sostegno delle imprese agricole e sviluppo delle competenze
8. Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Oristano	8. Servizio politiche di mercato e qualità
9. Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Nuoro	9. Servizio pesca
10. Servizio ripartimentale dell'agricoltura di Sassari	

Fonte: Nostre elaborazioni.

In base a quanto indicato nel Documento unitario di programmazione (DUP) 2007-2013, avrebbe dovuto essere in capo al CRP anche il Comitato di coordinamento per la programmazione unitaria, istituito nel dicembre 2008³⁴ con funzioni

ministrativa dei programmi e dei progetti; (3) Gruppo di lavoro nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici; (4) Gruppo di lavoro monitoraggio dei programmi e dei progetti; (5) Gruppo di lavoro verifica dei programmi e dei progetti; (6) Gruppo di lavoro programma regionale di sviluppo e programmazione economica e finanziaria regionale; (7) Gruppo di lavoro programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 - obiettivo 2: competitività; (8) Gruppo di lavoro programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 - obiettivo 3: cooperazione territoriale europea; (9) Gruppo di lavoro programmazione territoriale e progettazione integrata; (10) Gruppo di lavoro POR Sardegna 2000-2006; (11) Gruppo di lavoro programma Leader Plus della Regione Sardegna; (12) Gruppo di lavoro Iniziativa Comunitaria Interreg III; (13) Gruppo di lavoro controllo di I livello, certificazione delle spese e gestione delle irregolarità dei programmi comunitari; (14) Gruppo di lavoro intesa istituzionale di programma e degli accordi di programma quadro; (15) Gruppo di lavoro APQ ricerca e innovazione tecnologica; (16) Gruppo di lavoro interventi di programmazione negoziata nazionale; (17) Gruppo di lavoro programmi regionali.

33 Istituita ai sensi dell'art. 4 del Regolamento [DPG 20.04.1968, n. 16 e s.m.i] e costituita dal Direttore, dal Vice Direttore e dai Responsabili dei gruppi di lavoro.

34 In base alla Delibera di Giunta regionale n. 73/5 del 20 dicembre 2008 "Programmazione unitaria 2007-2013. Istituzione del Comitato di coordinamento", il Comitato avrebbe dovuto essere presieduto dal Direttore del CRP ed essere composto da: 1. Autorità di gestione del POR FESR Sardegna 2007-2013; 2. Autorità di gestione del POR FSE Sardegna 2007-2013; 3. Autorità di gestione del Programma di Sviluppo Rurale FEASR Sardegna 2007-2013; 4. Direttore del Servizio Programmazione della Presidenza della Regione, responsabile del Programma attuativo del FAS regionale; 5. Responsabile regionale dell'Obiettivo Cooperazione; 6. I Direttori generali degli

di struttura tecnico-operativa del ciclo di programmazione unitaria 2007-2013 e compiti di coordinamento tecnico tra le Autorità responsabili delle diverse funzioni di progettazione, attuazione, valutazione, certificazione e audit.

Il coordinamento unitario, pensato originariamente in modo collegato al programma FESR, aveva il compito di svolgere funzioni prettamente tecniche (e non gerarchiche) finalizzate ad operare una sintesi delle strategie delle diverse Direzioni generali e un sostegno nella risoluzione di eventuali problemi di attuazione che venissero a verificarsi nella gestione di programmi e strumenti. L'attuale amministrazione regionale ha modificato però la decisione originaria, affidandone la titolarità alla Direzione generale per il coordinamento della programmazione unitaria (di recente rinominata Direzione generale della programmazione unitaria e della statistica regionale³⁵), istituita *ex novo* presso la Presidenza (articolo 11, comma 9, della L.R. n. 3/2009).

La nuova Direzione, pur nel mantenimento dell'attribuzione di responsabilità e competenze tra i vari organi ed uffici regionali cui sono affidate le varie fasi del ciclo di programmazione unitaria³⁶, viene così a rappresentare la struttura di riferimento con cui la Presidenza (direttamente o attraverso il coordinamento politico affidato all'Assessore competente in materia di programmazione) si propone di

Assessorati coinvolti in relazione agli argomenti trattati; 7. L'Autorità di certificazione; 8. L'Autorità di audit. Per il migliore espletamento delle sue funzioni, il Comitato si sarebbe avvalso inoltre del supporto dell'Autorità ambientale, dell'Autorità per i diritti e le pari opportunità, dei Responsabili dei Piani di comunicazione dei singoli Programmi operativi e del Direttore del Servizio Comunicazione della Presidenza della Regione, del Responsabile del Nucleo di valutazione regionale, del Responsabile del monitoraggio e del Responsabile dei controlli.

35 Ha assunto le funzioni assegnate all'Agenzia regionale "Osservatorio economico" ora soppressa.

36 Le strutture tecnico operative responsabili dei vari programmi sono: il Centro regionale di programmazione, per il POR FESR e per i Programmi operativi per la Cooperazione territoriale europea (PO Italia-Francia Marittimo); l'Assessorato del Lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale, per il POR FSE; l'Assessorato dell'Agricoltura e riforma agropastorale, per il Programma di sviluppo rurale; la Presidenza, per il Programma attuativo regionale del FAS. Le predette strutture, per la gestione dei programmi, si avvalgono dei seguenti organismi: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – presso il CRP – con il compito di coordinare l'intero processo di valutazione (ex-ante ed in itinere) per tutti i documenti programmatici (POR FESR e FSE, programmazione FAS, FEASR, Cooperazione territoriale europea); Autorità ambientale, per l'organizzazione del processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) dei diversi documenti programmatici regionali (POR FESR e FSE, programmazione FAS e PSR FEASR); Autorità per i diritti e le pari opportunità (per la valutazione e l'applicazione del principio di "pari opportunità tra uomini e donne e non discriminazione" nell'ambito dei diversi documenti programmatici regionali - POR FESR e FSE, programmazione FAS, PSR FEASR, Cooperazione territoriale europea); Autorità di certificazione per il POR FESR e per il POR FSE e per i fondi FAS, ruolo esercitato dal Servizio Autorità di certificazione presso la Direzione generale del bilancio; Autorità di audit della spesa comunitaria per i programmi POR FESR e FSE, FAS, Cooperazione territoriale europea, presso il Servizio ispettivo della Presidenza.

assicurare l'unitarietà della programmazione per la corretta attuazione delle linee strategiche presenti nel programma di governo esplicitate nel Piano regionale di sviluppo (PRS). Ma, proprio perché strutturata gerarchicamente e di emanazione politica, stenta ad esercitare le proprie funzioni.

Il Comitato di coordinamento per la programmazione unitaria non si è mai riunito e l'unico momento di incontro tra le Autorità di gestione dei diversi programmi sembra che avvenga grazie ad una attività di supplenza esercitata dall'Assessore alla Programmazione, che riunisce settimanalmente tutte le Direzioni e le Autorità. Tutto il resto, quando c'è, è lasciato all'iniziativa spontanea ed informale. Le Autorità di gestione del FESR, del FAS e del FSE si consultano, concordano alcune decisioni e scambiano idee, ma ciò non avviene con l'Autorità di gestione del FEASR (neanche per la parte relativa alle politiche di diversificazione del settore agricolo) né con il Responsabile del FEP (se non per la risoluzione di problemi tecnici concernenti soprattutto la chiusura della programmazione 2000-2006 e per i progetti a cavallo tra le due programmazioni) in quanto, non rientrando nel monitoraggio unitario ed essendo caratterizzati da procedimenti, regole e regimi di pagamento diversi e da assenza di protocolli di colloquio tra sistemi informativi, cade anche la motivazione prettamente tecnica dello scambio di idee sulle soluzioni pratiche da adottare.

Nel tentativo di superare le difficoltà operative sinora incontrate e rafforzare le funzioni proprie della programmazione unitaria, oltre che predisporre allo svolgimento delle nuove funzioni della statistica regionale, con le deliberazioni di Giunta n. 25/33 e n. 35/25 del 2011 è stato approvato un nuovo assetto della Direzione generale della Programmazione unitaria e della statistica regionale, che è stata articolata in tre Servizi (Servizio della Programmazione unitaria, studi, monitoraggio e valutazione; Servizio della Statistica regionale; Servizio Affari generali e bilancio) a cui in parte sembrano spettare anche compiti e funzioni tecniche che rischiano di sovrapporsi con quelli ad oggi ancora affidati al CRP.

Emerge chiaramente come, sebbene sia ancora in vigore l'assetto organizzativo del 1998, la struttura dell'amministrazione regionale ha subito tanti e tali modifiche da averlo in gran parte snaturato ed occorrerebbe, quindi, un intervento complessivo che metta a coerenza le diverse innovazioni apportate via via con le singole deliberazioni.

L'assetto della Regione è stato messo in discussione sia nella fase finale della legislatura Soru che dall'attuale Giunta.

Con il disegno di legge n. 260 "Ordinamento della struttura organizzativa e della dirigenza della Regione" presentato nel novembre 2006 dalla Giunta Soru, al

fine di tener conto del nuovo ruolo rivestito dalla Regione quale ente di indirizzo e programmazione, si voleva ridisegnare le competenze regionali per politiche d'intervento e superare l'organizzazione per singola materia, ma l'iter di approvazione è stato interrotto dalla richiesta di referendum sulla legge statutaria e mai più ripreso.

Di recente, poi, la Giunta Cappellaci (su proposta dall'Assessorato Affari generali, personale e riforma della Regione e nell'ambito del più generale disegno di semplificazione e delegificazione e in coerenza coi criteri introdotti a livello nazionale con le leggi di riforma della P.A.) ha inviato al Consiglio un disegno di legge contenente disposizioni per il potenziamento dell'organizzazione regionale e per la semplificazione e nel mese di marzo 2010³⁷, nelle more della sua approvazione, sono state approvate le Linee guida per la "Riforma dell'assetto delle fonti della disciplina dell'organizzazione e del personale della Regione", che sono ispirate al principio portante della flessibilità organizzativa e gestionale delle Direzioni generali (organizzazione destrutturata o "a geometria variabile") e prevedono, tra le altre cose, l'istituzione di uffici di diretta collaborazione con gli organi di direzione politica.

Ad oggi non è possibile trarre conclusioni definitive, ma il progetto di riforma intende rafforzare molto il ruolo della Giunta rispetto al Consiglio, organizzare amministrazione, enti ed agenzie secondo il principio del coordinamento funzionale orizzontale in sostituzione di quello gerarchico attualmente operante e rafforzare i collegamenti tra le strutture politico-amministrative e quelle gestionali al fine di garantire una maggiore unitarietà.

4.4.2 La programmazione unitaria

Il quadro della programmazione unitaria della Regione Sardegna è costruito attraverso una serie di documenti concatenati che delineano strategie, priorità e obiettivi di sviluppo e individuano le diverse risorse a disposizione per attuarle.

Il Documento strategico regionale (DSR) individua gli obiettivi, le strategie e le priorità per le politiche di sviluppo della Sardegna per il periodo di programmazione 2007-2013 e costituisce il quadro strategico di riferimento utilizzato per la definizione del Programma regionale di sviluppo (PRS), dei Programmi operativi FESR e FSE 2007-2013 e delle modalità di utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate.

Il PRS è stato introdotto dalla legge regionale n. 11/2006 e quello vigente

³⁷ Delibera di Giunta regionale n. 12/14 del 25 marzo 2010 Linee guida per la "Riforma dell'assetto delle fonti della disciplina dell'organizzazione e del personale della Regione".

approvato nel 2009 riguarda il periodo 2010-2014 (XIV Legislatura). È lo strumento principale della programmazione finanziaria e economica regionale, ha durata quinquennale (viene approvato dalla Giunta regionale all'inizio di ogni legislatura) e delinea la strategia di sviluppo che la Regione intende perseguire su base pluriennale riconnettendo le scelte politico-programmatiche in un unico disegno di sviluppo che mette a sistema tutti gli atti di programmazione regionale (e quindi tutte le risorse a disposizione), con particolare riferimento ai programmi a valere sui fondi comunitari e agli strumenti della programmazione negoziata.

Il quadro in esso delineato si articola in sette strategie, coerenti anche con la programmazione di settore, che rappresentano gli obiettivi generali della politica regionale:

1. Istituzioni - La riforma della Regione: semplificazione ed efficienza;
2. Educazione: valorizzare e potenziare i luoghi dell'educazione;
3. Patrimonio culturale: dare forza a una identità viva;
4. Ambiente e territorio: responsabilità e opportunità;
5. Servizi alla persona: più vicini al bisogno;
6. Economia: il lavoro come intrapresa;
7. Crescita delle reti infrastrutturali.

Per ciascuna strategia vengono indicati gli obiettivi da perseguire e, dove possibile, la fonte e l'importo delle risorse stanziare per il loro raggiungimento.

Il Documento annuale di programmazione economico finanziaria (DAPEF) rappresenta la manovra finanziaria regionale e si configura come un aggiornamento annuale del PRS: con esso si verifica lo stato di attuazione dei programmi indicati nel PRS, la coerenza con le strategie, il raggiungimento degli obiettivi e l'opportunità di definirne di nuovi.

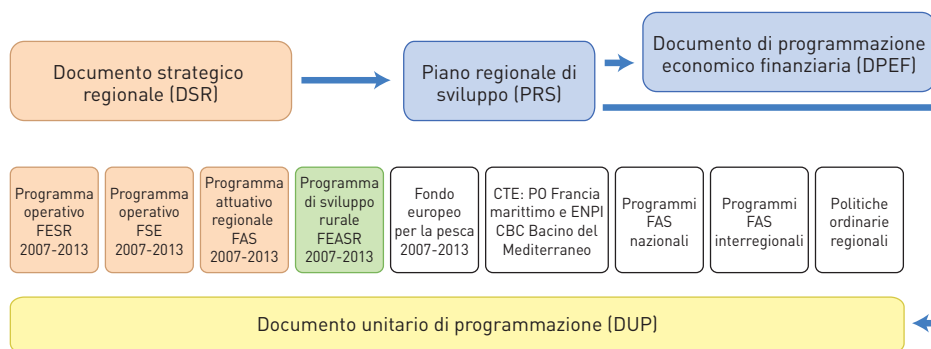
Il DAPEF per il periodo 2011-2013 per la prima volta scardina la classificazione degli interventi dall'organizzazione interna dell'amministrazione, seguendo unicamente le linee strategiche e gli obiettivi del PRS. Fa inoltre richiamo ad una nuova coesione interna evidenziando la necessità di "una visione di sviluppo del territorio orientata al superamento delle logiche settoriali e a favore di un approccio territoriale integrato, tale da generare una più fitta rete di interrelazioni e capace di valorizzare le specificità e i punti di forza di ciascuno ambito" e di un "un modello territoriale di sviluppo policentrico che dovrà coinvolgere tutto il territorio regionale". Coerentemente con il quadro strategico del PRS, i vincoli del patto di stabilità, la strategia "Europa 2020" e gli impegni politico-programmatici, il DAPEF individua una serie di priorità per l'allocazione delle risorse: (i) riforma strutturale della spesa (maggiore attenzione alle imprese, al lavoro, all'istruzione, all'efficien-

za della pubblica amministrazione); (ii) riforma del sistema sanitario; (iii) riforma del funzionamento dell'apparato regionale; (iv) modifica del sistema dell'istruzione (soprattutto universitaria); (v) riduzione del numero dei consiglieri regionali, abolizione delle province e dei consorzi industriali; (vi) interventi urgenti per il mondo agro-pastorale; (vii) rilancio dell'edilizia e del piano casa; (viii) nuova continuità territoriale; (ix) rilancio della politica energetica basata sulle fonti rinnovabili e sulla green economy; (x) potenziamento degli investimenti nel settore turistico; (xi) razionalizzazione e modernizzazione della macchina amministrativa.

I programmi operativi elaborati dalla Regione rappresentano, invece, la strumentazione attuativa degli obiettivi generali della politica regionale, a cui si aggiungono il FEP, i programmi FAS e i programmi settoriali regionali. Quindi, il quadro complessivo dei programmi che interessano la Regione Sardegna è costituito da: i programmi regionali PSR FEASR, PO FESR, PO FSE, il PO FEP, i programmi interregionali (FESR e FAS), i programmi nazionali Reti e mobilità, Governance e assistenza tecnica (sia FESR che FSE), Ricerca e Competitività, Competitività dei sistemi agricoli e rurali, il Documento di programma nazionale per il recupero economico-produttivo dei siti industriali inquinati e i programmi di Cooperazione territoriale europea Italia-Francia Marittimo e ENPI-CBC Bacino del Mediterraneo.

Tutti questi programmi vengono presi in considerazione e riconnessi alle sette strategie di sviluppo della Regione nel Documento unitario di programmazione (DUP). Il DUP, approvato nel 2008, rappresenta lo strumento programmatico con cui la Regione indica le modalità con le quali intende concorrere, in modo unitario e integrato, al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del QSN. Nel DUP l'articolazione per strategie del PRS viene declinata in obiettivi generali e specifici al fine di ricondurre a sistema gli obiettivi della politica regionale individuati dal PRS e quelli perseguiti dagli strumenti della politica regionale unitaria (i Fondi strutturali europei e il FAS) ma anche da tutti gli altri programmi a disposizione della Regione (il PSR FEASR, il PO FEP, i programmi per la Cooperazione territoriale europea, il programma attuativo regionale FAS e le risorse ordinarie a valere su leggi di settore e sul bilancio regionale).

Figura 4.3 - La “catena” dei documenti di programmazione regionale



Fonte: Nostra elaborazione.

Tale complesso quadro strategico testimonia come, in Sardegna, la programmazione 2007-2013 era iniziata con una forte spinta alla collaborazione tra coloro che gestivano i programmi 2000-2006 e coloro che scrivevano i nuovi documenti.

Nella fase di transizione tra la XIII e la XIV legislatura, però, tale impulso è stato messo in discussione e la coesione, il coordinamento strutturato, l'unitarietà di strategie e di finalizzazione sembrano aver perso del tutto la rilevanza che avevano acquisito nel periodo 2007-2008. Rispetto ad allora, infatti, si avverte palesemente il venir meno, sia a livello centrale che regionale, di qualsiasi logica di programmazione unitaria.

Sulla carta, lavorano nel senso del coordinamento sia il PRS, che il DPEF, che il DUP. Il coordinamento è finalizzato al perseguimento delle sette strategie poste nel PRS e riprese negli altri documenti, nonché degli obiettivi specifici ed operativi che le declinano.

Eppure, in tutto ciò l'agricoltura e il mondo rurale sembra del tutto assente: si ha l'impressione che il PRS ed il DUP siano stati considerati un mero esercizio di programmazione piuttosto che documenti con significato strategico e che non si sia prestata la dovuta attenzione al fatto che tale costruzione programmatica, sebbene non avrebbe avuto ripercussioni dirette sul mondo agricolo e rurale, avrebbe però potuto mobilitare altre risorse (comunitarie, nazionali o regionali) verso di esso.

4.4.3 Gli strumenti di integrazione sul territorio

Al fine di evidenziare quanto sedimentato sul territorio regionale, oltre ai Gruppi di azione locale dell'approccio Leader, sono state prese in considerazione la progettazione integrata territoriale del periodo 2001-2005 e l'esperienza dei Laboratori territoriali, istituiti in ciascuna delle otto nuove province sarde, che hanno operato nel biennio 2005-2006.

I Progetti integrati territoriali

La progettazione integrata della Regione Sardegna è stata caratterizzata da due fasi distinte, la prima svoltasi nel periodo 2001-2004 e la seconda nel periodo 2005-2006.

I PIT di "prima generazione" sono stati avviati con la pubblicazione nel luglio del 2001 del bando regionale di selezione per l'assegnazione dei finanziamenti a valere su risorse del POR Sardegna 2000-2006 – che prevedeva una riserva totale del 40% delle risorse pubbliche per interventi integrati a livello territoriale³⁸ (poi ridotta al 20% nella revisione di metà periodo) – da attivare tramite bandi annuali fino al 2004 ed un cofinanziamento privato di almeno il 10%.

Le diciannove aree territoriali di riferimento identificate nel POR (sette per la Provincia di Sassari, cinque per quella di Cagliari, quattro per Nuoro e tre per Oristano) sono state definite attraverso una concertazione partenariale, coordinata dalle province, tra gli enti locali, gli attori socio-economici e gli operatori privati e riportate nel Complemento di programmazione. Alle province, in particolare, è stato affidato, sotto la regia regionale, il compito di raccogliere e coordinare le proposte delle aggregazioni di comuni (stabilite pari ad almeno 10 comuni o 30.000 abitanti), verificarne la coerenza con la zonizzazione di base e inviarle alla Regione.

In risposta al bando del 2001 – indicante la soglia dimensionale del territorio per la presentazione di proposte, l'esplicitazione per ciascuna delle diciannove aree territoriali del tema portante su cui elaborare l'idea forza e la strategia del PIT, l'elenco dei comuni appartenenti all'area territoriale identificata, le priorità strategiche, le misure e le azioni che potevano concorrere a cofinanziare gli interventi – sono

38 Con l'art. 1, comma 48, della legge regionale n. 6/2001 (legge finanziaria per il 2002) veniva, inoltre, stabilito che tali risorse fossero destinate, in misura non inferiore al 60%, ai territori provinciali con PIL pro-capite inferiore al 75% della media di quello europeo e ad altri territori che, pur registrando un PIL pro-capite più elevato, fossero caratterizzati da un tasso di disoccupazione e di spopolamento superiore alla media regionale.

pervenute (tra l'agosto e il settembre) ventinove proposte, corredate dalla descrizione sia della strategia locale (idea forza), sia del dettaglio delle operazioni.

Le proposte sono state sottoposte, da parte del Gruppo regionale di coordinamento dei PIT³⁹ (poi rinominato nel 2002 Gruppo di lavoro tecnico regionale), ad un'istruttoria di ammissibilità (che ne ha selezionate ventidue) e ad una successiva valutazione di merito (che ne ha escluse nove tra quelle ammesse, ritenute non coerenti con gli indirizzi e gli orientamenti della programmazione e corredate di una progettualità di livello qualitativo non adeguato).

I 13 PIT approvati (novembre 2001) sono stati resi esecutivi tra il settembre e l'ottobre del 2002 attraverso la stipula di specifici Accordi di programma sottoscritti tra l'amministrazione regionale, le province e i soggetti pubblici beneficiari finali dei finanziamenti.

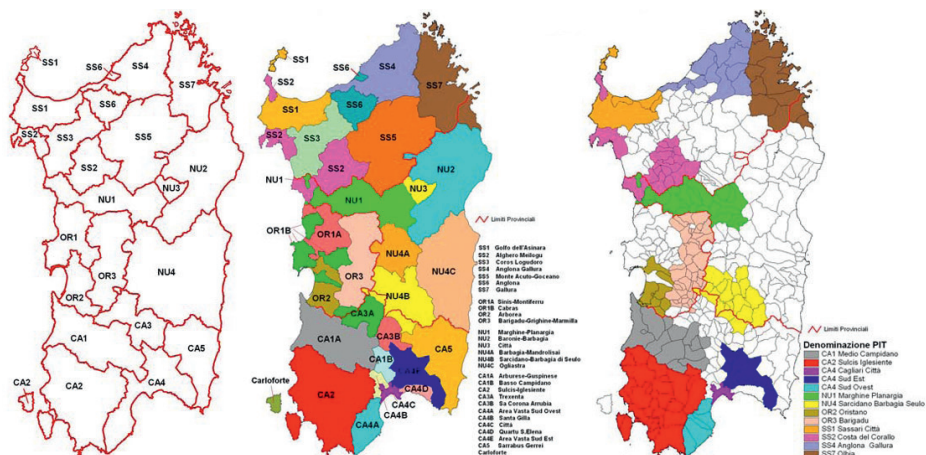
Nel 2003, con la selezione per l'annualità 2002, sono state introdotte importanti novità.

Sono state approvate delle Linee guida, che, per ovviare alle criticità emerse con il bando precedente, prevedevano sia l'erogazione di assistenza tecnica ai proponenti (da parte di soggetti esterni all'amministrazione regionale) al fine di migliorare la qualità progettuale, sia una maggiore attenzione alla definizione della strategia di sviluppo locale e dell'idea forza e alla coerenza con altre esperienze già presenti sul territorio, sia l'attivazione di una procedura negoziale (e non più concorsuale) attraverso la quale assegnare (attraverso la stipula di accordi di programma di ottimizzazione e rimodulazione⁴⁰) un ulteriore 10% del totale della riserva di risorse del POR, di cui l'80% territorializzate e riservate alle aree deboli (eccetto che per le aree già assegnatarie nel bando 2001 di un ammontare superiore a quello spettante) ed il 20% attribuite ai PIT maggiormente performanti in base a specifici criteri definiti a livello regionale e concertati con il partenariato istituzionale e socio-economico.

39 Si tratta di un organismo nominato con decreto dell'Assessore della Programmazione e Bilancio, appositamente istituito per la messa a punto dei capitolati tecnici, la gestione dei bandi, la valutazione delle proposte e il coordinamento regionale dei PIT.

40 Sottoscritti nell'ultimo trimestre del 2004, sono stati perfezionati solo nel febbraio 2005 con la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione dei decreti presidenziali di approvazione.

Figura 4.4 - Aree PIT*



* Aree PIT proposte nel Complemento di programmazione (a sinistra), aggregazioni territoriali che hanno presentato il proprio PIT in risposta al bando 2001 (al centro), PIT selezionati dal Gruppo Regionale di Coordinamento sulla base del bando 2001 (a destra).

Fonte: Regione Sardegna.

La struttura organizzativa dei PIT non prevedeva una vera e propria forma gestionale ma, a livello locale, un Soggetto responsabile (che rappresentava gli interessi di tutti i soggetti del PIT, sottoscriveva l'accordo di programma con la Regione e provvedeva a comunicare lo stato di avanzamento al Gruppo di lavoro tecnico regionale) e un Coordinatore del PIT (nominato con decreto dell'Assessore della Programmazione previa deliberazione della Giunta regionale, coadiuvava il Soggetto responsabile nello svolgimento delle sue attività e interloquiva con i soggetti del PIT) e, a livello regionale, un Gruppo di lavoro tecnico (che si occupava della valutazione ex-ante dei PIT, del coordinamento dell'assistenza tecnica e del monitoraggio e coordinamento dell'iter procedurale e del cronoprogramma delle operazioni).

La cosiddetta fase di "ottimizzazione" (condotta attraverso appositi tavoli a cui hanno partecipato l'Autorità di gestione del POR, il Soggetto responsabile del PIT, il Coordinatore del PIT, i Responsabili delle misure interessate al finanziamento e un rappresentante della provincia coinvolta) è consistita, però, più che in un miglioramento della progettualità, in una integrazione ed ulteriore copertura finanziaria dei 13 PIT del bando del 2001. Inoltre, le operazioni finanziate hanno riguardato esclusivamente opere pubbliche (contrariamente alle aspettative, non

è stato possibile attivare regimi di aiuto) e le erogazioni sono state rallentate dalla indisponibilità di progettazioni esecutive.

Tabella 4.8 - I Progetti integrati territoriali del 2001

Denominazione PIT	N. comuni	Soggetto responsabile	Sintesi Idea forza
CA1 Medio Campidano	12	Comunità montana n° 18	Inserire le aree minerarie dismesse, gli insediamenti storici, archeologici e culturali in un circuito d'interventi di recupero e di restauro conservativo, nell'ottica della salvaguardia dei valori ambientali e culturali e della riqualificazione finalizzata allo sviluppo turistico del territorio
CA2 Sulcis Iglesiente	27	Comunità montana n° 19	Sviluppo di un sistema turistico integrato e di servizi, attraverso il recupero ambientale delle aree minerarie e industriali dismesse rendendole disponibili a nuovi utilizzi
CA4 Cagliari Città	1	Comune di Cagliari	Miglioramento della qualità della vita a Cagliari, trasformandola in una città turistica e ambientale
CA4 Sud Est	11	Comunità montana n° 24	Creazione di un circuito integrato di qualità delle produzioni agro-alimentari, realizzando strutture di ricerca applicata e di innovazione tecnologica
CA4 Sud Ovest	5	Consorzio 21	Rafforzamento della capacità competitiva del territorio valorizzando le risorse endogene (produttive e ambientali) e le nuove opportunità che si creano dall'integrazione fra la ricerca scientifica, l'innovazione tecnologica, ed i settori tradizionalmente presenti nel territorio
NU1 Marghine Planargia	26	Comunità montana n° 8	Potenziare i distretti produttivi esistenti del settore industriale e della filiera agro-alimentare e a realizzare un sistema territoriale integrato di offerta turistica e culturale
NU4 Sarcidano Barbagia Seulo	18	Comunità montana n° 13	Sviluppare nuove forme di turismo integrato e innovativo, rivolto a nuovi target di riferimento che esprimono una domanda diversificata rispetto al turismo tradizionale costiero
OR2 Oristano	7	Consorzio Nucleo Industrializzazione dell'Oristanese	Promuovere il ruolo centrale della città capoluogo, in una logica di espansione e modernizzazione dei servizi e delle infrastrutture e sostenere collateralmente il sistema produttivo
OR3 Barigadu	43	Comunità montana del Barigadu	Attivazione nel territorio di un insieme di attività economiche legate al turismo
SS1 Sassari Città	4	Comune di Sassari	Realizzare un rafforzamento del sistema metropolitano di area vasta

segue

Segue Tabella 4.8 - I Progetti integrati territoriali del 2001

SS2 Costa del Corallo	18	Comune di Alghero	Attribuire al turismo un ruolo centrale nello sviluppo locale, soprattutto delle aree interne, creando un'offerta di nicchia complementare all'offerta turistica della zona costiera
SS4 Anglona Gallura	12	Comune di Tempio	Passaggio da un tipo di turismo tradizionale e monoprodotto ad un turismo innovativo, di tipo integrato, che utilizza e ingloba in sé i fattori strategici e di successo locali prevalenti
SS7 Olbia	12	Comune di Olbia	Favorire lo sviluppo di un sistema turistico integrato attraverso il rafforzamento del contesto urbano, migliorare la funzionalità dei servizi e delle infrastrutture primarie, potenziare e favorire la crescita del tessuto imprenditoriale per valorizzare le risorse dei territori rurali
TOTALE COMUNI PIT	196		
TOTALE SARDEGNA	377		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Sardegna e Formez.

In considerazione della povertà progettuale dei PIT e della mancata effettiva integrazione delle operazioni in essi contenute attorno alla idea forza, in sede di revisione di metà periodo del POR la neo-eletta Giunta Soru ritenne necessario procedere ad una rivisitazione dell'intero processo di progettazione integrata (descritto nel paragrafo 1.6 del Complemento di programmazione) attraverso l'istituzione presso ciascuna delle otto nuove province sarde di Laboratori territoriali di progettazione.

L'attuazione del nuovo percorso prevedeva una serie di fasi che, partendo dall'individuazione di obiettivi, strategie e azioni prioritarie (territoriali e settoriali) e dalla costruzione di un quadro logico di riferimento (Fase A), portasse all'approvazione di delibere di Giunta per il finanziamento (con risorse non POR: delibere CIPE n. 20/2004 e n. 35/2005, Fondo per la programmazione negoziata, legge regionale n. 1 del 2006) delle operazioni inserite in Progetti integrati di sviluppo (Fase B), alla presentazione, valutazione e approvazione dei Progetti integrati di sviluppo migliori (Fase C) e, infine, alla pubblicazione dei bandi di gara per la selezione delle operazioni inserite nei Progetti integrati di sviluppo approvati da ammettere a finanziamento (Fase D).

La struttura organizzativa era molto più articolata di quella precedente e consisteva in specifici organismi partenariali (Tavolo di partenariato regionale, Tavoli di partenariato provinciali) e tecnici (Gruppo regionale di coordinamento, Gruppi tecnici regionali, Laboratori territoriali di progettazione).

Il Tavolo di partenariato regionale era costituito dai rappresentanti del partenariato istituzionale e socio-economico che partecipavano al Comitato di sorveglianza del POR ed aveva il compito di presidiare l'impostazione strategica della progettazione integrata, la concertazione nell'ambito dei Tavoli di partenariato provinciali e la sorveglianza della coerenza delle priorità territoriali e settoriali da adottare nei Progetti integrati con la programmazione regionale.

Gli otto Tavoli di partenariato provinciali, organismi assembleari presieduti dai rispettivi presidenti di provincia, erano composti dagli enti locali (province, comuni e comunità montane), dai soggetti del partenariato socio-economico presenti nel Tavolo di partenariato regionale, da altri organismi pubblici locali o organizzazioni economiche e sociali radicati nel territorio di riferimento. Con il supporto dei Laboratori territoriali, questi Tavoli hanno agito come luoghi di confronto e riflessione finalizzati a dare indirizzi strategici alla programmazione territoriale e sorvegliare la loro applicazione.

I Laboratori territoriali sono stati istituiti a livello provinciale come centri di condivisione strategica, punti di ascolto del partenariato e di raccolta dei fabbisogni, oltre che di recupero della componente privata a cui non si erano potuti erogare finanziamenti nell'ambito dei PIT del 2001. Hanno lavorato come unità tecniche locali di supporto ai territori nella definizione di obiettivi, strategie e azioni (territoriali e settoriali), nella redazione di "Rapporti d'area", nel coordinamento ed accompagnamento alla formazione della progettualità regionale e territoriale, nell'identificazione delle idee forza, nella verifica della fattibilità delle operazioni proposte e della coerenza di esse con le azioni strategiche regionali e territoriali definite nell'ambito della programmazione regionale per il 2007-2013. I Laboratori erano affidati ad un Gruppo di coordinamento tecnico (composto dal coordinatore tecnico del Laboratorio selezionato con procedura di evidenza pubblica da una commissione appositamente istituita dalla Regione, un coordinatore regionale del CRP e un coordinatore istituzionale dell'amministrazione provinciale) ed uno Staff tecnico locale (composto da Agenti di sviluppo, personale tecnico della provincia, degli enti strumentali della Regione e delle Agenzie di sviluppo locale operanti sul territorio e da tecnici nominati dalle parti socio-economiche).

I Gruppi tecnici regionali consistevano in gruppi di lavoro tematici⁴¹ composti dai

41 1. Industria, artigianato e servizi; 2. Filiere agroalimentari e sviluppo delle aree rurali; 3. Valorizzazione delle zone umide e sviluppo dei Sistemi locali della pesca; 4. Turismo e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale; 5. Rete ecologica, parchi forestali regionali e interventi per la sostenibilità ambientale; 6. Occupazione e inclusione sociale.

Coordinatori del Centro regionale di programmazione, dai Coordinatori tecnici o Agenti di sviluppo dei Laboratori territoriali di progettazione, dai Coordinatori istituzionali dei Laboratori territoriali, dai Responsabili di misura del POR, dai Dirigenti/Funzionari/Tecnici individuati dalle province o dai Tavoli di partenariato provinciali, da esperti delle Agenzie regionali e da tecnici designati dal partenariato socio-economico.

Infine, il Gruppo regionale di coordinamento, coordinato dal Direttore (o dal Vice Direttore) del Centro regionale di programmazione, era composto dai Coordinatori dei Laboratori territoriali di progettazione e dai Coordinatori dei Gruppi tecnici regionali e fungeva da cabina di regia tecnica finalizzata a formulare metodologie e strumenti da utilizzare per realizzare le diverse fasi e attività previste dal processo della progettazione integrata.

La fase A, iniziata con otto incontri nelle diverse province per riaprire il dialogo tra Regione e territorio e condividere il nuovo approccio strategico alla progettazione integrata e continuata con la realizzazione di Forum provinciali a cui hanno partecipato in totale oltre 1.600 persone, si è conclusa nel mese di febbraio 2006 con la presa d'atto da parte del Tavolo di partenariato regionale dell'approvazione dei Rapporti d'area provinciali.

Solo nel maggio del 2006 è stato, poi, pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione di Progetti integrati di sviluppo regionali⁴² e di Progetti integrati di sviluppo territoriale⁴³ (entrambi di tipo settoriale o intersettoriale), che, insieme

42 Ambiti settoriali/tematici: Industria, Artigianato e Servizi (Comparto Lapideo e delle Pietre Ornamentali e Naturali, Comparto del Sughero, Comparto della Cantieristica e della Nautica, Artigianato Tipico e Tradizionale, Iniziative Imprenditoriali Innovative, Parchi di Imprese, Sistema Logistico Intermodale per il Trasporto delle Merci); Filiere e Produzioni Agroalimentari (Filiera vitivinicola, Filiera olivicolo-olearia, Filiera lattiero-casearia, Filiera della carne e dei derivati, Produzione del mandorlo, Settore florovivaistico, Filiera orticola: Pomodoro e Carciofo, Filiera del pane); Pesca, Acquacoltura e Aree Umide; Turismo Sostenibile e Valorizzazione del Patrimonio Ambientale e Culturale (Rete Ecologica Regionale, Parchi e Compendi Forestali Regionali, Itinerari di Sardegna); Inclusione Sociale, Legalità e Sicurezza.

43 Ambiti settoriali/tematici/territoriali: Industria, Artigianato e Servizi (settori/comparti non compresi tra quelli indicati nella nota precedente, ad eccezione delle iniziative imprenditoriali innovative e per l'artigianato tipico e tradizionale, che presentano potenzialità di crescita per le imprese localizzate nell'ambito territoriale di riferimento); Filiere e Produzioni Agroalimentari (le stesse filiere/produzioni elencate sopra più le filiere apistica, delle piante aromatiche e officinali e dell'allevamento del cavallo anglo arabo sardo); Sviluppo delle Aree Rurali e Montane (con riferimento al modello di intervento del Leader e gli indirizzi della nuova programmazione 2007-2013 per le aree rurali); Turismo Sostenibile e Valorizzazione del Patrimonio Ambientale e Culturale (sistemi e i prodotti turistici che presentano maggiori potenzialità di sviluppo, anche sulla base delle prime risultanze delle attività del Gruppo di lavoro per l'elaborazione del Piano regionale del turismo sostenibile e delle attività di programmazione e pianificazione dei Sistemi turistici locali costituiti a livello provinciale).

alle Azioni di sistema⁴⁴ regionali a sostegno dei Progetti integrati, andavano a comporre il Quadro unitario regionale della progettazione integrata.

A seguito dell'Avviso, tra novembre e dicembre 2006 sono pervenute alla Regione oltre 11mila domande di partecipazione ai partenariati di progetto, per un totale di oltre 16mila manifestazioni di interesse ricomposte in un paio di centinaia di progetti integrati. Ma il processo della progettazione integrata si è concluso solo nel settembre 2007, quando la Giunta regionale ha preso atto della determinazione dell'Autorità di gestione del POR ed ha approvato l'elenco finale dei 198 progetti valutati dal NVVIP.

Nonostante tutti gli sforzi profusi, entrambe le generazioni di PIT, per motivi diversi, non hanno sortito gli esiti sperati.

I PIT del 2001 non sono stati veri e propri ambiti di programmazione di sviluppo locale: non solo erano dotati di un comitato di partenariato molto leggero senza una leadership, ma sono diventati anche strumenti orizzontali senza alcuna strategia di sviluppo di fondo. Sebbene fosse richiesto che nascessero su una idea forza centrale, venuta a mancare tutta la parte degli investimenti privati, sono rimasti composti solo da opere pubbliche proposte dagli enti locali (consistenti, in gran parte, in progetti già disponibili). Né sono state ricercate interrelazioni con i partenariati e le progettualità dei GAL.

La Regione, pur avendo operato una forte selezione dei PIT, che ha condotto ad escludere diversi territori, non è riuscita a generare al loro interno una convergenza su priorità strategiche condivise. A ciò si è cercato di ovviare con l'avvio della cosiddetta fase di "ottimizzazione" dell'annualità 2002, attraverso un iter organizzato in modo tale che, per quanto riguardava le opere pubbliche, attraverso il Comitato regionale, i singoli interventi previsti nei PIT fossero indirizzati direttamente alle pertinenti misure del POR e fungessero da traino per la spesa, e, in merito ai regimi di aiuto, non potendosi finanziare direttamente i privati, si riorientavano gli interventi garantendo una priorità all'interno dei diversi bandi per gli aiuti alle imprese a coloro che avevano partecipato ai PIT.

L'attenta rilettura dell'esperienza dei primi PIT ha poi condotto alla seconda fase della progettazione territoriale (2005-2006) e all'istituzione di presidi tecnici

44 L'Avviso prevedeva la predisposizione di tre Azioni di sistema: "Territori di Sardegna" (valorizzazione e promozione coordinata e unitaria dell'offerta turistica e le produzioni artigianali e agroalimentari delle regioni storiche della regione), "Sistemi Innovativi di Accoglienza dei Turisti nelle Aree Rurali e Montane" (sperimentazione di forme innovative di ospitalità nelle aree interne) e "Grandi Attrattori Turistici" (individuazione di grandi attrattori – parchi tematici, centri congressi, campi da golf – in grado di contribuire alla destagionalizzazione dei flussi turistici).

altamente inclusivi (i Laboratori territoriali provinciali), nati da un'idea dell'allora Assessore alla Programmazione e sostenuta dal Direttore del CRP. Negli anni 2005-2006, la Regione si è fatta promotrice e parte attiva di un considerevole sforzo di ascolto del territorio, nell'intento di stimolare strategie locali di lungo respiro e progettualità da porre alla base anche della programmazione FESR 2007-2013. I Laboratori territoriali hanno coinvolto tutti i soggetti del partenariato istituzionale e socio-economico ed hanno prodotto un Rapporto d'Area per ciascuna delle otto province, contenenti bisogni, priorità, strategie.

Il processo di progettazione integrata è nato e si è sviluppato con il forte sostegno politico dell'Assessore alla Programmazione, che ha dato l'idea (poi sviluppata nei dettagli in seno al CRP) di innestare sulla strutturazione dei PIT del 2001-2002 l'esperienza del Leader e che ha partecipato attivamente all'avvio e alla realizzazione del processo partecipativo. E il CRP ha funzionato come cinghia di trasmissione tra l'Assessorato ed i territori (che hanno partecipato alle attività dei Laboratori con un impegno che ha superato ogni aspettativa), interloquendo direttamente con essi, finanziando i costi di funzionamento dei Laboratori con il POR, selezionando coordinatori che non avessero un radicamento territoriale, innestando altri operatori di supporto provenienti dall'ex ERSAT.

Ma, con le dimissioni dell'Assessore alla Programmazione prima e con il cambio di amministrazione regionale poi, il percorso della "nuova" progettazione integrata si è arrestato e non è stato possibile portare a compimento il disegno di traghettarne i frutti nella programmazione attuale.

Sebbene il processo si sia concluso senza dare adeguata risposta alle forti aspettative generate, l'esperienza maturata negli anni 2005-2006 sembra avere avuto importanti ricadute sul territorio: alcuni progetti hanno trovato comunque fonte di finanziamento, attingendo ora allo strumento regionale dei Pacchetti integrati di agevolazione (PIA)⁴⁵ utilizzando il punteggio ottenuto come una sorta di premialità, con trasposizione diretta, ora su bandi emanati autonomamente dalla Direzione Agricoltura; altri progetti sono stati finanziati dal settore privato o sono confluiti nell'ambito di interventi infrastrutturali; le strategie elaborate in seno ai Laboratori sono state utilizzate per la definizione dei Piani di sviluppo locale dei GAL e molti degli interventi presentati nel 2006 sono stati inseriti in essi; alcuni

⁴⁵ I Pacchetti integrati di agevolazione sono innovativi strumenti regionali di incentivazione rivolti alle PMI che prevedono una procedura unificata di accesso, di istruttoria e di concessione che consta nella presentazione di un Piano di sviluppo aziendale unico articolato in piani specifici singolarmente ammissibili.

partenariati nati dai Laboratori sono ancora attivi, come in Ogliastra e in Gallura; alcuni progetti si sono trasformati in altro, come quello che è sfociato nel progetto di ricerca CONVISAR (Consorzio Vino e Sardegna) che, inserito nell'ambito dell'APQ filiera vitivinicola, è stato finanziato dalla Regione nel 2007; si è registrato un grosso slancio nelle iniziative in campo energetico, ambientale, agro-ambientale e della trasformazione che in alcuni casi resiste ancora (come, ad esempio, le sperimentazioni nella trasformazione dei liquami in biogas nella zona di Arborea).

Inoltre, la stagione della progettazione integrata ha consentito la ripresa del dialogo tra Regione e territori, ha dato voce ai soggetti locali, ha prodotto coesione sociale, ha favorito scambi di esperienze e conoscenze tra i principali attori territoriali (rappresentanti degli enti locali, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, dei servizi, etc.).

Infine, sebbene l'esperienza dei Laboratori si sia chiusa a giugno 2006 con la presentazione dei progetti, in qualche caso ha continuato a produrre effetti in quanto alcune province li hanno mantenuti in piedi (come è avvenuto a Cagliari), altre province li hanno trasformati (come nella provincia di Sassari, che ne ha fatto una struttura che si occupa del Programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia Marittimo 2007-2013, o nella provincia dell'Ogliastra, che l'ha commutato nell'Ufficio Programmazione del Servizio di Segreteria generale).

I Laboratori territoriali hanno, quindi, rappresentato un forte investimento che ha prodotto buoni risultati in merito sia all'integrazione degli interventi a livello territoriale, sia alla conoscenza dei programmi comunitari da parte del territorio, sia all'accrescimento delle risorse umane. Il processo di progettazione integrata ha, inoltre, consentito la sedimentazione sul territorio di conoscenze e competenze preziose e di capitale umano altamente specializzato, ancora in gran parte impegnato in attività di sviluppo locale.

Diversa, invece, è la considerazione che si può fare sia sull'iter prescelto per la loro attuazione, che è risultato troppo complesso e farraginoso, sia sui tempi di realizzazione. Il processo dei Laboratori territoriali è stato molto ambizioso e molto complesso da costruire e condurre, ma mentre la fase di avvio, di individuazione dei soggetti e di costruzione dei partenariati è stata vissuta dai territori in modo molto positivo, la fase di raccolta dei progetti, di identificazione degli interventi e di prima valutazione della qualità progettuale in seno ai Laboratori è stata estremamente complessa: le modalità di selezione e la modulistica da utilizzare era eccessiva rispetto alla necessità di giungere all'individuazione di un pool di progetti integrabili ancorati al territorio.

Per quanto riguarda la selezione e valutazione dei progetti, quello che

avrebbe dovuto essere un esercizio progettuale collettivo mirato ad accrescere la capacità istituzionale e a far emergere le migliori idee di sviluppo si è tradotto nella ricezione di una moltitudine indifferenziata di progetti (pochi dei quali definitivi e/o cantierabili) che si è dovuto comunque valutare. Ai fini della qualità progettuale, sarebbe stato forse più utile che la fase di valutazione dei progetti fosse prevista come una prima "scrematura". Inoltre, nella valutazione dei progetti da parte del NVVIP, dovendo prestare attenzione oltre che al rispetto dei molteplici criteri di selezione anche alle strategie del territorio e ai punti di forza e di debolezza dei progetti, non è sempre stato possibile concentrarsi sufficientemente sulle iniziative dotate di migliore qualità. Inoltre, per entrare nel merito dei progetti presentati, del loro legame con il territorio e con la strategia, della partnership, dei business plan, delle azioni di comunicazione, si è dovuto ulteriormente allungare i tempi di chiusura del processo.

In merito alla delimitazione territoriale, inoltre, mentre i PIT di "prima generazione" si sono organizzati in modo spontaneo, su base volontaria e senza una guida forte né della Regione né della provincia, con i PIT di "seconda generazione" la Regione ha individuato indici con cui delimitare (e imporre) i confini degli Ambiti territoriali ottimali, utilizzati non solo come base per articolare la gestione associata dei servizi in ambito comunale ma anche per individuare il campo di programmazione subprovinciale per tutti i fondi (regionali e non). Con la nuova Giunta insediatasi nel 2009, però, anche tale segmentazione del territorio è venuta meno (eccetto che per il PSR, che l'ha usata come base per circoscrivere gli attuali GAL).

La stagione di progettazione integrata, sebbene avviata con i migliori auspici, si è quindi tradotta in un fallimento.

L'intento era quello di far fare alle politiche integrate, e alla Sardegna nel suo insieme, un salto di qualità. Ma la complessità del percorso, i problemi ed i limiti di impostazione, le dilazioni, i ritardi, il cambio ai vertici dell'Assessorato e il venire a mancare del sostegno politico hanno annullato ogni possibilità di riuscita. È vero che sono rimaste sul territorio alcune progettualità di spessore e molte professionalità valide, ma sono rimaste anche, e soprattutto, la frustrazione e la delusione del territorio per la mancata prosecuzione del percorso iniziato e realizzazione dei risultati attesi. Se dai Laboratori si fosse, invece, riusciti a far emergere solo pochi progetti importanti da traghettare nell'attuale programmazione, probabilmente si sarebbero avuti alcuni degli effetti di rilievo che erano nelle intenzioni iniziali.

Eppure, nonostante la crisi economica ed il blocco del FAS ed il conseguente venir meno di ogni idea di programmazione e di strategia, in Sardegna si è riusciti comunque a proseguire nell'integrazione dei fondi, anche se con una impostazione

diversa dal passato, meno dispersiva e diffusa, più oculata e concentrata nella selezione degli interventi locali.

Nel 2009, la Regione ha infatti adottato⁴⁶ i Progetti di filiera e sviluppo locale (PFSL), strumenti di incentivazione innovativi la cui attuazione è affidata al CRP (con il supporto dell'Agenzia regionale BIC Sardegna e in raccordo con gli Assessorati e gli altri soggetti competenti per materia coinvolti nel processo) e le cui direttive attuative dei PFSL sono state approvate nel marzo del 2010.

I PFSL vengono attivati attraverso una procedura di concertazione con gli attori locali, intervengono nelle aree di crisi e nei territori svantaggiati (anche rurali), consentono di individuare priorità di intervento o in un ambito territoriale o su filiere locali⁴⁷ e possono essere finanziati con i programmi operativi che attuano la programmazione unitaria 2007-2013 (FSE, FESR, FEASR, FEP). L'attuazione dei PFSL si articola in diverse fasi: (1) analisi territoriale; (2) animazione territoriale e definizione dell'Accordo di programma; (3) attuazione degli interventi. Per la fase 1 non sono state realizzate nuove analisi ma sono stati utilizzati i risultati delle analisi esistenti (in particolare i Rapporti d'area elaborati nell'ambito dei Laboratori territoriali), e per la fase 2 la Regione ha incontrato imprese, parti sociali e parti istituzionali nel corso di assemblee pubbliche, convalidando poi l'analisi territoriale e approdando solo alla fine all'individuazione (in accordo con il partenariato) delle linee portanti del percorso di sviluppo da intraprendere con il PFSL.

La prima esperienza pilota di PFSL è stata realizzata a partire dal settembre 2009 nel territorio dell'Unione dei Comuni della Marmilla, per il quale sono stati resi disponibili 15Meuro per la realizzazione di un programma pluriennale di infrastrutture e di servizi correlati allo sviluppo delle attività produttive. Ma, trattandosi di un progetto complesso, si è dovuto concentrare l'attenzione solo sulla Fase 1 "Governance"⁴⁸, concernente l'istituzione di un'Agenzia di Sviluppo per il territorio che potesse creare le condizioni necessarie per la crescita dell'area, rimandando ad accordi aggiuntivi successivi le altre fasi (Sistema produttivo; Attrattori d'area; Energia; Politiche attive del lavoro).

46 Legge regionale n. 3/2009 e DGR n. 12/15 del 25.3.2010.

47 L'ambito territoriale dell'area di crisi o del territorio svantaggiato coincide con il Sistema Locale del Lavoro o con i comuni dell'insediamento industriale in crisi o con l'Unione dei comuni o con i comuni ricadenti nell'ambito territoriale dei Gruppi di azione locale 2007-2013 o dei Gruppi di azione costiera (GAC) previsti dal Fondo europeo della pesca 2007-2013.

48 Lo schema di Accordo di programma quadro inerente la realizzazione del "Progetto Pilota di Sviluppo Locale per l'Area Svantaggiata della Marmilla - Fase 1" è stato approvato con deliberazione n. 28/37 del 24 giugno 2011.

Nel settembre del 2010 è stato poi definito l'Accordo di programma per il Progetto di sviluppo locale dell'area di crisi di "Tossilo", per il quale sono stati resi disponibili oltre 70Meuro orientando risorse del FESR (per un impianto di termovalorizzazione dell'area industriale di Macomer-Tossilo), risorse liberate del FSE e risorse regionali (per sei iniziative di riqualificazione delle risorse umane cas-sintegrate che vanno dai tirocini formativi, alla formazione generale, al sostegno dell'autoimpiego, agli interventi a favore di imprese nuove ed esistenti, ai Pacchetti integrati di agevolazione, ai Contratti di Investimento). Il PFSL di Tossilo è attualmente sotto osservazione della Commissione europea come buona pratica di integrazione dei fondi in un'ottica di programmazione unitaria.

Come si vede, quindi, sebbene i Laboratori non abbiano prodotto risultati immediati, sul territorio sardo è rimasto moltissimo di quella esperienza, soprattutto in relazione al rafforzamento della capacità istituzionale e alla formazione del capitale sociale e umano. E ciò è maggiormente evidente laddove vi è stata un'impronta politica forte e continuativa e personale tecnico di rilievo nelle istituzioni e nei territori.

L'approccio Leader

Il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader Plus – gestito, come il Leader II, dal Centro regionale di programmazione con il supporto di un Comitato Interassessoriale (composto da rappresentanti degli Assessorati all'Agricoltura, Ambiente, Pubblica Istruzione, Turismo e Artigianato) che fungeva da cabina di regia intersettoriale – ha interessato il 53% dei comuni sardi (200 su 377)⁴⁹ ed ha messo a disposizione dei territori rurali eleggibili 52,5Meuro, di cui oltre 26,8 di contributo FEOGA, oltre 10,7 di quota regionale, oltre 6,2 di quota nazionale e oltre 8,6 di cofinanziamento privato.

Rispetto al Leader II (19 GAL), il Leader Plus (8 GAL) ha interessato il 45% della superficie regionale (contro il 50% della programmazione precedente) ed il 22% della popolazione residente (contro il 27%).

⁴⁹ L'area di applicazione Leader Plus ha interessato i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti.

Tabella 4.9 - Indicatori di contesto dei GAL

		LEADER I	LEADER II	LEADER PLUS	LEADER ASSE IV	
					Ammissibili*	Selezionate
Sistema fisico-territoriale	N GAL	1	19	8	15	13
	N comuni	15	303	200	366	281
	Dimensione media kmq	1.372,20	968,7	1.359,70	1.422,80	311,3
	% Sup. protetta	-	93,7	74,1	96,2	22
Sistema socio-demografico	Dimensione media pop	41.416	35.080	45.344	67.997	21.197
	Popolazione percentuale	2,5	40,4	22,2	61,2	16,5
	Indice di vecchiaia	67,9	81,7	147,7	143,8	227,5
	Spopolam.	4,7	-6,1	-1,1	0,9	3

* Da programmazione PSR.

Fonte: Elaborazioni Task Force Leader su dati ISTAT, Ministero Ambiente.

Nell'attuale periodo di programmazione si riscontra, rispetto al 2000-2006, sia una rilevante estensione delle aree ammissibili all'approccio Leader (74% dei comuni, 68% della superficie regionale ed il 35% della popolazione), sia una articolazione dei GAL molto differente.

Per quanto concerne le aree Leader, la Regione Sardegna, considerando che l'applicazione della metodologia di definizione della ruralità prevista dal PSN non consentisse di cogliere i differenziali di sviluppo tra le diverse aree rurali intermedie e in ritardo di sviluppo (che rappresentano il 97% dei comuni), ha circoscritto l'attenzione sulle subaree classificate come C1 e D1 caratterizzate anche da condizioni di salute demografica gravissime, gravi e precarie (ossia da Stato di Malessere Demografico >40) e popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (229 comuni) e su 52 comuni⁵⁰ classificati C2 e D2 e con SMD tra "discreto" e "buono" a garanzia di continuità con la programmazione precedente.

In merito ai GAL, nel PSR 2007-2013 della Regione Sardegna è previsto che l'intero Asse 3 (con parziale esclusione di alcune azioni delle misure 311, 323 e 341, che sono gestite direttamente dalla Regione) venga attuato con la metodologia Leader dell'Asse 4, assi a cui viene assegnato complessivamente oltre il 15% (quasi 190Meuro) dell'intero programma. È richiesto, inoltre, che la composizione

50 Di cui 33 della zonazione Leader Plus e 19 ricadenti in aree i cui territori confinano per più del 50% con aree C1 e D1 con SMD >40.

dei GAL debba rispettare l'integrità dei 38 Ambiti territoriali ottimali (ATO) per l'esercizio associato delle funzioni⁵¹, con esplicita esclusione della possibilità che più GAL insistessero su di uno stesso ATO. Essendo, infatti, gli ATO basati sulle caratteristiche identitarie del territorio e rispecchiando la suddivisione della Sardegna in regioni storiche, si è ritenuto che il rispetto di tale requisito potesse favorire l'aumento della capacità di integrazione fra strumenti di programmazione locale.

La prima fase di selezione dei GAL, iniziata nell'aprile 2008, si è conclusa nel luglio del 2008 con l'approvazione delle 13 aggregazioni partenariali pubblico-private ammesse alla seconda fase.

La fase di trasformazione dei partenariati in GAL e dell'approvazione dei relativi PSL, iniziata nel dicembre 2008, si è protratta fino al febbraio 2010, quando è stata approvata la graduatoria finale dei 13 GAL⁵², dopo aver subito diverse proroghe ai termini di presentazione delle domande (dal 31 marzo al 15 maggio 2009, poi al 15 giugno ed infine al 15 luglio), prima su richiesta dei partenariati (a seguito dei rallentamenti e delle incertezze generate dal cambio di amministrazione regionale e dalla sua visione dell'economia agricola più incentrata sul ruolo del settore primario che sugli aspetti multifunzionali ed ambientali e sulla creazione di beni collettivi pubblici nei territori dei GAL) e poi del neo-insediato Assessore che riteneva necessario più tempo per impartire nuove direttive politiche alle strutture regionali competenti.

Anche la fase istruttoria si è protratta oltre il previsto. Nel luglio del 2009 è stata, infatti, approvata l'integrazione della commissione interassessoriale incaricata della valutazione dei GAL e dei PSL con i rappresentanti delle Agenzie regionali AGRIS Sardegna (Agenzia regionale per la ricerca in agricoltura) e AR-GEA (Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura) e a

51 Come da Deliberazione di Giunta regionale n. 52/2 del 15.12.2006 che approva il Piano per il riordino degli Ambiti Territoriali Ottimali di cui all'art. 2 della L.R. 2 agosto 2005, n. 12 "Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni".

52 1) "Sulcis-Iglesiente" - Soggetto capofila: GAL Sulcis-Iglesiente; 2) "Terre Shardana" - Soggetto capofila: GAL Montiferru - Barigadu - Sinis; 3) "Le Colline dell'Anglona" - ricomprendente anche i comuni eleggibili dell'ATO Romangia - Soggetto capofila: Unione dei comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinias; 4) "Montalbo" - Soggetto capofila: Comune di Lula; 5) "Marghine" - Soggetto capofila: Unione di comuni Marghine; 6) "Logudoro - Goceano" - Soggetto capofila: Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Sassari; 7) "Gallura" - Soggetto capofila: Unione comuni Alta Gallura; 8) "Sarcidano - Barbagia di Seulo" - Soggetto capofila: Comunità montana Sarcidano - Barbagia di Seulo; 9) "Distretto rurale delle regioni storiche di Barbagia - Mandrolisai-Gennargentu e Supramonte" - Soggetto capofila: Consorzio BIM Taloro; 10) "SGT (Sarrabus, Gerrei, Trexenta - Sole, Grano, Terra)" - Soggetto capofila: Comune di Goni; 11) "Ogliastra" - Soggetto capofila: GAL dell'Ogliastra; 12) "Marmilla" - Soggetto capofila: GAL Interprovinciale Marmille - Sarcidano - Arci - Grighine; 13) "Monte Linas" - Soggetto capofila: GAL Monte Linas.

partire dal mese di agosto la commissione è stata convocata ben 54 volte ma, oltre alle cinque riunioni andate deserte, spesso non tutti gli undici componenti hanno partecipato ai lavori perché trattenuti presso i propri uffici.

Le azioni di accompagnamento, di informazione e animazione sulle strategie di sviluppo locale attuabili a valere sugli Assi 3 e 4 sono state realizzate con il supporto dell'Agenzia regionale LAORE, struttura tecnico-operativa che si occupa dell'attuazione della programmazione in campo agricolo e dello sviluppo rurale. Le iniziative volte alla formazione dei partenariati pubblico-privati dei GAL e all'accompagnamento nella elaborazione e redazione dei PSL hanno coinvolto oltre 3.000 soggetti nella prima fase (quasi 2.700 pubblici e oltre 300 privati) e quasi 4.300 nella seconda fase (quasi 4.000 pubblici e oltre 300 privati) ed hanno condotto, prima, ad oltre 4.000 soggetti firmatari delle manifestazioni di interesse pervenute alla Regione al luglio del 2008 e, poi, agli attuali 1.850 soci dei 13 GAL.

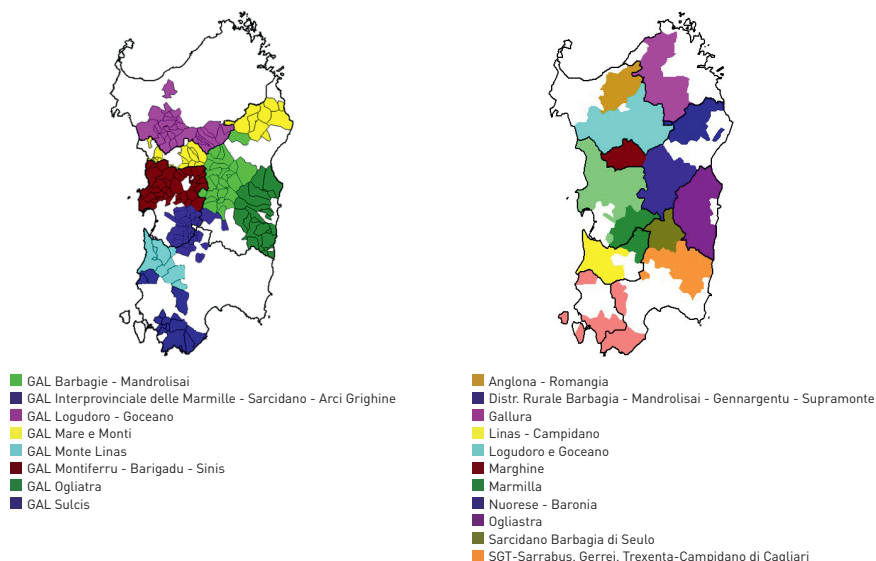
Il territorio degli otto GAL del periodo 2000-2006 è ricompreso nei tredici GAL attualmente vigenti ma, anche nei casi in cui c'è uguale denominazione, non si riscontra né coincidenza territoriale né coincidenza nella composizione partenariale, in quanto i criteri utilizzati per la valutazione (come, ad esempio, il livello di consultazione del territorio, la presenza di almeno il 50% di soggetti privati nonché di giovani e donne negli organi decisionali, la scelta di forme giuridiche nuove e l'adozione del principio "una testa un voto") hanno scardinato le aggregazioni preesistenti ed hanno condotto gli enti locali ed i partner socio-economici a confluire in nuove compagini partenariali.

L'elaborazione della progettazione Leader ha avuto l'intento di creare un forte legame tra aree deboli ed aree forti e tra le risorse finanziarie messe a disposizione dai diversi fondi europei, nazionali e regionali, ma quello che si sta realizzando sul territorio non va esattamente in questa direzione.

La Direzione Agricoltura ha ritenuto che la classificazione individuata nel PSN (aree rurali ad agricoltura intensiva, intermedie, marginali ed urbane) equivallesse ad operare già una scelta definitiva e che, al fine di non penalizzare gli agricoltori situati nelle aree rurali intermedie e con problemi di sviluppo, occorresse piuttosto fare appello ad un supporto reciproco da parte dei gestori di tutti gli altri fondi finalizzato a differenziare le politiche. Ma ciò avrebbe significato dare indicazioni politiche più che tecniche.

Anche con il Leader Plus, quando sono stati circoscritti i territori utilizzando indici di ruralità e costituiti otto GAL, sono state avanzate forti richieste per allargare le maglie della territorializzazione; ma allora, una volta esercitata la scelta, la Regione è riuscita a resistere alle pressioni grazie ad un forte appoggio politico.

Figura 4.5 - GAL 2000-2006 (a sinistra) e 2007-2013 (a destra)



Fonte: Regione Sardegna.

Quando invece la Regione non riesce a dotarsi di una idea forza imprescindibile, i programmi finiscono per piegarsi di volta in volta alle emergenze piuttosto che perseguire le linee di sviluppo in essi definite. Sebbene il PSR fosse stato redatto con tutte le migliori intenzioni quello che è accaduto in seguito a causa della crisi lo ha in parte snaturato: l'Amministrazione regionale ha dovuto rispondere alle richieste che venivano dal territorio (e, soprattutto, dal mondo agricolo) e molte delle risorse disponibili a valere sul FEASR sono state dirottate per arginare le crisi di settore evitando di incorrere nel patto di stabilità e nelle procedure di notifica alla UE per i regimi di aiuto.

L'attuale Leader sconta anche forti problemi organizzativi iniziali: mentre il Leader II ed il Leader Plus sono stati gestiti con continuità dal CRP, quello presente, essendo incorporato nel PSR, è passato alla Direzione generale Agricoltura. Ciò è avvenuto in modo naturale e senza conflitti, ma ha comportato forti ritardi in quanto la Direzione non disponeva di personale sufficiente ad elaborare e gestire quelli che in realtà erano due programmi in uno (PSR e Leader): aveva la struttura per il PSR (i Responsabili di misura) ma ha dovuto mettere in piedi ex-novo la struttura che si occupasse del Leader.

In ogni caso, nonostante tutte le difficoltà di cui sopra, dopo il fallimento

del processo di progettazione territoriale e la mancata continuità dei Laboratori territoriali insediati nelle otto province sarde, l'unico strumento territorializzato che sopravvive in Sardegna è proprio il Leader, che nel tempo ha lasciato dietro di sé molti interventi, di certo di piccole dimensioni ma comunque molto numerosi. In alcune occasioni, nel 2000-2006, si sono instaurate anche buone integrazioni tra i GAL e i Laboratori territoriali (ad esempio, sia Presidenti che operatori dei GAL hanno partecipato attivamente ai Laboratori, i GAL Montiferru, Monte Linas, Ogliastra, Mari e Monti sono stati promotori di progetti che poi sono diventati patrimonio comune dei Laboratori, molti PSL sono stati elaborati a partire dai Rapporti d'Area definiti nell'abito dei Laboratori, etc.). E alcune progettualità ed esperienze della progettazione integrata di seconda generazione, si sono trasferite in un modo o nell'altro nel territorio tramite la programmazione FEASR ed i GAL, molti dei quali dotati di strutture locali che sono riusciti (e riescono) a coordinare le diverse iniziative di sviluppo sul territorio.

Un problema, invece, che sta emergendo con grande forza è quello del ruolo dell'Agenzia ARGEA, che, nata con compiti operativi di pagamento, sta acquisendo via via mansioni sempre più gestionali che influiscono sulle modalità di attuazione. La vera forza del Leader nelle passate programmazioni era, invece, proprio il fatto che i capofila dei GAL avevano la possibilità di gestire direttamente i pagamenti, fare scelte e prendersene la responsabilità. Attualmente, l'intermediazione dell'agenzia di pagamento rende tutto ciò impossibile e rappresenta un passo indietro rispetto all'autonomia decisionale di cui i GAL disponevano in passato.

Conclusioni

Questo rapporto ha focalizzato l'attenzione sul "nodo" delle relazioni tra politiche diverse nell'istituzione Regione. Sono stati approfonditi i due casi di studio della Puglia e della Sardegna, due regioni del Mezzogiorno con spiccate caratteristiche di ruralità e con forti interrelazioni tra ruralità e sviluppo economico locale in cui, nel decennio 2000, sono state gestite rilevanti risorse e programmi di investimento.

L'analisi condotta ha messo in evidenza che, in queste due regioni, esistono tre fondamentali fattori di governance capaci di influenzare la qualità delle politiche rurali:

1. la struttura organizzativa generale della Regione;
2. le modalità con cui le diverse politiche e i programmi che ne discendono vengono coordinati;

3. la definizione del quadro regolativo regionale per la progettazione integrata locale.

Sono tre variabili che decidono in modo sostanziale le caratteristiche della governance regionale. Ma nello stesso tempo non sono variabili di tipo esogeno, anzi tutt'altro: sono variabili fortemente endogene, determinate da strategie e scelte politiche regionali.

Ci preme sottolineare questa conclusione per diversi motivi. Quando si discute della governance regionale, molto spesso si tende ad esaltare i vincoli esogeni che la Regione subisce: fondamentalmente, le regole e le procedure della politica UE e i vincoli posti dallo Stato centrale. Questo rapporto, invece, intende volutamente spostare l'attenzione dalle variabili esogene, che pure sono importanti per comprendere la governance, a quelle endogene. Ciò nella convinzione che, pur essendo la politica europea e nazionale importanti fattori di governance, esistono margini a livello regionale per darsi una "governance costruttiva" e capace di incidere sulla qualità delle politiche. In sostanza, si vuole sottolineare che, entro certi margini, la Regione può costruirsi una politica rurale con un approccio territoriale, differenziata in funzione dei territori e con il sostegno di strumenti diversi. Se non lo fa è perché non ha una strategia di questo genere, il che implica sostenere che i vincoli esterni possono agire fino ad un certo punto. Si tratta di una conclusione che deriva dalla consapevolezza maturata dall'analisi della realtà, dove convivono esempi di cattiva governance accanto ad esempi di buona governance, in un contesto generale (europeo e nazionale) dove i vincoli esterni valgono per tutti.

E veniamo alla discussione dei tre specifici fattori di governance.

La struttura organizzativa generale della Regione. Sotto questo profilo le due Regioni esaminate, Puglia e Sardegna, hanno cercato nel tempo di apportare una riorganizzazione interna della struttura generale: la prima creando delle aree cosiddette orizzontali alle strutture assessorili, di cui lo sviluppo rurale ne rappresenta una eccezione, in quanto ingloba tutte le funzioni di settore, ma con un coordinamento molto apicale, a livello della Conferenza dei Direttori; la seconda, invece, procedendo ad una profonda riforma del settore agricolo, creando tre Agenzie (AGRIS, LAORE e ARGEA) e lasciando all'Assessorato una funzione di programmazione generale, senza tuttavia scardinare la complessiva struttura in Assessorati.

Le modalità con cui le diverse politiche e i programmi che ne discendono vengono coordinati. Questo aspetto richiede un'attenzione maggiore in quanto le politiche si sostanziano sempre più spesso di programmi co-finanziati da Fondi europei, nazionali e regionali. Questi richiedono alla Regione specifiche forme di governance (documenti di programmazione; responsabilità di programmazione,

gestione, controllo, monitoraggio e valutazione affidati a diversi soggetti; distinzione accurata di ruoli e funzioni, etc.) che devono essere create ex-ante come *conditio sine qua non* per accedere ai Fondi europei. Al di là degli adempimenti comunitari, tuttavia, appare importante verificare quali specifiche forme organizzative le due Regioni si siano date per assolvere al meglio le funzioni di coordinamento dei diversi programmi. In particolare, ci si riferisce ai programmi di coesione, ai fondi per lo sviluppo rurale e ai fondi FAS.

La Puglia in questo senso appare alquanto carente per l'assenza sia di un quadro comune (il DUP previsto dalla programmazione unitaria), sia di un luogo di coordinamento di tutte le politiche cofinanziate dall'UE; non così, invece, può dirsi per la Sardegna, che presenta un quadro comune, ma soprattutto possiede un luogo di coordinamento tecnico che tuttora risiede presso il Centro regionale di programmazione (CRP). Questo luogo presenta tre caratteristiche cruciali per un'efficace struttura di coordinamento:

- a. l'essere incardinato presso un Assessorato con funzioni generali di programmazione e bilancio (legittimazione istituzionale);
- b. un'organizzazione interna flessibile, strutturata per aree tematiche orizzontali;
- c. la presenza di competenze tecniche diversificate (incluso lo sviluppo rurale) e funzioni di animazione e supporto tecnico in diversi campi (programmazione, gestione, controllo e certificazione delle spese).

In realtà, l'esperienza del CRP è un po' atipica in quanto si situa, nel decennio 2000, in un trend di fondo caratterizzato da fenomeni del tutto diversi, quali:

- una centralizzazione della struttura gestionale e del coordinamento presso la presidenza della Giunta;
- la tendenza a esprimere forme piuttosto "deboli" di coordinamento, perché poco efficaci: comitati poco incisivi o addirittura non funzionanti; documenti di programmazione unitaria molto generali e poco cogenti per i livelli inferiori di programmazione; etc.). Oppure a esprimere modalità del tutto "informali" di coordinamento, che in alcuni casi risultano più efficaci di quelli delle sedi formali;
- una maggiore attenzione al coordinamento e all'efficienza organizzativa "interna" alle singole politiche rurali (ad esempio, la riforma degli enti strumentali in agricoltura in Sardegna) più che al coordinamento orizzontale tra le politiche.

E su tutti questi fenomeni, la crisi finanziaria dei bilanci pubblici (dal 2008 in poi) ha di fatto agito come una sorta di acceleratore dei processi in atto.

La definizione del quadro regolativo regionale per la progettazione integrata locale. La governance della progettazione integrata locale, nelle sue diverse forme espressive (PIT, PIS, Leader, etc.), è fortemente regolata dalla Regione, in special modo con norme e procedure che condizionano la progettualità e i partenariati che possono accedere al sostegno regionale. Pertanto, ciò implica che in una certa misura il successo della progettazione integrata locale dipende dalla qualità delle regole definite a livello regionale. Queste regole possono incidere in modo rilevante sulla qualità progettuale, sull'efficienza dell'implementazione e sul finanziamento dei partenariati locali.

Nel decennio 2000, le due regioni considerate hanno visto una grande diffusione dei PIT sul fronte dello sviluppo locale e dei PSL Leader sul fronte dello sviluppo rurale. In Puglia l'esperienza dei PIT 2000-2006 si è tramutata, nel periodo 2007-2013, in forme diverse di governance locale – le Aree vaste – più centrate sulla pianificazione strategica di tipo urbano estesa a tutto il territorio regionale. Anche l'esperienza Leader pugliese ha avuto una diffusione forse eccessiva, soprattutto nel periodo più recente, senza una reale concentrazione di risorse (addirittura 25 GAL, un record sia per la Puglia sia per il reso delle regioni italiane). In Sardegna, invece, l'esperienza dei primi PIT (2001-2003), in forte crisi, si è trasformata alla fine del periodo (2005-2006) nei cosiddetti Laboratori territoriali di progettazione, che, tuttavia, non hanno più avuto vita nel periodo successivo. L'esperienza della progettazione integrata in Sardegna è proseguita, comunque, con i Progetti di filiera e sviluppo locale (PFSL), ma in modo più selettivo e concentrato su aree effettive di crisi e su particolari filiere.

Guardando a queste esperienze recenti e all'evoluzione della progettazione locale non si può non notare uno stato complessivo di regresso rispetto alle premesse dell'inizio del decennio 2000. Questo vale soprattutto per l'evoluzione dei PIT. Mentre per il Leader si assiste, in entrambe le regioni, ad un indubbio rallentamento delle progettazioni messe in campo nell'ultima programmazione dello sviluppo rurale. Vi sono elementi comuni di difficoltà, anche se nel primo caso (l'evoluzione dei PIT) si può parlare di un vero e proprio passo indietro. Quali sono le ragioni che possono spiegare queste difficoltà della progettazione integrata a fine anni 2000?

Innanzitutto, occorre premettere che, dopo le criticità registrate dai PIT nella programmazione 2000-2006, si è cercato di trovare vie nuove, anche nella direzione di una maggiore sperimentazione e un maggior grado di innovazione. Da questo punto di vista, i modelli seguiti da Puglia e Sardegna ci appaiono molto diversi. Il primo è fortemente ancorato alla pianificazione strategica sul modello

urbano. Il secondo ha operato due tipi di cambiamento: un primo dettato dalla ricerca di un diffuso consenso e partecipazione delle popolazioni locali per dare nuovo slancio ai PIT (i Laboratori territoriali di progettazione); un secondo, dettato da una radicale sterzata verso un approccio più selettivo e focalizzato (i Progetti di filiera e di sviluppo locale) con una maggiore regia regionale (CRP). In entrambi i casi si è assistito a due tipi di problemi:

1. il primo dato dalle caratteristiche del modello regolativo regionale;
2. il secondo derivante dal sostegno politico accordato nel tempo all'approccio integrato.

Il modello regolativo individuato in entrambi i casi è apparso caratterizzato da procedure complesse e allocazioni finanziarie incerte e mutevoli nel tempo; da un ruolo locale della partnership molto debole in termini di gestione e più focalizzato sulle funzioni dell'animazione, informazione e raccolta di progetti e, infine, da un accentramento sulla Regione delle scelte rilevanti (ad esempio, per la definizione dei bandi di selezione dei progetti individuali).

Questi "vizi" del modello regolativo si sono estesi in qualche modo anche all'esperienza Leader, che, in realtà, era l'unica nel panorama locale a godere di un'autonomia gestionale centrata sul GAL come agenzia tecnica. Questa tendenza ha caratterizzato, dunque, anche il Leader, facendogli perdere quella spinta e capacità innovativa che aveva registrato in precedenza.

L'evoluzione dei PIT (Area vasta in Puglia e Laboratori territoriali in Sardegna), inoltre, ha sofferto parecchio di un difetto di legittimazione politica che, con il cambio delle Giunte regionali (di uguale colore nella prima, di colore opposto nell'altra), è venuta a mancare del tutto, il che ha segnato definitivamente la sorte di questi modelli sperimentali. Ciò ha, infatti, definitivamente compromesso l'esito di modelli regolatori dell'approccio allo sviluppo locale, che già di per se erano problematici e richiedevano una forte azione di supporto e una continuità temporale per rivederne e correggerne i limiti.

Occorre, infine, sottolineare che non sempre esisteva una reale osmosi tra le diverse forme di progettazione locale in aree rurali, in particolare tra PIT e PSL Leader. Ciò è vero in particolare in Puglia.

Quali lezioni possiamo, in sintesi, trarre dall'analisi di queste esperienze per il futuro delle politiche rurali con un approccio territoriale?

Innanzitutto, la necessità di costruire strutture organizzative regionali dove rendere stabile il coordinamento tra settori e programmi separati. Si tratta di un luogo essenzialmente tecnico, ma con stretti legami con i decisori politici, e preferibilmente collocato laddove prevalgono le funzioni di programmazione e bilancio.

Da questo punto di vista, l'esperienza del Centro regionale di programmazione della Sardegna appare un punto di riferimento estremamente interessante per l'impostazione di strutture di coordinamento efficaci.

In secondo luogo, un'altra implicazione per il futuro è che la struttura regionale deve assumere un ruolo del tutto nuovo, accanto a quelli più tradizionali della programmazione e della gestione. Deve introdurre anche degli elementi di animazione territoriale, soprattutto allorquando si tratta di promuovere approcci integrati e fortemente *place-based*.

In terzo luogo, il quadro regolativo per la progettazione locale deve essere radicalmente rivisitato nell'impostazione, tenendo conto delle esperienze maturate nel decennio 2000. Non è pensabile ripetere gli stessi difetti di eccesso regolativo; occorre, invece, introdurre in modo significativo elementi quali semplificazione, chiarezza, certezza di budget, combinazione di fondi diversi, modello gestionale decentrato. Ciò vale anche per la costituzione dei partenariati locali, per i quali appare opportuno esaltare certe caratteristiche: modello pubblico-privato, premio della qualità progettuale, maggiore concentrazione su innovazione e tematiche prioritarie.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. Independent report*, Paper, DG REGIO.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), *I Progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, Numero 17 - Anno 2008.
- Bolli M., Tarangioli S., Mantino F. (2009), *Country profile on rural characteristics – Italy*, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 1.1.
- Di Iacovo F., Scarpellini P. (2006), “La governance e le aree rurali: un’introduzione critica”, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), *Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali*, INEA, ESI, Napoli.
- Formez (2003a), *La progettazione integrata in Puglia. Raccolta di documenti e materiali*, Progetto SPRINT.
- Formez (2003b), *I Progetti integrati territoriali in Sardegna. Primo rapporto 2003*, Progetto SPRINT.
- Formez (2003c), *Governance e sviluppo territoriale*, Quaderni Formez, n. 11.
- Formez (2007a), *La progettazione integrata territoriale nel 2000-2006. Elementi di analisi e interpretazione*, Progetto SPRINT.
- Formez (2007b), *La progettazione integrata territoriale nel 2000-2006. Percorsi di autovalutazione*, Progetto SPRINT.
- Formez (2007c), *Strategie territoriali e sviluppo locale nei documenti di programmazione 2007-2013*, Progetto SPRINT.
- Goodwin M. (1998), “The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas”, in *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5-12.
- Goodwin M. (2005), *Rural Governance: a review of relevant literature*, paper prepared for ESRC, Countryside Agency and DEFRA.
- Lanzalaco L., Lizzi R. (2008), “Governance e government come fattori strategici per le politiche agricole e rurali”, in *Rivista di Economia Agraria*, n. 3, settembre.
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Mantino F. (2009), *Typologies of Governance Models*, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 3.2.
- Mantino F., Bolli M., Fagiani P., Tarangioli S. (2009), *Report on Policy Delivery Systems and their Relations with Types of Governance Models*, RuDI (Rural De-

velopment Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 3.3.

Pallara P., Valentino G. (2009), *National report on RD policy design. Italy - Puglia*, RuDI (Rural Development Impacts) FP 7 project, WP3 - Rural development policy delivery and governance, Deliverable D 2.2.

Regione Puglia, Assessorato alla Programmazione, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (2007), *Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta*, Atto NVVIP n. 151 del 15.5.2007.

Regione Puglia, Assessorato alla Programmazione, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (2008), *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT. Primo stato di avanzamento*, Atto NVVIP n. 184 del 22.7.2008.

Regione Sardegna, Assessorato della Programmazione, bilancio, credito ed assetto del territorio, Centro regionale di programmazione (2005), *Costituzione e funzionamento dei laboratori provinciali di progettazione integrata in Sardegna. Linee guida*.

SISTEMA INTEGRATO TERRITORIALE E GOVERNANCE DELLO SVILUPPO NELLE LANGHE

GIOACCHINO GAROFOLI

Introduzione

L'area delle Langhe-Roero rappresenta un'area di indiscutibile interesse sia dal punto di vista dell'organizzazione della produzione e delle caratteristiche specifiche del modello di sviluppo, sia per la verifica dell'impatto delle politiche di sviluppo e della capacità di innescare strategie ed azioni di sviluppo locale.

Occorre ricordare come le Langhe fossero un'area prevalentemente agricola e di relativo spopolamento nei primi decenni del dopoguerra. Due sono stati i motori dello sviluppo che hanno controbilanciato il rischio del progressivo esodo della popolazione. Il primo è dato dal clamoroso successo e dalla crescita produttiva ed occupazionale della Ferrero ad Alba che ha mantenuto sul territorio una quantità considerevole della popolazione integrando gli insufficienti redditi agricoli (prevalentemente determinati dalla coltivazione della vite e della nocciola, il cui sbocco di mercato era proprio la produzione della Ferrero) con il reddito del lavoro in fabbrica, senza far abbandonare le case e le colline¹. Il secondo motore è stato il processo di riqualificazione della produzione vitivinicola e la capacità di produrre vino di qualità oltre che di promuoverlo e comunicarlo.

L'area delle Langhe-Roero rappresenta, oggi, una delle aree più famose di produzione vitivinicola di qualità in Italia e, soprattutto, sembra rappresentare un caso esemplare di sviluppo integrato territoriale per la capacità di far interagire diverse dimensioni della vita economica, sociale e culturale del territorio. Un'a-

¹ In questo senso il caso Ferrero ricorda, nel modello di relazioni impresa-territorio, i casi relativamente analoghi della Olivetti ad Ivrea e nel Cavanese e della Merloni a Fabriano e nei suoi dintorni.

rea che è riuscita, specie negli ultimi anni ad integrare la produzione agricola di qualità con il settore della trasformazione industriale, con l'attrattività turistica, con l'espansione dei servizi e, soprattutto, con la capacità di integrare produzione materiale e la valorizzazione dei beni culturali e della tradizione del territorio. Il territorio delle Langhe-Roero è divenuto uno dei luoghi più interessanti dal punto di vista dell'organizzazione di eventi culturali (almeno nell'Italia delle piccole città), con l'organizzazione del Premio Grinzane Cavour, con l'organizzazione degli eventi della Fondazione Culturale "Emanuele di Mirafiore", con la Fondazione Cesare Pavese, con l'organizzazione di parchi letterari e di ecomusei. Non è forse un caso che in questa area che si è generata e sviluppata l'idea di "Slow Food" (oltre che della Università gastronomica di Pollenzo) ed è stata concepita la creazione di Eataly, che rappresenta un interessante incrocio di promozione dei prodotti agricoli e gastronomici di qualità e della cultura del territorio.

Esiste, dunque, una specifica cultura del territorio ed una consistente identità territoriale che innerva l'organizzazione della società locale che ha una lontana origine (dall'Alba medievale orgogliosa della sua libertà comunale all'esperienza partigiana nelle Langhe che porta alla costituzione della Repubblica di Alba nell'autunno del 1944) e che determina un elevato senso di appartenenza alla comunità locale, come d'altronde la grande partecipazione della comunità delle Langhe al recente funerale di Pietro Ferrero (con lutto cittadino esteso a tutti i comuni delle vallate attorno ad Alba) ha potuto ulteriormente dimostrare.

Scopo del presente saggio è quello di evidenziare le logiche dello sviluppo locale e la costruzione della "governance" dello sviluppo rurale, sulla base dell'utilizzazione degli strumenti disponibili delle politiche di sviluppo, in genere, e dello sviluppo rurale in particolare. Ciò sarà fatto attraverso l'interpretazione delle trasformazioni della struttura economica dell'area e dei cambiamenti delle strategie degli attori locali che hanno progressivamente determinato un diverso posizionamento dell'economia locale nel contesto nazionale e internazionale.

5.1 Le tendenze socio-economiche recenti

Un indicatore che difficilmente inganna gli osservatori è quello della tenuta demografica in aree collinari e periferiche che rappresenta un forte segnale di autosufficienza economica delle aree analizzate.

Dopo la diminuzione della popolazione dei primi anni del dopoguerra e dell'avvio del miracolo economico italiano, vi è stata nelle Langhe una inversione

di tendenza che è già iniziata negli anni '60. Tra il 1961 e il 1981 c'è stato un leggero aumento che è poi ancora cresciuto nell'ultimo decennio intercensuario (1991-2001), frutto di un saldo naturale negativo ma di un saldo migratorio fortemente positivo, determinato soprattutto da una crescente attrattività di popolazione dall'estero. L'area delle Langhe-Roero presenta, infatti, una più alta proporzione di residenti stranieri (31,7 per mille) non solo rispetto alle altre aree collinari del Piemonte, ma anche rispetto alla media regionale (pari a 25,1 per mille) (Aimone, Landini, 2004).

Tutto ciò ha garantito il mantenimento di una struttura demografica per età sufficientemente articolata e sostenibile nel tempo, senza l'apparizione del fenomeno di progressivo invecchiamento e con insufficienza di forze da lavoro che, generalmente, si osserva nelle aree rurali e periferiche che presentano un elevato tasso di dipendenza della struttura demografica (proporzione di non attivi su popolazione attiva). Nell'area Langhe-Roero la quota di persone residenti comprese nella classe di età 20-44 è, infatti, pari al 35,1% sostanzialmente allineata alla media regionale.

Le tendenze demografiche sono suffragate dalla positiva tendenza occupazionale che si osserva nel territorio oggetto di analisi. Tra il 1991 e il 2001 vi è stato, infatti, un consistente aumento dell'occupazione totale (+23,8%), nettamente superiore a quanto osservato sia a livello delle aree collinari e vitivinicole piemontesi (+11,4%) che a livello aggregato regionale (+2,4%). Per quanto riguarda l'industria vi è stata nell'area una riduzione dell'occupazione (-8,2%), che è tuttavia la riduzione più modesta sia rispetto a tutte le altre aree collinari e vitivinicole piemontesi che all'intero aggregato regionale. Con riferimento ai servizi terziari l'aumento occupazionale è molto elevato e pari al 97,1%, molto più alto sia rispetto alle altre aree collinari che all'aggregato regionale. Infine, tiene l'occupazione nel commercio (+1,1%) che invece assume dinamiche negative sia nell'intera area collinare e vitivinicola piemontese (-7,6 %) che nell'aggregato regionale (-13,5%) (Aimone, Landini, 2004).

Già queste brevi considerazioni ci mostrano una capacità di attivazione di occupazione e di iniziative economiche nell'area che fanno immaginare un processo di trasformazione economica e sociale che riesce a trascinare settori diversi in una logica di possibile integrazione economica territoriale che garantirebbe una forte autonomia e capacità di tenuta nel tempo. I semplici dati sul commercio, ad esempio, sottolineano la capacità di "resistenza" del commercio tradizionale, che è probabilmente connesso ad uno stile di vita e ad un modello di consumo che mostra la possibilità di perennità di quel modello organizzativo che consente cam-

biamenti “senza fratture”² e con una organizzazione della produzione e dei servizi coerente (rispetto alle aspettative della popolazione) e sostenibile, anche dal punto di vista sociale e temporale.

Il settore agricolo mantiene una quota sufficientemente elevata di forza lavoro (7,9%) e mostra una tenuta della superficie agricola utilizzabile (SAU) totale. La viticoltura non retrocede per quanto riguarda l'uso del territorio agricolo e, soprattutto, l'86% della SAU è iscritta agli albi della DOC e della DOCG. Una alta quota di aziende agricole, infine, pratica agricoltura biologica, raggiungendo la più alta quota a livello regionale. Tutto ciò sottolinea ulteriormente il forte orientamento alla qualità della produzione che sembra rappresentare una delle caratteristiche specifiche del territorio analizzato.

L'industria alimentare è fortemente orientata alla produzione enologica (esistono 132 stabilimenti enologici che trasformano uve non proprie) con un'occupazione totale di 1.286 addetti (censimento intermedio 1996)³, anche se non va dimenticato il grande apporto della Ferrero sull'occupazione (diretta e indiretta) dell'industria alimentare dell'area, che sembra tuttavia aver giocato un ruolo complementare e, indirettamente, di supporto (e non contrastante) rispetto alle dinamiche produttive ed occupazionali del settore vitivinicolo.

Sono, infine, presenti sul territorio vasto (considerata l'agglomerazione di imprese a Canelli) anche aziende enomeccaniche che hanno consentito il cambiamento organizzativo e l'introduzione di tecniche più efficienti e l'interazione dinamica cliente – fornitore tipica dei processi innovativi che si basano sulla prossimità territoriale.

Quando a ciò aggiungiamo le dinamiche positive osservabili nell'artigianato (aumentano le imprese artigiane sul territorio) e nei servizi alle imprese (con un consistente aumento che interessa soprattutto i servizi all'agricoltura), da un lato, e nella forte crescita del turismo, dall'altro, credo si possa affermare che verosimilmente stiamo assistendo ad un interessante processo di integrazione economica territoriale, con un modello di sviluppo del tutto particolare che, coniugando

2 Può essere utile il riferimento al libro di Fuà e Zacchia (1983) proprio per l'analisi dei processi di trasformazione senza fratture e che mantengono alcune caratteristiche distintive, specie dal punto di vista demografico e dell'insediamento territoriale, senza grandi rivolgimenti della struttura produttiva e della dimensione delle imprese.

3 I dati che provengono dall'elaborazione dei dati censuari del 2001 danno per l'intera area vitivinicola compresa nelle province di Cuneo, Asti e Alessandria un valore di 272 unità locali e di 3.277 addetti (Intesa Sanpaolo, 2011) e, quindi, sembrerebbero più elevati di quelli provenienti dal Censimento intermedio.

produzione agroalimentare di qualità con una forte immagine internazionale, con iniziative di valorizzazione dei valori culturali e paesaggistici del territorio, attrae un numero crescente di consumatori ed utenti. La zona della vite e del vino sta diventando una meta turistica alternativa, come dimostrato non solo dal numero rilevante (e dalla forte incidenza in termini relativi rispetto alle altre aree) di esercizi turistici (650 ristoranti e 344 strutture ricettive), ma anche dalla maggiore incidenza di flussi turistici dall'estero rispetto alle altre aree e all'aggregato sia delle aree collinari piemontesi che all'intera regione. Per capire l'intensa dinamica del turismo nelle Langhe è sufficiente ricordare che i flussi turistici (sia in termini di arrivi che di presenze) dall'estero sono triplicati dal 1991 al 2002 (Aimone, Landini, 2004).

5.2 Il sistema produttivo locale

5.2.1 Struttura e articolazione del sistema locale

Da una recente ricerca condotta a livello locale (Garavaglia, 2009), sulla base delle imprese attive (tra quelle iscritte) nell'albo della Camera di commercio di Cuneo, risulta che il distretto agroalimentare delle Langhe e del Roero raggiunge una dimensione considerevole, superando le 10.500 unità produttive. Anche senza considerare le oltre 8.700 aziende agricole, operano nel sistema locale circa 2.000 imprese appartenenti ai settori della trasformazione industriale e dei servizi connessi al settore agroalimentare (tab. 5.1).

Tabella 5.1 - Le imprese del distretto agroalimentare delle Langhe e Roero

Agricoltura	8.774
Settori industriali e terziari collegati	1.950
di cui:	
- <i>industria agroalimentare</i>	688
- <i>fabbricazione macchine agricole e per agro-industria</i>	71
- <i>intermediari comm. dettaglio e ingrosso</i>	1.060
- <i>servizi all'agricoltura</i>	142
Totale imprese	10.644

Fonte: imprese attive presso il registro Ditte della CCIAA di Cuneo, nostra rielaborazione da Garavaglia (2009).

Rilevante è il numero delle imprese nel settore della trasformazione alimentare (circa 700 aziende) e nel settore dell'intermediazione commerciale (dettaglio – molti dei quali con negozi specializzati – e ingrosso) dei beni agricoli e

agroalimentari (con oltre 1.000 aziende), ma è interessante anche il numero di imprese di servizi all'agricoltura (quasi 150 aziende) e nel settore della fabbricazione di macchinari per l'agricoltura e per l'agroindustria (oltre 70 aziende).

Siamo, dunque, in presenza di un sistema complesso, articolato e interattivo che è alla base della dinamica imprenditoriale e della produzione di idee innovative che hanno sensibilmente modificato la posizione relativa del sistema produttivo delle Langhe nel contesto nazionale e internazionale.

5.2.2 Il distretto agroalimentare

Il distretto agroalimentare delle Langhe e del Roero ha esportato, nel 2010, merci per un valore di 652 milioni di euro, vale a dire oltre il 50% in più delle esportazioni dell'area del Chianti. Per avere un ulteriore metro di paragone, basti pensare che il distretto tessile di Biella ha esportato 850 milioni di euro e il distretto tessile comasco ha esportato 960 milioni di euro. Ciò offre un segnale non solo della grande capacità di esportazione del distretto delle Langhe, ma anche della sua rilevanza in termini quantitativi essendo sostanzialmente pari ai più rilevanti distretti industriali del nostro paese.

Il ruolo del Consorzio del Barolo e del Barbaresco, fondato nel 1934 e che attualmente presenta 460 aziende associate, è stato particolarmente rilevante sia nel promuovere il prodotto delle Langhe e del Roero sia per favorire l'accesso a risorse tecnico-professionali pregiate e spesso non reclutabili a livello della singola azienda produttrice.

L'elevato numero di produttori⁴ (e, soprattutto, di produttori di qualità) determina un meccanismo di sana competizione e di spirito di emulazione, molto simile a quanto avviene nei distretti industriali, senza tralasciare il ruolo della cooperazione (basti pensare al ruolo del Consorzio appena richiamato), anche se tecnicamente nel distretto agroalimentare non si può giungere agli elevati livelli di divisione del lavoro sperimentabili nei distretti industriali.

L'attenzione al prodotto di qualità e la ricerca di una posizione di visibilità sul mercato spinge i produttori ad una doppia strategia: una strategia di certificazione del prodotto di qualità del territorio e di promozione dell'immagine collettiva attra-

4 Sono circa 1.000 gli imbottiglieri in loco che possono usufruire della DOCG, mentre sono diverse migliaia i produttori vitivinicoli. Questo fa sì che una parte rilevante del vino delle Langhe-Roero viene ancora venduto sfuso agli imbottiglieri.

verso il Consorzio e una strategia di promozione del brand dell'azienda e di difesa di una posizione di "nicchia" da parte delle singole aziende. La strategia di promozione commerciale dei prodotti tipici dell'area è stata ulteriormente rafforzata con la costituzione del Consorzio export che riunisce oltre 60 produttori vitivinicoli e che si propone il raggiungimento di obiettivi più focalizzati ed orientati a specifici mercati di sbocco all'estero. Azioni collettive e attività consortili (Associazioni temporanee di impresa – ATI – e strategie di vendita collettiva) sono praticate anche dalle Associazioni di categoria che raccolgono le imprese di minor dimensione per facilitare sia l'accesso al mercato che una maggior capacità di negoziazione del prezzo⁵.

Il numero rilevante di produttori di qualità e soci del Consorzio determina una strategia aperta, condivisa e non controllata da pochi produttori. Notevole è, dunque, la differenza rispetto ad altri Consorzi in altre aree del paese, ma anche rispetto al Consorzio dello Spumante d'Asti, ove il ruolo dei principali produttori e delle grandi imprese è molto più rilevante. Solo 15 imprese producono oltre 0,5 milioni di bottiglie⁶ e i tre più importanti produttori del Consorzio del Barolo e Barbaresco, dal punto di vista quantitativo, producono soltanto l'8% circa dei 66 milioni di bottiglie prodotte annualmente dai soci del Consorzio⁷.

La qualità delle risorse umane e l'articolazione delle professionalità (tecnici agronomi, enologi, addetti commerciali, esperti di controllo di gestione, manager, esperti di mercati internazionali, esperti di comunicazione, etc.) è notevolmente aumentata negli ultimi anni, essendo una condizione necessaria per l'organizzazione di una strategia di riposizionamento delle imprese locali verso il prodotto di qualità e per allontanarsi da una competizione basata sui costi di produzione. Allo stesso tempo, il ruolo degli esperti e dei servizi specifici alla produzione agroalimentare si è ulteriormente accresciuto. Tutto ciò ha reso necessaria una ristrutturazione del sistema formativo che si è parzialmente riorganizzato per consentire la formazione di nuovi tecnici e quadri (cfr. il riferimento alle nuove iniziative formative nel prossimo paragrafo).

-
- 5 È sufficiente ricordare l'organizzazione di iniziative collettive da parte della Coldiretti sia per la vendita diretta che per la vendita alla grande distribuzione (cfr. l'introduzione del marchio "Fattoria Amica" attraverso il quale viene venduto il vino imbottigliato dei piccoli produttori).
 - 6 Un'impresa produce oltre 2 milioni di bottiglie, 4 imprese producono tra 1 e 2 milioni di bottiglie e 10 imprese producono tra 0,5 e 1 milioni di bottiglie.
 - 7 Il 60% della produzione dei vini che fanno riferimento alle denominazioni del Consorzio è autovinificata, il 14% della produzione è conferito alle Cantine Sociali e il 26% è venduto sfuso agli imbottiglieri.

5.2.3 Il sistema integrato territoriale

Il processo di trasformazione del sistema produttivo delle Langhe e del Roero e di riqualificazione dell'economia locale ha attraversato diverse fasi a partire dagli anni sessanta (quando inizia ad emergere il conflitto per l'uso dei terreni del fondovalle con la forte espansione del settore industriale) e soprattutto dagli anni ottanta quando avviene il progressivo orientamento alla produzione vinicola di qualità, con un ruolo determinante di alcuni leader innovatori che spingono sia verso una maggiore integrazione agroindustriale sia verso una strategia di riposizionamento della produzione locale con forte attenzione anche alla questione della promozione dell'immagine e della comunicazione. Questo processo di cambiamento ha dato speranze ai giovani che sono restati sul territorio e ciò ha consentito la riproduzione imprenditoriale, mantenendo i giovani acculturati con nuove prospettive imprenditoriali all'interno di imprese familiari e in nuove imprese complementari. Ovviamente, i processi di trasformazione avvengono con "strappi" e scarti che modificano anche i rapporti all'interno della società locale.

Il secondo processo di riqualificazione dell'economia locale è legato all'avvio del turismo enologico, che è stato fortemente supportato dagli operatori pubblici e che è alla base della progressiva integrazione territoriale del modello di sviluppo locale. In questo processo di trasformazione, certamente, i programmi Leader sono stati cruciali nell'individuare e nel diffondere le opportunità per seguire un sentiero integrato di sviluppo che accomuna agricoltura e turismo e sviluppa ed estende le capacità imprenditoriali a livello locale.

Il terzo processo di riqualificazione (e di ulteriore approfondimento e complessificazione del sistema produttivo locale) è collegato con il turismo gastronomico e, successivamente, con il turismo culturale e ambientale che hanno via via aumentato il grado di integrazione produttiva intersettoriale, promuovendo nuove opportunità per imprese in settori di servizio e di fornitura di beni e servizi complementari, integrando nel sistema produttivo diversi comparti dell'artigianato, del commercio e dei servizi.

La progressiva integrazione intersettoriale e territoriale dell'economia locale, la crescente consapevolezza sulle risorse locali specifiche del territorio da valorizzare, la capacità di promuovere azioni collettive e investimenti per la valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici, oltre che la riproduzione dei saperi e delle competenze per la produzione materiale che qualificano il territorio, rafforzano l'identità locale e il forte senso di appartenenza della comunità locale.

Ciò probabilmente spiega anche il ruolo delle banche locali, che hanno sem-

pre manifestato un forte radicamento territoriale. Credo si possa parlare, senza alcun dubbio, dell'esistenza e della mobilitazione di un capitale di prossimità nell'area delle Langhe e del Roero, a partire dall'esperienza di forte radicamento della Cassa di Risparmio di Cuneo (e successivamente della Fondazione della CRC), sia prima che dopo le fusioni bancarie intervenute, ma soprattutto del mantenimento dell'autonomia di diverse banche locali (Banca di Alba⁸ – che ha aggregato diverse Banche Cooperative del territorio –, Cassa di Risparmio di Bra) che consentono di conservare un forte legame con le imprese del territorio, favorendo il reimpiego delle risorse finanziarie locali in investimenti produttivi delle imprese del territorio, mantenendo alcune condizioni fondamentali per un processo di sviluppo endogeno e per una continuità temporale del sistema produttivo locale.

Chiaramente, con la progressiva complessificazione dell'economia locale, che mantiene tuttavia una forte integrazione economica territoriale, intervengono altri attori nel rilanciare opportunità di nuovi investimenti e di valorizzazione di ulteriori risorse locali. Si è già fatto cenno ai casi di Slow Food e di Eataly, che sicuramente hanno mostrato nuove vie di valorizzazione dei prodotti tipici locali e della cultura locale, consentendo una maggiore visibilità nazionale e internazionale del territorio delle Langhe e del Roero e che hanno spinto all'introduzione di nuove figure professionali e di giovani risorse umane acculturate nei processi produttivi.

Questo spiega, altresì, il ruolo giocato da istituzioni specifiche sia nei processi di valorizzazione turistica, sia nei processi formativi adeguati e coerenti al cambiamento della struttura produttiva, sia all'accompagnamento delle strategie delle imprese e della gestione delle politiche di sviluppo locale. In questo senso, sembra di rilievo anche il ruolo della Fondazione CRC che vorrebbe assumere sempre più un ruolo di promozione dei processi di sviluppo locale, a partire dall'interpretazione dei processi di cambiamento economico per giungere al ruolo di selettore e regolatore di processi di sviluppo, come stimolatore dell'iniziativa pubblica e privata e come integratore a livello territoriale più ampio di progetti pensati localmente (Garavaglia, 2009). Una funzione, dunque complessa ed ambiziosa ma che consentirebbe crescita di consapevolezza locale e integrazione delle risorse finanziarie per progetti rilevanti e strategici condotti e gestiti nell'interesse dell'intera comunità locale.

8 La Banca di Alba rappresenta la più grande Banca di Credito Cooperativo esistente in Italia per quanto riguarda il numero dei soci, che sono pari a 35.000 circa.

5.3 Le politiche di sviluppo locale e gli strumenti utilizzati

Numerosi sono stati gli strumenti di supporto per le politiche e le strategie di sviluppo locale nel territorio.

Sono state introdotte diverse leggi regionali per la valorizzazione delle risorse e per facilitare strategie di sviluppo *bottom up*, per cogliere le opportunità provenienti da una domanda di beni e servizi differenziati e fortemente connessi alla dotazione paesaggistica e culturale. Basti pensare alla legge istitutiva del distretto del vino (L.R. 20/99) e alla legge per la valorizzazione del patrimonio territoriale e delle comunità locali (L.R. 31/95), ma anche alle carte tematiche e alle indicazioni del Piano territoriale regionale che individua non solo aree protette ed aree di elevata qualità paesistico-ambientale, ma anche aree storico-culturali.

Il territorio ha presentato diversi piani di sviluppo territoriale, utilizzando la strumentazione prevista a livello nazionale o promossa dall'Unione Europea o rispondendo a bandi regionali (Patto territoriale Langhe, progetti Leader, progetti di filiera, etc) ed ha ampiamente introdotto istituzioni intermedie a supporto dello sviluppo locale: Consorzi (a partire dal Consorzio Barolo e Barbaresco fondato nel 1934, ma con le prime iniziative di riconoscimento avviate nel 1908), Agenzie di sviluppo (Agenzia di sviluppo Lamoro-Langhe, Monferrato, Roero), GAL (GAL Langhe-Roero già GAL Alta Langa con sede a Bossolasco), ma anche strumenti più leggeri (ATI) e iniziative di supporto ai piccoli imprenditori.

Alcune considerazioni possono essere effettuate con riferimento alla logica delle relazioni formazione-lavoro. Il buon esito delle relazioni scuola-lavoro sembra sufficientemente suffragato sia dall'osservazione dell'esistenza di una formazione sufficientemente orientata agli istituti di orientamento agrario e alberghiero, comprese iniziative di corsi universitari mirati ai problemi formativi del territorio (Corso di Viticoltura ed enologia ad Alba, organizzato dalla facoltà di Agraria di Torino e Corso di Scienze gastronomiche a Pollenzo-Bra), sia dal numero elevato di avviamenti al lavoro, in forte crescita nei primi anni dello scorso decennio (prima della grande crisi che sembra, tuttavia, non aver toccato in modo rilevante il territorio), dando luogo mediamente a 18.000 avviamenti all'anno. Ancora una volta, anche la dinamica degli avviamenti al lavoro nell'area studio è stata notevolmente superiore a quella fatta registrare nelle altre aree della collina piemontese e nel totale regionale.

Infine, alcune considerazioni sull'orientamento alla qualità del prodotto e alla capacità diffusa di promozione. L'attenzione alla cultura materiale e ai prodotti di qualità si può osservare anche con il numero rilevante di marchi di origine che

sono stati introdotti e certificati nel territorio, non solo per il vino DOC e DOCG (con un ruolo particolarmente importante dei Consorzi, a partire dal Consorzio Barolo e Barbaresco), ma anche per i formaggi DOP (Bra, Raschera, Toma). Stesso ruolo giocano le numerose Fiere (a partire dalla Fiera del Tartufo) e la partecipazione dei produttori artigiani della gastronomia locale alle fiere e mostre organizzate altrove.

Per quanto riguarda, infine, la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, numerose sono le iniziative che hanno rivitalizzato castelli e borghi medievali, come numerosi sono stati i progetti culturali e museali avviati negli anni recenti, dagli ecomusei (l'ecomuseo delle "Rocche" e l'ecomuseo dei "Terrazzamenti") al Museo del vino a Barolo, dai parchi letterari e premi letterari alla Strada romantica delle Langhe e del Roero (con l'organizzazione di undici tappe attrezzate da Vezzo d'Alba a Camerana).

Tutto ciò ha dato luogo ad una capacità di mobilitazione di attori diversi, pubblici e privati, con competenze professionali, talvolta complementari talvolta apparentemente lontani, ma che i progetti avviati hanno messo in relazione generando nuove competenze e capacità creativa precedentemente inimmaginabili. Il risultato finale è un sistema integrato territoriale che riesce a mettere assieme la produzione primaria agricola sino alla valorizzazione delle competenze culturali, artistiche e creative e che intesse una trama complessa con le altre competenze (artigiane, industriali, commerciali, di servizio) necessarie all'identificazione dei prodotti del territorio, alla loro promozione e alla comunicazione, all'attrattività nei riguardi di operatori esterni (sia consumatori-utenti che tecnici, imprenditori e "professional" che innervano di nuove competenze ed idee il tessuto produttivo del territorio).

La capacità progettuale del territorio è particolarmente elevata, come evidenziato anche dal lancio di Slow Food e di Eataly, ma anche dalla recente presentazione della candidatura Unesco da parte del territorio delle Langhe-Roero. Non va, inoltre, dimenticata la grande capacità imprenditoriale diffusa che ha alimentato l'attenzione al prodotto di qualità e alla riproduzione dei vecchi saperi e mestieri, combinandoli con l'attenzione alle nuove competenze e alle nuove professionalità su cui si è basata la dinamica della produzione vitivinicola del territorio e la promozione della sua immagine. Una caratteristica fondamentale dell'imprenditorialità locale è, inoltre, l'attenzione agli investimenti sia nelle aziende esistenti che in nuove imprese in settori complementari (dall'ingresso storico nel settore vitivinicolo da parte di imprenditori operanti in settori diversi – sino alla recente acquisizione dell'azienda Fontanafredda da parte di imprenditori locali – agli investimenti in strutture ricettive da parte di imprenditori del settore agroindustriale).

Tutto ciò ha favorito la crescente integrazione intersettoriale dell'economia locale e la costruzione di un modello di sviluppo che tiene nel massimo rispetto la difesa sia dell'ambiente che del paesaggio, con una consapevolezza diffusa tra gli imprenditori che l'immagine del prodotto di qualità debba essere necessariamente accompagnata dall'immagine di un territorio di qualità.

5.4 Il programma Leader Plus e la nuova programmazione

Questo paragrafo si occuperà delle politiche di sviluppo rurale, anche a seguito delle modificazioni intervenute nella programmazione dei fondi europei e dei programmi che sono stato gestiti a livello locale e regionale.

Si deve, innanzitutto, notare che la Regione Piemonte non ha introdotto, nella nuova programmazione, lo strumento del Progetto integrato territoriale (PIT) che molte regioni italiane hanno recepito nel Piano di sviluppo rurale, ma che, allo stesso tempo, ha inserito nel Piano regionale di sviluppo i Programmi territoriali integrati (PTI), con lo scopo di definire gli obiettivi di sviluppo a scala vasta e con il necessario coordinamento con le strategie che dovrebbero intraprendere i differenti sistemi locali della regione e delle province.

Il programma Leader Plus ha comportato, per il territorio delle Langhe e del Roero, una spesa complessiva inferiore a 4 milioni di euro (3,8Meuro, di cui 2 con finanziamento pubblico) per sette anni. La cifra è, evidentemente, abbastanza modesta sia in valore assoluto (l'equivalente di 13-14 salari erogati per l'intero periodo o di 100 salari annui) sia in termini relativi rispetto al resto del finanziamento pubblico per il settore agricolo.

Le misura 3 ("Valorizzazione integrata del patrimonio ambientale, culturale e produttivo locale") ha assorbito la quota più importante delle risorse disponibili (1,8 Meuro), con 9 progetti a regia e con 21 beneficiari per gli investimenti a bando (Regione Piemonte, 2008). L'intervento principale è stato l'organizzazione dell'itinerario tematico "Strada Romantica delle Langhe e del Roero", con 11 comuni coinvolti⁹ e l'organizzazione di un nuovo itinerario turistico in 11 tappe attrezzate (dall'impatto

9 I comuni interessati dal progetto sono i seguenti: Vezzo d'Alba, Magliano Alfieri, Neive, Treiso, Trezzo Tinella, Benevello, Sinio, Cissone, Murazzano, Mombarcaro e Camerana. L'itinerario è molto articolato, coinvolgendo aree ambientali e paesaggistiche di pregio – comprese le colline raccontate da Beppe Fenoglio -- ma anche aree con patrimonio artistico e architettonico in un territorio relativamente vasto e che passa dai 300 ai 900 metri di altezza sul mare e coinvolgendo comuni spesso ai margini della valorizzazione turistica ed economica nel suo complesso.

potenzialmente molto elevato) e servizi al turista volti alla fruizione turistica integrata delle risorse locali (con 9 imprese coinvolte). Un elemento di novità per il territorio è stato, certamente, quello di riqualificare le strutture ricettive attraverso la creazione di nuovi servizi (punti di sosta attrezzati, mini strutture congressuali, servizi rivolti a target specifici di utenti) per favorire la fruizione delle risorse ambientali e naturalistiche, che rappresentano una delle principali fonti di attrattività turistica di questo territorio. La maggior attenzione e “sensibilità” verso i turisti dell’area è stato, sicuramente, uno dei risultati più rilevanti del programma¹⁰.

La misura 1 (“Innovazione e qualificazione del sistema produttivo”) ha assorbito 1,2 Meuro ed è quella che ha raccolto gli interventi di maggior successo anche in termini di integrazione intersettoriale. Nelle Langhe-Roero sono stati attivati 5 progetti con 30 beneficiari complessivi con investimenti sulla filiera agro-alimentare.

Gli obiettivi dell’integrazione e dell’intersettorialità ottengono i risultati più significativi nei settori agricolo/agroalimentare e agroturistico e, in misura minore, nei settori della cultura e dell’ambiente. La Regione Piemonte è consapevole che, spesso, Leader Plus ha offerto agli operatori e alla popolazione prospettive di collaborazione nuove ed innovative che il più delle volte sono state raccolte. Tuttavia, molte volte è mancata una “visione” più ampia del concetto di integrazione. Alcuni Programmi di sviluppo locale (PSL) hanno puntato eccessivamente sullo sviluppo di singoli casi esemplari piuttosto che incasellarli nell’ambito di una strategia complessiva (Regione Piemonte, 2008, p. 91).

Il GAL Langhe-Roero ha gestito i progetti Leader, lanciando vari bandi¹¹, soprattutto bandi di filiera, con il 70% delle azioni organizzate in Alta Langa.

Per quanto riguarda l’integrazione delle iniziative, che rappresenta una delle questioni fondamentali per uno sviluppo integrato territoriale (Garofoli, 2003; Courlet, 2008), l’Autorità di gestione ha rimarcato la difficoltà, a causa di nuovi regolamenti e strumenti troppo rigidi oltre che alla mancata corrispondenza tra priorità regionali e priorità locali, ad imbastire Piani di sviluppo locale realmente

10 Non tutti gli “stakeholder” convergono su una interpretazione positiva dell’intervento con l’organizzazione dell’itinerario tematico perché ad alcuni sembra un’operazione molto astratta (per la mancanza di operatività e per la difficoltà a mobilitare iniziative economiche) e con scarsi effetti non solo diretti ma anche indiretti, ad esempio sulla modificazione dei comportamenti degli operatori economici locali. Secondo alcuni interlocutori sarebbe stata più opportuna l’organizzazione di una “strada dei formaggi”.

11 L’ultimo bando è stato lanciato alla fine del 2010 ed è scaduto nel febbraio 2011 (con oltre 60 candidature) ed è ora nella fase di selezione delle candidature.

integrati. Il rischio è dunque quello di trasformare i PSL in “piccoli PSR”, dove l’integrazione è sulla carta ma di difficile attuazione nella realtà” (Regione Piemonte, 2008, p. 88).

Numerose sono le critiche espresse da molti operatori locali (sia pubblici che privati) rispetto agli strumenti della nuova programmazione. Si sottolineano, in particolare, la farraginosità degli strumenti¹², i tempi lunghi delle procedure burocratiche (dalla predisposizione dei bandi alle procedure della selezione e, soprattutto, dei tempi di erogazione dei contributi), il modesto volume complessivo delle risorse finanziarie pubbliche mobilitabili¹³.

Non bisogna, poi, dimenticare che l’obiettivo fondamentale del secondo pilastro è l’integrazione territoriale e, quindi, intersettoriale – a partire dall’integrazione di filiera. La vera integrazione territoriale si ottiene, tuttavia, solo se esiste a monte una strategia di sviluppo integrato e non, viceversa, sommando tra di loro singole azioni, pur di per sé a carattere integrato, però di fatto slegate tra loro (Regione Piemonte, 2008). L’integrazione territoriale, in altri termini, spesso dipende da una storia di collaborazione e di integrazione tra gli attori che a sua volta è conseguenza di una cultura e di una consapevolezza diffusa tra gli operatori locali che si costruisce nel tempo (via le relazioni tecniche e commerciali tra le imprese) e con sensibilizzazione e animazione degli attori per la individuazione di piste di collaborazione e di integrazione produttiva nell’interesse delle imprese coinvolte e del sistema locale. In questo senso, sembrerebbe più importante lavorare sull’animazione degli attori, sulla crescita della cultura economica, sulla rivelazione delle opportunità di investimento e, quindi, sulla capacità di progetto territoriale piuttosto che lanciare bandi per la distribuzione di una quantità relativamente scarsa di contributi finanziari.

In assenza di una capacità di organizzare sviluppo territoriale e di innescare investimenti complementari tra imprese e settori, è evidente che le associazioni imprenditoriali mantengono prioritariamente l’attenzione sugli strumenti del primo pilastro e che, con questa percezione degli strumenti dello sviluppo rurale, accompagnano le aziende agricole nelle loro scelte di investimento e di predispo-

12 È sufficiente pensare al rilevante ed eccessivo numero di pagine dei documenti pubblici, a partire dal Piano di sviluppo rurale, e dei bandi ma soprattutto al continuo emergere di nuovi termini e concetti che spesso sono, tuttavia, “mascheramento” o nuove definizioni di vecchi concetti (“old wine in new bottles” utilizzando una metafora spesso utilizzata nella letteratura internazionale e che ben si adatta all’area di studio) che rischiano tuttavia di arrivare come uno “tsunami” sugli operatori locali e che provocano sconcerto e incomprensione.

13 Il bando GAL scaduto nel febbraio 2011 ha una capacità di mobilitare risorse finanziarie pubbliche inferiori a 1Meuro per interventi pluriennali praticamente per tutta l’area delle Langhe e del Roero.

sizione di candidature per i finanziamenti pubblici privilegiando la ristrutturazione dei vigneti e la promozione della produzione.

5.5 Alcune considerazioni finali

Il carattere specifico del processo di sviluppo e trasformazione dell'area Langhe-Roero è sicuramente dato dalla progressiva integrazione e dalla stretta sinergia tra la produzione vitivinicola e gli altri settori di specializzazione dell'economia locale (enogastronomia, turismo, indotto industriale, servizi specializzati alle imprese). Ovviamente, la forte dinamica dei settori portanti del sistema economico locale trascina altri settori produttivi non direttamente connessi alle attività produttive dei settori di specializzazione attraverso le "connessioni di consumo" per dirla con Hirschman (o quella parte del sistema produttivo che si usa chiamare recentemente, specie in Francia, "economia residenziale")¹⁴. È questo processo indiretto che prevalentemente fa tenere l'occupazione anche nel settore del commercio, a differenza di quanto avviene in altre parti della regione.

La capacità di reazione e di trasformazione di questo territorio trae origine dai suoi punti di forza e dalla capacità di cogliere le opportunità di mercato e, quindi, dai caratteri endogeni del processo di sviluppo, fortemente radicati nell'identità, nel patrimonio e nella cultura locale.

È in atto un processo di progressivo allargamento della "catena del valore" sul territorio dal settore enogastronomico al terziario (sino alla valorizzazione dei beni culturali), tanto da potersi parlare di un sistema innovativo agroterziario (o "agropolitano" per dirla con John Friedmann) (Friedmann, Weaver, 1979) che assume sempre più i caratteri di un *sistema economico territoriale integrato*¹⁵.

14 Si possono trovare alcuni riferimenti in altre aree italiane e straniere che hanno mobilitato una crescita della domanda interna a seguito dell'aumento sia degli "input" dei settori basati sulla domanda esterna, sia dei consumi interni derivati dai redditi dell'esportazione e del turismo. L'aumento di domanda interna (diretta e indiretta) genera, di conseguenza, l'aumento di investimenti e l'ingresso di nuove imprese in settori che la possano soddisfare (cfr. Garofoli, 2003).

15 D'altronde, questo tipo di esperienza di sviluppo territoriale sta diventando una opportunità particolarmente realistica in molte aree di sviluppo rurale e di elevata qualità ambientale, basti pensare all'area dell'Alta Provenza (Manosque-Forcalquier) e alle numerose aree in Toscana, Umbria e Marche che stanno innescando processi di inversione demografica e, soprattutto, di modificazione della composizione per profili professionali della popolazione, dando rilievo crescente a nuovi residenti che sono in grado di svolgere funzioni di tipo urbano (con fornitura di servizi specializzati) e con un ruolo di "ponte" e di raccordo culturale con le aree urbane e con i mercati (cfr. Garofoli, 2005).

In conclusione, per quanto riguarda l'intero territorio delle Langhe e del Roero, sulla base delle informazioni e delle testimonianze raccolte, sembra di essere in un'area di grande vitalità e di grande capacità di innescare idee innovative che si basano sulla valorizzazione delle risorse del territorio e che mobilitano diversi operatori e che spingono ulteriormente altri operatori ad entrare in interazione o a proporre iniziative altrettanto nuove ed interessanti¹⁶.

Nonostante i tratti specifici caratteristici del territorio vasto delle Langhe e del Roero, sembra importante distinguere l'Alta Langa rispetto all'area centrale e più ricca. L'Alta Langa, nonostante il forte legame con la produzione della Ferrero (sia per la fornitura della nocciola sia per l'elevato numero di lavoratori pendolari alle sue dipendenze) che ha consentito negli scorsi decenni un relativo equilibrio economico-sociale, presenta elementi di minore dinamicità economica e demografica rispetto alla Bassa Langa. Le politiche di sviluppo locale e gli strumenti di sostegno del secondo pilastro della politica agricola rappresentano, dunque, un rilevante contrappeso alla relativa marginalità economica dell'Alta Langa, che i recenti tagli finanziari allo Stato locale sta rendendo più acuta. Il programma Leader ha assunto, quindi, un ruolo importante e la maggior parte delle risorse del programma sono state utilizzate nell'Alta Langa, promuovendo l'attenzione allo sviluppo agrituristico e ad iniziative di coordinamento per la valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici.

Negli ultimi tempi è emersa una nuova opportunità di valorizzazione economica dell'Alta Langa con il lancio di un nuovo prodotto tipico riconosciuto con il DOC "Spumante Alta Langa", dopo un periodo di sperimentazione con l'impiantazione di 70 ettari, e che potrebbe permettere un consistente flusso di nuovi investimenti produttivi nell'area. Le particolari caratteristiche del prodotto ad alta quota (come recentemente avvenuto anche in altre aree italiane e straniere), accompagnato, ovviamente, da maggiori costi di produzione, potrebbe aprire una nuova interessante "nicchia di mercato", con prezzi relativamente alti e l'aumento di produzione vitivinicola nell'area che è attualmente bloccata dai vincoli dei marchi di origine, espandendo geograficamente l'area di produzione anche se per vini completamente differenti¹⁷.

16 C'è, tuttavia, tra gli operatori intervistati, chi nota una difficoltà di ingresso di nuovi imprenditori dall'esterno e la mancanza di vere nuove idee imprenditoriali in quanto la "rendita di posizione" dei produttori di qualità e il blocco di offerta di terreni per la produzione DOP non spinge all'innovazione né all'introduzione di nuovi vini e di nuove procedure di vinificazione né all'innovazione in altri prodotti e settori.

17 Sono state raccolte alcune opinioni discordi tra gli intervistati anche su questa opportunità. Alcuni

Ciò che sembra emergere è un interessante *divide* di comportamento tra l'area più ricca (Alba e il centro più pregiato dell'area vitivinicola) e l'area più povera dell'alta collina, che fa parte della Comunità montana. Mentre nella seconda sub-area il ruolo delle politiche di sviluppo e la capacità di mobilitare risorse finanziarie divengono strategiche e il ruolo del partenariato pubblico-privato segue le procedure richieste dalle leggi e dai regolamenti comunitari, nella prima area si osserva una grande capacità di trovare soluzioni ai problemi che sopraggiungono o di individuare nuovi progetti che provengono dagli operatori privati. Sembra, dunque, di assistere nell'area "ricca" ad una logica molto informale di governance dello sviluppo, che non ha necessità di ricorrere alle modalità tipicamente istituzionali che gli strumenti operativi delle politiche di sviluppo rendono necessari. Ciò non significa che le imprese agroalimentari dell'area "ricca" non ricorrano massicciamente alle risorse finanziarie messe a disposizione dal primo pilastro delle politiche rurali.

In altri termini, la *governance* dello sviluppo nell'Alta Langa è dettata prevalentemente dagli interventi degli amministratori locali e, quindi, dal *government*; mentre la governance dello sviluppo nell'area più ricca è determinata dalla dinamica tra gli operatori privati che si mobilitano, aggregandosi per omogeneità di idee e comportamenti, in logiche tipiche delle aree basate sulle agglomerazioni di imprese che attivano iniziative e reti di collaborazione per superare gli ostacoli che la soglia dimensionale pone per l'accesso alle risorse strategiche.

L'area centrale delle Langhe-Roero presenta, dunque, una forte identità ed una elevata capacità di governance, con un ruolo cruciale dei progetti e degli investimenti degli operatori privati e con modalità di governance molto informali e che permettono l'avvio di nuove attività economiche, spesso basate su investimenti complementari effettuati da diverse imprese.

Nella parte centrale delle Langhe e del Roero, detto in altro modo, la capacità della comunità locale di individuare una interpretazione condivisa e un coordinamento leggero è opera di alcuni operatori innovativi ed aperti che fanno da apripista per nuove strategie di riposizionamento del sistema locale nel contesto nazionale e internazionale, seguendo le modalità che i distretti industriali storici hanno effettuato negli anni della "grande ascesa" quando quasi nessuno parlava né di distretti industriali né di politiche di sviluppo locale.

operatori si sono, infatti, mostrati relativamente scettici sul forte miglioramento delle prospettive economiche dell'Alta Langa con l'introduzione di questo nuovo prodotto sia per il debole ammontare degli investimenti sinora effettuati dalle imprese sia per il ruolo centrale assunto dalle sette grandi imprese dello spumante d'Asti che sono state quelle maggiormente coinvolte nel processo di sperimentazione e di riconoscimento del marchio di origine dello Spumante Alta Langa.

Riferimenti bibliografici

- Aimone S., Landini S. (2004), *Distretto dei vini Langhe, Roero e Monferrato (L.R. 20/99). Quadro Socioeconomico e territoriale*, Quaderno dell'IRES Piemonte, Ires Piemonte, Torino, gennaio 2004.
- Borrione P., Santagata W. (2002), *Le due culture. Alle origini del distretto culturale delle Langhe*, Working Paper Series, n. 4/2002, Dipartimento di Economia S. Cognetti De Martiis, Università di Torino, Torino.
- Courlet C. (2008), *L'économie territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Friedmann J., Weaver C. (1979), *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, Edward Arnold, London.
- Fuà G., Zacchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna.
- Garavaglia L. (2009), *Cluster produttivi e traiettorie di sviluppo nei territori del Cuneese*, Quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, n. 5, 2009.
- Garofoli G. (2003), "Sviluppo locale e governance", in AA.VV., *Governance e sviluppo territoriale*, Quaderni Formez, n. 11.
- Garofoli G. (2005), *Sviluppo locale: la "governance" del territorio*, Campagna Amica, maggio 2005.
- Intesa Sanpaolo (2011), *Monitor dei distretti*, Servizio Studi e Ricerche, n. 33, marzo 2011.
- Regione Piemonte (2008), *Programma di Iniziativa Comunitaria Leader Plus (2000-2006). Rapporto di valutazione finale*, redatto dal valutatore indipendente (ATI tra Team Srl-APRI SpA-IZI SpA), Torino, dicembre 2008.
- Segre G. (2003), *DOC, Exit e Innovazione. Property Rights nel distretto culturale del vino nelle Langhe*, Working Paper Series, n. 4/2003, Dipartimento di Economia S. Cognetti De Martiis, Università di Torino, Torino.

LE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE A MANZANO E NEI COLLI FRIULANI ORIENTALI

GIOACCHINO GAROFOLI

Introduzione: le tendenze e le specificità dell'economia locale

Obiettivo del presente rapporto è quello di fare un'analisi critica delle politiche di sviluppo locale in aree rurali e, in particolare, una valutazione delle politiche di sviluppo rurale, quelle che fanno parte del cosiddetto "secondo pilastro". L'analisi sarà condotta con riferimento al caso dell'area dei Colli Orientali del Friuli attorno al distretto industriale di Manzano.

Il distretto di Manzano (o del "triangolo della sedia" – Manzano, S. Giovanni al Natisone, Corno di Rosazzo – come a lungo è stato definito) è alquanto interessante, non solo per la dinamica del tutto particolare della produzione e dell'occupazione nel distretto, ma anche per l'origine dell'imprenditorialità e di alcuni suoi caratteri distintivi rispetto ad altri distretti industriali italiani, oltre che per essere inserito all'interno di un'area prettamente rurale e che tuttora manifesta un forte orientamento all'agricoltura e alla produzione vitivinicola, in particolare.

Il distretto di Manzano ha manifestato nei primi decenni del dopoguerra un interessante processo di sviluppo industriale con notevole formazione di nuove imprese, in gran parte provenienti da esperienze di lavoro alle dipendenze in altre imprese del settore. Il caso di Manzano è stato studiato da tempo, iniziando da un lavoro di Tonutti (1978) contenuto nel volume "Ristrutturazione industriale e territorio" da me curato e continuando con i lavori di Mattioni e Bednarz (1985) e di Grandinetti (1999), sino ai lavori più recenti sempre di Grandinetti e del Centro Studi della Camera di commercio di Udine (Grandinetti R., Passon M., 2005; Grandinetti R., Passon M., Zolli A., 2006).

In una prima parte di questo saggio si analizzeranno i principali cambiamenti della struttura produttiva nell'area di studio, evidenziando il ruolo assunto

dalla produzione e dall'occupazione del distretto della sedia e cercando di interpretare i rapporti che si sono instaurati tra agricoltura e industria.

In una seconda parte saranno analizzati gli strumenti delle politiche di sviluppo, soprattutto quelli della nuova programmazione, con particolare riferimento al Programma di sviluppo rurale e al ruolo della progettazione integrata, specie dei Progetti integrati territoriali (PIT). Si analizzerà, inoltre, l'utilizzazione degli strumenti di intervento per lo sviluppo locale nelle aree rurali.

Nella parte conclusiva sarà discussa l'opportunità di mobilitazione degli *stakeholder* attorno agli obiettivi dello sviluppo locale, mostrando l'emergere dell'interesse per lo sviluppo locale, oltre che l'emergere di nuovi attori, sia pubblici che privati, nella governance dello sviluppo rurale. Ciò consentirà di evidenziare alcune interessanti novità nei comportamenti degli attori locali dell'area-studio che iniziano a dare centralità allo sviluppo territoriale e, quindi, attenzione crescente allo sviluppo integrato e intersettoriale nelle aree rurali, recuperando, in tal senso, l'attenzione alle prospettive e alle strategie di ristrutturazione anche del distretto della sedia.

6.1 Struttura economica e trasformazione

6.1.1 Le tendenze produttive ed occupazionali

Lo sviluppo produttivo e occupazionale del distretto della sedia è stato rapido e vorticoso, soprattutto negli anni settanta e ottanta. La forte espansione del mercato (prima nazionale poi, soprattutto, internazionale) e la mancanza di barriere all'entrata ha facilitato l'ingresso di nuove imprese e di nuovi imprenditori con competenze quasi esclusivamente produttive, a partire da precedenti esperienze di lavoro alle dipendenze, e con una forte mobilità del lavoro e delle imprese. Il notevole aumento della produzione e dell'occupazione (che ha raggiunto anche i 15.000-16.000 addetti) ha risposto alla crescita della domanda (i prodotti del distretto venivano "acquistati" da *buyer* e da clienti esteri) "senza dare il tempo di pensare" alle imprese¹.

L'aumento della produttività del lavoro legato all'introduzione di nuove tecniche di lavorazione e alla crescente divisione del lavoro, in parallelo con l'aumento della domanda prima sul mercato nazionale e, poi, su quello internazionale, ha

¹ Sto utilizzando l'espressione usata da uno degli esperti intervistati.

a lungo nascosto una serie di problemi di posizionamento strategico delle imprese del distretto.

Le prime generazioni imprenditoriali erano in qualche modo spiazzate in termini di cultura economica e di competenze tecnico-professionali per la gestione delle aziende. Per un distretto dapprima artigianale e poi via via industriale, che ha alle spalle una storia di oltre centocinquant'anni di lavoro, si può dire che solo l'ultima generazione di imprenditori, più acculturata, comincia a comprendere i limiti di uno sviluppo che a lungo è stato tumultuoso, ma allo stesso tempo parziale, troppo legato alla competitività di prezzo (e, quindi, basato sui costi di produzione) e che non si sarebbe potuto mantenere nel medio-lungo periodo.

Negli anni più recenti, a partire almeno dalla fine degli anni '90, si sono verificati alcuni cambiamenti strutturali che hanno evidenziato problemi di posizionamento delle imprese del distretto che la svalutazione della lira nel periodo 1992-95 aveva a lungo consentito di nascondere.

Le imprese sono, da un lato, rimaste ancorate ad un solo prodotto (la sedia), fatto di un solo materiale (il legno) e relativamente povero, e, dall'altro, sono restate fortemente vincolate ad una competizione sui costi di produzione. Di conseguenza, esse sono state invogliate ad effettuare operazioni di delocalizzazione produttiva nell'area dei vicini paesi balcanici e ad organizzare "outsourcing" (o decentramento produttivo internazionale) per abbassare ulteriormente i costi di produzione (Pertoldi, 2010). I comportamenti delle imprese degli altri distretti italiani del mobile-arredo sono stati, invece, improntati a strategie molto più orientate alla produzione di qualità e all'innovazione, con produzione di componenti e di complementi di arredo fatti con tutti i diversi materiali disponibili (quindi con integrazione e allargamento di saperi e competenze), con proposizione, inoltre, di soluzioni di arredo e non di una loro singola parte. Imprese che, infine, erano orientate ad un diverso posizionamento internazionale che facesse più perno sul *design* e sul riconoscimento dei *brand* (cfr., per esempio, Scarpinato, 2011 e Garofoli, 2011).

Il calo delle esportazioni italiane provenienti dal distretto è stato notevole sin dai primi anni del decennio scorso: tra il 2001 e il 2010 le esportazioni si sono dimezzate (Mattioni, 2011). La forte diminuzione delle esportazioni, tuttavia, ha ampiamente anticipato la crisi economica internazionale: tra il 2002 e il 2008 le esportazioni sono diminuite di oltre il 35% (AsdiSedia, 2011). Le imprese attive del settore legno e mobilio sono passate dalle oltre 1.000 nel 2000 a meno di 800 (785 per la precisione) nel 2008, con una riduzione superiore al 20%. Il processo di ristrutturazione ha colpito all'inizio prevalentemente le piccole e piccolissime imprese che più si sono trovate in difficoltà per reagire ai cambiamenti economici

internazionali. Le riduzioni più consistenti nel numero delle imprese attive si sono, infatti, riscontrate tra le imprese individuali (-23,5% tra 2000 e 2008) e le società di persone (-39,1%), oltre che tra le imprese artigiane (che sono passate da oltre 700 a poco più di 500) (AsdiSedia, 2011). Successivamente anche le medie aziende sono entrate in crisi, una crisi che si è rivelata irreversibile per alcune di esse.

Il peggioramento relativo della situazione economica del distretto si è riflesso, ovviamente, anche sui livelli occupazionali, che sono passati da valori superiori ai 10.500 addetti al censimento 2001 a valori molto più bassi (poco superiori ai 9.000 addetti nel 2004 e agli 8.000 addetti nel 2006) sulla base dei dati Istat-Asia (AsdiSedia, 2011), che tuttavia non sono direttamente confrontabili con i dati censuari.

Ci sono, poi, le informazioni qualitative desumibili dal flusso dei lavoratori pendolari (dal traffico quindi), oppure dal numero delle auto parcheggiate accanto ai capannoni, come pure dal copioso numero di capannoni che si presentano chiusi nelle numerose zone industriali e artigianali sparse sul territorio distrettuale: tutto ciò lascia presumere che il numero degli addetti a tempo pieno si sia all'incirca dimezzato rispetto al valore registrato nel 2001.

Per meglio comprendere le modificazioni intervenute nel mercato del lavoro locale, è sufficiente ricordare che, all'inizio del decennio scorso, gli avviati al lavoro nel distretto della sedia superavano le 1.000 unità al trimestre: le imprese si contendevano gli operai qualificati e quelli generici. Nel primo trimestre 2008, gli avviati al lavoro sono scesi a 375 e poi progressivamente si sono ridotti sino a giungere sotto i 150 nel secondo trimestre 2010; ma, soprattutto nei nove trimestri successivi, il saldo tra assunti e licenziati è stato sempre negativo, con una continua espulsione di manodopera dal mercato del lavoro (Mattioni, 2011).

6.1.2 L'assenza di capacità strategica

Dunque, un primo punto critico della situazione dell'area studiata sottolinea la mancanza di una governance del processo di trasformazione del sistema produttivo locale coerente ai cambiamenti del mercato e alla posizione internazionale dell'Italia e dei distretti industriali. È mancato il *leader* o il *pivot* dello sviluppo locale (Garofoli, 1991) (un "politico" o un coordinatore esterno) che riuscisse a mediare gli interessi diffusi del distretto e ad intravedere un sentiero percorribile di trasformazione del sistema produttivo locale.

Tra l'altro, nell'area era stato costituito da tempo uno specifico centro servizi per il sistema dell'arredo – il Catas SpA – che avrebbe potuto aiutare il sistema

delle imprese a riposizionarsi in relazione ai cambiamenti dei mercati e delle tecnologie. Il Catas, costituito negli anni '80, aveva inizialmente la missione di certificare i prodotti del distretto di Manzano e degli input utilizzati. È stato uno dei primi centri servizi operanti in aree di produzione del mobilio e, soprattutto, ha avuto un notevole sviluppo, specialmente iniziando ad effettuare servizi anche per imprese esterne al distretto. Il Catas oggi ha laboratori localizzati anche in altre regioni italiane e lavora prevalentemente per imprese esterne al distretto. Dunque, il distretto di Manzano aveva al proprio interno una istituzione intermedia cruciale per il suo sviluppo ma, la mancanza di una strategia proattiva (da parte delle imprese) orientata all'innovazione, ha reso necessario, per la stessa sopravvivenza del Catas, orientare i servizi del centro verso clienti esterni.

Nella struttura produttiva del distretto emergono ormai alcuni – pochi – stabilimenti industriali di dimensione relativamente elevata² e pochissime sono le imprese che hanno una adeguata visibilità esterna e che utilizzano un brand riconosciuto dalla clientela nazionale e internazionale. Le altre imprese sono molto piccole: sono prevalentemente artigiani terzi che non hanno, in genere, capacità né di negoziazione del prezzo della commessa né di ampliare il portafoglio clienti né di differenziare – e tanto meno di diversificare e ampliare – la gamma dei prodotti e dei servizi. Poche sono le piccole imprese ancora vitali: alcune affrontano la selezione concorrenziale innovandosi al proprio interno per cogliere le opportunità che il mercato offre; altre, specie nel settore delle industrie delle macchine utensili e degli utensili per la lavorazione del legno, cercano di reggere alla crescente competizione in atto.

6.2 I rapporti industria-agricoltura

In questo paragrafo saranno analizzate le relazioni che si sono realizzate tra il settore agricolo e il settore industriale per quanto riguarda sia le relazioni di scambio nella filiera produttiva sia la produzione e riproduzione di capacità imprenditoriali, oltre che i flussi intersettoriali nel mercato del lavoro locale.

Il settore agroalimentare, negli ultimi anni, ha attirato sempre più l'attenzione non solo degli operatori economici ma anche dei *policy makers* e dei consumatori. Si sta diffondendo una crescente attenzione – sia in Italia che negli altri

² Solo tre imprese superano i 20Meuro di fatturato, mentre otto imprese – prima della crisi – avevano un fatturato compreso tra 10 e 20Meuro (Passon et al., 2011).

paesi del Sud Europa – ai prodotti tipici locali e al recupero delle tradizioni gastronomiche, anche dal punto di vista della promozione turistica.

L'attenzione ai prodotti tipici ha innescato una consapevolezza crescente sul ruolo della produzione di qualità e della certificazione del prodotto ed ha spinto sempre più nelle direzioni della difesa dei prodotti DOC e DOP (per quanto riguarda la produzione vitivinicola) e dei prodotti DOP (per gli altri prodotti agroalimentari). Ciò ha ulteriormente rafforzato la costituzione di consorzi e di aggregazioni di piccole imprese, inizialmente per definire le modalità produttive e certificare la qualità del prodotto come primi passaggi per l'introduzione sul mercato di prodotti di qualità, e, successivamente, per l'avvio di iniziative di promozione per garantire la capacità di negoziazione dei prezzi di vendita, per salvaguardare i redditi dei produttori lungo la filiera produttiva. Questi processi sono stati ampiamente realizzati in diverse aree italiane di produzione di qualità, specie in aree vitivinicole e in aree della filiera casearia. Tali passaggi organizzativi sono stati fondamentali anche nell'area friulana per diffondere una cultura della cooperazione tra piccole imprese che non era particolarmente diffusa nel territorio e che sembrano condizioni necessarie per costruire una consapevolezza diffusa sulla governance dello sviluppo locale.

L'interazione agricoltura-industria si nota, inoltre, almeno indirettamente, dalla relativamente diffusa presenza di imprenditori che hanno avviato attività economiche sia nel settore industriale che nel settore agroindustriale, specie nel settore vitivinicolo (si può far riferimento, tra gli altri, ai casi rappresentati da Le vigne di Zamò e da Ronchi). Le motivazioni principali alla base di questi comportamenti imprenditoriali risiedono nel recupero delle tradizioni familiari e della "memoria" della comunità locale, ma anche nella ricerca del prestigio da parte di una sorta di "nuova aristocrazia" (riprendendo l'esperienza veneziana settecentesca) dell'imprenditoria industriale che si lega alla proprietà terriera in aree con elevata qualità paesaggistica e in grado di produrre beni di alta qualità.

Sembrano, invece, pressoché inesistenti i rapporti tra i due settori sul mercato del lavoro in quanto non si assiste a consistenti fenomeni di mobilità del lavoro tra di essi, nonostante l'evidente situazione di crisi occupazionale nel settore delle attività di produzione della sedia.

6.3 Gli strumenti della nuova programmazione

Negli anni novanta e nei primi anni del passato decennio si è assistito, in Friuli Venezia Giulia, ad uno scarso interesse per le politiche e le strategie di svi-

luppo locale. Innanzitutto si deve notare uno scarso successo dei programmi Leader nell'intera regione³ e, in secondo luogo, l'assenza dello strumento del PIT/PISL, introdotto praticamente in tutte le altre regioni italiane nella programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Nel recente Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Friuli Venezia Giulia un ruolo cruciale è giocato dalla Progettazione integrata e in particolare dai Progetti integrati territoriali (PIT) che, come vedremo in un prossimo paragrafo, hanno iniziato a richiamare l'attenzione degli *stakeholder* allo sviluppo territoriale, estendendo progressivamente la sensibilità a questi temi anche al di fuori del settore agricolo.

La spesa prevista al momento dell'approvazione del PSR 2007-2013 risulta leggermente superiore ai 247 milioni di euro. Il primo Asse (*Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*) raccoglie il 43% della delle risorse ripartite in otto misure. Il secondo (*Valorizzazione dell'ambiente*) assorbe il 37% delle risorse; mentre il terzo (*Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia nelle aree rurali*) prevede lo stanziamento del 10% delle risorse. Il quarto Asse (*Piani di sviluppo locale – Leader*), con quattro misure, assorbe il 6,5% delle risorse, mentre il residuo 3,5% è assegnato all'assistenza tecnica (PSR Friuli Venezia Giulia, 2007; Cisilino, Cutrano, 2010).

Il PSR ha fortemente puntato sulla Progettazione integrata (PI), proponendo tre diverse modalità di applicazione: Progetti integrati di filiera (PIF), Progetti integrati territoriali (PIT) e Azioni collettive (AC)⁴.

I PIT sono definiti come la richiesta di accesso a più misure del PSR presentata da un insieme di soggetti pubblici e privati operanti in ambito territoriale sub-regionale che perseguono obiettivi coordinati di interesse economico, sociale e ambientale attraverso l'integrazione territoriale dei singoli interventi. La Regione ha scelto di proporre un modello di PIT "leggero", aperto a diverse finalità, per tener conto dell'elevata disomogeneità e frammentazione del territorio, individuando, inoltre, una soglia minima di partecipanti molto bassa per tener conto dei

3 Secondo alcuni degli esperti intervistati, i GAL non hanno funzionato perché la politica di sostegno allo sviluppo locale perseguita dalla Regione Friuli Venezia Giulia non ha favorito la cultura dell'animazione dello sviluppo (e la costruzione di competenze per organizzarla) e la partecipazione degli attori locali. I programmi Leader in Friuli Venezia Giulia hanno interessato, nel precedente periodo di programmazione (2000-2006), le sole aree montane.

4 Le Azioni collettive rispondono all'esigenza di rafforzamento e integrazione di un unico segmento della filiera che preveda un risultato di tipo produttivo o ambientale e non prevedono la partecipazione di partner pubblici.

piccoli numeri della regione, in termini di numero di aziende, numero di comuni ed enti locali (Cisilino, Cutrano, 2010).

Alla Progettazione integrata (PI), con il primo bando (uscito a metà del 2008), la Regione Friuli Venezia Giulia ha destinato circa 43 milioni di euro, di cui 19,3 destinati ai PIF, 19,3 destinati ai PIT e 4,3 alle Azioni collettive (AC). La volontà della Regione di sostenere la maggiore integrazione possibile degli interventi, sia a livello di settore produttivo che di area territoriale, è chiaramente individuabile nella maggiorazione del contributo assegnato ai beneficiari di interventi incardinati in PI rispetto a quelli dedicati alle singole imprese (Cisilino, Cutrano, 2010).

Il PSR riesce, dunque, a rendere compatibili gli obiettivi di competitività (e di ammodernamento delle aziende agricole) in un piano di sviluppo rurale. Reintroduce, infatti, obiettivi microeconomici, questioni di sviluppo settoriale e l'organizzazione di filiere produttive in un programma che, per molti aspetti, assume le caratteristiche tipiche di un Piano di sviluppo territoriale.

6.4 L'utilizzazione degli strumenti per lo sviluppo locale in aree rurali

6.4.1 L'utilizzazione degli strumenti

Il Programma di sviluppo rurale della Regione Friuli Venezia Giulia durante il triennio 2007-2009 è ritenuto complessivamente positivo, avendo impegnato il 35,7% della spesa pubblica a disposizione e avendo consentito la spesa del 21,2% delle risorse disponibili (Regione Autonoma FVG, 2010).

Nel complesso sono state presentate 8.915 domande di contributo pubblico, di cui oltre 2.000 verso le misure dell'Asse 1, oltre 6.500 verso quelle dell'Asse 2 e 181 per l'Asse 3. Nei primi tre anni di attuazione del PSR sono stati finanziati 929 progetti di investimento per un volume complessivo di 126,4 milioni di euro di investimenti. Le aziende beneficiarie di contributi pubblici sono state 3.365.

L'Asse che ha mostrato il miglior risultato dal punto di vista degli impegni di spesa è stato il primo (*Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*), grazie soprattutto al ruolo della misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole), che ha coperto il 36,1% degli impegni di tutto il PSR.

I dati complessivi precedentemente ricordati comprendono anche i Progetti integrati, per i quali sono state presentate 64 domande di accesso (tra cui, 27 destinate ai PIF, 19 ai PIT e 18 alle AC) per un totale di 1.042 domande singole (i progetti aziendali sono inseriti nei PIT, PIF e AC). Anche all'interno dei progetti integrati, la

misura maggiormente richiesta è stata la 121 con 498 domande, 84Meuro di investimenti previsti e 37,5Meuro di contributi richiesti (Regione Autonoma FVG, 2010).

L'introduzione della progettazione integrata nella programmazione 2007-2013 della Regione FVG ha, dunque, registrato un buon riscontro, sia in termini finanziari (le candidature presentate hanno richiesto un contributo complessivo di 88Meuro e, quindi, oltre il doppio di quanto stanziato) che di qualità dei progetti (Cisilino, Cutrano, 2010).

Il PSR, tra i suoi obiettivi, prevede anche il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione delle attività economiche. Per questo è rilevante analizzare gli effetti territoriali delle politiche di sviluppo rurale, in particolare tra le differenti tipologie di aree a diverso grado di sviluppo. Il rapporto di valutazione intermedia ha analizzato la distribuzione delle risorse degli interventi indirizzati all'ambiente e alla qualità della vita (misure degli Assi 2 e 3) tra le varie aree rurali seguendo la tipologia proposta da F. Mantino (2008). La quota maggiore di risorse è stata destinata alle aree con problemi complessivi di sviluppo (area D), assorbendone il 41,5%. Le aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata (area B) hanno utilizzato il 26,5% delle risorse, mentre le aree rurali intermedie (area C) hanno assorbito il 25,5% delle risorse pubbliche (Regione Autonoma FVG, 2010).

Per quanto riguarda l'efficacia degli stimoli allo sviluppo locale, non è stato possibile, nel rapporto di valutazione intermedia, compiere un'analisi degli effetti perché, alla fine del 2009, la messa a punto dei Programmi di sviluppo locale da parte dei GAL era ancora in corso di completamento. Il ritardo nell'avvio del quarto Asse (PSL e Leader) è in gran parte da attribuire al contrasto tra il regolamento regionale di attuazione del PSR e le modalità di pagamento di AGEA che non consente ai GAL di impegnarsi giuridicamente nei confronti dei beneficiari; ciò, di conseguenza, non ha consentito la pubblicazione dei bandi (Regione Autonoma FVG, 2010).

6.4.2 Alcune criticità

Nonostante il PSR sia il documento base per il cosiddetto secondo pilastro della politica agricola (che dovrebbe dunque privilegiare lo sviluppo delle aree rurali), si nota un forte orientamento al finanziamento della competitività e della ristrutturazione delle aziende agricole. Nel PSR vi sono, infatti, elevate opportunità di accedere a finanziamenti pubblici per progetti di ammodernamento e di investimento nelle aziende agricole, che in ogni caso rappresentano le condizioni essenziali della sostenibilità temporale dello sviluppo economico di molte aree

rurali. Probabilmente, questa forte attenzione agli investimenti privati è da collegarsi anche alle difficoltà di avviare progetti complessi di sviluppo rurale che coinvolgano soggetti pubblici, come è dimostrato, ad esempio, dalla bassa capacità di spesa degli interventi del terzo Asse (*Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia nelle aree rurali*) che presuppongono un maggior coinvolgimento di soggetti pubblici e di istituzioni intermedie.

La progettazione integrata dovrebbe favorire l'interazione e la collaborazione tra diversi attori dello sviluppo economico locale, non solo tra diverse imprese – anche di settori diversi – lungo la filiera produttiva, ma anche tra imprese e istituzioni pubbliche e intermedie (specie i consorzi). La PI dovrebbe, dunque, favorire e implementare la co-progettazione tra soggetti diversi, coinvolgendo attori pubblici e attori privati, per realizzare obiettivi più complessi e più orientati all'interesse di medio-lungo periodo della comunità locale⁵. Ciò, tuttavia, richiede tempo sia per far comprendere le nuove opportunità che si presentano agli operatori economico-sociali locali, sia per mobilitare gli attori rispetto ad obiettivi condivisi, sia, infine, per creare un rapporto di fiducia tra operatori che devono partecipare ad un progetto comune.

Per i motivi già evidenziati, dunque, i maggiori beneficiari delle politiche di sviluppo rurale sono gli agricoltori. Per l'ammodernamento delle aziende agricole sono stati finanziati in regione diversi progetti con un contributo pubblico di 400-500 mila euro, sino a giungere ad un finanziamento di un progetto privato con un contributo di quasi 900 mila euro. Anche per l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali sono presenti finanziamenti pubblici di oltre 600 mila euro per progetti individuali.

Per esigenza di flessibilità nell'uso degli strumenti (tenuto conto della disomogeneità e della frammentazione territoriale nella regione oltre che dei piccoli numeri di aziende e comuni), i PIT e i PIF hanno coinvolto un numero ridotto di imprese. Se ciò ha rappresentato l'occasione per una rilevante partecipazione al bando di potenziali progetti di sviluppo integrato, ha rappresentato al contempo un forte vincolo alla capacità di costruire rilevanti effetti di integrazione territoriale proprio per la mancanza di massa critica dei vari progetti.

Si notano, inoltre, alcune difficoltà a favorire l'integrazione tra diversi settori a livello locale, che rappresenta il motore fondamentale di un processo di sviluppo

5 È importante predisporre progetti "cantierabili" ed è stato molto rilevante il coinvolgimento di tecnici comunali nel corso di riunioni miste di coordinamento della progettazione che hanno visto la partecipazione dei tecnici delle aziende interessate, dei tecnici comunali e dei progettisti.

territoriale. E vi sono anche alcune incongruenze nel Programma di sviluppo rurale regionale come, ad esempio, l'impossibilità di finanziare progetti intersettoriali (come l'agriturismo) nei PIT delle aree di pianura, in quanto si è preferito riservare i finanziamenti dell'agriturismo esclusivamente ai PIT di montagna.

Si rileva, infine, l'emergere di alcuni conflitti tra "policy maker" e strumenti delle politiche di sviluppo; sembrerebbe, infatti, che alcuni tra i nuovi amministratori non abbiano condiviso l'introduzione dei PIT, in quanto avrebbero preferito gestire interventi di sostegno a domande individuali.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei diversi soggetti nella progettazione integrata, si deve notare come alcuni sindaci abbiano colto l'opportunità offerta dai PIT per iniziare a costruire consapevolezza sui problemi di sviluppo locale. Nell'area-studio si è notato, in alcuni casi, un ruolo cruciale dei sindaci nell'animare il territorio (ed i soggetti privati, in particolare) sulle opportunità rese disponibili dall'avvio dei PIT. La mobilitazione dei sindaci ha, infatti, reso possibile un ampio processo di coinvolgimento dei partner privati che ha consentito la co-progettazione delle proposte di PIT e PIF. Ciò nonostante, alcuni comuni dell'area non hanno partecipato alla costruzione dei PIT, proprio per la mancanza di precedenti diffuse esperienze di collaborazione pubblico-privato per il lancio di progetti di sviluppo locale che non ha consentito la costruzione di una adeguata consapevolezza sulle opportunità dello sviluppo territoriale e partecipato.

Dunque, si può concludere che, per ora, i PIT non assumono ancora una forte rilevanza per lo sviluppo territoriale, non raggiungendo ancora la massa critica di interventi e di operatori, oltre che una adeguata articolazione settoriale, per garantire opportunità di trasformazione della struttura produttiva in una logica di sviluppo economico di medio-lungo periodo, nonostante si possa intravedere *in nuce* il potenziale in termini di partecipazione degli operatori pubblici e privati e nella progressiva costruzione di una consapevolezza diffusa sulle sfide e opportunità per lo sviluppo locale.

D'altronde, è già possibile individuare un caso abbastanza clamoroso di successo che assume anche le caratteristiche di un relativo paradosso. Il PIF promosso dal Comune di Corno di Rosazzo⁶ sta svolgendo un ruolo cruciale di integrazione territoriale e intersettoriale e rappresenta probabilmente il più interessante caso di piano/programma di sviluppo locale lanciato nell'area-studio negli ultimi anni. A partire dall'acquisizione, da parte del Comune (con il contributo regionale), di una

6 Il Comune di Corno di Rosazzo è membro dell'Associazione nazionale delle "Città del vino". Nel comune sono coltivati a vite 150 ettari, per un produzione di 1,5 milioni di bottiglie.

villa settecentesca che funge da luogo di incontro e di interazione di attività varie (promozione, organizzazione di eventi – mostre, fiere, etc. –, comunicazione, “*show room*”), è stato possibile mobilitare attori pubblici e privati dalla produzione vitivinicola al marketing e alla costruzione dell’immagine. È stato organizzato un gruppo di viticoltori locali (con la partecipazione di 18 produttori localizzati nel Comune di Corno di Rosazzo) che si è costituito associazione partner del PIF e che presenta i propri prodotti con una unica etichetta (Blanc di Cuar – Ducato dei vini friulani) e che gestisce l’enoteca localizzata nella villa. In questo modo, con il progetto si sono superati alcuni tipici ostacoli per le piccole imprese (i produttori vitivinicoli locali imbottigliano mediamente 40-60 mila bottiglie all’anno) sia nei riguardi della capacità di negoziazione per la definizione del prezzo di vendita sia in termini di costruzione di una adeguata visibilità e immagine dei prodotti del territorio.

Il progetto integrato ha, inoltre, organizzato la Fiera del vino e, a partire dal termine identificativo della denominazione di origine del vino “Friulano” (precedentemente chiamato “Tocai”) ha lanciato il progetto “tipicamente friulano”, abbinando vino, prodotti tipici agroalimentari e gastronomia nella promozione e difesa del prodotto tipico friulano⁷. Il PIF include un progetto di costituzione di osterie “tipicamente friulane” (una osteria è stata già costituita ed altre sono in preparazione). Tutto ciò consente, attraverso l’organizzazione di eventi e la promozione della produzione vitivinicola locale, una maggiore utilizzazione delle strutture agroturistiche esistenti (che assommano a 140 posti letto, non poco per un piccolo comune di 3.200 abitanti). La caratteristica essenziale di questo PIF è che il comune di Corno di Rosazzo è promotore e coordinatore del progetto.

Occorre, infine, ricordare che in questa breve fase di predisposizione e di avvio dei progetti integrati è stato cruciale il ruolo svolto da esperti e professionisti che non solo si sono fatti carico di predisporre il progetto, ma sono anche stati elementi determinanti per garantire la formazione di un partenariato pubblico-privato. Gli esperti hanno, inizialmente, mobilitato gli amministratori locali per far comprendere le opportunità che si presentavano per l’economia e la società locale con la progettazione integrata e successivamente, tramite la mediazione dei sindaci, sono giunti a mobilitare gli operatori privati mostrando gli spazi esistenti per la loro partecipazione e coinvolgimento diretto nell’organizzazione del progetto integrato. Questi esperti non sono stati esclusivamente gli ideatori e i “montatori”

7 Da menzionare, inoltre, l’innovazione apportata a partire dal 2010 alla Fiera regionale dei vini che si tiene ogni anno nel comune collinare della stessa zona, Buttrio, anch’esso appartenente al territorio del distretto di Manzano, e che è diventata una Fiera dei vini autoctoni del Friuli.

del progetto, ma hanno anche spesso assunto il ruolo di coordinatori e gestori dei progetti una volta avviati.

6.5 La mobilitazione degli stakeholder e la nascita di un forte interesse per lo sviluppo locale

6.5.1 L'emergere dell'interesse per lo sviluppo locale

La governance dello sviluppo locale è stata a lungo assente nel territorio oggetto di questo studio di caso. Le istituzioni pubbliche, lo Stato locale, le associazioni di categoria, le autonomie funzionali e le banche hanno assecondato, nel passato, le scelte imprenditoriali quando tutto funzionava e non hanno compreso i rischi di crisi e di dissoluzione del distretto.

La crisi economica internazionale, che ha investito le imprese distrettuali, rende più evidente e inquietante il processo di cambiamento in atto nell'economia e nella società locale: molte delle certezze che si erano radicate tra gli operatori economico-sociali ed i cittadini nel passato periodo di sviluppo si stanno ora dissolvendo.

La crisi del distretto della sedia e la ritardata consapevolezza dell'occasione mancata di un intervento di sviluppo locale e di una strategia distrettuale condivisa per il riposizionamento delle imprese ha paradossalmente riaccessato l'attenzione sulle questioni dello sviluppo locale. L'introduzione dei nuovi strumenti dei progetti integrati per lo sviluppo rurale ha fatto, lentamente, scoprire anche agli amministratori locali e agli altri *stakeholder* del territorio l'esistenza di opportunità, di strumenti e di risorse pubbliche per sostenere lo sviluppo locale. Vi è stata, dunque, una progressiva attenzione da parte delle istituzioni pubbliche locali, delle banche, delle autonomie funzionali, delle associazioni di categoria (imprenditoriali e sindacali) sulle opportunità e sulle responsabilità sociali nei riguardi dello sviluppo economico.

La strategia implicita di sensibilizzazione progressiva degli operatori pubblici, prima, e degli operatori privati, successivamente, ha consentito la maturazione di idee progettuali, l'abbozzo di proposte progettuali, la presentazione di candidature (via la mobilitazione e il coinvolgimento degli attori pubblici e privati). Gli *stakeholder* hanno iniziato a prendere coscienza della rilevanza delle opportunità messe a disposizione dalla progettazione integrata introdotta dal PSR.

È, dunque, possibile notare una crescita delle *capabilities* nella mobilitazio-

ne degli attori locali, nell'interpretazione e nella partecipazione alla costruzione di progetti collettivi, con una sorta di processo di apprendimento collettivo e di apprendimento istituzionale a partire da questioni concrete che si pongono a livello orizzontale (tra categorie ed attori diversi) e che rappresentano un buon auspicio per la costruzione di partenariati per lo sviluppo locale. Ciò è tanto più importante tenendo conto sia delle esperienze non felicissime dei precedenti programmi Leader in questa Regione (aree montane), sia della scarsa esperienza di cooperazione tra produttori in quest'area.

6.5.2 L'emergere di nuovi attori

Nel processo di progressiva attenzione allo sviluppo locale e di sensibilizzazione ed animazione degli attori locali si è notato un ruolo determinante di alcuni attori specifici che hanno consentito di far interagire saperi, competenze, sensibilità sul tema dello sviluppo economico, in sintesi di mediare e cementare i differenti interessi presenti nell'economia e nella società locale.

Cruciale è stato, sicuramente, il ruolo degli esperti come progettisti di PIT e come coordinatori dei progetti una volta che sono stati avviati. Gli esperti si sono presentati – in una fase molto aperta e in un terreno relativamente vergine per l'assenza di una sistematica iniziativa da parte delle istituzioni e delle organizzazioni di categoria – come portatori di nuove idee e come animatori di progetti che potessero cogliere alcune opportunità nell'interesse della comunità locale. Sono stati, spesso, i “profeti” del verbo dello sviluppo locale, i sensibilizzatori e gli animatori dei soggetti pubblici e privati, sostenendo e promovendo la loro partecipazione e il loro coinvolgimento nei progetti da avviare.

Le autonomie locali (i comuni, in particolare) iniziano a percepire il loro potenziale ruolo di accompagnatori del processo di sviluppo locale che non avevano pienamente svolto nel passato. Molti comuni hanno organizzato un Assessorato per le attività produttive e, constatata la loro piccola dimensione, già questo rappresenta un risultato non privo di importanza. Ma ciò che si nota è il progressivo interesse a scambiare idee tra sindaci ed amministratori locali sul tema dello sviluppo locale e per la migliore organizzazione territoriale dei servizi pubblici. I comuni del cividalese si riuniscono, ad esempio, una volta al mese per discutere e per affrontare problemi comuni che consentono di ottenere economie di scala a livello di progettazione e di gestione dei servizi. C'è, ovviamente, una presa d'atto che lo sviluppo locale interessa un territorio sovracomunale e che occorre, dunque,

raggiungere la dimensione territoriale coerente alle iniziative da intraprendere.

Entrano, poi, nuovi e giovani imprenditori agricoli (siamo ormai giunti alla terza generazione di imprenditori agricoli nella vitivinicoltura) e si assiste all'organizzazione delle imprese in strutture societarie più complesse e più adeguate anche dal punto di vista gestionale. Le nuove generazioni imprenditoriali sono più acculturate e più sensibili ai temi della commercializzazione e dell'internazionalizzazione, così come sono più aperte ai temi della cooperazione tra imprese per by-passare i vincoli e gli ostacoli alle strategie di crescita delle piccole imprese.

Ciò contribuisce anche a far crescere tra i nuovi imprenditori l'attenzione alla ricerca e questo facilita l'integrazione con il sistema educativo e della ricerca: l'Università sembra ora meno lontana rispetto alle imprese locali e questo favorisce l'espansione del ruolo della "terza missione" dell'Università, cioè la responsabilità e il supporto nei riguardi dello sviluppo economico locale e regionale.

Appaiono, inoltre, nuovi soggetti collettivi; oltre ai Consorzi dei produttori (che assumono un rilievo crescente), si formano istituzioni intermedie, agenzie di sviluppo (le Agenzie di sviluppo dei distretti industriali - ASDI), le associazioni di comuni. Si assiste anche ad un maggiore e crescente interesse delle Associazioni di categoria rispetto ai temi dello sviluppo locale.

L'ingresso di nuovi soggetti collettivi e l'emergere di nuovi attori che si pongono un ruolo di animatori e coordinatori fanno comprendere che c'è uno spazio non irrilevante per l'imprenditorialità sociale, per un'imprenditorialità che va là degli interessi della singola impresa, coinvolgendo interessi più ampi (di categorie e gruppi di imprese) sino agli interessi di gran parte della comunità locale (soddisfazione dei bisogni essenziali, difesa del paesaggio e dell'ambiente, sostenibilità del futuro della comunità locale).

Cresce l'attenzione per lo sviluppo locale anche da parte delle banche locali, a partire dalle Banche di credito cooperativo (BCC) che, per loro statuto, sono fortemente radicate sul territorio e che, dopo la fase delle grandi fusioni bancarie, rappresentano l'organizzazione finanziaria più attenta alla questione del "capitale di prossimità", cioè alla utilizzazione delle risorse finanziarie del territorio per garantire crescita della produttività e sostenibilità temporale del sistema economico locale.

Ciò che sta emergendo, dunque, a livello locale è una forte disponibilità al confronto e al dialogo sociale sui temi della ristrutturazione del sistema economico e sul futuro del territorio. Questa disponibilità culturale deve essere rinfrancata da azioni ed iniziative che accrescano l'entusiasmo degli attori locali sui temi dello sviluppo territoriale, anche sulla base della diffusione di conoscenze e delle buone pratiche di casi di sviluppo – più o meno analoghi – in Italia e all'estero.

6.5.3 Alcune interessanti novità: una regione in controtendenza

La situazione dello sviluppo locale nella regione appare in sostanziale controtendenza rispetto alle esperienze maturate nelle altre regioni italiane.

Mentre il PIT scompare come strumento delle politiche di sviluppo locale dal panorama delle politiche italiane, il Friuli Venezia Giulia che non lo aveva utilizzato nella programmazione 2000-2006 lo scopre negli ultimi anni con il Programma di sviluppo rurale. Anche l'interesse del legislatore regionale rispetto a temi tipici dello sviluppo locale, come quelli dei distretti industriali e dei *cluster*, sembra essere intervenuto con un certo ritardo, ma questo ha consentito un interesse molto più forte e una rilevante fiducia sulle opportunità di sviluppo e un entusiasmo e una creatività progettuale che è difficile riscontrare in altre regioni italiane.

La Regione Friuli Venezia Giulia è ancora in controtendenza rispetto al resto d'Italia per quanto riguarda l'introduzione di istituzioni intermedie (centri servizi, consorzi, agenzie di sviluppo). Mentre nelle altre regioni queste istituzioni vengono progressivamente eliminate (e messe in liquidazione), nel Friuli Venezia Giulia sono state recentemente introdotte nuove strutture di supporto allo sviluppo locale, basti pensare alle Agenzie di sviluppo dei distretti industriali (ASDI), che si estendono anche al settore agroalimentare (cfr. il caso dell'ASDI di S. Daniele), agli Ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER) – istituto giuridico attribuito dalla L.R. 1/2006 alle Associazioni intercomunali e alle Unioni di comuni –, alla forte ripresa delle iniziative di consorzi e di associazioni temporanee di imprese.

Tutto ciò sottolinea il grande potenziale per iniziative e strategie di sviluppo locale a tutto campo e, quindi, non solo riservato allo sviluppo rurale. Non è un caso che si senta sempre più spesso parlare tra gli *stakeholder* del territorio della potenziale organizzazione di "Patti d'area" che, quindi, interessano lo sviluppo economico complessivo del territorio.

6.6 Le opportunità per lo sviluppo rurale e per lo sviluppo locale in genere

Gli incontri organizzati con i rappresentanti del sistema produttivo locale hanno consentito di giungere ad una posizione relativamente ottimistica rispetto alle potenzialità di governance dello sviluppo locale nell'area del manzanese e dei Colli Orientali del Friuli. Il modello del progetto integrato (e del PIT, in particolare) sembrerebbe un modello replicabile, secondo diversi operatori intervistati, ad altri settori produttivi e in una effettiva visione e coordinamento dello sviluppo integrato territoriale.

Sembra addirittura possibile identificare un'area relativamente vasta (il

“medio Friuli”) che possa operare come distretto rurale, mostrando come alcuni concetti cruciali della letteratura sullo sviluppo locale siano ormai sufficientemente metabolizzati, nonostante la babele dei termini e dei concetti alla quale la produzione di strumentazioni legislative regionali ci ha abituati.

Sembra appurato dagli operatori più maturi, e che più hanno lavorato su queste tematiche, che lo sviluppo integrato territoriale deve coinvolgere e comprendere sempre più settori tra loro interconnessi, a cominciare dall'agroalimentare e dall'agriturismo e come sia indispensabile per lo sviluppo locale la promozione e la crescita della produttività nei settori industriali.

In altri termini, questa breve ricerca ha consentito di riprendere ed estendere il confronto degli operatori sullo sviluppo locale, di rendere esplicite alcune questioni cruciali dello sviluppo integrato territoriale (ripensando anche alla “riconfigurazione” del territorio dei comuni del distretto della sedia), di farle metabolizzare ad una parte consistente degli *stakeholder*, di far emergere le opportunità di iniziative ed azioni collettive nel territorio, ma anche le grandi necessità e potenzialità di rafforzamento delle *capabilities* per la gestione dal basso dello sviluppo locale.

Occorre, dunque, approfittare del momento favorevole e dell'entusiasmo nei riguardi dello sviluppo integrato territoriale e lavorare intensamente con gli attori dello sviluppo, accompagnandoli nel processo di interpretazione delle tendenze e di visione del futuro. Ciò potrà essere facilitato sia utilizzando strumenti di formazione e di crescita della cultura economica a livello locale, sia attraverso una estesa campagna di sensibilizzazione e mobilitazione degli attori locali per far crescere la consapevolezza sulle sfide e sulle opportunità che il sistema produttivo locale deve affrontare.

Ciò presuppone una linea complessa di interventi ed azioni che sembrerebbe possibile avviare in un prossimo futuro in collaborazione con gli *stakeholder* del territorio e che implica un'articolazione progettuale attraverso le seguenti fasi:

- a. individuazione delle opportunità per progetti di sviluppo;
- b. individuazione delle opportunità di investimenti privati (indicando potenziali sequenze di possibili investimenti che, a catena, rafforzano la fattibilità degli investimenti complementari);
- c. crescita della cultura economica locale (organizzazione di corsi di formazione sullo sviluppo locale, organizzazione di seminari, organizzazione di corsi per l'avvio di nuova imprenditoria, etc.);
- d. crescita della cultura sull'internazionalizzazione (crescita delle “capabilities” per un più adeguato inserimento delle imprese e del sistema produttivo locale nel contesto internazionale, crescita della capacità di effettuare comparazione con altre aree, etc).

Riferimenti bibliografici

- AsdiSedia (2011), *Piano di Sviluppo per il rilancio del Distretto della Sedia*, Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale della sedia, Manzano.
- Cisilino F., Cutrano S. (2010), "La sfida dei progetti integrati territoriali in Friuli Venezia Giulia", in *Agriregionieuropa*, anno 6, n. 20, marzo.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Garofoli G. (a cura di) (2011), *Sistemi produttivi locali in Lombardia*, FrancoAngeli, Milano.
- Grandinetti R. (a cura di) (1999), *Il seggiolaio e l'economia globale*, Cedam, Padova.
- Grandinetti R., Passon M. (2005), *La situazione e le prospettive del distretto della Sedia*, Camera di commercio di Udine, Udine.
- Grandinetti R., Passon M., Zolli A. (2006), *Il distretto della Sedia. Analisi di alcuni processi di cambiamento*, Camera di commercio di Udine, Udine.
- Mantino F. (2008), *Le politiche di sviluppo rurale in Europa*, Edizioni agricole del Sole 24 Ore, Milano.
- Mattioni F. (2011), "Realtà, risorse, rilancio", relazione presentata alla Tavola Rotonda *Dalla competizione alla cooperazione ovvero insieme per il distretto della sedia*, organizzata da FILCA-CISL e CISL Udine, S. Giovanni al Natisone, 14 febbraio 2011.
- Mattioni F., Bednarz F. (1985), *Seggiolai e mercati*, Coop. Editoriale Il Campo, Udine.
- Passon M., Buratti F., Cappello M. (2011), *Il distretto industriale della Sedia*, Centro Studi, Camera di commercio di Udine, www.ud.camcom.it.
- Pertoldi M. (2010), *Frontiera nord-est. Biografie e traiettorie in un'economia in movimento*, tesi di dottorato, IUAV, Venezia.
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2010), *Rapporto di Valutazione Intermedia*, Servizio di valutazione in itinere del Programma di Sviluppo Rurale FVG 2007-2013, novembre.
- Scarpinato M. (2011), "La Brianza del mobile", in Garofoli G. (a cura di), *Sistemi produttivi locali in Lombardia*, FrancoAngeli, Milano.
- Tonutti M.R. (1978), "Aree depresse e decentramento produttivo: l'area di Udine", in Garofoli G. (a cura di), *Ristrutturazione industriale e territorio*, FrancoAngeli, Milano.

GOVERNANCE LOCALE E STRUMENTI DI POLITICA: IL CASO DEI PROGETTI INTEGRATI NELLE COLLINE DEL MEDIO FRIULI

SERENA TARANGIOLI

Premessa

Con il Regolamento 1698/05 sulla politica di sviluppo rurale 2007-2013 il miglioramento della governance delle aree rurali, intesa come coinvolgimento degli attori economici e sociali nelle dinamiche di sviluppo che tale politica innesca, è diventato a tutti gli effetti un obiettivo dei programmi di intervento attivati a livello nazionale e, come nel caso italiano, regionale.

Il concetto di governance è, però, differente a seconda del contesto in cui viene utilizzato, e, non a caso, lo scopo della ricerca in cui è inserito il presente lavoro è l'individuazione dei nodi cruciali del processo di governance ai vari livelli cui viene ad attuarsi. Pertanto, prima di addentrarci nella definizione degli elementi salienti che caratterizzano i meccanismi che si innescano attraverso gli strumenti di attuazione delle politiche di sviluppo rurale è utile chiarire l'accezione a cui facciamo riferimento.

Il termine governance è essenzialmente legato alle dinamiche e alle modalità con cui avviene l'attività di governo (government) e definisce un processo decisionale mirato al coinvolgimento di più soggetti, alla ripartizione delle attività (decentramento) e delle responsabilità (sussidiarietà) e alla condivisione delle scelte. In questo senso, il termine può essere inteso:

- in contrapposizione con quello di government, in caso per governance si intenda un modello di governo che rompe gli schemi tradizionali a gerarchie piramidali, fondate sul principio di responsabilità verticistica e basati su procedure amministrative standardizzate e decisioni essenzialmente prese dall'alto (top down). La governance, in questa accezione,

ridefinisce i rapporti tra Stato, mercato e società civile attribuendo al primo una funzione di puro coordinamento di un processo decisionale delegato ad una molteplicità di attori indipendenti e interdipendenti, portatori di interessi particolari;

- in correlazione o *in continuum* con l'attività di governo, dove i livelli decisionali più alti si confrontano, concertano e condividono la propria azione con attori economici e sociali portatori di interessi di tipo settoriale o territoriale.

Questa seconda definizione tende a presentare la governance come un processo ideale, caratterizzato da particolari valori, principi e procedure (Segatori, 2009) ed è quella che più da vicino incarna il sistema di *policy making* intrapreso dalla Commissione europea.

Con il Libro bianco sulla governance europea del 2001 la Commissione ha definito, infatti, i principi base della "buona governance": apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. I suddetti principi, applicati, nel rispetto della proporzionalità e sussidiarietà, a tutti i livelli di governo che coinvolgono i processi comunitari (da quello internazionale a quello locale) caratterizzano l'approccio programmatico delle politiche europee e dovrebbero guidarne l'implementazione, soprattutto di quelle che impattano sulle dinamiche socio-economiche territoriali.

Sono, quindi, le politiche con chiara dimensione locale quelle su cui tali principi trovano il miglior banco di prova, in quanto in esse la governance si traduce proprio nel coordinamento di azioni e interventi di soggetti pubblici e privati capaci di mobilitare risorse e attori per la realizzazione di obiettivi di sviluppo.

Il miglioramento dei processi di governance delle aree rurali, nelle politiche di sviluppo rurale 2007-2013, è l'obiettivo prioritario dell'asse metodologico Leader e dell'art.59 Reg. 1698/05, che offre la possibilità di sviluppare strategie di intervento integrate capaci di agire sulle principali problematiche settoriali e territoriali. Nella pratica, in Italia, il citato articolo regolamentare si è tradotto in un'occasione per predisporre strumenti sofisticati d'intervento capaci di innescare processi innovativi di sviluppo aderenti alle esigenze locali e facenti leva sul capitale sociale endogeno: i progetti integrati.

In coerenza con un impianto mirato ad "aggreire" le problematiche del settore agricolo e delle aree rurali attraverso politiche che puntino all'efficacia dell'intervento e che siano comunque in grado di coinvolgere gli utenti nell'individuazione dei fabbisogni e, contemporaneamente, di garantire trasparenza e semplificazioni di natura amministrativa per i potenziali beneficiari, il Piano strategico nazionale (PSN) ha previsto più strumenti di approccio integrato (progetti integrati

di filiera e progetti integrati territoriali) volti a favorire proposte di sviluppo locale e settoriale che prevedano il coinvolgimento degli attori economici e sociali delle aree rurali.

La progettazione integrata ha, quindi, l'obiettivo di offrire uno strumento strategico per contribuire al raggiungimento degli obiettivi settoriali e territoriali della politica di sviluppo rurale e, allo stesso tempo, sviluppare una politica inclusiva dei differenti attori economici e sociali che operano nel territorio rurale.

7.1 La progettazione integrata

La progettazione integrata non è una novità. Da tempo, in Italia, le politiche di sviluppo locale (e rurale) possono contare su strumenti complessi d'intervento basati sull'integrazione di soggetti e misure a sostegno di una strategia unitaria di sviluppo. A cominciare dagli anni '80, si sono susseguiti strumenti e procedure (Patti per l'occupazione, Patti territoriali, Leader, Progetti integrati territoriali, Contratti di filiera, solo per citarne alcuni) che prevedono interventi organicamente legati ad un piano di sviluppo settoriale o territoriale e finalizzati a concentrare le risorse finanziarie su ambiti omogenei, coinvolgere gli attori socio-economici nei processi di sviluppo, favorire la condivisione e la comunicazione con le istituzioni locali, nonché il decentramento amministrativo per meglio orientare le azioni rispetto alle esigenze locali. La progettazione integrata stimola, così, la partecipazione degli attori economici e sociali ai processi di sviluppo, la nascita di relazioni sistemiche tra soggetti di natura diversa e propone soluzioni più complesse e articolate per affrontare le problematiche settoriali o territoriali.

Con la programmazione 2000-2006 per le Regioni meridionali comprese nell'Ob. 1 l'approccio integrato allo sviluppo diventa uno degli elementi chiave della gestione delle politiche comunitarie legate all'attuazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea. Già i Programmi operativi regionali (POR) si presentano con un approccio integrato, visto che prevedono un obiettivo strategico – la convergenza, in termini economici e sociali, verso target di sviluppo medi europei – a cui contribuiscono tutte le politiche cofinanziate dai Fondi strutturali. Ad un impianto strategico focalizzato sull'interazione delle politiche, corrisponde, in Italia, una strategia attuata tramite strumenti di intervento capaci di far leva su “un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un

approccio attuativo unitario”¹, i progetti integrati appunto².

Tutti i POR fanno ricorso alla progettazione integrata, con modalità ed articolazione dello strumento piuttosto differenziate. In genere, l’attuazione dello strumento presuppone un partenariato pubblico-privato che presenta un programma d’intervento basato su un’idea-forza che fa ricorso ad una serie di misure previste dal programma. L’approccio integrato è essenzialmente territoriale, focalizzato soprattutto su interventi infrastrutturali e per l’attivazione di servizi per la popolazione e le imprese. Non mancano gli interventi a favore delle imprese e del capitale umano locale, ma possono considerarsi, almeno in termini finanziari, residuali rispetto alle azioni di natura pubblica.

La progettazione integrata tematica rivolta alle problematiche del settore agricolo e delle aree rurali facente leva sul Fondo FEOGA-Orientamento trova spazio solo nel POR Calabria 2000-2006 – con l’attivazione di Progetti integrati di filiera (PIF) e i Progetti integrati per le aree rurali (PIAR) – e in quello campano – con i Progetti integrati rurali (PIR). Gli strumenti finanziati specificatamente dalle risorse comunitarie per il settore agricolo tendono a sviluppare un approccio di intervento che vede al centro dell’azione l’imprenditoria agricola, nel caso dei PIF, e le comunità rurali, in quello dei PIAR e PIR. Metodologicamente, il progetto prevede un approccio di intervento *bottom up* con il coinvolgimento di attori locali che condividono un’idea di sviluppo, la previsione di interventi e, quindi, finanziamenti tra loro integrati ed incentrati su una strategia specifica d’intervento. Il progetto è presentato da un partenariato pubblico-privato rappresentativo degli interessi economico-sociali collettivi a cui vengono poi assegnati compiti di gestione dell’intervento.

Accanto all’esperienza delle Regioni Ob. 1, va segnalata quella dell’Umbria che, nella seconda fase di attuazione del proprio Piano di sviluppo rurale (cofinanziato dalla sezione Garanzia del FEOGA), si è cimentata con i PIF, attivando una procedura in parte differente da quella calabrese. I PIF, in Umbria, rispondono a scelte strategiche compiute a monte dalla Regione, finalizzate a sostenere i comparti produttivi regionali più rilevanti e orientate a favorire investimenti di natura

1 Quadro comunitario di sostegno (QCS), paragrafo 3.10. Nel QCS la progettazione integrata è intesa come una modalità di intervento che favorisce la concentrazione delle risorse su obiettivi specifici di sviluppo e la concertazione tra soggetti pubblici e privati per la definizione del progetto e quindi dell’idea di intervento.

2 Per una più approfondita analisi sulle dinamiche della progettazione integrata nel periodo di programmazione 2000-2006 si rimanda a Zumpano C. “Lo sviluppo locale integrato nella programmazione 2000-2006: le opportunità per il settore agricolo e rurale” in Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi; INEA, 2002.

orizzontale. In Calabria, invece, i progetti di filiera maturano, in termini di partnership e comparti di riferimento, in ambito negoziale, con scelte precise degli attori economici, ed hanno, inoltre, valenza e finalità di natura socio-istituzionale, quali il rafforzamento delle relazioni, la partecipazione attiva dei soggetti, la sperimentazione di nuovi modelli di intervento che incidono fortemente anche sulla natura dei soggetti amministrativi (Zumpano, 2007).

Il diverso modo di concepire lo strumento è, forse, il risultato dei contesti in cui esso viene applicato. In ogni caso, questo diverso modo di intendere l'approccio integrato si ripresenta nella modellizzazione che le singole Regioni hanno previsto, nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013, per i progetti integrati e, in genere, per tutti gli interventi integrati.

Il PSN 2007-2013 descrive i progetti integrati come strumenti di intervento tesi a favorire una maggiore concentrazione ed integrazione degli interventi e a sistematizzare l'intervento pubblico sulle specifiche esigenze di comparto o territorio. La strutturazione dello strumento, in termini operativi, è lasciata alle Regioni, che ne hanno definito le regole di attuazione nei propri PSR.

In linea di massima, la progettazione integrata si configura come un progetto (settoriale o territoriale) presentato da un partenariato rappresentativo degli interessi e degli obiettivi di una pluralità di soggetti che, al fine di contribuire alla piena riuscita dell'obiettivo iniziale, stipula una serie di accordi e si candida a realizzare investimenti attraverso l'utilizzo delle misure presenti nel PSR.

Partendo dall'esperienza maturata nel precedente periodo di programmazione e facendo leva su una serie di elementi teorici maturati in contesto di generale ripensamento dell'intervento pubblico mirato a rendere sempre più efficaci le politiche pubbliche legate allo sviluppo rurale, la progettazione integrata propone una modalità di intervento che fa leva sui seguenti elementi³:

- il **primato del locale**, ossia l'idea di creare sviluppo sulla capacità di capitalizzare le proprie risorse di conoscenza e abilità e di realizzare, su queste basi, una forte azione collettiva che coinvolge con successo imprese e istituzioni;
- la **partecipazione** degli attori locali, al fine di coinvolgere nei processi decisionali i soggetti su cui agisce l'azione pubblica tarandola sulle effettive esigenze locali attraverso un processo decisionale che punta alla

3 Si rimanda a Bianchi T. e Casavola P., I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni per lo sviluppo locale, per un approfondimento sulla teorizzazione delle pratiche attuative cui si ispira la progettazione integrata.

negoziiazione (sintesi di una pluralità di fabbisogni) dell'azione e, nello stesso tempo, alla concertazione degli interventi;

- l'**integrazione** e la **multisetorialità**. L'integrazione di interventi e settori di natura differente è l'elemento costitutivo dello strumento, che si traduce nella individuazione di un obiettivo specifico verso cui indirizzare le singole azioni dei soggetti cooperanti;
- il superamento di logiche individualistiche a favore di **processi cooperativistici**. La progettazione integrata promossa nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale è fortemente orientata a favorire processi di aggregazione attraverso la creazione di soggetti giuridici, sintesi degli interessi dei singoli aderenti al progetto. La costituzione di partenariati giuridicamente riconosciuti implicitamente spinge al cooperativismo, alla creazione di una "massa critica" produttiva e sociale (nel senso di capitale sociale) capace di rappresentarsi e di difendere i propri interessi. Ciò implica la delega delle proprie funzioni ad un soggetto terzo che rappresenti gli interessi dei differenti partner, secondo gli obiettivi che ne hanno determinato la creazione. Nello stesso tempo, questo soggetto deve essere in grado di mantenere l'aggregazione, favorendo processi di cooperazione tra singoli che puntino al riequilibrio delle funzioni.

La progettazione integrata è, quindi, uno strumento che tende a favorire l'organizzazione dei sistemi produttivi e territoriali (strutturazione) e il dialogo tra soggetti di varia natura, favorisce la collaborazione tra attori che di solito competono e crea lobby per quelli che hanno un obiettivo comune. In altre parole, è uno strumento che innesca (dove mancano) o riassetta (dove ci sono) meccanismi di governance.

7.1.1 Come funziona un progetto integrato

L'integrazione delle diverse misure del PSR in un progetto integrato deve rispondere alle esigenze delle imprese e dei territori, non costituire una mera alternativa all'approccio per singola domanda di finanziamento, garantire l'efficacia dell'intervento pubblico e creare condizioni di contesto che favoriscano (accompagnino) il successo delle iniziative. Partendo da questi obiettivi, il PSN ha previsto che i progetti integrati debbano basarsi su una procedura di gestione che rispetti il principio dell'integrazione degli interventi e dei beneficiari; tuttavia, la definizione delle procedure operative per attuare le modalità di integrazione sono demandate ai singoli Programmi di sviluppo rurale regionali.

Tra le regioni che hanno attivato le procedure per la presentazione dei progetti integrati sussistono numerose differenze che mettono in luce approcci profondamente diversi, sia in termini di gestione amministrativa, sia rispetto agli obiettivi che l'attuazione dei progetti si propone.

In ogni caso, pur tra le tante differenze di metodologia adottate a livello regionale, è possibile intravedere alcuni elementi essenziali che caratterizzano la procedura di attivazione di un progetto integrato:

- costituzione di un partenariato rappresentativo degli interessi dei soggetti aderenti che provveda ad individuare i soggetti responsabili del progetto;
- presentazione di un progetto composito che individua un'area omogenea di intervento e definisce la strategia di azione attuata attraverso interventi a favore dei singoli partner o azioni di sistema a favore del partenariato;
- definizione di processi di accompagnamento che facilitino il coinvolgimento degli attori socio-economici (animazione).

Non è sicuramente questo il luogo per descrivere le procedure di attuazione della progettazione integrata, è bene, però, soffermarsi su alcuni elementi che portano a meglio comprendere le dinamiche relazionali che lo strumento attiva e su cui fa leva.

Il partenariato (Corporate governance)

La progettazione integrata ha come elemento distintivo, rispetto alle procedure di finanziamento tradizionale, la condivisione delle strategie di intervento da parte di un partenariato costituito da soggetti con diversi interessi. Per contribuire alla piena riuscita dell'obiettivo iniziale, la partnership, rappresentativa delle esigenze e degli obiettivi di una pluralità di soggetti, sigla un accordo e si candida a realizzare investimenti attraverso l'utilizzo delle misure presenti nel PSR.

Nell'ambito dei progetti integrati, il partenariato rappresenta la dimensione sociale e relazionale del progetto: attraverso il partenariato, infatti, si rendono disponibili le informazioni e le risorse, permettendo agli attori coinvolti un migliore e minore impiego delle proprie, sia in termini finanziari sia di competenze e mezzi impiegati, raggiungendo così obiettivi propri, che, in linea teorica, coincidono con quelli di sviluppo del progetto integrato (Marcianò et al., 2008). In definitiva, il capitale finanziario e fisico potenzialmente disponibile con il finanziamento del progetto integrato si coniuga, attraverso il partenariato, con la conoscenza e le reti di relazioni all'interno della filiera o del territorio di riferimento, nonché con l'innovazione e ricerca e con le competenze tecniche, accrescendo quel capitale so-

ziale che trova nello stesso partenariato il proprio mezzo di espressione e di azione. La funzione del partenariato, al tempo stesso, è quella di essere un soggetto facilitatore nell'accesso al finanziamento e nella realizzazione del progetto.

L'ampiezza e la composizione della partnership tende a condizionare fortemente sia il progetto sia la sua attuazione e tende a differenziarsi a seconda che si tratti di progetti di filiera o di progetti territoriali.

Nel caso dei PIF, l'aggregazione parte innanzitutto da imprenditori agroalimentari. Gli obiettivi della progettazione integrata di filiera sono di natura imprenditoriale ed è, pertanto, naturale che il nucleo aggregativo sia formato soprattutto da imprese che, attraverso lo strumento, tentano di razionalizzare i propri rapporti e avviano una strategia di sviluppo comune. È altrettanto naturale che l'idea di presentare il progetto comune nasca in un ambiente ristretto, tra soggetti che normalmente collaborano tra di loro. Ma, poiché la filiera, per sua definizione, non si esaurisce nelle fasi di produzione agroalimentare, diventa necessario coinvolgere, a seconda dell'obiettivo che si propone il progetto, tutta una serie di attori le cui attività non sono strettamente identificabili come agricole, ma che partecipando al progetto potrebbero favorire il raggiungimento degli obiettivi.

La natura di questi soggetti terzi varia a seconda dei bandi regionali. Infatti, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Umbria e Puglia prevedono che i partenariati siano composti solo da soggetti privati, intendendo la filiera come un accordo tra imprese teso a vincolare i rapporti tra gli aderenti. Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Calabria e Basilicata prevedono, invece, la partecipazione anche di soggetti pubblici (per esempio enti locali, Camere di commercio, Università e Istituti di ricerca, Consorzi di bonifica, etc.) al fine di stimolare la cooperazione e l'interazione tra soggetti con funzioni diverse che operano sullo stesso contesto. In questo caso, al PIF viene attribuita una funzione di stimolo alla costruzione di capitale sociale tesa a creare un'atmosfera di condivisione e cooperazione tra le istanze imprenditoriali e quelle socio-economiche dell'area coinvolta dal progetto.

Molto più composita è la natura dei soggetti che entrano a far parte di un PIT. La progettazione integrata territoriale ha una dimensione d'intervento fisica ben definita. Essa si riferisce ad un territorio circoscritto in cui sono presenti dinamiche di interazione tra attori economici e sociali e dove vengono espressi specifici fabbisogni di intervento. La definizione di un intervento a favore del territorio non può prescindere, quindi, dal coinvolgimento di un'ampia gamma di attori locali. Il PIT ha l'obiettivo di facilitare processi di *governance* territoriale, ponendo attenzione sulla coerenza tra l'individuazione degli obiettivi di sviluppo locale e le *capabilities* degli attori locali, per evitare la sopravvalutazione delle capacità progettuali e

operative del sistema locale (Garofoli, 2006). I partenariati dei progetti territoriali assumono, quindi, forme varie e tendono a coinvolgere soggetti pubblici, soggetti privati e soggetti rappresentativi di particolari istanze d'intervento.

In quanto al partenariato e alle funzioni attribuitegli, esso assume un ruolo cruciale poiché diventa il soggetto rappresentativo degli interessi delle filiere e dei territori, il soggetto che si interfaccia con l'amministrazione regionale e che gestisce i rapporti tra i vari soggetti aderenti al progetto di filiera. Allo stesso tempo, anche se con sfumature più o meno diverse, gli sono affidati i seguenti ruoli:

- promuovere la partecipazione degli operatori attraverso attività di animazione e manifestazioni d'interesse;
- elaborare e presentare il progetto;
- assicurare il coordinamento e la realizzazione degli interventi.

Il partenariato deve configurarsi come un soggetto giuridicamente riconosciuto o come associazione temporanea di impresa o di scopo e nominare un soggetto capofila cui fa capo la responsabilità degli adempimenti previsti, fatta eccezione per quelli di diretta responsabilità dei singoli beneficiari.

È bene precisare che il partenariato assume solo un ruolo di coordinamento delle attività previste dal progetto integrato. Nessuna Regione ha attribuito ad esso funzioni di gestione, come avviene in ambito Leader. Il progetto integrato non è un programma di sviluppo locale, come il Leader, ma uno strumento operativo che dà l'opportunità di attivare azioni tra loro collegate e finalizzate ad uno scopo comune.

Le modalità attuative della progettazione integrata (Delivery system)

L'idea insita nella progettazione integrata è estremamente semplice ed immediata: *far discendere interventi diversi da un'idea comune prevenendo contraddittorietà o duplicazioni e promuovendo sinergie* (Bianchi e Casavola, 2008). L'applicazione pratica di tale principio si è dimostrata, stando alle prime analisi sull'attuazione (Tarangioli, 2010), in un processo lungo e complesso che ha trovato spesso le amministrazioni regionali in difficoltà nella gestione della procedura da esse stesse prevista.

L'iter che accompagna la selezione dei progetti integrati è particolarmente lungo e le modalità con cui le amministrazioni regionali gestiscono il processo di implementazione sono in generale complesse ed articolate in molteplici fasi. In linea di massima, le modalità attuative possono prevedere fino a tre fasi:

1. raccolta di manifestazioni di interesse da parte di soggetti che intendono attivare i progetti;

2. bando per la selezione dei partenariati ammessi e presentazione dei progetti integrati;
3. bando per la raccolta delle domande di aiuto individuale di soggetti aderenti ai progetti selezionati.

La presentazione della manifestazione è intesa come una fase ricognitiva che ha l'obiettivo di identificare e pubblicizzare le idee progettuali da inserire nel progetto, attorno alle quali aggregare i soggetti interessati ed orientare le azioni portanti del progetto integrato. Questa fase è solitamente affiancata da un'intensa attività di animazione e assistenza tecnica a regia regionale, che tende a favorire la concertazione delle iniziative e la partecipazione degli attori al processo di integrazione. È questa una fase in cui l'amministrazione regionale tende anche ad indirizzare la progettualità, favorendo i processi di concentrazione che agevolano la creazione di partnership ampie e rappresentative, finalizzate a massimizzare gli effetti dell'intervento pubblico. La presenza di una fase di concertazione con il territorio e le filiere, attivata attraverso la presentazione di manifestazioni d'interesse nonostante, a prima vista, possa sembrare un appesantimento burocratico, permette la risoluzione di molte criticità e l'individuazione dei correttivi procedurali adatti a superarle, garantendo un'ampia partecipazione di tutti i soggetti della filiera in fase progettuale, evitando situazioni critiche a valle (competizione sulle risorse di un numero elevato di progetti) e permettendo, allo stesso tempo, un rapido avvio della spesa. I partenariati che superano la fase preselettiva legata alla manifestazione d'interesse possono, quindi, presentare il progetto definitivo che contiene l'idea, gli obiettivi, la struttura e il funzionamento del progetto e descrive, in linea di massima, la progettualità degli aderenti. I beneficiari dei progetti che superano positivamente l'esito valutativo presentano, infine, la richiesta di finanziamento individuale a valere sulle singole misure del PSR.

La procedura di attuazione dei PI può anche prevedere solo due delle fasi sopra elencate che si combinano a geometria variabile. Alcune Regioni hanno previsto la presentazione di una manifestazione d'interesse a cui segue la presentazione del PI, completo della progettualità individuale. In questo caso, il PI è valutato nel suo complesso, ammettendo a finanziamento solo quei progetti che a seguito della valutazione conservano la loro completezza di obiettivi. Verificare congiuntamente la rispondenza del PI e dei progetti individuali a quanto previsto dal bando di finanziamento, oltre ad assicurare coerenza interna, permette di evitare, da una parte, problemi di mortalità progettuale dovuti a recesso di singoli beneficiari (che potrebbero manifestarsi nel periodo che intercorre tra l'adesione al PI e la presentazione della domanda individuale), e dall'altra, la decadenza del PI dovuta ad una scarsa qualità progettuale delle domande individuali.

In altri casi, la procedura prende avvio direttamente con l'emanazione del bando di selezione PI a cui segue il bando per la raccolta delle domande di aiuto individuali ad esso.

Un ampio gruppo di Regioni ha previsto l'attivazione della progettazione integrata in un'unica fase. Queste Regioni sembrano aver optato per un modello finalizzato a selezionare i progetti migliori e più rispondenti agli obiettivi del bando senza particolari scelte di indirizzo da parte dell'amministrazione: esse delinea-no un processo selettivo concorrenziale, con un approccio di tipo *bottom up*. La costruzione del PI parte direttamente dagli operatori di comparto o del territorio di riferimento, i quali decidono autonomamente strategie e obiettivi nei limiti di quanto previsto dal bando. La Regione recepisce i singoli progetti nel loro complesso incentrando il processo valutativo sulla coerenza interna dello stesso.

Affidarsi ad un modello procedurale piuttosto che un altro significa attribuire obiettivi di natura diversa allo strumento. Le Regioni che prevedono un approccio spiccatamente dal basso tendono a premiare partenariati già esistenti, soggetti abituati a lavorare di concerto e a gestire approcci integrati. Nel caso contrario, l'approccio tende a favorire la creazione di soggetti partenariali di nuova natura che possano creare o riorganizzare i processi di filiera o lo sviluppo dei territori.

7.2 Progettazione integrata e governance: la domanda di ricerca e il caso studio selezionato

La lunga disamina dei processi procedurali costruiti dalle Regioni per la programmazione e gestione di un progetto integrato non è un esercizio teorico (anzi, mi scuso con il lettore se così è potuto apparire), ma dovrebbe aiutare a capire le dinamiche relazionali che si innescano con l'attivazione di questo tipo di progetti.

La progettazione integrata, infatti, comunque sia organizzata e gestita a livello regionale, innesca:

- processi relazionali interni tra i soggetti che partecipano al progetto (partenariato);
- relazioni con soggetti esterni (a monte e a valle del sistema produttivo o territoriale di riferimento, con le istituzioni locali, etc.).

Le regole base che portano al finanziamento di un progetto integrato prevedono la costituzione di un partenariato finalizzato alla gestione dei rapporti tra soggetti che promuovono interessi differenti, ma comunque reciproci all'interno dello stesso, ed innescano processi relazionali con soggetti esterni in un'ottica

nuova per gli aderenti al partenariato. È quest'ultimo soggetto che promuove i rapporti all'esterno e che si fa portavoce di azioni concertative, e spesso lobbistiche, con gli attori a monte e valle della filiera economica di riferimento.

Inoltre, poiché in Italia le politiche di sviluppo rurale hanno una dimensione regionale, gli strumenti proposti tendono a focalizzarsi su una dimensione spaziale circoscritta, afferente, nella maggior parte dei casi, ad ambiti localistici sub-provinciali dove tendono ad enfatizzarsi rapporti tra soggetti che insistono su uno stesso territorio. Per questo motivo, la progettazione integrata, anche quando si qualifica come uno strumento a favore delle imprese, tende ad alimentare processi relazionali la cui dimensione locale rafforza la concertazione tra soggetti ed alimenta processi di sviluppo locale innovativi. Ed è anche, e soprattutto, uno strumento che agisce sui processi di governance in quanto promuove un processo decisionale inclusivo e, nello stesso tempo, l'integrazione tra soggetti diversi afferenti una filiera e/o un sistema territoriale. Essa, infatti, offre potenzialmente la possibilità di agire secondo i principi che sottendono la "buona governance"⁴:

- **apertura**: il progetto integrato è uno strumento che favorisce il coinvolgimento di più attori attraverso operazioni di facilitazione relazionale tese a semplificare le procedure di accesso alle politiche pubbliche;
- **partecipazione**: l'approccio decisionale bottom up favorisce la partecipazione ai processi di definizione delle azioni di tutti i soggetti coinvolti negli stessi;
- **responsabilità**: la definizione e la gestione degli interventi è responsabilità del partenariato, un soggetto che deve farsi portavoce di interessi comuni e interloquire con i soggetti esterni per creare le condizioni di operatività in cui si muove l'azione comune;
- **efficacia**: la progettazione integrata si muove su una linea decisionale inclusiva che favorisce l'aderenza delle azioni politiche alle esigenze dei beneficiari e, più in generale, agli obiettivi di politica da cui essa è promossa;
- **coerenza**: le azioni intraprese dai singoli beneficiari progettuali devono essere aderenti alla strategia complessiva e comunemente condivisa.

Il progetto integrato di per se può stimolare l'introduzione, in alcuni ambiti territoriali o settoriali, di un approccio partecipativo esteso i cui elementi, tendenzialmente, modificano i ruoli e le funzioni delle parti in gioco. Non a caso è uno

⁴ I principi di "buona governance" sono dettati dal citato Libro bianco sulla governance della Commissione europea (Cfr. paragrafo 1).

strumento la cui natura tende ad essere fortemente condizionata dal contesto in cui si inserisce: rivolto alla creazione di capitale sociale e fortemente guidato dai soggetti pubblici dove non c'è una forte tradizione cooperativistica nel settore agricolo e nelle aree rurali; strumento di gestione efficace delle politiche pubbliche che si modella secondo le esigenze dei beneficiari, dove la tradizione di condivisione è storicamente consolidata.

Detto questo, è opportuno chiedersi se ci sia una dimensione "adeguata" in cui l'integrazione è favorita; quali sono gli elementi che determinano e condizionano i processi di integrazione; se questi elementi siano concettualizzabili.

I progetti integrati, nella loro architettura teorica, sembrano essere uno strumento di politica pubblica adeguato a favorire relazioni socio-economiche e, nello stesso tempo, a creare atmosfere organizzative capaci di regolare le azioni di una pluralità di soggetti portatori di interessi differenti. Lo scopo dell'indagine è quello di verificare quali elementi effettivamente si mettono in gioco nell'attuazione di una integrazione progettuale. Se questi elementi entrano in gioco in determinate dimensioni spaziali e temporali e quali processi organizzativi determinano (se ne determinano).

Poiché lo strumento, almeno nelle politiche di sviluppo rurale, è relativamente giovane e i processi di attuazione a livello regionale sono ancora allo stadio iniziale, ossia in una fase che non permetterebbe di analizzare l'applicazione in termini di efficacia sui rapporti e gli effetti che innesca a più livelli, si è deciso di indagare la progettazione integrata in realtà operative che già presentano un substrato organizzativo capace di inserire lo strumento in un contesto strategico più ampio, finalizzandolo alle proprie esigenze di sviluppo. Ciò significa analizzare se la gestione dei rapporti tra soggetti interni ed esterni al processo opera in un ambiente teso a favorire la partecipazione, la condivisione delle responsabilità attuative con i soggetti beneficiari delle politiche e se viene rispettata la coerenza tra esigenze locali e obiettivi più generali di sviluppo.

A tal fine si è deciso di procedere all'esame di un processo progettuale composito a servizio dello sviluppo socio-economico del territorio, rappresentato dall'area di produzione del Prosciutto San Daniele in Friuli Venezia Giulia, in cui sono stati attivati un PIF e un PIT. Quella sandanielese è un'esperienza composita, coinvolge soggetti di varia natura, integra azioni e politiche differenti, si muove con un'idea di sviluppo locale chiara che mira ad investire sul connubio prodotto-territorio. Inoltre, essa è inserita in un contesto territoriale in cui sono presenti soggetti che da tempo hanno alimentato percorsi di sviluppo basati sull'inclusione degli attori economici e sociali del territorio.

Nella conduzione dell'analisi di caso abbiamo incontrato i principali attori che operano sul territorio di San Daniele e studiato la letteratura che si è interessata di tale contesto territoriale. Il percorso di analisi ha tentato di verificare le ipotesi di partenza indagando sui seguenti aspetti:

- quali soggetti si sono attivati per promuovere la progettazione integrata e come hanno lavorato per arrivare alla definizione delle iniziative;
- quali sono state le relazioni e interazioni tra soggetti locali e pubbliche amministrazioni e come queste hanno condizionato i risultati ottenuti;
- quali reti sono state costituite e come funzionano nella strategia di sviluppo;
- quali ruoli hanno avuto le politiche nella strategia degli attori locali.

Nelle prossime pagine, vengono riportati i risultati dello studio, accompagnati da riflessioni maturate nell'ambito della domanda di ricerca in cui si inseriva l'analisi.

7.3 La progettazione integrata nel caso delle colline del Medio Friuli

Tra le Regioni che hanno scelto di utilizzare approcci integrati per la gestione degli interventi previsti dal Piano di sviluppo rurale 2007-2013, spicca il Friuli Venezia Giulia che prevede la possibilità di utilizzare una gamma abbastanza varia di strumenti di tale natura: Progetti integrati di filiera per il settore agroalimentare e quello forestale; Azioni collettive, Progetti integrati territoriali, approccio Leader, pacchetti di misure.

Alla progettazione integrata territoriale e di filiera è stato destinato il 16% delle risorse del PSR 2007-2013. Lo strumento utilizzato in Friuli, dal punto di vista operativo (box 7.1), prevede il finanziamento di progetti complessi presentati da un partenariato composto da soggetti portatori di interessi comuni facenti leva su una strategia finalizzata al raggiungimento di un obiettivo condiviso.

La scelta regionale di attivare le misure del PSR attraverso una procedura innovativa puntata all'efficacia dell'azione è stata premiata da una buona risposta in termini di progetti presentati per ognuno degli strumenti proposti.

Box 7.1 - La progettazione integrata nel PSR 2007-2013 del Friuli Venezia Giulia⁵

Il PSR Friuli Venezia Giulia prevede diverse tipologie di strumenti integrati:

1. Progetti integrati di filiera (PIF) e Progetti integrati di filiera forestale (PIFF), finalizzati a finanziare richieste di accesso coordinate alle misure del PSR, presentate da un insieme di imprese agroalimentari o forestali (ed eventuali altri soggetti) e caratterizzate da integrazioni verticali in atto o potenziali;
2. Progetti integrati territoriali (PIT), il cui obiettivo è il sostegno a progetti presentati da soggetti pubblici e privati operanti in un ambito territoriale sub-regionale che perseguano obiettivi coordinati di interesse economico, sociale e ambientale;
3. Azioni collettive (AC) agricole e forestali, una modalità semplificata di progettazione integrata di filiera finalizzata al rafforzamento e all'integrazione di un unico segmento di filiera e al raggiungimento di un risultato specifico di carattere produttivo o ambientale.

I PIF sono destinati a partenariati composti da soggetti che agiscono lungo una filiera produttiva e che presentano un progetto di sviluppo finalizzato a favorire il miglioramento organizzativo della filiera di riferimento. La strategia di azione dei progetti deve essere calibrata sull'obiettivo competitività del PSR e può utilizzare le misure a favore degli investimenti nelle imprese agroalimentari e forestali; per la qualità e per l'introduzione di metodi produttivi che favoriscano la protezione dell'ambiente e della salubrità alimentare.

I PIT prevedono il finanziamento di progetti promossi da partenariati di natura pubblico-privata che favoriscano l'adozione di strategie d'intervento condivise e rispondenti alle esigenze di tutti gli attori locali. A supporto della strategia del progetto possono essere utilizzate gran parte delle misure previste dal PSR Friuli (misure per la competitività settoriale, per la valorizzazione e protezione dell'ambiente naturale, per la diversificazione delle attività produttive e la qualità della vita nelle aree rurali).

Le Azioni Collettive sono invece una sorta di PIF semplificato che permettere a più operatori dello stesso settore, segmento produttivo o territorio di presentare la richiesta di contributo per una serie coordinata di interventi, senza l'obiettivo esplicito di costruire relazioni strutturate tra i partecipanti mediante accordi formali di partenariato.

Le risorse messe a disposizione per la progettazione integrata ammontano a circa 43 milioni di euro.

L'area di produzione del Prosciutto San Daniele ha colto l'occasione della progettazione integrata presentando due progetti: il primo a valenza territoriale, basato sull'esigenza di valorizzare le peculiarità naturali dell'area in cui avviene tale produzione; il secondo inserito nel contesto di produzione della filiera del Prosciutto San Daniele.

⁵ Le informazioni contenute nel presente box sono state tratte dal bando pubblico per la presentazione delle domande di progetto integrato a valere sul PSR 2007-2013 della Regione Friuli Venezia Giulia e dal Regolamento generale di attuazione del Programma di sviluppo rurale 2007-2013.

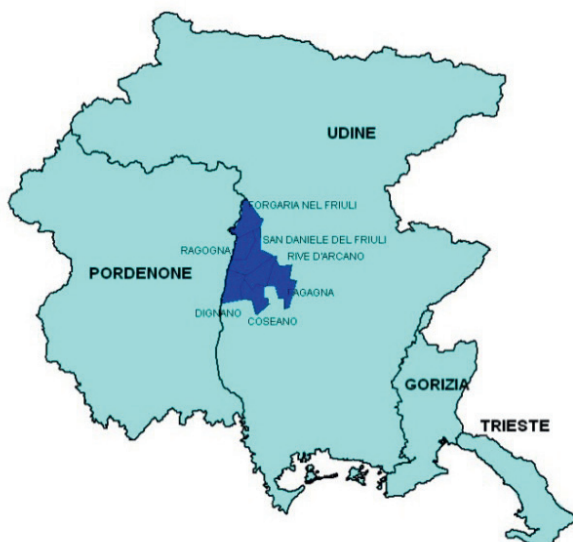
Tale vitalità propositiva, che si traduce nel cogliere le opportunità di investimento proposte da politiche pubbliche, è da collegarsi sia alla capacità organizzativa di cui si è dotata l'area nel corso del tempo grazie ad un sistema produttivo fortemente organizzato e concentrato, sia al contesto socio-istituzionale che da sempre accompagna e favorisce i processi di sviluppo.

7.3.1 Il contesto di riferimento

L'area collinare del Medio Friuli corrisponde a sette comuni della Provincia di Udine: Coseano, Dignano, Forgaria nel Friuli, Fagagna, Ragogna, Rive D'Arcano e San Daniele del Friuli (figura 7.1) e copre una superficie di 197 kmq all'interno dell'arco collinare morenico.

Essa presenta caratteristiche orografiche e pedologiche particolarmente favorevoli alle attività agroalimentari, il territorio è perlopiù collinare con un clima piuttosto temperato. La felice collocazione orografica ha permesso all'area di dotarsi di infrastrutture idonee e di un sistema logistico che, insieme alla relativa vicinanza ai principali poli urbani e turistici della Regione e del Nord Italia, ha favorito la nascita e lo sviluppo di attività economiche e una certa stabilità nei processi demografici.

Figura 7.1 - I Comuni dell'area di San Daniele



Le dinamiche socio-economiche portano a classificare l'area come territorio tipicamente rurale e, per certi versi, marginale rispetto ad altre aree regionali. In questo senso, basta registrare il valore aggiunto medio pro capite (tabella 7.1) decisamente più basso rispetto a quello del resto della Regione. Per quanto riguarda, invece, le caratteristiche territoriali, l'area è piuttosto eterogenea, si va da contesti di pianura a forte specializzazione agricola (Coseano e Dignano) a territori montani e pedemontani dove il settore primario è legato ad attività di tipo tradizionale.

Tabella 7.1 - Caratteristiche strutturali dei Comuni del San Daniele (2010, 2006)

	Superficie kmq	Abitanti	Densità (ab./kmq)	VA (mln €)*	VA pro-capite*
Coseano	24	2.291	95,7	65,8	29.232
Dignano	27,2	2.406	88,6	35,5	14.699
Fagagna	37	6.306	170,3	129,2	20.827
Forgaria nel Friuli	29,1	1.869	64,2	30,5	15.759
Ragogna	22,4	2.974	132,6	28,5	9.468
Rive d'Arcano	22,4	2.464	109,9	27,2	11.436
San Daniele del Friuli	34,7	8.222	237,2	199,2	24.861
Distretto San Daniele	196,8	26.532	134,8	516	19.686
FVG	7.858,40	1.216.016	155	30.402	25.117
<i>Distretto / FVG (%)</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>	<i>87,1</i>	<i>1,7</i>	<i>78,4</i>

* Dati 2006.

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia (2009), Camera di commercio di Udine (2011).

Dal punto di vista demografico, il territorio di San Daniele, conta poco meno di 27.000 abitanti (tabella 7.1), tassi medi di densità abitativa (135 ab./kmq) e un bilancio demografico positivo (+3,4% nel 2010 rispetto al 2001) in netta controtendenza rispetto ai tassi di decrescita registrati, in genere, dai piccoli comuni del Friuli e del resto d'Italia. Le dinamiche demografiche registrate sono un chiaro segnale del processo di crescita del sistema territoriale nel corso degli ultimi decenni. Al periodo di generale riorganizzazione del sistema economico corrisponde un processo di crescita demografica (tabella 7.2) quasi unico in una Regione che dal dopoguerra fino alla fine degli anni '90 ha registrato cali demografici, seppur contenuti, costanti, attenuatisi solo di recente grazie ai fenomeni migratori.

Il 4% della popolazione residente è composto da immigrati. Questa fetta di popolazione cresce costantemente, in media del 25% annuo contro un valore regionale pari al 17%: la presenza di attività economiche a forte intensità di lavoro

ro (allevamento suinicolo e salumifici artigianali) e che richiedono manodopera a bassa specializzazione sono un richiamo costante per gli stranieri.

Tabella 7.2 - Dinamica demografica della popolazione dell'area del San Daniele

Comune	1971	1981	1991	2001	2010	Var. % 2010/01	Var. % 2010/71
Coseano	2.442	2.351	2.205	2.214	2.291	3,5	-6,2
Dignano	2.575	2.638	2.549	2.326	2.406	3,4	-6,6
Fagagna	5.253	5.823	5.949	6.035	6.306	4,5	20
Forgaria nel Friuli	2.187	2.058	2.011	1.907	1.869	-2	-14,5
Ragogna	3.018	3.020	3.011	3.006	2.974	-1,1	-1,5
Rive d'Arcano	2.527	2.443	2.338	2.284	2.464	7,9	-2,5
San Daniele del Friuli	6.764	6.890	7.439	7.893	8.222	4,2	21,6
Distretto San Daniele	24.766	25.223	25.502	25.665	26.532	3,4	7,1
FVG	1.213.532	1.233.984	1.197.666	1.183.764	1.234.079	4,3	1,7
<i>Distretto / FVG (%)</i>	<i>2,04</i>	<i>2,04</i>	<i>2,13</i>	<i>2,17</i>	<i>2,15</i>		

Fonte: ISTAT - Censimenti della popolazione.

L'economia del territorio

Il sistema economico dell'area del San Daniele è storicamente incentrato sul settore manifatturiero, anche se negli ultimi decenni si registra una sempre più massiccia presenza di attività terziarie legate ai servizi alle imprese e al turismo.

Nonostante la vocazione manifatturiera dell'area, attualmente, sia legata ai prodotti alimentari, le attività agricole (il primo anello della filiera) sono del tutto residuali in termini di unità locali e addetti. Solo il 17% delle aziende è ascrivibile al settore agricolo; in totale, le imprese sono 1.695, la SAU corrisponde a 1.444 ettari (tabella 7.3) e gli addetti (fissi e stagionali) sono circa 3.000.

L'ultima rilevazione censuaria disponibile registra per l'area una forte contrazione delle imprese agricole (-16%), a cui è corrisposta una più contenuta diminuzione della superficie agricola utilizzata, elemento questo che si traduce nella crescita della dimensione media aziendale, passata dai 3,5 ettari del '90 ai 5,8 del 2000 (tabella 7.3). Questo processo di "specializzazione" delle imprese agricole (nel senso che sembrano sopravvivere le aziende più adeguate a sostenere processi produttivi orientati al mercato) è particolarmente evidente nel settore suinicolo, legato alla produzione agroalimentare. In questo caso, in un decennio le imprese si sono dimezzate, mentre è cresciuta del 14% la presenza di capi suini. La dimensione media degli allevamenti è passata da 25 a 61 capi. I piccoli allevatori

locali hanno lasciato spazio ad alcune imprese più grosse ed intensive che meglio rispondono alle esigenze delle imprese di trasformazione presenti nell'area.

Va precisato, comunque, che si tratta di casi sporadici che non hanno trasformato la vocazione agricola dell'area ancora legata ad assetti aziendali di tipo tradizionale basati su imprese di piccole dimensione a gestione familiare. In un certo senso, questo tipo di agricoltura risponde alla strategia di conservazione ambientale e paesaggistica, da tempo difesa e promossa da tutti i soggetti che partecipano alla pianificazione territoriale. Il diffondersi di allevamenti intensivi potrebbe minare l'equilibrio ambientale e bloccare le speranze di ulteriore crescita dell'economia locale legate alle attività turistiche e ricreative.

Al processo di specializzazione produttiva, seppure contenuto, corrisponde ad un processo di concentrazione territoriale dell'agricoltura, in particolare dell'allevamento, nei comuni di Coseano e Rive d'Arcano, ossia in quelli maggiormente vocati dal punto di vista ambientale all'attività agricola.

Tabella 7.3 - Il settore agricolo dell'area del San Daniele

Comune	Aziende agricole			SAU			Δ dimensione media az. 00/90	Aziende con allevamenti				
	1990	2000	Δ 00/90	1990	2000	Δ 00/90		1990	2000	Δ 00/90	Δ 00/90 imp. con suini	Δ 00/90 capi suini
Coseano	344	261	-24	2.189	2.118	-3	28	136	77	-43	-39	111
Dignano	464	265	-43	1.404	1.249	-11	56	280	138	-51	-52	-18
Fagagna	632	412	-35	2.377	2.215	-7	43	429	68	-84	-73	-50
Ragogna	442	134	-70	721	725	1	232	125	36	-71	-5	-8
Rive d'Arcano	365	283	-23	1.550	1.569	1	31	172	183	6	-63	76
S. Daniele del Friuli	355	298	-16	1.375	1.444	5	25	230	71	-69	-44	-77
Forgaria nel Friuli	332	42	-87	566	528	-7	638	70	38	-46	-79	-76
Distretto S. Daniele	2.934	1.695	-42	10.181	9.848	-3	67	1.442	611	-58	-54	14

Fonte: ISTAT, Censimenti dell'agricoltura.

Il principale comparto produttivo, come dicevamo poc'anzi, è legato alle attività manifatturiere. Queste attività sono cresciute in maniera costante dagli anni '70 in poi (tabella 7.4) così come l'occupazione che esse garantiscono e che negli ultimi anni interessa oltre 3.500 persone (il 14% della popolazione totale dell'area).

Tabella 7.4 - Imprese manifatturiere presenti nell'area di San Daniele

Anni	UL	Addetti	Dimensione media
1971	291	2.291	7,9
1981	404	3.123	7,7
1991	382	2.940	7,7
2001	353	3.392	9,6
2006	332	3.580	10,8

Fonte: ISTAT, *Censimenti dell'industria*.

La composizione per comparto del settore si è andata modificando nel tempo; infatti, se sino a metà degli anni '80 si registrava la presenza di imprese legate alla produzione di calzature (nello specifico pantofole, tanto che fino ad un decina di anni fa l'area veniva definita "distretto della pantofola"), oggi il comparto di riferimento è quello agroalimentare che al 2006 registra la presenza di 81 imprese e 1.163 addetti, rispettivamente il 24% delle imprese manifatturiere e il 32% dell'occupazione ad esse legata⁶.

Naturalmente, la principale attività agroalimentare dell'area è quella delle trasformazioni di carni suine che, in circa cinquant'anni ha trasformato una tradizione prettamente familiare in un prodotto di largo consumo che conta circa 30 imprese manifatturiere, 500 addetti, la produzione di 2,7 milioni di prosciutti e un fatturato annuo di oltre 300 milioni di euro.

Il sistema produttivo agroalimentare dai primi anni 2000 è stato riconosciuto, con legge regionale, "Distretto industriale a vocazione agroalimentare" grazie alla concentrazione e alla specializzazione produttiva che il comparto ha dimostrato in termini di imprese presenti, addetti, livelli commerciali e organizzazione della filiera produttiva. Il distretto è tra i più vitali a livello nazionale, con tassi di crescita piuttosto stabili, sostenuti anche dalla capacità esportativa e una forte propensione all'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto⁷.

Più di recente, anche grazie al volano della tipicità agroalimentare e ad una ben precisa azione di marketing territoriale, sono cresciute le attività legate al turismo. Nel giro di un decennio, le strutture ricettive sono raddoppiate così come i posti letto e le attività complementari che la presenza di visitatori generalmente richiede. Tra queste spiccano le attività agrituristiche, le strutture ricettive di questo tipo si sono triplicate così come i posti letto che esse mettono a disposizione.

⁶ Dati ISTAT, Camera di commercio di Udine e Parco agroalimentare di San Daniele.

⁷ La breve descrizione delle caratteristiche economiche dell'area si rifà a più approfondite analisi a cura della Camera di commercio di Udine e della Fondazione Intesa-San Paolo.

Le dinamiche socio-economiche dell'area: da territorio rurale a distretto industriale

Il prosciutto di San Daniele è uno dei più noti prodotti di qualità italiani a cui si lega l'immagine oltre che lo sviluppo socio-economico dell'intera area di produzione.

Nonostante la produzione trovi testimonianze storiche risalenti al Medioevo, essa si è strutturata in un periodo piuttosto recente, divenendo un fenomeno produttivo a tutti gli effetti solo a partire dagli anni '50. È in questo periodo che alcune famiglie trasformano una peculiarità produttiva legata al consumo locale, se non familiare, in prodotto artigianale volto a rispondere ad esigenze di mercato che in quel periodo si vanno massificando. Ai produttori locali, negli anni '60, si affiancano imprenditori agroalimentari provenienti dalle Regioni limitrofe che trasferiscono parte del proprio processo di lavorazione in un territorio che offre un marchio di qualità, ambiente produttivo favorevole e manodopera specializzata a basso costo.

Con il crescere dei volumi di produzione, emerge l'esigenza di conservare la tradizione produttiva locale e di difendere la fama che il prodotto incontra sui mercati nazionali ed esteri. È questa la ragione che spinge alcuni cittadini, i produttori e le istituzioni locali a creare un consorzio di tutela teso a proteggere e a valorizzare la peculiarità produttiva dell'area.

Il 1961 è l'anno di nascita del Consorzio di tutela del Prosciutto San Daniele, ad esso fanno capo le 16 aziende di produzione allora attive, con il benestare delle Istituzioni pubbliche per un'azione comune volta alla tutela della principale produzione locale. L'adesione volontaria al Consorzio prevede per i produttori il rispetto di una serie di norme tese a garantire un livello adeguato di qualità per la produzione del prosciutto. Nello stesso tempo, il Consorzio intraprende una vera e propria azione di lobbying (di concerto con il distretto del Prosciutto di Parma), sostenuta da una forte campagna pubblicitaria, per l'ottenimento del riconoscimento normativo nazionale del sistema di produzione adottato e, quindi, di un marchio d'origine a protezione del prodotto (Clara, 1999). Questo riconoscimento arriverà nel 1970 con la legge n. 507 che, recependo le norme di autoregolamentazione produttiva stabilite dal Consorzio, riconosce al prosciutto San Daniele una Denominazione d'origine controllata (DOC).

Con il riconoscimento della DOC, il Consorzio avvia un lungo percorso di adeguamento delle produzioni agli standard minimi imposti dalla legge attraverso una strategia d'azione volta, da un lato, a salvaguardare le singole modalità produttive aziendali e, dall'altro, a sanzionare comportamenti produttivi e commerciali che potessero mettere in discussione l'operazione di tutela qualitativa intrapre-

sa. Infatti, non è stato facile definire chiaramente quali dovessero essere ruoli ed obblighi degli associati e del Consorzio.

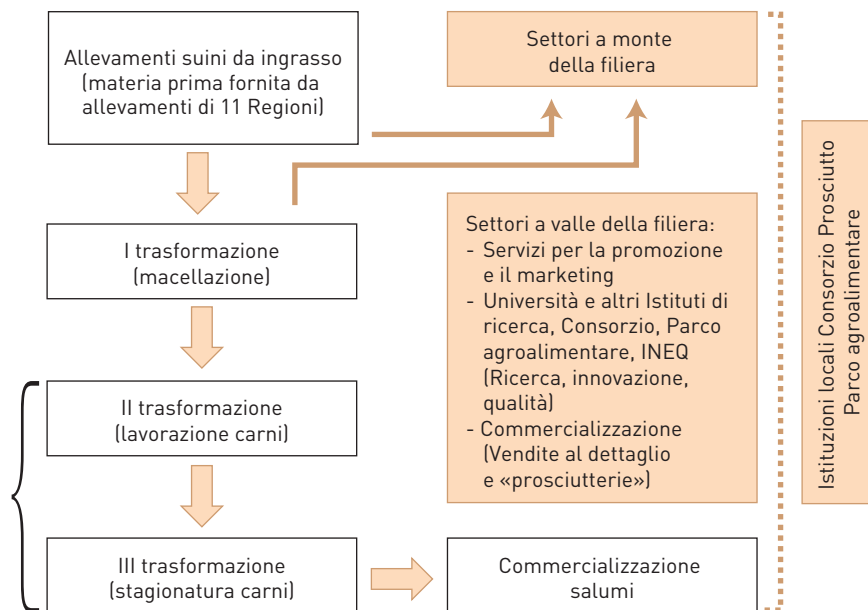
Negli anni '80, il Consorzio incrementa la sua produzione con tassi di crescita annui pari al 26%; nello stesso tempo si accorge di non essere vocato ad un mercato di massa a costo di perdere immagine e fiducia da parte dei consumatori abituali. Un piano triennale, presentato nel 1989, stabilisce, quindi, dei massimali di produzione che possono fregiarsi del marchio di qualità. La quota è introdotta gradualmente e accompagnata da un'azione tesa ad assicurare ai produttori il recupero degli investimenti sostenuti negli anni precedenti, proprio per evitare l'abbandono da parte di alcuni associati in quel momento fortemente attratti da un mercato in continua crescita.

Negli anni '90 il prosciutto San Daniele ottiene il riconoscimento di Denominazione di origine protetta (DOP) previsto dal regolamento comunitario 2081/92 e il Consorzio diventa il soggetto garante dei sistemi produttivi adottati. In questi anni, però, l'area si trova ad affrontare una forte crisi, dovuta alla stagnazione del mercato, che porta alcuni produttori locali a cedere le proprie aziende a grandi multinazionali alimentari. La reazione al momento di crisi porta comunque a riflettere su nuove azioni di sviluppo che si tradurranno, grazie anche ad alcune scelte politiche regionali, in un generale ripensamento delle strategie di azione.

Dieci anni dopo, la filiera produttiva fa un ulteriore salto organizzativo con il riconoscimento del **Distretto agroalimentare di San Daniele** grazie alla specializzazione produttiva che essa presenta e, soprattutto, al sistema di relazioni e servizi (l'atmosfera) creatosi nell'area a supporto della principale attività produttiva, capace, tra l'altro, di trascinare lo sviluppo di altre produzioni agroalimentari tradizionalmente presenti sul territorio. Per questo motivo e per riorientare la strategia di sviluppo locale a favore di un territorio capace di far leva su tutte le proprie peculiarità, la gestione del distretto è affidata ad una Agenzia di Sviluppo a partecipazione pubblico-privata, i cui principali attori sono il Consorzio di tutela del Prosciutto e i comuni dell'area.

A distanza di cinquant'anni, la realtà produttiva si presenta matura. Una costante azione di valorizzazione della cultura locale ed un processo di lenta evoluzione di una produzione di nicchia ha portato alla nascita di un sistema produttivo di eccellenza, centrato sull'industria di lavorazione della carne ma che coinvolge l'intero comparto agroalimentare.

Figura 7.2 - La filiera del San Daniele: organizzazione e attori



Fonte: Nostra elaborazione.

La produzione del San Daniele si dipana lungo una filiera segmentata che ha sviluppato un indotto a monte e a valle delle imprese principali (figura 7.2). L'approvvigionamento di materia prima è garantito da allevamenti situati nel Centro e nel Nord Italia che producono secondo le regole imposte dal Consorzio e, solo in piccola parte, da aziende locali.

Il primo "anello produttivo" locale della filiera riguarda la macellazione, eseguita nelle numerose strutture private e (alcune) pubbliche dell'area. I macellatori sono attori particolarmente importanti nel processo produttivo in quanto si occupano dell'approvvigionamento della materia prima, intrattengono rapporti con gli allevatori e stabiliscono il prezzo delle carni. Essi, pur garantendo alle imprese di trasformazione il rispetto dei requisiti di qualità, gestiscono le fasi di selezioni del prodotto secondo le proprie strategie d'impresa. Questo processo tende, però, a sottrarre valore aggiunto alla produzione primaria e limita i trasformatori nella scelta dei prodotti di riferimento loro più congeniali.

La seconda fase di trasformazione riguarda la preparazione degli insaccati a cui

segue il terzo stadio di lavorazione legato alla stagionatura, che viene eseguita secondo le tradizioni produttive di ogni singola impresa. Il prodotto finito è, quindi, pronto per la commercializzazione che per circa l'85% si presenta ai mercati con marchio DOP.

Alcuni produttori, in tempi recenti, hanno allungato la filiera attivando servizi di ristorazione (*prosciutterie*) gestiti direttamente o affidati in franchising, nei quali, oltre ai salumi, vengono serviti e venduti tutti i prodotti locali dell'area del Distretto. Le *prosciutterie*, nate per il mercato di prossimità, hanno, più di recente, travalicato i confini locali portando i prodotti dell'area di San Daniele nei principali poli urbani italiani (Roma e Milano) e nelle principali aree turistiche del Nord Italia.

A monte della filiera, numerose sono le attività volte a fornire servizi di varia natura. Tra questi, spiccano quelle messe a punto:

- dal Consorzio di Tutela, che offre servizi tesi soprattutto a garantire e migliorare la qualità del prodotto e a tal fine collabora con strutture pubbliche e private di ricerca (Istituto Nord Est Qualità e Università). Inoltre, l'attività della struttura è rivolta alla promozione commerciale dei prodotti;
- dal Parco agroalimentare, che fornisce servizi per il miglioramento della qualità e per la valorizzazione del prodotto in chiave di marketing territoriale;
- dalle istituzioni locali, anche in questo caso tese a favorire la valorizzazione del prodotto.

Volendo analizzare i punti di forza e di debolezza della filiera del San Daniele salta all'occhio che, spesso, quelli che sono gli elementi cardine del processo produttivo si traducono in criticità con cui si confrontano i soggetti in esso coinvolti. La segmentazione spinta del processo produttivo se da un lato assicura il mantenimento degli elementi tradizionali del prodotto, dall'altro tende ad aumentare i costi di produzione e rende complicato il processo di concertazione e definizione di strategie produttive tra i diversi attori della filiera. L'attività del Consorzio di tutela, così come quella di tutti gli altri soggetti che fanno da cornice istituzionale, garantisce controlli accurati e politiche che tendono ad accompagnare i costi di gestione che le imprese affrontano per il mantenimento degli standard qualitativi imposti dal disciplinare di produzione. Spesso, però, lo stesso soggetto ha dovuto combattere comportamenti speculativi che avrebbero trasformato l'area in una sorta di *catena di montaggio del prosciutto* (o, come sono soliti dire alcuni produttori locali, in una *Taiwan del prosciutto*)⁸, le cui condizioni di contesto (bassa conflittualità nei rapporti di lavo-

8 Dall'Ava C. (2009), "Distretto Parco Agro-alimentare di San Daniele" in I Rapporto dell'Osservatorio Nazionale Distretti.

ro, salari contenuti, vocazione alla produzione)⁹ sono particolarmente attrattive per grossi gruppi alimentari del settore. Non a caso, l'azione dei soggetti istituzionali, soprattutto dopo il riconoscimento del distretto, ha teso a legare prodotto e territorio spingendo i produttori locali ad identificarsi nei caratteri tipici dell'area e ad essere i principali promotori dello sviluppo del territorio nel suo complesso.

7.3.2 *Interessi economici e gestione dello sviluppo locale: attori e idee del sistema territoriale*

Alcuni degli esempi più riusciti di sviluppo di comunità locali hanno una lunga storia alle spalle che ha creato le giuste premesse per un ambiente adatto allo sviluppo di relazioni tra soggetti individuali e collettivi che alimenta la cooperazione e la fiducia e permette la creazione di economie esterne. È questo il caso dell'area delle Colline Friulane, che si identifica soprattutto nel Comune di San Daniele del Friuli, sede di una delle principali produzioni dell'agroalimentare italiano, l'omonimo prosciutto DOP.

La storia di quest'area ha radici profonde ed ha lasciato testimonianze antiche che ancora oggi caratterizzano non solo il paesaggio culturale del comprensorio ma anche le sue tradizioni socio-economiche. Nello stesso tempo, c'è un momento preciso in cui gli attori istituzionali e quelli economici sembrano decidere che sia arrivato il momento adatto per promuovere la propria identità culturale in termini di entità territoriale e di realtà produttiva, attraverso la protezione e la valorizzazione di ciò che il territorio offre e dei saperi stratificatisi nel tempo.

Negli anni '60 fanno comparsa due protagonisti indiscussi di quelli che saranno i futuri scenari di sviluppo: la Comunità delle Colline del Friuli e il Consorzio di tutela del Prosciutto San Daniele, di cui si è ampiamente parlato in precedenza. Due soggetti di natura estremamente diversa, ma che hanno alimentato, tra alti e bassi, le interazioni socio-economiche che naturalmente si creano in un contesto territoriale contiguo.

Attore chiave dello sviluppo locale e motore strategico del sistema produttivo è il Consorzio di tutela, cresciuto di pari passo con la specializzazione produttiva e che oggi coinvolge tutti gli attori della filiera (i 31 prosciuttifici ubicati nel Comune di San Daniele, gli allevatori locali, le imprese di macellazione operanti nel circuito

9 CNEL (2004), I lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali.

della DOP). Il Consorzio sintetizza la filiera produttiva ed opera essenzialmente su tre fronti: tutela e vigilanza della qualità, promozione e commercializzazione, servizi alle imprese di concerto con altri attori locali.

Il secondo attore dell'area è la Comunità collinare del Friuli, un consorzio di comuni, che, ben 40 anni prima di leggi in materia¹⁰, si costituisce per favorire la gestione associata di servizi specifici afferenti le municipalità. Il Consorzio intercomunale nasce dall'idea di un politico locale che spinge i comuni del comprensorio collinare della Provincia di Udine a consorziarsi per condividere strategie sinergiche di azione e avviare attività di gestione consortile di servizi, quali l'istruzione, la gestione del patrimonio naturalistico e la promozione e valorizzazione territoriale.

La Comunità collinare, propone un modello organizzativo e amministrativo teso alla gestione di diversi compiti e servizi che i singoli comuni o non avevano ancora istituito o non erano in grado di gestire singolarmente. Il Consorzio avvia una forte azione per il riconoscimento della Comunità, ottenuto nel 1970 quando la Regione istituisce la Comunità collinare del Friuli quale consorzio volontario di 13 comuni, tra cui i sette dell'area di produzione del Prosciutto San Daniele. Il riconoscimento permette la piena operatività al Consorzio, che si dota di uffici ed assiste i comuni nella progettazione di opere pubbliche e nella gestione dei servizi sociali, prima, e socio-sanitari, successivamente.

La gestione dell'emergenza seguita al terremoto del 1976 che investì gravemente l'area, permette alla Comunità collinare di definire il senso del proprio ruolo a livello territoriale e del valore aggiunto dell'azione sinergica fra vari livelli istituzionali per il raggiungimento di un obiettivo comune. Dopo l'evento sismico, l'attività della Comunità collinare si incentra, attraverso l'utilizzo di risorse comunitarie, nazionali e regionali, sulla gestione delle risorse energetiche e il recupero dell'ambiente e del territorio, attività quest'ultima che impegna tutt'ora gran parte degli interventi attuati.

La Comunità collinare, però, a seguito della riforma dell'assetto giuridico delle autonomie locali previsto dalla legge n. 142/90 (*cf.* nota 9), perde parte della sua natura. Il rispetto della succitata norma di riordino porta profondi cambiamenti nello statuto del Consorzio: un'assemblea consortile formata esclusivamente dai sindaci dei comuni consorziati; la presidenza dell'assemblea affidata a rotazione annuale ai sindaci; un consiglio di amministrazione formato, invece, solo da soggetti esterni all'assemblea consortile. Questo riassetto organizzativo

¹⁰ Per una specifica definizione giuridica delle Unioni di comuni bisogna aspettare la legge n. 142 del 1990 che riforma l'ordinamento delle autonomie locali.

tende a trasformare la Comunità collinare da Consorzio ad adesione volontaria a cui i comuni affidavano specifiche funzioni secondo esigenze e strategie d'azione condivise, in un Ente essenzialmente gestionale e comporta il ritorno della programmazione territoriale sotto l'ala dei comuni. Il nuovo statuto propone una dimensione più politicizzata degli organi della Comunità, che è quindi costretta a riadattarsi ai cambiamenti che la politica impone. Il nuovo riassetto organizzativo ha, di fatto, indebolito il Consorzio, a cui sono state sottratte alcune competenze di pianificazione territoriale e di gestione dei servizi territoriali.

Inoltre, il sistema di imprese e quello istituzionale, pur lavorando in maniera sinergica allo sviluppo del comprensorio di riferimento, rimangono entità separate con obiettivi e strategie di azione legate alla propria natura. Questo almeno fino al 1999, quando la Regione decreta, a norma della legge regionale n. 27, il riconoscimento, per alcune realtà produttive locali, dello status di distretto industriale. La forte concentrazione di piccole e medie imprese specializzate nella produzione artigianale agroalimentare, l'occupazione da esse generata, il sistema di servizi ad esso riconducibile sono gli elementi che fanno dell'area sandanielese un distretto industriale a vocazione agroalimentare.

Secondo la legge regionale sopra citata il distretto deve dotarsi di un organismo di gestione, un'Agenzia di sviluppo del distretto industriale (ASDI). È questa l'occasione giusta per sintetizzare in un unico organismo le esigenze di sviluppo fino ad allora gestite in chiave imprenditoriale dal Consorzio di tutela e socio-istituzionale dalla Comunità consortile e dai comuni. Nasce così l'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele¹¹, una società consortile a partecipazione mista dove il 51% delle quote è detenuto da soggetti pubblici (i sette comuni del Distretto e la Provincia di Udine) e il restante 49% è detenuto da soggetti privati (il Consorzio del Prosciutto San Daniele, il Consorzio del Formaggio Montasio, associazioni di categoria di varia natura e la Camera di commercio di Udine). Ad una partecipazione finanziaria a maggioranza pubblica, corrisponde una gestione amministrativa a preponderanza privata, dove la presidenza è affidata ad un rappresentante istituzionale (comuni, provincia) mentre i consiglieri sono soprattutto soggetti privati, anche perché il Parco è sempre e comunque una società di gestione di un distretto industriale che, viste le peculiarità del prodotto cui è legato, si è data obiettivi più ampi di sviluppo territoriale.

Come nella compagine societaria, anche negli obiettivi e nella strategie di

11 L'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele viene ufficialmente istituita con la legge regionale n. 4 del 2005.

intervento il Parco sintetizza le idee e i fabbisogni delle due anime che lo compongono, favorendo un'azione di integrazione orizzontale e verticale tra gli attori locali concentrata su tematiche d'intervento, quali lo sviluppo del settore agroalimentare e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente naturale.

La scelta di affidare ad una società mista la gestione delle attività del distretto industriale risponde anche ad una precisa strategia degli imprenditori locali coinvolti nel processo produttivo del San Daniele. Il Consorzio del prosciutto, avrebbe potuto essere l'ente naturalmente chiamato a gestire le dinamiche di sviluppo della filiera produttiva che avevano permesso l'ottenimento del riconoscimento dell'area distrettuale. Ma il Consorzio di San Daniele, in quanto ente di natura privata ad adesione volontaria, non avrebbe potuto gestire un processo di sviluppo complesso, capace di comprendere le altre realtà produttive agroalimentari e soprattutto la gestione di processi di crescita che coinvolgessero anche il sistema territoriale di riferimento. La struttura, al suo interno, infatti, incarna due anime: da un lato i grossi gruppi industriali, che affidano ad essa il ruolo di garante della qualità e di valorizzazione commerciale; dall'altro i piccoli produttori artigianali, che vedono nel Consorzio un indubbio punto di tutela della propria attività e la possibilità di investire su qualità ed innovazione attraverso l'azione di stimolo che questo soggetto propone. Le due anime, pur lavorando in assoluto equilibrio, ottenuto grazie ad un processo di concertazione implementatosi nei lunghi anni di convivenza nella struttura consortile, spesso si confrontano su indirizzi strategici differenti che hanno spinto i produttori locali ad affidarsi ad altre strutture per nuove idee di sviluppo della filiera produttiva. Il Consorzio tutela il marchio produttivo e le attività ad esso collegato, il mantenimento di attività produttive di piccole e medie dimensioni necessita, invece, di un approccio dinamico allo sviluppo fondato anche sul microcosmo (territoriale, ambientale e culturale) che ha garantito successo e fama al prosciutto.

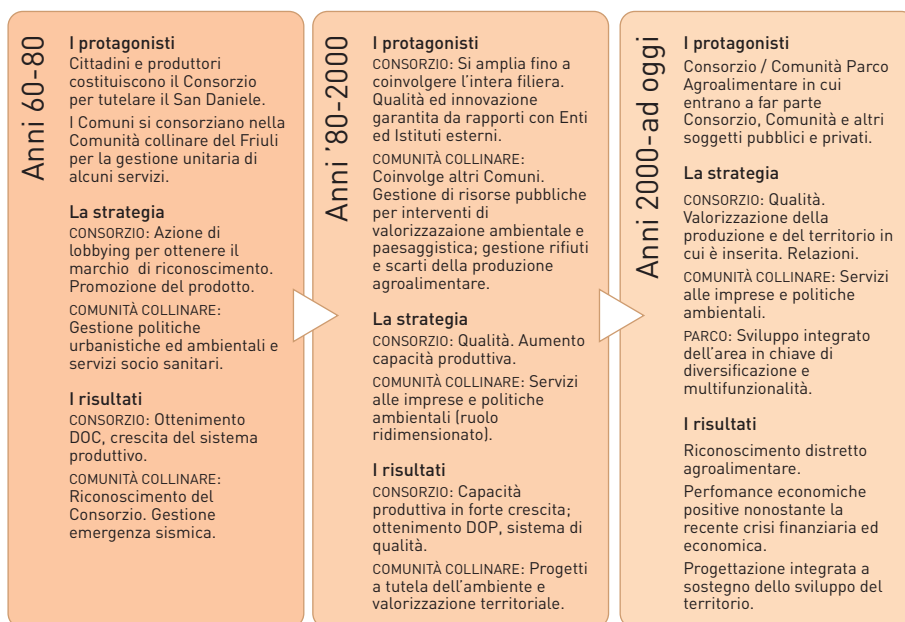
Naturalmente, le azioni e le attività della società di distretto sono complementari all'azione del Consorzio, che conserva la propria natura e vede nel Parco agroalimentare un soggetto volto a consolidare l'immagine positiva del territorio in cui è ubicata la produzione. I compiti del Parco vanno, quindi, nella direzione di valorizzazione del territorio, nello sviluppo del turismo e delle attività terziarie, nella promozione di altri prodotti agroalimentari dell'area.

Quest'ultima attività è quanto mai funzionale allo sviluppo della filiera suinicola, in quanto l'ultima frontiera di sviluppo delle imprese del Consorzio è quella della vendita diretta e della ristorazione in chiave enogastronomica, un marketing possibile solo quando il prodotto è identificabile in un contesto territoriale salubre,

nella presenza di tradizioni, storia e cultura, nell'ampia offerta di luoghi da visitare e di servizi turistico-ricreativi.

Il Parco agroalimentare ha il compito di lavorare sul contesto in cui è localizzata l'attività di lavorazione del Prosciutto. La presenza degli Enti locali e di altri soggetti locali assicura il coordinamento delle attività e l'integrazione delle strategie di azione.

Figura 7.3 - I protagonisti dell'area



Fonte: Nostra elaborazione.

Consorzio, Comunità collinare e Parco agroalimentare naturalmente non sono gli unici soggetti che partecipano al processo decisionale e operativo dell'area. La gestione del patrimonio naturale e la pianificazione territoriale sono attività nelle mani delle singole amministrazioni comunali, che seppur consorziate nella Comunità collinare (soprattutto a seguito del suo ridimensionamento di cui si è parlato precedentemente), non hanno avviato per queste funzioni una gestione effettivamente unitaria.

Le pressioni di urbanizzazione spinta che stanno trasformando il Nord Italia in quella che sociologi e urbanisti chiamano "città diffusa", ossia un'area metropo-

litana senza soluzioni di continuità che va da Bologna a Cuneo, coinvolge, in Friuli, proprio l'area del San Daniele che si trova in posizione baricentrica rispetto alla direttrice di tale fenomeno. Questo processo, nello stesso tempo, implica concorrenzialità nell'uso del suolo e pressioni lobbistiche sui comuni per le concessioni d'uso; ed è alimentato, tra l'altro, dalle precarie condizioni finanziarie in cui versano gli enti locali, che spinge i comuni dell'area a dotarsi di un numero spropositato di aree commerciali o industriali, che spesso non scaturiscono da una effettiva necessità del sistema produttivo locale – non bisogna dimenticare che stiamo parlando di comuni di piccole dimensioni (l'area copre una superficie di 197 kmq) e di poco meno di 27.000 abitanti; infine, sottrae territorio all'agricoltura, alle attività turistiche e deturpa il paesaggio locale, pertanto andrebbe gestito in maniera condivisa tra gli enti locali e concertato con la società civile e gli attori economici.

La Comunità collinare, nonostante non avesse deleghe in materia di pianificazione territoriale, avrebbe potuto gestire azioni concertative in tal senso tra i comuni. Ma tutti i tentativi fatti sono falliti. Oggi, però, i comuni hanno pienamente sposato¹² la strategia d'azione del Parco agroalimentare che prevede, tra l'altro, l'idea di gestire il territorio in maniera sostenibile, conservativa e turisticamente appetibile. Insomma, gli stessi comuni hanno ritenuto opportuno provare a gestire il territorio nell'ambito di un sistema programmatico concertato e condiviso, assicurato dall'azione dell'ASDI Parco agroalimentare, e avviare, quindi, una nuova stagione di gestione delle risorse territoriali.

L'operazione del Parco agroalimentare è un tentativo di sistematizzare i diversi interessi manifestati dagli attori locali. Questi, negli anni, sono stati capaci di creare gruppi di rappresentanza che hanno lavorato a servizio delle esigenze delle imprese o delle comunità locali. Questi soggetti hanno permesso ad attori di varia natura di concertare idee ed iniziative, di sperimentare nuove strategie di sviluppo o semplicemente di discutere sulla strategia di azione. Nonostante questo processo sia generalmente condiviso ed accettato su più fronti, la logica di azione è stata perlopiù quella di lavorare per comparti stagni, anche perché, prima della creazione della società di distretto, mancava una reale idea di programmazione locale su cui far convergere le azioni e le idee dei singoli soggetti.

L'occasione scaturita con il riconoscimento del distretto industriale ha permesso di evolvere ulteriormente il contesto di azione dei soggetti locali. Il Parco è il

12 La legge finanziaria 2010 prevede che i comuni partecipino solo Enti e società la cui mission sia strumentale all'attività dell'ente locale stesso. Tutti i sindaci dei comuni del San Daniele hanno ritenuto che il Parco rientrasse in questa fattispecie e, quindi, sono rimasti nell'ASDI.

tentativo di riorganizzare gli assetti relazionali sintetizzandoli in un unico soggetto capace di coniugare gli interessi delle imprese e l'azione degli enti locali. Al Parco agroalimentare fanno capo tutti gli attori locali, il confronto non vede più produttori (Consorzio) contro o con istituzioni (Comunità collinare ed enti locali), ma tutti gli attori pienamente coinvolti nel dibattito.

La nuova agenzia di sviluppo apre nuove strade di confronto, permette l'instaurarsi di rapporti tra soggetti che prima non si confrontavano con metodicità, favorisce la nascita e la circolazione di nuove idee in ambiti prima indifferenti a certi argomenti. È il tentativo di creare un nuovo modello di governance più inclusivo e più forte rispetto ai soggetti esterni.

Figura 7.4 - La mappa di una “nuova governance” per l’area di San Daniele



Fonte: Nostra elaborazione.

La scelta della Regione Friuli Venezia Giulia di puntare su poli produttivi territorialmente identificabili si è tradotta, per l'area in questione, nell'opportunità di evolvere ulteriormente il sistema decisionale locale a favore di un soggetto coeso e rappresentativo in cui possono confrontarsi soggetti prima distanti.

Oggi l'Agenzia di sviluppo Parco agroalimentare di San Daniele coinvolge soggetti economici (che vanno oltre la filiera del prosciutto) e soggetti istituzionali, ha un programma triennale di sviluppo cui vengono finalizzate tutte le politiche attuate nell'area, gestisce un laboratorio progettuale funzionale alle esigenze locali.

L'azione è però ancora allo stato embrionale. Infatti, nonostante il Parco sia un soggetto attivo da circa un decennio, è chiaro a tutti gli attori coinvolti che il meccanismo è ancora da costruire. In ogni caso, un passo è stato sicuramente fatto: esiste un luogo dove discutere, concertare e decidere quali azioni possano essere più congeniali allo sviluppo di tutti.

7.3.3 Le politiche di sviluppo locale: un cantiere in continuo movimento e particolarmente originale

La presenza di attori a vario titolo organizzati ha fatto sì che nell'area si attivassero programmi di sviluppo compositi, basati su un sistema di programmazione strutturata. Ciò è avvenuto sin dagli anni '70, periodo in cui le politiche pubbliche non prevedevano (puntualmente) interventi basati su una dimensione territoriale e partecipata dell'azione.

A proporre interventi di siffatta natura è soprattutto la Comunità collinare che, a partire dalla gestione della ricostruzione seguita al sisma del 1976, inaugura una stagione di interventi coordinati e condivisi con i comuni dell'area e concertati con la Provincia di Udine e la Regione. Questi interventi sono essenzialmente rivolti all'infrastrutturazione territoriale, alla gestione delle fonti energetiche e al recupero e valorizzazione delle zone di pregio ambientale. I finanziamenti provengono, prima di tutto, da apposite norme regionali e nazionali, ma la Comunità collinare è comunque capace di attivare anche risorse di natura comunitaria, in particolare facendo ricorso alla Banca europea per gli investimenti. Il resto dei finanziamenti è gestito direttamente dalle imprese che, però, li finalizzano sempre e comunque alle più ampie strategie di sviluppo settoriale, anche perché sono direttamente coinvolte nella loro definizione attraverso la partecipazione al Consorzio di tutela del Prosciutto.

La programmazione comunitaria 2000-2006 è quella che vede per la prima volta tutti gli attori del territorio convergere su un programma di interventi condiviso e strategicamente rivolto a sostenere la nuova idea di sviluppo locale rappresentata dal Parco agroalimentare di San Daniele. Con il Progetto Agenda 21 locale "Un biel vivi", promosso dalla Comunità collinare in partenariato con il Parco agroalimentare si sperimenta un sistema di concertazione tra soggetti pubblici e privati di interventi e strategie basate sull'idea di favorire lo sviluppo sostenibile dell'area. Il progetto è il banco di prova del sistema di governance composito e, nello stesso tempo, prevede azioni tese a costruire le competenze più adatte alla gestione del sistema territoriale.

Sempre nello stesso periodo, il Parco agroalimentare – in collaborazione con il Consorzio del Prosciutto San Daniele, la Comunità collinare, i 7 comuni del Distretto, l'ENEA, l'ARPA Friuli, la Provincia di Udine, l'Università di Udine e l'Assoindustria – partecipa al programma comunitario LIFE ambiente con il Progetto "Voluntary Environmental tools for the continuous improvement of a district (VENTO)". Il Progetto è destinato ad un processo di miglioramento ambientale dell'area distrettuale finalizzato a stimolare imprese e soggetti istituzionali a diventare

“fornitori di qualità ambientale”. Le procedure di gestione previste dal Programma comunitario in cui è inserito il progetto e la composizione del partenariato che rappresenta tutti gli attori del territorio, è sicuramente il contesto in cui si consolidano i rapporti tra gli attori e si condivide una strategia comune di azione.

Dal punto di vista delle politiche di sviluppo rurale, le caratteristiche socio-economiche dell'area e le scelte programmatiche locali hanno precluso al sistema territoriale la possibilità di partecipare ai programmi di intervento partecipato proposti da questa politica. Questo almeno fino all'attuale periodo di programmazione, ossia fino a quando la politica di sviluppo rurale regionale incentrava l'intervento sistemico nelle aree rurali esclusivamente sull'iniziativa comunitaria Leader, mai attivata nell'area per le specifiche caratteristiche socio-economiche della stessa che, di fatto, ne facevano un territorio non eleggibile.

Con il PSR 2007-2013 la Regione Friuli coglie l'occasione offerta dal Piano strategico nazionale per la politica di sviluppo rurale di attivare strumenti integrati di intervento tesi a favorire progettazione complessa, finalizzata alla gestione composita e concentrata di azioni a favore delle filiere agroalimentari e del territorio rurale, i Progetti integrati di filiera e i Progetti integrati territoriali appunto.

È un'occasione allettante per il sistema locale, in quanto offre agli attori la possibilità di aprire nuove occasioni di sviluppo per il territorio. Parco, Consorzio e Comunità collinare, di concerto con la Regione e con il coinvolgimento delle organizzazioni professionali agricole, attivano una forte azione di animazione territoriale volta ad informare i potenziali beneficiari delle opportunità offerte dallo strumento, indirizzando l'azione dei singoli partenariati verso le generali strategie di sviluppo dell'area.

L'area del Distretto di San Daniele coglie con favore la possibilità offerta dalla progettazione integrata prevista dal PSR della Regione Friuli. Infatti, le graduatorie di finanziamento di PIF e PIT vedono, entrambe, al primo posto un progetto presentato da partenariati dell'area.

Nel primo caso, si tratta del PIF “Filiera agro-sandanielese suino salumi OGM free”, un progetto presentato da alcuni soggetti della filiera suinicola teso ad innovare il proprio processo produttivo attraverso l'introduzione, a tutti i livelli della filiera, di pratiche produttive finalizzate al miglioramento qualitativo del prodotto. Il progetto coinvolge, in qualità di soggetto capofila, uno dei prosciuttifici più rinomati dell'area, undici imprese agricole beneficiarie dirette degli interventi previsti e una serie di partner che, pur non beneficiando di un finanziamento nell'ambito del progetto, hanno inteso aderire, attraverso accordi specifici, agli obiettivi e all'azione strategica prevista dal progetto. Il PIF punta alla valorizzazione

ne qualitativa del prodotto e, pur riferendosi ad un gruppo limitato di produttori, si inserisce nella più ampia strategia di alti standard qualitativi da sempre obiettivo dei soci del Consorzio del San Daniele di cui i promotori fanno parte. Inoltre, esso è un tentativo di localizzare la filiera del prosciutto favorendo un accordo che comprende tutti gli attori coinvolti nel processo produttivo: imprese zootecniche, macellatori e trasformatori. Il PIF punta a superare le criticità create da rapporti tra gli attori della filiera spesso squilibrati (a favore dei macellatori) e a rafforzare il legame territorio-prodotto.

Il Progetto integrato territoriale "Pro.Svi.Tu.R. – Promozione, sviluppo, tutela e turismo rurale del Parco agroalimentare" ha, invece, l'obiettivo di valorizzare e rafforzare il sistema locale favorendo una serie di iniziative che possano fare da cornice alle vocazioni prevalenti dell'area. Il progetto fa capo alla società che gestisce il Distretto, l'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele. Il partenariato è misto, coinvolge soggetti pubblici e privati con azioni rivolte alla promozione delle attività agricole e forestali presenti nell'area. Anche in questo caso, il soggetto promotore coglie l'occasione offerta dal PSR per rafforzare la propria strategia di azione, finalizzando il PIT ai propri obiettivi di sviluppo. L'azione progettuale punta all'aumento della competitività del sistema produttivo, in particolare con interventi volti a: riqualificare gli allevamenti bovini, nell'ambito della strategia promossa dal Parco per la creazione di un marchio di qualità locale per la carne prodotta nell'area; introdurre innovazioni tecnologiche in imprese della filiera suinicola; interventi di natura turistica e ambientale.

Una lettura del progetto Pro.Svi.Tu.R. che non tiene conto del contesto socio-istituzionale in cui è calato porta a far pensare ad un progetto senza una precisa linea d'azione. La strategia di intervento del PIT è multisetoriale e va letta nella logica d'azione del Parco agroalimentare, dove i rapporti di concertazione costante tra i vari attori coinvolti rendono possibile l'individuazione delle opportunità di finanziamento più idonee alle esigenze di sviluppo singole e collettive. Infatti, se da una parte il PIT promuove interventi essenzialmente ricollocabili nella definizione di "strutturali" a favore delle imprese, dall'altro sfrutta l'occasione per attivare azioni di sistema: la costruzione di una centrale termica con caldaia a biomassa a servizio dell'Oasi naturalistica dei Quadri ubicata nel Comune di Fagagna; la promozione del formaggio DOP Montasio.

Tabella 7.5 - I numeri dei Progetti integrati dell'area sandanielese

PIF			
Misure attivate	Aziende beneficiarie	Investimento	Contributo pubblico
121 Investimenti imprese agricole	10	765.030	308.677
123 Investimenti imprese di trasf./comm.	2	3.853.805	1.523.511
124 Introduzione di nuovi processi/prodotti	1	25.000	20.000
133 Sistemi di qualità	1	40.000	28.000
Totale	14	4.683.835	1.880.188
PIT			
Misure attivate	Aziende beneficiarie	Investimento	Contributo pubblico
121 Investimenti imprese agricole	8	2.104.296	941.761
123 Investimenti imprese di trasf./comm.	3	1.720.065	537.122
133 Sistemi di qualità	1	100.000	70.000
311 Diversificazione attività agricola	1	207.185	103.593
321 Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	1	73.884	59.107
Totale	14	4.205.430	1.711.583

Fonte: Regione FVG.

I due progetti propongono strategie d'intervento distanti: con il primo si punta ad una operazione di tipo imprenditoriale tra soggetti che già operavano secondo una logica di filiera finalizzata alla razionalizzazione dei propri obiettivi commerciali; il secondo, invece, ha una chiara dimensione territoriale e mira, oltre che all'intervento aziendale, anche alla creazioni di situazioni di contesto capaci di favorire i soggetti economici presenti nell'area e, nello stesso tempo, procedere ad un'azione di promozione del territorio nel suo complesso. In realtà, però, entrambi sono sintesi della strategia complessiva dell'area che strategicamente fa leva sulla propria tradizione produttiva e sul contesto territoriale in cui la produzione è inserita.

Uno sguardo d'insieme ai partenariati (tabella 7.6) a cui fanno capo i progetti, alle strategie di azione e agli interventi previsti porta facilmente a ricollocare tali azioni nella composita strategia di intervento del sistema territoriale e produttivo locale. Le strategie di azione del PIF e del PIT richiamano i temi cardine delle azioni intraprese nel tempo: ambiente, valorizzazione del territorio, qualità produttiva, innovazione di processo e di prodotto. La progettazione integrata consolida relazioni e strategie già esistenti. I partner già cooperano tra loro, i soggetti capofila sono già accreditati nei confronti della Regione – e, quindi, facilmente intrattengono con essa rapporti volti alla gestione dell'azione pubblica – e strategie e azioni si inquadrano alla perfezione nel programma di sviluppo locale.

Tabella 7.6 - La composizione dei partenariati

PIF	PIT
Testa & Molinaro (capofila)	Parco agroalimentare San Daniele (capofila)
11 Imprese agricole	9 Imprese agricole
2 imprese alimentari	4 Imprese agroalimentari
ATI Fancoopca	Comune di Colloredo
Progeo mangimi	Comune di Caseano
Circolo agrario friulano	Comune di Dignano
Coopca	Comune di Fagagna
	Comune di Moruzzo
	Comune di Ragogna
	Comune di Rive D'Arcano
	Comune di San Daniele del Friuli
	Consorzio formaggio Montasio

Fonte: Nostra elaborazione.

Va, però, notato che la progettazione integrata di filiera ha coinvolto solo una piccolissima parte dell'universo produttivo che gravita intorno al Consorzio. I delicati equilibri produttivi gestiti dal Consorzio di tutela e la presenza di grandi gruppi industriali creano un effetto inibitorio verso la realizzazione di progetti compositi di filiera che potrebbero alterare i rapporti consolidati all'interno del sistema produttivo.

Anche nel caso del PIT, il Parco agroalimentare di San Daniele, soggetto capofila, ha puntato sulla strategia dei piccoli numeri (i beneficiari sono solo 14). L'idea progettuale, infatti, si limita a poche azioni d'intervento nonostante sia finalizzata all'ampia e composita strategia di sviluppo di cui il Parco si fa portavoce.

Va, comunque, chiarito che la strategia dei progetti integrati dell'area san-danielese fa i conti con l'impostazione generale della progettazione integrata nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e le scelte adottate in merito dalla Regione Friuli Venezia Giulia, di cui si è ampiamente parlato nella prima parte del lavoro. Nel caso specifico, la progettazione integrata può finanziare solo gli interventi ammessi dal PSR, senza poter utilizzare azioni di più ampio respiro rivolte alla funzionalità del sistema relazionale generato dal progetto stesso. Poter ricorrere ad azioni a favore del capitale umano, dell'informazione o per la funzionalità del partenariato avrebbe consentito, invece, un maggior grado di dinamismo progettuale e un'azione più diretta di tutti gli attori coinvolti nel processo.

La progettazione integrata, visto anche l'ambito programmatico in cui si è mossa, si è tradotta, per i soggetti dell'area, in uno strumento funzionale alla pro-

pria strategia di sviluppo, capace di consolidare ulteriormente i rapporti partenariati e di rendere partecipi di questa strategia gli attori locali che hanno potuto coniugare esigenze di intervento pubblico e strategie di azione comune.

A parte i progetti integrati, il numero di progetti di intervento attivati dall'area del Distretto negli ultimi dieci anni è impressionante (tabella 7.7). Filo comune degli stessi è prima di tutto l'obiettivo (si tratti di progetti settoriali o territoriali) che, come dicevamo poc'anzi, rimane perlopiù ancorato alla strategia di sviluppo sostenibile che ha deciso di adottare l'area e finalizza gli interventi a questo obiettivo.

Tabella 7.7 - Progetti locali che coinvolgono i principali attori locali per soggetto capofila (2000-2011)

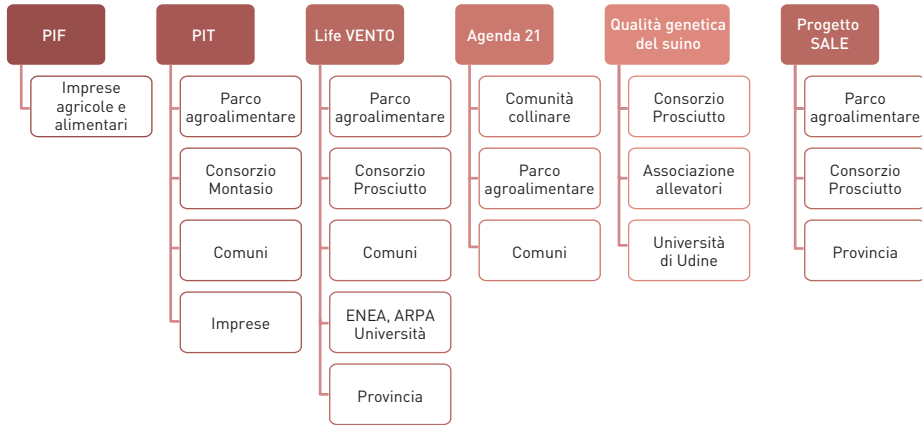
Progetti territoriali	Progetti settoriali (suini)	Altri progetti
LIFE "VENTO"	Progetto SALE	Progetto olio
Agenda 21 "Biel vivi"	Progetto Carnicci	EQUAL fit - Analisi del distretto
Certificazione territoriale ISO 14001	Qualità genetica suini	Cooperazione Transfrontaliera "Lacjo Drom"
Interreg III "Fascino dei sensi"	PIF filiera Agro-sandanielese	Interreg III "Sviluppo dell'acquacultura in filiera di qualità"
PIT "Pro.Svi.Tu.R."		Mercati della terra
Interreg/CARDS PHARE "AMAMO"		Carni bovine di qualità

Comunità collinare
 Parco agroalimentare
 Consorzio Prosciutto San Daniele

Fonte: Nostra elaborazione.

Tutti i progetti prevedono la nascita di partenariati interni, questi tendono a coinvolgere generalmente tutti gli attori locali (figura 7.5). Le combinazioni, a geometria variabile, propongono composizioni di volta in volta adatte a rispondere agli obiettivi generali del progetto e non mettono mai in discussione la rete relazionale di base.

Figura 7.5 - Composizione dei principali partneri di Progetto



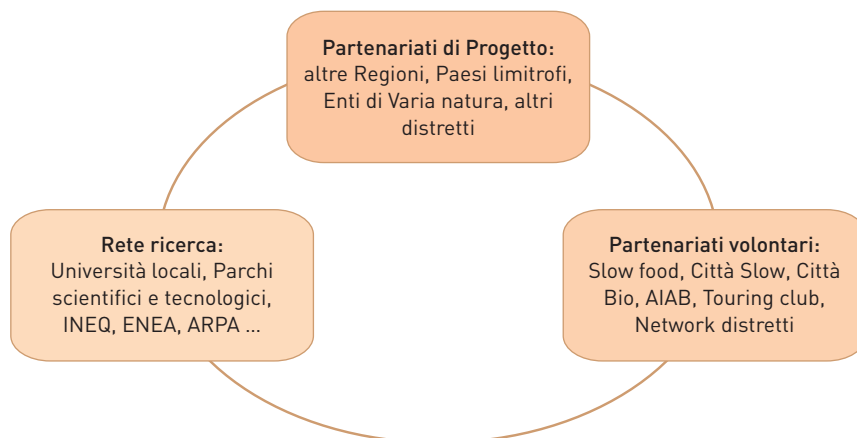
Fonte: Nostra elaborazione.

La dinamica organizzativa locale viene riproposta in ogni azione programmatica. È da notare come i progetti attivati nell'area di San Daniele si rifanno perlopiù ad iniziative che prevedono un approccio programmatico che prevede: a) la costituzione di una partnership; b) il coinvolgimento di soggetti di natura diversa; c) una programmazione concertata e condivisa tra gli aderenti. Questo a sottolineare la capacità di collaborazione che l'area ha sviluppato nel corso del tempo.

Se da un lato l'area dimostra di essere in grado di gestire progetti complessi e di agire secondo regole partecipative, va anche notato che la gestione regionale delle politiche in qualche modo favorisce tali dinamiche. Nell'ultimo decennio, la Regione Friuli Venezia Giulia ha incentivato politiche *place-based* con il riconoscimento dei distretti industriali, la promozione di programmi comunitari tesi a favorire la cooperazione intra ed extra territoriale (i progetti Interreg ed Equal), l'adozione delle strategie integrate di intervento del PSR. Ciò ha permesso ai territori di sperimentare nuove strategie di sviluppo e di creare processi relazionali ad essi congeniali. L'area di San Daniele, più di altre, si è dimostrata un laboratorio in cui sperimentare, anche grazie all'esperienza maturata nel tempo, e, quindi, capace di sintetizzare idee ed interessi.

L'area è, inoltre, proiettata in un sistema di relazioni esterne al suo nucleo principale che, da una parte, esporta il *modus operandi* locale e, dall'altra, tende a promuovere il territorio a tutti i livelli. Anche nel ricorso ai finanziamenti pubblici il sistema del San Daniele cerca di promuoversi e di allargare le proprie prospettive di sviluppo.

Figura 7.6 - Le relazioni esterne del sistema sandanielese



Fonte: Nostra elaborazione.

Le relazioni esterne tendono a coinvolgere enti ed istituzioni pubbliche di altre regioni italiane o di paesi stranieri in partenariati volti alla gestione di progetti di cooperazione su tematiche di interesse comune (agroalimentare, turismo, valorizzazione e protezione ambientale); enti di ricerca per iniziative a favore della qualità alimentare e della protezione dell'ambiente rivolte soprattutto al sistema di imprese manifatturiere; partenariati volontari che nascono dalla volontà di promuovere e valorizzare il territorio e le produzioni locali. Questi ultimi sono dettati, soprattutto, dall'esigenza di promuovere il contesto territoriale presso utenti che sfuggono ai tradizionali circuiti turistici.

7.4 Risposta alle domande di ricerca e prime riflessioni

Lo studio di caso nasce con l'intento di analizzare quanto uno strumento di politica pubblica, in questo caso la progettazione integrata, possa indirizzare se non ridisegnare la geografia relazionale di un sistema locale. L'idea era quella di identificare le dinamiche che determinano la capacità di un sistema territoriale di attivare e gestire politiche pubbliche in maniera efficace e coerente; quali sono gli elementi su cui si basa la capacità di gestione, quali soggetti vengono coinvolti nei processi di definizione e gestione delle politiche, qual è la dimensione spaziale e temporale in cui agisce un processo di sviluppo.

L'analisi qui svolta si riferisce ad uno strumento particolare, la progettazione integrata prevista dai Programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Questo strumento prevede una metodologia di lavoro basata su una serie di elementi che dovrebbero favorire o accompagnare approcci relazionali innovativi e modificare le normali prassi di azione a livello settoriale e territoriale. Gli elementi definitori dell'approccio integrato rispondono all'obiettivo comunitario di contribuire al miglioramento della governance nelle aree rurali e prevedono una serie di peculiarità che si rifanno ai cinque principi di "buona governance" sanciti dalla stessa Comunità europea.

Le finalità e le caratteristiche di questo strumento ci hanno spinto ad analizzare un sistema territoriale in cui lo strumento è stato utilizzato per studiarne: a) gli elementi che inducono ad utilizzare tali approcci di intervento; b) i risultati determinati dall'utilizzo di questi strumenti.

La scelta, per una serie di ragioni spiegate nella parte introduttiva, è caduta su un territorio maturo dal punto di vista dell'organizzazione produttiva e territoriale e particolarmente vivace nella gestione di interventi pubblici integrati. Il Distretto del San Daniele si è rivelato un territorio capace di creare strutture tese a favorire i processi di cooperazione tra attori locali e fecondo nel finalizzare le possibilità offerte dalle politiche di intervento pubblico alle proprie esigenze di sviluppo.

Nel caso preso in considerazione, la progettazione integrata (non solo quella contemplata nel PSR) si confà alle strategie di sviluppo locale, ne favorisce la definizione e, soprattutto, diventa banco di prova per la definizione dei rapporti tra gli attori locali.

L'area, con un processo durato circa cinquant'anni, è stata capace di dotarsi di un sistema di governance locale che tra alti e bassi, differenti visioni di sviluppo, divergenza o convergenza di interessi è, comunque, riuscito a sopravvivere e ad evolversi. Lo strumento di politica pubblica, in questo territorio, non ha inciso direttamente sul sistema relazionale esistente, non ha modificato i rapporti tra soggetti interni al contesto, non ha ridisegnato i rapporti con i soggetti esterni ad esso. Questo non perché lo strumento fosse inadatto ad avere effetti di questo tipo, ma perché ci siamo imbattuti in un territorio profondamente organizzato, dove le azioni sono programmate (secondo logiche di precisa pianificazione aziendale) e tutto quello che la politica mette a disposizione viene finalizzato alla strategia principale che, peraltro, è concertata e condivisa con e tra gli attori locali nell'ambito di un sistema di governance strutturato.

Nell'area presa in esame, la progettazione integrata funge da palestra, da luogo in cui sperimentare interrelazioni, affinare rapporti, trovare nuovi soggetti da coinvolgere nel processo e ridefinire le singole esigenze in uno schema di

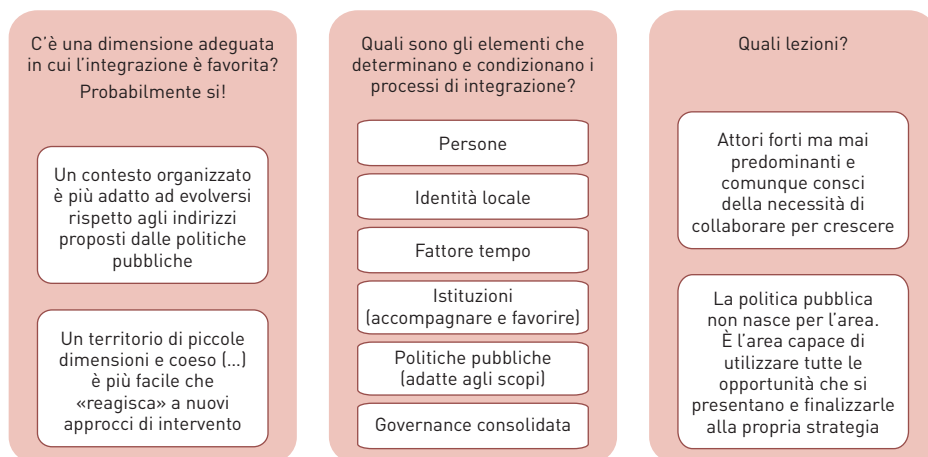
azione comune. Questo perché lo strumento presenta delle condizioni di accesso tese ad agire sui rapporti di integrazione di soggetti portatori di interessi differenti nell'ambito di una strategia di azione comune. Infatti, pur nelle differenti impostazioni procedurali, la progettazione integrata prevede sempre:

- la nascita di un partenariato, ossia di un contesto di interazione e condivisione, ma anche di un soggetto sintesi del processo relazionale;
- l'individuazione di un soggetto capofila a cui attribuire specifici ruoli e delegare la rappresentanza in un ottica fiduciaria che sancisce le singole responsabilità;
- la presentazione di un progetto che integri singole esigenze con strategie concertate e condivise dai vari attori.

Tre azioni, quelle sopra elencate, che determinano un meccanismo funzionale capace di favorire l'interazione tra attori che normalmente lavorano assieme, offrendo in più l'opportunità del finanziamento pubblico e l'assunzione di responsabilità specifiche. Nel caso di studio, l'impianto concettuale della progettazione integrata si è rilevato particolarmente adatto ad essere recepito da un sistema socio-produttivo di per se integrato e capace di adattarsi alle specifiche esigenze dello strumento.

Alcuni elementi che emergono dall'analisi ci permettono anche di concettualizzare le dinamiche dell'integrazione e gli elementi che determinano e condizionano i processi di integrazione a prescindere dal livello in cui si determinano.

Figura 7.7 - La risposta alla domanda di ricerca



Fonte: Nostra elaborazione.

L'area di San Daniele presenta dinamiche socio-economiche positive: alto livello di imprenditorialità locale, diffusione territoriale dei processi di sviluppo, coesione sociale e culturale, elementi questi che, nel corso degli anni, hanno creato un substrato identitario che ha cementato le scelte di sviluppo pubbliche e private. Ciò ha sicuramente favorito l'utilizzo di questo e di altri strumenti di politica pubblica.

Tale substrato conta sui seguenti elementi:

1. le **persone**. Un sistema territoriale esiste solo nel caso in cui le persone sono soggetti attivi e protagonisti (Azzariti et al., 2007): i cittadini e le imprese che fanno nascere il Consorzio, i politici locali che condividono l'idea della Comunità Collinare, i soggetti pubblici e privati che rinnovano gli impegni partenariali con la costituzione dell'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele. Si tratta di persone che condividono saperi e cercano relazioni per meglio affrontare le sfide che altrimenti non sarebbero capaci di gestire da sole (in un ottica di competizione-collaborazione). Gli attori sono forti ma mai predominanti, consci della necessità di collaborare per crescere;
2. **cultura e tradizioni locali**, fatte di conflitto e confronto, relazioni sociali e rapporti con l'esterno, di condivisione di problemi e divisione di profitti. Quella del sandanielese è una piccola comunità, fortemente coesa grazie anche all'identificazione comune in un prodotto che ha dato personalità ad un sistema territoriale che sarebbe potuto rimanere isolato, sconosciuto come tanti altri. Nello stesso tempo, cultura e tradizioni hanno una dimensione diacronica, mutano nel tempo, pertanto è necessario adattarsi ai tempi, percorrere nuove strade e trovare nuovi elementi entro cui ridefinire la propria identità in termini commerciali (prosciutto che diventa prosciutto di qualità) e poi territoriali (cultura, storia, natura, enogastronomia);
3. il **fattore tempo**. La creazione di un sistema non si improvvisa, nel caso del San Daniele, si è costruita in cinquant'anni e continua a modificarsi nel tempo e con il tempo. I rapporti tra soggetti che spesso hanno interessi differenti non sono mai scontati. È necessario trovare luoghi e temi di discussione che possano sviluppare un linguaggio comune, favorire la convergenza degli interessi, permettere la circolazione di idee, conoscenze e informazioni;
4. le **istituzioni**. Il quadro entro cui agisce il sistema deve essere accompagnato da una saggia politica di valorizzazione e sostegno: la legge regionale sui distretti, le azioni di valorizzazione pubblica, gli interventi di

accompagnamento (formazione, infrastrutturazione, gestione dell'ambiente, politiche energetiche). L'azione pubblica, pur tra tentennamenti, ridefinizioni e ripensamenti, in Friuli, ha scelto di agire lungo la strada delle strategie condivise e concertate su base territoriale. Ciò ha dato all'area di studio gli strumenti di azione più adatti alle scelte definite a livello locale;

5. le **politiche pubbliche**. Non devono inventarsi niente, se non rispondere in maniera efficace alle esigenze del territorio e degli attori locali ed offrire strumenti (semplici) di intervento. I contesti che hanno persone, cultura e competenze sapranno come meglio utilizzarle. In questo caso, le politiche sono stati capaci di accompagnare le idee locali, contribuendo, nel contempo, a formare i soggetti attivi e a cementare le relazioni tra gli attori coinvolti;
6. **governance consolidata**. L'area oggetto dell'indagine presenta un quadro di governance consolidato che facilita l'accesso a finanziamenti pubblici. Un sistema organizzato in cui soggetti pubblici e privati hanno trovato una precisa dimensione d'azione e luoghi di concertazione comunitaria sembra, più di altri, capace di accaparrarsi risorse pubbliche. Quest'ultima considerazione non può essere vista come un assunto teorico (a tal fine si rimanda al caso del Chianti trattato in questo volume), anche perché necessiterebbe di un'analisi controfattuale per essere avallata. In ogni caso, è un elemento di cui bisogna tener conto. La buona governance è un facilitatore della programmazione locale poiché permette conoscenza e informazione; crea capitale sociale e professionalità capaci di coniugare esigenze e strumenti, semplifica e sintetizza i rapporti con le istituzioni.

Ritornando alla domanda di ricerca (figura 7.7), possiamo dire che il sistema di governance territoriale dell'area di San Daniele si è evoluto nel tempo, anche se il punto di svolta è quello legato alla necessità di creare un'agenzia di sviluppo per la gestione del Distretto agroalimentare nel momento in cui viene riconosciuto con legge regionale. Nasce un nuovo soggetto, l'ASDI Parco agroalimentare, ma non cambia la geografia di riferimento in quanto esso fa sintesi dei soggetti e degli interessi già esistenti.

Far sintesi delle esigenze di sviluppo territoriale con quelle di sviluppo del sistema produttivo ha significato formalizzare i rapporti di collaborazione creati nel tempo tra soggetti istituzionali (comuni e Comunità collinare) e produttivi (Consorzio San Daniele, altri attori) senza scalfire le peculiarità di ognuno di essi, ma creando un laboratorio di ulteriore crescita e sviluppo.

La progettazione integrata è uno strumento di questo laboratorio, utilizzata plasmandola secondo esigenze specifiche. Naturalmente, la gestione di ogni singolo progetto accresce il patrimonio di condivisione, gestisce tensione e conflitti, sviluppa nuove modalità operative e nuove relazioni. È, insomma, un tassello del lento processo di evoluzione a cui si sta sottoponendo l'area.

Le politiche regionali hanno sempre favorito processi locali di sviluppo e negli ultimi anni hanno offerto ad essi strumenti di azione capaci di consolidare l'azione territoriale e ridimensionarla secondo le esigenze del tempo. Per l'area di San Daniele questo processo di politica "decentralizzata" ha significato poter ridefinire alcuni elementi dello sviluppo locale. Nello stesso tempo, qualsiasi ripensamento di tale sistema potrebbe mettere in crisi l'azione intrapresa.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2009), *Il sistema rurale del FVG. Rapporto 2009*, ERSA Friuli Venezia Giulia.
- Azzariti F., Candoni I. (2007), *Oltre il distretto. Interviste, modelli aziendali e teorie di un fenomeno italiano*, FrancoAngeli.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL.
- Cisilino F., Cutrano S. (2010), "La sfida dei progetti integrati territoriali in Friuli Venezia Giulia", in *Agriregionieuropa* n. 20.
- Clara M. (1999), *Quality Consortia. Parma and San Daniele - Food processing*, UNIDO/Italy Programme for SME Development.
- Commissione delle Comunità europee (2001), *La governance europea. Un libro bianco*.
- Cooke P., Boekholt P., Tödtling F. (2000), *The governance of innovation in Europe. Regional perspectives on global Competitiveness*, The Bath Press, London.
- CNEL (2004), *I lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali*.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati: opportunità e vincoli*, Formez/Donzelli Editore.
- Dell'Ava C. (2009): "Distretto Parco Agroalimentare di San Daniele" in *I Rapporto dell'Osservatorio Nazionale Distretti*.
- De Rita G., Bonomi A. (2002), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Garofoli G. (2006), "La governance delle politiche di sviluppo rurale", in *Agriregionieuropa* n. 6.
- Gulisano G., Marciànò C. (2008), *I distretti rurali in Calabria: aspetti teorici, metodologici ed applicativi*, Editrice Kalit.
- IDEAS (2006), *Parco Alimentare Venezia Orientale*, Rapporto progetto INTERREG IIIA Italia-Slovenia TipiNet.
- Mantino F. (2009), *Typologies of Governance Models*, RuDI WP 3, Deliverable 3.2.
- Pampanini R., Martino G. (2010), *Integration Policy in agri-food chains: theory and empirical evidences*.
- Regione Friuli Venezia Giulia (2009), *Profilo economico dei distretti industriali e artigianali del FVG*. www.regione.fvg.it.
- Segatori R. (2009), "Lecture sociologiche del concetto di governance", Relazione presentata al Convegno AIS - Sociologia politica, Roma.

- Scmiedemberg C. (2010), "Evaluation of cluster policy: a methodological overview", in *Evaluation* n. 16 (4), pag. 389-412.
- Tarangioli S. (2010), "La progettazione integrata nei PSR 2007-2013", in Storti D., Zumpano C. *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia, Rapporto 2008-2009*, INEA-OPS.
- Tarangioli S. (2010), "I progetti integrati: le criticità di una procedura innovativa della politica di sviluppo rurale 2007-2013", in *Agriregionieuropa* n. 21.
- Tarangioli S. (2013), *La progettazione integrata nei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013. I Rapporto di attuazione*, Rete Rurale Nazionale.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza.
- Truffelli C. (2009), "Distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità: serve la legge?", in Barberis C. (a cura di), *La rivincita delle campagne*, Donzelli editore.
- Unioncamere, Fondazione Symbola (2010), "Le politiche ambientali dei distretti italiani: cinque esperienze a confronto", in *Il Rapporto Osservatorio Nazionale Distretti*.
- Ventura F., Diotallevi F., Ricciardulli N. e Berletti M. (2011), "Evaluation of policy for agri-food networks in Italian rural development programmes", WP presentato al 122° Seminario EAAE *Evidence-based agricultural and rural policy making: methodological and empirical challenges of policy evaluation*, Ancona 17-18 Febbraio 2011.
- Zumpano C. (2002), "Lo sviluppo locale integrato nella programmazione 2000-2006: le opportunità per il settore agricolo e rurale", in *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi, Rapporto 2001-2001* INEA-OPS.
- Zumpano C. (2007), "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione", in *Agriregionieuropa* n. 9.

Pagine web consultate

Camera di commercio di Udine: www.ud.camcom.it
 Comunità collinare del Friuli: www.friulicollinare.it
 Consorzio Prosciutto San Daniele: www.prosciuttosandaniele.it
 Osservatorio nazionale distretti: www.distretti.org
 Parco agroalimentare di San Daniele: www.parcoagroalimentare.it
 Regione Friuli Venezia Giulia: www.regione.fvg.it

SISTEMI LOCALI A FORTE CONNOTAZIONE RURALE: IL CHIANTI E LA GARFAGNANA

DONATO ROMANO e LUCIA TUDINI

Introduzione

La Toscana rappresenta nell'immaginario collettivo la regione italiana *par excellence* dello sviluppo rurale. Da questo punto di vista, essa costituisce il candidato naturale per uno studio sulla governance rurale. Tuttavia, come facilmente immaginabile, le situazioni sono molto differenziate, al punto che anche nel dibattito pubblico si riconosce l'esistenza di un "mosaico dello sviluppo territoriale", che dipende dalle caratteristiche sia ambientali, che economiche, sociali e istituzionali presenti nelle diverse realtà (*cf.* Bacci, 2001). Il problema di un'analisi basata su *case studies* diventa, pertanto, non quello di ricercare una rappresentatività impossibile, data la limitatezza del numero di contesti esaminati, quanto l'individuazione di alcuni casi che siano paradigmatici delle più ampie vicende della governance rurale.

Al riguardo, Chianti e Garfagnana rappresentano due situazioni quasi speculari, con riferimento sia agli esiti – la capacità di giungere ad una governance locale condivisa che determini positivamente i risultati dello sviluppo rurale – sia alle condizioni di partenza e all'evoluzione della governance nelle due aree. In particolare, vanno riconosciute alcune specificità che ne fanno casi peculiari nel panorama dello sviluppo rurale e potrebbero, quindi, limitare la generalizzazione delle conclusioni dell'analisi ad altre situazioni. Da una parte, infatti, il Chianti si caratterizza per essere un'area socio-economicamente forte e culturalmente vivace, con territori che appartengono a due diverse province – Firenze e Siena – e in cui le vicende socio-economiche dell'ultimo mezzo secolo almeno sono state caratterizzate dalla presenza di un soggetto privato molto forte – il Consorzio del vino Chianti Classico. Viceversa, la Garfagnana rappresenta un territorio storica-

mente marginale dal punto di vista geografico, economico e sociale, ma con una forte identità storico-culturale, appartenente ad un'unica provincia, quella di Lucca; in quest'area, a differenza del Chianti, non esistono soggetti privati dominanti, ma è presente un soggetto pubblico forte – la Comunità montana della Garfagnana – e un soggetto di diritto privato – il GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo – che hanno operato in partnership per un lungo periodo di tempo. Tutti questi aspetti hanno giocato, come vedremo, un ruolo importante nel determinare le dinamiche di governance nelle due aree.

Vanno poi ricordate alcune caratteristiche comuni alle due aree. Ambedue sono inserite in un contesto istituzionale – la Regione Toscana – tra i più avanzati nel panorama italiano, che dovrebbe, quindi, garantire una maggiore efficacia ed efficienza nel perseguimento degli obiettivi di politica rurale e territoriale rispetto ad altre situazioni. E ambedue le aree hanno sperimentato notevoli tassi di sviluppo economico e sociale nel corso degli ultimi decenni. Pertanto, pur tenendo presente le peculiarità sopra ricordate, è interessante cercare di rispondere alle seguenti domande di ricerca:

- a. qual è la situazione attuale delle due aree in termini di sviluppo rurale;
- b. qual è la governance attuale nelle due aree con specifico riferimento allo sviluppo rurale;
- c. se i risultati attuali, in termini di sviluppo rurale, possono essere ricondotti alla governance locale nelle due aree.

Per dare risposta a queste domande, viene tracciato brevemente il quadro della governance locale delle aree rurali in Toscana (par. 8.1), in modo da poter comprendere il contesto di riferimento all'interno del quale le due aree di studio sono inserite. I successivi due paragrafi sono dedicati all'approfondimento delle aree oggetto di studio: il Chianti (par. 8.2) e la Garfagnana (par. 8.3). Per ciascuna di esse sono introdotti i principali aspetti demografici ed economici, analizzando le performance di sviluppo rispetto a quanto avviene in Toscana e proponendo una sintetica analisi degli strumenti di intervento attivati. Successivamente, viene analizzata la dinamica della governance in ciascun territorio, evidenziando i soggetti coinvolti, le relazioni che tra di essi intercorrono e il funzionamento della governance. Infine, nell'ultima parte (par. 8.4) sono sintetizzati i principali risultati della ricerca, cercando di trarre alcune lezioni di carattere generale per la governance delle aree rurali.

8.1 La governance locale nelle aree rurali della Toscana

8.1.1 La pianificazione decentrata per lo sviluppo rurale

Il modello di programmazione adottato in Toscana prevede un ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle comunità territoriali, con priorità al rapporto preliminare con gli enti locali. L'attore principale del sistema è rappresentato dall'ente Regione, in quanto soggetto di indirizzo e coordinamento e riferimento istituzionale nei rapporti nazionali e comunitari. Oltre alla Regione Toscana, il quadro degli enti pubblici con competenza in materia di agricoltura e sviluppo rurale è composto fundamentalmente dagli enti locali (province, comunità montane, comuni e unioni di comuni subentrate alle comunità montane)¹ e dalle Agenzie regionali (ARTEA, ARSIA², ARPAT). In particolare ARTEA, nella veste soprattutto di Agenzia regionale e non solo di Organismo pagatore previsto dai regolamenti comunitari per la gestione dei finanziamenti della Politica agricola comune, sembra svolgere un ruolo fondamentale di raccordo tra gli enti locali nella definizione delle regole tecniche e delle modalità operative di trattazione e definizione delle procedure e di controllo delle realizzazioni.

Altri soggetti svolgono funzioni in materia di politica agraria, il cui beneficiario diretto è ancora il mondo agricolo: a questa categoria appartengono spesso enti con una configurazione privata o semi-privata (come, ad esempio, i Consorzi di bonifica, l'Associazione regionale allevatori, ecc.), i quali realizzano interventi di natura materiale che si sostanziano prevalentemente nella costruzione di opere infrastrutturali e nell'erogazione di servizi. A metà tra pubblico e privato si possono collocare anche i Gruppi di azione locale dell'Iniziativa Leader, quale espressio-

1 In base alla legge regionale n. 30/1973, la delega ai comuni, alle province e alle loro aggregazioni, alle comunità montane e agli altri enti locali era ritenuta la modalità ordinaria di esercizio delle funzioni amministrative regionali. La legge regionale n. 10/1989 ha regolato in Toscana la materia delle deleghe agli Enti locali in agricoltura fornendo l'elenco delle funzioni amministrative ad essi delegate e le funzioni riservate alla competenza della Regione. In seguito, la legge regionale n. 9/1998 ha introdotto norme in merito all'attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione, così come trasferite alle Regioni a statuto ordinario dal decreto legislativo n. 143/1997. La legge regionale n. 37/2008, in materia di riordino delle comunità montane, regola la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni.

2 L'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione del settore agricolo forestale (ARSIA) è stata istituita con la legge regionale n. 37/1993 quale organismo tecnico operativo e strumentale della Regione Toscana. A seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 65/2010 (legge finanziaria per l'anno 2011), l'ARSIA è stata soppressa e nelle sue funzioni è subentrata la Direzione generale "Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze" della Regione Toscana.

ne di una partnership locale composta da enti pubblici e organismi di diritto privato. Gli altri attori sono rappresentati da soggetti privati, quali le Organizzazioni professionali e i Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA)³.

Le relazioni che intercorrono tra i diversi attori (Regione, enti territoriali e strumentali, parti socio-economiche) sono regolate prevalentemente da alcune disposizioni dello Statuto regionale e dalle leggi regionali in materia di programmazione, esercizio delle funzioni amministrative, funzionamento delle Agenzie regionali e interventi specifici a favore del settore. Per quanto riguarda le politiche di sviluppo rurale di derivazione comunitaria, i documenti di programmazione e di attuazione, nel definire le modalità di applicazione delle diverse misure, regolano anche i rapporti tra la Regione e gli enti locali, precisandone i ruoli, le modalità di intervento e le rispettive competenze. In questo ambito, si deve ricordare che, a livello generale, la normativa regionale sulla programmazione stabilisce che, nel caso di piani che includono obiettivi di portata non esclusivamente regionale, gli interventi e la conseguente utilizzazione delle risorse finanziarie siano determinati a livello locale. Da ciò discende l'individuazione dei Piani locali di sviluppo rurale (PLSR) quale strumento di programmazione per la realizzazione delle politiche comunitarie di sviluppo rurale.

Il confronto permanente fra gli enti locali e le parti economiche e sociali è il metodo di governo utilizzato dalla Regione Toscana per realizzare un processo di partecipazione alla definizione delle scelte di politica economica e sociale e di attuazione delle politiche regionali di intervento, con un ampio coinvolgimento e una forte interazione tra i diversi attori. Il sistema di concertazione e partenariato della Toscana ha due momenti principali:

- il Tavolo regionale di concertazione generale, insediato nell'ambito del Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, dove sono presenti tutti gli attori del partenariato regionale, istituzionale, socio-economico, associativo e ambientalista⁴;
- il Tavolo di consultazione istituzionale⁵, cui partecipano oltre ai rappresentanti di ANCI, UNCEM e URPT, anche un rappresentante del Consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione del Consiglio regionale.

3 ARTEA ha stipulato apposite convenzioni con i CAA regolarmente riconosciuti per lo svolgimento delle attività di assistenza procedimentale in agricoltura e tenuta del fascicolo aziendale.

4 Il Patto è stato siglato il 30 marzo 2004 tra la Giunta regionale e gli organismi rappresentativi degli enti locali e del mondo produttivo, sindacale e ambientalista.

5 DGR n. 328/2001, integrata dalla DGR n. 906/2005.

A questi si aggiungono tavoli o momenti di concertazione istituzionale e socio-economica nell'ambito della programmazione settoriale, la cui sintesi trova composizione nei tavoli centrali. Per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, in merito alla fase di concertazione e consultazione, è previsto un livello specifico costituito dal cosiddetto "Tavolo verde", introdotto alla fine degli anni '90 mediante l'attivazione di specifici protocolli d'intesa tra la Regione e i soggetti portatori di interessi, cui partecipano le organizzazioni di settore (agricoltura, ambiente, caccia e pesca) e le associazioni ambientaliste.

I principali strumenti di programmazione per la gestione delle risorse a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale sono di origine:

- comunitaria: il Docup obiettivo 5b, gli interventi sulle strutture, il Docup aree obiettivo 2, il Piano di sviluppo rurale e i relativi Piani locali, le Iniziative Leader;
- nazionale: la programmazione negoziata e i contratti di filiera;
- regionale: gli interventi settoriali poi confluiti nel Piano agricolo regionale (PAR) e il Programma straordinario degli investimenti, avviato nel 2003⁶.

Il livello di partecipazione degli attori locali e socio-economici e le modalità con cui essi vengono coinvolti si differenziano a seconda delle tipologie di intervento da realizzare e della fonte finanziaria. Dal confronto, ad esempio, tra le medesime tipologie di azioni previste nell'ambito dei PLSR o del PAR emerge che il coinvolgimento diretto degli enti locali e degli attori socio-economici assume maggior rilievo quando si tratta di interventi di origine comunitaria rispetto ad azioni proprie della Regione.

Per l'individuazione delle caratteristiche della governance locale assume particolare interesse il modello adottato nell'ambito delle politiche a favore dello sviluppo rurale. Nella fase di programmazione 1994-1999, si è potuto osservare che il ruolo degli Enti delegati è andato ampliandosi, includendo non solo le competenze riguardanti le varie fasi dell'iter amministrativo, ma anche un'attiva partecipazione alla scelta degli interventi da attuare. Quest'ultimo aspetto emerge chiaramente dall'esame delle norme procedurali predisposte per ciascun tipo di intervento: per alcune misure dei sottoprogrammi Agricoltura e Sistema agrosilvopastorale, gli enti delegati hanno predisposto un atto nel quale sono individuate

6 Le risorse destinate all'agricoltura dal Programma ammontano a 43,3 milioni di euro e i progetti realizzati riguardano soprattutto il settore irriguo (la rete di distribuzione idrica di Montedoglio e gli invasi idrici multifunzionali) e l'energia per le aree rurali, cui si aggiunge la previsione di altri due interventi, relativi alla riconversione di strutture agro-industriali e al pretrattamento di carcasse animali.

le azioni alle quali assegnare carattere di priorità. La predisposizione da parte degli enti delegati dei programmi di filiera e di area, con l'individuazione del peso finanziario da attribuire a ogni azione, incide sull'individuazione degli strumenti più idonei a realizzare gli obiettivi del programma in relazione alle esigenze rilevate nel territorio di competenza.

Nel successivo periodo di programmazione 2000-2006, è stato adottato un modello decentrato sia a livello amministrativo che programmatico, con il coinvolgimento degli enti locali (province e comunità montane). Mediante la previsione di appositi Piani locali di sviluppo rurale, gli enti locali hanno avuto la possibilità di proporre una propria programmazione con la scelta dell'attivazione delle misure di loro competenza e della relativa dotazione finanziaria, nonché di alcune specifiche tecniche e la definizione delle priorità territoriali e di intervento. A seguito dell'estensione della delega di alcune competenze tecnico amministrative in materia di agricoltura e foreste a tutte le comunità montane, sono aumentati i soggetti coinvolti nella definizione dei Piani locali e nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale (tab. 8.1). I Piani, presentati dai singoli enti o in forma associata a livello provinciale, sono stati elaborati e approvati con delibera di Giunta regionale a partire dal 2001 e hanno interessato le 10 province e le 20 comunità montane della Toscana.

Il PSR 2000-2006 prevedeva anche la possibilità di attuare a livello locale Programmi agroambientali d'area⁷ e Patti d'area⁸ che coinvolgessero territori caratterizzati da una realtà comune in termini produttivi o di problematiche ambientali, destinando una parte specifica di finanziamenti, anche su misure diverse, alla risoluzione dei problemi o al sostegno di precise emergenze. Si trattava, quindi, di arrivare, in sede di concertazione per la definizione dei PLSR, alla condivisione fra tutti i soggetti coinvolti di un obiettivo specifico in termini territoriali e di intervento. Nonostante alcuni tentativi, tale possibilità è stata sostanzialmente trascurata a causa soprattutto della difficoltà in ambito locale di destinare risorse finanziarie a specifiche priorità settoriali o territoriali.

7 Nell'ambito della misura 6, Misure agroambientali, era possibile definire Programmi agroambientali d'area per l'agricoltura biologica e quella integrata, cui doveva aderire un numero di aziende tale da interessare almeno il 30% della SAU presente nell'area di riferimento, che doveva essere omogenea e non inferiore a 1.000 ettari. A titolo di incentivo, l'ammontare dei premi veniva aumentato del 10%.

8 Nel caso di attivazione coordinata di più misure su uno stesso territorio finalizzata alla risoluzione di problemi specifici, l'ente può indicare le problematiche da affrontare, le aree e i soggetti interessati, le risorse impegnate e la loro provenienza, le tipologie di misura o azione attivate. In questo modo, era possibile integrare i massimali di intervento per misura e facilitare la complementarietà delle azioni.

Tabella 8.1 - Misure PSR 2000-2006 per competenza

Competenza		Misure
Servizi della Giunta regionale	7	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli
	8.2.2iii	Sistemi informativi di previsione e monitoraggio antincendi boschivi
	9.3i	Commercializzazione prodotti agricoli di qualità
	9.4	Servizi essenziali per le popolazioni rurali
	9.8	Incentivazione di attività artigianali e turistiche
Province	3	Formazione
	9.1	Ricomposizione fondiaria
	9.2	Servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
	9.3ii	Commercializzazione prodotti agricoli di qualità
	9.6	Gestione delle risorse idriche in agricoltura
	9.7	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura
	9.8	Incentivazione di attività artigianali e turistiche
	9.9ii iii	Tutela dell'ambiente
Province e comunità montane dalla A alla L*	1	Investimenti nelle aziende agricole
	2	Insediamiento giovani agricoltori
	4	Prepensionamento
	5	Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali
	6	Misure agroambientali
	8.1	Imboschimento delle superfici agricole
	9.5	Diversificazione delle attività del settore agricolo
	9.10v	Reimpianto di vigneti colpiti dal mal dell'esca parassitario
Province e tutte le comunità montane	8.2	Altre misure forestali (escluso competenza regionale)
	9.9i	Tutela dell'ambiente
	9.10i-iv	Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali

* A seguito della legge regionale n. 82/2000 la delega delle funzioni viene estesa a tutte le Comunità montane.
Fonte: Nostra elaborazione.

Nell'attuale periodo di programmazione, le province presentano i Programmi locali di sviluppo rurale, concertati e condivisi con le comunità montane e le unioni di comuni. Nei Piani, a partire dall'analisi del territorio di competenza, le province individuano i principali fabbisogni, le strategie prescelte con l'indicazione delle misure attivate e le loro dotazioni finanziarie. Gli indirizzi programmatici nell'ambito dei PLSR riguardano la scelta di quali misure, contenute nel PSR,

attivare sul proprio territorio, quante risorse e quali priorità aggiuntive attivare per ciascuna misura, fermi restando i vincoli definiti a livello regionale. I PLSR possono contenere sezioni distinte illustranti le specificità dei territori ricadenti in comunità montane o unioni di comuni.

Da segnalare all'interno dell'attuale fase di programmazione la previsione degli strumenti della progettazione integrata, costituiti dai Progetti integrati di filiera (PIF) e dai Progetti integrati territoriali (PIT). I PIF hanno per oggetto la sottoscrizione di accordi di filiera tra produttori, trasformatori e commercianti, con obblighi reciproci sia per la fornitura dei prodotti sia per la realizzazione degli investimenti. La Regione Toscana ha stanziato 25 milioni di euro per supportare la ristrutturazione delle principali filiere agroalimentari regionali: 12 milioni sono destinati al comparto cerealicolo, 7 alla zootecnia e 6 ad altre filiere (vitivinicola, florovivaistica, olivicola, ortofrutticola). Il bando, emanato nel febbraio 2011, prevede il ricorso alle misure per gli investimenti d'impresa, per la cooperazione finalizzata all'introduzione di innovazioni di processo e prodotto, per lo sviluppo di sistemi di qualità agroalimentare, per la realizzazione di piccole infrastrutture aziendali e per l'attivazione di servizi di consulenza aziendale⁹.

In base a quanto disposto nello schema per la redazione dei PLSR, le caratteristiche dei Progetti integrati territoriali sono definite da Province o comunità montane o da altri soggetti promotori operanti in stretta relazione con gli uffici di tali enti, che li esaminano in raccordo con gli uffici della Giunta regionale. I PIT sono adottati dalla provincia o comunità montana competente e acquisiscono efficacia ai fini dell'assegnazione delle priorità. I PIT, finalizzati alla risoluzione di problemi specifici, possono riguardare:

- l'attivazione coordinata di più misure e azioni finalizzate ad un obiettivo comune, collegato a specifici fabbisogni di un settore o di una parte del territorio di competenza;
- la concentrazione di una determinata misura o azione su programmi territoriali aventi una massa critica minima predefinita e finalizzati alla risoluzione di problematiche chiaramente predeterminate;

9 La DGR n. 68/2011 approva le Linee guida per l'attivazione del bando multimisura per i Progetti integrati di filiera e le disposizioni attuative delle misure 124 e 133 e il Decreto n. 604/2011 approva il bando multimisura. Dei 21 progetti presentati, 15 sono risultati finanziabili, uno ammissibile ma non finanziabile e 5 non ammissibili. Una specifica commissione ha valutato i progetti preliminari pervenuti e ha redatto le graduatorie, approvate con il Decreto n. 3372 del 5 agosto 2011.

- l'attuazione dei PIT è subordinata alla definizione di linee guida regionali, che non sono state ancora predisposte¹⁰.

Una volta individuate le principali caratteristiche del modello di governance locale per le politiche di sviluppo rurale, si deve porre in evidenza il processo di adattamento e di revisione di tale modello, in relazione soprattutto all'esigenza di semplificare le modalità di elaborazione e gestione della programmazione a livello decentrato e alla necessità di valorizzare, al tempo stesso, i fabbisogni dei vari territori.

8.1.2 Le criticità emerse e i principali cambiamenti

Il sistema di governance che ha operato in Toscana ha messo in luce alcune criticità, tra le quali possono essere messe in evidenza un disegno programmatico "alto" ma di difficile implementazione, la progressiva burocratizzazione dei meccanismi decisionali, il problema della rappresentatività degli attori socio-economici, una concertazione spesso volta più a garantire il consenso che una reale attivazione dei soggetti coinvolti, la frammentazione della partecipazione istituzionale e sociale tra i diversi livelli, le distorsioni in alcuni casi dei processi di governance locale (ad esempio, l'attivazione di micro interventi per soddisfare le esigenze del maggior numero possibile di beneficiari, l'individuazione discrezionale dei destinatari dell'intervento), l'elevato costo di funzionamento del modello a fronte di una diminuzione delle risorse finanziarie disponibili.

Nel quadro più generale dello snellimento della pubblica amministrazione, tutto ciò determina la necessità di riorganizzare il sistema mediante la definizione di un nuovo modello regionale in parziale discontinuità con il passato. Come emerge dal Documento di programmazione economica e finanziaria 2011 (DPEF), tra gli obiettivi di politica agricola dell'azione regionale vi è il miglioramento del sistema di governance interna "mediante la razionalizzazione della programmazione locale dello sviluppo rurale e l'identificazione in un unico livello del punto di sintesi, senza tralasciare il confronto continuo e costante con le parti sociali e con tutti i livelli istituzionali toscani in modo da raggiungere decisioni il più possibile condivise".

Il processo di revisione del sistema, avviato da alcuni anni, ha già conseguito alcuni risultati, mentre altri interventi sono in fase di definizione.

¹⁰ La possibilità di attuazione dei PIT è stata esaminata attraverso una ricerca affidata al Laboratorio di studi rurali Sismondi dall'IRPET, su finanziamento ARSIA e Regione Toscana (Berti et al., 2010).

Un primo risultato è stato quello di far fronte alla proliferazione di leggi di intervento estremamente frammentate e alla mancanza di un quadro unico, specialmente sotto il profilo finanziario, mediante la previsione di un atto di programmazione che regolamentasse tutta la spesa del settore e consentisse un consolidamento delle politiche economiche agricole e di sviluppo rurale: il Piano agricolo regionale¹¹. La motivazione principale che porta all'elaborazione del Piano è provvedere alla realizzazione di un documento unitario di programmazione che riunisca al suo interno la pluralità di piani, programmi e interventi settoriali – intesi come leggi di spesa – che nel corso degli anni si sono susseguiti a scapito del perseguimento di politiche organiche di settore.

Nell'ambito dell'attuale fase 2007-2013 è stata introdotta una semplificazione degli strumenti di programmazione mediante la previsione di dieci Programmi locali di sviluppo rurale, presentati dalle singole province, ma contenenti scelte distinte fra province e comunità montane. Tuttavia, la Commissione europea ha più volte chiesto di razionalizzare il sistema della programmazione locale adottato in Toscana, in modo da garantirne maggiormente la conformità con la programmazione approvata a livello comunitario. Inoltre, a causa della congiuntura economica particolarmente negativa, è emersa la necessità di rendere meno complesso il processo di programmazione locale per garantire meccanismi più semplici e fluidità di azione al fine di dare risposte più immediate alle imprese e ai territori toscani. Infatti, la programmazione finanziaria assegnata a ciascun ente territoriale competente ha creato una rigidità eccessiva e non ha consentito di ottimizzare la spesa, data la frequente produzione di economie dovute a carenza di domanda a livello di singolo ente, mentre a livello dell'intero territorio provinciale si potevano registrare situazioni di carenza di finanziamenti disponibili. Tenuto conto di queste problematiche, nella fase di revisione dei PLSR sono state adottate alcune novità di natura procedurale¹², tra le quali:

11 Con la legge regionale n. 1/2006 la Toscana ha definito un modello di amministrazione in cui la gestione dei procedimenti di spesa in agricoltura è ispirata al principio del decentramento amministrativo e a criteri di semplificazione e funzionalità. Il Piano agricolo regionale (PAR) accorpa numerosi interventi settoriali, tra i quali: il Piano faunistico venatorio, i Piani per la pesca, gli indennizzi agli agricoltori, il finanziamento dei CAA, la tutela della sanità animale, la valorizzazione delle filiere, gli investimenti per le imprese agricole, la promozione dei prodotti, il Piano dei servizi di sviluppo agricolo e rurale, le attività dell'ARSIA. Per il periodo di programmazione 2012-2015, l'integrazione del PAR con il Programma forestale regionale (PFR) porterà alla definizione del Piano regionale agricolo forestale (PRAF).

12 In particolare, la DGR n. 801/2010, Reg. CE n. 1698/05, PSR 2007-2013, Modifica del testo del DAR approvato con DGR n. 685/2010.

- la previsione di un piano finanziario unico, comprendente tutte le risorse assegnate agli enti competenti per provincia dal Documento attuativo regionale (DAR)¹³;
- la formazione di un'unica graduatoria provinciale;
- un ruolo di coordinamento e di monitoraggio della provincia;
- l'abolizione dei punteggi aggiuntivi riservati alla programmazione locale.

Inoltre, sono stati emanati specifici indirizzi regionali, definiti congiuntamente con le rappresentanze regionali degli enti locali e finalizzati a coordinare e focalizzare la programmazione locale per lo sviluppo rurale, in modo da massimizzarne l'efficacia e l'impatto, a livello dei singoli territori e a livello regionale¹⁴. Pertanto, la revisione dei PLSR per la programmazione delle risorse a valere sull'annualità 2011 del PSR deve tenere conto delle seguenti priorità:

- interventi a sostegno di comparti in crisi (in particolare zootecnia e cerealicoltura);
- interventi a sostegno della costituzione di nuove imprese agricole attraverso il prepensionamento e/o l'insediamento di giovani;
- interventi per infrastrutture e per lavori pubblici di prevenzione delle calamità naturali e di ripristino nel settore forestale nel rispetto degli elementi di pregio del paesaggio agricolo e forestale.

Gli enti devono destinare la parte prevalente delle risorse loro assegnate alle misure collegabili direttamente a tali priorità.

Per quanto riguarda ARTEA, rispetto all'avvio iniziale delle attività alcuni elementi hanno determinato, da un lato, il continuo aggiornamento delle funzioni svolte dall'Agenzia in relazione al settore agricolo e, dall'altro, il suo coinvolgimento nei nuovi programmi regionali nei settori extra-agricoli. Sul piano legislativo settoriale, le novità introdotte dalla legge regionale n. 45/2007¹⁵ delineano impegni diretti dell'Agenzia nella gestione dell'Albo degli Imprenditori agricoli, della Dichiarazione unica annuale (DUA) e, infine, nel Sistema informativo agricolo regionale. Anche la definizione di imprenditore e imprenditrice agricolo-professionale, operata dalla stessa legge regionale, contribuisce a fare maggiore chiarezza mediante

13 Il DAR disciplina le modalità e i criteri per l'attuazione del PSR e stabilisce la ripartizione delle funzioni fra l'Autorità di gestione e gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del programma.

14 DGR n. 813/2010, Reg. CE n. 1698/05, PSR 2007-2013, Indirizzi per la revisione dei Piani locali di sviluppo rurale.

15 Legge regionale n. 45/2007, recante Norme in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola.

l'individuazione dei soggetti e dei requisiti che gli operatori agricoli devono possedere per accedere ai finanziamenti pubblici. L'attuazione del PAR, quale strumento unitario di programmazione finanziaria che riguarda tutte le linee di intervento in ambito agricolo e dello sviluppo rurale, coinvolge direttamente l'Agenzia in qualità di Organismo pagatore. Nel documento di Piano uno degli obiettivi è rendere omogenee le procedure operative di erogazione dei benefici economici alle aziende e in questo contesto ARTEA è stata individuata quale unico soggetto per l'erogazione dei finanziamenti, ma anche strumento di sviluppo di modalità gestionali finalizzate a rendere effettivi i processi di semplificazione amministrativa.

A livello regionale – presso l'Area di coordinamento Sviluppo rurale della DG Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze – si segnala la costituzione di un Gruppo di coordinamento generale (GCG) dello sviluppo rurale, composto da Regione Toscana, ARTEA, UPI Toscana, UNCEM Toscana, che si riunisce periodicamente per affrontare problematiche di natura tecnica sull'applicazione dei bandi e le norme regionali di attuazione. L'obiettivo del GCG è produrre orientamenti condivisi, nell'ambito di tutte le materie afferenti l'agricoltura, le foreste, la caccia, la pesca, lo sviluppo rurale, al fine di raggiungere la più elevata omogeneità di applicazione delle norme e delle procedure sul territorio regionale. Il Gruppo di coordinamento è nato a seguito dell'approvazione di uno schema di protocollo d'intesa finalizzato a concordare con tutte le parti interessate una revisione delle modalità di elaborazione e gestione della programmazione locale nell'ambito dello sviluppo rurale¹⁶. L'intesa ha lo scopo principale di semplificare e razionalizzare il processo di programmazione locale, confermando nello stesso tempo la validità di tale modello la cui finalità rimane la valorizzazione dei fabbisogni dei vari territori.

Inoltre, è stato costituito all'interno della Regione Toscana un Gruppo di lavoro sulla governance delle funzioni nello sviluppo rurale, i cui obiettivi generali sono i seguenti:

- fornire risposte più rapide e certe alle esigenze delle aziende toscane, soprattutto in termini di riduzione dei tempi delle istruttorie;
- aumentare l'omogeneità di applicazione delle politiche regionali su tutto il territorio regionale;
- aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione in una fase di riduzione progressiva delle risorse finanziarie ed umane a disposizione.

¹⁶ DGR n. 778 del 30 agosto 2010, Reg. CE n. 1698/05, PSR 2007-2013, approvazione di un protocollo di intesa per la razionalizzazione della programmazione locale sullo sviluppo rurale.

Le principali azioni del Gruppo di lavoro sono la ricostruzione del quadro delle funzioni e la definizione di proposte di revisione organizzativa in merito alla standardizzazione delle funzioni, l'integrazione dei controlli, l'aggregazione delle funzioni tra più enti, l'aggiornamento del sistema informativo, il funzionamento del GCG sulle politiche di sviluppo rurale.

Tutto ciò si inserisce in un contesto normativo in forte evoluzione per quanto riguarda il ruolo delle comunità montane, le gestioni associate dei comuni e il riconoscimento delle funzioni fondamentali degli enti locali. Nel luglio 2011 è stata presentata una proposta di legge di iniziativa della Giunta regionale *"Norme sul sistema delle autonomie locali"*, che ha l'obiettivo di dettare una disciplina innovativa e di unificare in unico testo diverse discipline vigenti¹⁷. Il documento ha per oggetto il sistema delle autonomie e detta norme in materia di cooperazione istituzionale e finanziaria, esercizio associato di funzioni, riordino degli enti e politiche generali verso i territori. Per quanto riguarda le aggregazioni territoriali e la cooperazione tra gli enti locali, la Regione viene articolata in "ambiti di dimensione territoriale adeguata", nei quali sono compresi i territori delle unioni di comuni, ed in tre "aree vaste" di livello sovraprovinciale: Toscana Centrale, Toscana Sud e Toscana Ovest. Tuttavia, a causa dell'incertezza del quadro di riferimento nazionale, la riforma delle autonomie locali toscane prosegue il suo percorso legislativo senza le norme sulla cooperazione istituzionale delle province¹⁸. Nel settembre 2011, infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso al Parlamento il disegno di legge costituzionale che prevede la soppressione delle amministrazioni provinciali e l'assegnazione alle Regioni di competenze di area vasta. Considerato che il percorso parlamentare del disegno di legge risulta incerto, dalla proposta originaria della Giunta regionale è stata stralciata tutta la parte relativa agli accordi di coordinamento, alle conferenze di area vasta, alla cooperazione amministrativa e territoriale.

17 Proposta n. 95 assegnata in data 13 luglio 2011 alla Prima Commissione, Affari istituzionali, programmazione e bilancio.

18 Decisione del 15 novembre 2011 della Commissione Affari istituzionali, programmazione e bilancio del Consiglio regionale della Toscana.

8.2 Il Chianti: il fallimento della costruzione di una governance locale condivisa

8.2.1 Un'introduzione all'area di ricerca

Il territorio del Chianti comprende otto comuni, di cui quattro appartenenti alla provincia di Firenze (Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, San Casciano in Val di Pesa e Tavarnelle in Val di Pesa) e quattro a quella di Siena (Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti e Radda in Chianti) (fig. 8.1)¹⁹.

Il Chianti è un'area territorialmente, culturalmente ed economicamente omogenea, caratterizzata da storia e tradizioni comuni, stesse caratteristiche ambientali, un sistema produttivo imperniato su produzioni di qualità legate al territorio – prime fra tutte vino e olio – e processi di sviluppo sociale ed economico sostanzialmente omogenei, anche se non vanno sottaciute alcune differenze tra il Chianti fiorentino e il Chianti senese, frutto soprattutto della diversa localizzazione geografica rispetto alle aree forti della regione (Valdarno e costa)²⁰.

19 La fig. 8.1 riporta, oltre ai confini amministrativi degli otto comuni del Chianti, anche la delimitazione (linea tratteggiata) del Consorzio del Chianti Classico. Dal confronto si evince chiaramente come non esista coincidenza tra le due entità: come si vedrà in seguito, queste due delimitazioni rappresentano altrettante "visioni" di ciò che dovrebbe essere il Chianti e il contrasto tra tali visioni ha rappresentato uno dei motivi del fallimento della costruzione di una governance condivisa nell'area (cfr. par. 8.2.2).

20 Ancora oggi, nonostante i cospicui investimenti infrastrutturali e la rivoluzione informatica, il Chianti senese presenta un più forte carattere di ruralità e una certa marginalità geografica ed economica. Ciò viene esplicitamente riconosciuto nel Programma di sviluppo rurale 2007-2013, che fa ricadere le due sub-aree in due zonizzazioni diverse: il Chianti fiorentino nell'area C1 "Aree rurali intermedie in transizione", il Chianti senese nell'area C2 "Aree rurali intermedie in declino". D'altra parte, anche la Regione Toscana (2000) riconosce nei suoi atti programmatici l'appartenenza delle due sub-aree a due diversi "Sistemi economici locali" (SEL): il Chianti fiorentino corrisponde largamente al SEL 9.4 "Area fiorentina – quadrante Chianti" (anche se quest'ultimo, rispetto alla perimetrazione da noi adottata, include il Comune di Impruneta, ma esclude quello di Barberino Val d'Elsa), mentre il Chianti senese corrisponde esattamente al SEL 23 "Chianti".

Figura 8.1 - I comuni del Chianti



Fonte: Brunori e Rossi (2007): fig. 2, modificata.

Si tratta di un territorio tipicamente rurale, come testimoniato dalla bassa densità demografica (tab. 8.2), in cui oltre alle attività agricole, da anni è in atto un processo di diversificazione delle attività produttive, che consente di raggiungere livelli di valore aggiunto procapite di poco inferiore alla media regionale e più elevati di altre aree rurali della Toscana²¹.

Tabella 8.2 - Caratteristiche strutturali dei comuni del Chianti, 2009

Comuni	Superficie (km ²)	Popolazione residente	Densità (ab./km ²)	Valore aggiunto (mln euro)	Val. agg. procapite (euro)
Barberino Val d'Elsa	65,88	4.278	64,9		
Greve in Chianti	169,04	14.304	84,6		
San Casciano Val di Pesa	107,98	17.171	159		
Tavarnelle Val di Pesa	56,98	7.692	135		
Chianti FI	400	43.445	108,6	1.120,82	20.738
Castellina in Chianti	99,45	2.966	29,8		
Castelnuovo Berardenga	177,03	8.992	50,8		
Gaiole in Chianti	128,99	2.751	21,3		
Radda in Chianti	80,56	1.693	21		
Chianti SI	486	16.402	33,7	306,37	18.679
Chianti TOT	886	59.847	67,6	1.427,19	20.258
Toscana	22.992,49	3.730.130	162,2	92.400,73	24.771

Fonte: Elaborazioni su dati Regione Toscana e IRPET.

21 È opportuno ricordare che il valore aggiunto prodotto nell'area non illustra compiutamente il reale tenore di vita in quanto costituisce solo una parte dei redditi dei residenti e spesso è distribuito tra capitale e lavoro con modalità differenti tra le varie aree (ad esempio, Chianti e Garfagnana).

La dinamica demografica

La dinamica demografica riflette le vicende sociali ed economiche che hanno caratterizzato il Chianti dalla seconda guerra mondiale in poi. Infatti, dopo un periodo caratterizzato dall'esodo agricolo degli anni '50 e '60 conseguente alla crisi della mezzadria, che portò alla migrazione di componenti significative della popolazione chiantigiana verso i maggiori centri di attrazione urbana²², si è assistito ad un fenomeno di "contro-urbanizzazione" a partire dagli anni '70²³ (tab. 8.3).

Tabella 8.3 - Dinamica della popolazione dei comuni del Chianti, 1951-2009

Comuni	Anni						
	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2009
Barberino Val d'Elsa	5.956	4.881	3.570	3.308	3.542	3.871	4.278
Greve in Chianti	13.233	11.510	10.061	10.534	11.139	12.855	14.304
San Casciano Val di Pesa	14.010	14.240	14.522	15.318	16.012	16.615	17.171
Tavarnelle Val di Pesa	5.933	5.459	5.385	6.336	6.911	7.153	7.692
Chianti FI	39.132	36.090	33.538	35.496	37.604	40.494	43.445
Castellina in Chianti	4.886	3.647	2.917	2.681	2.508	2.673	2.966
Castelnuovo Berardenga	9.937	7.835	5.110	5.376	6.316	7.470	8.992
Gaiole in Chianti	5.437	3.978	2.894	2.577	2.309	2.386	2.751
Radda in Chianti	2.932	1.946	1.588	1.585	1.633	1.669	1.693
Chianti SI	23.192	17.406	12.509	12.219	12.766	14.198	16.402
Chianti TOT	62.324	53.496	46.047	47.715	50.370	54.692	59.847
Toscana	3.158.811	3.286.160	3.473.097	3.581.051	3.529.946	3.397.040	3.730.130
<i>Chianti/Toscana</i>	<i>1,97%</i>	<i>1,63%</i>	<i>1,33%</i>	<i>1,33%</i>	<i>1,43%</i>	<i>1,61%</i>	<i>1,60%</i>

Fonte: ISTAT, annate varie.

Pur riconoscendo alcune differenze tra Chianti fiorentino e Chianti senese, soprattutto per quanto riguarda l'entità relativa del fenomeno²⁴, gli andamen-

22 La riduzione complessiva della popolazione tra il 1951 e il 1971 è stata pari 26,12% per il Chianti nel complesso, più accentuata nel settore senese (-46,06%) rispetto a quello fiorentino (-14,30%).

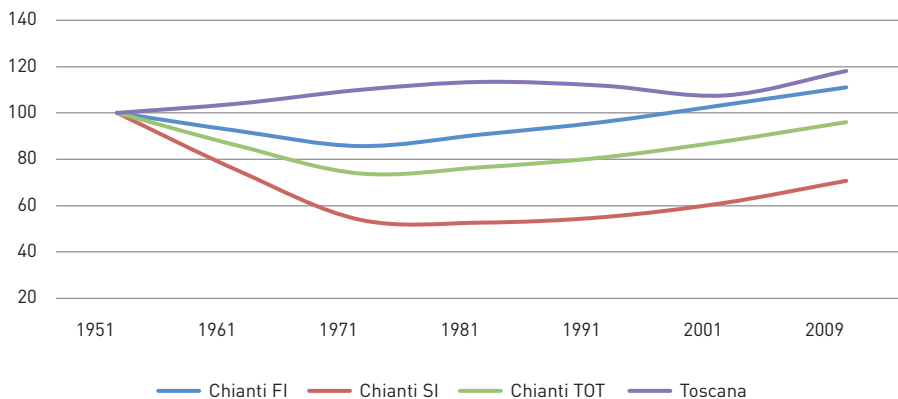
23 La crescita della popolazione residente nel Chianti tra il 1971 e il 2009 è stata nel complesso pari al 29,54%. Anche in questo caso, la dinamica della popolazione è stata differente tra Chianti senese (+31,12%) e Chianti fiorentino (+29,97%).

24 Il Chianti fiorentino, infatti, ha risentito positivamente rispetto a quello senese della maggiore vicinanza a un centro urbano importante come Firenze, che ha fatto sì che la perdita di popolazione degli anni '50 e '60 sia stata relativamente meno importante rispetto al Chianti senese e la ripresa registratasi a partire dagli anni '70 quasi della stessa entità di quella del Chianti senese. Da cui una popolazione che nel 2009 era addirittura superiore a quella esistente nel 1951 nel Chianti fiorentino, mentre il Chianti senese è ben lungi dall'aver recuperato i livelli di popolazione esistenti nel 1951 (tab. 8.3 e fig. 8.2).

ti sono sostanzialmente simili nelle due sub-aree (fig. 8.2). E simili sono anche le determinanti: l'entrata in crisi del sistema di produzione agricolo preesistente e l'attrattività determinata dalle maggiori opportunità sociali e occupazionali dei centri urbani per quanto riguarda l'esodo degli anni '50 e '60; la rinnovata attrattività del Chianti come area che offre possibilità occupazionali (produzioni agricole di qualità, agriturismo, ecc.), che permette una migliore qualità della vita rispetto ai centri urbani, e che può essere anche utilizzata a scopo puramente residenziale, grazie al miglioramento dei collegamenti con i principali centri urbani, per quanto riguarda il contro-esodo degli ultimi decenni.

Dopo un periodo di cinquant'anni in cui gli andamenti demografici del Chianti sono stati in assoluta contro-tendenza rispetto a quelli della Toscana, a partire dai primi anni del nuovo millennio si può dire che la specificità della dinamica demografica del Chianti rispetto a quella regionale sia stata risolta, consentendo di chiudere il gap che si era aperto mezzo secolo prima (fig. 8.2). Questo può essere inteso come il superamento dei fattori di crisi che hanno caratterizzato i primi vent'anni del periodo, per cui, pur mantenendo le proprie specificità in termini di orientamento produttivo, il Chianti sembra aver trovato un nuovo equilibrio, caratterizzato da una dinamicità economica e sociale simile a quella di altre aree della regione.

Figura 8.2 - Dinamica della popolazione nel Chianti e in Toscana (1951=100)

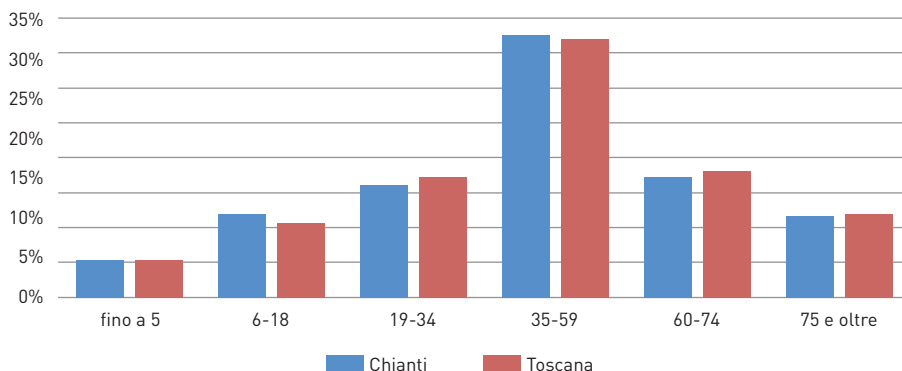


Fonte: ISTAT, annate varie.

Anzi, dal punto di vista demografico vi sono alcuni indicatori che dimostrano come il Chianti sia addirittura più vitale di altre aree della regione. Infatti, il Chianti ha una struttura per classi di età che mette in evidenza come la sua popolazione sia

mediamente più giovane di quella regionale²⁵ (fig. 8.3). Inoltre, la disoccupazione è meno pronunciata nel Chianti rispetto a quanto avviene mediamente in regione.

Figura 8.3 - Residenti per classi di età nel Chianti e in Toscana



Fonte: Nostre elaborazioni su dati comunali e Regione Toscana.

La dinamicità dell'area è testimoniata anche dalla capacità del Chianti di attrarre nuovi residenti: negli ultimi anni, il saldo migratorio sia da altri comuni italiani sia dall'estero è stato sempre positivo. Una caratteristica peculiare dell'area è rappresentata dalla spiccata residenzialità che si declina principalmente come residenzialità periurbana e da seconde case nel Chianti fiorentino, mentre nel Chianti senese prevale il fenomeno della residenzialità da seconde case. In particolare, un fenomeno progressivamente crescente è quello degli stranieri che decidono di trasferirsi a vivere nel Chianti per le attrattive paesaggistiche e, più in generale, per la qualità della vita dell'area. Benché non siano disponibili dati accurati circa questo fenomeno, le statistiche mostrano come nel 2008 quasi un decimo della popolazione residente era costituita da stranieri e di questi un terzo circa era costituito da cittadini dell'Unione europea²⁶ (tab. 8.4).

25 I giovani fino a 18 anni sono il 17,32% della popolazione del Chianti, contro il 15,88% della media regionale. Inoltre, gli anziani al di sopra dei 60 anni erano il 29,01% in Chianti contro un 29,95% a livello toscano.

26 È evidente che non tutti i cittadini dell'UE residenti nel Chianti hanno deciso di trasferirsi nell'area per le sue caratteristiche di leisure (il fenomeno delle badanti e di alcuni lavori connessi con l'agricoltura rappresenta, infatti, una componente notevole dei residenti europei). Tuttavia, se si prova a considerare i soli residenti provenienti da paesi ad alto reddito (per i quali esistono i dati solo a livello di Sistemi economici locali, cfr. nota 20), per i quali, cioè, questa motivazione è più plausibile, si vede che almeno un 15% dei residenti stranieri appartiene a tale categoria.

Tabella 8.4 - Residenti stranieri, da UE e totali in Chianti, 2008

Comuni	Residenti stranieri		Residenti totali	UE/stranieri	UE/totali	Stranieri/totali
	da UE	totali				
Barberino Val d'Elsa	134	286	4.204	46,85%	3,19%	6,80%
Greve in Chianti	469	1.470	14.087	31,90%	3,33%	10,44%
San Casciano Val di Pesa	373	1.046	16.966	35,66%	2,20%	6,17%
Tavarnelle Val di Pesa	207	594	7.427	34,85%	2,79%	8,00%
Chianti FI	1.183	3.396	42.684	34,84%	2,77%	7,96%
Castellina in Chianti	130	360	2.851	36,11%	4,56%	12,63%
Castelnuovo Berardenga	187	826	8.567	22,64%	2,18%	9,64%
Gaiole in Chianti	157	513	2.632	30,60%	5,97%	19,49%
Radda in Chianti	65	239	1.748	27,20%	3,72%	13,67%
Chianti SI	539	1.938	15.798	27,81%	3,41%	12,27%
Chianti TOT	1.722	5.334	58.482	32,28%	2,94%	9,12%

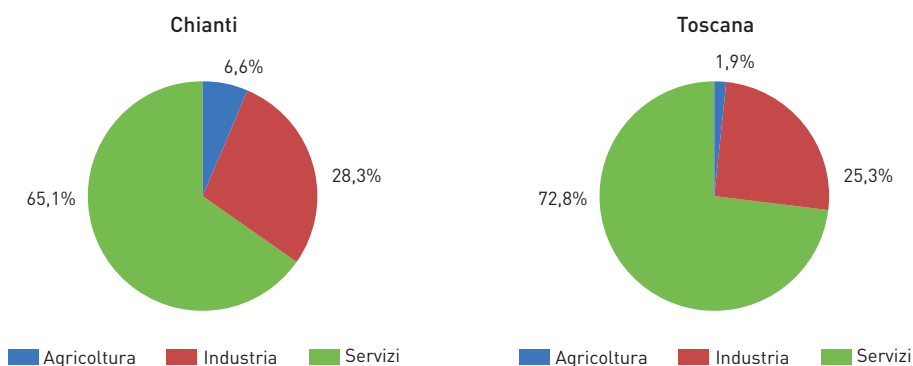
Fonte: Nostre elaborazioni su dati comunali e Regione Toscana.

L'economia del territorio

Caratteri generali

Rispetto alla media regionale, la ripartizione del valore aggiunto settoriale del Chianti evidenzia il carattere tipico di un'area che presenta un certo ritardo nello sviluppo (fig. 8.4a): un peso maggiore del valore aggiunto dell'agricoltura e, in misura minore, dell'industria, mentre il valore aggiunto dei servizi è minore rispetto alla media regionale.

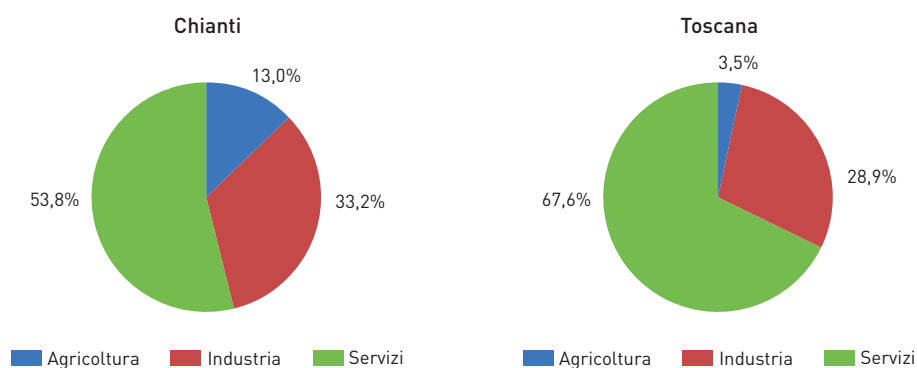
Figura 8.4a - Confronto dei valori aggiunti settoriali in Chianti e Toscana, 2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Ciò risulta ancora più evidente se si guarda alla ripartizione della forza lavoro tra i tre settori (fig. 8.4b): nel Chianti la manodopera occupata in agricoltura è quasi dieci punti percentuali più elevata della media regionale, la frazione di occupati nell'industria è oltre quattro punti percentuali sopra la media regionale, mentre gli occupati nei servizi sono quattordici punti sotto la media regionale.

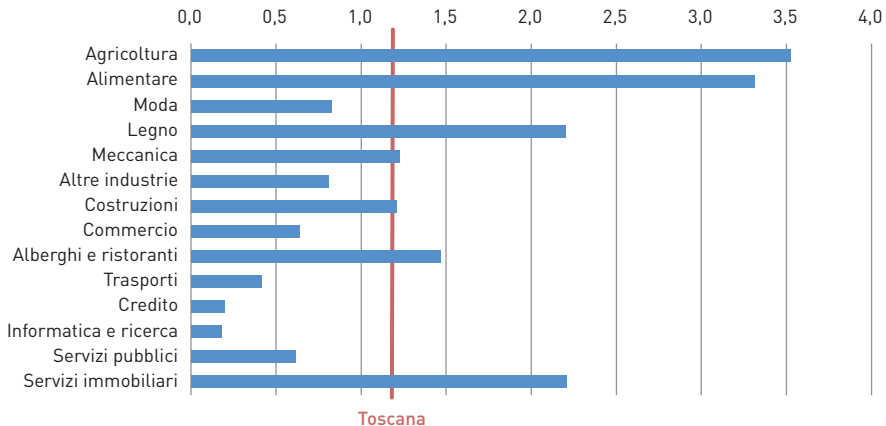
Figura 8.4b - Confronto fra l'occupazione dei vari settori in Chianti e Toscana, 2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Tali affermazioni vanno però qualificate, tenendo presente le specificità dell'area. Infatti, la ripartizione del valore aggiunto settoriale risente chiaramente del fatto che l'orientamento produttivo dell'area è basato sulle risorse territoriali. La composizione del valore aggiunto per comparti (fig. 8.5) mostra, infatti, che il peso dei comparti che si basano sullo sfruttamento delle risorse primarie (agricoltura, industria alimentare e industria del legno) è almeno doppio rispetto ai valori medi regionali.

Figura 8.5 - Rapporto Chianti/Toscana del peso del valore aggiunto per comparto sul totale, 2009



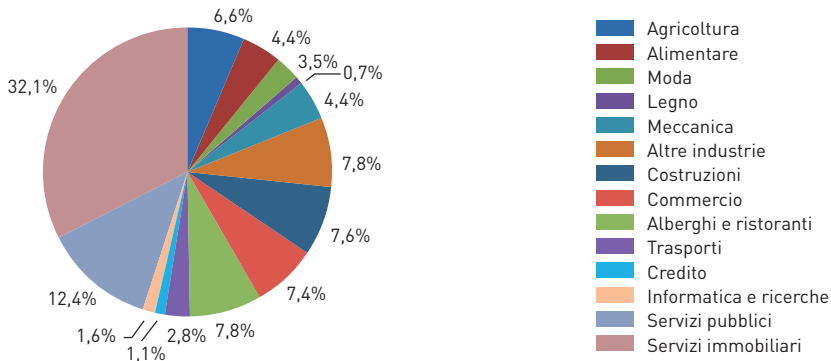
Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Tuttavia, non si tratta di sola agricoltura o di industrie ad essa collegate. Le attività economiche del Chianti mostrano un notevole grado di diversificazione (fig. 8.6), che va dalla presenza di industrie manifatturiere (meccanica, comparti legati alla moda, altre industrie), ad un attivo comparto delle costruzioni e ad alcuni comparti dei servizi privati (servizi immobiliari, alberghi, ristoranti, commercio) che sono particolarmente rappresentati. In particolare, se si confronta il contributo di alcuni di tali comparti al valore aggiunto totale dell'area con il peso che gli stessi comparti hanno sul valore aggiunto regionale (fig. 8.5) emergono immediatamente le peculiarità del modello di sviluppo chiantigiano. Pur essendo la Toscana una regione il cui modello di sviluppo si basa ampiamente sul turismo, comparti quali alberghi e ristoranti o servizi immobiliari presentano valori molto più elevati nel Chianti. Inoltre, anche il settore delle costruzioni presenta un valore più elevato rispetto alla media regionale.

L'insieme di questi dati fa emergere una vocazione turistica e residenziale che si è sviluppata con l'affermarsi di un'agricoltura di qualità e la conservazione del paesaggio, sfruttando sinergicamente l'esistenza di emergenze storico-culturali nell'area e la vicinanza di città d'arte di primaria grandezza. Si tratta di un processo di lunga durata, che però è giunto a compimento negli ultimi quindici anni. La terziarizzazione del Chianti ha avuto, infatti, un'accelerazione in questo periodo (fig. 8.7), con un aumento del peso di quasi dieci punti percentuali dalla metà degli

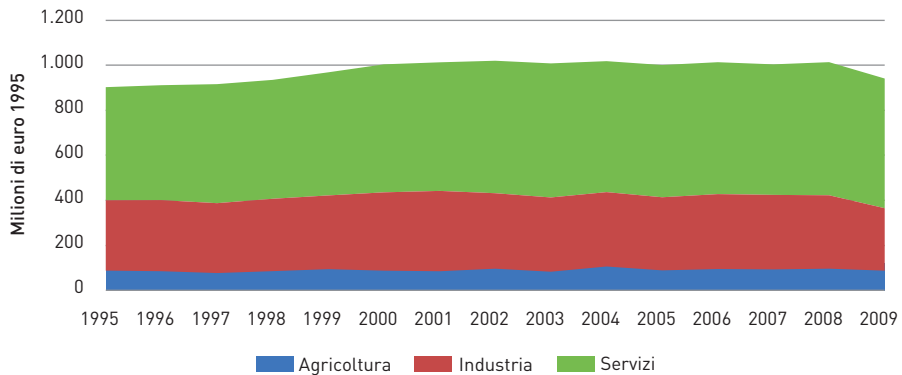
anni '90, di cui almeno due terzi perduti dal settore industriale²⁷. Inoltre, anche comparti che presentano valori assoluti piuttosto modesti, come il credito e l'informatica e la ricerca, ma che sono estremamente importanti come supporto al modello di sviluppo fondato sulla qualità della vita del territorio chiantigiano, sono cresciuti più velocemente di quanto non sia accaduto a livello regionale (fig. 8.8).

Figura 8.6 - Composizione del valore aggiunto del Chianti, 2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

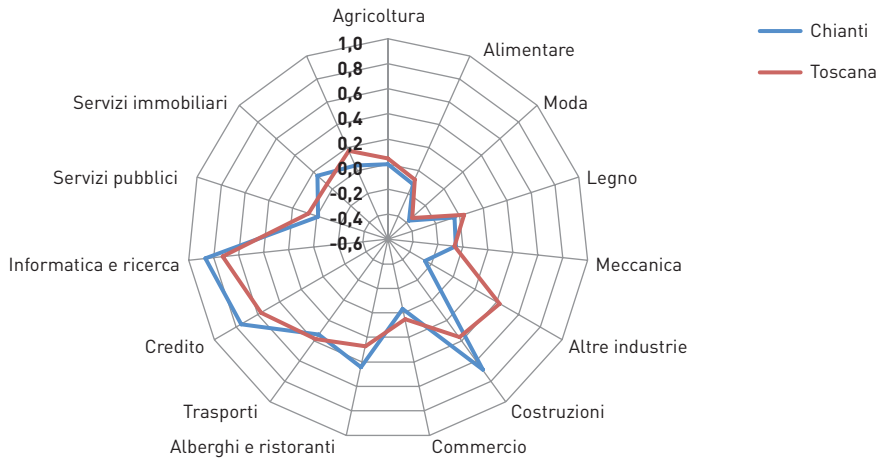
Figura 8.7 - Andamento del valore aggiunto settoriale nel Chianti (valori costanti al 1995)



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

²⁷ Su questo dato pesa, ovviamente, anche l'effetto della recente crisi economica, che ha avuto impatti negativi prima di tutto sul settore industriale.

Figura 8.8 – Variazione del valore aggiunto per comparto nel Chianti e in Toscana, 1995-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Ovviamente, come nel caso della demografia, anche l'economia presenta delle differenze tra Chianti fiorentino e Chianti senese (tab. 8.5): in generale, il Chianti senese mostra un profilo meno avanzato in termini di sviluppo, con un peso dell'agricoltura che è ancora quasi un quinto del valore aggiunto totale, l'industria che conta per il 23,5% circa e una quota dei servizi che non raggiunge il 60% del totale²⁸. In particolare, il Chianti senese presenta un orientamento produttivo volto maggiormente all'agroalimentare e al turismo, mentre quello fiorentino presenta anche una componente manifatturiera e residenziale (fig. 8.9).

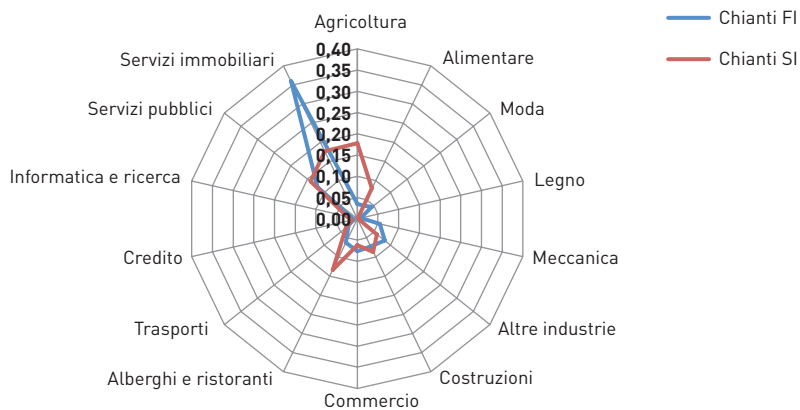
²⁸ Nel Chianti fiorentino, invece, l'agricoltura pesa solo per il 3,5%, l'industria è pari al 30% circa ed i servizi sono i due terzi del valore aggiunto totale.

Tabella 8.5 - Valore aggiunto per comparto nel Chianti, 1995 e 2009 (valori costanti in milioni di euro 1995)

Settori	Chianti FI		Chianti SI		Chianti TOT		Toscana		Chianti/Toscana	
	1995	2009	1995	2009	1995	2009	1995	2009	1995	2009
Agricoltura	38,05	36,31	49,44	50,86	87,48	87,17	1.531,23	1.596,35	5,71%	5,46%
Alimentare	30,99	24,85	15,59	16,13	46,57	40,97	860,9	795,11	5,41%	5,15%
Moda	50,67	31,65	0,44	0,31	51,11	31,96	4.042,54	2.653,70	1,26%	1,20%
Legno	10,41	9,7	1,3	1,51	11,7	11,21	314,06	325,09	3,73%	3,45%
Meccanica	43,9	41,25	0,47	0,5	44,37	41,75	2.387,66	2.221,67	1,86%	1,88%
Altre industrie	107,9	72,67	13,68	17,47	121,58	90,14	7.338,16	10.467,73	1,66%	0,86%
Costruzioni	27,69	47,42	9,46	15,18	37,15	62,61	2.514,44	3.438,90	1,48%	1,82%
Commercio	64,79	61,73	13,61	14,12	78,4	75,85	7.879,13	8.294,59	1,00%	0,91%
Alberghi e ristoranti	29,02	43,55	19,21	26,01	48,23	69,56	2.398,66	3.053,13	2,01%	2,28%
Trasporti	18,45	23,84	5,75	8,65	24,2	32,49	3.873,54	5.368,27	0,62%	0,61%
Credito	5,39	9,27	1,92	3,56	7,31	12,82	2.776,13	4.355,07	0,26%	0,29%
Informatica e ricerca	4,38	8,21	2,26	4,18	6,64	12,39	2.793,88	4.822,49	0,24%	0,26%
Servizi pubblici	84,21	84,84	28,94	26,66	113,14	111,49	10.777,58	11.531,23	1,05%	0,97%
Servizi immobiliari	197,55	231,95	27,26	28,96	224,81	260,91	7.049,89	7.439,32	3,19%	3,51%
Totale	713,39	727,22	189,32	214,09	902,71	941,32	56.537,79	66.362,66	1,60%	1,42%

Fonte: Elaborazione su dati IRPET.

Figura 8.9 - Peso dei vari comparti sul valore aggiunto totale nel Chianti fiorentino e nel Chianti senese, 2009

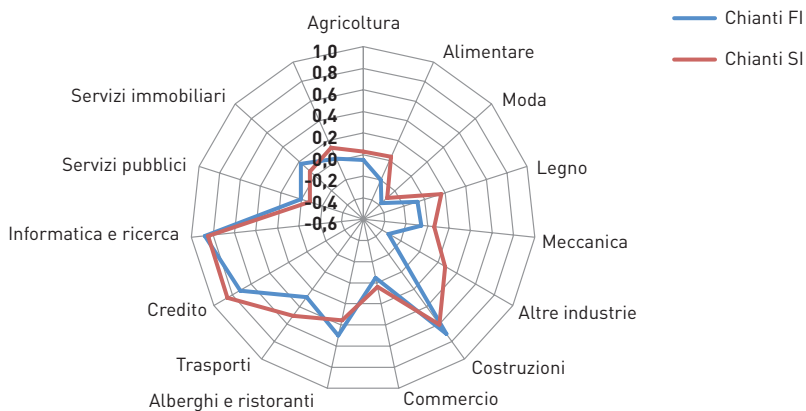


Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

In termini di variazione del valore aggiunto dei vari comparti tra il 1995 e il 2009 (fig. 8.10), il Chianti senese è cresciuto maggiormente nei settori in cui

era più arretrato (industria manifatturiera, credito e trasporti) e in quelli che rappresentavano i suoi punti di forza (agroalimentare), mentre il Chianti fiorentino è cresciuto maggiormente nei comparti delle costruzioni, dei servizi privati (tutti, tranne il commercio). In particolare, è da notare la crescita molto elevata che in ambedue i settori hanno avuto alcuni servizi ad alto valore aggiunto, come l'intermediazione finanziaria e creditizia e l'informatica e la ricerca.

Figura 8.10 - Variazione del valore aggiunto per comparto nel Chianti fiorentino e nel Chianti senese, 1995-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Concludendo, la diversificazione delle attività produttive, un forte ruolo delle produzioni agricole (soprattutto di qualità), e la presenza attiva e crescente di servizi orientati all'agriturismo e alla residenzialità costituiscono i caratteri peculiari del modello di sviluppo rurale del Chianti.

L'agriturismo

Sul finire degli anni '90, il Chianti fiorentino e il Chianti senese potevano essere classificati rispettivamente come (Bacci, 2002):

- un'area "rurale residenziale", in cui cioè la prossimità con un'area urbana di dimensioni medio-grandi (l'area metropolitana fiorentina) e la presenza di un ambiente di particolare pregio paesaggistico determinava crescenti funzioni a carattere residenziale;
- un'area "agricolo rurale", cioè aree in cui l'agricoltura continuava ad

avere un ruolo fondamentale, nonostante dinamiche migratorie fortemente negative nei decenni precedenti che avevano determinato livelli di invecchiamento leggermente sopra la media regionale e caratterizzate da livelli di disoccupazione contenuti.

Negli ultimi anni queste aree, continuando un trend già iniziato negli anni '90, hanno proseguito la propria trasformazione in aree turistico rurali, attraverso "la rivalutazione di funzioni di tutela ambientale, lo sviluppo di funzioni residenziali e, soprattutto, la crescente diffusione del turismo rurale" (Bacci, 2002). Il turismo rurale, sia sotto forma di turismo in seconde case, sia come presenze in agriturismo, rappresenta un'attività economica, generalmente complementare, ma che contribuisce in maniera sostanziale alla sostenibilità anche di altre attività economiche esistenti a livello locale (agricoltura, artigianato, servizi).

L'agriturismo, che già partiva da livelli notevolmente più ampi rispetto alla media nazionale, si è ulteriormente rafforzato anche in quelle aree come il Chianti senese, generalmente più marginali, ma che meglio rappresentano l'immaginario paesaggistico toscano. Esso è inoltre cresciuto notevolmente anche nel Chianti fiorentino, dove invece agli inizi degli anni '90 era relativamente meno rappresentato.

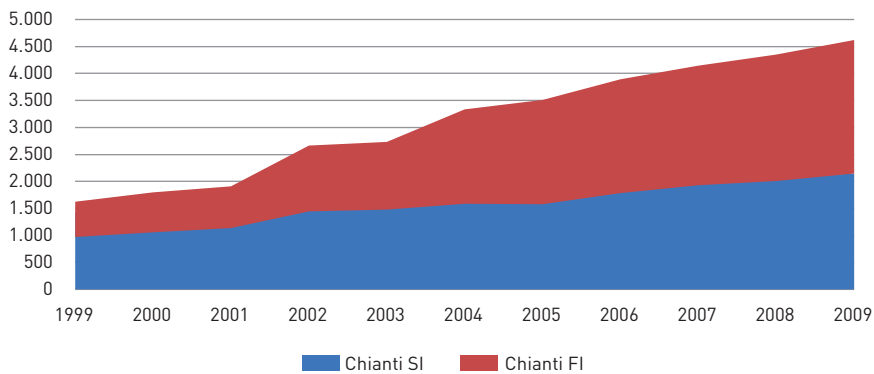
Dal punto di vista infrastrutturale, l'offerta agrituristica è quasi triplicata in 10 anni, superando i 4.600 posti letto nel 2009 (fig. 8.11): la crescita maggiore si è avuta nel Chianti fiorentino, che ha visto quasi quadruplicata l'offerta, mentre la crescita dei posti letto nel Chianti senese è più che raddoppiata. Nonostante la crisi, gli arrivi sono stati quasi 60 mila nel 2009 (fig. 8.12), di cui l'80% circa provenienti dall'estero. La durata media della permanenza per arrivo in agriturismo è stata di circa 4 notti, leggermente più lunga per i turisti stranieri (4,5 notti per arrivo), per un totale di quasi 250 mila presenze, una cifra quasi doppia rispetto a quella del 2003 (tab. 8.6).

L'agriturismo rappresenta uno dei comparti più dinamici del settore turistico: infatti, benché a livello regionale le presenze turistiche totali siano aumentate quasi del 15% dal 2003, le presenze agrituristiche sono aumentate di un ordine di grandezza superiore (+157,9%) nello stesso periodo. La cosa notevole è che tali andamenti sono confermati, in termini qualitativi, anche nelle aree di più vecchia tradizione agrituristica, come il Chianti: a fronte di una crescita totale delle presenze turistiche del 47,9%, le presenze agrituristiche sono cresciute quasi del doppio (+94,9%). Ovviamente, la diversa velocità con cui è cresciuto il fenomeno negli ultimi anni ha portato ad una riduzione delle distanze tra Chianti e media regionale, anche se quest'ultima resta ancora lontana dai valori della prima: ad esempio, rapportando le presenze alla popolazione residente, si può vedere che il

Chianti fiorentino è oltre sei volte sopra il valore regionale, mentre il Chianti senese è addirittura oltre undici volte la media regionale.

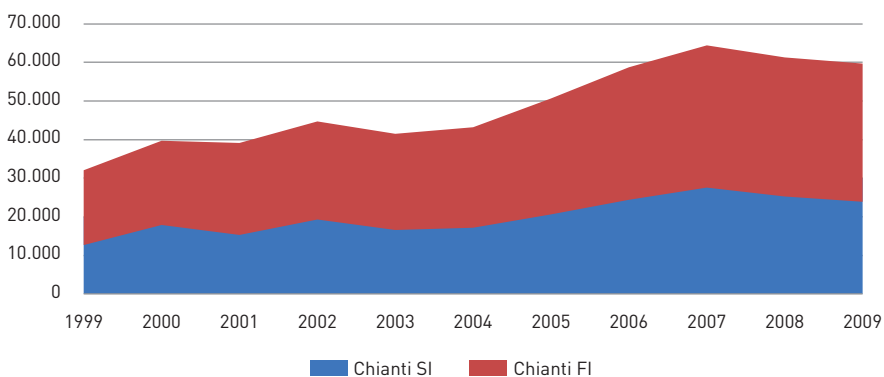
Questi dati la dicono lunga sull'importanza del fenomeno soprattutto in aree a bassa densità demografica. Il rafforzamento del turismo rurale, accompagnato dallo sviluppo di funzioni residenziali, dalle produzioni agricole di qualità e dal presidio del territorio, sembrano poter costituire un nuovo modello di sviluppo sostenibile, in termini non solo ambientali, ma anche economici e sociali.

Figura 8.11 - Posti letto in agriturismo in Chianti, 1999-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Figura 8.12 - Arrivi in agriturismo nel Chianti, 1999-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Tabella 8.6 - Presenze agrituristiche in Chianti, 2003-2009

Comuni	Anni						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Barberino Val d'Elsa	15.471	22.018	24.392	29.917	32.919	34.126	30.810
Greve in Chianti	21.690	28.038	34.621	44.134	51.996	55.255	42.856
San Casciano Val di Pesa	21.689	28.503	34.426	39.724	48.718	52.889	52.681
Tavarnelle Val di Pesa	7.079	14.795	18.839	18.535	20.434	21.533	19.828
Chianti FI	65.929	93.354	112.278	132.310	154.067	163.803	146.175
Castellina in Chianti	22.477	19.250	27.951	37.961	36.241	38.443	39.264
Castelnuovo Berardenga	15.538	22.462	22.171	32.013	26.296	41.844	28.273
Gaiole in Chianti	7.952	9.206	10.269	13.670	12.887	18.313	15.342
Radda in Chianti	13.161	17.274	12.892	17.255	14.998	18.423	14.736
Chianti SI	59.128	68.192	73.283	100.899	90.422	117.023	97.615
Chianti TOT	125.057	161.546	185.561	233.209	244.489	280.826	243.790
Toscana	773.548	993.573	1.214.162	1.544.757	1.749.977	2.011.451	1.994.769
<i>Chianti/Toscana</i>	<i>16,17%</i>	<i>16,26%</i>	<i>15,28%</i>	<i>15,10%</i>	<i>13,97%</i>	<i>13,96%</i>	<i>12,22%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Gli interventi sul territorio

Le principali risorse finanziarie a favore del territorio chiantigiano sono riconducibili alla programmazione comunitaria per lo sviluppo rurale, al sostegno diretto al reddito degli agricoltori mediante il Pagamento unico aziendale e all'Organizzazione comune di mercato per il settore vitivinicolo.

Si propone, quindi, una breve analisi di alcuni interventi per lo sviluppo agricolo e rurale del Chianti (la programmazione nell'ambito del Leader, l'uso sostenibile del suolo, la valorizzazione delle produzioni vitivinicole, la valorizzazione turistica e culturale), per poi esaminare i dati sulle erogazioni di fonte ARTEA a favore del territorio.

Gli strumenti

Nell'ambito dei diversi strumenti disponibili si deve evidenziare che solamente con la costituzione nel 1995 del Gruppo di azione locale Eurochianti si è avuta una programmazione per lo sviluppo rurale che ha coinvolto gli attori e il territorio del Chianti in maniera specifica²⁹, mentre gli altri interventi fanno gene-

²⁹ Vi sono, tuttavia, alcune differenze tra le aree di intervento del GAL Eurochianti e il territorio del Chianti Classico.

ralmente riferimento o all'area chiantigiana fiorentina e senese in maniera distinta o alle Province di appartenenza delle due zone.

Tabella 8.7 - Principali strumenti di intervento locale nel territorio chiantigiano

Provincia di Firenze	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi di filiera e di area DOCUP obiettivo 5b 1994-1999 - Piano locale sviluppo rurale (PLSR) 2000-2006 e 2007-2013 - Patto per lo sviluppo locale (PASL) - Piano provinciale dei servizi di sviluppo agricolo e rurale
Provincia di Siena	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi di filiera e di area DOCUP obiettivo 5b 1994-1999 - Piano locale sviluppo rurale (PLSR) 2000-2006 e 2007-2013 - Patto per lo sviluppo locale (PASL) - Piano provinciale dei servizi di sviluppo agricolo e rurale - Patto Territoriale della Provincia di Siena e Patto Verde
Chianti	<ul style="list-style-type: none"> - GAL Eurochianti Leader II, Leader Plus (poi GAL Start e GAL Leader Siena) - Contratto di filiera Territori Divini - Strada del vino e dell'olio Chianti Classico - Carta per l'uso sostenibile del suolo - Chianti d'Autunno - Patto di filiera per il vino - Tentativo di costituzione del Distretto rurale e del Distretto agroalimentare di qualità
Chianti fiorentino	- Agenda 21 locale
Chianti senese	- Agenda 21 locale

Fonte: Nostre elaborazioni.

Il territorio dell'area di intervento del GAL Eurochianti Leader II comprende i comuni del Chianti senese e fiorentino e Montespertoli, cui sono aggregati due comuni limitrofi non facenti parte dell'area compresa nell'obiettivo 5b (Castelfiorentino e Bucine). L'area interessata è di 1.200 kmq con una popolazione di 89.000 abitanti e una densità di 74,10 ab./kmq. Obiettivo del Piano di azione locale (PAL) è rafforzare la qualità globale dell'area agendo sul piano ambientale, economico e sociale. In tal modo, potenziando la capacità di gestione del territorio, si intende consolidare l'identità locale. L'incremento della qualità costituisce l'asse centrale della strategia adottata. Il 39% dei finanziamenti è destinato all'informazione territoriale: in particolare è previsto il potenziamento dell'offerta culturale mediante la realizzazione di un insieme coordinato di eventi culturali, distribuito lungo l'arco annuale, ma con maggiore accentuazione per il periodo di minor afflusso turistico. L'azione di assistenza tecnica alle PMI complessivamente incide sul programma per il 18%. Gli investimenti totali ammontano a 6,2 milioni di euro, di cui il 50% finanziato con il contributo pubblico.

Il GAL Eurochianti Leader Plus interessa un'area diversa dalla precedente e comprende il territorio di 12 comuni, nelle Province di Firenze e Siena, alcuni dei quali inclusi parzialmente. L'area ha un'estensione di 1.410 kmq e una popolazione di 66.800 abitanti nel 1999 e una densità di popolazione di 47,40 ab./kmq. Il tema principale della programmazione è rappresentato dall' "Impiego di nuove competenze e tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi dei territori". Altri temi indicati sono il "Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali" e la "Valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando, mediante un'azione collettiva, l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive". Il costo totale del Piano è di circa 5,6 milioni di euro di cui 2,6 milioni di spesa pubblica.

Il contratto di filiera Territori Divini è stato promosso dal Consorzio di Tutela dell'Asti per la Regione Piemonte, il Consorzio del Chianti Classico per la Regione Toscana, l'Unione Consorzi Vini Veneti DOC per la Regione Veneto. Il progetto, presentato al MIPAAF nell'aprile del 2004, è stato approvato dal CIPE nel marzo 2006. Il contratto è finalizzato alla realizzazione di un programma di investimenti integrato a carattere interprofessionale avente rilevanza nazionale e da svilupparsi nei diversi segmenti della filiera agroalimentare in un ambito territoriale multiregionale. La strategia per lo sviluppo della filiera si articola in tre assi di intervento: il primo comprende le azioni tese al miglioramento qualitativo della base viticola, il secondo concerne il rafforzamento del posizionamento competitivo dei vini DOC e DOP della filiera Territori Divini particolarmente esposti alla concorrenza internazionale, il terzo asse punta al recupero ed al rafforzamento dei profili organolettici in grado di legare la qualità tecnologica al territorio e ad intervenire sulle componenti immateriali che possono accrescere il valore aggiunto dei vini della filiera. Gli investimenti ammessi a seguito dell'iter di approvazione del contratto ammontano a un totale di circa 44 milioni di euro.

Tabella 8.8 - Investimenti contratto di filiera Territori Divini (milioni di euro)

Investimenti nelle aziende agricole	3,8
Investimenti in trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	24,4
Investimenti in tracciabilità, promozione e comunicazione del sistema di filiera	9
Investimenti in pubblicità dei prodotti	4,1
Investimenti in ricerca e sviluppo	2,4
Totale	43,7

Fonte: Nostre elaborazioni.

Con la “Carta per l’uso sostenibile del suolo”, presentata nel dicembre 2010, i comuni del Chianti hanno realizzato un progetto per la definizione di un documento condiviso per la gestione sostenibile dell’area e la definizione di alcune regole sull’utilizzo del territorio a fini agricoli. Il progetto vede riuniti gli otto comuni del Chianti, in collaborazione con la Regione Toscana, l’ARSIA, le Province di Firenze e Siena e le associazioni di categoria.

La rassegna Chianti d’Autunno, dedicata alla cultura e all’enogastronomia chiantigiana, è promossa dai comuni del Chianti in collaborazione con le Province e le APT di Firenze e Siena, il sostegno della Banca del Chianti fiorentino e Monteriggioni e del Consorzio del Chianti Classico. È prevista tutta una serie di attività quali, concerti, mostre, incontri, convegni, mercati, spettacoli, degustazioni e piatti realizzati con prodotti tipici locali, legati alla stagione autunnale.

Gli interventi attivati mostrano che lo sviluppo economico locale viene favorito soprattutto attraverso la valorizzazione e la tutela del patrimonio produttivo, ambientale e culturale, che attualmente nel territorio chiantigiano non ci sono strumenti specifici di governance, che la Carta dell’uso sostenibile del suolo e la rassegna Chianti d’Autunno costituiscono i pochi momenti di incontro e di confronto tra le istituzioni e gli attori socio-economici. Inoltre, il contratto di filiera evidenzia che significative risorse finanziarie a favore del settore vitivinicolo raggiungono il territorio attraverso finanziamenti statali diretti al sistema produttivo locale.

I pagamenti ARTEA

Nel periodo 2004-2010, le erogazioni effettuate dall’Organismo pagatore regionale a favore delle produzioni agricole e dello sviluppo rurale negli otto comuni del Chianti ammontano a circa 47 milioni di euro, con un’incidenza del 2,7% sul totale regionale³⁰ (tabb. 8.9 e 8.10). Il 55% è erogato sugli interventi previsti dal 1° Pilastro della PAC, il 43% rientra nelle diverse misure a favore dello sviluppo rurale e il restante 2% è finanziato con fondi regionali, che nel corso degli anni hanno sostenuto diverse tipologie di azioni, poi ricomprese nel Piano agricolo regionale.

La composizione della spesa pubblica per fonte finanziaria evidenzia nel Chianti una minor incidenza degli aiuti del 1° Pilastro rispetto alla Toscana, anche se ciò è il

³⁰ Il totale erogato da ARTEA nel periodo 2004-2010 sui fondi FEAGA, FEASR, Leader e regionali ammonta a 1.884 milioni di euro, di cui 126 milioni extraregione. Ai fini della presente analisi della spesa pubblica si considera l’ammontare che ha interessato il territorio regionale, pari a 1.758 milioni di euro.

risultato di due diverse dinamiche al suo interno (fig. 8.13): se nel Chianti fiorentino le erogazioni dei fondi FEAGA e FEASR sostanzialmente si equivalgono, in quello senese vi è una netta prevalenza del primo fondo (63%) rispetto al secondo (31%).

Il principale beneficiario della PAC è il Comune di Castelnuovo Berardenga, che percepisce circa un quarto dell'ammontare complessivo a favore del territorio chiantigiano, da attribuire soprattutto alle somme erogate per la Domanda unica.

Nel territorio chiantigiano ricade circa il 18% dell'ammontare complessivo erogato in Regione a favore della ristrutturazione dei vigneti. In quest'area, gli aiuti del 1° Pilastro derivano per il 40% dall'OCM Ristrutturazione vigneti (tab. 8.11), a fronte di un peso del 5% che tale intervento assume sul FEAGA a livello regionale. Da rilevare che il 43% degli aiuti che il territorio chiantigiano riceve sulla Domanda unica è a favore delle aziende del Comune di Castelnuovo Berardenga, mentre circa il 25% dei finanziamenti per la ristrutturazione vigneti ricade nel Comune di Castellina in Chianti.

Le principali tipologie di azioni finanziate dal PSR riguardano (tab. 8.12)³¹:

- le misure a investimento (oltre il 40%): soprattutto le azione "Investimenti di miglioramento delle strutture agricole" e "Ammodernamento delle aziende agricole";
- le misure agroambientali (circa il 37%): in relazione sia all'agricoltura biologica che all'agricoltura integrata.

L'ulteriore analisi delle misure finanziate dallo sviluppo rurale all'interno del territorio chiantigiano fa emergere che:

- il Chianti fiorentino si caratterizza per la maggior incidenza di misure agroambientali (39%) e lo Sviluppo integrato del territorio rurale (18%), attraverso soprattutto il miglioramento delle infrastrutture rurali;
- nel Chianti senese incidono in maniera più accentuata sia le misure a investimento (44%) sia gli interventi forestali (9%), attivati prevalentemente mediante la misura di imboschimento delle superfici agricole.

Da rilevare, infine, che il Comune di Greve percepisce un quarto circa dell'ammontare complessivo dei finanziamenti a favore dello sviluppo rurale che ricadono nel territorio chiantigiano e che nel Comune di Barberino Val d'Elsa oltre la metà delle risorse è destinata al sostegno allo sviluppo integrato del territorio rurale e in particolare al miglioramento delle infrastrutture rurali.

31 Per l'analisi degli interventi finanziati nell'ambito dello sviluppo rurale, le misure dei due cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 sono state aggregate in base alle seguenti cinque tipologie di azioni: Misure a investimento, Misure agroambientali, Misure forestali, Sviluppo integrato del territorio rurale, Sistema della conoscenza.

Tabella 8.9 - Erogazioni ARTEA 2004-2010 nel Chianti per comune (000 euro)

	Barberino Val d'Elsa	Greve in Chianti	San Casciano Val di Pesa	Tavarnelle Val di Pesa	Totale Chianti FI	Castellina in Chianti	Castelnuovo Berardenga	Gaiole in Chianti	Radda in Chianti	Totale Chianti SI	Totale
FEAGA	2.543	1.885	4.315	1.359	10.101	4.703	8.304	1.899	983	15.888	25.990
FEASR	2.119	4.417	2.970	1.160	10.665	2.236	2.365	1.563	1.634	7.798	18.463
Leader	163	56	222	221	664	248	542	51	70	910	1.574
Fondi regionali	59	76	116	19	270	73	375	96	17	561	832
Totale	4.884	6.434	7.623	2.759	21.700	7.261	11.586	3.609	2.703	25.159	46.859

Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Tabella 8.10 - Erogazioni ARTEA 2004-2010 nel Chianti per comune (%)

	Barberino Val d'Elsa	Greve in Chianti	San Casciano Val di Pesa	Tavarnelle Val di Pesa	Totale Chianti FI	Castellina in Chianti	Castelnuovo Berardenga	Gaiole in Chianti	Radda in Chianti	Totale Chianti SI	Totale
FEAGA	52,1	29,3	56,6	49,3	46,5	64,8	71,7	52,6	36,4	63,2	55,5
FEASR	43,4	68,7	39,0	42,0	49,1	30,8	20,4	43,3	60,5	31,0	39,4
Leader	3,3	0,9	2,9	8,0	3,1	3,4	4,7	1,4	2,6	3,6	3,4
Fondi regionali	1,2	1,2	1,5	0,7	1,2	1,0	3,2	2,7	0,6	2,2	1,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Tabella 8.11 - FEAGA: Erogazioni ARTEA 2004-2010 nel Chianti per comune (%)

	Barberino Val d'Elsa	Greve in Chianti	San Casciano Val di Pesa	Tavarnelle Val di Pesa	Totale Chianti FI	Castellina Berardenga in Chianti	Gaiole in Chianti	Radda in Chianti	Totale Chianti SI	Totale
Domanda unica	70,5	35	59,2	59,1	57,5	45,6	76,2	13,4	28,2	56,7
OCM Ristrutturazione Vigneti	28,6	60,3	37,4	40	39,8	52,8	21,3	77,2	66,8	40,1
Altro	0,9	4,7	3,4	0,9	2,7	1,6	2,5	9,4	5	3,2
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

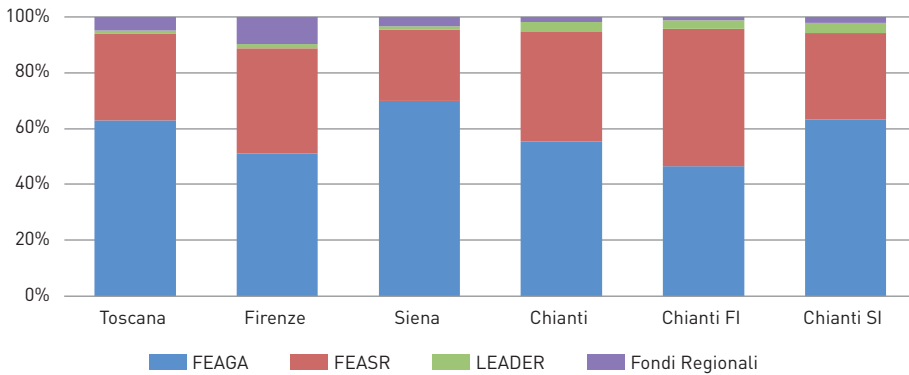
Altro: Ammasso mosti e vini, Latte e Burro, Mosti Concentrati e Disidratati, OCM Assicurazione Vigneti, OCM Miele, OCM Carne, OCM Olio, OCM Ovini.
Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Tabella 8.12 - FEASR: Erogazioni ARTEA 2004-2010 nel Chianti per tipologia (%)

	Barberino Val d'Elsa	Greve in Chianti	San Casciano Val di Pesa	Tavarnelle Val di Pesa	Totale Chianti FI	Castellina Berardenga in Chianti	Gaiole in Chianti	Radda in Chianti	Totale Chianti SI	Totale
Misure a investimento	16,9	44,2	43,7	34,6	37,8	35,8	50,7	44,6	45,4	44,1
Misure agroambientali	27,5	33	50,7	52,1	38,9	43,2	25,1	33,4	32,5	36,6
Misure forestali	2,9	4,3	2	1,3	3,1	9	14,6	9,2	1,7	9,2
Sviluppo integrato territorio rurale	51,3	16,4	1,2	10	18,2	11,4	9,3	12,3	20,3	12,8
Sistema della conoscenza	1,3	2,1	2,3	2,1	2	0,7	0,3	0,5	0,1	0,4
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Figura 8.13 - Erogazioni ARTEA 2004-2010 per fonte finanziaria (%)



Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

8.2.2 La dinamica della governance nel Chianti

Le vicende che hanno caratterizzato la governance nel Chianti negli ultimi decenni confermano una caratteristica fondamentale dei processi di governance. Essendo basata sull'interazione tra un insieme di organizzazioni, qualunque governance presuppone la negoziazione di obiettivi e programmi condivisi. Tuttavia, tale processo di negoziazione è estremamente difficile e bisogna mettere nel conto la possibilità che alla fine la governance possa non avere successo, anche laddove il *government* si sia adoperato positivamente a tal fine (Goodwin, 1988). Ciò è particolarmente vero quando il tessuto sociale è caratterizzato da attori portatori di visioni e interessi contrastanti, storicamente ben radicati in un dato territorio.

Questo è precisamente il caso del Chianti, nel quale negli ultimi anni si è assistito al tentativo, poi fallito, di costruire una governance che riuscisse a ricomporre tali visioni e tali interessi. In effetti, nel periodo che va dalla seconda guerra mondiale a oggi, si è assistito alla progressiva organizzazione di differenti reti sociali, imperniate intorno ad un soggetto privato – il Consorzio del Chianti Classico – e a soggetti prevalentemente pubblici – come le amministrazioni comunali e, più in generale, gli amministratori locali – portatori di diverse rappresentazioni sociali che ciascuno ha cercato di rendere egemoniche nell'area. In particolare, nel corso degli ultimi venti anni ci sono stati un paio di passaggi fondamentali – l'esperienza del GAL Eurochianti e il tentativo di costruzione del Distretto rurale del Chianti – che permettono di evidenziare le difficoltà del processo di costruzione di una go-

vernance ed il suo possibile fallimento quando la situazione è caratterizzata da due “campi egemonici” contrapposti (Castells, 1998), che non riescono a riconciliare le proprie differenti visioni.

Evoluzione storica delle governance nel Chianti

La governance del Chianti si è mantenuta stabile per un periodo relativamente lungo, fino all'entrata in crisi del sistema di produzione imperniato sulla fattoria toscana e sulla mezzadria, avvenuto dopo la seconda guerra mondiale. Questa governance è rimasta praticamente immutata per tutta l'epoca moderna e contemporanea (Pazzagli, 1973), con i soggetti egemoni rappresentati dai proprietari terrieri, in gran parte espressione del tradizionale patriziato agrario toscano. I proprietari fondiari esercitavano un controllo economico e sociale nell'area, in maniera diretta sulle famiglie mezzadrili attraverso i fattori e indirettamente attraverso i sindaci, che erano sostanzialmente espressione di questo sistema di potere³².

La fondazione nel 1924 del “Consorzio per la difesa del vino tipico del Chianti” (quello che poi diventerà il Consorzio del Chianti Classico) da parte di 33 produttori di vino Chianti fu solo un ulteriore passo nell'istituzionalizzazione dell'egemonia economica, sociale e culturale dei proprietari fondiari che, attraverso il Consorzio, posizionato al centro delle relazioni sociali ed economiche dell'area (fig. 8.14), puntavano a ottenere vantaggi economici e commerciali³³ e, più in generale, a organizzare una governance del territorio chiantigiano imperniata intorno agli interessi dei produttori vitivinicoli.

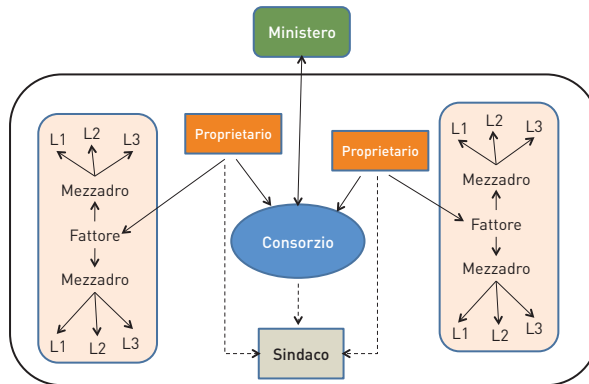
Nel dopoguerra, il ruolo egemone dei produttori vitivinicoli e della loro epítome istituzionale, il Consorzio, viene messo in discussione dall'emergere di nuovi soggetti, i politici locali e segnatamente i sindaci, espressione di classi che per la prima volta si affacciavano nell'arena politica – i braccianti, i lavoratori agricoli, i piccoli commercianti, i lavoratori dipendenti nei pubblici servizi – organizzati attraverso una complessa rete di organizzazioni politiche e sindacali (Brunori e Rossi, 2007). La governance del Chianti comincia a trasformarsi in questo periodo, passando da un modello in cui essa è sostanzialmente l'espressione di un sistema di potere coerente con gli interessi di un blocco sociale egemone (i proprietari fondia-

32 Si noti che fino alla fine della seconda guerra mondiale i mezzadri non potevano votare.

33 Le funzioni del Consorzio erano, infatti, la promozione del vino Chianti, l'organizzazione dei produttori come gruppo di pressione, la protezione commerciale del vino Chianti contro le imitazioni commerciali e le frodi e l'assistenza tecnica ai propri membri.

ri produttori vitivinicoli), a un modello di governance caratterizzato dal dualismo tra questo blocco sociale e quello dei lavoratori dipendenti (agricoli e non), che si organizzano intorno ai propri rappresentanti politici, democraticamente eletti.

Figura 8.14 - La governance degli “agrari” (fino al dopoguerra)



Fonte: Nostre elaborazioni.

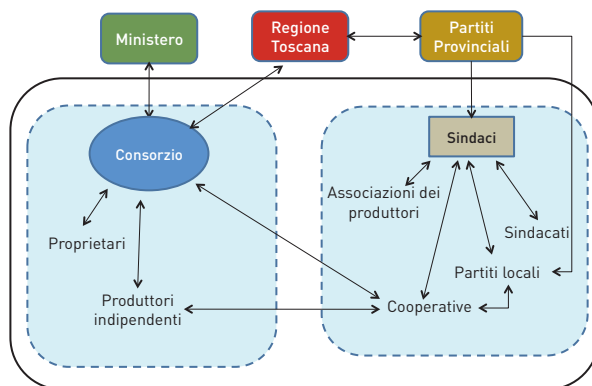
In realtà, il processo di organizzazione di una governance duale comincia negli anni immediatamente dopo la guerra, per essere portato a compimento solo molti decenni più tardi. In effetti, nell'immediato dopoguerra il livello di autonomia delle municipalità era piuttosto scarso essendo fortemente controllato dall'esterno, cioè dai partiti politici provinciali e regionali. In questa fase, il coordinamento tra i diversi comuni è piuttosto modesto e, quando avviene, si realizza attraverso la mediazione gerarchicamente sovraordinata dei partiti politici.

La situazione comincia a modificarsi sostanzialmente con la crisi del sistema di produzione agrario imperniato sulla fattoria toscana. L'esodo verso i centri urbani costringe diversi proprietari terrieri a rimpiazzare i mezzadri con lavoratori salariati e la redditività delle aziende agricole peggiora. Ciò causa la vendita di alcune aziende e l'emergere di un nuovo ceto di piccoli proprietari che, a partire dagli anni '70, costituiscono una serie di cooperative per la produzione e l'imbottigliamento del vino³⁴. In questi anni, la trasformazione della governance in un sistema “duale” può considerarsi compiuta (fig. 8.15), con un campo organizzato intorno alle municipalità, che rappresenta gli interessi dei lavoratori dipendenti e dei piccoli proprietari terrieri

34 Fino ad allora, infatti, la trasformazione viti-vinicola era stata ampiamente preclusa ai piccoli proprietari a causa degli ingenti investimenti necessari per la realizzazione degli impianti.

organizzati attraverso una complessa rete di organizzazioni politiche, sindacali ed economiche (cooperative, associazioni dei produttori), e un altro che continua a rappresentare gli interessi dei grandi proprietari storici e di alcuni produttori vitivinicoli indipendenti, organizzati intorno al Consorzio del Chianti Classico.

Figura 8.15 - La governance “duale” (anni ‘70-’80)



Fonte: Nostre elaborazioni.

Dal punto di vista dell'articolazione verticale, il primo campo presenta una relazione privilegiata con le amministrazioni regionale e provinciali attraverso la mediazione dei partiti politici, mentre il secondo campo si rapporta direttamente con l'allora Ministero dell'Agricoltura e con l'amministrazione regionale. Dal punto di vista delle relazioni orizzontali, i due campi vivono vite parallele, essendo concentrati prioritariamente su ambiti diversi: il campo delle amministrazioni comunali ha un carattere prettamente politico, perseguendo interessi di carattere più generale, genericamente orientati allo sviluppo economico e sociale dell'area; il campo del Consorzio ha una valenza maggiormente economica, essendo concentrato sugli interessi di un particolare settore produttivo, quello dei produttori vitivinicoli. In un tale contesto, le relazioni tra i due campi sono limitate a sporadici contatti economici tra cooperative e produttori indipendenti e ai necessari contatti politici quando le vicende economiche necessitano di una interazione politica (ad esempio, la costruzione di un nuovo stabilimento nel territorio di un comune), oltre che a rapporti di buon vicinato come la partecipazione all'organizzazione di eventi comuni, nel campo della programmazione culturale o delle promozione dell'immagine del Chianti.

Gli ultimi decenni del XX secolo rappresentano anni di grandi cambiamenti anche per il Chianti. Dal punto di vista economico, un modello di sviluppo basato

sulla crescita puramente quantitativa entra in crisi e costringe a perseguire nuove strategie basate sulla valorizzazione della qualità, sullo sfruttamento delle economie di scopo, sulla diversificazione delle attività economiche. Questo ha significato, ad esempio, un processo di riduzione delle superfici investite a vite e delle produzioni di vino da tavola per concentrarsi sulla produzione di Chianti DOC. Allo stesso tempo, il Consorzio decide di sfruttare le economie di scopo attraverso la promozione dell'immagine dell'olio extra-vergine di oliva, facendo leva sul capitale simbolico già consolidato per il vino. Infine, dagli anni '80 in poi, si è manifestata una crescita sostenuta della domanda agrituristica.

Sono tutti fenomeni che utilizzano la reputazione del nome "Chianti", che nell'immaginario collettivo comincia a essere sinonimo di qualità della vita di un territorio, piuttosto che la semplice denominazione commerciale di un vino. In poche parole, si assiste al passaggio da una concezione di sviluppo basata su traiettorie di crescita settoriale (per esempio, la modernizzazione dell'agricoltura e la crescita quantitativa delle produzioni agricole), a uno sviluppo basato sulle risorse umane, ambientali e culturali locali (ad esempio, lo sviluppo rurale basato su produzioni di qualità, con un'attenzione particolare alla sostenibilità ambientale).

La presa di coscienza da parte delle comunità chiantigiane che il territorio era un asset ha favorito un cambiamento nella governance. Infatti, da una parte la nuova situazione ha fatto intravedere la possibilità di nuove opportunità di collaborazione tra il campo del Consorzio e quello dei comuni. Dall'altra, ha indotto le amministrazioni comunali a pensare per la prima volta a una cooperazione rafforzata al fine di sfruttare congiuntamente il capitale reputazionale del territorio.

Gli anni cruciali di questo processo sono gli anni '90 (tab. 8.13). I due campi si muovono sia con iniziative separate, tendenti però a convergere sulla costruzione di una governance "condivisa" del Chianti, sia con iniziative congiunte che coinvolgono i diversi attori nel tentativo di costruire sedi di raccordo istituzionale tra tutti i soggetti che agiscono sul territorio. Tra le prime, possono essere ricordate la creazione della Fondazione per la tutela del territorio del Chianti Classico³⁵ da parte del Consorzio e la Conferenza permanente dei sindaci del Chianti³⁶ da

35 Lo scopo della Fondazione è "tutelare l'ambiente e il paesaggio, il patrimonio artistico e le tradizioni storico-culturali dell'area e, inoltre, coordinare i nuovi inserimenti urbanistici affinché essi rispettino l'insieme armonico esistente".

36 Il cui scopo è "consolidare il processo di integrazione economica e amministrativa del Chianti per stabilizzarne la capacità e per incrementare la competitività del sistema-Chianti, in un quadro di sostenibilità delle risorse sociali ed ambientali, determinando i contenuti dello sviluppo sulla base delle vocazioni espresse dalla sua identità storica e culturale".

parte delle amministrazioni comunali. Tra le seconde, i passaggi più importanti sono rappresentati dalla proposta di sottoscrizione di un protocollo di intesa tra i principali soggetti economici e sociali del territorio “per ricercare la condivisione di obiettivi chiari e concreti e per attribuire a ciascuno, pur nel rispetto dei diversi compiti, un ruolo attivo e propositivo”. L’obiettivo comune della proposta era la costituzione di una Conferenza programmatica per lo sviluppo del Chianti, cioè la costruzione di una piattaforma finalizzata alla formulazione di una visione comune circa lo sviluppo economico e sociale del territorio chiantigiano.

Si tratta di un tipico percorso di costruzione dal basso di una governance locale in cui, pur non modificando le relazioni verticali della governance, vengono ridefinite le relazioni orizzontali (fig. 8.16). Al riguardo, gli snodi principali sono rappresentati dal Protocollo di intesa e dalla successiva Conferenza programmatica, che riunisce in un unico contenitore istituzionale tutti gli attori e cerca di ricondurre ad unità i due campi, e dal GAL Eurochianti, in cui nuovamente sono rappresentati i principali attori pubblici e privati e si caratterizza come snodo in cui si attua un coordinamento di fatto delle diverse politiche di intervento sul territorio³⁷. Oltre a queste relazioni tra i due campi, si assiste anche al rafforzamento del coordinamento dell’azione delle amministrazioni comunali che, attraverso la Conferenza permanente dei sindaci, puntano a realizzare una strategia unitaria di sviluppo del Chianti: messa in rete di servizi che presentano economie di scala, rappresentazione dei comuni del Chianti come un unico interlocutore istituzionale per gli attori istituzionali dell’area (primo fra tutti il Consorzio) e per azioni congiunte di lobbying al fine di orientare le politiche a favore dell’area.

Due passaggi istituzionali molto significativi di questo percorso sono stati la costituzione nel 1995 del GAL Eurochianti e l’avvio del processo per la richiesta del riconoscimento del Distretto rurale del Chianti.

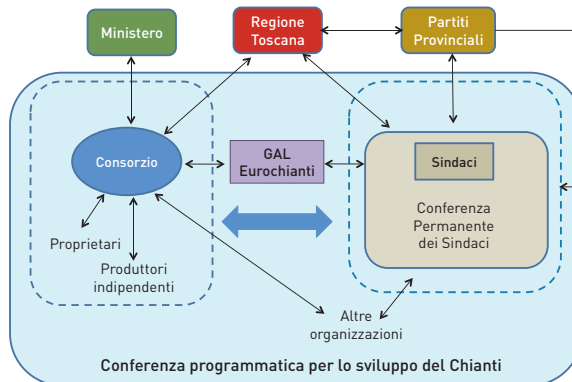
37 Il GAL Eurochianti, oltre ad animare e coordinare le principali iniziative di sviluppo rurale nel territorio chiantigiano per due periodi di programmazione (1995-2006), ha rappresentato un punto di riferimento per tutti gli agenti del territorio, ad esempio funzionando come un’agenzia di servizi per la preparazione delle domande di finanziamento anche di politiche diverse rispetto a quella di sviluppo rurale.

Tabella 8.13 - Tappe della costruzione (e rottura) della governance “condivisa”

Campo del Consorzio	Campo dei Comuni
1990: fondazione per la tutela del territorio del Chianti Classico	
	1993-94: primi incontri di coordinamento tra i sindaci del Chianti
	1995: nascita del Gruppo di azione locale Eurochianti
1996: riconoscimento della DCG Chianti Classico	
	1997: manifesto dei sindaci del Chianti Conferenza permanente dei sindaci del Chianti
	1997: proposta di sottoscrizione di un Protocollo di intesa Conferenza programmatica per lo sviluppo del Chianti
	2003: comitato promotore del Distretto rurale del Chianti
	2004-05: fallimento del processo di creazione del Distretto rurale del Chianti
2005: ricongiunzione dei due Consorzi nel Consorzio del vino Chianti Classico	
	2006: fine del Gruppo di azione locale Eurochianti
2009: avvio del percorso per il riconoscimento del Distretto agroalimentare di qualità del Chianti	2009: prima riunione della Conferenza permanente dei sindaci del Chianti dopo la rottura
2011: avvio di un percorso per un accordo interprofessionale per la filiera vitivinicola	

Fonte: Nostre elaborazioni.

Figura 8.16 - Il tentativo di costruzione di una governance “condivisa” (anni '90 - inizi del 2000)



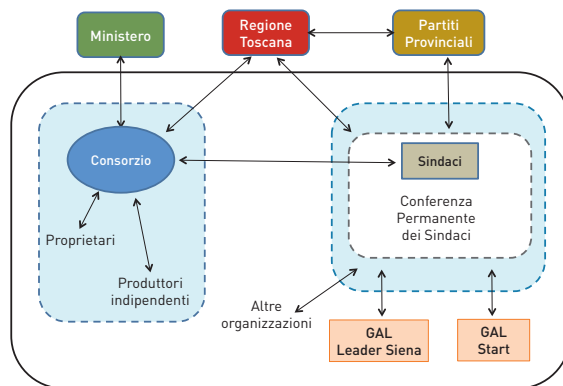
Fonte: Nostre elaborazioni.

La situazione attuale è in pratica un ritorno al passato (fig. 8.17), con due campi che convivono, stando attenti ciascuno a non invadere il campo altrui, ma che sostanzialmente non si parlano. Le conseguenze della rottura sono un vuoto di

governance a livello locale. Inoltre, le conseguenze sono sicuramente più pesanti per il campo dei sindaci. Infatti, mentre il Consorzio ha avuto comunque modo di continuare la sua azione di rappresentanza degli interessi degli associati (si veda, ad esempio, il notevole risultato rappresentato dal ricongiungimento dei due Consorzi nel 2005, l'avvio delle procedure per la richiesta della costituzione di un Distretto agroalimentare di qualità del Chianti o il ruolo giocato nel recente dibattito sui PIF), la Conferenza permanente dei sindaci si è trovata in maggiori difficoltà. Pur continuando ad esistere sulla carta, la Conferenza è rimasta sostanzialmente silente fino alla fine del 2010, quando si avuta la prima riunione dopo la rottura. Tuttavia, siamo lungi dall'aver recuperato un ruolo di interlocuzione e proposta politica paragonabile a quella degli inizi del decennio.

Inoltre, le difficoltà sono ulteriormente acuite dalla separazione, nei fatti, delle azioni tra enti locali del Chianti senese e del Chianti fiorentino. Anche i GAL, con la scomparsa di Eurochianti, svolgono un ruolo di fatto marginale e, comunque, non perseguono una strategia di sviluppo unitaria per l'intera area: i comuni del Chianti senese appartengono al GAL Leader Siena, il cui baricentro di attività è spostato più a sud (Val d'Orcia), mentre quelli del Chianti fiorentino fanno parte del GAL Start, che ha il suo baricentro in Mugello e nell'area della Montagna Pistoiese.

Figura 8.17 - L'a-governance attuale



Fonte: Nostre elaborazioni.

Le iniziative che coinvolgono l'intero territorio chiantigiano stanno ripartendo solo ora, ma sono sporadiche e basate su progetti specifici, che mancano del respiro sistemico che si intravedeva dietro il tentativo della Conferenza permanente. In campo culturale:

- a. il rilancio nel 2010 dell'iniziativa Chianti d'Autunno, rimasta ferma per alcuni anni, in cui sono presenti anche le due APT e le due Province;
- b. la realizzazione per il 2012 di un unico cartellone di iniziative teatrali e musicali.

Nel campo della collaborazione istituzionale:

- a. l'adozione della Carta dell'uso sostenibile del suolo all'interno dei regolamenti urbanistici dei comuni, anche se solo con valenza consultiva;
- b. le iniziative delle amministrazioni che gestiscono insieme alcuni servizi, anche se sempre separatamente per i comuni del Chianti senese³⁸ e i comuni del Chianti fiorentino³⁹;
- c. alcune iniziative di amministrazioni comunali che cercano di dialogare tra di loro a fronte di progetti regionali sul trasporto pubblico locale, sulla gestione dell'acqua e dei rifiuti.

Come si vede si tratta di iniziative che tentano di ripartire dal basso, determinate soprattutto dai tagli dei trasferimenti nazionali agli enti locali e dalla conseguente necessità di riduzione dei costi. Gli amministratori locali hanno ben chiaro che i motivi per iniziare nuovamente un percorso comune dovrebbero essere più ampi e rispondere alle stesse esigenze evidenziate nel decennio precedente (Congedo, 2009): fare sistema, considerando l'agricoltura e il turismo come il core business del Chianti, ma non dimenticando che un processo di sviluppo implica anche diversificazione delle attività, per cui anche territorio, ambiente, servizi, infrastrutture e cultura dovrebbero essere tenuti presente. Tuttavia, su tutto grava il peso del fallimento passato e, soprattutto, dell'incertezza circa le prospettive future, prima fra tutte, l'impatto del federalismo fiscale comunale. Per cui, l'atteggiamento prevalente è l'attesa, aspettando che si chiarisca il quadro di riferimento istituzionale e delle risorse disponibili.

38 I comuni del circondario del Chianti senese (Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Radda in Chianti e Gaiole in Chianti) hanno deciso di mettere in comune gli uffici del difensore civico, delle pari opportunità e i servizi di informazione, comunicazione e relazioni con il pubblico.

39 L'Unione dei comuni del Chianti fiorentino, inizialmente costituita dai soli Comuni di Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa, è stata allargata nel luglio del 2010 anche al Comune di San Casciano Val di Pesa. Tale Unione, creata ai sensi dell'art. 32 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), persegue lo sviluppo dell'integrazione amministrativa, la realizzazione di infrastrutture di carattere sociale, culturale e scolastico ed opere di interesse pubblico e la gestione associata di servizi e funzioni nel territorio del Chianti fiorentino. A tutt'oggi, i comuni interessati hanno messo in comune i servizi di polizia municipale, quelli di gestione del bilancio (San Casciano è ancora fuori), hanno promosso collettivamente alcune attività di come la rassegna "Olio sapiens" e interventi riguardanti l'area industriale di Sambuca.

Ascesa e declino di una governance condivisa

Il GAL Eurochianti

Il GAL Eurochianti nasce il 30 novembre 1995, ma è operativo solo dal 1997, gestendo gli interventi del Leader II e del Leader Plus su un territorio che è più ampio rispetto all'area del Chianti come definita nella presente ricerca⁴⁰. L'obiettivo del GAL è la promozione dello sviluppo del territorio attraverso un'azione integrata di sviluppo locale che si è concentrata su alcuni settori strategici, come l'ambiente, l'agricoltura, il turismo e la cultura (cfr. GAL Eurochianti, 2000)⁴¹. Il partenariato attivato dal GAL Eurochianti è estremamente ricco, coinvolgendo, oltre a soggetti pubblici (rappresentati dalle amministrazioni dei comuni i cui territori ricadono nell'area di intervento, dalle amministrazioni di alcuni comuni contermini e dalla Camera di commercio di Siena), anche tutti i principali soggetti privati esistenti sul territorio, tra i quali si ricordano associazioni/organizzazioni dei produttori (agricole, commerciali, industriali, i consorzi dei produttori vitivinicoli), imprese private e istituti di credito⁴².

Il GAL Eurochianti nasce dopo che il "Sistema Chianti" viene inserito nell'area 5b, nonostante gli indicatori socio-economici mostrassero "una situazione produttiva e di sviluppo che collocano l'area quantomeno in una posizione privilegiata rispetto alle restanti aree e su livelli di occupazione e di reddito superiori a quelli medi della Regione Toscana" (INEA, 1994: 40). Quindi, il GAL non nasce come espressione diretta del Manifesto dei sindaci; tuttavia, una volta inserito il Chianti nell'area 5b, il GAL viene utilizzato *de facto* come uno strumento che può contribuire al processo di costruzione di una governance condivisa dell'area.

La governance del GAL si caratterizza per una presidenza non invasiva⁴³ e un Direttore forte e "dedicato", che interloquisce con tutti i partecipanti al parte-

40 Il territorio del GAL comprendeva, infatti, oltre agli otto comuni del Chianti considerati nella presente ricerca (Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, San Casciano Val di Pesa, Tavarnelle Val di Pesa, Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti), anche altri quattro comuni (Montespertoli in provincia di Firenze, e Sovicille, Casole d'Elsa e San Gimignano in provincia di Siena).

41 Esempi di tali azioni sono stati il sostegno di investimenti finalizzati al rafforzamento della competitività delle aziende agricole nella competizione globale (nuove tecnologie, certificazioni di qualità), la creazione di itinerari territoriali tematici per i turisti e la creazione di nuovi servizi essenziali per la popolazione (assistenza domiciliare, trasporto per disabili, asili nido e ludoteche).

42 Ciò è riflesso nella composizione del Consiglio di Amministrazione, in cui erano presenti cinque rappresentanti delle componenti pubbliche (amministrazioni comunali) e cinque delle componenti private (l'associazione industriali, due associazioni di produttori agricoli, il Consorzio del Chianti Classico e la Banca Monte dei Paschi di Siena).

43 Almeno fino a un anno prima della chiusura.

nariato, i quali trovano espressione paritetica nel Consiglio di Amministrazione. Di conseguenza, il GAL assume progressivamente un ruolo di mediazione degli interessi di tutti i partecipanti, che provano a costruire dal basso una serie di iniziative condivise, che si concretizzano in interventi diffusi sul territorio nel campo dell'innovazione, della formazione e della comunicazione istituzionale (cfr. GAL Eurochianti, 2000). Inoltre, il GAL comincia di fatto a funzionare come agenzia di servizi per le esigenze degli operatori esistenti sul territorio, soprattutto in termini di preparazione delle domande per l'accesso a finanziamenti pubblici, rappresentando così un inizio di "coordinamento" degli interventi sul territorio⁴⁴.

Il giudizio complessivo, condiviso dai diversi attori, sull'azione del GAL è ampiamente positivo, sia in termini di interventi specifici, sia in termini del suo contributo alla costruzione di una governance condivisa dell'area, che proprio in quegli anni andava sviluppandosi anche con il tentativo di realizzazione del Distretto rurale.

Le ragioni della fine dell'esperienza del GAL Eurochianti sono diverse e sono riconducibili essenzialmente al fatto che le dinamiche istituzionali sono il risultato delle dinamiche (e delle storie) politiche esistenti sul territorio, in cui si riflettono le agende politiche locali e le visioni/aspirazioni dei *policy-makers*.

A partire dai primi anni del 2000, la Provincia di Siena decide di promuovere fortemente l'immagine dell'intera provincia, come testimoniato da azioni di marketing territoriale molto aggressive. In questo contesto, il baricentro dell'azione politica si sposta più a sud (Siena città, Val d'Orcia) e il Chianti senese assume un ruolo più marginale rispetto a quello che aveva nel contesto di sviluppo territoriale dell'intero Chianti. D'altra parte, sul versante fiorentino viene posta la questione di un riequilibrio geografico delle due maggiori cariche (Presidente e Direttore erano ambedue senesi) e si comincia a richiedere che la presidenza sia affidata ad un fiorentino. Il nuovo Presidente interrompe la precedente tradizione di non-invasività e cerca di assumere un ruolo più attivo nell'indirizzo delle azioni del GAL, entrando così in contrasto con il Direttore. Alla fine del periodo di programmazione ci si ritrova, pertanto, in una situazione di stallo, che viene risolto con la cancellazione del GAL da parte della Regione Toscana e la spartizione del territorio del Chianti tra due GAL⁴⁵: il GAL Start nella parte fiorentina e il GAL Leader Siena nell'altra provincia.

44 Anche se non bisogna enfatizzare eccessivamente tale ruolo, visto che dal punto di vista amministrativo e/o politico tale coordinamento, in effetti, è stato quasi inesistente.

45 Infatti, la Regione Toscana ha stabilito che nel periodo di programmazione 2007-2013, pur potendo esistere GAL interprovinciali, non sono ammessi più di due GAL per provincia.

Le motivazioni che portano alla fine dell'esperienza del GAL Eurochianti sono riconducibili a dinamiche tutte interne alle relazioni politiche (partitiche?) locali e sottolineano come la dinamica istituzionale risenta delle vicende dei singoli individui. Ciò è tanto più vero, quanto più si tratta di organizzazioni giovani, ancora non ben strutturate e caratterizzate da una governance debole, come il GAL Eurochianti. Inoltre, il fallimento di Eurochianti, pur non essendo imputabile alle dinamiche che hanno portato al fallimento del tentativo di costruzione del Distretto rurale del Chianti, certamente ne ha risentito: temporalmente, le due vicende sono in gran parte sovrapponibili (tab. 8.13) e portano a dire che, quantomeno, l'esaurimento della spinta propulsiva per la creazione del Distretto rurale, con l'emergere di conflitti tra i diversi attori istituzionali coinvolti, non ha aiutato la sopravvivenza del GAL Eurochianti e ha contribuito al riemergere degli "steccati" provinciali tra Chianti fiorentino e Chianti senese.

Il Distretto rurale del Chianti

Il tentativo di costituzione del Distretto rurale del Chianti ha rappresentato il punto d'arrivo del processo di costruzione istituzionale di un luogo di confronto, concertazione e coordinamento dei soggetti locali, finalizzato all'integrazione delle politiche locali, sia nella fase di definizione che di attuazione degli interventi. Il processo parte formalmente nella primavera del 2003 con la costituzione del Comitato tecnico di iniziativa per la richiesta di riconoscimento del Distretto rurale del Chianti, ai sensi dell'art. 13, c.1, del D.Lgs. 18 maggio 2001 n. 228 e nell'aspettativa che presto la Regione Toscana avrebbe legiferato in tal senso. I soggetti promotori sono tutte le amministrazioni comunali chiantigiane, il Consorzio del Chianti Classico, le associazioni dei produttori agricoli, le associazioni industriali, i sindacati e le principali associazioni ambientaliste. L'obiettivo del Distretto rurale è l'individuazione e il perseguimento di "una strategia condivisa di gestione e sviluppo del territorio, coerente con i principi dello sviluppo rurale e fondata sugli elementi di specificità del territorio, in particolare sulla sua capacità di produrre valori estetici" (Comitato promotore del Distretto rurale del Chianti, 2003: 13).

Tuttavia, la progressiva convergenza tra i due campi (la Conferenza permanente dei sindaci, da una parte, e il Consorzio del Chianti Classico, dall'altra) manifestatasi nel corso del decennio precedente, pur rappresentando un reale avvicinamento delle diverse visioni, nascondeva ancora delle differenze che, al momento di esplicitare i contenuti del modello di sviluppo territoriale verso cui

puntare, si sono palesate in tutta la loro evidenza⁴⁶. Più precisamente, l'esistenza di differenti visioni circa il modello di sviluppo ha reso cruciale il problema di chi dovesse controllare il processo di sviluppo. Ciò ha trovato una rappresentazione plastica in due questioni interconnesse:

- a. la delimitazione dell'area del Distretto rurale: mentre per il campo dei sindaci la delimitazione doveva ricalcare i confini amministrativi degli otto comuni del Chianti, per il Consorzio la perimetrazione del Distretto doveva coincidere con i confini del Consorzio⁴⁷;
- b. l'enfasi sul ruolo delle diverse attività economiche del Distretto rurale: mentre il campo dei sindaci immaginava un modello di sviluppo che, pur riconoscendo un ruolo importante alla filiera vitivinicola, fosse più bilanciato, promuovendo anche altre attività, il campo del Consorzio aveva una visione in cui la filiera vitivinicola dovesse svolgere un ruolo sostanzialmente egemonico.

Quanto detto rende evidente che per il Consorzio del Chianti Classico il problema è come costruire e difendere il capitale simbolico su cui è incardinata la propria strategia di marketing lungo la direttrice "storia-territorio-vino"⁴⁸. Viceversa, la condotta dei sindaci nel processo di costruzione del Distretto rurale mette in evidenza come il loro obiettivo fosse quello di costruire un contrappeso al Consorzio che facesse leva sulla direttrice "cittadinanza-territorio-sistema". Questo contrasto di visioni, rivelatosi irriducibile, è la causa prima del fallimento del tentativo di costruire una governance condivisa, di cui il Distretto rurale avrebbe dovuto rappresentare l'epitome istituzionale e pone una prima questione rilevante quando si analizzano le dinamiche di governance: chi ha accesso e chi controlla le

46 In pratica, il processo di richiesta di riconoscimento del Distretto rurale ha funzionato da detonatore di contraddizioni che, finché si rimaneva a livello di dichiarazioni, potevano anche rimanere quiescenti; viceversa, il processo di richiesta del riconoscimento del Distretto rurale richiede l'esplicitazione di quale prospettiva di sviluppo si prevede per il Chianti, da cui l'evidenziazione dei contrasti.

47 Il che significava escludere parte dei territori dei comuni che non sono compresi interamente nell'area del Consorzio (Barberino Val d'Elsa, San Casciano in Val di Pesa, Tavarnelle in Val di Pesa, Castellina in Chianti e Castelnuovo Berardenga) e includere parzialmente il territorio di un comune (Poggibonsi) che invece rientrava nella perimetrazione del Consorzio (fig. 8.1).

48 Peraltro, va qui sottolineato come il Consorzio abbia da tempo allargato la propria area di interesse affiancando al vino anche altre produzioni territoriali di qualità (olio, agriturismo, artigianato), sfruttando le economie di scopo che il controllo del capitale simbolico del Chianti poteva offrire. In particolare, riguardo al tentativo di difendere e rafforzare un ruolo egemonico nell'area, è significativo che il Consorzio del Chianti Classico abbia cercato di promuovere un Consorzio per la promozione dell'artigianato del Chianti, i cui confini ricalcavano esattamente quelli del Consorzio del Chianti Classico.

risorse fisiche e immateriali (nel caso del Chianti, anzitutto il capitale simbolico rappresentato dalla denominazione Chianti)?

Una seconda motivazione del fallimento, anche se relativamente meno importante rispetto alla precedente, è il ruolo delle aspettative nella costruzione di una governance condivisa. I soggetti promotori del Distretto si sono mossi, infatti, anche in previsione dell'approvazione della legge regionale che avrebbe disciplinato i distretti rurali, poi effettivamente promulgata dalla Regione Toscana nella primavera successiva (legge regionale 5 aprile 2004, n. 21). Nel momento in cui è stato istituito il Comitato promotore non si sapeva bene quali sarebbero stati i contenuti di tale legge e c'erano delle aspettative circa i livelli di incentivazione cui essa avrebbe dato accesso. Viceversa, la legge regionale toscana assegna un ruolo programmatico piuttosto debole all'istituto del distretto rurale, non prevedendo fondi aggiuntivi⁴⁹ e non garantendo priorità nell'accesso ad eventuali linee di finanziamento come conseguenza dell'appartenenza ad un distretto rurale. Per cui non è da escludere che le aspettative mancate abbiano giocato un ruolo nel "raffreddamento" dell'entusiasmo per una costruzione istituzionale che non garantiva significativi vantaggi finanziari. Ciò consente di sollevare una seconda questione che sembra essere rilevante nell'analisi della governance locale e cioè quanto il processo della costruzione di una governance locale sia *policy-driven* e dipendente dall'entità dei finanziamenti disponibili.

8.3 La Garfagnana: un caso di successo, ma con un futuro incerto

8.3.1 Un'introduzione all'area di ricerca

La Garfagnana rappresenta l'estremo lembo settentrionale della Provincia di Lucca, nella parte nord-occidentale della Toscana, e raggruppa il territorio di sedici comuni (fig. 8.18). Si tratta di un'area omogenea per caratteri ambientali, storici, economici, sociali, culturali e istituzionali.

L'omogeneità dell'ambiente deriva dalle sue caratteristiche geografiche ed orografiche, essendo costituita dall'alta valle del fiume Serchio e dai suoi affluenti che discendono dalle Alpi Apuane ad est e dal crinale appenninico ad ovest. Il paesaggio è tipicamente alto-collinare o montano, tanto che tutti i suoi comuni sono classificati come montani.

⁴⁹ In particolare, la legge regionale n. 21/2004 non definisce se vi saranno finanziamenti (che effettivamente non saranno mai previsti negli anni successivi) e, nelle more della definizione, assegna solo 100.000 euro per il 2004.

Storicamente, l'isolamento geografico e la durezza dell'ambiente hanno determinato la marginalità socio-economica dell'area, con un sistema produttivo imperniato sulle poche attività del settore primario possibili nelle condizioni date (selvicoltura, pastorizia, agricoltura estensiva, attività estrattive). Più recentemente, l'economia garfagnina si è diversificata e l'economia locale presenta contributi significativi da parte dell'industria manifatturiera e, soprattutto, del turismo⁵⁰.

Figura 8.18 - I comuni della Garfagnana



Tuttavia, nonostante i progressi in termini di viabilità e di diversificazione delle attività produttive, la Garfagnana presenta ancora i caratteri tipici di un'area rurale, con una densità della popolazione pari a circa un terzo della media regionale (55 ab./km²) e livelli del valore aggiunto procapite che sono ancora un 20% circa al di sotto della media regionale (tab. 8.14).

L'omogeneità dei caratteri ambientali e socio-economici, insieme all'isolamento rispetto al resto della Regione, hanno, da un lato, determinato una forte omogeneità culturale della popolazione garfagnina e, dall'altro, contribuito al mantenimento di un tessuto sociale relativamente compatto, il cui cemento è rappresentato dal forte senso di appartenenza ad un'unica comunità.

Infine, dal punto di vista istituzionale, il territorio della Garfagnana rappresenta un'unità omogenea sia in termini di programmazione regionale – l'area in

⁵⁰ L'area attrae molti turisti per la bellezza del paesaggio montano (oltre il 70% della superficie territoriale è occupata da boschi, mentre la superficie interessata dalle aree protette ammonta al 17,2% della superficie territoriale, ambedue ben oltre la media regionale) e le emergenze storico-architettoniche dei centri.

oggetto coincide con il SEL 3.1. "Valle del Serchio, Quadrante Garfagnana" ed è tutta classificata nella Zona D "Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo" dal PSR 2007-2013, sia in termini di appartenenza a enti locali – il territorio dei sedici comuni della Garfagnana coincide con quello di competenza della comunità montana della Garfagnana e sono tutti in provincia di Lucca.

Tabella 8.14 - Caratteristiche strutturali dei comuni della Garfagnana, 2009

Comuni	Superficie (km²)	Popolazione residente	Densità (ab./km²)	Valore aggiunto (mln euro)	Val. agg. procapite (euro)
Camporgiano	27,1	2.317	85,5		
Careggine	24,46	605	24,7		
Castelnuovo di Garfagnana	28,5	6.109	214,4		
Castiglione di Garfagnana	48,64	1.896	39		
Fosciandora	19,82	633	31,9		
Galliciano	30,5	3.949	129,5		
Giuncugnano	18,94	493	26		
Minucciano	57	2.307	40,5		
Molazzana	31,63	1.154	36,5		
Piazza al Serchio	27,09	2.494	92,1		
Pieve Fosciana	28,77	2.436	84,67		
San Romano in Garfagnana	26,04	1.488	57,1		
Sillano	62,15	733	11,8		
Vagli Sotto	41,02	1.015	24,7		
Vergemoli	27,3	336	12,3		
Villa Collemantina	34,81	1.398	40,2		
Garfagnana	533,77	29.363	55	591,69	20.151
Toscana	22.992,49	3.730.130	162,2	92.400,73	24.771
<i>Garfagnana/Toscana</i>	<i>2,32%</i>	<i>0,79%</i>	<i>33,91%</i>	<i>0,64%</i>	<i>81,35%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati Regione Toscana e IRPET.

La dinamica demografica

La dinamica della popolazione in Garfagnana è simile a quella di molte aree montane della Toscana. I primi decenni dopo la seconda guerra mondiale sono stati caratterizzati da un fortissimo spopolamento, che ha fatto diminuire la popolazione residente di oltre un quinto tra il 1951 e il 1971 (tab. 8.15), ad un tasso medio annuo dell'1,16%. Nei trent'anni successivi, lo spopolamento è continuato anche se ad un tasso più lieve (-0,49% per anno), per poi quasi stabilizzarsi nel corso dell'ultimo decennio (-0,17% per anno).

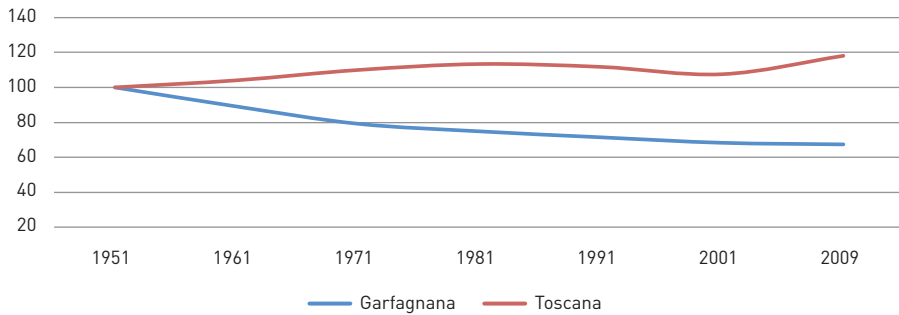
Tabella 8.15 - Dinamica della popolazione dei comuni della Garfagnana, 1951-2009

Comuni	Anni						
	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2009
Camporgiano	3.300	3.023	2.758	2.637	2.463	2.394	2.317
Careggine	1.688	1.199	984	844	754	642	605
Castelnuovo di Garfagnana	6.309	6.276	6.316	6.384	6.309	6.073	6.109
Castiglione di Garfagnana	3.271	2.907	2.206	2.108	2.016	1.890	1.896
Fosciandora	1.296	1.027	862	731	692	670	633
Galliciano	5.145	4.717	4.398	4.124	3.935	3.795	3.949
Giuncugnano	1.112	907	697	650	586	538	493
Minucciano	4.334	3.657	3.227	2.862	2.678	2.521	2.307
Molazzana	2.306	1.883	1.534	1.408	1.257	1.188	1.154
Piazza al Serchio	2.984	2.920	2.673	2.670	2.665	2.556	2.494
Pieve Fosciana	2.999	2.754	2.492	2.501	2.440	2.367	2.436
San Romano in Garfagnana	2.010	1.719	1.535	1.441	1.408	1.432	1.488
Sillano	1.598	1.332	1.032	881	792	784	733
Vagli Sotto	2.294	1.747	1.537	1.459	1.325	1.123	1.015
Vergemoli	1.282	1.048	736	562	463	391	336
Villa Collemandina	1.665	1.722	1.532	1.366	1.354	1.400	1.398
Garfagnana	43.593	38.838	34.519	32.628	31.137	29.764	29.363
Toscana	3.158.811	3.286.160	3.473.097	3.581.051	3.529.946	3.397.040	3.730.130
<i>Garfagnana/Toscana</i>	<i>1,38%</i>	<i>1,18%</i>	<i>0,99%</i>	<i>0,91%</i>	<i>0,88%</i>	<i>0,88%</i>	<i>0,79%</i>

Fonte: ISTAT, annate varie.

L'andamento demografico della Garfagnana è stato ampiamente determinato dalla componente migratoria (IRPET, 2006). Nei primi due decenni la variazione è stata negativa, come risultato della somma tra una componente naturale, decrescente ma lievemente positiva fino agli inizi degli anni '70, e una componente migratoria caratterizzata da un saldo fortemente negativo (dell'ordine del 10-15%). A partire dalla fine degli anni '70, si è venuta a creare una situazione speculare a quella iniziale, con saldi negativi fatti registrare dalla componente naturale e saldi positivi caratterizzanti quella migratoria, che però non sono riusciti a controbilanciare l'effetto prodotto dalla flessione della componente naturale. La conseguenza è stata che la curva che rappresenta la variazione demografica della Garfagnana si è mantenuta costantemente al di sotto di quella regionale, determinando una progressiva divaricazione tra i due andamenti (fig. 8.19).

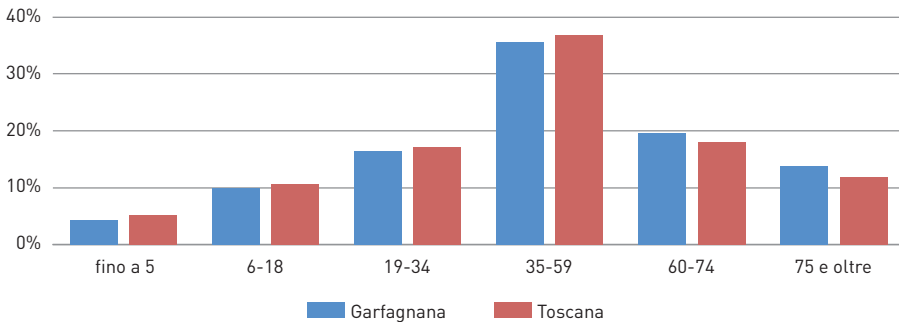
Figura 8.19 - Dinamica della popolazione in Garfagnana e in Toscana (1951=100)



Fonte: Elaborazioni su dati comunali e Regione Toscana.

Le dinamiche migratorie dei decenni passati hanno determinato una struttura della popolazione caratterizzata da un'elevata incidenza di anziani e da una bassa quota di giovani (fig. 8.20). In effetti, l'indice di vecchiaia dell'area è pari a 233,77, cioè quasi un 30% in più rispetto a quello medio regionale, e il tasso di dipendenza è pari a 60,44, oltre l'8% in più di quello regionale, a causa della maggior quota di anziani che più che compensa la minor frazione di giovani. L'indice di ricambio, invece, è solo di poco superiore rispetto alla media regionale⁵¹.

Figura 8.20 - Residenti per classi di età in Garfagnana e in Toscana



Fonte: Elaborazioni su dati comunali e Regione Toscana.

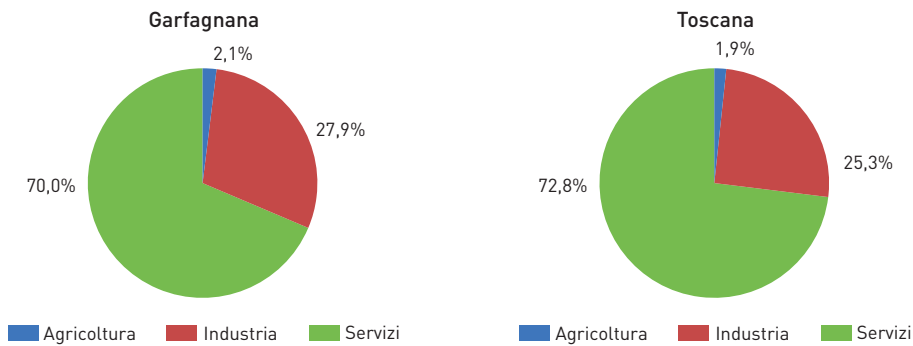
⁵¹ Si ricorda che l'indice di "vecchiaia" è il rapporto tra la popolazione con 65 anni ed oltre e la popolazione compresa tra 0 e 14 anni per 100, l'indice di "dipendenza" è il rapporto tra la popolazione dipendente (classi di età tra 0 e 14 anni + popolazione di 65 anni ed oltre) e la popolazione dei percettori di reddito (classi tra i 15 e i 64 anni), mentre l'indice di "ricambio" corrisponde al rapporto tra la popolazione tra i 60 e i 64 anni e la popolazione tra i 15 ed i 19 anni per 100.

L'economia del territorio

Caratteri generali

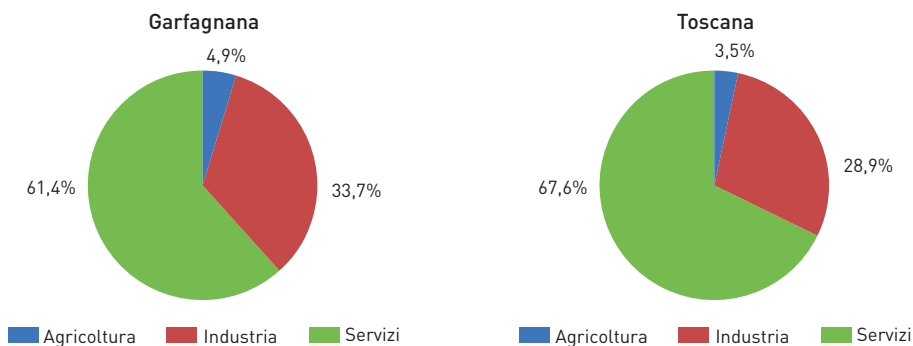
La struttura produttiva della Garfagnana presenta i caratteri tipici di un'area in ritardo di sviluppo rispetto alla media regionale. Infatti, l'economia locale si caratterizza per un peso lievemente maggiore dell'agricoltura e, soprattutto, dell'industria. Tali differenze sono meno pronunciate in termini di valore aggiunto, dell'ordine di un 10% circa rispetto ai valori medi regionali (fig. 8.21a), ma sono significativamente più elevate in termini occupazionali: il 42% in più del peso dell'occupazione in agricoltura e oltre il 16% in più per l'occupazione nell'industria (fig. 8.21b).

Figura 8.21a - Confronto dei valori aggiunti settoriali in Garfagnana e Toscana, 2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

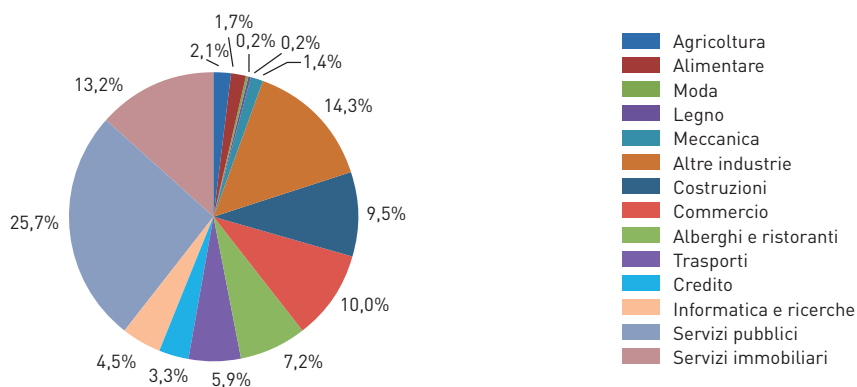
Figura 8.21b - Confronto fra l'occupazione dei vari settori in Garfagnana e Toscana, 2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

L'articolazione delle attività produttive nei vari settori mostra una concentrazione su pochi comparti che presentano un peso notevole sul prodotto interno dell'area e una miriade di comparti di peso notevolmente inferiore (Fig. 8.22). Ad esempio, all'interno dell'industria hanno un peso notevole l'edilizia e le "altre industrie", in cui spiccano la carta (3,8% valore aggiunto del totale), l'estrazione e la lavorazione del marmo (3,2%), la produzione di energia elettrica (3,2%) e i prodotti chimici (2,9%)⁵². Lo stesso accade nei servizi, in cui i servizi pubblici (pubblica amministrazione, istruzione, sanità, ecc.) da soli ammontano a più di un quarto del valore aggiunto totale della Garfagnana, seguiti dai servizi immobiliari (13,2%), dal commercio (10%), dagli alberghi e ristoranti (7,2%) e dai trasporti (5,9%).

Figura 8.22 - Composizione del valore aggiunto della Garfagnana, 2009



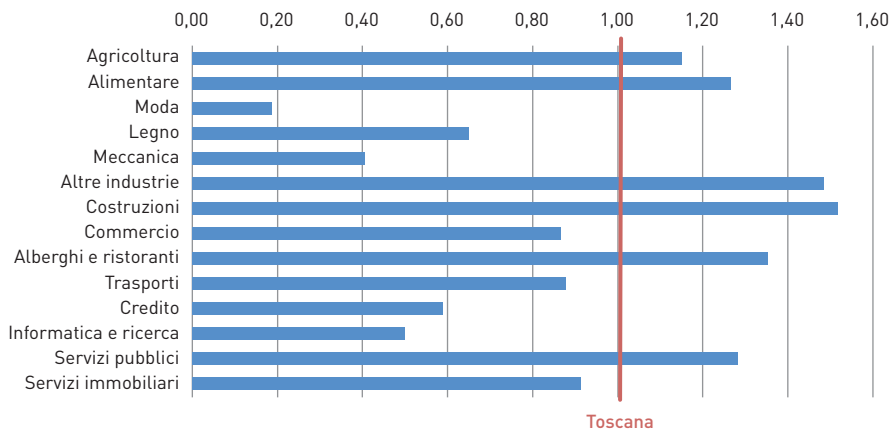
Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Se si osserva l'indice di specializzazione settoriale della Garfagnana rispetto alla Toscana (fig. 8.23), si può avere una chiara idea della struttura produttiva del sistema locale. Ad esempio, è evidente la vocazione rurale (agricoltura, alimentare) e turistica (alberghi e ristoranti, ma anche costruzioni come conseguenza della domanda di manutenzione e ristrutturazione di seconde case) dell'area. Inoltre, si può notare come i servizi pubblici abbiano un'incidenza superiore alla media re-

⁵² La vocazione industriale della Garfagnana in questi comparti è stata sancita dalla deliberazione consiliare n. 69/2000, con la quale i Comuni di Castelnuovo di Garfagnana e Galliciano entrano a far parte del distretto industriale di Capannori (specializzato nella carta), mentre quelli di Minucciano, Piazza al Serchio e Vagli di Sotto fanno parte del distretto industriale di Carrara (marmo). La suddetta deliberazione ha, inoltre, riconosciuto all'intero SEL 3.1 la qualifica di "sistema produttivo locale manifatturiero" specializzato nei settori della pelle, cuoio e calzature.

gionale (tipica di aree assistite), accanto ai tradizionali settori manifatturieri dediti alla trasformazione di risorse naturali (carta, marmo, energia).

Figura 8.23 - Rapporto Garfagnana/Toscana del peso del valore aggiunto per comparto sul totale, 2009

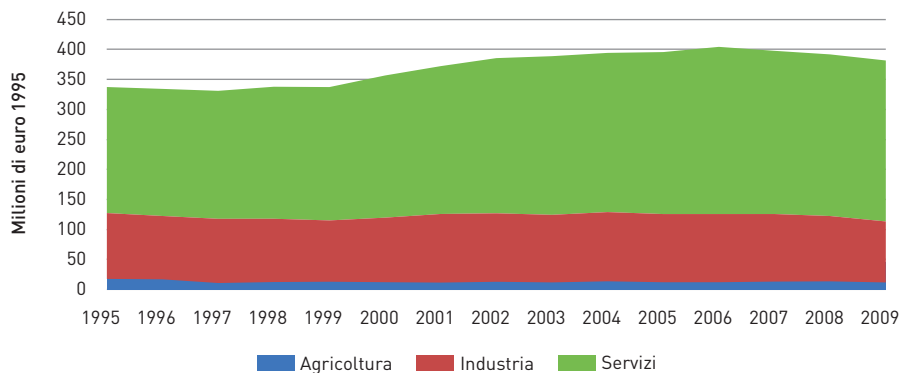


Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Nel corso degli ultimi quindici anni, si è assistito a un'accelerazione della terziarizzazione dell'economia garfagnina che ha visto crescere significativamente i servizi tra la fine del decennio precedente e gli inizi di quello successivo, per poi stabilizzarsi (fig. 8.24). In termini reali (tab. 8.16), tutti i comparti del primario e dell'industria in senso stretto hanno visto una diminuzione del valore aggiunto tra il 1995 e il 2009⁵³, mentre è contemporaneamente aumentato il valore aggiunto dei servizi. Questa tendenza vale anche se si normalizza l'andamento della Garfagnana, prendendo come riferimento ciò che è accaduto a livello regionale (ultime due colonne della tab. 8.16 e fig. 8.25): è evidente che, mentre tutti i comparti del primario e del secondario presentano variazioni inferiori o al massimo uguali alla media regionale, i comparti del terziario tradizionale mostrano tassi superiori alla media. Si tratta di comparti (ad esempio, alberghi e ristoranti, trasporti e, in parte, i servizi pubblici) che sono coerenti con la vocazione turistica dell'area o che rispondono all'esigenza di un presidio territoriale in un'area di per sé difficile (è il caso dei servizi pubblici).

53 Anche se su quest'ultimo dato pesa la contrazione dovuta alla recessione, che si è manifestata soprattutto a carico dell'industria.

Figura 8.24 - Andamento del valore aggiunto settoriale in Garfagnana (valori costanti al 1995)



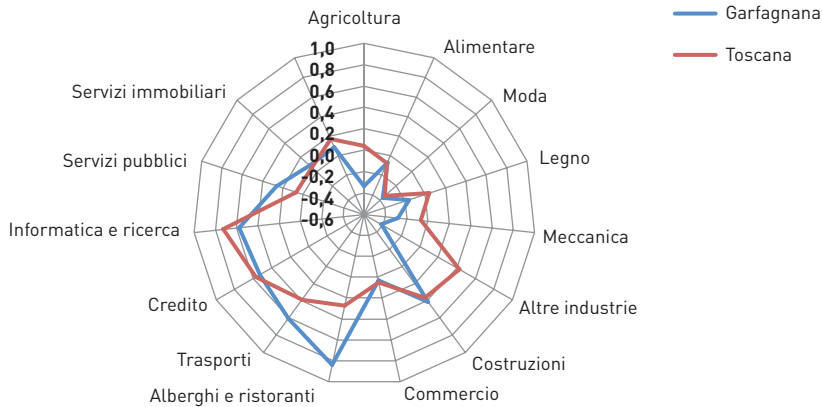
Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Tabella 8.16 - Valore aggiunto per comparto in Garfagnana, 1995 e 2009 (valori costanti in milioni di euro 1995)

Settori	Garfagnana		Toscana		Garfagnana/Toscana	
	1995	2009	1995	2009	1995	2009
Agricoltura	17,44	11,53	1.531,23	1.596,35	1,14%	0,72%
Alimentare	6,89	6,42	860,9	795,11	0,80%	0,81%
Moda	4,98	3,31	4.042,54	2.653,70	0,12%	0,12%
Legno	1,54	1,3	314,06	325,09	0,49%	0,40%
Meccanica	7,32	5,26	2.387,66	2.221,67	0,31%	0,24%
Altre industrie	65,58	53,17	7.338,16	10.467,73	0,89%	0,51%
Costruzioni	23,45	33,09	2.514,44	3.438,90	0,93%	0,96%
Commercio	42,32	43,73	7.879,13	8.294,59	0,54%	0,53%
Alberghi e ristoranti	14,08	25,9	2.398,66	3.053,13	0,59%	0,85%
Trasporti	18,7	30,02	3.873,54	5.368,27	0,48%	0,56%
Credito	10,34	15,81	2.776,13	4.355,07	0,37%	0,36%
Informatica e ricerca	8,81	13,87	2.793,88	4.822,49	0,32%	0,29%
Servizi pubblici	74,74	94,11	10.777,58	11.531,23	0,69%	0,82%
Servizi immobiliari	41,16	44,58	7.049,89	7.439,32	0,58%	0,60%
Totale	337,37	382,1	56.537,79	66.362,66	0,60%	0,58%

Fonte: Elaborazione su dati IRPET.

Figura 8.25 - Variazione del valore aggiunto per comparto in Garfagnana e in Toscana, 1995-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Anche ammettendo un certo ritardo da parte della Garfagnana rispetto alle traiettorie di sviluppo regionale, per cui è plausibile che l'area abbia una terziarizzazione più spinta di quanto non avvenga in altre parti della Toscana che hanno già vissuto tale processo, si tratta comunque di performance di tutto rispetto e, soprattutto, non casuali: esse rispondono, infatti, ad una strategia di sviluppo coerentemente perseguita da tutti gli attori della governance locale, come testimoniato dai documenti di programma (cfr. par. 8.3.2).

L'agriturismo

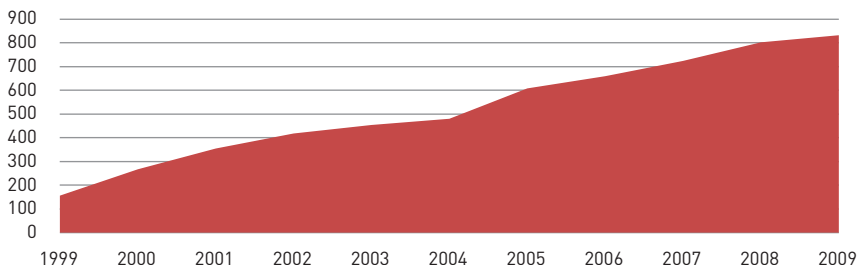
Ancora sul finire degli anni '90 la Garfagnana era classificata come un'area "rurale-marginale", con ciò intendendo un sistema locale che aveva sperimentato negli ultimi tre decenni i più forti fenomeni di spopolamento della regione e presentando perciò i maggiori livelli di invecchiamento: "l'elevata incidenza dell'occupazione nel settore agricolo e gli alti tassi di disoccupazione registrati in tali aree sono sintomatici di una realtà in cui, a causa della relativa scarsità di attività produttive, il settore agricolo rappresenta ancora uno dei principali sbocchi occupazionali" (Bacci, 2002: 209).

Tuttavia, negli ultimi dieci anni la Garfagnana ha cominciato a sperimentare significativi cambiamenti legati alla rivalutazione di funzioni di tutela ambientale

e, soprattutto, alla crescente diffusione del turismo rurale⁵⁴, inizialmente come turismo in seconde case e, più recentemente, come presenze in agriturismi, attività che contribuiscono in maniera cruciale al mantenimento di altre attività economiche esistenti a livello locale (agricoltura, artigianato, servizi).

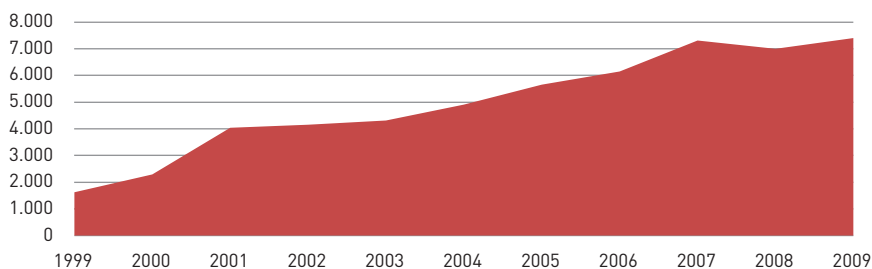
Dal punto di vista infrastrutturale, l'offerta agrituristica è più che quintuplicata in 10 anni, superando gli 800 posti letto nel 2009 (fig. 8.26). Anche gli arrivi sono aumentati significativamente: nonostante la crisi, gli arrivi sono stati 7.400 nel 2009 (fig. 8.27), di cui una metà circa provenienti dall'estero. La durata media della permanenza per arrivo in agriturismo è stata di circa 6,3 notti, notevolmente più lunga per i turisti stranieri (9,1 notti per arrivo) rispetto agli italiani (3,7 notti per arrivo), per un totale di quasi 47 mila presenze, quasi quadruplicate dal 2003 (tab. 8.17).

Figura 8.26 - Posti letto in agriturismo in Garfagnana, 1999-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Figura 8.27 - Arrivi in agriturismo in Garfagnana, 1999-2009



Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

⁵⁴ Rispetto ad altre aree toscane dove si è manifestato questo fenomeno (ad esempio, il Chianti) sono meno importanti le funzioni residenziali, anche se i miglioramenti dal punto di vista dell'infrastrutturazione stradale, ha consentito più facili spostamenti lavorativi, consentendo quindi il mantenimento di una certa funzione residenziale.

Il turismo rappresenta il settore più dinamico dell'economia locale, sia nella sua componente tradizionale (alberghiero), che in quella agrituristica. Il turismo alberghiero cresce più velocemente in Garfagnana rispetto alla media regionale: dal 1999 le presenze sono aumentate del 29% circa (con un incremento notevole della componente straniera, che ha visto quasi triplicare le proprie presenze), mentre a livello toscano l'aumento sullo stesso periodo è stato solo di un 19% delle presenze. Anche in Garfagnana l'agriturismo cresce più velocemente del turismo tradizionale: dal 1999, a fronte di una crescita totale delle presenze turistiche del 95,3%, le presenze agrituristiche sullo stesso periodo sono quasi quintuplicate.

Oggi, possiamo dire che la Garfagnana sta diventando a tutti gli effetti un'area turistico-rurale, che costituisce la colonna portante di un nuovo modello di sviluppo locale, insieme alla valorizzazione delle produzioni agricole di qualità, dei centri storici e delle emergenze ambientali e paesaggistiche.

Tabella 8.17 - Presenze agrituristiche in Garfagnana, 2003-2009

Comuni	Anni						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Camporgiano	4.966	6.711	5.973	5.863	6.343	6.653	5.818
Careggine	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castelnuovo di Garfagnana	4.665	6.828	10.387	10.979	10.102	9.290	10.704
Castiglione di Garfagnana	4.662	4.394	6.109	5.182	6.328	6.049	5.416
Fosciandora	1.626	610	786	997	384	1.392	1.450
Galliciano	744	1.183	1.770	1.928	2.625	5.132	2.542
Giuncugnano	86	539	1.580	1.412	1.765	1.773	1.887
Minucciano	588	747	422	201	593	478	1.195
Molazzana	437	706	277	1.664	1.563	1.765	995
Piazza al Serchio	1.005	1.013	1.196	1.584	2.030	2.442	1.964
Pieve Fosciana	6.139	4.840	4.761	7.053	8.343	9.445	7.565
San Romano in Garfagnana	402	925	1.653	3.461	3.851	4.251	4.129
Sillano				194	187	169	339
Vagli Sotto	110	434	216	140	884	770	699
Vergemoli				13	339	4	
Villa Collemandina	389	447	1.078	1.374	1.799	2.471	2.001
Garfagnana	25.819	29.377	36.208	42.045	47.136	52.084	46.704
Toscana	773.548	993.573	1.214.162	1.544.757	1.749.977	2.011.451	1.994.769
<i>Garfagnana/Toscana</i>	<i>3,34%</i>	<i>2,96%</i>	<i>2,98%</i>	<i>2,72%</i>	<i>2,69%</i>	<i>2,59%</i>	<i>2,34%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati IRPET.

Gli interventi sul territorio

La Garfagnana beneficia di molteplici interventi realizzati con il contributo di diverse fonti finanziarie e l'attivazione di numerosi strumenti di programmazione (tab. 8.18). Vengono qui esaminate alcune azioni che interessano direttamente il territorio della Garfagnana (il Piano di sviluppo socio-economico, la programmazione per lo sviluppo rurale e l'Iniziativa Leader), per poi illustrare i pagamenti effettuati da ARTEA nel periodo 2004-2010.

Gli strumenti

Prima di esaminare gli interventi specifici per la Garfagnana, si deve ricordare che le politiche regionali per i territori montani hanno disposto l'adozione di strumenti ad hoc quali: la Carta delle montagne, il Piano d'indirizzo per le montagne toscane, la costituzione di un Fondo a supporto della progettualità degli Enti montani.

Sempre a livello regionale, il Programma straordinario degli investimenti destina consistenti risorse anche a favore di alcuni comuni di quest'area. Ad esempio:

- il programma relativo all'energia per le aree rurali (finanziamento di impianti termici di teleriscaldamento e cogenerazione di piccola e media scala che utilizzino biomasse agroforestali) finanzia sei progetti per un investimento complessivo di 3,5 milioni di euro: gli interventi sono realizzati nei Comuni di Bagni di Lucca, Stazzema, Minucciano, San Romano in Garfagnana, Piazza al Serchio e Sillano;
- il programma per la realizzazione di nuovi invasi idrici multifunzionali ed il recupero degli esistenti per il loro adeguamento multifunzionale finanzia tre progetti per un investimento complessivo di 1,6 milioni di euro;
- nel 2005-2009 sono stati destinati al territorio della provincia di Lucca 18 milioni di euro per l'attuazione degli interventi pubblici di forestazione (tutela dell'ambiente, promozione delle funzioni produttive delle foreste, miglioramento delle condizioni socio-economiche degli addetti forestali e promozione dell'uso del bosco).

Il territorio della Garfagnana beneficia, inoltre, del Patto territoriale per l'Agricoltura montana della provincia di Lucca, approvato dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica con Decreto n. 2463 dell'11 aprile 2001. I contributi concessi ammontano complessivamente a 9,3 milioni di euro per 13,3 milioni di euro di investimenti (il 67% dei quali interessa il territorio della Garfagnana) e le aree d'intervento riguardano, in particolare:

- investimenti nel settore agricolo, nella silvicoltura, nel settore della manutenzione e miglioramento boschivo, nel settore dell'agriturismo e nel settore dell'acquacoltura;
- investimenti relativi al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e della silvicoltura;
- interventi relativi alla promozione dei prodotti e ai servizi offerti dalle Associazioni di produttori che rispondono a forme giuridiche societarie.

Tabella 8.18 - Principali strumenti di intervento locale in Garfagnana

Provincia di Lucca	- Programmi di filiera e di area DOCUP obiettivo 5b 1994-1999
	- Piano locale sviluppo rurale (PLSR) 2000-2006 e 2007-2013
	- Docup obiettivo 2, PISL Tridente 2000-2006
	- Patto per lo sviluppo locale (PASL)
	- Piano provinciale dei servizi di sviluppo agricolo e rurale
	- Patto territoriale generalista settore manifatturiero e servizi
	- Patto territoriale per l'Agricoltura montana della Provincia di Lucca
	- Agenda 21 locale
	- Piano provinciale pesca e acquacoltura
	- Protocollo d'intesa per la realizzazione del distretto rurale della montagna lucchese (2005)
Comunità montana Garfagnana	- Piano locale sviluppo rurale (PLSR) 2000-2006
	- GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo LEADER I, LEADER II, LEADER Plus, Asse IV
	- Piano di sviluppo socio-economico (PSSE) 2001-2005, 2006-2010

Fonte: Nostre elaborazioni.

La comunità montana attua le azioni per le politiche di sviluppo locale e svolge le funzioni delegate in materia di forestazione, agricoltura e bonifica. Lo strumento per concretizzare l'insieme di obiettivi e, in particolare, le competenze attribuite alla comunità montana è il Piano di sviluppo socio-economico (PSSE), strumento di attuazione della programmazione regionale, provinciale e comunale per il territorio montano. L'obiettivo generale del Piano è il rafforzamento del "sistema rurale Garfagnana", inteso come insieme integrato di opportunità di sviluppo e di risorse in cui la qualità, l'ambiente e la cultura siano la base della crescita dei settori produttivi. A tal fine, risulta necessario non solo incoraggiare la permanenza in loco delle popolazioni rurali, con particolare riferimento alle fasce giovanili della popolazione, ma anche favorire il rientro di fasce di popolazione attiva precedentemente espulse dal territorio e rendere maggiormente attrattive le condizioni di vita del territorio nei confronti delle aree circostanti. Le risorse previste nel PSSE 2006-2010 per le annualità 2006-2008 ammontano a 14,4 mi-

lioni di euro (tab. 8.19), di cui il 63% destinate all'Asse 1 "Ambiente e territorio" e in particolare all'Obiettivo specifico 1.1 "Tutelare e salvaguardare il territorio e l'ambiente". Parte consistente dei finanziamenti è finalizzata agli Interventi straordinari di riassetto idrogeologico (Sistemazione di movimenti franosi in atto per la salvaguardia del territorio, Interventi di prevenzione del rischio idraulico, di riassetto territoriale per ricostruire condizioni di stabilità idrogeologica e consentire un migliore accesso alle aree rurali ai mezzi meccanici) e alle Sistemazioni dell'assetto idrogeologico del territorio e riqualificazione ambientale (Sistemazioni idrogeologiche del territorio attraverso interventi di ripristino ambientale, consolidamento e recupero di aree sottoposte a degrado ambientale, Riqualificazione di aree a valenza ambientale e naturalistica).

Tabella 8.19 - Assi e Obiettivi specifici del Piano di sviluppo socio-economico 2006-2010 della Comunità montana Garfagnana

Assi	Obiettivi specifici	Risorse %
1. Ambiente e territorio	1.1 Tutelare e salvaguardare il territorio e l'ambiente	57
	1.2 Valorizzazione del sistema produttivo	6
2. Qualità della vita e identità	2.1 Valorizzazione integrata del sistema "Garfagnana"	12
	2.2 Creazione di opportunità di crescita culturale	8
3. Innovazione	3.1 Sviluppo dei servizi e delle funzioni associate	10
	3.2 Sviluppo di nuove modalità di erogazione servizi	8

Fonte: Nostre elaborazioni.

Il PLSR 2000-2006 della Garfagnana propone interventi volti a valorizzare le produzioni tipiche e di qualità e a sostenere lo sviluppo delle attività produttive, valorizzando le risorse ambientali e storico-culturali nel quadro di progetti integrati. La presenza di una struttura produttiva debole, poco dinamica e scarsamente competitiva, la modesta cultura imprenditoriale e l'inadeguatezza del livello di qualificazione degli operatori nei settori agricolo, artigianale, agroindustriale e nel turismo sono gli aspetti che caratterizzano negativamente il territorio della Garfagnana. Come emerge dal Rapporto di valutazione ex post, nella programmazione 2000-2006 le misure dell'Asse 3 "Sostegno allo sviluppo integrato del territorio rurale" con il 20,6% della spesa pubblica costituiscono la principale forma di sostegno degli interventi realizzati in Garfagnana (tab. 8.20). Nella provincia di Lucca oltre il 90% delle risorse sono state utilizzate da quattro misure: misura 1 "Investimenti nelle aziende agricole", misura 6 "Misure agroambientali", misura 8.2 "Altri interventi forestali" e misura 9.5 "Diversificazione attività del settore

agricolo e settori affini”⁵⁵. Gli investimenti nelle misure 9.6 “Gestione delle risorse idriche in agricoltura” e 9.7 “Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell’agricoltura” hanno visto a Lucca un percorso originale che ha portato all’approvazione di un programma provinciale per le infrastrutture rurali. Questo programma è stato il frutto del lavoro che le singole comunità montane hanno fatto nel territorio di loro competenza: esse insieme ai comuni hanno individuato i fabbisogni e gli interventi da realizzare e contemporaneamente hanno stimolato il cofinanziamento. Questo lavoro ha reso agevole la gestione dei progetti, il rispetto dei tempi nella realizzazione delle opere e i pagamenti.

Tabella 8.20 - PSR 2000-2006: distribuzione della spesa effettiva, al netto dei pagamenti per impegni pregressi, in provincia di Lucca (milioni di euro)

	Asse 1		Asse 2		Asse 3		Totale	
	Spesa pubblica (a)	(a)/(d) %	Spesa pubblica (b)	(b)/(d) %	Spesa pubblica (c)	(c)/(d) %	Spesa pubblica (d)	%
Provincia di Lucca	5,92	61,7	2,98	31,1	0,69	7,2	9,59	1,9
Garfagnana	3,31	31,0	1,84	17,2	5,52	51,8	10,67	2,1
Media Valle del Serchio	1,53	40,2	0,71	18,8	1,55	41,0	3,79	0,8
Alta Versilia	0,28	21,2	0,29	22,3	0,74	56,6	1,31	0,3
Area Lucchese	3,08	41,4	2,98	40,0	1,39	18,7	7,44	1,5
Totale Lucca	14,10	43,0	8,80	26,8	9,90	30,2	32,80	6,5
Totale Enti	231,80	46,0	168,76	33,5	103,85	20,6	504,41	100,0

Asse 1 “Sostegno al sistema agricolo e agroindustriale”, Asse 2 “Sostegno al miglioramento dell’ambiente rurale”, Asse 3 “Sostegno allo sviluppo integrato del territorio rurale”.

Fonte: Sistema regionale di monitoraggio.

Nel Programma locale di sviluppo rurale della Provincia di Lucca 2007-2010 rientrano la Comunità montana della Garfagnana, la Comunità montana Media Valle del Serchio, l’Unione di comuni Alta Versilia, la Comunità montana Area Lucchese (senza deleghe in agricoltura). La Comunità montana della Garfagnana vuole, con questo Piano, rafforzare il “sistema rurale Garfagnana”, laddove le risorse

⁵⁵ La misura degli investimenti nelle aziende agricole ha avuto una diffusione omogenea nel territorio provinciale, con l’unica eccezione dell’Alta Versilia dove ha contato meno del 30%; le misure agroambientali sono state utilizzate principalmente (26%) dalle aziende che hanno fatto riferimento all’amministrazione provinciale. Andamento opposto hanno avuto le misure forestali e quella della diversificazione aziendale, che hanno avuto maggiore diffusione percentuale nelle aree montane con picchi 47% in alta Versilia per la misura 8.2 e, rispettivamente, del 33% e 30% in Garfagnana e Media Valle per la misura 9.5.

di qualità, ambiente e cultura siano la base dello sviluppo dei settori produttivi incrementandone il valore economico in un'ottica di integrazione ed esaltazione dell'identità territoriale. Il Piano vuole essere l'occasione per dare una spinta consistente a quel modello di sviluppo rurale, già affacciato in Garfagnana, attraverso un sistema di incentivi che coinvolgono non solo gli agricoltori ma tutti i soggetti rurali, non per una ripartizione "allargata" delle risorse disponibili, quanto per un coinvolgimento sostanziale di tutto il tessuto sociale ad un progetto di sviluppo del territorio voluto e partecipato. Rispetto all'Asse 1 "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", viene ritenuto sostanziale il sostegno al miglioramento della competitività aziendale, al reddito agricolo e alle produzioni di qualità, al fine di rafforzare la competitività del tessuto produttivo attraverso la capacità delle imprese di creare valore, ovvero migliorare qualitativamente i prodotti agricoli per ottenere una migliore remunerazione in un'ottica di filiera. Rispetto all'Asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale", la strategia prevista intende raggiungere un generale miglioramento della qualità del territorio "Garfagnana", sia attraverso la soluzione e la prevenzione di problemi ambientali causati da fattori extra-agricoli di dissesto, impiegando soprattutto le tecniche di bio-ingegneria, sia sostenendo la biodiversità mediante la salvaguardia delle razze minori ed il sostegno degli investimenti aziendali nelle pratiche agro-ambientali. Nell'ambito dell'Asse 3 "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale", la misura 311 è coerente ai fabbisogni previsti e consente di incentivare l'offerta e creare nuove opportunità imprenditoriali qualificando ulteriormente la presenza delle attività agrituristiche.

L'Iniziativa Leader II ha interessato i comuni di quattro comunità montane (Garfagnana, Media Valle del Serchio, Seravezza, Pescaglia) e ricade sul 64% del territorio della provincia di Lucca. Il Gruppo è composto da 12 soci, di cui quattro enti pubblici, due comuni e due comunità montane e otto privati, di cui quattro associazioni di categoria e quattro organizzazioni private. Obiettivo del PAL è quello di mantenere e creare nuove attività e consolidare il tasso di occupazione dell'area. Il programma intende sviluppare le potenzialità del patrimonio storico-culturale, tutelando le risorse naturali proprie del territorio. Consolidare l'occupazione esistente, creare nuovi posti di lavoro e nuove imprese attivando potenzialità e risorse locali; suscitare l'interesse e rendere attraenti le zone rurali per residenti e potenziali fruitori; fornire servizi di terziario avanzato, marketing, pubblicità, informazioni, nuove tecnologie e altro; individuare nuove forme di commercializzazione e nuovi settori di mercato per i prodotti tipici e biologici e favorire lo sviluppo delle attività di trasformazione di questi prodotti, sono i principali ambiti operativi pre-

visti all'interno del PAL. Gli investimenti totali ammontano a 8,4 milioni di euro, di cui 4,8 milioni di contributi pubblici.

Nella programmazione Leader Plus 2000-2006 i tematismi prescelti nella programmazione sono stati:

- Tema principale: "Miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali", cui è stato assegnato il 51% della dotazione finanziaria;
- 1° Tema secondario: "Utilizzazione di nuove conoscenze e nuove tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi dei territori interessati da Leader", cui è stato assegnato il 22% della dotazione finanziaria;
- 2° Tema secondario: "Valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando mediante un'azione collettiva l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive", cui è stato assegnato l'11% della dotazione finanziaria.

Alla Cooperazione interterritoriale e transnazionale Asse 2, è stato assegnato il 16% della dotazione finanziaria.

Nell'attuale fase di programmazione 2007-2013, la Strategia integrata di sviluppo locale (SISL) del GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo ha come obiettivo principale il consolidamento di quanto attivato e strutturato con la precedente programmazione Leader⁵⁶. La composizione del partenariato e la necessità di coinvolgere, direttamente od indirettamente, tutti i settori rappresentati, comportano l'attivazione dei quattro temi catalizzatori disponibili. Il tema principale è il "Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali". Questo tema mostra la massima sinergia fra le indicazioni programmatiche del settore pubblico e privato e risulta potenzialmente più idoneo all'attivazione di progetti pubblici in grado di coinvolgere direttamente ed indirettamente il settore privato. Rappresenta di fatto una continuità programmatica con la passata programmazione Leader Plus, sviluppando ulteriormente e consolidando il tematismo principale già adottato ("Miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali"). Il tema catalizzatore a "Diversificazione dell'ambiente economico rurale" è emerso in quanto unico tema

56 L'area eleggibile per l'attuazione della SISL, nella provincia di Lucca, comprende i Comuni di: Bagni di Lucca, Barga, Borgo a Mozzano, Camporgiano, Careggine, Castelnuovo Garfagnana, Castiglione Garfagnana, Coreglia Antelminelli, Fabbriche di Vallico, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Pescaglia, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Seravezza, Sillano, Stazzema, Vagli Sotto, Vergemoli, Villa Basilica, Villa Collemandina. Mentre per la provincia di Pistoia, comprende i Comuni di: Abetone, Cutigliano, Marliana, Piteglio, Sambuca Pistoiese, San Marcello Pistoiese.

contenente misure per i settori economici dell'artigianato, del turismo e del commercio. Inoltre, è stato ritenuto essenziale e strategico per sostenere ed implementare le iniziative pubbliche del tema principale in merito alle aree mercatali ed ai centri commerciali naturali. Questo tema manifesta contemporaneamente forti sinergie con il settore agricolo e sociale (trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali, inserimento ed opportunità occupazionali per soggetti svantaggiati). Il tema catalizzatore b) "Sostegno e promozione della competitività dei prodotti locali di qualità anche mediante l'utilizzazione di nuove conoscenze e nuove tecnologie" comprende le uniche misure direttamente destinate alle aziende agricole e permette di affrontare il tema dell'innovazione finalizzata allo sviluppo di nuovi prodotti e processi nel settore. L'attivazione del tema catalizzatore c) "Sostegno alla tutela, valorizzazione e riqualificazione del patrimonio rurale del territorio" raccoglie le segnalazioni in merito alla valorizzazione delle potenzialità endogene naturali e culturali intervenendo nella disciplina della gestione, nella qualificazione e valorizzazione.

La difesa del suolo e la valorizzazione delle produzioni agricole, assieme al potenziamento delle infrastrutture, rappresentano gli ambiti di intervento che maggiormente contribuiscono a migliorare la qualità della vita in queste aree. La debolezza strutturale di queste aree fa emergere la necessità di interventi di valorizzazione del territorio e di sviluppo di attività complementari a quella agricola (ad esempio, attivazione delle misure Asse 3 nel periodo di programmazione 2000-2006).

I pagamenti ARTEA

I pagamenti effettuati dall'Organismo pagatore regionale nel periodo 2004-2010 a favore dei sedici comuni della Comunità montana della Garfagnana ammontano a 15,5 milioni di euro (tabb. 8.21 e 8.22), con un'incidenza dell'1% sul totale regionale e del 23% su quello provinciale. L'81% delle erogazioni è finanziato dagli interventi a favore dello sviluppo rurale, il 15% dal Fondo FEAGA e il 4% dalle diverse risorse regionali. Il confronto con la realtà toscana e lucchese mette in evidenza la netta prevalenza in Garfagnana del sostegno FEASR e Leader rispetto alle altre fonti di finanziamento (fig. 8.28).

Il 22% del totale dei pagamenti di cui beneficia il territorio della Garfagnana sono a favore del Comune di Castelnuovo, seguito da Minucciano, Piazza al Serchio, San Romano e Pieve Fosciana: in questi cinque comuni si concentra il 59% delle erogazioni ARTEA che ricadono in Garfagnana.

Tabella 8.21 - Erogazioni ARTEA 2004-2010 in Garfagnana per comune (000 euro)

	Camportiano	Careggine	Castelnuovo di Garfagnana	Castiglione di Garfagnana	Fosciandora	Gallicano	Giuncugnano	Minucciano	Molazzana	Piazza al Serchio	Pieve Fosciana	San Romano in Garfagnana	Sillano	Vagli Sotto	Vergemoli	Villa Collemantina	Totale
FEAGA	89	86	238	230	87	30	246	274	124	232	260	104	33	7	5	220	2.264
FEASR	277	316	2.197	652	327	510	434	1.388	325	1.015	905	1.115	348	498	363	479	11.150
LEADER	229	50	904	23	-	50	-	-	34	18	26	28	10	-	11	58	1.442
Fondi Regionali	9	7	75	3	36	14	7	67	96	165	20	77	2	17	1	57	650
Totale	603	458	3.414	907	451	604	688	1.729	579	1.430	1.210	1.324	392	523	380	813	15.505

Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Tabella 8.22 - Erogazioni ARTEA 2004-2010 in Garfagnana per comune (%)

	Camportiano	Careggine	Castelnuovo di Garfagnana	Castiglione di Garfagnana	Fosciandora	Gallicano	Giuncugnano	Minucciano	Molazzana	Piazza al Serchio	Pieve Fosciana	San Romano in Garfagnana	Sillano	Vagli Sotto	Vergemoli	Villa Collemantina	Totale
FEAGA	15	19	7	25	19	5	36	16	21	16	22	8	8	1	1	27	15
FEASR	46	69	64	72	73	84	63	80	56	71	75	84	89	95	96	59	72
LEADER	38	11	27	3	-	8	-	-	6	1	2	2	3	-	3	7	9
Fondi Regionali	2	2	2	0	8	2	1	4	17	12	2	6	1	3	0	7	4
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

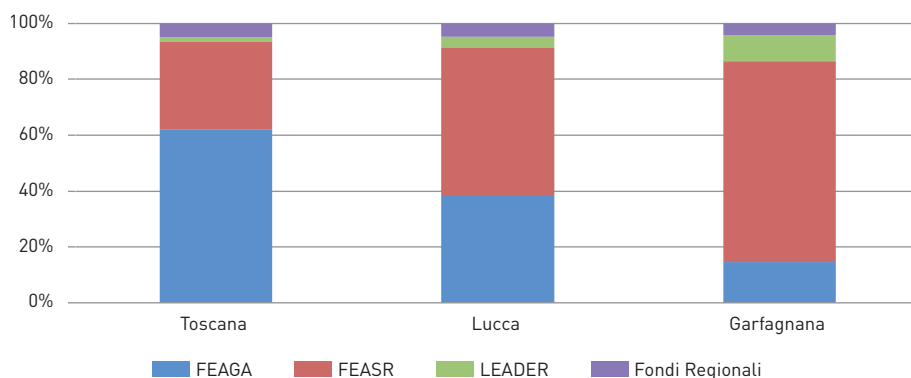
Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Gli aiuti del 1° Pilastro della PAC sono riconducibili quasi completamente alla Domanda unica, mentre altri interventi riguardano prevalentemente l'OCM Carni e l'OCM Ovini.

L'analisi delle diverse tipologie di misure finanziate dal FEASR mostra una sensibile concentrazione di risorse (tabb. 8.23 e 8.24):

- nello sviluppo integrato del territorio rurale (oltre il 40%): soprattutto per azioni di Diversificazione delle attività del settore agricolo e di Incentivazione di attività turistiche;
- nelle misure forestali (32%): soprattutto azioni di Miglioramento e sviluppo della filiera bosco-prodotti della selvicoltura e di Ricostituzione foreste e interventi di prevenzione.

Figura 8.28 - Erogazioni ARTEA 2004-2010 per fonte finanziaria (%)



Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Tabella 8.23 - FEAGA: Erogazioni ARTEA 2004-2010 in Garfagnana per comune (%)

	Camporgiano	Careggine	Castelnuovo di Garfagnana	Castiglione di Garfagnana	Foscandora	Galliano	Giuncugnano	Minusciano	Molazzana	Piazza al Serchio	Pieve Fosciana	San Romano in Garfagnana	Sillano	Vagli Sotto	Vergemoli	Villa Collemandina	Totale
Domanda unica	75	78	79	81	81	57	82	84	73	82	78	88	82	71	60	84	80
OCM Carne	12	12	9	11	12	10	14	6	7	7	7	9	0	29	-	10	9
OCM Ovini	0	5	1	3	8	-	3	8	4	3	5	-	15	-	20	6	4
Altro	12	6	11	5	1	33	1	2	16	8	11	3	0	-	20	1	6
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Altro: Latte e Burro, OCM Miele, OCM Ristrutturazione Vigneti.

Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

Tabella 8.24 - FEASR: Erogazioni ARTEA 2004-2010 in Garfagnana per tipologia (%)

	Camporgiano	Careggine	Castelnuovo di Garfagnana	Castiglione di Garfagnana	Foscandora	Galliano	Giuncugnano	Minusciano	Molazzana	Piazza al Serchio	Pieve Fosciana	San Romano in Garfagnana	Sillano	Vagli Sotto	Vergemoli	Villa Collemandina	Totale
Misure a investimento	11	41	2	32	22	8	29	39	20	37	17	49	20	1	-	15	22
Misure agroambientali	12	1	3	17	3	1	3	2	6	1	13	2	3	1	-	26	5
Misure forestali	30	49	40	27	28	28	48	33	17	17	7	16	66	12	87	46	32
Sviluppo integrato territorio rurale	47	10	54	23	45	62	20	26	57	45	63	33	11	86	12	12	41
Sistema della conoscenza	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati ARTEA.

8.3.2 La dinamica della governance in Garfagnana

Evoluzione storica delle governance in Garfagnana

L'evoluzione storica della governance in Garfagnana attraversa tre fasi, che corrispondono ai cambiamenti intervenuti nell'assetto istituzionale italiano dal dopoguerra ad oggi: dapprima una fase in cui la governance è sostanzialmente di tipo settoriale e fortemente gerarchica (dal dopoguerra fino all'istituzione delle Regioni e delle comunità montane), per poi passare ad una fase in cui il processo di devoluzione di alcune competenze agli enti locali consente di avere una governance decentrata e plurale (dagli inizi degli anni '70 agli inizi degli anni '90), ed infine la situazione negli ultimi vent'anni, quando sotto la spinta di nuovi strumenti di programmazione europei e nazionali si è giunti ad una vera e propria governance locale, che nel caso specifico della Garfagnana è anche una governance condivisa tra i diversi attori che vi prendono parte.

Queste tre fasi corrispondono anche al percorso "canonico" attraverso cui si può immaginare che avrebbe dovuto svilupparsi la dinamica della governance in un'area marginale per far sì che le popolazioni locali diventassero protagoniste del cambiamento, individuando una strategia di sviluppo locale sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Da questo punto di vista, la Garfagnana rappresenta un caso di successo.

La governance prevalente in Garfagnana, dal dopoguerra fino a tutti gli anni '60, non è diversa da quella che sperimentano molte aree interne italiane (solitamente montane, marginali e deboli, rispetto alle aree forti, di pianura e/o della costa). L'entrata in crisi dell'agricoltura tradizionale nelle aree in cui è più difficile la sua modernizzazione e la crescita dell'industria nelle aree forti, meglio localizzate e infrastrutturate, sono, infatti, due facce della stessa medaglia: uno sviluppo economico basato su poli di crescita, che conduce a una polarizzazione delle differenze territoriali, dato che si basa sulla segregazione spaziale delle funzioni.

La risposta che viene data alle aree di crisi è la risposta tradizionale dei modelli di crescita economica in voga in quegli anni⁵⁷: l'industria è il solo settore capace di assicurare il "decollo" dell'economia, per cui bisogna procedere con forti investimenti in capitale fisico in questo settore, al fine di consentire una differenziazione intersettoriale dell'economia e il rapido riassorbimento della manodopera espulsa dal settore agricolo. Questa dottrina, nel caso della Garfagnana,

⁵⁷ Si tratta dei cosiddetti modelli dualistici alla Lewis, del "big push" di Rosenstein-Rodan o dell'ipotesi dello "sviluppo sbilanciato" di Hirschman, solo per citare i più famosi.

assume il duplice aspetto di qualche investimento industriale in alcune aree del fondovalle garfagnino⁵⁸ (soprattutto Castelnuovo di Garfagnana) e di investimenti industriali in Lucchesia, con il contemporaneo miglioramento (in effetti, poi dimostratosi poco efficace) dei collegamenti al fine di consentire un pendolarismo tra centri residenziali garfagnini e fabbriche lucchesi. Si tratta, in realtà, di una risposta inadeguata, come testimoniato dagli elevatissimi tassi di emigrazione dall'area e dal conseguente spopolamento della Garfagnana.

La governance che caratterizza la Garfagnana in quegli anni è perfettamente coerente con questa visione dello sviluppo. Due sono le caratteristiche dominanti (fig. 8.29): la "settorialità" dell'azione dei soggetti che partecipano al processo di governance, che è sostanzialmente un processo "gerarchico", in cui i centri decisionali sono tutti esterni all'area su cui la governance si attua. La visione settoriale che permea questa governance è testimoniata dalla compartimentazione delle competenze, sia a livello centrale, che locale. Ad esempio, le competenze agricole promanano dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste e sono assegnate a soggetti che hanno un ruolo di meri terminali operativi del Ministero, come l'Ispettorato agrario provinciale e l'Ispettorato ripartimentale delle foreste, con un ruolo importante giocato da altri soggetti anch'essi terminali di istituzioni a livello nazionale, quali il Consorzio agrario provinciale, l'ufficio di Lucca dell'Azienda di stato foreste demaniali, i consorzi di bonifica, ecc. Altrettanto avviene per le competenze che attengono ad altri settori. La conseguenza di questa governance settoriale è una frammentazione delle competenze, in cui non esiste praticamente coordinamento dell'azione tra i vari soggetti operanti a livello locale. Gli unici snodi in cui le diverse competenze potrebbero essere ricondotte ad unità sono la Provincia di Lucca e i vari comuni esistenti sul territorio, le cui competenze sono, però, alquanto limitate e spesso non possono far altro che funzionare come *front desk* per il recepimento delle istanze dei cittadini per quanto di propria competenza.

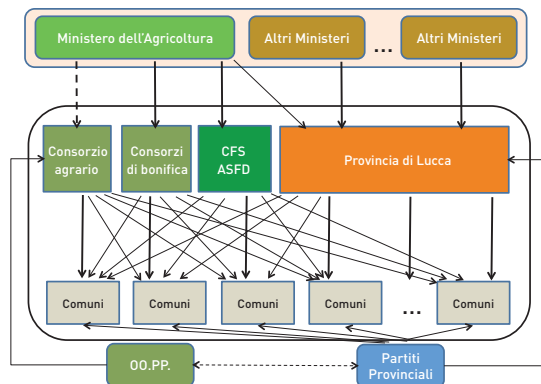
Una seconda caratteristica è l'assenza di qualunque possibilità che sollecitazioni dal basso possano attivare significativi processi sul territorio. In altri termini, una governance così strutturata è fortemente gerarchica e unidirezionale, nel senso che le decisioni che impatteranno il benessere delle popolazioni locali sono prese tutte in centri residenti al di fuori dell'area, a livello nazionale o, nella migliore delle ipotesi, nel capoluogo di provincia.

Mettendo insieme queste due caratteristiche – mancanza di coordinamento

58 Sono questi gli anni in cui nasce e si rafforza l'industria manifatturiera in alcuni comparti come l'industria chimica, della carta, delle pelli e del cuoio.

dell'azione e dipendenza da centri decisionali esterni – non è difficile comprendere come mai le risposte date alla crisi che attraversa la Garfagnana in quegli anni non siano state efficaci.

Figura 8.29 - La governance “gerarchica/settoriale” (fino alla fine degli anni '60)



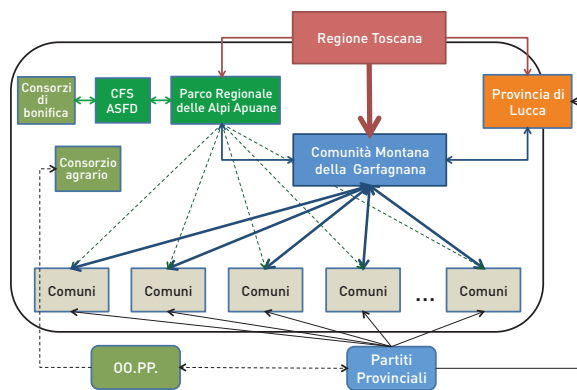
Fonte: Nostre elaborazioni.

La situazione comincia a modificarsi con l'istituzione delle Regioni e delle comunità montane agli inizi degli anni '70 (fig. 8.30). Alcune competenze inizialmente assegnate allo Stato centrale passano alle Regioni (agricoltura, foreste, sanità, trasporti, ecc.) e nel corso del tempo la Regione Toscana decide di adottare un modello fortemente decentrato, con devoluzione di competenze agli Enti locali, fra i quali province e comunità montane. In particolare, queste ultime hanno competenze in materia di agricoltura, forestazione e bonifica montana (tutte funzioni delegate dalla Regione), oltre ad una serie di altre funzioni delegate dai comuni alla Comunità montana della Garfagnana (protezione civile, turismo, ecc.).

In questi anni, pertanto, si assiste a un progressivo avvicinamento dei centri decisionali e degli attori che contribuiscono alla governance della Garfagnana al territorio su cui le decisioni/azioni di questi soggetti hanno effetto. Accanto agli attori che già partecipavano in precedenza alla governance (Ispettorati provinciali, Consorzi, ex-ASFD, ecc.) ne emergono di nuovi con competenze settoriali (come il Parco regionale delle Alpi Apuane, per quanto riguarda la difesa dell'ambiente nel territorio di sua competenza), ma soprattutto emerge una nuova istituzione, la Comunità montana della Garfagnana, che si propone come un soggetto capace di attuare un coordinamento per le azioni di sua competenza su tutti i sedici comuni che compongono la Garfagnana e, più in generale, attraverso la redazione e l'im-

plementazione del Piano di sviluppo socio-economico della comunità montana, si propone come un soggetto forte, capace di catalizzare risorse ed energie anche in settori non direttamente di propria competenza (come infrastrutture, turismo, ecc.). Inoltre, le modalità con cui viene assicurata la rappresentanza all'interno della Comunità montana della Garfagnana fa sì che le istanze provenienti dai comuni siano recepite all'interno del Piano di sviluppo e che la mediazione/contrattazione con altri soggetti esistenti sul territorio (ad esempio, il Parco regionale, la Provincia di Lucca) avvenga con una forza contrattuale maggiore di quanto non riesca a fare il singolo comune.

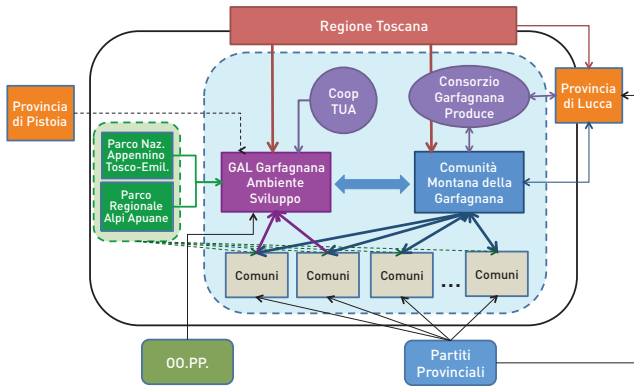
Figura 8.30 - La governance “decentrata/plurale” (anni '70-'80)



Fonte: Nostre elaborazioni.

Il nuovo salto di qualità avviene agli inizi degli anni '90. La Garfagnana viene, infatti, inserita fra le aree ammissibili per gli interventi dell'obiettivo 5b ai sensi del Reg. CE 2052/88 e uno dei due GAL che, a fini sperimentali, sono creati in Toscana nell'ambito della programmazione del Leader I – il GAL Garfagnana Territorio Ambiente – ha come oggetto proprio il territorio garfagnino. I tempi sono ormai maturi per lo sviluppo di una vera e propria governance locale e il GAL si propone come un soggetto capace di interagire con la Comunità montana della Garfagnana e con tutti gli altri soggetti che partecipano alla governance locale, svolgendo un ruolo complementare a quello della comunità montana (fig. 8.31). Se, infatti, quest'ultima è un soggetto pubblico con competenze in materia di agricoltura, foreste, sistemazioni idrauliche, ecc., il GAL nasce come soggetto pubblico/privato che ha per obiettivo non solo la gestione del Leader, ma si propone come una sorta di agenzia di sviluppo per tutto il territorio garfagnino.

Figura 8.31 - La governance “locale/condivisa” (anni '90-anni 2000)



Fonte: Nostre elaborazioni.

All'interno del GAL trovano rappresentanza non soltanto soggetti pubblici che sono già rappresentati in altri consessi istituzionali (ad esempio, i comuni, la stessa comunità montana, gli enti parco), ma anche una serie di agenti privati che non avrebbero potuto trovare rappresentanza in istituzioni pubbliche, come le organizzazioni dei produttori, dei commercianti, degli artigiani, alcune fondazioni culturali, una banca e la Cooperativa Terra Uomini e Ambiente, che rappresenta probabilmente la più grossa realtà imprenditoriale agro-forestale della Garfagnana e una delle maggiori in tutta l'Italia centrale⁵⁹.

I fattori decisivi per il successo della governance locale in Garfagnana sono diversi. Il primo, e più importante, è dato dall'allineamento degli obiettivi dei diversi attori su un'agenda condivisa⁶⁰. Se si guardano, ad esempio, i documenti

59 La Cooperativa Terra Uomini e Ambiente conta 180 soci e oltre 200 occupati. Essa è nata nel 1978 dalla fusione di altre esperienze cooperative, prevalentemente forestali, al fine di favorire processi di autosviluppo nelle aree interne e montane della Toscana. Nel corso degli anni, la cooperativa ha diversificato i propri campi di azione operando oltre che nel settore della selvicoltura, anche nei settori dell'ingegneria naturalistica, delle sistemazioni idrauliche, del consolidamento del territorio, dell'arredo urbano e del verde attrezzato. Inoltre, ultimamente si è specializzata anche in interventi sulla filiera del legno a fini energetici, sulla zootecnia e sui prodotti tipici.

60 Probabilmente, non è casuale che le stesse persone che hanno avuto ruoli nelle amministrazioni locali siano poi state nel corso degli anni anche rappresentanti degli enti pubblici nel Consiglio di amministrazione del GAL: si tratta di un gruppo di amministratori che si sono affacciati alla politica tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90. Accanto a questi, negli stessi anni si affacciavano nel mondo imprenditoriale giovani imprenditori come il presidente della Cooperativa Terra Uomini e Ambiente o, più recentemente, quelli che hanno dato vita al Consorzio Garfagnana Produce per la valorizzazione delle produzioni di qualità dell'area. Alcuni di questi agenti, sia pubblici che privati, sono cresciuti professionalmente e oggi cominciano a farsi strada anche a livello regionale.

che definiscono la strategia di sviluppo locale del GAL (il PAL 2000-2006 e la SISL 2007-2013) e i Piani di sviluppo socio-economico della Comunità montana della Garfagnana (2001-2005 e 2006-2010), si nota una comunanza di linguaggio e di contenuti che sfiora la coincidenza. Inoltre, gli stessi contenuti si ritrovano anche nel Programma locale di sviluppo rurale 2007-2011 della Provincia di Lucca.

Ovviamente, l'allineamento degli obiettivi e delle azioni è il fattore cruciale, ma è esso stesso il risultato di una serie di precondizioni. Quali sono, allora, tali condizioni? Probabilmente, la più importante è rappresentata dalla relativa povertà dell'area, per cui il flusso di risorse che era possibile mobilitare attraverso l'Iniziativa comunitaria Leader rappresentava una componente non trascurabile delle risorse complessive cui gli agenti economici potevano avere accesso in Garfagnana. La seconda condizione è la mancanza di soggetti privati tanto forti da poter bloccare il processo nel caso esso non fosse stato coerente con i propri obiettivi. Infine, la capacità da parte del GAL di creare una reale partnership pubblico-privata, coinvolgendo tutti i soggetti più importanti, e la sua capacità di gestione. Il GAL si è, infatti, proposto come istituzione capace di coinvolgere le piccole e medie imprese tagliate fuori dai criteri del POR-CREO e di attrarre risorse, sia pubbliche (il GAL ha sempre avuto un'ottima capacità di spesa, per cui è riuscito ad ottenere i residui non spesi dalla Regione Toscana) finanziando imprese in aree PIP (Piani di insediamento produttivi), che private (il GAL nasce come società consortile le cui spese di funzionamento al di fuori del Leader sono finanziate dai soci).

Ultimamente, con il superamento delle comunità montane, questa governance potrebbe andare incontro ad un futuro incerto. Tuttavia, le modalità con le quali la Regione Toscana sta gestendo la transizione verso l'Unione dei comuni, la cosiddetta "estinzione per trasformazione", lasciano ben sperare sulla possibilità di evitare un vuoto istituzionale. Piuttosto, i problemi potrebbero venire dal perdurare della mancanza di risorse finanziarie per la gestione delle aree montane come conseguenza della soppressione delle comunità montane. A questo riguardo va sottolineato, però, che le Unioni dei comuni sono soggetti di imposizione nell'ambito del federalismo fiscale, per cui si dovrebbe avere un riequilibrio della situazione di bilancio. Inoltre, considerando che le unioni dei comuni dovrebbero avere competenze più ampie e poteri ancora maggiori rispetto alle comunità montane, la continuazione della governance locale in Garfagnana dovrebbe essere assicurata.

La costruzione di una governance condivisa

Il GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo

Il GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo è stato costituito nel 1991 con lo scopo di gestire l'Iniziativa comunitaria Leader I in Garfagnana. Il GAL nasce per iniziativa di una società di servizi esterna all'area (Di Iacovo e Gouérec, 1997), coinvolgendo numerosi soggetti locali portatori di interessi collettivi, sia pubblici che privati (la Comunità montana della Garfagnana, i Comuni di Castelnuovo di Garfagnana e Galliciano, le associazioni di categoria in campo agricolo, turistico, artigianale e commerciale).

In questo primo periodo il GAL ha una governance piuttosto laboriosa⁶¹, ma che è utile per consentire ai diversi soggetti promotori di conoscersi e costruire un'agenda condivisa. La strategia prevede quattro settori di intervento (turismo, valorizzazione dei prodotti tipici, agricoltura/ambiente, artigianato e piccole e medie imprese) con quattro tipologie di azione (interventi fisici, progettazione, formazione, studi e servizi). Inoltre, in questa prima fase vengono privilegiati i piccoli investimenti e una maggiore dispersione territoriale.

Con il Leader II l'area di intervento del GAL si allarga a comprendere la media Valle del Serchio e l'Alta Versilia e la rappresentanza viene integrata di conseguenza con nuovi soggetti come il Parco regionale delle Alpi Apuane, le Comunità montane della Media Valle del Serchio e dell'Alta Versilia e la Camera di commercio di Lucca. La strategia, oltre ai settori di intervento del Leader I, ora comprende l'artigianato, l'agriturismo e, più in generale, tutti i settori della vita socio-economica: in pratica, il programma si pone come strumento di appoggio e complemento del Reg. 2081/93 per la parte che interessa gli interventi immateriali.

Con il Leader Plus si ha un ulteriore allargamento geografico, inserendo alcuni comuni della provincia di Pistoia (che nel Leader II appartenevano a un altro GAL) e parti dei comuni di Lucca e Capannori. Ciò implica anche un allargamento della composizione sociale, che ora conta 17 soci, di cui 7 pubblici e 10 privati (tra cui la Cassa di Risparmio di San Miniato e la società consortile a responsabilità limitata Leader Appennino Pistoiese e Pratese). La strategia prevede quale tema principale il miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali, cui è assegnata oltre la metà della dotazione finanziaria, e due temi secondari: l'innovazione per

61 In effetti, nel Consiglio di amministrazione sono presenti soggetti di estrazione molto diversa, in cui di volta in volta un consenso deve essere raggiunto tra Consiglio del GAL e Consigli degli enti e associazioni che partecipano al GAL stesso.

umentare la competitività dei prodotti e dei servizi e la valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive.

Infine, con l'attuale fase di programmazione il territorio di riferimento comprende 31 comuni, di cui 25 in provincia di Lucca e 6 in provincia di Pistoia. La strategia punta al consolidamento di quanto attivato e strutturato con la programmazione del Leader Plus. Il tema principale continua ad essere il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, che rappresenta di fatto una continuità programmatica con la fase precedente⁶². Accanto a questo tema principale, ci sono tre temi catalizzatori: la diversificazione dell'ambiente economico rurale (artigianato, turismo, commercio), il sostegno e la promozione della competitività dei prodotti locali di qualità (innovazione di processo e di prodotto) e il sostegno alla tutela, valorizzazione e riqualificazione del patrimonio rurale del territorio (culturale, naturale e dei piccoli centri abitati).

Come si vede, la cifra che contraddistingue l'evoluzione del GAL è stata la continuità di figure e territori, in modo da avere una progressiva integrazione, piuttosto che uno stravolgimento delle compagini precedenti. I soci, sin dalla redazione del primo statuto, hanno inserito fra gli scopi societari funzioni che caratterizzavano la società con un ruolo che andava oltre la mera gestione dell'iniziativa comunitaria Leader e che configurava il GAL come un'agenzia di sviluppo, di animazione e di servizi. In particolare, gli enti pubblici soci hanno sempre visto nel GAL uno strumento di supporto e integrazione per l'attuazione della loro programmazione sul territorio. Tale ruolo si è consolidato nel tempo anche grazie a un'azione di sostegno economico diretto da parte dei soci del GAL e di aumento del capitale sociale, in modo da porre anche le basi economiche per sostenere gli investimenti necessari per l'attività extra-Leader della società. Infatti, per le spese di funzionamento della società non riferibili ai costi di gestione del Leader, i soci contribuiscono annualmente con un fondo di gestione a seconda delle attività previste.

62 Mentre la precedente programmazione aveva sviluppato progetti pilota, la scelta del tema attuale focalizza la propria attenzione sul recupero dei centri storici contestualmente alla rivitalizzazione economica: riqualificazione urbana in funzione delle attività economiche e dei servizi di prossimità (centri commerciali naturali, aree mercatali), qualità dell'ambiente (recupero e valorizzazione emergenze storico-culturali-naturalistiche) finalizzata alla qualificazione della ricettività e fruibilità del territorio, alla diffusione di impianti per l'utilizzo delle risorse endogene per la produzione di energia rinnovabile e alla valorizzazione dei prodotti tipici locali per azioni di inserimento socio-economico di soggetti svantaggiati.

La Comunità montana della Garfagnana

La Comunità montana della Garfagnana comprende il territorio dei sedici comuni garfagnini. Essa è stata istituita nel 1971 a seguito della Legge 3 dicembre 1971 n. 1102. Fin dall'inizio, anche grazie alle funzioni ad essa delegate dalla Regione Toscana, ha rappresentato un soggetto cruciale per la costruzione di una governance locale e i suoi Piani di sviluppo socio-economico sono venuti assumendo la valenza di veri e propri *master plan* per lo sviluppo dell'area.

In particolare, soprattutto negli ultimi due mandati la Comunità montana della Garfagnana ha compiuto notevoli sforzi verso l'attuazione di forme innovative nella pianificazione e progettazione centrate su alcuni elementi qualificanti, quali lo sviluppo sostenibile, la valorizzazione della progettualità locale e la cultura partecipativa. Su questa base è stato possibile individuare alcuni principi sulla base dei quali si è concretizzata l'azione della comunità montana (C.M. Garfagnana, 2000):

- a. rafforzare il sistema economico locale, inteso come insieme integrato di opportunità di sviluppo e di risorse. Questa sua capacità di intervento doveva svolgersi in un quadro di concertazione con tutte le forze economiche e sociali locali e di coordinamento con l'attività degli enti locali di riferimento;
- b. fare sistema a livello locale, esprimendo le potenzialità integrate dell'area e proponendosi come vero e proprio interlocutore verso il basso (la società civile, le categorie economiche, le forze sociali, l'imprenditoria, le unità amministrative, ecc.) e verso l'alto (la provincia, la Regione e le politiche dell'UE), rafforzando la propria capacità di coordinare interventi di area, di progettare e programmare interventi complessi in collaborazione con altri enti locali, di intervenire con competenza e autonomia su bandi comunitari, nazionali e regionali per l'assegnazione di specifiche risorse su progetti di sviluppo locale;
- c. rafforzare le specifiche caratteristiche di ente delegato alla gestione di interventi ambientali e di tutela del territorio integrandole attraverso una visione meno settoriale: non solo l'intervento nel campo della forestazione e dell'assetto idrogeologico del territorio, ma la potenzialità di interventi di coordinamento e progettazione nell'intero sistema locale, fatto di ecosistema, sistema sociale, sistema economico e potenzialità di sviluppo;
- d. esprimere politiche locali di sviluppo che sappiano integrare le programmazioni specifiche di settori allargati di intervento (Programma locale di sviluppo rurale);

e. rafforzare il concetto di “competitività territoriale”.

Il ruolo della comunità montana, attraverso la predisposizione del Piano di sviluppo socio-economico, si è manifestato nella necessità di collegare e sintetizzare in un unico piano di indirizzo programmatico le opportunità offerte dai diversi strumenti disponibili ai vari livelli normativi ed attuativi, al fine di promuovere la valorizzazione del territorio. Da qui, ad esempio, la formulazione di una strategia di sviluppo per il quinquennio 2006-2010 esplicitamente intitolata “Linee d’indirizzo strategico per uno sviluppo integrato e sostenibile”, che prevede l’adozione di un modello di sviluppo basato sulla “valorizzazione integrata delle risorse endogene che consenta, da un lato di assecondare i mutamenti proposti dallo scenario globale (innovazione tecnologica, mutamenti degli stili di vita e delle abitudini di consumo), e dall’altro di rendere possibile un posizionamento competitivo del sistema territoriale nello scenario globale, sulla base delle sue vocazioni”.

La Comunità montana della Garfagnana ha, quindi, individuato quale obiettivo generale del piano il rafforzamento del sistema rurale Garfagnana, inteso come insieme integrato di opportunità di sviluppo e di risorse in cui la qualità, l’ambiente e la cultura siano la base della crescita dei settori produttivi. Tale obiettivo generale è stato, quindi, articolato in obiettivi specifici individuati sulla base dei fabbisogni emersi, che a loro volta possono essere raggruppati in assi di intervento (*cfr.* tab.8.19): Ambiente e territorio, Qualità della vita e identità, Innovazione. Basta fare un rapido confronto con la SISL del GAL Garfagnana Ambiente Sviluppo per comprendere come le due agende siano largamente coincidenti.

8.4 Conclusioni

In Toscana la governance per l’agricoltura e lo sviluppo rurale appare particolarmente articolata per il numero di soggetti coinvolti, gli strumenti di intervento disponibili, le modalità di funzionamento utilizzate. Gli enti locali sono direttamente coinvolti nei processi decisionali e operativi mediante l’adozione della pianificazione/programmazione decentrata nell’ambito delle politiche per lo sviluppo rurale.

L’analisi consente di rilevare un processo dinamico, in cui intervengono anche fattori esterni al contesto dello sviluppo rurale (ad esempio, la proposta di riforma istituzionale) ed elementi non ascrivibili esclusivamente al decisore regionale (ad esempio, l’estensione della delega delle funzioni a tutte le comunità montane o l’inammissibilità della previsione di priorità aggiuntive all’interno della programmazione locale).

Le trasformazioni in atto sono riconducibili alla necessità di razionalizzare la programmazione locale dello sviluppo rurale e di far fronte alla delicata situazione economica, particolarmente acuta in alcuni settori e filiere del sistema agro-alimentare regionale. Se fino ad ora ha prevalso l'applicazione del principio di sussidiarietà con un ampio coinvolgimento degli attori locali, attualmente si osserva a livello regionale la tendenza verso un "neo-accentramento" delle funzioni. L'azione regionale è improntata al principio di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative regionali relative a autorizzazioni e finanziamenti pubblici.

Inoltre, la capacità di agire sul sistema da parte del decisore regionale e locale non solo è determinata dai livelli sovraordinati, ma è in parte condizionata dagli effetti sul territorio delle politiche settoriali comunitarie e nazionali e dalle agevolazioni concesse, nonché dalla prevalenza del supporto immediato (aiuti alla gestione e al reddito) rispetto agli interventi di natura strutturale di medio-lungo periodo, come emerge anche dall'analisi della spesa pubblica.

Nelle due aree si possono rilevare tipologie di intervento tra loro molto diversificate. Nel Chianti prevalgono in maniera sensibile gli aiuti provenienti dal 1° Pilastro della PAC, riconducibili sia ai pagamenti per la Domanda unica sia ai finanziamenti per la ristrutturazione dei vigneti. Nell'ambito dello sviluppo rurale assumono particolare rilievo le misure a investimento e le misure agro-ambientali. All'interno del Chianti è, tuttavia, individuabile una differenziazione tra l'area fiorentina e quella senese:

- nella prima le erogazioni del 1° e del 2° Pilastro della PAC sostanzialmente si equivalgono e tra gli interventi per lo sviluppo rurale emergono soprattutto le misure agro-ambientali e lo sviluppo integrato del territorio rurale;
- nella seconda vi è una netta prevalenza del primo fondo rispetto al secondo e una attivazione più marcata delle misure a investimento e degli interventi forestali.

Le politiche comunitarie che agiscono sul territorio della Garfagnana, invece, sono quasi totalmente finalizzate allo sviluppo rurale, con scarsa incidenza del sostegno FEAGA. Tra gli interventi finanziati emergono soprattutto lo sviluppo integrato del territorio rurale, mediante la diversificazione delle attività del settore agricolo e l'incentivazione di attività turistiche, e le misure forestali attivate attraverso il miglioramento e lo sviluppo della filiera bosco-prodotti della selvicoltura, la ricostituzione di foreste e gli interventi di prevenzione.

Entrambe le aree oggetto di studio beneficiano, inoltre, di consistenti finanziamenti di diversa origine. Particolarmente rilevante risulta il sostegno a favore

del territorio chiantigiano proveniente dalla programmazione negoziata, mentre in Garfagnana assumono rilievo le risorse provenienti dal Programma straordinario degli investimenti e i fondi destinati alle politiche per i territori montani.

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti consente di rispondere alle domande di ricerca poste nell'introduzione:

- a. quale è la situazione attuale delle due aree in termini di sviluppo rurale;
- b. quale è la governance attuale nelle due aree con specifico riferimento allo sviluppo rurale;
- c. se i risultati attuali, in termini di sviluppo rurale, possono essere ricondotti alla governance locale nelle due aree.

Entrambe le aree rappresentano due delle realtà più avanzate in termini di sviluppo rurale in Toscana, che si caratterizzano per una notevole diversificazione delle attività produttive, per una dinamica demografica e occupazionale migliore rispetto ad altre aree rurali e anche per livelli di valore aggiunto pro capite prossimi alla media regionale. Più in generale, la qualità della vita nelle due aree è notevole.

La governance locale nelle due aree risulta abbastanza articolata, ma si differenzia in merito ad attori e finalità. Nel caso del Chianti la governance locale è dominata da finalità settoriali (quelle dei produttori vitivinicoli) ed è organizzata intorno ad un soggetto privato molto forte rappresentato dal Consorzio del vino Chianti Classico. Invece, nel caso della Garfagnana la governance locale è orientata allo sviluppo rurale ed è organizzata intorno a soggetti pubblici (la comunità montana) o pubblico-privati (il GAL).

L'analisi ha consentito di evidenziare le determinanti che possono condizionare il processo di costruzione della governance per lo sviluppo rurale. Una prima considerazione è che la governance è più difficile se è difficile creare delle coalizioni efficaci. Nel caso del Chianti la contemporanea presenza di un soggetto privato forte, ma non egemone, come il Consorzio e l'assenza di un soggetto pubblico leader (8 comuni, 2 province) hanno rappresentato un vincolo insormontabile. Viceversa, nel caso della Garfagnana il fatto che non esistesse alcun soggetto privato dominante, che i comuni appartenessero alla stessa provincia, che ci fosse un soggetto pubblico (la comunità montana, coincidente con il territorio dei sedici comuni) capace di leadership e che esistesse un soggetto (il GAL) in grado di sviluppare un'efficace partnership pubblico-privata e riconosciuto come strumento di supporto e di integrazione per l'attuazione della programmazione degli enti locali, sono tutti fattori che hanno permesso la costruzione di una governance condivisa nell'area.

Una seconda considerazione fa riferimento al ruolo cruciale che può essere giocato dalla politica, sia in senso positivo (come stimolo alla costruzione di una

governance locale), che negativo (la creazione di aspettative che poi non si realizzano potrebbe essere addirittura più controproducente dell'assenza di interventi). Nel caso del Chianti tutta la parabola del tentativo di costruzione di una governance condivisa è stata sostanzialmente *policy-driven*: l'aspettativa di eventuali specifici finanziamenti e la prospettiva che la presenza di un Distretto rurale avrebbe potuto garantire un accesso privilegiato a finanziamenti ordinari hanno fatto nascere l'interesse iniziale, almeno da parte di alcuni soggetti, per il Distretto rurale. D'altra parte, la presa d'atto che non ci sarebbero stati vantaggi sostanziali dal punto di vista dell'accesso ad eventuali finanziamenti (specifici o ordinari) è stata una delle cause, anche se non la principale, del fallimento del tentativo di costruzione del Distretto rurale del Chianti. Inoltre, come già ricordato, molti soggetti privati del Chianti, primo fra tutti il Consorzio del Chianti Classico, hanno accesso a risorse finanziarie molto maggiori di quelle mobilizzabili all'interno dello sviluppo rurale attraverso canali di finanziamento alternativi (come, ad esempio, l'OCM vino e i contratti di filiera). Situazione completamente opposta in Garfagnana, dove la disponibilità di risorse settoriali nella PAC è molto limitata: in questo quadro, la possibilità di avere accesso alle risorse finanziarie a favore delle zone obiettivo 5b, prima, e del 2° Pilastro della PAC, dopo, rappresenta un elemento che fa realmente la differenza sia in termini quantitativi, che in termini qualitativi, visto che la tipologia di interventi richiesti dal territorio (sviluppo integrato e forestazione) esige un'azione collettiva e integrata. Ciò rappresenta un incentivo potente per stimolare la propensione verso una governance condivisa nell'area.

Riguardo al terzo quesito, cioè la rilevanza della governance locale sui risultati in termini di sviluppo rurale, l'analisi mette in evidenza che in una situazione (la Garfagnana) l'esistenza di una governance specificamente orientata allo sviluppo rurale ha conseguito gli effetti voluti, mentre nell'altro caso (il Chianti) lo sviluppo rurale si è manifestato *nonostante* l'assenza di una governance condivisa e finalizzata esplicitamente allo sviluppo rurale.

Infine, è possibile trarre una lezione di carattere generale con riferimento alla costruzione di una governance locale: qualunque processo di costruzione della governance implica una trasformazione del regime di gestione delle risorse fisiche e immateriali di un determinato territorio. Infatti, tali processi presuppongono la negoziazione di obiettivi e programmi condivisi tra attori diversi che ridefiniscono il quadro istituzionale, individuando i soggetti coinvolti – chi sta all'interno al sistema di governance e chi invece ne è escluso – e definendo le regole di gestione del sistema determinato da quell'assetto istituzionale. Il cambiamento ha effetti diversi sui vari gruppi sociali e da ciò possono derivare dei conflitti: coloro che tro-

vano vantaggiosi gli assetti futuri si organizzeranno per agevolare il cambiamento, mentre coloro i quali ritengono che i propri interessi non saranno adeguatamente rappresentati nella nuova situazione cercheranno di mantenere lo *status quo*.

In tale contesto, un ruolo centrale è giocato dai diritti di proprietà. Essi, infatti, costituiscono un sottoinsieme estremamente importante del più vasto insieme di *entitlements* che determina l'assetto istituzionale. Queste considerazioni rendono evidente come il regime di gestione delle risorse su cui si esercita una governance locale – quali sono le risorse materiali e immateriali su cui essa si esercita, chi le controlla, e quali sono le modalità di accesso e di uso – sia caratterizzato da un cambiamento dello status quo che può essere interpretato come un progressivo spostamento verso un sistema di gestione delle risorse di tipo comunitario (Ostrom, 1990; Bromley, 1992), dove la comunità è rappresentata dagli stakeholders che partecipano alla governance locale⁶³. È la riallocazione di tali diritti, impliciti in questo processo, che rende estremamente complessa la costruzione di una governance condivisa per lo sviluppo rurale.

63 Se si prova a utilizzare tale griglia analitica al caso del fallimento della costruzione del Distretto rurale del Chianti, si comprende allora perché le motivazioni fondamentali per le quali tale tentativo è fallito siano state la definizione dei confini della "comunità" (chi sta dentro e chi sta fuori il Distretto) e le attività da considerare (regole di gestione su cui il Distretto avrebbe avuto il controllo).

Riferimenti bibliografici

- Agriconsulting, Regione Toscana (2008), *Valutazione del Piano regionale di sviluppo rurale 2000-2006 della Regione Toscana, Rapporto di valutazione ex post*, novembre 2008.
- Bacci L. (a cura di) (2001), *Il mosaico territoriale dello sviluppo socio-economico della Toscana*, Quaderni della Programmazione n. 7. IRPET, Firenze.
- Bacci L. (2002), *Sistemi locali in Toscana. Modelli e percorsi territoriali dello sviluppo regionale*, Collana IRPET, Franco Angeli, Milano.
- Berti G., Rovai M., Lazzerini G., Di Iacovo F. e Brunori G. (2010), *La progettazione integrata nel PSR: una proposta operativa per l'attivazione dei Progetti Integrati Territoriali*, Laboratorio di studi rurali Sismondi, Quaderno n. 9, dicembre 2010.
- Bromley D.W. (ed.) (1992), *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco.
- Brunori G., e Rossi A. (2007), Differentiating Countryside: Social Representations and Governance Patterns in Rural Areas with High Social Density: The Case of Chianti, Italy, in *Journal of Rural Studies* 23 (2): 183-205.
- Castells M. (1998), *The Rise of Network Society*, Basil Blackwell, London.
- Comitato promotore del Distretto rurale del Chianti (2003), "Il Distretto rurale del Chianti", Materiali preparatori per la richiesta di riconoscimento del Distretto rurale del Chianti, Comitato Tecnico di iniziativa per la richiesta di riconoscimento del Distretto rurale del Chianti, Mimeo.
- Comunità montana della Garfagnana (2000), *Piano locale di sviluppo rurale per il periodo 2001-2006*, C.M. della Garfagnana, Castelnuovo di Garfagnana (LU).
- Comunità montana della Garfagnana (2005), *Piano di sviluppo socio-economico 2006-2010*, C.M. della Garfagnana, Castelnuovo di Garfagnana (LU).
- Congedo G. (2009): "Che fine ha fatto lo spirito di Pontignano?", in *InChianti* 4: 4-7.
- Di Iacovo F., Gouèrec N. (1997), "Il Leader I in Toscana: un primo laboratorio aperto sulla strada dello sviluppo rurale", in D'Alonzo R., Di Iacovo F., Gouèrec N., Russu R., e Tellarini V. (a cura di) *L'esperienza Leader in Toscana. La rivitalizzazione delle aree rurali per la crescita dell'economia regionale*, Arsia, Firenze: 59-83.
- De Luca A. e Tudini L. (2005), *I Piani locali di sviluppo rurale in Toscana: la pianificazione decentrata per lo sviluppo rurale*, INEA-IRPET, Firenze.
- GAL Eurochianti (2000), *Programma di azione locale 2001-2006*, scaricabile dal sito <http://www.leader.toscana.it>.

- Goodwin D. (1998), "The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas", in *Journal of Rural Studies* 14 (1): 5-12.
- INEA (1994), *Valutazione ex-ante del Documento Unico di Programmazione Obiettivo 5b (1994-1999) Regione Toscana. Rapporto finale*, INEA, Roma, Settembre 1994.
- IRPET (2006), *Il mosaico dello sviluppo territoriale in Toscana. La Provincia di Lucca*. Regione Toscana, IRPET, Provincia di Lucca, Grafiche Martinelli, Bagno a Ripoli (FI), Marzo 2006.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pazzagli C. (1973), *L'agricoltura toscana nella prima metà dell'800*, Giunti, Firenze.
- Polidori R. e Romano D. (1997), "Dinamica economica strutturale e sviluppo rurale endogeno: il caso del Chianti Classico", in *Rivista di economia agraria* a. LVII (4): 395-427.
- Provincia di Lucca (2008), *Rapporto di Valutazione del Progetto Integrato di Sviluppo Locale della Provincia di Lucca, Il valore del PISL "TRIDENTE"*.
- Provincia di Lucca (2006), *Programma locale di sviluppo rurale 2007-2010*, Amministrazione Provinciale, Lucca.
- Regione Toscana (2000), *I sistemi economici locali della Toscana. Articolazione e schede sintetiche dei profili economici e socio-culturali*, Quaderni della Programmazione n. 4, Regione Toscana, Ufficio programmazione e controlli, Firenze.
- Regione Toscana (2009), *Programma di sviluppo rurale della Regione Toscana per il periodo 2007/13. Regolamento (CE) n. 1698/05 del Consiglio del 20 settembre 2005. Versione 5*, ottobre 2009, Regione Toscana, Firenze.
- Regione Toscana (2010), *Documento di programmazione economica e finanziaria 2011*, Regione Toscana, Firenze.
- Regione Toscana (2009), *Quaderni territoriali 2005-2009: consuntivo di legislatura*, Regione Toscana, Firenze.
- Romano D. (2000), "I sistemi locali di sviluppo rurale", in CNEL. *Secondo Rapporto sull'Agricoltura. L'agricoltura tra locale e globale. Distretti e filiere*, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma: 221-93.
- Tudini L. (2008), *La programmazione locale per lo sviluppo rurale*, in *Repertorio Buone prassi per lo sviluppo rurale*, vol. 3. INEA, gennaio 2008, pagg. 141-149.

LA GOVERNANCE PER L'INNOVAZIONE NELLE AREE RURALI

FRANCESCO DI IACOVO

Premessa¹

Compito di questo lavoro è legare il tema della governance delle aree rurali con la domanda di innovazione. Se in passato l'innovazione ha rappresentato chiave di successo per imprese e territori dinamici, oggi, al contrario, essa è divenuta parte integrante della domanda di cambiamento stimolata dalla sfida della crisi e dalla sua complessità economica, ambientale e sociale.

La nostra tesi è che stiamo registrando tensioni generate dallo spostamento, geografico e sociale, dell'economia mondiale e dall'evidenziarsi di rischi ambientali collegati ad un aumento della pressione antropica. Gli indicatori più evidenti del cambiamento si leggono nella crisi del debito pubblico delle economie occidentali, nel rapido evolversi dei prezzi delle materie prime, e nei riflessi sulla formazione dei prezzi del cibo che rischiano di impoverire gli indici di sviluppo umano in molte aree e strati della popolazione. Ne emerge l'esigenza di una profonda revisione dei modi di produrre e distribuire valore, pubblico e privato, e la

1 Come spesso accade, si è debitori nei confronti di una grande quantità di persone quando si produce un rapporto di ricerca. In particolare, questo non sarebbe stato possibile senza il confronto costante e continuo con un numero elevatissimo di persone, di diversa natura ed estrazione, con le quali ho avuto la possibilità di discutere e costruire insieme. Quel poco che so dipende da quel molto che ho ricevuto, specie avendo a che fare con argomenti ibridi, di frontiera, rispetto alle competenze specifiche della mia formazione. Non posso citare e ringraziare tutti ma posso ricordare che il lavoro di ricerca è solitamente frutto di un gruppo, che oggi è divenuto assai più arduo tenere saldo. Ai gruppi di ricerca, si sommano i gruppi di confronto sui territori. In un ambito come quello dell'agricoltura sociale è estremamente facile incontrare e costruire rapporti con persone splendide per motivazione ed intelligenza. Nell'ambito di questa specifica collaborazione con la Rete Rurale Nazionale, molti spunti sono emersi dalle discussioni di lavoro. Per quanto possibile, ho cercato di recepirle ed introdurle nello scritto, sicuramente mi hanno spinto volta volta ad aggiustare il tiro e precisare aspetti e passaggi che, inizialmente non comparivano. Un ringraziamento va alla dot.ssa Colosimo che, con pazienza, ha letto una precedente versione di questo lavoro aiutandomi a migliorarla. Ovviamente l'autore è interprete della sua ricerca e ne assume la responsabilità.

necessità di esplorare sentieri radicalmente nuovi, ridisegnando saperi, visioni, legami tra settori e territori e rifondando concetti, tra cui quelli di sviluppo e di competitività.

La missione del cambiamento, però, rischia di restare inespressa in assenza della capacità di modificare in profondità gli assetti di lavoro e le logiche di potere esistenti. Ciò è evidente anche in campo agricolo, ambito nel quale, attualmente, le politiche pubbliche destinano ingenti risorse e dove è forte il potere di legacy di pochi portatori di interesse. Al contrario, l'entità delle sfide in atto richiederebbe una tensione organizzata verso la transizione di modello, e l'introduzione del tema dell'innovazione tra le coordinate operative della governance. L'intento, ma anche la necessità, è quello di assicurare resilienza di sistema in una fase in cui si attendono shock di cambiamento ed in cui è necessario cambiare molto per continuare a dare risposte alla qualità della vita dei territori.

Ad oggi, la risposta più semplice e scontata alla domanda del cambiamento è quella che vede, anche negli assetti della governance, un ridimensionamento delle strutture e degli apparati pubblici con l'intento di adattare la macchina pubblica e ridimensionare la domanda di risorse, semplificando il processo di decisione e velocizzando le risposte. Se la gestione della governance genera costi di transazione, la semplificazione dei processi di decisione genera costi di efficacia la cui entità non è necessariamente inferiore a quella dei primi. Il nostro punto di vista è che questa tendenza, per certi versi scontata, rischia di offrire risposte parziali e fuorviati, senza intaccare la necessità del confronto e della collaborazione pubblico-privata intorno a visioni nuove, capaci di rifondare le coordinate della produzione della distribuzione del valore secondo regole caratterizzate da equità e durezza. La ricerca di soluzioni più coerenti allo scenario attuale domanda, allora, un'attenzione verso la semplificazione di alcune missioni più consolidate e routinarie degli apparati pubblici, accanto, però, alla capacità di creare luoghi dove l'innovazione possa facilmente essere messa alla prova e diramarsi.

Se esiste una domanda radicale di cambiamento, a questa non possono essere date risposte mediante l'impiego di semplici leve finanziarie. Al contrario, diviene utile l'organizzazione di luoghi e modalità di lavoro per cui nuovi soggetti possano essere mobilitati e, dall'incontro tra portatori di innovazione e gestori delle pratiche convenzionali, nuove visioni possano essere sviluppate, vecchie routine del fare possano essere rapidamente rimosse a vantaggio di un agire più adeguato alla necessità di definire e mettere in pratica soluzioni coerenti. A questo spazio di lavoro daremo il nome di *governance per l'innovazione* (GI), un'area dove la dimensione del cambiamento viene assunta come regola costituente la capacità

di adattamento dei sistemi locali e dove si rende possibile stimolare soluzioni ridondanti, mobilitare la pluralità dei soggetti, pubblici e privati, operanti sui territori, a diversa scala, per coinvolgerli, in modo organico, in percorsi di *innovazione sociale* capaci di elaborare e fare diffondere rapidamente nuove visioni e pratiche.

I percorsi di innovazione sociale, sono spesso appannaggio di gruppi e soggetti animati da forti moventi ideali, ma, allo stesso tempo, dotati di un limitato potere di ingresso e di negoziazione nelle sedi ordinarie della governance. Compito della GI è proprio quello di mobilitare e facilitare l'incontro tra attori diversamente intitolati alla rappresentanza, delle idee come della pluralità degli attori – pubblici e privati – per ibridarne visioni e, allo stesso tempo, accrescerne le potenzialità d'impatto. Il tema della GI rappresenta anche un esercizio utile per analizzare e descrivere l'esistente in funzione del cambiamento, senza essere edulcoranti, analizzando gli assetti e le visioni che si confrontano intorno alle strutture usuali della governance. Per questi motivi, i temi della transizione, dell'innovazione sociale nelle aree rurali e della GI sono, ai nostri occhi, intimamente legati.

La strategia EU 2020 segnala la necessità di assumere nuove dimensioni del cambiamento e fa riferimento al tema dell'innovazione sociale come chiave di lavoro. Le aree rurali hanno bisogno di posizionarsi rispetto a questa sollecitazione, per comprendere meglio ruolo e contributo da offrire al processo di cambiamento che la società europea si trova a fronteggiare. In questo quadro il tema della GI nelle aree rurali analizza il modo in cui le aree rurali possono contribuire alla riflessione in atto mediante sentieri e pratiche di adattamento innovativo.

La transizione delle campagne evoca il tema dei territori creativi come area per la sperimentazione (Amari, 2010) di soluzioni coerenti con i bisogni e le risorse disponibili. Nel mondo agricolo e nelle aree rurali esistono tre grandi sfide nelle quali esercitare la GI:

- la *sfida del cibo*: la riorganizzazione della capacità di assicurare cibo per popolazioni in crescita in un mondo sempre più finito, in termini ambientali ed energetici;
- la *sfida ambientale*: la conservazione e l'allargamento della bio-capacità, la produzione di eco-system services (millennium assessment, 20) nel sistema locale, per assicurare la gestione capillare delle risorse naturali ed assicurare beni comuni agli abitanti locali;
- la *sfida dei servizi*: l'ideazione di un equo sistema di servizi alla persona a più alta sostenibilità economica e fiscale, capace di collegare l'accesso ai diritti universali, alla salute, ad una nuova responsabilità collettiva.

9.1 La transizione nelle aree rurali

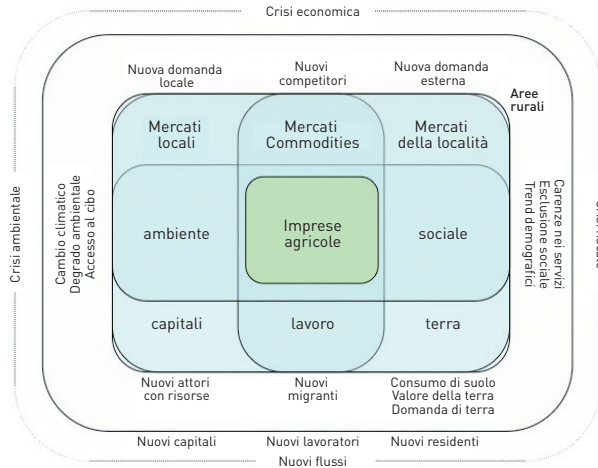
Il confronto con la ruralità espone il ricercatore al fascino potente dell'integrazione con una molteplicità di temi di bruciante attualità.

Le aree rurali sono il luogo della natura, delle tradizioni e delle radici, della modernità e delle sue contraddizioni, economiche e sociali, ma anche della gestione dei flussi di scambio con le aree urbane, di risorse, materie, popolazione. Ciò è tanto più vero in una fase storica, che vede l'accalcarsi di nuovi interrogativi legati al moltiplicarsi di situazioni di crisi e, allo stesso tempo, una evidente difficoltà della pluralità dei soggetti, pubblici e privati, nel rapportarsi con il quadro emergente. In questo clima, nelle campagne si registrano tendenze contraddittorie che vanno dal crescente disinteresse per la terra, l'abbandono e l'esodo della popolazione verso le aree urbane, a fenomeni opposti, di accaparramento delle superfici utili per la produzione di alimenti per un futuro che si prospetta più incerto.

Sui mercati dei prodotti di base e sulle filiere lunghe, si registra la crescente instabilità della domanda internazionale di cibo, legata a fattori concomitanti: il crescente potere di acquisto dei consumatori di nuovi Paesi, l'aumento della popolazione urbanizzata, la finanziarizzazione dei mercati delle commodities, gli effetti dei mutamenti climatici, le tensioni sui sistemi produttivi e sociali generati dai crescenti prezzi dell'energia² (fig. 9.1).

2 Oggi, le aree rurali operano in un quadro reso contraddittorio da più elementi. Alla difficoltà di creare valore nei mercati agricoli si somma l'erosione dei trasferimenti pubblici. L'invecchiamento e, allo stesso tempo, la difficoltà di mantenere la popolazione giovane – a fronte a forti crisi di prospettive e di servizi – si somma a flussi sempre più consistenti di popolazione migrante. Nei rapporti con le aree urbane si registra la difficoltà di vedere riconosciuta l'offerta di beni pubblici ambientali (Rovai et al, 2011) e, allo stesso tempo, il proseguire della pressione urbana sul consumo di suolo (urban sprawl) (Perrone, 2011) e l'assoggettamento delle parità di scambio tra beni e funzioni urbane e rurali (Di Iacovo et al, 2011). Di fronte a queste tensioni l'evoluzione delle aree rurali si avvia su crinali sdrucchioli dal punto di vista della sostenibilità economica, sociale ed ambientale. Nei processi economici e nel lavoro, si osserva il dilemma tra la piena inclusione e partecipazione di nuovi e vecchi residenti, l'estrazione di valore dalla ruralità da parte di soggetti dotati di potere economico e di controllo sulle risorse (Romano et al, 2011), il diffondersi di lavoro ed economia irregolare. Nella gestione dell'ambiente, il dibattito sulla produzione e l'accesso ai beni ambientali si confronta con un uso povero delle aree rurali, per discariche, regolari o irregolari, del sistema urbano-industriale. In campo sociale, oltre al tema dei migranti, l'accessibilità dei servizi diviene un discrimine per la vitalità di un crescente numero di aree rurali. L'accesso alla terra, è spesso negato per le nuove generazioni per la pressione della rendita fondiaria, in aree peri-urbane o in territori che ricadono sotto l'interesse di investitori esterni.

Figura 9.1 - Imprese agricole ed aree rurali di fronte alla transizione



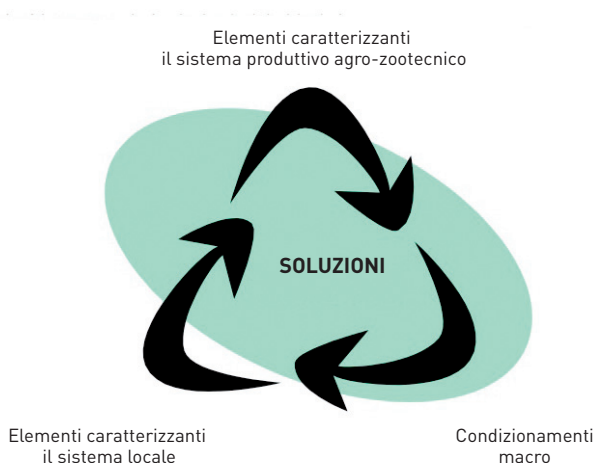
Fonte: Nostra elaborazione.

In uno scenario incerto, si rafforza la necessità di pensare, anche in agricoltura, a sistemi alternativi di produzione del cibo e di organizzazione delle risorse rurali, a come gestire e facilitare i processi di transizione (Loorbach, 2007, Loorbach & Frantzeskaki, 2009). Lo stesso Modello Agricolo Europeo ha necessità di trovare rapida riorganizzazione, e le aree rurali, nella loro interezza, hanno urgenza di riprecisare ruoli e significati, articolando nuovi meccanismi, pubblici e privati, di produzione e distribuzione della ricchezza, in armonia con i cambiamenti in atto nelle aree urbane.

In Italia, alle tendenze generali si sommano specificità che riguardano: il crescente impatto della crisi sulla occupazione, specie giovanile; la crisi fiscale dello Stato dovuta all'ingente debito pubblico cumulato e alla complessa gestione delle entrate tributarie; la difficoltà nel continuare ad assicurare servizi alle popolazioni e la crescente privatizzazione di quelli offerti in molti campi; un ripensamento del ruolo dello Stato nella organizzazione di beni pubblici e nel dibattito sui (nuovi) diritti di cittadinanza; l'evidenziarsi di nuove disparità, tra ceti sociali e tra territori; le difficoltà di trovare risposte innovative. Il dibattito sul federalismo, anche fiscale, si lega a questa dimensione, accentuando la diretta responsabilità dei territori nella gestione della cosa pubblica ed aprendo riflessioni problematiche nei rapporti tra aree più ricche ed altre meno produttive del Paese, tra aree urbanizzate e rurali.

Per i motivi rapidamente elencati, nelle aree rurali, l'innovazione rappresenta la sfida quotidiana per la nuova esistenza cui, spesso, abitanti e rappresentanti istituzionali giungono impreparati (fig. 9.2).

Figura 9.2 - L'innovazione nelle aree rurali



Fonte: Nostra elaborazione.

La domanda di innovazione è profonda, e riguarda la capacità di declinare, in modo non convenzionale, soluzioni utili per continuare a generare e distribuire ricchezza, ma, anche, per costruire rapporti più equilibrati nell'accesso alle risorse naturali e alla loro gestione-riproduzione, nella costruzione di dinamiche sociali – tra vecchi e nuovi residenti –, tra produttori di ricchezza privata e di beni comuni immateriali, nelle interazioni tra rurale ed urbano.

9.2 Sui concetti guida nelle sedi della governance

Prima di entrare nel tema e nelle dinamiche dell'innovazione, della transizione e della governance, riteniamo utile riflettere su quelli che sono, solitamente, alcuni dei concetti guida presenti nelle sedi della governance che ne condizionano composizione ed esiti, tra questi: la declinazione dell'idea di sviluppo e quello di competitività.

Dietro questi termini – sviluppo e competitività – si nascondono concetti che informano e condizionano i dibattiti nelle arene locali, orientando i sentieri dei processi di decisione e, allo stesso modo, il tipo, le scelte e i comportamenti degli

attori locali, pubblici e privati. Entrambi i termini, infatti, specie con riferimento al dibattito sulle aree rurali, sono caricati di un'attenzione esclusiva alle componenti economiche dell'evoluzione di imprese e territori³, finendo per focalizzare l'attenzione sull'uso delle politiche alla creazione di reddito ed occupazione, indipendentemente dal loro impatto in termini ambientale ed equità sociale.

Questi ultimi temi, in modo segmentato, sono lasciati all'attenzione di sedi ed attori diversi (istituzionali e della società civile), il cui compito è quello di normare l'uso della natura e gestire il flusso di risorse, sempre meno consistente, trasferito dalla mano pubblica, quasi sempre in una logica di contenimento e riparazione rispetto ai problemi generati dallo sviluppo economico⁴. Il perdurare di questo modo di operare, ed il differenziale dei rapporti di forza tra sedi che si occupano di produrre beni privati rispetto a quelle che si occupano di porre attenzione alla salvaguardia e all'accesso ai beni pubblici, finisce per essere parte delle difficoltà in atto, e a generare appropriazione privata delle risorse pubbliche a fronte di crescenti difficoltà, nell'interazione con la natura, come nella creazione di percorsi di giustizia sociale.

A ben vedere, la fase odierna vede modificate molte delle coordinate di lavoro entro cui, fino ad oggi, sono maturate le decisioni strategiche di sviluppo, in primo luogo, gli stessi meccanismi di creazione di ricchezza privata. Anche l'accesso ad alcuni diritti universali, tra cui quelli legati alla salubrità e alla qualità ambientale, risulta ridotto dai fallimenti del mercato come da quelli dello Stato. Questo ultimo, basandosi su routine di lavoro stabili, diviene cattivo interprete del cambiamento, contribuendo ad accrescere i rischi di distruzione delle risorse non rinnovabili⁵.

3 Dal punto di vista aziendale, la capacità di competere riguarda la capacità strategica di un'impresa di primeggiare sui mercati grazie a motivi diversi (per i costi di produzione, per la capacità di diversificare la propria offerta, per la capacità di specializzarsi in alcune funzioni). Dal punto di vista dei territori il termine guarda alla capacità di attrarre flussi di risorse dall'esterno, di diverso tipo, economiche, finanziarie, di turismo, di ceti affluenti, etc. (Castell, 1996).

4 Il rafforzarsi dello stato sociale è stato affiancato a quello dei diritti universali, indicati nelle costituzioni. È compito dello Stato assicurare diritti uguali per quanto riguarda l'accesso ad alcuni beni ritenuti comuni o pubblici. Ciò passa attraverso le norme e la loro applicazione (ad esempio, riguardo l'ambiente, le risorse demaniali, etc.), ma anche grazie allo sviluppo economico e alla possibilità di esercitare la redistribuzione tramite la leva fiscale e l'accesso ai servizi erogati dallo Stato. Il dibattito sulla competitività, partendo da questi presupposti, diveniva, per certi versi, il catalizzatore di reazioni che, partendo dal solo sviluppo economico, aveva, in nuce, la possibilità di assicurare diritti estesi alle popolazioni.

5 Gli enti locali per introitare risorse e cercare di sopperire alla crisi fiscale dello Stato finanziano i servizi pubblici mediante il consumo di suolo e l'incasso degli oneri di urbanizzazione, riducendo il libero accesso ai servizi comuni che il suolo, fino a quel momento, era in grado di assicurare reiterando una contemporanea tragedia dei commons.

Come esito di tali processi, la stessa dotazione di risorse primarie per lo sviluppo risulta indebolita erodendo possibilità future.

Nello scenario odierno, la visione tradizionale di competitività economica appare inadeguata, ed anzi, rischia di essere causa dei problemi con i quali ci confrontiamo. Un'erronea concezione di individualismo ed indipendenza spinge i privati ad assicurare i propri diritti tramite azioni e comportamenti di appropriazione che generano ulteriore erosione di beni comuni⁶, solitamente a discapito di quanti – persone e territori – hanno meno potere di accesso ai meccanismi di creazione di valore.

Oggi, privato e pubblico, nei rispettivi ruoli, non sembrano essere in grado di assicurare percorsi, durevoli e stabili di cambiamento, capaci di assicurare prosperità e diritti alle popolazioni. Non a caso, in una fase cruciale dal punto di vista economico, la discussione sui beni pubblici e sui diritti di cittadinanza trova nuovo interesse. La competizione e la crisi spostano, non solo risorse ed opportunità economiche, ma, allo stesso tempo, diritti ritenuti universali – del lavoro, dell'accesso alla conoscenza, alla salute, alle risorse naturali. Anche per questo motivo la riflessione sullo sviluppo ha necessità di essere aggettivata attraverso visioni capaci di legare in modo più chiaro di quanto stia oggi avvenendo, il dibattito sui diritti universali e sulla cittadinanza a quello sui beni comuni, naturali o sociali (Rodotà, 2010).

Sen ha declinato l'idea di sviluppo come libertà, in questa visione la generazione delle condizioni dello sviluppo nasce dal coniugare, allo stesso tempo, la produzione di beni privati e collettivi, sviluppando la capacità sistemica di assicurare dimensioni relazionali e di accesso alle risorse necessarie per assicurare quelli che Sen definisce funzionamenti e capacità degli individui di manifestare scelte e stili di vita ritenuti adeguati (Sen, 2000, 2006). La Ostrom (2006), a sua volta, discutendo di produzione di beni comuni e guardando alla necessità di evitare la possibile tragedia dei commons – generata dalla rivalità, ma anche della esclusione dall'accesso (Franzini, 2007, 2008) – guarda ad una diversa capacità di collaborazione tra soggetti di un territorio, pubblici e privati aggiungiamo noi.

Innovare, quindi, più che annunciare il cambiamento, significa ripensare i concetti guida, introducendo, accanto alle tradizionali componenti economiche,

⁶ Come noto i beni comuni hanno natura ambientale (acqua, energia, accessibilità e fruibilità delle risorse, assorbimento di CO₂), e sociale (accesso e partecipazione alla produzione di conoscenza, inclusione, fiducia, accesso alle reti, oltre che al lavoro)

una diversa capacità di assegnare diritti universali alle popolazioni ed ai territori, indipendentemente dalla partecipazione dei singoli ai processi di creazione di valore ed in modo più coerente con le tensioni in atto. Tra i concetti guida il primo da riformare è quello di competitività che andrebbe declinato in modo più comprensivo. Seguendo Bruni (Bruni et al, 2010) la radice del termine competizione sta nell'operare insieme (Cum petere), tenendo insieme soggetti, ma anche le componenti ambientali e sociali dello sviluppo oltre che quelle economiche. La nuova idea di competitività ha il compito di traghettare il discorso comune verso nuovi lidi, ampliandone il significato per mutarne la natura, introducendo al tema della resilienza e dell'adattabilità dei sistemi locali in tempo di crisi e di rapida necessità di transizione. In questo senso, andrebbero riqualificati in partenza i concetti guida del cambiamento e delle discussioni in sede di governance, integrandoli di tutte le componenti utili al benessere sociale, usando visioni capaci di legare la produzione di ricchezza privata all'accesso ai beni collettivi ed alla formazione dei diritti di cittadinanza.

L'allineamento di nuovi e vecchi attori intorno a più recenti visioni e concetti guida, è tutt'altro che scontato, e parte da un processo di innovazione che richiede sedi dedicate nelle quali potersi realizzare.

Affrontare il tema della governance, oggi, richiede di operare in modo non convenzionale, non più come mezzo per usare strumenti e risorse locali in una chiave di competitività economica, ma come strumento di facilitazione della transizione verso una nuova capacità di mediare la contemporanea creazione di valore economico, sociale ed ambientale, grazie a formule organizzative, ruoli, attitudini e principi profondamente riformulati.

Per le imprese, oggi, la capacità di competere è profondamente rivoluzionata e si gioca su due piani:

- la possibilità di innovare profondamente la capacità di offerta, e, in funzione delle risorse materiali ed immateriali disponibili, agire su scenari molto allargati;
- ovvero, posizionarsi in modo molto radicato su scala locale, assumendo una nuova attenzione nei confronti dei beni comuni e dialogando più intensamente con i bisogni delle popolazioni.

Per l'azione pubblica, di contro, si pone il problema di ripensare il ruolo dello Stato e il modo in cui assegnare diritti universali di cittadinanza in una fase di forte contrazione delle risorse pubbliche.

Anche per questo, il tema della GI assume un carattere strutturale, perché attraversa trasversalmente i principi, le modalità e la stessa accettazione della

ineludibilità, della gestione del cambiamento attraverso: un adeguamento nei sistemi di produzione della conoscenza; il riposizionamento dei soggetti locali intorno ad attitudini e visioni nuove (Natoli, 2010) capaci di incorporare i concetti di limite, di resilienza, di responsabilità e coesione, nella regolazione dei rapporti economici, ambientali e sociali; la revisione dei meccanismi istituzionali utili per fronteggiare le nuove sfide (North, 1997, March, 1992).

La declinazione più ampia del termine competitività, e i processi di innovazione che possono generarla, richiedono nuova conoscenza, di natura pubblica, che ha bisogno, a sua volta, di un movente etico, capace di creare la fiducia e l'apertura necessaria per sviluppare collaborazione, in un ambito monitorato nel quale eludere e sanzionare possibili opportunismi. Secondo la Ostrom, ciò è possibile dove le uguaglianze, almeno nei gruppi che solidarizzano, sono più forti.

9.3 Innovazione sociale e forme di governance nelle aree rurali

9.3.1 L'innovazione ed i processi di transizione

La complessità e l'urgenza delle questioni aperte rende difficile lo studio e la ricerca di soluzioni pertinenti. Le classiche formule dell'innovazione di processo e di prodotto si inseriscono in un paradigma economicista che, spesso, ha rappresentato, esso stesso, la fonte di taluni problemi, specie in campo ambientale. Anche per questo, il tema dell'innovazione, oggi, è declinato diversamente, nella sua chiave sociale⁷.

L'innovazione sociale è vista come area utile per offrire risposte in quei campi dove è più evidente la presenza di beni pubblici e dove, le risposte routinarie organizzate dai meccanismi di regolazione improntati sul funzionamento dello *stato* o del *mercato*, appaiono inefficaci. In questi campi, l'innovazione sociale mostra la sua capacità di mobilitare risorse materiali ed immateriali in modo inedito e favorire processi di innovazione organizzativa tra molteplici portatori di interesse, ispessendo le relazioni tra soggetti e la capacità di sviluppare collaborazione (Laville et al, 1994; Moulaert et al, 2009).

I processi di innovazione sociale operano soprattutto dove il mercato ten-

7 L'innovazione sociale fa riferimento a nuove strategie, concetti, idee e organizzazioni capaci di dare risposte utili a bisogni di diversa natura delle popolazioni, dalla creazione di lavoro, all'educazione, allo sviluppo di comunità, ai bisogni inclusivi e di benessere, con l'intento di rafforzare le capacità di risposta della società civile.

de a fallire e dove le politiche pubbliche non offrono soluzioni adeguate alle sfide aperte, in particolare quando: le istituzioni pubbliche sono capaci di riconoscere e supportare la società civile in processi capaci di generare cambiamento, ovvero, dove le strutture di governance ordinarie sono deboli e disattente rispetto alla soluzione di problematiche complesse ed esitano nel generare risposte a bisogni presenti nei sistemi locali (Murray et al, 2010).

Caratteristica dei processi di innovazione sociale è la capacità di mobilitare, in modo aperto e continuativo, un ampio numero di soggetti attivi nel sistema locale nella ricerca di soluzioni utili per il sistema locale. Questi percorsi si caratterizzano per: l'organizzazione di reti estese di soggetti in aperta collaborazione; l'auto organizzazione ed un certo livellamento delle gerarchie di discussione e decisione; l'attenzione nei confronti dei beni comuni; la sovrapposizione di processi di creazione di valori privati e collettivi; una forte presenza di valori e motivazioni tra partecipanti attivi in percorsi di cambiamento capaci di favorire il confronto; la costruzione di fiducia reciproca e l'interazione ripetuta; la ibridizzazione dei ruoli tra i diversi soggetti coinvolti (ad esempio come nei processi di co-produzione tra consumatori e produttori agricoli, nel microcredito, etc.); una ridondanza delle ipotesi da testare per favorire la selezione di soluzioni innovative; la possibilità di generare costruzione collettiva di conoscenza tramite la sovrapposizione di saperi e risorse non specialistiche nella definizione di soluzioni innovative.

I percorsi di innovazione sociale sono stati codificati in sei passi (Murray et al, 2010):

1. la presa di coscienza dei problemi e l'articolazione di una diagnosi;
2. la generazione di ipotesi ed idee innovative e coerenti con i bisogni presenti;
3. l'organizzazione ed il test di soluzioni pilota;
4. la definizione di prototipi di lavoro a partire da ipotesi che hanno avuto esito positivo;
5. la diffusione dei modelli innovativi, tramite supporto ed amplificazione delle iniziative;
6. la facilitazione di un cambio di sistema, con la contaminazione delle regole di funzionamento ordinarie e la generazione di stabilità delle proposte di lavoro innovative.

L'Unione Europea fa leva sull'innovazione sociale per frenare il differenziale di sviluppo rispetto a partner internazionali in rapido mutamento e, allo stesso tempo, fronteggiare la crisi economica e finanziaria prima che si trasformi in crisi

sociale ed occupazionale^{8 9}. Anche nelle aree rurali i percorsi di innovazione sociale si attivano su aspetti cruciali, che riguardano:

- il vaglio di ipotesi di produzione post-carbon e sistemi agro-ecologici e agro-alimentari più efficienti nell'uso delle risorse fossili;
- l'agricoltura sociale, nata in modo spontaneo dalla società civile, da imprese responsabili e da segmenti dell'economia sociale, fornisce utili piste di lavoro per affiancare creazione di valore economico e sociale in aree peri-urbane e rurali;
- il tema del cibo, dove si registrano soluzioni innovative che coinvolgono istituzioni locali, ed ampi strati di popolazione che affrontano in modo nuovo la pianificazione del cibo in città.

Il tema dell'innovazione sociale può essere compreso inscrivendolo in teorie più generali sui modelli di innovazione. I modelli lineari rappresentano l'innovazione come un processo esterno, appannaggio dei centri di ricerca, riversato nei sistemi locali attraverso attività di trasferimento tecnico-tecnologico. I processi di transizione, invece, richiedono percorsi multiattoriali, multilivello e multiprospettivi (Roep et al, 2003).

Nello tabella 9.1 abbiamo messo in relazione la tipologia degli scenari di riferimento, con le possibili tipologie di risposte praticabili.

Tabella 9.1 - Scenari e risposte del cambiamento

Scenari	Risposte	
	Tradizionali	Innovative
Stabili	Routine consolidate	Innovatori autonomi
Mutevoli	Erosione di posizione e opportunità	Gestione organica dell'innovazione

Fonte: Nostra elaborazione.

All'interno di scenari stabili la formulazione di risposte tradizionali dà luogo a routine consolidate di lavoro. La burocrazia è un esito di questi processi e tende

8 In particolare Europa 2020 (EU, 2010) si incentra su tre priorità: crescita intelligente – sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; crescita inclusiva – promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

9 SINGOCOM - Social Innovation, Governance, and Community Building a European Commission Framework 5 project (2002–2004), offre una discussione ampia su quelli che vengono definiti come Alternative Models for Local Innovation (ALMOLIN) testati in ambito comunitario.

a strutturare l'intervento pubblico in prassi e ruoli di lavoro semi-automatici. La stabilità del quadro non esclude l'attivismo di soggetti innovatori, capaci di sfidare prassi pre-ordinate e portare avanti propri progetti personali ed aziendali e offrire soluzioni innovative. In presenza di scenari mutevoli, però, l'adozione di risposte tradizionali genera, quasi necessariamente, inadeguatezza. Da qui emerge la necessità di pensare in modo organico la gestione di risposte innovative, dandosi modi, strutture e visioni operative definite in una GI.

Nelle acquisizioni più recenti della transition management theory (TMT), l'innovazione assume una dimensione intrinseca alle organizzazioni sociali con una natura iterativa che si sviluppa in reti locali di attori (ricercatori, soggetti istituzionali, membri della società civile e del privato d'impresa) in processi dinamici che riguardano, allo stesso tempo, flussi di conoscenza, interazioni di mercato ed istituzionali (Elzen et al, 2005; Geels and Schot, 2007; Loorbach 2007)¹⁰. Secondo la TMT, le novità si sviluppano, inizialmente, all'interno di conoscenze, regole e pratiche correnti, distanti dalle condizioni di cui avrebbero bisogno per operare. Il processo di transizione costituisce il percorso articolato di interazione che nasce dall'incontro tra *problemi cruciali* (ad esempio la questione ambientale ed il riscaldamento climatico), possibili *innovazioni praticabili e portatori di interesse* che operano accompagnando o, viceversa, frenando, il cambiamento. All'interno di questa triangolazione, solo alcune idee riescono ad emergere e conquistare l'attenzione di un numero più ampio di soggetti. Ciò vuole dire che alcune pratiche innovative possono restare per lungo tempo allo stadio di novità prima di continuare il loro percorso o abortire e che, in ogni caso, non sempre il percorso viene seguito nella sua interezza.

Partendo da quest'evidenza, appare utile analizzare gli elementi e i fattori che determinano l'evoluzione delle pratiche di innovazione nel loro percorso e le attività di governance a queste connesse.

10 Il cambiamento prende avvio, su scala locale, da soluzioni innovative isolate (**novità**), che si organizzano in grappoli di progetto (**nicchie**). Le conoscenze che si sviluppano in specifiche arene di confronto sulle pratiche portate in attuazione, coinvolgono nuovi soggetti e favoriscono la formazione di nuova conoscenza (**paradigmi**). Quando le soluzioni innovative generano risposte soddisfacenti, il processo si amplia, coinvolgendo progressivamente soggetti, territori e livelli istituzionali, fino a condizionare la formazione di nuove regole (**regimi**). Nel tempo, la cultura di riferimento di soggetti e territori risulta modificata, creando le premesse per la definizione di un contesto normativo, culturale e valoriale, modificato (**valori di fondo**).

9.3.2 L'esercizio della governance rurale

I temi della transizione e della gestione dell'innovazione, per essere pienamente compresi, necessitano di essere messi in più stretta relazione, anche nelle aree rurali, con gli aspetti della governance e del modo in cui questa viene esercitata. Attorno a questo termine ruotano percorsi e strumenti di attuazione delle stesse politiche di sviluppo rurale. In altra sede abbiamo affrontato il tema della governance nelle aree rurali in modo più puntuale (Di Iacovo et al, 2006); in questo lavoro, invece, ci interessa affrontare il tema della transizione e la costruzione della GI.

Il termine governance, tradizionalmente, fa riferimento ad un modello organizzativo e decisionale multiattoriale riguardante la gestione dei flussi di risorse – materiali ed immateriali, locali e non – disponibili in specifici ambiti geografici. Le idee e le pratiche di governance si differenziano dai modelli gerarchici di decisione; in quest'ultimo caso la funzione di guida del soggetto pubblico opera in modo separato dai soggetti privati, attraverso strumenti di regolazione, incentivazione e controllo. Nel concetto di governance, al contrario, la rappresentazione di interessi pubblici e privati trova un'arena di mediazione e di regolazione nelle sedi predisposte a tale scopo.

Anche nelle aree rurali, sedi e processi di governance non sempre rispondono in modo adeguato alla domanda di cambiamento e finiscono per consolidarsi come luoghi bloccati, da visioni, soggetti e comportamenti consolidati nella cultura locale, che generano risposte poco adeguate in termini di costo e di efficacia delle decisioni¹¹.

Fermo restando che la rappresentazione degli interessi nelle sedi di governance trova sempre delle asimmetrie tra soggetti diversamente intitolati a partecipare alle discussioni, possiamo anche affermare che nelle aree rurali si

11 In Toscana, la possibilità per gli enti locali di predisporre Piani locali di sviluppo rurale è stata colta dagli amministratori e dai tecnici, in modo assai parziale e la produzione di piani tra loro molto simili. Allo stesso tempo, quegli Enti, dove la governance locale ha riflettuto e creato visioni condivise che si sono tradotte in soluzioni diverse ed innovative, non sempre è stata accompagnata o facilitata – anche in termini procedurali – dai livelli istituzionali superiori. In questo modo ad un costo di transazione della governance locale più alto, in alcuni casi si è accompagnata scarsa efficacia in termini di mobilitazione delle risorse locali da parte dei governi locali, altre volte, di inefficacia dovuta alla volontà regionale di ridurre la complessità e contrastare il diritto alle specificità dei percorsi. È il caso della mancata possibilità di portare in attuazione i PIT da parte di alcune province su materie specifiche in cui la governance dell'innovazione appariva particolarmente utile – AS e ambiente –, per gli esiti locali come per la possibilità di generare innovazione di sistema nella produzione di beni pubblici.

registra una grande varietà di situazioni in funzione dei luoghi, della cultura politico-amministrativa presente e delle modalità di rappresentazione degli interessi. Per semplicità, faremo riferimento a tre tipi ideali che passeremo successivamente in rassegna (vedi anche tabella 9.2), ed in particolare, luoghi e temi per cui la governance:

- ha difficoltà ad essere esercitata;
- è strutturata, ma condizionata;
- è strutturata e agita.

Casi in cui la governance ha difficoltà ad essere esercitata: dove si registra una profonda disparità nell'accesso alle risorse e nell'assegnazione di diritti di cittadinanza o nell'accesso alle sedi delle decisioni il tema della governance trova difficile applicazione. Il processo di decisione viene esercitato attraverso le rappresentanze politiche e/o la capacità di influenza e controllo di gruppi di potere. Questa circostanza si registra quando le disparità sociali ed economiche sono più evidenti e/o dove le istituzioni pubbliche sono più labili, e lasciano spazio alle prevaricazioni, e al prevalere degli interessi puntuali di pochi soggetti economici e politici che puntano ad appropriarsi/estrarre valore/interesse privato dalle risorse locali. Si può registrare anche quando i portatori di nuove idee non ritengono le sedi ordinarie del confronto come utili per l'esercizio della rappresentanza degli ideali di cui sono portatori (Della Vigna, 1994). Quando le sedi istituzionali del confronto sono negate, i movimenti che si organizzano attorno a specifici temi (locali – l'accesso alla terra – o universali – l'accesso al cibo, la biodiversità), tendono a creare arene e piattaforme autonome di rivendicazione la cui applicazione può assumere sfumature diverse che vanno dalla rivendicazione, fino a forme più o meno accese di conflitto. Le teorie sullo spazio sociale (Almeida, 1998, Vagaggini, 1978) affrontano questo tema come area di progressivo allargamento della capacità di acquisire posizioni di influenza politica da parte di soggetti che si coalizzano sul campo. In questi casi l'innovazione nasce da una convergenza di nuove soluzioni con gli interessi di alcune delle parti in causa, come affermazione ulteriore del potere, ovvero, come esito di un possibile conflitto. Esistono, in ogni caso, anche dove sono presenti sedi strutturate di esercizio della governance, soggetti o idee che, a diverso titolo e per motivi diversi, non accedono ai luoghi della decisione, perché poco strutturati/e, in quanto attenti ad evitare possibili contaminazioni dei significati da parte di soggetti e tesi non sufficientemente radicali, etc. Le teorie sui movimenti analizzano questi aspetti (Habermas, 1981).

Casi in cui la governance è strutturata ma condizionata: talvolta le ipotesi di governance, pur definite dalla cultura e dagli strumenti di politica, finiscono per simulare assetti istituzionali nuovi a fronte del mantenimento di posizioni stabili di esercizio del controllo. All'interno di queste sedi, i soggetti intitolati e riconosciuti, sono individuati in funzione delle posizioni acquisite e di concetti (parziali) di rappresentatività, piuttosto che della loro capacità di coprire il ruolo richiesto dalle sedi e dai temi della discussione. Altre volte, la governance verticale tra soggetti istituzionali diversi finisce per condizionare l'esercizio della governance orizzontale nei processi locali (Di Iacovo et al, 2006). Il frutto dell'esercizio della governance ne risulta irrimediabilmente condizionato in funzione di assetti consolidati ed a freno dei processi di cambiamento. Il dibattito sugli esiti degli strumenti della coesione sociale in ambito comunitario, così come sull'efficacia dell'iniziativa Leader in molti territori dell'Unione o le pratiche di applicazione delle politiche di sviluppo rurale a diversi livelli istituzionali, hanno a che vedere con queste formule bloccate di governance che, pur promettendo ipotesi di sviluppo, finiscono per consolidare assetti di nuovo governo, oppure, vedono consolidare élite locali di potere all'interno di pratiche consolidate. L'esito finale è, spesso, il persistere, anche all'interno di scenari molto mutevoli, di un uso tradizionale degli ambiti di manovra, condizionando e rendendo più vischiosi i processi di innovazione e favorendo il formarsi di tensioni adattative tra portatori di nuovi interessi e visioni e soggetti intitolati nelle sedi di esercizio della governance.

Casi in cui la governance è strutturata e agita: esistono sedi di esercizio del confronto ed i luoghi sono aperti ad accogliere temi e soggetti nuovi in funzione degli obiettivi condivisi sul territorio ed attraverso processi codificati di innovazione. Questa circostanza si registra, solitamente, dove più elevati sono i livelli di uguaglianza, la fiducia diffusa tra soggetti del territorio, la trasparenza dei processi di decisione. Esistono casi e circostanze diffuse in questa prospettiva nell'impiego delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione (Leader e PSR) e nell'esercizio dell'innovazione sul territorio. Quando e dove tali circostanze si realizzano, l'apertura al cambiamento e la capacità di adattamento risulta più semplice e pronta, così come la possibilità di organizzare risposte innovative in scenari mutevoli. Le esperienze di campo mostrano, quindi, come l'impiego delle risorse, ed il confronto tra gli attori nelle aree rurali, non sempre giunge alla piena applicazione di ipotesi di governance, questo specie in aree dove le disuguaglianze sono più forti e dove il diritto di voce è negato ad alcuni strati sociali. In particolare, come sottolineato da Jessop (1998, 1999, 2000), le ipotesi di governance sono costrette al fallimento, se: de-

terminano un'eccessiva semplificazione di problematiche complesse, le decisioni guida sono tenute fuori delle sedi di lavoro, o, il prevalere di una rappresentazione diretta degli interessi dei soggetti nei tavoli di decisione erode la legittimità delle rappresentanze reali e forma nuove egemonie (Di Iacovo, 2006).

Sulla scorta di questa riflessione, e partendo dai tre idealtipi di governance indicati, possono essere sintetizzate altrettante riflessioni:

- la prima, che vede l'organizzazione degli strumenti e delle sedi della governance come processo di continua evoluzione ed adattamento dell'esercizio del potere da parte di gruppi e soggetti diversi;
- la seconda, in base alla quale gli esiti della governance, più che dipendere dall'esistenza di specifici assetti, è condizionata dal modo in cui sono selezionati e accompagnati a prendere posto i portatori di novità nelle sedi e nei processi di decisione;
- la terza, che la portata innovativa della governance è il frutto della capacità di compenetrare strumenti, soggetti ed assetti (tradizionali e radicali) nel processo di cambiamento.

Tabella 9.2 - Risposte al cambiamento in funzione degli scenari e degli assetti di governance

Scenari	Governance		
	Ha difficoltà ad essere esercitata	È strutturata ma condizionata	È strutturata e agita
Stabili	Routine consolidate	Routine consolidate	Adattamenti autonomi
Mutevoli	Erosione di posizione e opportunità per il sistema, possibilità del conflitto	Innovazione condizionata e tensioni adattative	Gestione organica dell'innovazione e dialogo sociale

Fonte: Nostra elaborazione.

Proprio riguardo questo ultimo punto, la GI dovrebbe trarre vantaggio dalla capacità di gestire una interazione dinamica e positiva tra portatori di innovazione radicale e soggetti intitolati alla gestione delle routine ordinate della governance¹². Questa missione ha il compito di stanare l'innovazione, metterla in discussione

¹² In campo agricolo, le produzioni biologiche si sono sviluppate, negli anni '70, al di fuori delle sedi istituzionali di decisione, in conflitto da parte dei portatori di innovazione con le posizioni dominanti e spesso subendo il contrasto attivo dell'esercizio del potere pubblico. Solo negli anni '90 la normativa comunitaria ha finito per fare proprie le linee IFOAM definite dagli innovatori in contesti non formali. Resta la riflessione e la domanda rispetto ai tempi occorsi per rendere accettabile il cambiamento e sull'opportunità di evitare tale lasso di tempo avvicinando portatori di novità e luoghi del confronto istituzionale.

nelle sedi del confronto e acquisirla, il più rapidamente possibile, una volta verificata l'interesse e la coerenza con i bisogni diffusi, in una logica di facilitazione e accelerazione dei processi di innovazione.

La governance nelle aree rurali, oggi, ha bisogno di una complessa opera di semplificazione, riducendo la portata dell'impegno in aree routinarie dell'azione e, al contrario, creando luoghi per il cambiamento reale, capaci di incorporare l'innovazione come una componente di sistema, adottando formule dinamiche ed aperte di gestione e legando i costi di transazione all'efficacia dei risultati conseguiti. La comprensione, discussione e condivisione dell'esigenza del cambiamento e degli stessi concetti che guidano le pratiche di confronto tra attori e territori, è condizionata dal modo in cui la governance è gestita e gli attori locali sono chiamati in causa.

Il rischio di una circolarità logica nella riflessione è evidente. Per sfuggire a questa eventualità, diviene utile riflettere sui processi che possono facilitare l'adozione di una logica co-evolutiva, tra soggetti pubblici e privati e tra livelli istituzionali, tra portatori di interesse tradizionali e depositari di visioni innovative, in modo coerente con la soluzione dei problemi presenti nelle aree rurali.

9.3.3 Uno sguardo all'evoluzione della governance in Italia

Prima di parlare di governance dell'innovazione è utile analizzare, brevemente, lo stato dell'arte della governance locale nel nostro Paese (Nisticò et al, 2009; Cersosimo et al, 2008; Cersosimo, 2007; Secco et al, 2010). In Italia, nel passato recente, i processi decisionali hanno teso a sperimentare l'assegnazione di livelli di decisione progressivamente più ampi nelle scale amministrative decentrate, con l'intento di accrescere la specificità e l'efficacia della programmazione¹³. La stagione del decentramento, ha contribuito a mobilitare un notevole numero di soggetti, pubblici e privati, nell'esercizio della programmazione, sebbene con esiti contraddittori. Sul territorio, spesso, l'innovazione nell'approccio e nei metodi si è confrontata con una cultura amministrativa e con saperi tecnici poco coerenti con le logiche contenute nei nuovi strumenti, finendo per distorcere l'uso degli spazi di manovra assegnati e per riprodurre, su scala locale, routine consolidate di decisione.

13 La stagione dei Patti territoriali ha avuto applicazione in Italia a seguito di diversi strumenti di programmazione di tipo nazionale e comunitario. La valutazione degli esiti è in alcuni casi contraddittoria. In Toscana, ad esempio, la programmazione del PSR è stata effettuata con il coinvolgimento degli enti Locali (province e comunità montane). Stessa cosa è avvenuta con la programmazione del FERS con l'obiettivo 2 mediante la predisposizione dei PISL a regia provinciale.

Il trasferimento di strumenti da livelli amministrativi superiori verso quelli decentrati è avvenuto, a volte, senza un reale trasferimento di visioni, conoscenze e metodi di lavoro. Assetti consolidati di gestione di strumenti gerarchici di decisione, sono stati esposti a nuovi flussi finanziari, finendo per riprodurre routine di spesa, solo apparentemente coordinate e finalizzate all'interno di una progettazione locale partecipata. La partecipazione delle associazioni di rappresentanza dei privati ai tavoli di decisione è stata letta come legittimazione all'estensione corporativa del concetto di rappresentanza nell'uso dei nuovi strumenti, piuttosto che in funzione dei sentieri di sviluppo attesi e condivisi per il territorio, secondo una logica che guarda allo sviluppo come sommatoria di interventi realizzati da singoli soggetti – pubblici o privati – piuttosto che di una reale integrazione di visione, risorse e strumenti in progetti condivisi di cambiamento¹⁴.

Ad una nuova cultura della programmazione è stato sostituito lo strumento per la nuova programmazione, ritenendo, in modo erroneo, che una diversa cultura e stile di gestione della programmazione locale poteva seguire meccanicamente l'impiego dello strumento. Ciò che è avvenuto, invece, è stato che, in molte situazioni, la cultura prevalente ha finito per piegare i nuovi strumenti, filtrando ed adattando l'innovazione istituzionale alle logiche di lavoro consuete. Questa circostanza trova, spesso, conferma nella difficoltà di includere nuovi soggetti in reti consolidate di attori locali, quasi che il presidio dei luoghi di decisione fosse la premessa per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dai nuovi strumenti, piuttosto che l'opportunità di disegnare risposte coerenti alle esigenze del territorio.

Nei fatti, il decentramento si è manifestato, più che come processo di articolazione della governance, come meccanismo di (de)responsabilizzazione verso il basso. Ciò, in una fase di disponibilità di risorse, ha contribuito a rafforzare i processi connessi con l'investimento in ambito locale, ma questi, svuotati di una visione del cambiamento, hanno finito per perpetuare logiche di azione, modelli organizzativi e soluzioni consolidate, non sempre utili per le sfide dell'innovazione (Ramazzotti, 2009) sebbene capaci di rafforzare le elite locali.

Più di recente, si assiste ad un processo inverso di riappropriazione degli

14 Molti GAL hanno subito questo lento ed inesorabile processo di normalizzazione nel passaggio dalla prima iniziativa a quelle successive tanto da essere contaminato dalle logiche inerziali esistenti nei luoghi e nei processi della programmazione locale, piuttosto che seguendo la logica dell'innovazione istituzionale per il quale era stato pensato. Anche in questo caso, le responsabilità di questo percorso, più che essere attribuita totalmente al livello locale di applicazione dovrebbe fare trarre delle considerazioni in merito al modo in cui i governi regionali hanno sottovalutato, talvolta contrastato ed infine riassorbito la funzione di Leader all'interno dei processi di decisione.

strumenti di intervento e degli spazi di decisione in ambito centrale, nazionale o regionale. Paradossalmente, però, in una fase in cui lo Stato si ritrae, gli enti locali si trovano a dovere gestire difficoltà più consistenti in molti ambiti della loro azione di governo: in campo socio-assistenziale, nei campi dell'educazione e della formazione, nella gestione dei meccanismi di ammortizzazione e sviluppo dei sistemi produttivi. I livelli amministrativi intermedi, quelli regionali, a loro volta, caricati della responsabilità della guida dei processi di cambiamento, tendono a riappropriarsi di leve di intervento da orientare su specifiche iniziative, condivise a livello regionale in tavoli di decisione in cui operano soggetti consolidati.

A livello territoriale, la duplice tendenza di ritiro dell'intervento pubblico e delle deleghe regionali di decisione apre una profonda asimmetria tra domande e strumenti, generando una confusa sovrapposizione tra sentimenti di frustrazione e necessità di cambiamento.

A risultare compromessa, in questo quadro, risulta essere la possibilità di innovare, per una duplice assenza di strumenti finanziari (tutti rivolti a coprire le mancate entrate) e degli spazi di regole nei quali esercitare l'innovazione, e ciò, nonostante l'accresciuta esigenza di promuovere risposte coerenti ai mutamenti in atto.

9.4 La governance dell'innovazione

L'interrogativo che rimane aperto nelle dinamiche di governance, è quello che riguarda il modo attraverso cui produrre il cambiamento ed introdurre proposte innovative in scenari mutevoli, con una rapidità adeguata alla impellente necessità di assicurare risposte in tempi contenuti.

La governance, tradizionalmente, codifica gli assetti regolativi di sistema, assegna responsabilità, apertura, partecipazione, a specifiche tipologie di soggetti codificati (o intitolati) nell'espressione della rappresentanza degli interessi pubblici e privati, ma, per sua natura, è restia a facilitare l'innovazione aprendo a nuovi soggetti ed a nuovi temi. In ambito nazionale, una certa stabilità viene ad essere rafforzata dall'intreccio che si realizza tra sedi della governance operative a diversi livelli amministrativi e le stesse gerarchie organizzative esistenti nelle strutture pubbliche ed associative¹⁵.

¹⁵ Nelle politiche di sviluppo rurale il medesimo assetto di governance si riproduce simmetricamente nell'organizzazione di tavoli verdi ai diversi livelli amministrativi, dove si confrontano istituzioni e

La stabilità più che rappresentare un limite per se lo diventa quando il cambiamento diviene unico sentiero di adattamento. Il rischio è che le sedi della governance perdano la capacità di generare risposte innovative per preservare gli interessi corporativi dei soli soggetti intitolati a prendere parte ai processi di decisione, diventando luoghi per la difesa dei particolarismi piuttosto che per la costruzione di soluzioni di interesse generale¹⁶.

Il concetto di GI guarda alla possibilità ed ai modi attraverso cui generare innovazione facilitando un diverso accesso ai sistemi di decisione ai potenziali interlocutori del cambiamento, non sempre oggi intitolati ad operare nelle sedi ordinarie della governance, favorendo la socializzazione del cambio delle visioni abitualmente adottate nell'affrontare specifici problemi dello sviluppo, facilitando l'interazione tra portatori di innovazione e soggetti che tradizionalmente operano nelle sedi della governance in prospettiva di una più rapida gestione della transizione nelle aree rurali. In questa visione, il confronto tra governance e GI travalica l'esclusiva dimensione teorico-concettuale, per maturare operativamente sui territori e nelle dinamiche di interazione che si instaurano tra una pluralità di soggetti a diverso titolo interessati a gestire pratiche, a rappresentare interessi, anche tra loro tendenzialmente antagonisti.

Il tema della GI apre spazio alla possibilità di riflettere sulla gestione del potere nelle reti di relazioni e sui suoi effetti in termini di esiti attesi (Benson, 1994; Zan, 1994). L'ambizione e la contraddizione in termini della GI è proprio nel tentativo di raccogliere l'urgenza del cambiamento, valorizzare e recepire visioni innovative di cui sono portatori soggetti nuovi, generare dei ponti fra questi ultimi e soggetti intitolati a gestire i processi di decisione, creando le condizioni utili per fare emergere e selezionare le soluzioni più pertinenti e portarle rapidamente nelle sedi e nei processi di esercizio della governance ordinaria, facilitando i processi di adozione di visioni e pratiche innovative nella formulazione e gestione delle scelte e delle politiche.

le rappresentanze delle categorie economiche. Peraltro, l'espressione di ogni livello di governance risulta condizionata dall'esistenza di gerarchie organizzative che si registrano sia nella filiera istituzionale, sia nella pianta organica delle associazioni di rappresentanza. In entrambi i casi, i livelli regionali gestiscono margini di manovra più ampi rispetto a quelli assegnati ai soggetti che operano a livello locale, finendo per comprimere e subordinare le libertà di decisione delle governance locali.

16 Nelle esperienze di Leader, spesso, il funzionamento è più efficace dove la possibilità di collaborare apertamente nella sede della governance è vista come ultima carta utile per promuovere il cambiamento all'interno di palesi situazioni di declino. In questo caso, l'esito particolare che deriva dal perseguire l'interesse collettivo tende a riprendere il sopravvento rispetto ai vantaggi, limitati, che si riuscirebbero ad ottenere in assenza dello stesso cambiamento.

La GI può essere vista come un sistema regolato, capace di sbloccare le resistenze al cambiamento, introdurre risposte innovative e proiettare il dibattito delle aree rurali nella prospettiva di Europa 2020 e delle dinamiche di innovazione sociale. La GI, incorpora in modo autoriflessivo e di concerto tra soggetti pubblici e privati, le routine utili per facilitare il cambiamento operando su 5 nodi principali:

- *Nodo 1*: comprendere e sostenere i portatori di pratiche di innovazione sociale e l'emersione di nuove soluzioni;
- *Nodo 2*: incubare e costruire nuove visioni e progettare il cambiamento tra una molteplicità di interlocutori, valorizzando la presenza di nuovi soggetti;
- *Nodo 3*: mediare competenze e visioni radicali e consuete ed assetti di potere tra soggetti intitolati e non ai luoghi della formazione delle decisioni;
- *Nodo 4*: sperimentare in modo controllato nuove modalità operative e nuovi assetti di regole;
- *Nodo 5*: assorbire in modo rapido le iniziative innovative nelle sedi ordinarie della governance rurale.

La GI ha una missione pubblica e dipende dall'azione dei soggetti istituzionali. Spetta a loro promuovere e facilitare la produzione collettiva di soluzioni più coerenti con le tensioni in atto, attraverso l'uso di strumenti, iter operativi, luoghi e formule organizzative pertinenti. In questo quadro la GI:

- comprende e, se possibile aggira, i blocchi che la governance sconta quando è presidiata solo da soggetti intitolati nel paradigma prevalente, specie se poco aperti verso l'innovazione;
- svolge un'azione di ponte tra assetti consolidati dell'esercizio delle decisioni e portatori di moventi, ideali e pratiche altre, specie quando non intitolati a prendere parte ai processi di decisione;
- è strettamente legata al concetto d'innovazione sociale e, nello scenario odierno, alla possibilità di fornire risposte utili per fronteggiare la duplice crisi derivante dalla difficoltà di creare, allo stesso tempo, valore privato e rigenerare i beni comuni e dall'esigenza di rivedere i meccanismi di creazione e distribuzione del valore;
- assegna un ruolo centrale alla capacità di soggetti locali di trovare nuove soluzioni, ma, nel tentativo di affrearle rapidamente, anche di acquisire peso rispetto a temi quali: l'accesso e la gestione delle risorse locali, la capacità di generare e auto-determinare il cambiamento, la ricostruzione dal basso del consenso rispetto ad obiettivi condivisi, la capacità di

amplificarne le ricadute portandole in modo autorevole nei luoghi della discussione e del confronto propri della governance.

Oggi, lo spazio per la GI è costretto in un ambito di manovra ampio dal punto di vista delle necessità e modesto, invece, per quanto riguarda regole, strumenti e cultura amministrativa disponibile. Per ovviare a questa circostanza, una volta definita la GI ed analizzato il suo spazio operativo, si pone l'interrogativo di comprenderne la possibile articolazione:

- guardando al funzionamento delle sedi esistenti, e quindi:
 - pensando al modo in cui i soggetti intitolati recepiscono e riversano l'innovazione nelle sedi della governance disponibili (autonomamente o sviluppando luoghi aperti di formazione e collaborazione in sedi meno vincolanti di quelle della governance);
 - riformando l'agenda di discussione su cui si opera il confronto (il che presuppone il passaggio precedente, ovvero di qualcuno che si assuma tale impegno);
- guardando al modo in cui si modificano e si articolano le sedi esistenti, e quindi:
 - costruendo nuove sedi (l'esempio di Leader attraverso la formazione dei GAL);
 - facilitando l'ingresso di soggetti portatori di nuove idee e punti di vista (sempre Leader, nel passaggio da Leader plus alla attuale programmazione, ha forzato la presenza nelle sedi di decisione, a fianco delle categorie economiche, di soggetti rappresentanti la società civile);
 - affiancando alle sedi della governance sedi più agevoli ed aperte più permeabili e meno presidiate dove fare crescere e rafforzare l'innovazione (ad esempio negli esperimenti di democrazia deliberativa).

Il termine GI rappresenta una forzatura terminologica che associa temi, all'apparenza, diversi per porre l'urgenza dell'esigenza pubblica dell'innovazione sociale nelle aree rurali. Per comprenderne meglio il significato, il tema della GI sarà analizzato di seguito con riferimento a: attori, fasi e percorsi dell'innovazione; caratteristiche; colli di bottiglia ed elementi critici dei percorsi di transizione. Procederemo, quindi, con alcune conclusioni sul tema della transizione in agricoltura e nelle aree rurali.

9.4.1 Attori, fasi e percorsi dell'innovazione

L'innovazione è un processo di medio-lungo periodo articolato in fasi di lavoro distinte per significati e contenuti. In ogni fase, la tipologia degli attori coinvolti ed il loro posizionamento attorno al tema del cambiamento orienta gli esiti del confronto secondo modi visti per i processi di transizione. Per quanto riguarda le fasi ci atteniamo a quelle definite dalla scuola della transizione che suddivide tra novità, nicchie, paradigmi, regimi, fino alla revisione delle visioni di fondo condivise.

Dal punto di vista degli *attori* coinvolti, distinguiamo tra (tab. 9.3):

- *Innovatori*: dotati di una buona propensione e psicologia del cambiamento, capacità di anticipare e costruire visioni; sono caratterizzati, di solito, da minori vincoli culturali, organizzativi o strutturali, sono portati ad analizzare criticamente le visioni ed i regimi esistenti e, anche per questo, possono talvolta avere accesso limitato alle sedi di discussione. Si tratta di soggetti singoli o collettivi, diversamente organizzati in strutture dotate di diverso grado di formalismo giuridico¹⁷. Possono essere suddivisi tra *innovatori puri* ed *innovatori di percorso*. I primi generano nuove soluzioni tramite l'organizzazione di singole pratiche radicali. I secondi, spesso soggetti di natura istituzionale o collettiva, promuovono l'innovazione in modo strutturato nel proprio agire raccogliendo, selezionando alcune pratiche innovative disponibili e fondandone delle nuove, rafforzando ed ampliando la diffusione dell'innovazione. Gli innovatori di percorso, proprio per la loro caratteristica collettiva (associazioni o enti locali), operano a priori un filtro sulle innovazioni, adottando quelle che hanno una maggiore possibilità di essere adottate dalla pluralità di soggetti rappresentati;
- *Razionalizzatori*: sono soggetti collettivi, solitamente centri o strutture di ricerca o di assistenza/rappresentanza, agenzie, che operano per comprendere, razionalizzare, codificare e facilitare i processi di cambia-

17 Come visto, nel caso del biologico, gli innovatori sono stati singoli soggetti, spesso giovani e appartenenti ai fenomeni della controurbanizzazione e della contestazione giovanile che hanno sperimentato, spesso a loro spese e con loro insuccessi parziali, pratiche agricole alternative a quelle propugnate dalla modernizzazione agricola. Queste pratiche hanno operato a lungo in nicchie limitate ed in comunità epistemiche, per favorire poi, nel lungo periodo, la nascita dei regolamenti comunitari in una fase di profonda revisione della PAC a favore dei mercati della qualità alimentare. Oggi lo stesso ruolo viene giocato dai gruppi di acquisto solidale nel raccorciamento delle filiere. Lo stesso messaggio è stato fatto poi proprio dalla Coldiretti, seppure con una visione politica e culturale diversa rispetto a quella dei primi soggetti (ad esempio riguardo il discrimine sul biologico ed i rapporti tra produttore e consumatore).

- mento. Possono svolgere ruolo diverso, in funzione delle visioni che si instaurano al loro interno, a sostegno o a freno di alcuni sentieri di cambiamento;
- *Inseguitori*: sono normalmente soggetti, privati o pubblici, sensibili ai temi dell'innovazione, seppure in seconda istanza rispetto agli innovatori, sono adattatori, flessibili al cambiamento, attivi in strutture leggere, o, comunque, dotati di stimoli interni e motivazioni che li spingono a percepire e fare uso dell'innovazione. Il loro ruolo può essere diverso, di consolidamento dei processi di innovazione, ovvero, di riassorbimento degli elementi più radicali delle novità e di omologazione dei processi di cambiamento, fino all'esercizio di un ruolo di appropriazione o di freno dell'innovazione nel caso in cui la valutino dannosa per la propria posizione.

Tabella 9.3 - Attori e sedi della governance

Attori	Accesso sedi di governance	
	Non intitolati	Intitolati
Innovatori		
- puri	X	
- di percorso		X
Razionalizzatori		X
Inseguitori		
- collaboranti	X	X
- appropriatori		X
- disinteressati o ostacolatori		X

Fonte: Nostra elaborazione.

Indipendentemente dal comportamento dei singoli attori rispetto al tema dell'innovazione, un ulteriore discriminare deriva dal loro *posizionamento* nelle sedi della governance e, in particolare, al grado di estraneità/partecipazione alle sedi di decisione. Per coloro che non hanno accesso ai processi di governance, si pone il tema dell'ingresso nelle sedi di decisione e della costruzione della rappresentanza delle visioni di cui sono portatori¹⁸. Per coloro che sono riconosciuti nelle sedi della governance, invece, si pone la necessità di interpretare il proprio ruolo nei riguardi dell'innovazione. Al riguardo, gli atteggiamenti oscillano tra agire la leadership

¹⁸ A volte, in una visione coerente con la logica foucoltiana (Foucault, 2005) del potere, questi soggetti tendono ad evitare qualsiasi contaminazione con i luoghi istituzionali di decisione, come solitamente si registra per i movimenti del cibo e l'operatività dei gruppi di acquisto solidale (GAS) o dei distretti di economia solidale.

attraverso comportamenti pro-attivi nell'innovazione, ovvero, temere l'innovazione come foriera di potenziale perdita di leadership. In questo ultimo caso, può essere forte la tendenza a riaffermare visioni e culture organizzative proprie ostacolando un cambiamento che, magari, può essere meglio intercettato da potenziali concorrenti. Nella tabella 9.3 le singole classi di attori sono messe in relazione con il tipo di accesso di cui dispongono nelle sedi della governance. In particolare:

- gli innovatori puri, sono solitamente meno intitolati a prendere parte attiva alle sedi della governance, ma, (forse anche per questo) più attivi nei percorsi di innovazione sociale. Questa caratteristica, da una parte, consente la sperimentazione locale ad un minore costo istituzionale (in termini di rischi e di perdita di reputazione/potere), dall'altra, rende più lungo e complesso il fenomeno di emersione e consolidamento dei processi innovativi presso una platea più ampia di soggetti e lungo il percorso di transizione;
- quando l'innovazione è prodotta, o fatta propria, da soggetti intitolati nel regime esistente, la capacità di impatto, sebbene meno radicale (anche per i rischi maggiori che il soggetto corre nel gestire l'innovazione), è più ampia in termini di velocità nel seguire le diverse fasi della transizione¹⁹.

Esiste, quindi, un trade-off tra radicalità e rapidità di diffusione dell'innovazione che dipende, non solo dalla tipologia dell'innovazione, quanto dal soggetto portatore di innovazione e dal suo grado di coinvolgimento nelle sedi della governance. Partendo da queste affermazioni è possibile dire che:

- per facilitare i processi di innovazione è utile contaminare rapidamente gli innovatori intitolati, ovvero portare in tempi brevi gli innovatori puri all'interno delle sedi di decisione;
- la possibilità di mediare e facilitare l'incontro tra soggetti intitolati e non, può essere facilitato dove la governance è strutturata in funzione pro-

19 Un esempio in questo senso può essere visto mettendo a confronto le azioni dei GAS rispetto alle iniziative di filiera corta Coldiretti. Le prime hanno un contenuto etico, motivazionale e critico sicuramente più forte rispetto alle seconde. Nei GAS i principi derimenti riguardano la produzione biologica, le pratiche di agricoltura sociale e di solidarietà, la presenza attiva dei produttori sul territorio, la fiducia e la trasparenza dei comportamenti, le relazioni attive tra produzione e consumatori. Queste caratteristiche ed un rifiuto nei confronti delle sedi istituzionali di confronto, rende le pratiche dei GAS protette ed esigenti nei confronti di quanti si interfacciano sul lato della produzione e del consumo – o della coproduzione. La filiera corta e le iniziative di Campagna Amica della Coldiretti sono connotate dal tema della vicinanza territoriale e da un rapporto di confronto aperto tra produttori e consumatori sebbene depurato da più forti connotati politici (ad esempio la produzione biologica non è vincolante). I tempi di diffusione dei GAS sono solitamente più lenti rispetto a quanto invece sia avvenuto per le iniziative coordinate di Campagna Amica.

attiva nei confronti dei processi di innovazione, magari su tematiche specifiche e mirate;

- il ruolo degli innovatori è cruciale nelle fasi di precisazione e primo avvio delle pratiche innovative e nella loro possibilità di diffusione sul territorio presso altri soggetti;
- nel facilitare la rapida progressione delle pratiche innovative un ruolo chiave lo giocano gli stessi soggetti razionalizzatori, il cui compito non è tanto quello di praticare le singole iniziative, quanto, piuttosto, di codificarle e facilitarne la comprensibilità e lo scambio. In questa loro azione i soggetti razionalizzatori – solitamente intitolati o ascoltati nelle sedi di decisione – non svolgono un ruolo neutrale, bensì possono operare delle trasformazioni di grado minore o maggiore, a seconda che scelgano di agire in modo più vicino e coerente con i portatori di innovazione e rafforzarne i percorsi, ovvero, cogliere gli elementi chiave dell'innovazione per usarla a proprio vantaggio. In tutti i casi, si registra un ampliamento del contatto dell'innovazione con nuovi potenziali portatori di interesse, ciò che cambia è, però, il sentiero e le caratteristiche dell'innovazione, che può accrescere o ridurre l'intensità del suo impatto;
- gli inseguitori, rivestono un ruolo critico nel determinare velocità e sentieri di diffusione dell'innovazione. Possono, infatti: collaborare con gli innovatori e i razionalizzatori e rafforzare il percorso di innovazione, oppure tendere ad appropriarsi dell'innovazione adattandola agli interessi ed alle visioni interne, ma senza partecipare all'azione collettiva in modo collaborativo; disinteressarsi o, addirittura, ostacolare l'innovazione che vedono lontana o potenzialmente dannosa rispetto ai propri obiettivi. Nel caso di inseguitori appropriatori o disinteressati/ostacolatori, la capacità di operare nelle sedi di decisioni determina un potenziale impatto distortivo o di freno rispetto alla rapida possibilità di fare penetrare l'innovazione sul territorio;
- l'allineamento su una tematica innovativa delle istanze della politica e degli interessi consolidati, rappresenta anch'essa una fase di passaggio in cui l'innovazione viene fatta propria dalla pluralità dei soggetti per essere messa a regime.

Una volta precisate le caratteristiche dei soggetti coinvolti nei processi di innovazione è utile mettere in relazione fasi e soggetti per analizzare i fattori strategici nella gestione dei sentieri di transizione.

9.4.2 I sentieri della transizione

Il percorso di transizione si articola in più fasi che riguardano: la produzione di novità, di nicchie, di paradigmi, regimi, fino alla riorganizzazione dello sfondo condiviso. Lungo queste fasi il percorso è animato con diversa intensità, con ruoli specifici e con diversa scolarità dagli innovatori, i razionalizzatori e gli inseguitori. Allo stesso tempo, il passaggio richiede processi di conoscenza collettiva che consentono di ridefinire gli aspetti cognitivi sul tema, precisare elementi strumentali ed organizzativi, ridefinire assetti di valore intorno alle soluzioni innovative avviate. Ogni attore, in tempi diversi, si confronta su singoli aspetti per facilitare il percorso di transizione nelle diverse fasi.

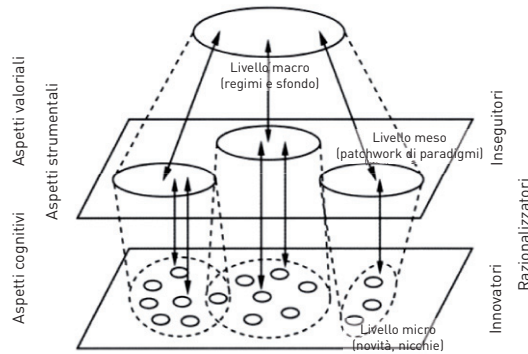
La prima fase riguarda la *produzione di novità*. Una novità è rappresentata da un primo prototipo tecnico o, nel caso dei processi di innovazione sociale, dalla generazione di iniziative pilota collettive sulle quali è possibile testare rispondenza ed esiti. La novità può essere il frutto di due sentieri distinti:

- un primo sentiero, vede attivi dei soggetti innovatori (innovatori sociali), che, a partire da motivazioni e visioni personali (moventi), talvolta anche poco condivise nell'ambiente in cui operano, sono in grado di anticipare, anche di molto, il cambiamento, sviluppando soluzioni innovative in contesti di regole e valori che, di per se, non la stimolerebbero²⁰. Non di meno, queste pratiche finiscono per essere ri-scoperte, analizzate e comprese in momenti successivi, quando il cambiamento di scenario domanda il vaglio di ipotesi alternative di lavoro. Per loro caratteristica questi innovatori, quasi mai sono intitolati al confronto negli ambiti istituzionali ma, piuttosto, possono avere visioni conflittuali o radicalmente diverse dalle routine ordinarie praticate negli ambiti di decisione;
- altre volte, le novità trovano spunto diretto dalla necessità di fornire soluzioni utili per rispondere ad una modifica delle condizioni operative di riferimento²¹. In questo secondo caso, i soggetti innovatori prendono spunto dalla acquisizione di consapevolezza circa l'esigenza del cambiamento.

20 Molte pratiche di agricoltura sociale, pur trovando oggi visibilità, sono nate negli anni '70, in una fase di piena espansione del welfare state ad opera di giovani interessati a gestire una visione coerente dei modelli di produzione e di relazioni sociali.

21 Ad esempio, la ricerca di soluzioni mirate per rispondere alla crisi energetica ed all'inquinamento.

Figura 9.3 - Dinamiche multilivello nel processo di cambiamento



Fonte: Nostra elaborazione da Sofar 2009.

In entrambi i casi, le soluzioni possono permanere anche a lungo nello stadio di novità, isolate nell'ambiente in cui sono prodotte; la possibilità di una loro diffusione varia, in funzione della coerenza che le pratiche assumono rispetto all'evolversi dei bisogni (specie quando sono prodotte da innovatori puri con grande anticipo) e dalla possibilità di essere rafforzate e comunicate in nuovi ambienti. Ciò avviene più facilmente dove sono presenti strumenti e modalità che facilitano l'emersione delle novità e dove l'ambiente si è dotato di una esplicita volontà di comprendere e sostenere i portatori di pratiche (*nodo 1 della GI*).

Figura 9.4 - I percorsi del cambiamento

cognitivi	strumentali	valoriali
Scoperte innovazioni	Articolazione nuove offerte	Fini, principi, scopi
conoscenza	organizzazione	logica di azione
Assunti cognitivi culturali, politici	Razionalità, costi transazione	Politiche e strategie degli stakeholder
Frame di ricerca	Soluzioni applicative	Pratiche

Fonte: Nostra elaborazione da Osti 2010.

I processi di innovazione seguono lungo alcuni passi logici ben definiti (fig. 9.4). Affinchè i progetti degli innovatori puri vengano compresi, o che gli innovatori di percorso si mettano in azione, è necessario che si affrontino alcuni *elementi cognitivi*, politici e culturali. È la socializzazione della necessità di un cambiamento che genera una prospettiva favorevole alla ricerca di nuove visioni e lo studio/selezione di nuove soluzioni (*nodo 2 della GI*). In questa nuova condizione sono viste con favore le azioni di quanti, come portatori di pratiche, centri di innovazione e sviluppo, ovvero, aree di mobilitazione collettiva, si attivano per definire soluzioni alternative praticabili. Nei processi di innovazione sociale, la definizione di iniziative pilota implica l'attivazione di una molteplicità di soggetti, non tutti e non sempre allo stesso modo propensi a promuovere il cambiamento. La presenza di iniziative già praticate dagli innovatori puri facilita enormemente il processo di cambiamento, offrendo soluzioni mature da sottoporre all'osservazione dei soggetti che si attivano o sono sollecitati a produrre cambiamento (innovatori di percorso e razionalizzatori).

L'adozione delle pratiche innovative da parte di soggetti intitolati (innovatori di percorso) ne facilita la diffusione in nuovi ambiti e sedi, facilitando il progredire verso fasi successive. Nei processi di innovazione sociale, la fase della codifica segue, solitamente, processi di costruzione di conoscenza collettiva. Cio è vero soprattutto quando si opera in campi di confine tra settori e competenze. In questi casi, l'innovazione si genera attraverso la discussione partecipata all'interno di sedi della GI (tavoli, focus, arene, CoP, etc.) appositamente organizzate, dove si attiva il confronto aperto, non vincolante ma riconosciuto, da parte dei soggetti, pubblici e privati, individuali o collettivi, coinvolti (*nodo 3 della GI*). L'organizzazione di sedi di confronto e discussione è, essa stessa, parte di un processo di innovazione che richiede supporto e mediazione culturale. Questa fase può essere portata avanti in autonomia dai soggetti innovatori, ovvero, essere il frutto di un primo livello di contaminazione capace di raggiungere soggetti intitolati al governo degli strumenti di politica, i quali finiscono per dedicare risorse specifiche per le azioni di supporto e animazione dei processi di cambiamento. La predisposizione di nuovi luoghi di confronto a partire da soggetti intitolati (innovatori di percorso e/o razionalizzatori) consente di accendere l'attenzione sulle novità e di socializzarle con nuovi attori. Al contrario, la difficoltà di reclutare supporto in questa fase può bloccare le novità facendole rimanere a lungo in questo stadio. La diffusione della novità si organizza, così, in nicchie di progetti che, avvalorando le prime ipotesi testate, consentono di offrire una pluralità di spunti per la riflessione e la socializzazione delle pratiche, dei loro esiti, delle loro caratteristiche operative offren-

dole al confronto delle diverse competenze professionali e tecniche interessate. In questa fase si realizzano le condizioni per definire *paradigmi* innovativi di lavoro, ovvero un set di conoscenze, convinzioni e pareri, sostanziati dall'evidenza empirica e scientifica, capaci di motivare l'azione organizzata di una pluralità di soggetti in uno sforzo condiviso.

Questa fase è propedeutica alla creazione di nuove procedure tecniche e *elementi strumentali* capaci di facilitare la comprensione delle pratiche e di facilitarne progressivamente l'accesso a nuovi soggetti. Le novità, benché testate e diffuse in nicchie di progetti, ancorché analizzate e discusse in processi di socializzazione, non sono immediatamente pronte per essere praticate su una scala diffusa. Per essere replicate hanno bisogno di essere tradotte in soluzioni applicative praticabili, capaci di abbattere i costi di transazione del cambiamento ed avere una propria razionalità operativa²². Questa fase può essere sperimentata in modo controllato all'interno di ambienti socio-economici fortemente monitorati e valutati, dove la forzatura delle regole esistenti è consentita in un ambito socialmente controllato, monitorato e valutato all'interno delle sedi di confronto che si sono formate (*nodo 4 della GI*). È questo il campo dell'azione organizzativa, in cui si definiscono aspetti strumentali che consentono di abbattere il costo dell'innovazione e favorire l'accesso di nuovi attori. La precisazione di strumenti operativi di lavoro si traduce in norme, procedure, formule contrattuali, requisiti, linee guida, tutti aspetti che consentono di codificare e formalizzare l'innovazione rendendola trasferibile ai nuovi soggetti che progressivamente si avvicinano (inseguitori).

La codifica delle pratiche risponde anche ad una seconda esigenza, quella di renderle meno facilmente modificabili da parte di coloro che si avvicinano tardivamente alle pratiche innovative e che, senza avere preso parte al processo di elaborazione collettiva, potrebbero dare una visione particolare delle tematiche affrontate e deviare l'attenzione ed il percorso verso rotte meno utili e, comunque, poco socializzate. Il consolidamento di strumenti operativi e la codifica delle innovazioni – dal punto di vista terminologico ed attuativo – permette la definizione di nuove routine che possono attraversare trasversalmente una pluralità di soggetti che condividono, all'interno di nuove logiche di azione, fini, principi e scopi che rendono una pratica innovativa come quasi consuetudinaria (*nodo 5 della GI*). In definitiva, si determinano assetti valoriali che rendono diffusamente accettata la

22 Nella produzione biologica la definizione dei produrali IFOAM prima e del regolamento comunitario, poi, accanto ai sistemi incentivanti, hanno reso più semplice l'opzione agricoltura biologica per produttori meno spinti da motivazioni di tipo etico.

pratica innovativa tanto da facilitarne l'inserimento diffuso nell'agenda di lavoro di una pluralità di portatori di interessi, di agenti intermedi, di soggetti istituzionali e di portatori di iniziativa e dei tavoli di confronto²³. In questo stadio, quella che inizialmente era una ipotesi innovativa di azione termina il proprio ciclo di vita per entrare a fare parte, modificandolo, dello sfondo operativo della pluralità dei soggetti in causa.

Processi quali quelli descritti fin qui, si prestano ad interpretare molte pratiche in atto nelle aree rurali, quali l'agricoltura biologica, la diffusione delle pratiche di agricoltura multifunzionale e di diversificazione produttiva nelle aziende agricole, la stessa organizzazione di percorsi integrati di valorizzazione economica. Si tratta di pratiche che si caratterizzano per il fatto di nascere quasi sempre da parte di soggetti attivi sul territorio, a seguito di dinamiche collettive che, attraverso una maturazione dai tempi medio lunghi, riesce a trovare affermazione sui territori. Queste pratiche innovative rappresentano sempre più la norma dell'evoluzione delle campagne una volta terminata la spinta della modernizzazione e dell'intensificazione produttiva, e sono l'esito di processi lenti che, una discussione sulla governance dell'innovazione, avrebbe il compito di razionalizzare e mettere a sistema per favorire una fisiologia del cambiamento rapida e, ove necessaria, radicale.

9.4.3 Colli di bottiglia ed elementi critici dei percorsi di transizione

Il ciclo dell'innovazione non sempre segue l'intera parabola della transizione. Sono molti i casi in cui i processi di cambiamento vivono delle battute di arresto. In particolare, le fasi più delicate sono quelle nelle quali le innovazioni sono presenti allo stadio di nicchia o di novità, quelle nelle quali si stanno maturando pratiche e conoscenze, ma non si è ancora avviato a compimento il processo di maturazione delle conoscenze e degli strumenti necessari per facilitarne la diffusione e la larga affermazione.

Nelle figure 9.5 e 9.6, abbiamo sintetizzato fasi della transizione, aspetti e soggetti coinvolti. Ciò che ci interessava mettere in evidenza sono tre elementi:

23 Un esempio in questo senso si trova nella diffusione dell'agriturismo nelle aziende agricole, da pratica limitata ad un numero limitato di soggetti, oggi, è divenuta pratica consueta di diversificazione per gran parte delle aziende agricole, in particolare in alcune delle regioni italiane ed europee. Osti fa questo esempio per le rinnovabili, dove, la soluzione di ricerca, pannello solare, ha bisogno delle soluzioni applicative (immissione dell'energia in rete e doppio contatore) per trovare pratica applicazione e divenire soluzione praticabile dai più in fase di ristrutturazione delle abitazioni)

- la possibile circolarità delle iniziative nelle prime due fasi del processo di transizione;
- il ruolo dei diversi attori nel facilitare un'evoluzione, più o meno rapida del percorso di evoluzione;
- ciò che può condurre l'innovazione verso sentieri non organici con i motivi che l'hanno ispirata.

Nelle figure 9.5 e 9.6, uguali nell'impianto ma diversamente disegnate per mostrare la possibilità di dare vita ad accelerazioni dei percorsi di affermazione dell'innovazione, sono indicati, nelle ordinate, le diverse fasi del processo di transizione, nelle ascisse, gli aspetti – cognitivi, strumentali e valoriali – che si succedono nel percorso, nel centro del grafico, il percorso ed i potenziali attori.

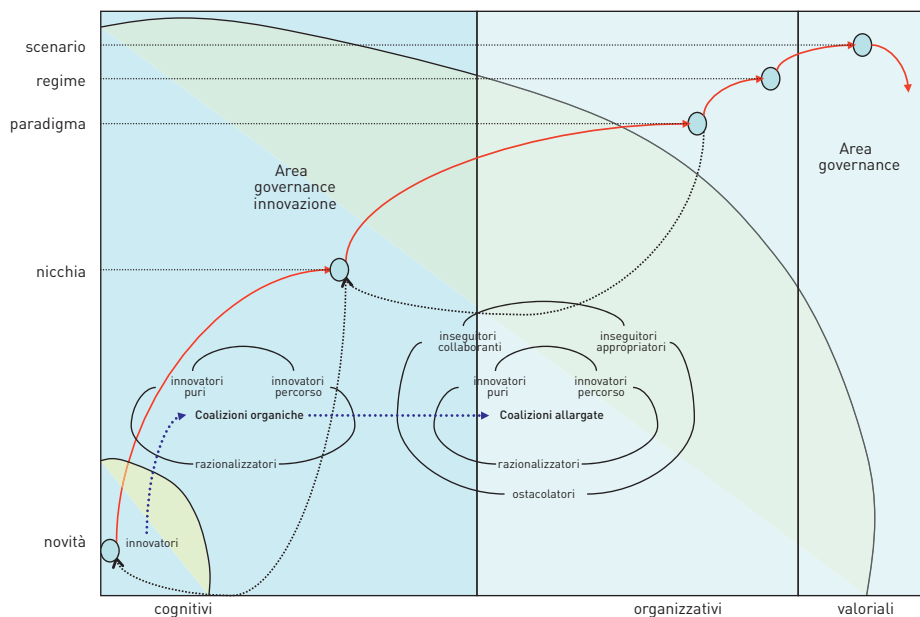
La nostra attenzione si concentrerà sulla formazione coalizioni e sui fattori che ne influenzano la costituzione e la capacità di evolvere. Abbiamo distinto una prima fase in cui le coalizioni si formano tra soggetti che hanno buona convergenza di motivazioni e di obiettivi (*coalizioni organiche*), da una seconda fase nella quale si associano nuovi attori le cui visioni possono anche differire e generare tensioni (*coalizioni allargate*).

Coalizioni organiche: nella fase della novità e della nicchia, si assiste ad un progressivo processo di aggregazione tra innovatori puri ed innovatori di percorso. Questa operazione è facilitata dall'azione dei razionalizzatori che facilitano le prime azioni di conoscenza, accendono i riflettori sugli aspetti cognitivi dell'innovazione, e stimolano la formazione di coalizioni organiche tra attori, fino a quel momento, isolati, caratterizzate da un buon allineamento di visioni, obiettivi iniziali e moventi.

- nelle coalizioni organiche, anche attraverso interazioni ripetute ed aperte, si sviluppano fiducia e stima reciproca tra i partecipanti, e la capacità di collaborare e diffondere le innovazioni.
- dal punto di vista organizzativo, le coalizioni si formano e si organizzano in arene locali tra soggetti diversi, dotati di un diverso grado di conoscenza e di capacità nel favorire l'affermarsi del fenomeno.
- la iteratività del ciclo è segnata dall'incapacità-difficoltà di avanzare dai processi cognitivi a quelli organizzativi e dalla fase di novità-nicchia a quella di paradigma. Questa difficoltà può derivare da più cause, interne ed esterne alle coalizioni. Tra quelle interne, la carenza di competenze capaci di assicurare la conduzione del processo, la ricerca di fondi, la costruzione condivisa dei saperi, ovvero, la tendenza di alcuni soggetti

(spesso razionalizzatori) a gestire atteggiamenti di free-riding piuttosto che attitudini pienamente collaborative. Tra quelle esterne, la presenza di ambienti ostili ed ostacolatori rispetto ai processi di innovazione e l'emergere di posizioni ostili alla stessa²⁴.

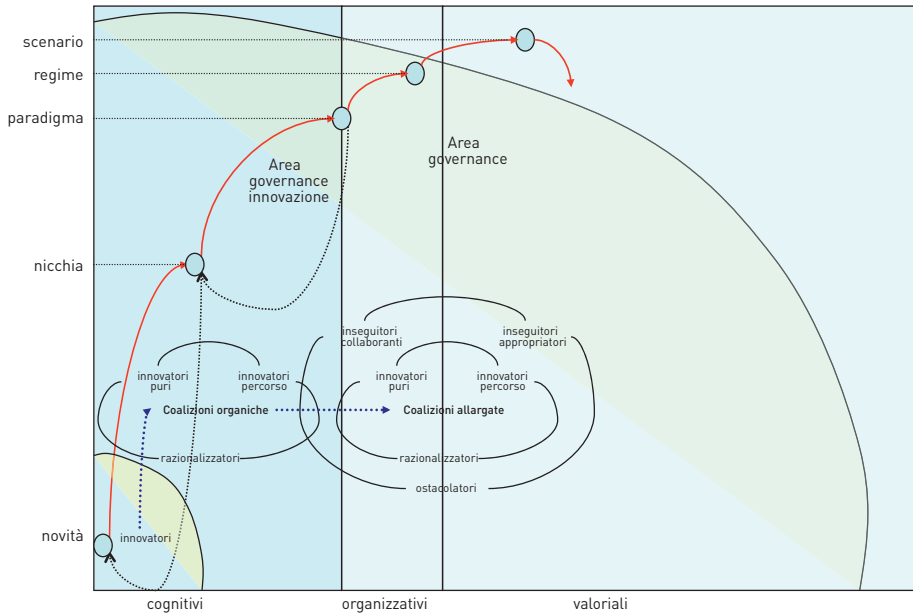
Figura 9.5 - Tappe, processi e attori dei percorsi di innovazione



Fonte: Nostra elaborazione.

24 Nella storia delle produzioni biologiche, in Italia, non sono mancate azioni pubbliche di ostacolo alla diffusione del bio. Tra queste la circolare Zarro, che impediva la vendita di prodotti con la dicitura biologico nei canali ordinari della distribuzione.

Figura 9.6 - L'accelerazione dei percorsi di innovazione



Fonte: Nostra elaborazione.

Coalizioni allargate: altro passaggio cruciale è quello che precede il formarsi di coalizioni allargate. Queste, si formano mediante il coinvolgimento, animato o spontaneo, di nuovi attori, pubblici privati, corpi intermedi. La contaminazione di nuovi soggetti è, allo stesso tempo, una necessità ed un momento problematico nel ciclo dell'innovazione. Consente all'innovazione di raggiungere nuovi soggetti che, una volta condivisa, ne faciliteranno la diffusione – specie nel caso di soggetti intitolati nelle sedi della governance – tramite propri strumenti e reti di relazioni. Se l'ingresso di nuovi attori avviene senza la condivisione degli elementi cruciali dell'innovazione, possono generarsi tensioni competitive e sentieri divaricati di lavoro che frenano, segmentano ed indeboliscono gli esiti del percorso di transizione.

Il passaggio dalle coalizioni organiche a quelle allargate rappresenta, quindi, un punto critico sul quale si gioca buona parte del sentiero di diffusione dell'innovazione, la sua velocità ed efficacia di diffusione e gli stessi esiti applicativi della proposta innovativa. La formazione delle coalizioni organiche, come il passaggio verso quelle allargate, rappresentano altrettanti punti sensibili per la GI, su entrambe le fasi, quindi, vanno indirizzati gli sforzi per rendere regolare e rapida la transizione.

I grafici, mentre disegnano le possibili parabole dell'innovazione, poco ci dicono in merito all'evolversi dei caratteri dell'innovazione sotto l'influenza e le azioni di filtro che derivano dai soggetti che progressivamente si avvicinano al tema. L'ingresso di nuovi soggetti, infatti, coincide con la necessità di presidiare ed armonizzare i principi innovativi condivisi nella coalizione fino a quel momento, con le visioni, le caratteristiche e le potenzialità d'uso dell'innovazione di cui i nuovi attori si fanno portatori. Quasi necessariamente, le caratteristiche iniziali dell'innovazione sono sottoposte a rielaborazione e nuova articolazione sotto la pressione esercitata da quanti, intorno ad essa, coltivano interessi e posizioni.

I *razionalizzatori* hanno un grande potere di influenza in questi passaggi cruciali, il cui segno varierà in funzione delle posizioni assunte. Possono facilitare ed accompagnare in modo poco invasivo il formarsi delle coalizioni organiche e facilitare un sentiero di coerenza e mediazione nell'armonizzazione di nuovi valori, oppure, agire il loro ruolo in modo strumentale ad interessi di struttura ed introdurre, a loro volta, valori non condivisi, destrutturare l'innovazione, leggerla alla luce del regime esistente e normalizzarla.

Influenza analoga può essere esercitata dagli *inseguitori*. Specie negli stadi iniziali del percorso, i soggetti meno innovatori tenderanno a sottovalutare e, se necessario, screditare la portata dell'innovazione, magari per non perdere posizioni di potere acquisite nelle sedi di decisione in cui sono attivi, ovvero perché non la ritengono coerente con lo scenario da loro disegnato o con il sentire diffuso nell'organizzazione – pubblica o privata – cui fanno riferimento²⁵. Il peso delle posizioni degli inseguitori sul contenuto e i tempi di diffusione dell'innovazione, sarà tanto più intenso quanto più gli attori prenderanno posizioni di ostacolo e quanto più la loro influenza sarà alta nelle sedi di decisione.

Di fronte a percorsi di una certa complessità, quindi, se gli innovatori stessi non operano attivamente per facilitare la diffusione dell'innovazione e, a maggiore ragione se operano in ambienti ostili, l'innovazione può permanere a lungo ad uno stadio di novità o di nicchia, senza trovare le condizioni utili per diffondersi. Al contrario, innovazioni a lungo latenti, possono essere valorizzate da razionalizzatori o da innovatori di percorso capaci di riavviare il percorso di transizione.

Il formarsi di *coalizioni allargate* solide, dove condividere e mediare una vi-

25 Così un tecnico o un politico di un'amministrazione pubblica può non spendere la propria attenzione nei confronti di una innovazione ritenendola poco adeguata, o poco supportata dai soggetti cui deve, in qualche modo, riferire. Stessa cosa può avvenire in un'associazione di rappresentanza sindacale, dove l'innovazione può mettere in difficoltà colui che la presenta all'interno dell'organizzazione se non dispone della motivazione o degli strumenti conoscitivi necessari per negoziarla.

sione comune rispetto all'innovazione, rappresenta il punto di demarcazione per l'ingresso nelle sedi ordinarie della governance. L'avvicinamento al tema in esame da parte di soggetti – pubblici e privati – intitolati a prendere parte attiva nelle sedi di confronto, la socializzazione diffusa tra una pluralità di soggetti e la formazione di nuova conoscenza condivisa (*elementi cognitivi e passaggio alla fase di paradigma*), sono aspetti che consentono di assicurare il presidio di iniziative pilota, monitorarle e valutarle, facilitare il rafforzamento continuo delle pratiche di campo, dare vita alla definizione di nuove procedure e regole di lavoro organizzate (aspetti organizzativi e passaggio alla fase di regime) e, attraverso una comunicazione continua e progressivamente meno specialistica, facilitare la formazione di nuovi assetti valoriali e di nuovi scenari di lavoro.

9.4.4 Alcune considerazioni sulla GI in agricoltura e nelle aree rurali

In conclusione di questo paragrafo, vorremmo sintetizzare gli elementi che giustificano la necessità di affrontare il tema della GI alla luce delle considerazioni fin qui fatte e, allo stesso tempo, fare qualche riflessione in merito allo stato dell'arte nello scenario nazionale e comunitario.

Normalmente, in campo agricolo, le decisioni sono prese in accordo e con la partecipazione del mondo della rappresentanza sindacale. In realtà, la modifica del concetto stesso di rappresentanza finisce per assegnare a queste sedi compiti limitati nella gestione dell'innovazione e, più spesso, soprattutto in fasi caratterizzate da profondi processi di cambiamento, di mantenimento delle posizioni di influenza/contrattazione nelle sedi di decisione. Lanzaco e Lizzi (2008) inquadrano il settore agricolo, e le relative decisioni di politica, come un frame di prima generazione caratterizzato da un elevato grado di istituzionalizzazione, sia in ambito comunitario, sia in ambito nazionale. Proprio questa circostanza genera un fenomeno di *policy legacy o inheritance* attraverso il quale le istituzioni filtrano i fattori di cambiamento secondo modalità e tempi definite nelle stesse procedure di decisione. Ciò avviene anche, e forse soprattutto, quando si fanno strada nuove idee e si attivano nuovi attori.

In ambito comunitario, per ovviare, almeno parzialmente ai possibili blocchi all'innovazione si registra un processo organizzato di promozione, diffusione e recepimento delle innovazioni attraverso interventi specifici che fanno leva²⁶:

26 In particolare, le linee di ricerca ed innovazione sono definite attraverso processi che coinvolgono portatori di interesse, istituzionali e non e gli esiti delle iniziative di ricerca vengono immessi nelle

sul finanziamento delle iniziative di ricerca e di supporto alle decisioni di politica, sulla costruzione di buone pratiche attraverso strumenti mirati, sul supporto al trasferimento di pratiche realizzate; sulla organizzazione di occasioni – seminari e formative – di costruzione di nuove visioni condivise; sul recepimento delle osservazioni attraverso un complesso sistema che coinvolge Comitati consultivi, Parlamento e Consiglio. Non sempre questo sistema assicura un efficiente funzionamento, ma connota in ogni caso un'architettura istituzionale che riconosce l'importanza dell'innovazione nelle sedi di decisione.

In ambito nazionale e regionale/locale, al contrario, le sedi e gli strumenti che consentono di stimolare in modo continuativo i processi di innovazione sono, ad oggi, parziali. Di fatto, il settore agricolo, se da una parte presenta una struttura di decisione consolidata nel tempo, dall'altra, per esercitare attivamente il proprio ruolo in un contesto di cambiamento che attiva processi di integrazione e di innovazione, ha necessità di innestare sulle strutture e sulle modalità di decisione esistenti, più forti dinamiche di cambiamento. Anche per questo motivo la riflessione sulla GI appare strategica per il mondo rurale e per la capacità di partecipare attivamente alla dimensione di Europa 2020.

Il percorso di innovazione ha bisogno di essere presidiato nei suoi passaggi cruciali, non tanto per indirizzarlo nei contenuti, quanto per armonizzarlo nelle posizioni assunte da singoli soggetti ed evitare interpretazioni non socializzate ed autonome da parte dei nuovi arrivati. Questa circostanza è particolarmente rilevante nelle fasi intermedie e finali del suo percorso (paradigma-regime) quando entrano nell'arena di confronto inseguitori intitolati (agenti intermedi e istituzioni) che fanno propria la tematica, la inseriscono nelle agende di discussione nelle sedi ordinarie della governance – in Italia, solitamente, i tavoli verdi agricoli – e, in assenza degli innovatori puri, avviano l'indirizzo, di strumenti ed atti decisionali. Normazione e strumenti di indirizzo nascono in queste sedi per facilitare e condizionare il percorso dell'innovazione.

Mancando l'organizzazione di una GI, questa fase può modellare l'innovazione a logiche e visioni che, in quanto non condivise e socializzate con gli innovatori (ed in particolare gli innovatori puri) finiscono per filtrare i principi innovativi,

sedi di discussione e decisione in funzione del grado di interesse e di potenziale contributo al cambiamento. Il comitato SCAR elabora e contribuisce alla discussione sugli scenari di cambiamento. Diversi comitati (Comitato delle Regioni, Comitato economico e sociale) operano a supporto della formazione dei processi di decisione in ambito tecnico e politico e, in ambito rurale, la Rete Rurale nasce per assicurare legame tra le esperienze e le conoscenze di territorio per metterle in relazione tra di loro e tra i diversi livelli istituzionali.

smorzando l'effetto di cambiamento previsto inizialmente. Ciò chiarisce perché la GI sia cruciale, perché consente di stimolare, rafforzare, facilitare il protagonismo degli innovatori – ed in particolare di quelli che non prendono parte ai processi di decisione nelle sedi ordinarie della governance – e, allo stesso tempo, perché facilita una progressiva condivisione di valori e visioni tra una pluralità di attori (pubblici e privati) prima di giungere alle sedi ordinarie della governance. Questo è anche il motivo per cui, le sedi della GI devono prevedere, nelle coalizioni organiche, la presenza contemporanea di innovatori puri, di percorso, razionalizzatori e, successivamente, in quelle allargate, il progressivo inserimento nella compagine formata, dei soggetti inseguitori, indipendentemente dalla loro posizione (più o meno ostile o favorevole) nei confronti dell'innovazione.

In apertura avevamo indicato come fosse urgente trovare luoghi nei quali si potessero ridefinire valori guida e visioni coerenti con un contesto in forte mutamento, con l'intento di consolidare l'innovazione presente sul terreno e, senza stravolgerla nei suoi significati più utili, condurla nelle sedi ordinarie della governance per indirizzare il cambiamento. Compito della GI è gestire gli strumenti e creare i luoghi e le modalità dove ciò possa avvenire, riorientando i processi di decisione, valorizzando le sedi esistenti della governance ed il contributo dei soggetti che vi prendono parte, ponendo attenzione ai cinque nodi che abbiamo identificato in apertura del paragrafo 9.4.

In conclusione, ridurre i tempi di diffusione delle innovazioni significa valutare, facilitare e presidiare con attenzione il percorso di cambiamento, rinforzandolo, lasciando autonomia agli attori coinvolti, ma, anche, creando e facilitando luoghi nei quali il processo di condivisione dei valori e delle visioni possa essere effettuato in modo aperto, progressivo e collaborativi da tutti gli attori presenti nelle arene che, a diverso livello, si vanno organizzando.

La GI valorizza i moventi ideali dei portatori di innovazione per condurla, il più rapidamente possibile, sebbene con le cautele e la piena comprensione della complessità dei passaggi, verso le sedi della decisione. In questo senso, la GI ha l'ambizione di creare un ponte tra soggetti non strutturati e, in parte potenzialmente conflittuali per il portato radicalmente innovativo delle proprie idee (movimenti), e soggetti istituzionali e/o riconosciuti nelle arene di decisione. Questo processo non ha esiti se l'idea innovativa viene presa dagli innovatori puri per essere usata dagli inseguitori. Ogni idea di cambiamento necessita di una fase di negoziazione delle visioni; ove questa non riesce ad avvenire, la portata dell'innovazione ne risulta necessariamente attenuata.

I compiti della GI hanno una natura pubblica che riguarda la formazione

di nuova conoscenza aperta, legata a percorsi di innovazione sociale. Per questa natura, non può che essere favorita, con attenzione non strumentale, dai soggetti pubblici, in un'azione leggera e non invasiva. Sebbene sia difficile pensare alla terzietà in giochi a forte partecipazione, nell'intervento pubblico le fasi della mediazione devono essere distinte da quelle del confronto, in cui, viceversa possono legittimamente essere riversate posizioni di cui si fanno portatrici le stesse organizzazioni pubbliche.

Il soggetto pubblico riesce a facilitare la GI nel momento in cui agisce con autorevolezza di fronte agli innovatori puri, che devono percepire chiaramente l'assenza di strumentalità nell'operare istituzionale agendo il ruolo e le funzioni del razionalizzatore. Il ruolo del razionalizzatore è quello di agenzia, con un mandato leggero e sempre suscettibile di ritiro da parte dei principali (soprattutto gli innovatori puri). Ruolo del razionalizzatore/agenzia è quello di raggiungere il buon esito dell'innovazione facilitando presto l'ingresso della tematica nelle coalizioni omogenee, in quelle allargate, fino al passaggio alla governance ordinaria, costruendone, e non alterandone, i significati. Questo risultato sarà raggiunto quanto più gli innovatori puri e gli inseguitori saranno stati in grado di condividere, lungo il percorso, significati e modelli organizzativi dell'innovazione.

Useremo questo frame concettuale nel capitolo seguente per analizzare il tema dell'AS.

Riferimenti bibliografici

- Almeida J. (1998), *A construção social de uma nova agricultura*, Editora da Universidade, Porto Alegre Brasil.
- Amari M. (2010), "Marginalità e multifunzionalità nel rurale". Intervento incontro *Multifunzionalità agricoltura Marche. Forum sulle nuove prospettive per l'agricoltura*, Regione Marche, Ancona 15 dicembre.
- Becchetti L., Zamagni S., Bruni L. (2010), *Microeconomia*, Hoepli, Milano.
- Benson J.K. (1994), "Il reticolo interorganizzativo come un'economia politica", in Zan S. (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Boisot M. (1992), *Organizzazioni & Informazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Brunori G. (2006), "Cambiamento strutturale e rappresentanza agricola", in *Italia, CNS-Economia Politica*, 6.
- Carbone A., Gaito M. (2008), "I nuovi consumatori e i prodotti dell'agricoltura sociale", in Di Iacovo F. (a cura di), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, FrancoAngeli, Milano.
- Castells M. (1996), *The power of identity*, Blackwell, Oxford.
- Cersosimo D. (2007), "Dinamiche e trasformazioni strutturali nei sistemi produttivi del Mezzogiorno, 2001-2006: dall'agroalimentare al turismo", in Viesti G. (a cura di) *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno d'oggi*, collana Meridiana, Donzelli Editore, pp. 121-152.
- Cersosimo D., Wolleb G., (2008), "Le politiche di sviluppo locale tra sperimentalismo e istituzionalizzazione", in *Sociologia del lavoro*, n. 109, pagg. 72-86.
- Della Vigna P. (1992), *Michael Foucault. Poteri e strategie*, Mimesis, Milano.
- Di Iacovo F. (2002), "La governance nelle aree rurali", in De Rosa M., Turri E. (eds) *Tra globalizzazione e localismo: quale futuro per i sistemi produttivi territoriali*, Liguori, Napoli.
- Di Iacovo F. (2003), "New trends in relationships among farmers ad local communities", in Huylenbroeck G., Durand G. (eds), *Multifunctional agriculture*, Aldershot, Ashgate, pp. 101-128.
- Di Iacovo F. (2003), *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Iacovo F., Rovai M., Meini S. (2011), "Spazio rurale ed urbano: alla ricerca di nuovi equilibri", in Perrone C., Zetti J., *Il valore della Terra*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Iacovo F., Scarpellini P. (2006), "La governance e le aree rurali una introduzione critica", in *Politiche, Governance e Innovazione per le aree rurali*, pagg. 161-188, ESI, Napoli.

- Di Iacovo F., Senni S. (2005), *I servizi sociali nelle aree rurali*, Dossier, Rete Leader INEA.
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile, governare i beni comuni per lo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Dossein J (ed) (2008), *Farming for health: proceedings of the Community of Practices Farming for Health*, November, Gent, Merelbeke, Belgium
- Elzen B., Geels F.W, Green K. (2005), "System innovation and the transition to sustainability: theory, evidence and policy", pagg. 114-135, Edward Elgar, Cheltenham.
- Esping Andersen G. (1995), "Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa Continentale", in *Stato e Mercato*, n. 45.
- European Commission (2008), *Poverty and social exclusion in rural areas*.
- European Commission (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, (ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).
- Ferrera M.(2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Franzini M. (2008), "Fallimenti dello Stato e del Mercato", in *Quale Stato*, n. 15.
- Franzini M.(2007), *Mercato e politiche per l'ambiente*, Carocci, Roma.
- Garofoli G. (2013), "Sistema integrato territoriale e governance dello sviluppo nelle Langhe, in questo volume.
- Geels F.W., Schot J.W., (2007), "Typology of sociotechnical transition pathways", in *Research Policy*, n. 36(3), pagg. 399-417.
- Gibbons M., Limoges C., Nowotny H., Schwartzman S., Scott P., Trow M. (1994), *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, SAGE, London.
- Granovetter M. (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", in *American Journal of Sociology*, n. 91, pagg. 481-510.
- Habermas J. (1981), "New Social Movements", in *Delos*, n. 49 (Fall), pagg. 33-37.
- Hansen J. (2009), "Mode 2, systems differentiation and the significance of politico-cultural variety", in *Science, Technology & Innovation Studies*, n. 5, pagg. 67-85.
- Hessels L.K., van Lente H. (2008), "Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda", in *Research Policy*, n. 37, pagg. 740-760.
- Hessels L.K., van Lente H., Smits R.E.H.M. (2009), "In search of relevance: the changing contract between science and society", in *Science and Public Policy*, 36, pagg. 387-401.
- Jasanoff S. (2005), *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton University Press, Princeton.

- Jessop B. (1998), "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", in *International Social Science Journal*, n. 155, pagg. 29-46.
- Jessop B. (1999), "Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on remapping regulation and reinventing governance", in Steinmetz G. (ed.), *State/Culture*, Cornell University Press, Ithaca, pagg. 378-405.
- Jessop B. (1999), "The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance", in Adaman F. and Devine P. (eds), *The Socially Embedded Economy*, Black Rose Books, Montreal.
- Jessop B. (2000), "The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of capitalism", in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 24 (2), pagg. 323-360.
- Lanzalaco L., Lizzi R. (2008), *Governance e government come fattori strategici per le politiche agricole e rurali*, XLV Congresso Sidea, Portici, Italia.
- Laville J.L., Gardin L. (1999), *Le iniziative locali in Europa. Un bilancio economico e sociale*, Bollati Boringhieri, Milano.
- Lenzi A., Rossi L., Ventura V. (2008), "L'efficacia terapeutica e sociale dell'agricoltura", in Di Iacovo F. (a cura di), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Franco Angeli, Milano.
- Loorbach D. (2007), *Transition management: new mode of governance for sustainable development*, International Books, Utrecht.
- Loorbach D., Frantzeskaki N. (2009), "A transition research perspective on governance for sustainability", in EU Conference, *Sustainable Development: A challenge for European Research*, 28-29 May 2009, Brussels, Belgium.
- March J.G., Olsen J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna.
- Moulaert F., Vicari S. (2009), *Rigenerare la Città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation and NESTA
- Natoli S. (2010), *Il buon uso del mondo. Agire nell'età del rischio*, Mondadori, Milano.
- Nisticò R., Cersosimo D., Guzzo F. (2009), "Istituzioni e capitale sociale in un micro-distretto italiano", in Mirabelli M. (a cura di), *Le istituzioni tra persistenza e innovazione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, pp. 190-217.
- North D.C. (1997), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna.

- OECD (2001), *Multifunctionality - Towards an Analytical Framework*, Paris.
- OECD (2003), *Multifunctionality - The Policy Implications*, Paris.
- OECD (2005), *Multifunctionality in Agriculture - What Role for Private Initiatives?*, Paris.
- OECD (2008), *Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications*, Paris.
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio Ed., Venezia.
- Perulli P. (1993), *Globale/locale. Il contributo delle scienze sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Ramazzotti S. (2009), *La governance negli strumenti di sviluppo locale: l'esperienza del PISL della provincia di Grosseto*, Tesi di Laurea Corso di Laurea Specialistica in Sviluppo e gestione sostenibile del territorio, Università di Pisa.
- Rodotà S. (2010), "Se il mondo perde il senso del bene comune", in *La Repubblica*, 10 agosto.
- Roep D., van der Ploeg J.D., Wiskerke J.S.C. (2003), "Managing technical-institutional design processes. Some strategic lessons from environmental co-operatives in the Netherlands", in *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, Vol. 51, pagg. 195-217.
- Romano D., Tudini L. (2013), "Sistemi locali a forte connotazione rurale: il Chianti e la Garfagnana", in questo volume.
- Rovai M., Di Iacovo F, Orsini S. (2010), "Il ruolo degli ecosystem services nella pianificazione territoriale sostenibile", in Perrone C., Zetti J. (a cura di), *Il valore della Terra. Teorie e applicazioni per il dimensionamento nella pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Rullani E. (2004a), *Economia della conoscenza. Creatività e calore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma.
- Rullani E. (2004b), *La fabbrica dell'immateriale*, Carocci, Roma.
- Secco L., Da Re R., Pettenella D., Cesaro L. (2010), "La qualità della governance in ambito rurale: quali indicatori e quali strumenti per misurarla?", XLVII Convegno di Studi SIDEA *L'agricoltura oltre la crisi*, Campobasso, 22-25 Settembre 2010.
- Sempik J., Hine R., Wilcox D. (eds) (2010), *Green care: a conceptual framework. A report of the working group on the health benefits of green care*, COST 866, Green Care in Agriculture, Loughborough University, UK.
- Sen A (2006), *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

- Stuiver M. (2006), "Highlighting the retro-side of innovation and its potential for regime change in agriculture", in Marsden T., Murdoch J. (eds), *Between the global and the local: confronting complexity in the contemporary agri-food sector*, vol. 12, Rural Sociology and Development Series, Elsevier, Amsterdam), pagg. 147-175.
- Vagaggini V (a cura di) (1978), *Spazio geografico e spazio sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Zan S. (a cura di) (1994), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.

AGRICOLTURA SOCIALE E GOVERNANCE DELL'INNOVAZIONE: L'ANALISI DI UN CASO COMPLESSO

FRANCESCO DI IACOVO

Premessa¹

Nel capitolo nove abbiamo discusso del significato della governance in una fase di profondo cambiamento ed introdotto il tema della governance dell'innovazione, come azione regolata volta a promuovere attivamente processi di transizione. Compito di questa parte del lavoro è quello di applicare i concetti di governance dell'innovazione ai temi dello sviluppo sociale nelle aree rurali (Di Iacovo, 2003 a e b) e dell'agricoltura sociale (AS) (Di Iacovo, 2008, Di Iacovo et al., 2009). Entrambi, infatti, coniugano in modo non settoriale, i temi dello sviluppo e delle pratiche agricole, della creazione (in agricoltura) e della distribuzione di valore (in campo sociale) in una logica di aperto confronto tra soggetti, competenze (agricole e sociali), sentieri (della creazione e distribuzione del valore) e territori (urbani e rurali). L'AS, seguendo una logica di innovazione sociale, fornisce possibili soluzioni – innovative seppur parziali – alla crisi di servizi che le aree rurali e periurbane affrontano, per

1 Come spesso accade, si è debitori nei confronti di una grande quantità di persone quando si produce un rapporto di ricerca. In particolare, questo non sarebbe stato possibile senza il confronto costante e continuo con un numero elevatissimo di persone, di diversa natura ed estrazione, con le quali ho avuto la possibilità di discutere e costruire insieme. Quel poco che so dipende da quel molto che ho ricevuto, specie avendo a che fare con argomenti ibridi, di frontiera, rispetto alle competenze specifiche della mia formazione. Non posso citare e ringraziare tutti ma posso ricordare che il lavoro di ricerca è solitamente frutto di un gruppo, che oggi è divenuto assai più arduo tenere saldo. Ai gruppi di ricerca, si sommano i gruppi di confronto sui territori. In un ambito come quello dell'agricoltura sociale è estremamente facile incontrare e costruire rapporti con persone splendide per motivazione ed intelligenza. Nell'ambito di questa specifica collaborazione con la Rete Rurale Nazionale, molti spunti sono emersi dalle discussioni di lavoro. Per quanto possibile, ho cercato di recepirle ed introdurle nello scritto, sicuramente mi hanno spinto volta volta ad aggiustare il tiro e precisare aspetti e passaggi che, inizialmente non comparivano. Un ringraziamento va alla dot.ssa Colosimo che, con pazienza, ha letto una precedente versione di questo lavoro aiutandomi a migliorarla. Ovviamente l'autore è interprete della sua ricerca e ne assume la responsabilità.

assicurarne stabilità, sociale ed economica, in una fase che registra, allo stesso tempo, contrazione della spesa pubblica e difficoltà, da parte di molte imprese, di competere sui mercati dei prodotti agricoli. L'agricoltura sociale opera in una nicchia grigia di interazione tra agricoltura, diversificazione aziendale e multifunzionalità, servizi socio-sanitari, reti di comunità, mercati della reputazione, domanda sociale di servizi da parte delle popolazioni in ambito rurale ed urbano. Proprio questa peculiarità richiede la necessità di immaginare ed impostare una governance diversa per potersi diffondere, rendendola interessante come caso di studio della GI.

Agricoltura sociale, innovazione sociale e governance dell'innovazione, rappresentano, quindi, i temi del confronto di questo scritto che intende analizzare i processi di innovazione sociale nelle aree rurali e l'organizzazione della GI, per comprenderne percorsi e possibili esiti. Le informazioni analizzate provengono da un lavoro di ricerca-intervento che ha visto impegnato l'autore sul tema da diversi anni, in più territori e nell'interazione con un'ampia gamma di soggetti del mondo pubblico e privato. Partendo dalla lettura delle informazioni riferite al caso dell'AS, cercheremo di trarre indicazioni utili per precisare, in termini più generali, aspetti e strumenti utili per promuovere la governance dell'innovazione nelle aree rurali.

I termini e i concetti che useremo nelle pagine che seguono fanno riferimento a quanto già descritto e precisato nel capitolo sulla governance dell'innovazione, cui rimandiamo il lettore per ogni utile approfondimento.

10.1 Domande, aree di ricerca e metodi di indagine

È nostra convinzione che il concetto di innovazione sociale introduca elementi profondi di cambiamento nelle pratiche e nei paradigmi di lavoro ed implichi un appiattimento dei livelli di decisione, per consentire l'instaurarsi di forme innovative di collaborazione basate sul riconoscimento reciproco e su dinamiche di rete. Allo stesso tempo, ci appare chiaro che i processi di innovazione sociale si confrontano con frame organizzativi e decisionali già consolidati, e che da questa interazione si producono esiti, non sempre, prevedibili.

Partendo da questi due assunti ci sembra utile comprendere il modo in cui, nel suo percorso, la portata dell'innovazione risulti ampliata o riassorbita dall'interazione tra portatori di innovazione e assetti consolidati di governance. Su questi ambiti porremo la nostra attenzione, in particolare, per cercare di capire possibili interazioni ed esiti nelle dinamiche locali, nella filiera istituzionale e nell'intera-

zione tra attori locali, innovatori e non, intitolati o meno a partecipare alle sedi di esercizio della governance ordinaria. Infine, è nostro intento verificare gli assetti di governance capaci di facilitare le dinamiche di innovazione sociale nelle aree rurali e le possibili implicazioni politico-organizzative per la futura programmazione. In particolare, affronteremo i seguenti quesiti

1. il modo cui nascono, si organizzano e si diffondono processi di innovazione sociale nelle aree rurali, e gli assetti di governance che tendono a privilegiare;
2. i modi in cui le istituzioni pubbliche e gli attori ordinari della governance, attivi a diverse scale istituzionali, si confrontano con tali processi e gli esiti che sono in grado di generare, nelle strutture esistenti di governance o nel contribuire a generare governance dell'innovazione;
3. il modo in cui interagiscono GI e soggetti della governance tradizionale delle politiche agricole ed i modi di interazione con i soggetti portatori di "pratiche di innovazione sociale".

Per rispondere ai punti indicati abbiamo fatto riferimento all'innovazione nel campo della multifunzionalità in agricoltura sociale. La conduzione di più "cantieri di ricerca azione²." sull'argomento, ci consente, infatti, di analizzare nel dettaglio, a diversi livelli istituzionali e geografici e con riferimento ad una serie temporale piuttosto lunga, l'evoluzione della tematica e le sue interazioni con gli interlocutori pubblici e privati nei percorsi in atto sul territorio nazionale³.

Il tema della transizione influenza il modo di operare della ricerca nei diversi campi di indagine, accrescendo la rilevanza dell'adozione del cosiddetto metodo 2 di produzione della conoscenza, ovvero, della nuova produzione di conoscenza in modo socialmente distribuito (Gibbons et al., 1994, Hansen, 2009, Hassels et al., 2008, 2009, Jasanoff, 2005). Il metodo 2 della conoscenza è stato codificato secondo cinque principi chiave: legame con il contesto di applicazione, transdisciplinarietà; varietà organizzativa delle pratiche di apprendimento; riflessività; nuove forme di verifica della qualità, meno legate alle peer review e più legata al contesto

2 Per maggiori dettagli rimandiamo alle note in appendice.

3 In particolare la domanda 1, quella che riguarda la formulazione dei processi multiattoriali di innovazione sociale verrà osservata a partire da alcuni percorsi in atto nel territorio Toscano: (Pisa, Valdera, Lucca, Amiata). La domanda 2, quella che riguarda il rapporto tra istituzioni pubbliche e processi di innovazione sociale farà riferimento a dinamiche percorse ed in atto in Toscana, Lazio e Friuli Venezia Giulia nei processi di riconoscimento delle pratiche di agricoltura sociale e di impiego degli strumenti comunitari previsti negli interventi a sostegno dello Sviluppo Rurale. La domanda 3 verrà affrontata a partire dall'analisi dei processi di innovazione all'interno di alcune organizzazioni di riferimento del settore con riferimento alla tematica analizzata.

in cui si opera. Legati al metodo 2 della conoscenza si sviluppano i principi della ricerca-azione, che posizionano le unità scientifiche in una logica evolutiva, di partecipazione diretta ai processi di transizione, in cui la conoscenza è orientata all'emancipazione del ricercatore e dei soggetti coinvolti in processi di apprendimento collettivo. La ricerca svolge, così, un ruolo attivo, militante, di co-agente di cambiamento, mentre lo sperimentatore diviene uno "strumento di ricerca". L'oggetto di ricerca viene definito in modo condiviso, come comuni sono le finalità ed il campo di interazione concreto. Il ricercatore stabilisce una comunicazione simmetrica con i restanti protagonisti, appiattendolo ruoli tra soggetti ed oggetti di ricerca, realizzando una circolarità nei rapporti tra ricerca ed azione, progetto sociale e progetto di ricerca. La conoscenza viene prodotta tramite un processo graduale, conflittuale, negoziabile, intersoggettivo, dove il soggetto di ricerca opera nei percorsi di innovazione, non da solo, nelle vesti del razionalizzatore. Al termine del lavoro, in allegato, sono riportati alcuni approfondimenti rispetto ai campi ed ai metodi di indagine impiegati per questo lavoro, cui rinviamo il lettore interessato. Nel capitolo successivo, invece, entreremo nel dettaglio del caso di studio analizzato, quello dell'innovazione nel campo dell'agricoltura sociale.

Nell'affrontare il caso, dopo una prima parte di natura più definitoria e descrittiva, siamo entrati nello specifico delle iniziative realizzate sul territorio nazionale e sui relativi esiti di percorso. Una particolare attenzione sarà data agli elementi che sono coerenti con quanto descritto nei paragrafi precedenti in merito alla GI, dando rilievo a percorsi, attori, comportamenti ed esiti. Un approfondimento specifico è stato riservato al ruolo degli agenti intermedi nell'evoluzione delle pratiche di agricoltura sociale, per il ruolo che questi attori possono rivestire, in positivo, nel promuovere ed accelerare i processi di innovazione ed i percorsi di transizione. In questa prospettiva, l'innovazione nelle organizzazioni è un ulteriore grado della riflessione che, pure, è in grado di contaminare in profondità gli esiti e le direzioni del cambiamento.

10.2 Il caso di studio: l'agricoltura sociale

Il tema dell'agricoltura sociale (AS) è, relativamente, nuovo, sebbene, in un arco temporale limitato, abbia avuto la capacità di evolvere dal punto di vista definitorio, della codifica delle pratiche, fino a contaminare la riflessione politica, istituzionale e normativa. In questa sede più che descrivere nel dettaglio il mondo dell'AS, per i quali rimandiamo il lettore ad altre sedi (Di Iacovo, 2008, Di Iacovo et

all 2009, Di Iacovo, 2011), ci limiteremo a riflettere e mettere in evidenza gli elementi che collegano il tema dell'AS a quello della GI. Obiettivo è analizzare questa specifica pratica innovativa con l'intento di comprendere il modo in cui l'innovazione sociale nelle aree rurali organizza la sua evoluzione e quali sono gli ostacoli che la governance ordinaria può generare nei percorsi di cambiamento.

L'AS è un aspetto meno approfondito e dibattuto della multifunzionalità dell'agricoltura che fa leva su risorse specifiche del mondo agricolo e dei processi agro-zootecnici. L'AS è il frutto di processi dinamici di interazione tra portatori di interesse locali del mondo delle imprese, delle istituzioni, della società civile, con competenze variegate. Per le sue caratteristiche, l'AS può essere classificata come esito di percorsi di retro innovazione (Stuiver, 2006) generati dall'attivazione di reti ibride di soggetti multi-competenti, locali e non. Nelle reti viene facilitata la connessione e la riorganizzazione di conoscenze diverse, tacite e codificate, mediante l'articolazione di processi di apprendimento collettivo.

Ovunque in Europa, l'AS risponde a nuovi bisogni degli abitanti delle aree rurali ed urbane ed è il frutto di una diversa integrazione del mondo dell'agricoltura con il mondo dei servizi socio-sanitari, educativi, della formazione e del lavoro, della giustizia. L'attualità dell'AS nasce dalla riorganizzazione della sfera dell'intervento pubblico nei sistemi di welfare urbani e rurali e, allo stesso tempo, in risposta ad una crescente domanda di personalizzazione e qualificazione delle reti di protezione sociale.

Nelle aree rurali l'AS consente di ovviare ai limiti sociali dello sviluppo e ad una crisi dei servizi che rende questi territori sempre più difficili da abitare, per nuove e vecchie generazioni, con vincoli crescenti per la permanenza e lo sviluppo delle attività economiche. L'AS può contribuire a generare risposte innovative alla crisi dei servizi in essere nelle aree rurali (e non solo), mobilitando risorse inattese, offrendo la possibilità di prevenire, ed in alcuni casi, oramai colmare, l'impatto della loro carenza sulla vivibilità, sociale ed economica di queste aree. Si tratta di un campo poco frequentato dalle politiche di sviluppo rurale, dove la domanda di innovazione è, spesso, radicale, e si lega alla costruzione di un dialogo intenso tra soggetti pubblici e privati di diversa competenza ed estrazione, tra sistema di imprese, istituzioni ed abitanti locali.

L'AS, per sua natura lega, su scala locale, settori e soggetti in chiave nuova e tende a ricomporre le regole di funzionamento del sistema, affiancando, al ruolo dello Stato e del Mercato, quello dello scambio, basato sul dono e sulla reciprocità, sulla reputazione e sulla responsabilità degli attori locali. In questa prospettiva le esperienze di AS rappresentano un progetto culturale che richiede assetti innova-

tivi di governance locale e di sistema fino a fare pensare, appunto, ad una *governance dell'innovazione*.

Le pratiche di AS nell'Unione si presentano omogenee per caratteristiche e finalità, sebbene assai diverse per modalità di regolazione ed esiti. Omogeneità e diversità sono il frutto di settori che risentono di un diverso processo di integrazione delle politiche dell'Unione, oramai conclusosi, per quanto riguarda la PAC, dopo oltre 50 anni di vita comunitaria, appena agli inizi per altri campi di azione, di quasi esclusiva pertinenza dei singoli Stati membri. Anche per questa asimmetria istituzionale la lettura del fenomeno dell'AS è interessante per comprendere meglio l'evoluzione dei percorsi in atto nelle aree rurali alla luce delle teorie della transizione ed offre spunti utili per disegnare percorsi innovativi di sviluppo rurale.

Rispetto alla crisi in atto, la diversità delle esperienze di AS in Europa consente di delineare visioni innovative nei processi di produzione e distribuzione della ricchezza, dove, accanto al mercato, acquistano nuova attenzione valori e stili di condotta comunitari, ed un approccio responsabile e collaborativo nella auto-organizzazione di sistemi locali resilienti alle tensioni di cambiamento in atto.

Gli aspetti innovativi dell'AS sono molteplici ed è utile analizzarli per comprendere i processi di transizione che sono collegati alla sua diffusione. Nel passare in rassegna il caso, dopo avere introdotto i concetti di base dell'AS, analizzeremo soggetti, fasi e dinamiche di interazione alla luce della riflessione introdotta nei paragrafi precedenti.

10.2.1 Agricoltura sociale: definizioni, ruoli e tipologie

L'AS mobilita risorse, non specialistiche, dell'agricoltura a fini inclusivi e sociali. Caratteristica di queste risorse materiali (piante, animali) e relazionali (la partecipazione ad attività reali in piccoli gruppi di persone) è quello di essere diffuse sul territorio, diversamente organizzabili, per rispondere in modo flessibile e nuovo ai bisogni di soggetti a bassa contrattualità e degli abitanti urbani e rurali⁴.

4 In particolare, l'agricoltura sociale opera nei campi socio-terapeutici della riabilitazione/cura per persone con disabilità (fisica, psichica/mentale, sociale), nella formazione e inserimento lavorativo di soggetti a bassa contrattualità; in azioni di ricreazione e qualità della vita, nell'educazione alle tematiche ambientali di persone giovani e meno, di minori con difficoltà nell'apprendimento e/o in condizioni di disagio, a rischio di esclusione scolastica, affidi familiari, a rapporti con istituti scolastici o di giustizia minorile, all'inclusione di minori migranti, a, ma anche ad adulti in momenti particolari della loro vita (Di Iacovo, 2008)

Tabella 10.1 - Categorie di azione dell'AS

<p>Categorie procedurali</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rapporto diretto e ripetuto con piante ed animali in un'ampia gamma di attività e setting 2. Sostanzialità delle operazioni <ul style="list-style-type: none"> - Compiutezza delle azioni e dei cicli - Concreta contestualizzazione delle operazioni - Pluralità delle mansioni ed adattabilità 	<p>Categorie logiche</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nella gestione del quotidiano <ul style="list-style-type: none"> - Mutabilità, temporalità e legame intergenerazionale e multi-competente dei luoghi e dei saperi, dei ritmi e degli esiti - L'alternanza del tempo ludico, lavorativo, produttivo, relazionale 2. Nella gestione delle pratiche <ul style="list-style-type: none"> - Razionale: azione → effetto, responsabilità, assenza giudizio diretto
<p>Categorie ambientali</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I luoghi dell'interazione <ul style="list-style-type: none"> - Spazio, tempo, cicli biologici, porosità aperto-chiuso (apertura e protezione) 2. Le relazioni <ul style="list-style-type: none"> - La possibilità di operare in piccoli gruppi - L'apertura a soggetti sempre nuovi: consumatori 	<p>Categorie sociali</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. I percorsi di vita <ul style="list-style-type: none"> - Continuità tra servizi formali e reti informali - Possibilità di vivere in ambienti veri 2. La partecipazione attiva <ul style="list-style-type: none"> - Svolgere azioni che hanno un valore riconosciuto - Sovrapporre valore sociale ed economico - Essere cittadini con diritti

Fonte: Nostra elaborazione.

Nei confronti degli utenti, l'AS fa leva su diverse categorie di azione, come indicato in tabella 10.1, che la rende adattabile ad un largo numero di bisogni e di categorie di persone, nell'organizzazione di servizi della rete di protezione sociale.

In funzione della organizzazione delle risorse e della valorizzazione delle diverse categorie di azione, le pratiche di AS offrono risposte di tipo co-terapeutico, educativo, formativo, inclusivo, di servizio, per una ampia gamma di persone (con disabilità fisica e mentale/psichiatrica, con dipendenze, a bassa contrattualità nell'inserimento lavorativo, migranti, vittime di tratta, minori, bambini, anziani). Tra le pratiche di AS non sono considerate quelle che fanno uso di piante ed animali in ambienti confinati e dove non è presente un processo con un significato produttivo. È il caso della pet-therapy, o delle attività di giardinaggio, che pure ricadono nell'ombrello più ampio del green care (Sempik et al, 2010).

Negli specifici campi di azione, le pratiche di AS sono diversamente condotte da: *aziende agricole e strutture co-terapeutiche* che organizzano servizi specifici e mirati (ad es per persone con disagio psichico o mentale) mediante l'organizzazione di attività mirate, tra cui attività e terapie assistite con animali (l'ippoterapia ne è un esempio) o le pratiche orti-colturali (Lenzi et al, 2008); *aziende agricole produttive di inclusione terapeutica sociale e lavorativa*, che fanno leva su processi produttivi ordinari presenti in azienda per facilitare percorsi di co-terapia rivolti

a persone con disagio psichico o mentale, adulti o minori, o di inclusione sociale e lavorativa per persone con disabilità o soggetti a bassa contrattualità; *aziende agricole attive nei servizi civili* – sia in aree rurali, sia perturbane – valorizzano le economie di scopo e gli spazi aziendali per organizzare servizi destinati a bambini (agriasili, campi solari/estivi, didattica), anziani, (con strutture diurne di accoglienza, alloggi di emergenza per persone con difficoltà abitativa o per l'erogazione di servizi di prossimità); *aziende agricole pubbliche di formazione al lavoro*, si tratta normalmente di strutture o parti di attività realizzate in strutture penitenziarie pubbliche che si dotano di proprie aziende agricole a fini di formazione al lavoro.

La pluralità delle categorie di utenza determina la necessità del mondo agricolo coinvolto in pratiche di AS di confrontarsi con una ampia gamma di politiche settoriali e specialistiche (agricole, sociali, del lavoro, formative, sanitarie, della giustizia, scolastiche) costringendolo ad operare in un'area di lavoro ibrida che ne finisce per caratterizzare i processi evolutivi e, come vedremo più avanti, le stesse forme organizzative a livello nazionale come nei singoli Paesi dell'Unione.

10.2.2 L'evoluzione dell'agricoltura sociale in Europa

Nei Paesi dell'Unione europea, l'AS sta progressivamente emergendo ed accrescendo la propria visibilità a livello locale, nazionale e comunitario, come evidenziano analisi trasversali (Di Iacovo et al 2009, Dossein, 2008, Block et al, Gallis, 2007).

Già nell'800, le pratiche di AS sono registrate in strutture pubbliche –manicomio e penitenziari- che organizzavano attività ergonomiche rivolte a pazienti con disabilità mentali o detenuti, per associare la produzione di cibo alla necessità di impegnare fisicamente i propri ospiti. Nelle campagne, poi, era normale gestire pratiche di mutuo aiuto familiare per assicurare, nella comunità locale, la partecipazione di persone con disabilità alla vita produttiva e sociale ordinaria. Non mancano, pure, agli inizi del '900, pratiche formalizzate tra il mondo delle istituzioni pubbliche e le famiglie contadine a sostegno dell'inclusione di soggetti con disabilità mentale⁵. Più tardi, nel dopoguerra in Italia, la fase della modernizzazione

5 Nel 1911, nel manicomio di Volterra, erano codificate pratiche di affido, cosiddetto etero familiare, per pazienti ritenuti non pericolosi a famiglie di mezzadri del circondario. Le procedure prevedevano l'affido di massimo due persone, dello stesso sesso, a famiglie di specchiata onestà, che le inserivano nella vita familiare e nei processi aziendali. Per questo, la struttura sanitaria, oltre a fornire abiti e letto, assicurava una remunerazione alla famiglia che trovava supporto anche dalla

ha coinciso con una tecnologicizzazione dei processi produttivi, anche nelle campagne, alla settorializzazione e specializzazione delle competenze, alla diffusione dello stato sociale e di servizi specialistici e formali. Processi che hanno facilitato, ovunque in Europa, il superamento di queste esperienze, accanto all'organizzarsi di società più complesse.

In Italia, come in altri paesi europei, bisogna attendere gli anni '70, ed il rifiuto di alcuni concetti guida forti introdotti dalla modernizzazione (l'affermazione del mercato, il rifiuto del potere autoritario delle istituzioni statali, tra cui i manicomi, ma anche della famiglia e del potere maschile) per dare avvio a nuove pratiche di AS. Quasi ovunque, le iniziative di AS prendono spunto da realtà isolate, a seguito dei processi di contro-urbanizzazione avviati da nuclei di giovani, in parallelo alla messa in discussione dell'istituzione manicomiale da parte di una componente del mondo socio-sanitario⁶. Si tratta di comunità o cooperative di giovani neo-agricoltori, ma anche comunità di tipo religioso (Camphill tra queste), che decidono di declinare stili e modelli produttivi e di vita improntati su logiche comunitarie, basate su una rinnovata sovrapposizione tra sfera economica e impegno sociale a vantaggio dei più deboli. Si trattava di iniziative di diversa matrice ed ispirazione, nate dal basso, che, pur selezionate dal tempo e dai fallimenti, si sono rafforzate per acquisire progressiva visibilità, soprattutto nei tempi recenti (Casanova, 2003). A volte, terminata l'esperienza comunitaria, la portata ed il contenuto di quelle pratiche è rimasto patrimonio di scelte individuali di singoli agricoltori o operatori sociali, i quali, in modo diverso, hanno continuato ad associare la loro attività professionale con una motivazione volontaria a favorire processi di inclusione di persone a più bassa contrattualità in agricoltura, operando, in questo modo, fuori da ogni evidenza e d esplicito riconoscimento.

presenza di nuova manodopera. La famiglia doveva essere aperta a controlli improvvisi ed ogni sabato, giorno di mercato, era tenuta a portare le persone ospitate in visita medica.

6 In Italia questo processo porta la firma di Franco Basaglia con la legge 180 e la chiusura dei manicomi, nel mentre fiorivano esperienze, ad esempio dall'ex manicomio di Arezzo che vedono neo-cooperative di giovani agricoltori collaborare con il mondo medico per favorire nuovi processi di co-terapia ed inclusione nelle campagne (Noferi, 2003)

Tabella 10.2 - Regimi di welfare, stadi di sviluppo e azioni a supporto dell'agricoltura sociale

Stadio	Modello di welfare					
	AS tradizionale		Social democratico	AS evoluta		
	Principali piazioni di supporto	In transizione		Corporativista	Liberale	Mediterraneo
Regime	Ripensare e approfondire		Olanda (Norvegia)			
Paradigma	Promuovere ed integrare			Fiandre BE		Italia (dallo stadio di nicchia)
Nicchia	Diversificare gli scopi e generare mainstreaming			Francia Germania Austria	Regno Unito, Irlanda	
Novità	Riconoscere e comprendere	Bulgaria, Romania, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca,	Danimarca, Svezia			Spagna, Grecia, Portogallo, Cipro, Malta (Turchia)
	Testare e migliorare	Ungheria, Polonia, Estonia	Finlandia (verso stadio di nicchia)	Lussemburgo		

Fonte: Nostra elaborazione.

Negli anni '90, si è ridestato un duplice interesse nei confronti delle pratiche di AS e delle risorse del mondo agricolo a fini sociali, prendendo spunto, sia dalla crisi del modello produttivo specialistico dell'agricoltura e dalla diffusione dell'idea di multifunzionalità, sia da una domanda di personalizzazione dei servizi alla persona e dalla ricerca (anche da parte degli operatori del mondo educativo e socio-sanitario) di nuovi strumenti e possibilità atte ad innalzare l'efficacia degli interventi socio-assistenziali.

L'evoluzione e il processo di cambiamento nelle pratiche di AS è avvenuto in modo difforme sul territorio dell'Unione⁷. I motivi delle differenze vanno rintraccia-

⁷ Diversamente dalle politiche agricole e di sviluppo rurale che, dal Trattato istitutivo della CEE nel 1957, hanno iniziato un percorso comunitario di integrazione, ancora oggi le politiche sociali e sanitarie, come quelle educative, sono competenza degli Stati membri dell'UE. D'altra parte, l'accordo di Lisbona include gli affari sociali nelle politiche di azione dell'Unione e facilita, attraverso il metodo aperto di coordinamento e la diffusione di buone pratiche tra Paesi membri, l'avvicinamento degli indirizzi adottati dai singoli Stati. L'intento, è quello di fissare obiettivi condivisi ed avvicinare le soluzioni adottate, senza invadere, però, le autonomie degli Stati membri,

ti nella flessibilità di un concetto – quello dell'AS – che è stato plasmato in funzione della specificità delle regole e dei modelli di welfare dei singoli Paesi dell'Unione, pur all'interno di un quadro sostanzialmente omogeneo delle politiche agricole⁸.

Sulla base di percorsi di evoluzione, dagli stadi simili e ben codificabili, sono nati modelli organizzativi e che, ancora oggi, differenziano l'AS europea. Nella generalità dei Paesi dell'UE, l'AS è presente allo stadio di nicchia, con progetti isolati, sebbene diffusi, più di quanto la visione comune non sia disposta a ritenere. In alcuni Paesi sono presenti piccole reti locali di progetti (nicchie) che iniziano ad organizzare pratiche organiche. Dall'analisi dalle esperienze di campo si sono sviluppati processi di apprendimento, codifica e valutazione che stanno contribuendo a sviluppare conoscenze specifiche sul tema (paradigmi).

Questo processo ha portato – e sta portando – in alcune nazioni alla definizione di procedure e regole di lavoro (regimi) attraverso il confronto tra operatori del mondo agricolo e del sociale. L'avvio di processi allargati di socializzazione in luoghi dove il processo è stato avviato da più tempo, sta contribuendo a definire nuovi scenari di fondo nell'organizzazione dei servizi, attraverso una valorizzazione intersettoriale delle risorse agricole. Come è facile comprendere questo processo di evoluzione è tutt'altro che lineare, e registra fasi e momenti di stasi lungo il suo cammino. Nella tabella 10.2, dove sono stati collocati i singoli paesi dell'UE incrociando stadi di sviluppo dell'AS e regimi di welfare adottati, si legge come, a parità di regimi di welfare, si registrino stadi evolutivi diversi dell'AS e come, in funzione degli stadi di sviluppo, siano anche diverse le attenzioni di cambiamento che il dibattito interno tende a registrare.

promuovendo l'organizzazione di un minimo di regole e restrizioni comuni e, allo stesso tempo, facilitando il raggiungimento di obiettivi e risultati concordati, anche attraverso il monitoraggio delle azioni.

- 8 Come noto gli studiosi del tema fanno riferimento a quattro diversi modelli (Esping Andersen, 1995; Ferrera, 2006). Il modello di welfare **social democratico**, diffuso nei paesi del Nord Europa, pone al centro i diritti dei cittadini e fa leva su un elevato livello di tassazione. Questo modello mescola l'intervento pubblico e sistemi privati di assicurazione nell'intento di coprire la maggior quota di esigenze degli abitanti. Il **modello corporativo** (Francia, Belgio, Austria, Germania, Lussemburgo) dove il sistema sociale pone grande attenzione all'inclusione lavorativa (workfare) attraverso incentivi alla formazione, sussidi di disoccupazione e salario minimo. Il **modello liberale**, prevalente nei paesi di cultura anglofona, è basato soprattutto sull'aiuto alle famiglie con specifiche difficoltà. L'azione dei gruppi di volontariato e delle fondazioni di carità sussidia lo Stato per assicurare la vitalità delle comunità locali. Il **modello mediterraneo**, è basato su un welfare mix (o welfare society), dove il primo ed il secondo settore (pubblico e privato), sono affiancati dal terzo settore e dal quarto settore (le famiglie). Il sistema è frammentato in schemi diversi di lavoro, il ruolo del volontariato copre spazi dai quali il soggetto pubblico si ritrae, mentre le famiglie giocano un attivo ruolo di ammortizzatore sociale, anche rispetto ai temi dell'inclusione lavorativa.

Tabella 10.3 - Una SWOT per l'AS in Europa

Punti di Forza	Punti di Debolezza
<p>Pratiche e relazioni</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenziale elevato - Processi di immediato riscontro e personalizzabili - Costo contenuto - Valori fiducia e reciprocità - motivazione soggetti coinvolti - Nuove attitudini professionali e personali - Mondo del lavoro coerente con problematiche specifiche <p>Dimensione territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrazione sul territorio tra società ed economia - nuova impostazione pratiche di welfare - Interesse ed attenzione crescente - sensibilizzazione della comunità - Nuovi legami tra settori, persone, con i consumatori - Reputazione agricoltura <p>Dimensione imprenditoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innovazione e diversificazione in azienda - Capace di coinvolgere giovani imprese <p>Utilizzatori</p> <ul style="list-style-type: none"> - Benefici e supporti alle famiglie 	<p>Norme e procedure</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quadro giuridico limitato e frammentato - Diffusione ancora limitata - Difficoltà riconoscimento pratiche ed aziende, limiti incontro domanda/offerta - Eterogeneità, esperienze. puntuali, poco collegate scarsa consapevolezza operatori AS <p>Start up</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avviamento non semplice (burocrazia, inter-settorialità, organizzazione, equilibrio tra produzione e servizi) - Problemi culturali e di linguaggio nello scambio di pareri e competenze <p>Gestione iniziative</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limiti competenze per pratiche AS - Pratiche poco codificate - Valutazione efficacia limitata <p>Sistema locale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stigma e pregiudizi nei confronti diversabili - Connettività e trasporti in contesti rurali <p>Mercati prodotti dell'AS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limitata visibilità dei prodotti
Vincoli	Opportunità
<p>Politiche/istituzioni</p> <ul style="list-style-type: none"> - Burocrazia, assenza di cambiamento o disinteresse - Spontaneismo in assenza di quadro istituzionale coerente locale/nazionale - Perdurare del mancato riconoscimento dell'AS <p>Pratiche aziendali - attori</p> <ul style="list-style-type: none"> - Azioni opportunistiche, logica di puro mercato - Strutture socio-terapeutiche in aree rurali - Rischio di incidenti in azienda <p>Tema AS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eccesso di aspettative - Rischio specializzazione e appiattimento, modifica vocazioni - Competizione e conflitti con no profit 	<p>Sistema locale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Attenzione amministratori, istituzioni, AS qualità e reputazione <p>Politiche/istituzioni</p> <ul style="list-style-type: none"> - Precisazione di un quadro normativo e istituzionale chiaro - Riconoscimento prestazioni e definizione supporti - Sviluppo agricoltura multifunzionale <p>Pratiche</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passaggio da un modello di medicalizzazione ad uno sociale - Diversificazione opportunità di cura, Integrazione nella comunità <p>Reti e relazioni</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduzione agricoltura in nuove reti - Mercati prodotti dell'AS - Reputazione e immagine imprese agricole - Mercati etici e filiera corta

Fonte: Sofar, 2009.

La posizione di ogni Paese, quindi, tutt'altro che statica, è sottoposta a continue evoluzioni sotto la pressione degli attori, pubblici e privati, che si confrontano nelle

arene locali. Solitamente, il passaggio tra i singoli stadi è promosso dalla capacità con cui gli attori locali si organizzano ed esercitano la loro azione politica. Aspetti, questi, sui quali torneremo più avanti. È utile sottolineare subito, però, che paradigmi e regimi rappresentano stadi logici comuni per quanto riguarda il processo di evoluzione, ma non necessariamente per la presenza di contenuti ed ipotesi operative uguali tra paesi che operano in regimi di welfare differenti. All'interno di culture e logiche regolamentari diverse, il tema dell'AS si apre uno spazio dinamico legato dalla capacità di innovazione espressa dai portatori di interesse attivi in ciascun Paese/sistema. In particolare, si distinguono, oggi, tipologie diverse di lavoro, tra cui:

- *quasi mercati per i servizi di agricoltura sociale di aziende private*, diffuso nel Nord-Europa (Olanda, Norvegia) dove il welfare apre al contributo di privati accreditati, anche agricoltori, che offrono servizi qualificati e monitorati ad utenti/clienti che usano liberamente il personal budget;
- *progetti finanziati da fondazioni per strutture del volontariato*, diffusi nei paesi anglosassoni (Irlanda) e basati su logiche caritatevoli;
- *progetti di natura pubblica gestiti da operatori sociali*, detti anche di workfare dove il fuoco è sulla inclusione sociale e lavorativa in ambienti protetti controllati dal soggetto pubblico (Germania);
- *sistemi di compensazione per aziende agricole private*, introdotto nelle Fiandre facendo uso di politiche agricole ed adottando la logica della compensazione introdotta per le produzioni biologiche, assicura l'affiancamento di aziende agricole alle reti dei servizi;
- *sistemi ad alta integrazione pubblico-privata*, diffusa nelle aree di welfare mediterraneo (Italia) dove è previsto un mix di soggetti ampio nell'organizzazione dei servizi, sebbene in prevalenza del sociale pubblico, privato e del terzo settore, vede una crescente integrazione e convergenza di azione tra sistema dell'imprenditoria agricola, interventi pubblici per progetti, terzo settore, nell'organizzazione di reti di nuova economia basate su solidarietà e responsabilità. La diversità delle forme e delle pratiche deriva, oltre che dalla specificità dei quadri normativi di riferimento in campo non agricolo, dalla tipologia dei soggetti – del mondo agricolo o di quello sociale – che per primi sviluppano attenzione ed iniziativa. Per ognuno, infatti, è più semplice muoversi all'interno dei concetti guida del settore di riferimento per calarli nelle pratiche di AS⁹.

9 La differenza più forte è tra Olanda e Fiandre dove, nonostante la vicinanza culturale, l'AS è diversamente improntata dalle regole del sociale e da quelle del mondo agricolo.

Nonostante le differenze nelle pratiche europee di AS, è utile segnalare dei significativi processi di convergenza, se non nei modelli di welfare, nei principi che connotano le esperienze di AS; tra questi: la tendenza ad avvicinare aziende agricole e soggetti istituzionali nelle reti locali di AS; la valorizzazione di competenze eterogenee in percorsi e reti che si rinforzano reciprocamente, unendo professionalità e tutele offerte del mondo sociale, con informalità e capacità inclusiva propria del mondo agricolo; una diversa sovrapposizione tra sfera economica e sociale dell'agire locale.

In chiusura di paragrafo riteniamo utile riportare, senza analizzarne il dettaglio, la matrice SWOT per l'AS elaborata dai portatori di interesse pubblici e privati europei, emersa durante le piattaforme SoFar (Di Iacovo et al 2009), che fornisce indicazioni rispetto ai temi dibattuti nelle arene di confronto.

10.2.3 Agricoltura sociale come innovazione sociale nelle campagne

L'agricoltura sociale rappresenta una delle forme d'innovazione sociale in atto nelle campagne europee nell'intento di fornire risposte utili alle sollecitazioni che provengono dall'evoluzione dei mercati agroalimentari, ma, più in generale, dalla vita economica e sociale nelle comunità locali, urbane e rurali¹⁰.

A partire da una nuova comprensione e valutazione delle risorse disponibili su scala locale, una pluralità di soggetti, di diversa cultura e competenza, organizza percorsi di cambiamento volti a dare risposte nuove ad una molteplicità di bisogni presenti nelle popolazioni locali, legati alla inclusione sociale, ma anche, alla domanda di cibo sostenibile e di qualità etica ed ambientale.

Come visto nel paragrafo precedente, le proposte che si organizzano sono spesso il frutto di iniziative che hanno operato in modo implicito e da lungo tempo sul territorio e che, progressivamente, emergono, organizzandosi ed attraendo nuovi portatori di iniziative e di interesse. L'innovazione in AS ha una natura sistemica legata ad un'azione collettiva condizionata dalla struttura sociale presente nei territori dove si realizza. Il suo esito deriva dall'interazione attiva e continuativa tra persone, strumenti, risorse naturali, più che dal semplice trasferimento di informazioni esterne. Per questo le pratiche di AS sono fortemente immerse nelle

¹⁰ Alcune pratiche di agricoltura sociale sono costantemente segnalate ed in alcuni casi selezionate tra le azioni di animazione volte a sostenere e riconoscere percorsi di innovazione sociale, tra questi anche alcuni sostenuti dalle reti finanziate dall'Unione europea (vedi l'iniziativa This is european social innovation supportat da euclide network).

località pur nello sviluppo di azioni capaci di coinvolgere, progressivamente, soggetti attivi in sede locale, in ambito sovra-locale e nazionale/supra-nazionale. Per le sue caratteristiche, il tema dell'AS appare interessante per leggere i rapporti che si instaurano tra ipotesi di innovazione, soggetti attivi sul territorio e funzionamento-formulazione delle politiche.

Nella nostra successiva analisi cercheremo di approfondire questo campo di interazione, analizzando la natura dell'innovazione in AS, verificando gli aspetti cognitivi che entrano in gioco nei processi di socializzazione dell'AS, comprendendone i soggetti, la loro natura e la loro azione, evidenziando in che modo il processo si realizza e cercando di trarne elementi utili per la nostra riflessione sulla governance per l'innovazione.

La natura dell'innovazione in agricoltura sociale

Il contenuto innovativo delle pratiche di AS è da mettere in relazione con più elementi, allo stesso tempo. Come la definizione indica, il termine lega insieme ambiti e settori di lavoro che tradizionalmente, dalla nascita dei sistemi di welfare, hanno vissuto in modo separato sviluppando competenze, procedure operative, regole ed attitudini distinte. In funzione dei sistemi di welfare in Europa, abbiamo visto come le pratiche di agricoltura sociale possano assumere caratteristiche e principi anche molto diversificati.

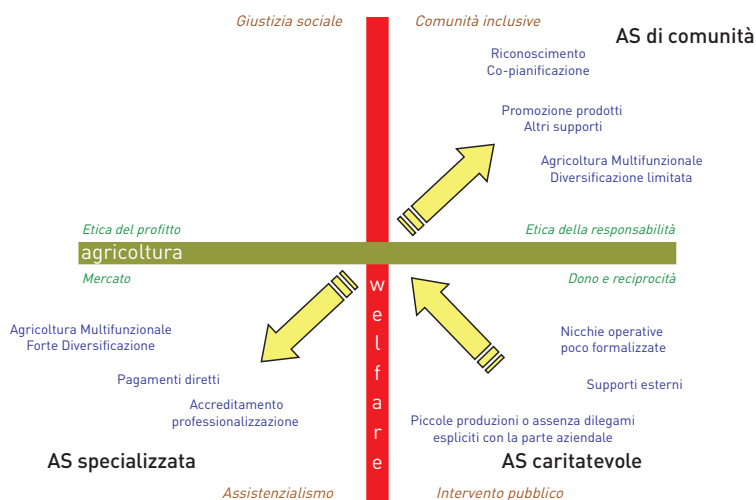
Molte delle pratiche che si sono attivate nell'ombra, al di fuori di ogni ribalta, hanno spesso vissuto in una logica nella quale la responsabilità implicita dei conduttori di azienda, ed un loro movente ideale volto a coniugare la partecipazione ai processi produttivi con la vita di comunità, ha finito per sussidiare la presenza dello Stato assistenziale mediante forme di AS, che potremmo definire *caritatevoli*.

Oggi, accanto a queste forme, si assiste ad una rapida evoluzione del fenomeno lungo due sentieri evolutivi ben distinti (fig. 10.1).

Un *primo sentiero*, che abbiamo definito dell'**AS specializzata**, è quello che, seguendo il principio della multifunzionalità e della diversificazione aziendale, guarda all'AS come possibilità del mondo agricolo di entrare a far parte delle categorie di prestatori di servizio riconosciuti da un intervento pubblico di natura assistenziale. Il percorso dell'AS specializzata si realizza estendendo alcune delle regole delle politiche socio-assistenziali al mondo agricolo, mediante processi di accreditamento e di formazione degli operatori agricoli in campo socio-assistenziale ed il pagamento della prestazione offerta. Da parte dell'impresa, la pratica di AS chiede una modifica parziale delle proprie motivazioni e visioni, che possono,

in ogni caso, rimanere legate alle ragioni del mercato. Da parte dei servizi, la disponibilità di nuove risorse e prestatori amplia la gamma di offerta e la possibilità di offrire risposte flessibili e più personalizzate agli utenti, ma pur sempre in una visione legata al ruolo assistenziale dello Stato. Dal punto di vista organizzativo, la soluzione appare semplice nella sua logica di lavoro in quanto coerente con visioni e paradigmi oggi esistenti (etica del profitto per l'impresa e logica assistenziale dello stato sociale). L'utente della prestazione è un cliente dell'azienda, cessando ogni rapporto una volta fruito del servizio. L'azienda, specializzandosi nell'offerta di servizi alla persona, finisce per ridurre il proprio interesse per la produzione di cibo, fino ad organizzare pratiche co-terapeutiche mirate (Di Iacovo et al, 2009). Da parte pubblica, invece, si amplia la natura e lo spettro dei servizi disponibili, ma, non necessariamente il costo. Questa organizzazione trova più facile attuazione quando è minore la competizione nell'accesso alle risorse pubbliche e, come visto, nei sistemi di welfare nord-europei.

Figura 10.1 - I sentieri dell'agricoltura sociale



Fonte: Nostra elaborazione.

Il *secondo sentiero*, è quello dell'**AS di comunità**, in cui sia la logica di impresa, sia quella dei servizi pubblici, subisce modifiche consistenti. Pur nelle diversità che si registrano nei progetti, il movente iniziale di queste pratiche quasi mai nasce dall'accesso a nuovi mercati dei servizi, specie, quando, le regole del servizio pubblico non consentono un riconoscimento immediato delle prestazioni

rese da soggetti del mondo agricolo. Da parte dell'impresa, il movente iniziale ha una natura solitamente pubblica e guarda alla possibilità di agire con responsabilità assumendo un ruolo più attivo – ed una migliore evidenza – all'interno della comunità di appartenenza. Questa attitudine s'incontra, di recente, con una diversa sensibilità dei consumatori nei confronti dei prodotti della località, specie di quelli con più elevato contenuto etico ed ambientale (Carbone et al., 2008). Ne consegue che, atteggiamenti volontari e non strumentali di apertura delle imprese di AS finiscono per trovare un riconoscimento inatteso sui mercati locali, generando opportunità di crescita aziendale. Da parte pubblica, i nuovi percorsi sono letti da più punti di vista, come opportunità di diversificazione degli strumenti disponibili per organizzare la rete di protezione sociale, ma, anche, come messa in discussione di ruoli, competenze e procedure operative acquisite. In particolare, i processi di AS, oltre a fare leva sulle risorse della natura, consentono di legare le reti formali di servizio con quelle informali di territorio, innalzando la capacità di tenuta sociale del sistema locale. Il concetto di *continuità socio-assistenziale*, nodo cruciale del mondo dei servizi alla persona, viene elaborato a vantaggio della *continuità dell'inclusione attiva* attraverso processi che, nel momento in cui generano valore economico per le aziende, allo stesso tempo, costruiscono opportunità inclusive vere per persone a più bassa contrattualità. In questi percorsi lo Stato sociale muta il suo ruolo, accompagnando e facilitando percorsi win-win¹¹, di giustizia sociale, e l'organizzazione di comunità più inclusive. L'AS di comunità presenta elementi di coerenza con la crisi in atto nei sistemi di welfare e nel mondo agricolo, per il fatto di non basarsi sull'impiego di risorse pubbliche, e, al contrario, mobilitare risorse della località per generare nuovi valori, economici e sociali.

Dal punto di vista concettuale, l'AS di comunità si basa su una visione alternativa del concetto di competizione (*cum-petere*), basato sul principio di collaborazione tra soggetti pubblici, del privato sociale e del privato d'impresa, mediante economie per progetto o *organizzazioni a movente ideale* (Becchetti et al., 2010), capaci di legare la creazione di valore economico e sociale, di beni privati e pub-

11 Nei percorsi di AS di comunità si creano vantaggi generalizzati per il sistema, ed in particolare: per le imprese (che ricostruiscono mercati meno competitivi della località), per le persone incluse (che traggono vantaggio dall'ingresso in reti informali e dalla possibile creazione di opportunità di lavoro), per i soggetti pubblici (che accrescono l'efficacia dei servizi, la capacità di prendere in carico, in modo più capillare, i soggetti sul territorio, magari riorientando le risorse verso soggetti che, altrimenti andrebbero in drop-out), per le famiglie (che si trovano a vivere in comunità più solidali e responsabili ed a liberare ansie e tempi di conciliazione) per gli abitanti/consumatori, che si trovano a rafforzare le reti di relazioni, consolidando l'accesso al cibo e la fiducia nella capacità di presa in carico e di resilienza della comunità.

blici¹². Le pratiche di AS di comunità si appoggiano sulla creazione di reti ibride, di attori multicompetenti, e legano in modo poco scindibile la formazione del mercato e il consolidarsi dei legami sociali, adottando una governance plurale capace di guardare, contemporaneamente, alla produzione di beni di relazione ed economici, sviluppando i progetti sotto vincoli di efficienza economica, subordinando il raggiungimento del risultato inclusivo alla sostenibilità economica delle azioni intraprese, adottando sistemi di verifica e di controllo rispetto al bilanciamento equo dei valori nell'organizzazione.

Gli aspetti cognitivi in agricoltura sociale

In seguito, affrontando il tema della transizione, abbiamo messo in evidenza, come i passaggi iniziali dei percorsi di transizione si concentrano sulla rielaborazione di elementi cognitivi condivisi sui bisogni e sui principi stessi dell'innovazione; ciò, soprattutto nelle fasi iniziali di passaggio dallo stadio di novità a quello di nicchia e di paradigma. Una riflessione sugli elementi cognitivi cruciali per l'affermazione delle pratiche di AS è di un certo interesse.

A ben vedere, l'AS è stata a lungo ignorata dal dibattito sulla multifunzionalità, anche nei documenti più ampi ed approfonditi (OECD, 2001, 2003, 2005, 2008) e solo tardivamente ha conquistato attenzione ed interesse. La riflessione sulla multifunzionalità agricola era assorbita dal riconoscimento, mediante interventi pubblici o tramite processi di internalizzazione assicurati tramite la diversificazione produttiva, della capacità agricola di offrire beni pubblici di natura ambientale. Nel campo dello sviluppo rurale, invece, l'attenzione si è a lungo concentrata sui

12 Becchetti, Bruni e Zamagni, in più occasioni hanno introdotto il concetto di economia civile. Il loro ragionamento è legato al terzo settore ed al movimento cooperativo in generale, anche se, nella forma dell'economia di comunione, tendono ad estendere il concetto, più in generale, al sistema economico. I termini di riferimento più impiegati riguardano quello di economia civile, dove le imprese cum-petono, ovvero operano in mutua assistenza, adottando come fondativo il principio di reciprocità e tenendo intimamente legata la formazione dei mercati con la creazione di socialità (fiducia). Nell'economia civile la motivazione e l'identità ha un valore fondativo che può consentire la formazione di economie for-project, dove il progetto sociale si realizza nell'ambito del vincolo di efficienza, secondo meccanismi di responsabilità civile d'impresa che guardano ad un corretto bilanciamento tra poste economiche, passioni civili e relazioni. La motivazione e la fiducia sono beni pubblici che consentono di tenere a freno fenomeni di free riding e di fronteggiare meglio i processi di globalizzazione, facendo leva sul richiamo all'appartenenza e alla responsabilità dei consumatori nei confronti della comunità, mediante la creazione di mutui vantaggi e la definizione di soluzioni win-win. L'economia per progetto adotta un concetto allargato di mutualità, capace di coinvolgere in modo ampio i membri di una comunità, indipendentemente dal legame diretto con un'impresa, anche cooperativa.

percorsi innovativi di sviluppo economico ma sempre in una logica di attrazione di risorse monetarie dall'esterno, riflessioni sviluppate in una logica per lo più settoriale, tra gli operatori del mondo agricolo e rurale.

Il tema dell'AS, invece, implica acquisizione di consapevolezza su elementi assai diversi dal senso comune diffuso; ed in particolare, rispetto alla: crisi dei servizi nelle aree rurali ed alla necessità di operare in una logica più sistemica la nozione di sviluppo; riscoperta di ruoli sociali dell'agricoltura; reintroduzione di principi di responsabilità e di interdipendenza delle imprese agricole nei confronti delle comunità locali e dei propri destini; possibilità di generare valore diffuso, non operando in una logica di breve periodo, ma riscoprendo i valori della socialità, anche nella costruzione di mercati remunerativi.

Ma l'AS comporta modifiche profonde anche per gli operatori sociali e per le istituzioni locali. Gli elementi di nuova consapevolezza riguardano: una rinnovata attenzione nei confronti delle risorse agricole del territorio; la possibilità di immaginare pro-attivamente il proprio ruolo di fronte alla crisi economica e delle risorse pubbliche senza attivare nuovi meccanismi di prelievo¹³, ma ripensando alle radici la logica pubblica di azione; la possibilità di progettare l'introduzione di nuove risorse e procedure nell'articolazione del sistema dei servizi alla persona, anche se lontani rispetto alle routine operative e da strumenti che consolidano l'autorità professionale nelle strutture pubbliche. La logica profondamente trasversale dell'AS, tra settori e competenze, poi, non può che rendere ancora più articolato lo scenario e accrescere la complessità dei percorsi di AS.

Il tema dell'AS è per sua natura ibrido, per risorse, competenze, pratiche operative e soggetti. Proprio il suo essere tema di confine implica modalità nuove nella diffusione nella società, più legate all'interazione dinamica tra soggetti e, meno, alla specializzazione e alla modellizzazione codificata e gerarchica. In questo senso, l'AS è il frutto di un processo di co-produzione realizzato da soggetti dotati di bagagli esperenziali, motivazioni e risorse differenti. Il suo emergere nel dibattito pubblico stimola contaminazioni culturali ed organizzative tra soggetti portatori di competenze specifiche, assicura la formazione di nuovi saperi, genera innovazione nei modelli di lavoro e nelle regole di gestione adottati, sollecitando il cambiamento della governance. L'integrazione delle competenze socio-sanitarie

13 In Italia i Comuni hanno cercato di fronteggiare la riduzione dei trasferimenti statali in tre modi diversi: la sottoscrizione di derivati, l'adozione di capitoli di bilancio legati al gettito delle infrazioni stradali e la vendita del territorio per l'incasso di oneri di urbanizzazione. Tutti e tre i meccanismi denotano la difficoltà del momento e quella di trovare strumenti innovativi di azione.

degli operatori dei servizi, inclusive del terzo settore e tecnico-economiche del mondo agricolo, favorisce la formazione di un sapere integrato e porta alla definizione di regole di comportamento pertinenti¹⁴.

La creazione di reti ibride di soggetti stimola l'affermarsi di modelli organizzativi nuovi che traggono spunto dalla collaborazione interprofessionale e da una certa ingenuità creativa. In particolare, quest'ultima deriva dal legame che si innesta tra la competenza professionale specifica (agricola o socio-sanitaria ed educativa) e lo sguardo fresco e non strutturato/corrotto dalle routine di soggetti non competenti – in campo agricolo o sociale¹⁵. Proprio questa visione incrociata, multicompetente ed interdipendente, su campi, obiettivi, risorse, finisce per generare un sistema dotato di più ampia flessibilità di azione e di adattamento ai bisogni dei singoli individui.

Tabella 10.4 - Attori e sedi della governance in AS

Attori	Accesso sedi di governance	
	Non intitolati	Intitolati
Innovatori - puri - di percorso	Comunità, Coop. agricole e sociali, Terzo settore	Organizzazioni e associazioni agricole, SdS Valdera
Razionalizzatori		ARSIA/ARSIAL, INEA, Università
Inseguitori - collaboranti - appropriatori - disinteressati o ostacolatori	Nuove esperienze aziendali	Organizzazioni terzo settore e agricole, amministrazioni pubbliche

Fonte: Nostra elaborazione.

Gli elementi citati rendono difficile la possibilità di avviare un confronto rapido sul tema dell'AS per più motivi: perché il confronto deve essere avviato tra una

14 L'operatore sociale è chiamato ad acquisire informazioni sui processi agricoli, come l'agricoltore ad assumere alcuni saperi in campo sociale. Allo stesso tempo, l'operatore sociale è chiamato a guardare con maggiore attenzione ai meccanismi dei mercati e delle convenienze dei processi produttivi, mentre, l'operatore agricolo, a spogliarsi dell'opportunismo mercantile per acquisire nuove regole di comportamento più attente alla responsabilità nei confronti della comunità.

15 In questa prospettiva si registrano convergenze tra il mondo della cooperazione sociale e quello delle aziende agricole, nell'intento di potenziare la struttura economica dei progetti e, allo stesso tempo, accrescere il potenziale formativo e occupazionale, oppure, viceversa, le aziende agricole costruiscono alleanze con il mondo del terzo settore, capace di assicurare, oltre ad una migliore integrazione con il mondo del sociale, una più facile alleanza con il mondo del consumo urbano, facendo leva sulla partecipazione dei componenti del terzo settore a dinamiche sociali e stili di vita diffusi in ambito urbano.

pluralità di attori diversi per competenze, mondi di appartenenza, logiche di lavoro, sistemi di incentivazione e politiche; perché normalmente le sedi di confronto e di esercizio della governance sono organizzate in modo settoriale e non consentono luoghi ibridi di discussione. Quando, poi, il tema dell'AS riesce ad entrare nel confronto pubblico, è più semplice ed immediato che il dibattito si concentri sul modello di AS specializzata, più aderente ai paradigmi prevalenti nel mondo agricolo (in una logica di diversificazione produttiva) come in quello dei servizi (in una diversa funzione dell'assistenza). Lette sotto il punto di vista dell'AS di comunità, infatti, le pratiche di AS, presentano elementi radicalmente innovativi tali da confliggere con visioni e attitudini consolidate. La diffusione di pratiche di AS, ed in particolare di quelle di AS di comunità, quindi, implicano la negoziazione di ruoli, visioni, la organizzazione dei nuovi percorsi/servizi, particolarmente complessa nell'incontro e nella costruzione del dialogo tra mondo agricolo e del sociale/sanitario. In ogni caso, si tratta di processi e percorsi di cambiamento profondo che offrono una notevole quantità di spunti nell'analisi del tema della GI.

I soggetti dell'agricoltura sociale

Il tema dell'AS esercita un fascino sottile ed una forte ritrosia in quanti lo avvicinano. I soggetti coinvolti sono molteplici, per tipologia, ruolo, competenze e comportamenti (agricoltori singoli e cooperative agricole, cooperative sociali, associazioni di volontariato, opere religiose, fondazioni laiche, operatori sociali e sanitari, formatori ed educatori, tecnici delle diverse istituzioni e amministratori) e il loro incontro è reso difficile dalla mancanza di luoghi di confronto, come dalla difficoltà di allineare linguaggi, visioni, strategie ed obiettivi.

Riprendendo le classificazioni introdotte in precedenza e riprendendo le considerazioni riguardanti l'evoluzione dell'AS in Europa, gli *innovatori puri* in AS sono stati portatori di progetto (cooperative agricole o sociali, comunità di persone o singoli imprenditori agricoli e famiglie contadine, servizi di comunità) che, a partire dagli anni '70, nell'ombra e sulla base di una forte spinta ideale, hanno organizzato pratiche di AS e dato vita a collaborazioni locali con i servizi di territorio. Esperienze che hanno vissuto, a lungo, in una ristretta cerchia locale, in una situazione di latente utilità¹⁶.

16 In Toscana, una prima ricerca eseguita con la metodologia di palla di neve da ARSIA ha fatto rapidamente emergere una sessantina di progetti di AS, gestiti da soggetti molto eterogenei in completo isolamento l'uno dall'altro (Noferi, 2003). Complessivamente i progetti avevano prodotto

A partire dalla fine degli anni '90 inizia a svilupparsi la riflessione sullo sviluppo sociale nelle aree rurali (Di Iacovo, 2003) e, allo stesso tempo, sull'uso sociale dell'agricoltura, temi che trovano larghe convergenze nella necessità di definire un *welfare rurale* più appropriato per assicurare sostegno immateriale ai processi di sviluppo rurale. Il tema del welfare rigenerativo nelle aree rurali si lega alla necessità di definire modelli innovativi di servizi valorizzando le risorse dell'AS. Per questo si moltiplicano gli sforzi, allo stesso tempo, di facilitare l'emersione delle pratiche locali di metterle in rete e di iniziare un processo di migliore comprensione e di parziale codifica. Questo ruolo viene giocato da coloro che abbiamo chiamato "razionalizzatori" – associazioni di volontariato, agenzie pubbliche, enti di ricerca – che, nei diversi territori, riflettendo sugli scenari di cambiamento, hanno iniziato ad analizzare la tematica, conoscere/codificare e socializzare le pratiche esistenti, facilitare il confronto, tra portatori di progetto, per contaminare progressivamente nuovi soggetti¹⁷. La codifica delle esperienze ha reso il tema narrabile in circuiti di discussione più ampi, contaminando, come il sasso in uno stagno, una pluralità di soggetti. L'evoluzione di scenario, accresce la sensibilità di nuovi attori rispetto ai temi dello sviluppo sociale e dell'uso sociale delle risorse agricole. Anche partendo da osservazioni ed analisi differenti, l'ingresso di "innovatori di percorso" contribuisce a generare nuovi spunti e riflessioni sul tema e coinvolge nuovi soggetti e territori¹⁸.

L'iniziale narrazione del tema non basta a formare visioni condivise e percorsi lineari. Il consolidamento e l'emersione di esperienze di successo rende più chiari i possibili esiti, partendo da risultati concreti, accrescendo la praticabilità tecnica e l'appetibilità politica della tematica¹⁹. Nello stesso tempo nuovi

inclusione per oltre un migliaio di persone negli ultimi dieci anni, consolidando, nelle campagne toscane, le opportunità per persone più deboli.

- 17 In Toscana, come nel Lazio, da tempo si sono diffuse pratiche di AS (Di Iacovo et al., 2005). La loro emersione ha avuto luogo grazie all'azione concertata di enti locali e enti di ricerca, mediante la valorizzazione delle pratiche, l'incontro e la comunicazione, ed un primo processo di codifica.
- 18 È il caso, ad esempio, della Coldiretti provinciale di Torino che, partendo da progetti sulla parità di genere finanziati dal Fondo sociale, avvia una riflessione sui bisogni di conciliazione delle imprenditrici agricole e la possibilità di tradurre esperienze di nidi famigliari attraverso la definizione degli agri-asilo. La CIA Toscana, a sua volta, nel 2000, porta avanti il progetto ADAPT finanziato da un bando Horizon, sull'uso delle risorse dell'agricoltura a fini sociali.
- 19 In Valdera, l'associazione ORISS ha impostato un progetto di territorio che ha progressivamente contaminato le pubbliche amministrazioni, fino alla definizione di procedure e protocolli di lavoro adottati dalla Società della Salute (una sperimentazione toscana che lega i comuni con le ASL nella gestione dei servizi socio-assistenziali). La definizione di protocolli di lavoro per l'AS ha rappresentato a sua volta, una sperimentazione istituzionale, supportata da una ricerca dell'Università di Pisa.

soggetti pubblici ed agenti intermedi stimolano la riflessione sull'argomento²⁰, accrescendo la comunicazione e la circolazione di informazioni sul tema e sulle pratiche. Il percorso, necessariamente circolare, presenta momenti di intensa azione locale e processi di contaminazione presso sedi istituzionali più centrali (regionali o nazionali).

Analizzeremo, successivamente, i percorsi, nel corso dello svolgimento concreto delle singole fasi. Per restare, invece, ai soggetti, l'affermarsi del tema in più ambienti, l'emergere di primi interventi normativi sul tema²¹ facilita l'ingresso di nuovi soggetti, quelli che abbiamo chiamato "inseguitori". La natura ed il ruolo degli inseguitori è diverso. Alcuni portatori di pratiche riscoprono le loro attività alla luce di un nuovo dibattito, facilitando l'emersione di nuove esperienze²². Nuovi soggetti, pubblici o privati, venuti a contatto con il tema, iniziano ad acquisire consapevolezza in merito alla natura innovativa della tematica ed a facilitarne la diffusione²³, altre volte si attrezzano per sminuire la rilevanza del tema nelle sedi di concertazione. Gli inseguitori, in AS, entrano nel dibattito in modo tardivo, dopo che il tema si è radicato al punto tale da non poterlo più ignorare, ovvero cogliendo la portata innovativa della tematica ma adattandola a principi ed interessi orga-

20 Nel 2005, la CIA nazionale organizza un primo incontro interno per discutere il tema dell'AS con l'intento di organizzare una prima rete della stessa associazione. La provincia di Roma organizza il Forum delle Fattorie Sociali, ripreso poi dalla provincia di Pordenone. L'uscita del referente CIA per il tema AS dall'organizzazione porta alla nascita della Rete nazionale delle fattorie sociali, con il contributo di AIAB, ALPA e AcliTerra.

21 La Regione Toscana, nella programmazione del Piano di sviluppo rurale 2000/2006 ha previsto l'organizzazione della misura 9.4 a vantaggio dei servizi essenziali nelle popolazioni rurali, al termine di un percorso di ricerca intervento avviato nel 1999. La misura, nel citare la necessità di organizzare servizi innovativi nelle aree rurali, richiamava l'opportunità di valorizzare le risorse del mondo rurale e quelle agricole in generale. Nel Lazio, a sua volta, il PSR prevedeva interventi di diversificazione aziendale a sostegno dell'ippoterapia. Successivamente la misura 9.4 è stata ripresa nella misura 321 dal Piano strategico nazionale e da molti piani di sviluppo rurale, allo stesso modo, la misura 311 prevede la possibilità di finanziare interventi strutturali nelle aziende agricole per facilitare l'organizzazione di servizi sociali.

22 In più incontri e corsi di formazione con agricoltori lo scrivente ha riscontrato un gran numero di portatori di pratiche che si trovavano a dare un nome ad attività che normalmente conducevano da tempo in azienda in modo del tutto informale.

23 La Provincia di Pisa ha finanziato per due anni consecutivi azioni di informazione e comunicazione sul tema utilizzando la legge regionale. Successivamente, in fase di predisposizione del Piano locale di sviluppo rurale, ha previsto, come indicato dal Piano strategico nazionale e dal PSR Toscana, l'adozione dei Piani integrati territoriali (PIT) per affrontare il tema dell'AS in una visione organica. La mancata emanazione di procedure applicative per i PIT da parte della Regione Toscana non ha consentito fino ad oggi l'attuazione dello strumento. La provincia di Pordenone, ha assegnato risorse specifiche per la organizzazione della Rete provinciale delle Fattorie Sociali, facilitando il consolidarsi di pratiche ed iniziative.

nizzativi (di struttura) in assenza di una socializzazione più ampia con gli innovatori. Questi attori, specie se soggetti istituzionali o associazioni di rappresentanza, hanno la possibilità di condizionare l'evoluzione del tema, approfondendo o contribuendo a mutare i sentieri che ne avevano caratterizzato l'evoluzione iniziale²⁴. Anche gli enti nazionali svolgono, talvolta, un ruolo parzialmente tardivo e poco collaborativo con le iniziative di territorio²⁵.

Proprio in considerazione della molteplicità dei soggetti in campo, della diversità dei punti di vista di cui si fanno portatori, dei potenziali punti di collaborazione e di conflitto che possono sorgere (anche per un aspetto parziale e specifico come quello dell'AS) e dei riflessi che questi determinano per l'evoluzione dei percorsi di innovazione, è necessario approfondire nodi e colli di bottiglia e relativi esiti che si generano nelle fasi nel confronto tra portatori di iniziativa. Tra gli attori che assumono un ruolo cruciale nei percorsi di innovazione in AS, una riflessione specifica riguarda i soggetti istituzionali e gli agenti intermedi della rappresentanza. Per quanto riguarda i primi rimandiamo più avanti, al paragrafo sull'GI in AS. Per quanto riguarda il rapporto tra mondo della rappresentanza e AS, invece, ci sembra utile da subito introdurre alcune riflessioni.

24 Ad esempio, i funzionari tecnici regionali possono intervenire sulle normative regionali definendo norme e sentieri di sviluppo dell'AS in assenza di un diretto confronto con i portatori di pratiche e sulla base di ipotesi di lavoro che mal si adattano alla realtà operativa. Così la Regione Emilia Romagna o quella del Friuli Venezia Giulia hanno definito impalcature legislative iniziali che seguono una logica di diversificazione aziendale in agricoltura, in assenza della possibilità per le aziende agricole di offrire i propri servizi in mercati che, al momento non esistono. Di recente Legacoop Nazionale ha preso posizione sul tema organizzando un incontro nazionale nel quale si è posizionata in modo competitivo con il mondo agricolo, visto come potenziale concorrente incamposociale, chiedendo l'uso delle risorse della misura 311 per sostenere interventi strutturali nelle cooperative sociali attive in agricoltura. La Coldiretti Piemonte ha aperto un osservatorio sulle proprie aziende di AS. Nel frattempo il movimento delle donne di Coldiretti Nazionale aveva avviato una azione nazionale a sostegno degli agri-nidi. La CIA Nazionale, dopo una pausa, sta riprendendo in considerazione la tematica.

25 La Rete Rurale ha una importante funzione di raccordo tra le pratiche di campo e le sedi tecniche della DG VI Agricoltura. Attraverso la Rete, infatti, i portatori di pratiche innovative possono entrare nel circuito comunitario e dare evidenza ai loro progetti ed alle loro idee. L'organizzazione della Rete Rurale ha questo scopo dichiarato dagli stessi organi della Commissione. Nel caso italiano, la Rete Rurale è nata temporalmente in successione rispetto ad iniziative spontanee di rete sull'agricoltura sociale, da questa è stata contaminata al tema (Incontro di Comunità di Pratiche Farming for Health, Pisa giugno 2009). Ciononostante, nella sua organizzazione, condizionata da logiche interne (il tema AS è affrontato separatamente da INEA ed ISMEA, spesso su tematiche distinte), una volta avviate le iniziative, ha finito per essere poco legata alle dinamiche di rete esistenti e raccolto poco delle domande di collaborazione da queste pervenute. Come esito la Rete Rurale Nazionale finisce per introdurre nel dibattito comunitario in modo molto parziale l'articolazione e la ricchezza delle pratiche di campo esistenti in Italia e solo dopo una potente azione di filtro e di condizionamento – consapevole e spesso inconsapevole – da parte dei soggetti che sono chiamati ad occuparsi del tema.

Le organizzazioni di rappresentanza e l'innovazione in AS

Nelle coordinate delle politiche agricole gli agenti intermedi hanno svolto e svolgono, nel bene e nel male, un forte ruolo nell'orientare e contribuire a delineare quadri e percorsi del cambiamento. Meno che in passato, ma ancora oggi, l'intesa tra parti sindacali e strutture istituzionali di governo, condizionano lo svolgimento della governance di decisione ai diversi livelli istituzionali. Anche per questa ragione il rapporto tra agenti intermedi e innovazione diviene determinante, specie rispetto ad un tema come quello dell'AS. Proprio le caratteristiche di questo aspetto della multifunzionalità, la sua natura trasversale tra settori e competenze, gli aspetti cognitivi specifici, rendono questa innovazione come poco coerente con le visioni prevalenti in campo agricolo e rurale, come abbiamo cercato di analizzare in precedenza.

Partendo da queste osservazioni è facile comprendere come le organizzazioni di categoria agricole – ma non solo queste- abbiano mostrato, fino ad oggi, un interesse limitato per tematica. La CIA nazionale, come indicato in altra sede, dopo avere avviato una riflessione in modo molto anticipatore, l'ha riassorbita al proprio interno, non ritenendola coerente alle proprie linee di indirizzo, o rischiosa nei confronti della propria posizione di fronte agli associati. Confagricoltura, più attenta solitamente ai temi organizzativi, tecnici e di mercato dell'agricoltura e nonostante la presenza tra i propri associati di portatori di pratiche innovative, ha manifestato limitatissima partecipazione nei momenti di confronto sul tema. Diverso il caso di associazioni di rappresentanza di piccoli imprenditori (ALPA, ACLI Terra) o di agricoltori molto connotati (è il caso di AIAB) che sul tema dell'AS, fin dall'inizio, hanno visto un campo per spendersi, caratterizzare la propria presenza attiva nei tavoli di decisione ed agire in forma progettuale. La Coldiretti, con Campagna Amica, ha avvicinato cautamente il tema dell'AS e solo a seguito di un processo di innovazione puntuale avvenuto su alcuni territori all'interno di sedi provinciali. L'organizzazione di momenti di confronto interno all'organizzazione non ha avuto sempre esiti continui sebbene, più di recente, l'interesse e la comunicazione sugli agri-asilo abbia finito per rappresentare una naturale evoluzione rispetto all'azione sulle fattorie didattiche e, la riflessione sul tema dell'AS più in generale, stia trovando approfondimento e prese di posizione su alcuni territori.

Questo diverso atteggiamento e la difficoltà che traspare nel mondo agricolo rispetto ad un tema come quello dell'AS fa muovere delle riflessioni su modi e aspetti che condizionano l'acquisizione di una innovazione nell'agire organizzativo, peraltro, in modo per certi versi parallelo e interno di una GI.

La GI nelle organizzazioni nel caso dell'AS può essere messa in relazione con più aspetti, tra cui: il movente principale e la vicinanza al tema dell'innovazione; la cultura organizzativa, il rapporto tra visioni prevalenti degli associati e dell'organizzazione ed azioni di filtro rispetto all'innovazione; la struttura organizzativa interna in rapporto all'organizzazione (formazione, libertà autonomia); le procedure di autorizzazione vincolo all'innovazione.

Associazioni più caratterizzate e di dimensioni più contenute riescono a coltivare una maggiore continuità tra visione degli associati e della stessa organizzazione soprattutto su temi molto mirati quale quello dell'AS. In questa prospettiva, AIAB che ha tra i propri associati una comunità selezionata di operatori agricoli spesso attivi in AS, ha facile gioco nell'entrare nel tema e cercare di portarlo nelle sedi della governance alle quali prende parte, specie dove la struttura ha una maggiore capacità operativa. Strutture più complesse e con un maggiore numero di associati si confrontano necessariamente con una pluralità di visioni ed attitudini imprenditoriali che rende più lento il processo di innovazione e di adattamento, ed i rischi relativi. Il tema dell'innovazione forza il concetto stesso di rappresentanza delle associazioni di categoria (Brunori, 2006). La rappresentanza sindacale è stata lungamente legata alla gestione delle politiche comunitarie e alla difesa degli interessi degli associati nelle sedi di espressione della governance. Oggi, invece, non senza difficoltà, le associazioni di categoria registrano l'esigenza di adattare meglio la propria logica di azione e la propria cultura organizzativa all'evoluzione delle politiche, come alle sollecitazioni che provengono dal mondo produttivo ed istituzionale. In quest'ultima prospettiva, l'innovazione in AS consente di riflettere sul rapporto tra organizzazioni professionali e il tema dell'innovazione (Boisot, 1992).

L'autorizzazione all'innovazione nasce da soggetti che rivestono autorità di decisione e che decidono di spenderla in questa direzione²⁶. La selezione di persone flessibili e competenti cui assicurare spazio di libertà nel proprio lavoro è uno dei primi passaggi. Ovviamente la struttura gerarchica esercita alternativamente la libertà ed il controllo, verificando gli esiti delle decisioni assunte dai nuovi entrati. Le caratteristiche dei soggetti innovativi nelle organizzazioni assommano autonomia, visione, competenze trasversali. In un campo come quello dell'AS, più che competenze tecniche specifiche, infatti, servono metodo, duttilità, capacità di

26 Le osservazioni che seguono fanno riferimento all'emergere ed al consolidarsi delle pratiche di AS ad opera della Federazione provinciale Coldiretti di Torino e derivano da momenti di confronto ed approfondimento nella struttura e la partecipazione ad una pluralità di iniziative da questa realizzate.

iniziativa, sguardo lungo e assiduità nel sostenere il percorso di cambiamento. Accanto ad un bagaglio di competenze trasversali e relazionali, l'innovatore dell'organizzazione ha necessità di essere sostenuto dalla motivazione. Motivazione che è solo in parte compensata economicamente, ma, che al contrario, trova sostegno nella libertà di movimento assegnata e dall'evidenza e dall'apprezzamento della struttura rispetto agli esiti raggiunti.

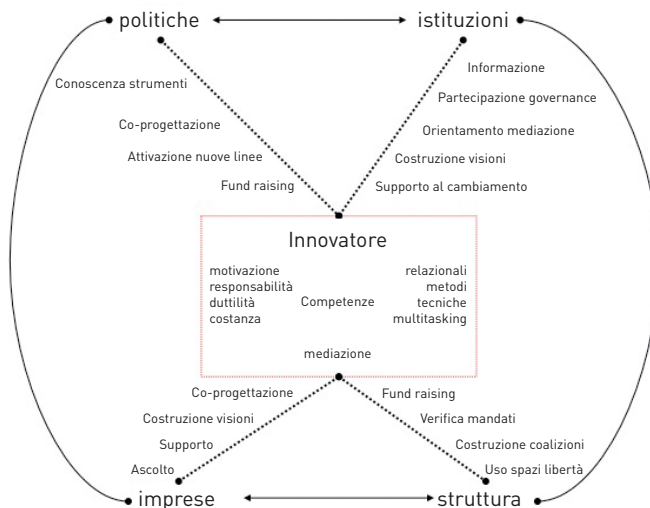
L'innovatore in AS gioca un ruolo di pivot nella struttura, muovendosi tra livelli, competenze e settori, ricostruendo legami relazionali e logici e contribuendo a rafforzare la visione innovativa di cui si fa portatore. Per operare in questa direzione media continuamente, tra appartenenti alla sua stessa struttura organizzativa, imprese motivate a seguire pratiche di AS e soggetti istituzionali, svolgendo azione di raccordo, nel tentativo di affrontare opportunità, problemi e soluzioni. Nella tessitura delle reti che va creando, l'innovatore è aperto ad acquisire ed immettere nuove visioni, conoscenze e saperi, alimentando, così, il rafforzarsi dell'innovazione e cooptare nuovi soggetti che ritiene utili per procedere nel suo sentiero. Il percorso ha necessità di acquisire risorse che, difficilmente possono provenire dall'interno della struttura, senza creare competizioni con altre attività già avviate.

Per questo motivo il fund raising esterno è importante per accompagnare i percorsi di crescita dell'innovazione in AS, perché consolida le attività ed accresce la reputazione dell'innovatore nella sua struttura e nell'ambiente in cui opera. Allo stesso tempo, la necessità di confrontarsi con il pragmatismo delle imprese, muove a continua censura e verifica gli esiti applicativi delle nuove visioni, facilitandone la diffusione. In questo continuo spostamento tra piani logici, operativi e relazionali, l'innovatore, allarga la propria sfera di influenza e costruisce coalizioni interne alla struttura e, progressivamente, anche all'esterno di questa. La partecipazione pro-attiva nei tavoli della governance ordinaria, poi, accanto all'urgenza di produrre risultati tangibili, favorisce la rapida diffusione dell'innovazione in altre sedi. Questa mediazione operosa si svolge con regolarità fino a consolidare opportunità in tema di innovazione sociale e nelle pratiche di AS.

La verifica dei risultati e l'adozione delle pratiche innovative da parte delle imprese associate, consente alle organizzazioni di rafforzare le prese di posizioni a favore della nuova tematica, coinvolgere altri livelli organizzativi (regionale e nazionale) e inserire nella propria politica nuovi spazi di azione accanto a quelli tradizionali. Esistono, ovviamente, alcuni punti di blocco in questo processo che derivano da: l'incapacità dell'innovatore nel coprire pienamente gli spazi di autonomia assegnatigli, la difficoltà di costruire consenso e di organizzare coalizioni

interne alla struttura²⁷ e l'emergere di atteggiamenti interni di contrasto (anche e a volte soprattutto in presenza di buoni esiti), l'instaurarsi di fenomeni competitivi sul territorio ad opera di altre organizzazioni e soggetti²⁸ e il prevalere di azioni di contrasto all'innovazione.

Figura 10.2 - L'innovazione nelle organizzazioni intitolate



Fonte: Nostra elaborazione.

La figura 10.2 sintetizza il ruolo dell'innovatore nel processo di creazione e diffusione dell'innovazione nel rapporto con la propria struttura di appartenenza, le imprese, le istituzioni locali e le politiche. Compito dell'innovatore è quello di presidio e di controllo delle diverse attività in un'opera che deve vedere il progressivo avvicinamento delle diverse componenti intorno al tema dell'innovazione che

27 All'interno di Coldiretti Nazionale una prima riflessione sul tema agricoltura sociale nel 2005 non è riuscita a trovare diffusione, sia per problemi di scenario, evidentemente non del tutto percepiti nella portata del possibile impatto sul cambiamento, sia nella gestione dei rapporti organizzativi interni e nella negoziazione del consenso necessario all'avvio del percorso di innovazione.

28 Sul territorio Piemonte la Rete Rurale Nazionale ha inteso svolgere azioni di animazione in AS coinvolgendo la Rete Nazionale delle Fattorie Sociali. Entrambi hanno evitato di riconoscere i percorsi di cambiamento in atto ed i soggetti che svolgevano ruolo attivo, per supportare il mondo della cooperazione sociale quasi in alternativa rispetto al processo avviato sul territorio da Coldiretti Provinciale. Questa azione, poi parzialmente riassorbita sul territorio, ha in ogni caso rallentato il processo di innovazione, anticipando una controtendenza da parte di altre organizzazioni che, peraltro, con buona probabilità, si sarebbe in ogni caso generata.

intende portare avanti. In ogni caso, resta la rilevanza interna di tre passaggi: la disponibilità della dirigenza ad autorizzare spazi di libertà interni nei quali l'innovazione possa esprimersi, la capacità che questa libertà scenda di livello nell'organizzazione, la capacità dell'innovatore di alimentare il consenso rispetto all'uso che della libertà va facendo. Proprio per il ruolo che le organizzazioni giocano nei processi di governance, una attenzione dedicata ai modi attraverso i quali coprire gli spazi agendo l'innovazione è altamente auspicabile nella prospettiva della facilitazione della transizione delle aree rurali italiane.

Le fasi della transizione in agricoltura sociale

L'organizzazione di pratiche innovative di AS ha preso spunto da soggetti che hanno interpretato la loro presenza sociale in modo pro-attivo ed indipendente rispetto alle pratiche correnti.

Gli innovatori puri possono essere considerati degli innovatori sociali a tutti gli effetti, capaci di operare in zone intermedie, non presidiate da attori consolidati e, per questo, ritenute di minore interesse, dove sono capaci di svolgere la propria azione innovativa senza ostacoli iniziali assicurando, quando necessario, una funzione di interfaccia versatile, capace di generare ascolto e promozione dell'integrazione delle conoscenze e dei saperi. L'innovatore sociale produce delle novità la cui capacità di diffusione dipende dall'interesse e dalla propensione dell'innovatore stesso a contaminare altri soggetti o a realizzare invece, iniziative di tipo puntuale.

Nel caso dell'AS, gran parte delle pratiche nascono a partire da motivazioni profonde che legano in modo nuovo le pratiche sociali e la gestione della produzione. Condotte da aziende agricole (singole o cooperative), da cooperative sociali, da associazioni del terzo settore, queste pratiche rimangono a lungo allo stadio di novità (come abbiamo visto anche dalla sintesi evolutiva dei percorsi), producendo esiti positivi sul territorio, sebbene circoscritti alle singole realtà locali. La diversità di queste prime pratiche di AS deriva dalla natura del movente iniziale e da quello che rappresenta la cultura principale espressa nel progetto, con una più forte connotazione di tipo comunitario, produttivo o sociale²⁹. Ovviamente, la

29 Ad esempio, esperienze come le Cooperative agricole del Forteto, Bagnaia, Paterna, Sereni, in Toscana, nascono con una forte motivazione ideologica comunitaria, dove la produzione materiale e la costruzione di relazioni sociali sono fortemente integrate. Le esperienze di cooperazione sociale, più tardi, nascono con un forte movente sociale, sebbene con la necessità di mediare i processi di inclusione sociale e lavorativa con la gestione di processi di natura economica in agricoltura. Altri progetti nascono come forma di apertura del mondo agricolo di fronte a sollecitazioni dirette da

capacità di queste pratiche di radicarsi dipende, anche, dal livello di tolleranza/sanzionamento che il sistema locale esercita nei confronti di innovazioni radicali rispetto agli stili di condotta e di azione prevalenti. A parità di condizioni di contesto, la diversità dei risultati deriva dalla capacità dei soggetti portatori di iniziativa nell'organizzare coalizioni solide al loro interno, e tali da assicurare resistenza ad eventuali pressioni dell'ambiente³⁰.

Il passaggio dalla novità all'organizzazione di primi grappoli coordinati di iniziative locali di AS (nicchie) può avvenire a seguito di eventi di diversa natura. Alcuni degli innovatori possono avere una visione più aperta nei confronti del sistema locale e svolgere una funzione di animazione che consente l'allargamento della capacità di coinvolgimento della pratica innovativa³¹. In altri casi, può essere un innovatore di percorso (ad esempio, un agente intermedio, intitolato ad interloquire nelle sedi della governance locale) ad avere capacità di costruire una propria visione, e quindi, una propria rete coinvolgendo parte delle aziende rappresentate³². In questo caso, la diffusione dell'innovazione può essere più rapida coniugan-

parte di operatori socio-sanitari di strutture pubbliche, ovvero, altre ancora, come risposte organizzate di famiglie che, insieme, si confrontano con il tema delle disabilità, organizzando orti sociali (nelle Associazioni nazionali famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale - ANFASS si registrano molte esperienze di questa natura sul territorio nazionale).

- 30 L'esperienza della Cooperativa Sociale Conca d'Oro a Bassano del Grappa, nel corso delle sue prime fasi di evoluzione, ha vissuto contrasti anche molto determinati da parte di alcune componenti politico istituzionali del sistema locale, ma, ciononostante, è riuscita nel tempo a vincere le resistenze ed affermarsi sul proprio territorio, pur rimanendo una realtà relativamente isolata rispetto alle altre aziende agricole e strutture sociali del territorio. Le aree del Centro Italia che hanno visto per prime maturare fenomeni di contro-urbanizzazione giovanile, sono anche quelle dove è oggi più diffusa la presenza di pratiche di agricoltura sociale.
- 31 Ad esempio, nel caso del territorio della Valdera, il ruolo di innovatore sociale è svolto da una associazione locale (ORISS, una ONG attiva nel campo della promozione della salute, che si attiva per consolidare, d'intesa con i comuni locali, una iniziativa pilota. Il successo iniziale e gli esiti formativi acquisiti su un primo gruppo di 6 persone del distretto di salute mentale, porta ORISS a coinvolgere alcune aziende del territorio e operare attivamente per creare opportunità inclusive per le persone, attraverso la costruzione di percorsi di valorizzazione economica delle imprese locali. La presenza di una buona rete di contatti tra ORISS, il personale socio.-sanitario e le strutture ASL del territorio accresce la credibilità e la visibilità dell'azione, dando luogo ad un coinvolgimento istituzionale strutturato che porta alla nascita di un Tavolo di agricoltura sociale. Nel Lazio è la Cooperativa Agricoltura Capodarco a svolgere una funzione simile e, dopo avere avviato un'iniziativa aziendale, finisce per assumere un ruolo di intermediazione tra soggetti del mondo agricolo e soggetti del mondo sociale gestendo progettazioni di rete sul territorio, sui temi delle tossicodipendenze e delle disabilità mentali. Nel Friuli è la cooperativa ARCA che realizza questa opera di intesa con l'amministrazione provinciale dando vita al Forum delle fattorie sociali.
- 32 Ciò è quanto sta avvenendo in provincia di Torino, dove la Coldiretti Provinciale, dopo avere avviato iniziative pilota puntuali (sul tema degli agri-nidi), ha poi svolto un'azione di contaminazione presso gli Enti locali. L'emissione di un bando specifico su risorse delle politiche sociali ha allargato la portata delle pratiche e dato avvio alla costituzione di una rete locale.

do, alla capacità di innovare del singolo attore, le possibilità di una contaminazioni autorevole derivante dal frequentare, in modo attivo, riconosciuto e trasversale tra settori, le sedi di formazione delle decisioni³³.

La Governance dell'innovazione in agricoltura sociale

L'elemento cruciale nei percorsi di innovazione, anche in AS, oltre alla possibilità di assicurare autonomia e flessibilità di sperimentare da parte degli innovatori puri e di percorso, risiede proprio nella capacità di assicurare le infrastrutture sociali e relazionali capaci di rendere semplice e veloce il passaggio dalla novità alla nicchia. Quest'area appare, invece, di pertinenza della GI in AS, proprio in funzione della domanda di co-progettazione multiattoriale e dinamica che la caratterizza.

Tra gli ostacoli che gli attori locali incontrano nel campo dell'AS il principale riguarda la difficoltà di passaggio dalle singole iniziative ad un sistema organizzato, ma anche la capacità di contaminare la pluralità dei settori istituzionali e i molteplici dipartimenti di competenze coinvolti dal tema, allineandoli in una visione condivisa che, partendo dal singolo soggetto, riesca a rielaborare le posizioni delle singole istituzioni. Questo passaggio può essere lungo e problematico e, a volte, richiedere una molteplicità di sforzi e di tentativi prima che riesca a compiersi. Molto dipende dalla capacità locale di organizzare coalizioni solide tra una pluralità di soggetti appartenenti a mondi tra loro distanti. L'esigenza di mediare competenze, visioni, obiettivi, regole, tra molti campi di attività fa sì che l'innovazione in AS non possa strutturarsi in assenza di sedi specifiche nelle quali esercitare il confronto attivo.

Proprio perché area ibrida di intersezione, i tavoli nei quali si sviluppa la governance decisionale ordinaria appaiono inadatti per favorire lo sviluppo dell'innovazione in AS. La costruzione di tavoli nuovi di confronto (come nel caso della Valdera, della provincia di Lucca, della zona Amiatina, della Società della Salute di Pisa, della Provincia di Torino) rappresenta la premessa necessaria, sebbene non sufficiente, per superare gli aspetti cognitivi dell'innovazione, per accrescere la numerosità dei soggetti della coalizione capaci di condividere una visione

33 Sempre in provincia di Torino, la Coldiretti provinciale ha stimolato e favorito il dialogo tra assessorati ed uffici delle politiche di sviluppo rurale, politiche sociali e politiche del lavoro sul tema AS. Dopo un primo incontro pubblico realizzato nel 2010, un secondo incontro nel 2011 ha visto la partecipazione organica dei tre assessorati in occasione dell'evento promosso da questa organizzazione, oltre alla partecipazione di una fitta platea di persone in rappresentanza di aziende agricole, soggetti istituzionali, mondo della cooperazione sociale e dei servizi.

dell'innovazione in AS, e per favorire il passaggio verso la formazione di nuove conoscenze (paradigmi) e il superamento degli aspetti organizzativi dell'innovazione (formazione di regole ed aspetti procedurali)³⁴. La presenza di innovatori puri può avere difficoltà nel superare questa barriera per una difficoltà insita nel partecipare attivamente alle sedi ordinarie di confronto e nel coinvolgere soggetti che hanno le chiavi per forzare gli assetti esistenti di governance. Per questo assume una funzione strategica nell'innovazione in AS il ruolo svolto dai razionalizzatori e dagli innovatori di percorso che, in quanto intitolati al confronto istituzionale, svolgono una funzione utile nell'aprire il sentiero dell'innovazione. La creazione di tavoli/arene di lavoro dedicati al tema dell'AS e la loro capacità concreta di operare, dipende da più elementi, ed in particolare³⁵:

- dalla cultura organizzativa esistente su scala locale, e quindi dalla capacità più generale di avere istituzioni che esercitano in modo attivo la cultura della governance e che sono quindi disponibili ad ampliarne la portata in chiave innovativa;
- dall'autorevolezza decisionale assegnata alla sede che si forma, e quindi dalla legittimità assegnata dai soggetti istituzionali che coordinano le governance locali;
- dalla composizione, ed in particolare dalla capacità di tenere insieme innovatori puri, portatori di pratiche, innovatori di percorso intitolati, razionalizzatori;
- dalla continuità della azione al suo interno, a sua volta dipendente dalla franchezza, l'apertura, l'impegno e la partecipazione attiva dei soggetti

34 Nel caso della zona grossetana, un progetto promosso dalla strada del Vino del Montecucco e dal Comune di Paganico per il tramite del CO&SO (Consorzio di gestione dei servizi in campo sociale della zona grossetana) ha vissuto una prima fase di organizzazione che è stata capace di coinvolgere da subito un numero rilevante di aziende del territorio. La mancanza però di pratiche di territorio aperte ed attive, ha ritardato il posizionamento degli attori sul territorio e talvolta consolidato elementi di scetticismo in alcuni soggetti istituzionali e del mondo socio-sanitario. La revisione dell'assetto politico-istituzionale al termine di una tornata elettorale ha modificato le rappresentanze istituzionali e bloccato a lungo il processo che ha dovuto trovare lentamente il formarsi di nuove convergenze e nuove sedi e momenti di discussione prima di poter riorganizzare momenti di dialogo costruttivo. Ciononostante, il progetto Amiata Responsabile sembra in questa fase capace di assumere la forma della nicchia, ha coinvolto la progettazione del GAL locale con interventi a sostegno delle strutture pubbliche organizzate in rete con le aziende agricole. Le stesse aziende agricole stanno presentando domanda per riorganizzare le loro strutture in funzione dell'organizzazione di servizi aziendali in campo sociale.

35 L'esempio della Valdera è, forse tra quelli riconosciuti come più positivi da questo punto di vista e, di fatto, è anche l'unica realtà italiana dove sono state chiaramente codificate più pratiche di AS ed una procedura organizzativa chiara e formalizzata per l'accesso e l'organizzazione delle pratiche (www.sdsvaldera.it).

coinvolti, pubblici e privati, come dalla loro capacità procedurale e pragmatica.

La costituzione di tavoli è, solitamente, il frutto combinato del lavoro tenace degli innovatori (puri e di percorso) e, d'altra parte, della disponibilità istituzionale a recepire le sollecitazioni del territorio. Le sedi intermedie in cui si realizza la GI hanno il vantaggio di creare luoghi neutri di confronto rispetto a quelli più consolidati della governance ordinaria (tavoli verdi, GAL, consulte nel caso delle politiche sociali, etc.). Questa circostanza mette al riparo le sedi più formali da eventuali insuccessi ed assicura maggiore libertà di accesso a una più ampia gamma di soggetti. In campi ibridi ed intesettoriali, come nel caso dell'AS, la prima discussione della tematica al di fuori delle sedi più istituzionali riduce il rischio di posizionamento/arroccamento degli agenti intermedi di fronte a un nuovo tema e predispone in modo più aperto – perché meno denso di implicazioni – al confronto. La presenza dei portatori di pratiche in questi luoghi, inoltre, concentra l'attenzione su caratteristiche, percorsi, esiti e difficoltà dell'innovazione, facilitando la discussione sulla ricerca di soluzioni operative e la condivisione di nuove visioni.

Le arene della GI hanno un significato strategico per l'innovazione in AS e la sua velocità di diffusione, non solo nella formazione di coalizioni organiche, tra soggetti più fortemente motivati, quanto anche per la possibilità/capacità/velocità di ampliare progressivamente le coalizioni, assicurare l'ingresso di attori inseguitori dell'innovazione e, allo stesso tempo, attraverso un progressivo avvicinamento delle visioni consolidate nella coalizione ai punti di vista dei nuovi entrati, facilitare la continuità del processo di costruzione di conoscenza collettiva, evitando azioni di free riding da parte dei nuovi attori.

Nelle reti ibride il formarsi di conoscenza collettiva, attraverso lo scambio di saperi e visioni e la co-progettazione, rappresenta un momento cruciale per l'innovazione in AS. Questo processo, se consente il continuo riallineamento degli attori coinvolti, sconta la difficoltà di dovere riavviare il ciclo di condivisione delle conoscenze all'ingresso di ogni nuovo interlocutore nella coalizione. Dove, però la coalizione stenta a lavorare, o dove le sedi non sono costituite, diviene più facile per gli inseguitori che vogliono entrare nel campo dell'AS assumere la tematica tra le proprie linee di azione, rivendicare ruolo guida e, allo stesso tempo, filtrare i principi dell'innovazione in funzione dei propri obiettivi puntuali ed alla luce dei paradigmi prevalenti³⁶.

36 In Toscana ARSIA ha a lungo svolto un'azione di razionalizzazione, facilitando l'incontro tra portatori di pratiche di AS e, tramite azioni innovative, la formazione di una conoscenza condivisa

Nella diffusione dell'innovazione in AS si mostra cruciale il ruolo assunto dagli inseguitori. Sono loro e gli innovatori di percorso, a definire scolarità, rapidità, direzione ed esiti del percorso di transizione avviato dagli innovatori puri. Gli inseguitori possono adottare comportamenti, che variano tra: la volontà di disinteressarsi/ostacolare la diffusione del tema³⁷; il tentativo di appropriarsi dell'innovazione senza partecipare a processi socializzanti³⁸; l'immedesimarsi nel tema del cambiamento assumendo la prospettiva dell'innovazione a base della revisione critica della propria modalità operativa³⁹. Fino a che la tematica non è consolidata nei suoi elementi cognitivi ed attuativi, ogni attore nuovo è in grado di modificarne orientamenti ed impatti, non necessariamente in modo condiviso e coerente con i sentieri di cambiamento inizialmente avviati. Gli innovatori di percorso (soggetti istituzionali e o associativi che adottano il tema dell'AS nella loro missione strategica), da parte loro, hanno un ruolo strategico nell'ampliare e rafforzare i processi di cambiamento, e, questo, per due ordini di motivi: perché tendono a confrontarsi attivamente con gli innovatori puri; perché, allo stesso tempo, sono intitolati ad operare nelle sedi della governance ordinaria. Questi soggetti, in funzione della loro visione e del loro potere di influenza, contribuiscono a definire ed orientare i punti di vista prevalenti dell'innovazione in AS, creare alleanze strategiche con alcuni soggetti del mondo istituzionale e a confliggere con altri⁴⁰.

della tematica tra gli attori che progressivamente si andavano avvicinando. Il venir meno di ARSIA, ed il rallentamento di questo ruolo in una fase cruciale di ingresso di nuovi attori sulla tematica, facilita l'emergere di posizioni dissonanti e l'interpretazione del concetto di AS secondo modi del tutto diversi, con ricadute dal punto di vista concettuale, organizzativo e sull'emanazione di atti di legge o regolamentari

37 È il caso di attori istituzionali o privati, singoli o associativi, che hanno una visione settoriale e tradizionale del proprio ruolo.

38 Alcune regioni italiane, ad esempio, hanno iniziato a legiferare sul tema dell'agricoltura sociale, a volte estendendo i concetti dell'agriturismo o della fattoria didattica al tema ed adattando gli strumenti normativi esistenti al nuovo campo di azione dell'agricoltura. Questa operazione, di per se banale, consolida percorsi di AS di specializzazione piuttosto che di comunità, riducendone la portata innovativa sebbene rendendola all'apparenza di più immediata e semplice comprensione e diffusione. Altro esempio può trarsi dall'applicazione della misura diversificazione dei PSR di molte regioni italiane che hanno interpretato il sostegno all'agricoltura sociale alla stregua di altre pratiche aziendali di diversificazione aziendale, ed in assenza della formazione di un mercato pubblico o privato dei servizi che le aziende potevano essere chiamate ad offrire, trascurando, di fatto, il problema dell'armonizzazione del sistema di regole necessario agli agricoltori per giustificare i propri investimenti. Non a caso le domande di accesso alle misure sono state assai limitate.

39 È il caso di molti operatori sociali nella conduzione della propria professione, di parti di organizzazioni pubbliche, provincia, regioni, di consorzi di nuovi portatori di progetto aziendale, imprenditori agricoli.

40 Nel campo dell'agricoltura sociale, la CIA ha avuto un primo avvicinamento, poi tradottosi, al di fuori dell'organizzazione, nella Rete Nazionale delle Fattorie Sociali. La Rete ha visto l'iniziale

Se la formazione di coalizioni organiche è relativamente facile, il passaggio verso le coalizioni allargate è strategico nella GI perché può favorire il passaggio rapido dalle sedi della GI verso le sedi della governance ordinaria grazie al coinvolgimento e la contaminazione alle idee dell'AS di soggetti pubblici e privati intitolati a partecipare ai processi di decisione (innovatori di percorso o inseguitori), ma è strategico anche perché previene l'ingresso di nuovi soggetti sulla tematica senza che prima si sia realizzata una socializzazione ed una condivisione sugli aspetti cognitivi rilevanti in AS.

In AS il dibattito sulla scelta dei due possibili sentieri di evoluzione (AS specializzata e AS di comunità) si gioca tutta in questo passaggio cruciale. Soggetti inseguitori ed appropriatori che, per volontà o impossibilità non prendono parte alle sedi delle GI in AS ma entrano nella gestione della tematica partendo da visioni tradizionali, rischiano di lasciare immutati valori e significati attribuiti alle pratiche di AS e di filtrare le caratteristiche dell'innovazione, facilitando l'adozione, nei percorsi e nelle sedi ordinarie della governance nelle quali sono intitolati a partecipare, di visioni che, pur aderendo meglio alla cultura organizzativa del singolo attore, può risultare depotenziata rispetto alla necessità del cambiamento. In questo senso:

- gli attori del mondo agricolo, ragionando in una logica di diversificazione produttiva, penseranno e/o rivendicheranno la organizzazione di un mercato dei servizi (privato o pubblico), piuttosto che adoperarsi per l'organizzazione di un'economia per progetto, civica. Gli stessi attori del government possono essere portati a declinare strumenti e politiche in una logica aderente agli schemi concettuali di altre pratiche⁴¹;
- da parte degli operatori socio-sanitari, può continuare a prevalere una logica di ricerca di soggetti cui trasferire il carico di persone con disagio

adesione di AIAB – tra i cui associati ci sono molti portatori di pratiche di agricoltura sociale –, di ACLI Terra e ALPA. In ogni caso, strutture associative relativamente leggere ed agili che con più facilità hanno avuto la possibilità di caratterizzarsi rafforzando la propria missione e la propria visibilità legandosi ad un tema che vedevano evidente, collegato alla natura dei propri associati. Più di recente, in parallelo, la Coldiretti, in Piemonte, ha sperimentato la nascita degli agrisilo, poi divenuti di interesse nella politica nazionale dell'organizzazione. Sulla scia della prima sperimentazione, Coldiretti Torino ha rafforzato le proprie progettualità a sostegno di percorsi di agricoltura sociale di comunità e Coldiretti Piemonte ha organizzato un Osservatorio Regionale sul tema, in un processo che sta contaminando progressivamente altri territori.

41 Come sta avvenendo in molte regioni italiane, dove le norme per l'AS sono derivate da quelle dell'agriturismo egualmente alle regole per l'incentivazione concentrata sui soli investimenti strutturali in azienda che, per un imprenditore non possono che essere ripagati attraverso la vendita di un servizio sul mercato.

che non si riesce ad assistere direttamente, senza un reale coinvolgimento nell'attivazione di percorsi di altra economia;

- i soggetti inseguitori, vivendo i percorsi di innovazione come timore di perdita di spazi di potere nei propri domini usuali di lavoro, possono declinare il tema dell'AS in una logica competitiva, al fine di riconfermare una priorità di presenza e ruolo per il mondo rappresentato⁴².

In un'ottica di AS di comunità, invece, diviene forte la necessità di formulare, in modo collettivo, visioni, comportamenti, regole e saperi, radicalmente innovativi. In questa circostanza, l'organizzazione di una GI in sedi appropriate e legittimate al confronto, la confluenza all'interno di reti ibride di soggetti aperti, motivati e trasparenti nei propri comportamenti e l'adozione di adeguate metodologie di confronto e mediazione costituisce una premessa indispensabile per raggiungere risultati ragionevoli⁴³.

La creazione di un clima di fiducia da parte degli attori che prendono parte ai percorsi, a sua volta, rappresenta la premessa per la costruzione collettiva di nuove attitudini e scelte di azione. In assenza di fiducia, il processo può facilmente bloccarsi e assumere sentieri competitivi. D'altra parte, l'innovazione si instaura dove i soggetti innovatori (puri o di percorso) sono legittimati a partecipare attivamente ai processi di discussione – portando le conoscenze acquisite attraverso le pratiche e socializzandole con altri portatori di interesse – e dove le sedi di discussione sono organizzate e legittimate per periodi sufficienti ad assicurare continuità e progressione ai percorsi locali⁴⁴.

Gli aspetti citati richiedono una profonda revisione, specie in campo agricolo, dell'organizzazione e della composizione delle sedi di discussione, a vantaggio dell'apertura e dell'appiattimento dei gradi di gerarchia⁴⁵. In queste nuove sedi può

42 In questo momento le rappresentanze del mondo cooperativo stanno avvicinandosi al tema, spesso con un atteggiamento che simula il timore di perdere ruolo nella organizzazione delle reti sociali e di antagonismo rispetto al mondo dell'agricoltura vissuto come una forma di possibile intrusione.

43 È quello che avvenuto con la formazione della "Rete delle fattorie sociali nella provincia di Pordenone", nel caso citato della Valdera, in Amiata Grossetano-non senza difficoltà – in Provincia di Lucca, ed altrove.

44 Da questo punto di vista un ruolo strategico è assunto dalla continuità politica con cui si assicura supporto ai processi di cambiamento. Nelle fasi iniziali, ogni riduzione di legittimità alle sedi di confronto che può nascere da modifiche di rotta o semplice modifica dei soggetti decisori, si traduce, solitamente, in un rallentamento e, talvolta, in un blocco dei processi di cambiamento che può inibire l'innovazione per anni. Questa situazione si è riscontrata a Pisa e nell'Amiata Grossetana.

45 Da qui i tentativi di avviare forme aperte di collaborazione e confronto (Comunità di pratiche o forum) tra portatori di interesse della tematica, indipendentemente dai ruoli – pubblici o privati, di rappresentanza o istituzionale – rivestiti.

svilupparsi il processo di cambiamento attraverso la precisazione di nuovi assunti cognitivi, la creazione di nuova conoscenza⁴⁶, la precisazione di adeguate strutture organizzative capaci di abbattere i costi di transazione e facilitare la definizione di soluzioni applicative coerenti con i principi socializzati, la definizione di elementi valoriali e logiche di azione condivise capaci di rendere fluida la diffusione dell'innovazione.

La filiera istituzionale, da parte sua, opera attivamente nella diffusione, o nel contrasto, dei processi di innovazione in AS. Peraltro, nelle decisioni sull'AS, si registra un'asimmetria nelle fasi e nei tempi decisionali delle politiche rurali, socio-sanitarie o della giustizia⁴⁷. Questo rende meno fluido il processo di convergenza intersettoriale e modifica, ogni volta, la posizione dei diversi interlocutori lungo la filiera di decisione. In virtù di questo aspetto e dalla possibilità che si generino, ai diversi livelli istituzionali, dei processi di autorizzazione/blocco si realizzano processi discontinui di diffusione dell'innovazione. Processi avviati in sede regionale, possono poi incontrare fasi di blocco, per poi riprendere vitalità su una scala geografica decentrata prima di contaminare, nuovamente, i livelli regionali⁴⁸.

In questo gioco multilivello l'innovazione in AS muta le proprie caratteristiche iniziali a seguito del contributo di nuovi soggetti. In questa dinamica diviene rile-

46 Per quanto riguarda gli aspetti cognitivi, la ricerca di nuove soluzioni si afferma, solitamente, a partire dalla rottura dei vecchi paradigmi, nel mondo dei servizi alla persona, come visto, le tensioni di cambiamento risalgono a più aspetti, tra cui:

- la necessità di rispondere con soluzioni innovative a bisogni di servizi non pienamente soddisfatti da modi tecnici prevalenti,
- la necessità di fare fronte a una crisi dei sistemi di regolazione per quanto riguarda la dotazione delle risorse finanziarie, e/o la possibilità di continuare a generare reti di protezione sociale adeguate;
- la dimensione culturale che sostanzia le decisioni di cura o di organizzazione delle reti di protezione sociale che tende oggi a privilegiare l'uscita da modelli puramente assistenziali verso logiche più altamente evocative dell'autosufficienza e dell'inclusione paritaria di soggetti a più bassa contrattualità;
- i comportamenti delle comunità locali, dei suoi membri pubblici e privati, oggi più inclini, in molti casi, magari anche a seguito della difficoltà della competizione nel modello individualista, ad un ri-radimento ai valori della località, alla responsabilità ed alla costruzione di relazionalità.

47 Ad esempio, le politiche sociali sono gestite dai comuni che possono assegnare la delega a forme consortili o alle stesse ASL, la formazione è appannaggio delle provincie, mentre la programmazione delle politiche di sviluppo rurale è compito delle Regioni. La diversa articolazione delle competenze, quindi, rende ancora più complessa la formazione e l'articolazione deisedi e dei momenti di decisione, accrescendo la possibilità di blocchi e momenti di ri-direzione dei processi di decisione e di traduzione negli strumenti di politica e di supporto.

48 Ad esempio, in Regione Toscana un'iniziativa avviata a livello regionale non ha avuto continuità con il sostegno all'avvio di iniziative pilota; dopo alcuni anni, le iniziative maturate successivamente su scala territoriale, su proposta della Società della Salute (SdS) di Pisa, hanno trovato il supporto finanziario da parte delle politiche socio-sanitarie regionali.

vante l'opera dei *razionalizzatori* nel riuscire ad assicurare continuità e coerenza ai percorsi avviati, indipendentemente dai livelli istituzionali dove le discussioni e le decisioni vengono assunte. In AS, l'azione dei soggetti istituzionali assume un peso rilevante in più momenti, ed in particolare: nella costruzione e legittimazione delle sedi e degli strumenti per la GI (organizzazione di tavoli o arene dove facilitare il formarsi delle coalizioni organiche ed il loro progressivo ampliamento), nella organizzazione di strumenti di facilitazione per le attività di mediazione e di negoziazione, nella definizione di strumenti di comunicazione e supporto alle iniziative pilota, nella organizzazione di nuovi sistemi di regole e procedure. Va da sé che se il ruolo dei soggetti istituzionali è rilevante, lo è altrettanto la comprensione dei moventi che animano coloro che sono chiamati a prendere decisioni. Ciò, riguarda tanto la componente tecnica, attenta a primeggiare in cerca di evidenza o ad agire sulla spinta di una motivazione professionale, come per le componenti politiche, condizionate dal ciclo elettorale, o da meccanismi premiali interni al sistema della politica⁴⁹. Va anche detto che l'attivazione di meccanismi competitivi tra soggetti può assicurare stimolo all'innovazione. Peraltro, non necessariamente i soggetti istituzionali sono portati a riconoscere il contributo e le azioni svolte dagli innovatori, producendo, a volte, azioni non necessariamente conseguenti e coerenti con quelle già avviate sul territorio⁵⁰.

La GI in AS, quindi, ha il compito di assicurare il rapido radicamento ed una costruzione socializzata e condivisa degli aspetti cognitivi ed organizzativi, tra la più ampia gamma di interlocutori, facilitando il formarsi delle coalizioni organiche e il passaggio più rapido e coerente, rispetto alla diversità delle posizioni dei diversi attori (innovatori, razionalizzatori ed inseguitori) a vantaggio della rapida riduzione delle asimmetrie degli attori, degli interessi rappresentati e dei livelli istituzionali, e della definizione di ipotesi innovative di valorizzazione della multifunzionalità agricola in risposta ai bisogni diffusi.

49 Non è un caso che la legge toscana sull'agricoltura sociale sia stata discussa ed emanata in prossimità della tornata elettorale e che, nei manifesti elettorali del partito che si è fatto promotore della proposta poi approvata, al primo posto tra le cose fatte compariva l'intervento legislativo in agricoltura sociale. Nell'attuale legislatura è stata presentata una proposta nazionale di legge sull'agricoltura sociale che riprende una precedente proposta presentata da un altro gruppo parlamentare nella precedente legislatura. La proposta, come i proponenti, ha relazioni assai limitate con il mondo dell'agricoltura sociale, con i portatori di pratiche e con le stesse istituzioni attive in questo ambito.

50 Da questo punto di vista è interessante il caso della stessa Rete Rurale Nazionale italiana, nella quale la gestione del tema sull'agricoltura sociale è ripartita tra ISMEA e INEA, in entrambi i casi con limitata connessione con iniziative avviate in precedenza a livello europeo (CoP farming for health) e nazionale (iniziativa CoP realizzata al termine del progetto SoFar) che pure, alla nascita della Rete Rurale, avevano visto un possibile supporto alle azioni di innovazione già avviate.

10.3 Governance dell'innovazione ed innovazione sociale nelle aree rurali: le lezioni dal caso dell'agricoltura sociale

Come evidenziato, le pratiche di AS sono tanto semplici nella loro realizzazione pratica, quanto complesse nelle implicazioni culturali che sollecitano negli attori coinvolti e nella loro interazione. Proprio per questa evidenza l'AS rappresenta un campo interessante di analisi dei processi di innovazione sociale e dell'interazione con gli assetti di governance esistenti.

Raccogliendo un suggerimento emerso nel gruppo di lavoro sulla governance, l'AS rappresenta un concetto profondamente innovativo, quanto intuitivo ed efficace, nei confronti del quale è difficile trovare espressioni negative di giudizio da parte dei più. Ciononostante, per il suo carattere trasversale, tra settori e competenze, visioni e culture, il tema si muove in un ambiente reso vischioso dalla difficoltà di confronto nella governance ordinaria, tra portatori di interesse di diversi settori nei singoli territori. Una caratteristica questa, che rappresenta un'opportunità per lo studio dei percorsi di innovazione sociale e per capire la domanda di una governance dell'innovazione. Nella tabella che segue, con riferimento all'Italia, sono passati in rassegna i 5 nodi della GI in AS e lo stato delle iniziative.

Tabella 10.5 - I nodi della GI e le pratiche di AS sul campo

Nodo della GI	Azioni e soggetti coinvolti
Nodo 1: comprendere e sostenere i portatori di pratiche di innovazione sociale e l'emersione di nuove soluzioni	<ul style="list-style-type: none"> • Azioni di ricerca - Regionali: RegToscana/UniPi/Coop KoinèARSIA/UniPi, ARSIAL/UniToscia - Associazioni AIAB (in particolare sulle carceri); - UE: UniPisa/SoFar - INEA (valutazione pratiche) - AIAB (Ministero del lavoro e Giustizia) • Incontri di confronto esperienze: <ul style="list-style-type: none"> - co-formazione e master: ARSIA, UniToscia: ARSIAL, RegVeneto, Reg. Sardegna, ALPA, AcliTerra, Coldiretti Torino e Cuneo, Amiata Responsabile (Gr); - incontri in azioni locali: SdS Valdera, Provincia di Roma, Provincia di Pordenone, Gal Mandroligai, Debole-Forza Lucca - azioni di animazione: Regione Marche, INEA, Coldiretti Torino • Azioni di comunicazione/pubblicazioni: <ul style="list-style-type: none"> - ARSIA, INEA, UniPisa e UniToscia, Coldiretti Torino, Coldiretti Nazionale

segue

Segue Tabella 10.5 - I nodi della GI e le pratiche di AS sul campo

<p>Nodo 2: incubare e costruire nuove visioni e progettare il cambiamento tra una molteplicità di interlocutori, valorizzando la presenza di nuovi soggetti</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Azioni di facilitazione/scambio: <ul style="list-style-type: none"> - Lombrico sociale/AICARE - incontri occasionali: numerosi in tutta Italia, Lombrico Sociale - incontri piattaforma SoFar/Italia - CoP farming for health (incontro italia) - Rete nazionale fattorie sociali
<p>Nodo 3: mediare competenze e visioni radicali e consuete ed assetti di potere tra soggetti intitolati e non ai luoghi della formazione delle decisioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoli di confronto strutturati: <ul style="list-style-type: none"> - Toscana: ARSIA, SdS Valdera, Amiata Responsabile, Debole Forza Lucca, Sds Pisa - Lazio: ARSIAL/Regione - Marche: Regione - Friuli: Provincia Pordenone - Piemonte: Coldiretti To /Provincia To
<p>Nodo 4: sperimentare in modo controllato nuove modalità operative e nuovi assetti di regole</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazioni locali: <ul style="list-style-type: none"> - SdS Valdera (www.sdsvaldera.it) - Biocolombini (www.biocolombini.it) ed Associazione Valdera Insieme (Pisa) - Orti ETICI (www.ortietici.it) - Bassano del Grappa - Fattoria del Sole (Latina) - Rete fattorie sociali Pordenone
<p>Nodo 5: assorbire in modo rapido le iniziative innovative nelle sedi ordinarie della governance rurale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agire la governance in funzione dell'innovazione locale <ul style="list-style-type: none"> - Società della Salute Valdera, Provincia di Pisa - Provincia Torino - Puglia: Regione/GAL

Fonte: Nostra elaborazione.

L'eterogeneità geografica delle esperienze e la diversità delle iniziative nei diversi luoghi che emerge fa riflettere sulla pervasività delle azioni attive in AS sul territorio nazionale, ma, anche, sulla complessità che si registra nel costruire continuità nei percorsi di innovazione sui diversi territori in assenza di spazi e supporti ai processi di innovazione.

Ci sono alcune lezioni che è possibile trarre dall'analisi dell'innovazione sociale in AS, in particolare riguardo:

- *Le caratteristiche e la natura dell'innovazione:* la fase della modernizzazione dell'agricoltura ha coinciso con l'organizzazione di sistemi esperti di gestione del ciclo della conoscenza di taglio tecnocratico e monofunzionale. Questo approccio è stato capace di innalzare l'efficienza quantitativa dei sistemi produttivi in assenza di limiti di natura ambientale e sociale. Con il venire meno delle risorse naturali e dei sistemi di compensazione sociale sono emersi tutti i limiti nella organizzazione di sistemi locali orga-

nicamente resilienti e durevoli. La crisi dell'agricoltura in un momento di crescente domanda di beni alimentari e allo stesso tempo, le difficoltà di gestire le risorse diffuse della natura attraverso l'impiego della sola tecnologia sono segnali di questa difficoltà. Per rispondere a nuove domande, l'innovazione in campo agricolo e nelle aree rurali ha bisogno di avere una portata più ampia ed armonica rispetto a tutte le determinanti economiche, ambientali e sociali dello sviluppo. L'esigenza di produrre, in modo contestuale, beni di natura privata e pubblica, richiede l'avvio di processi di innovazione sociale basati su una diversa ibridazione di attori e competenze, sull'organizzazione di assetti fortemente collaborativi e dinamici, capaci di elaborare visioni e nuova conoscenza collettiva più coerenti con le esigenze emergenti. L'AS si inserisce in questo filone di lavoro, mobilizzando in modo nuovo le risorse della località per produrre beni alimentari, ambientali e sociali. L'AS, come altre innovazioni analoghe in campo ambientale, è esigente nella riorganizzazione degli assetti esistenti della conoscenza, nella definizione di nuove prassi organizzative, e nel consolidarsi di nuove visioni del mondo e dell'agire personale di una ampia gamma di attori coinvolti. Questa evidenza, mostra come l'innovazione sociale non possa essere stimolata mediante strumenti di comando e controllo, ma richieda una più articolata matrice di lavoro;

- *Le condizioni per facilitare l'innovazione sociale*: la seconda osservazione è che l'innovazione sociale, proprio per la sua natura, è facilitata dalla presenza di ambienti aperti e permissivi di fronte alle soluzioni innovative, capaci di contribuire alla riflessione sui limiti e le opportunità del cambiamento e di sollecitare implicitamente la ricerca di soluzioni alternative. Una condizione già indagata in letteratura (Boisot, 1992; Rullani, 2004; Rullani, 2004; Perulli, 1993; Donolo, 2003) per quanto riguarda la definizione di distretti tecnologici ma che, nel caso dell'innovazione sociale, acquista una dimensione relazionale e culturale. Questa circostanza trova evidenza nel fatto che le pratiche di AS tendono a concentrarsi territorialmente ed irradiarsi in prossimità dei luoghi in cui le pratiche hanno preso primo avvio⁵¹. Al contrario, in molte realtà italiane, gli stessi portatori di pratiche di AS lamentano la difficoltà di avviare e consolidare

51 In Provincia di Pisa, l'avvio delle iniziative in Valdera ha progressivamente contaminato i restanti territori di pertinenza di altre Società della Salute. Fuori del territorio provinciale, la diffusione dei percorsi di AS ha avuto continuità a Lucca e Grosseto.

iniziative a fronte di interlocutori istituzionali e sistemi sociali meno propensi ed aperti all'innovazione;

- *Il ruolo degli innovatori puri*: l'avvio di processi di innovazione sociale, come evidenziato dal caso dell'AS, richiede un forte impegno ideale/motivazionale e una grande capacità di collaborare in una visione aperta e poco attenta ai risultati privati di breve periodo. L'apertura e la partecipazione a finalità di natura pubblica non si alimenta dalla competizione di mercato, tanto meno, tramite semplici strumenti di incentivazione economica, quanto, piuttosto, dall'adozione di concetti di socialità collaborativa. La peculiarità delle caratteristiche richieste in ingresso nei processi di innovazione sociale richiede attenzione e rispetto nei confronti dei portatori di innovazione, anche quando questi hanno un portato profondamente radicale rispetto alle visioni correnti. Proprio la tolleranza di sistema accresce la voglia e la motivazione ad innovare, seppur nelle ovvie difficoltà iniziali⁵². La quasi totalità dei progetti di AS nasce da esperienze individuali, limitate nella dimensione quanto alimentate da una forte tensione iniziale. In assenza di quelle pratiche e della possibilità di sperimentare assegnata da alcuni contesti locali il percorso di consolidamento ed emersione delle pratiche non avrebbe probabilmente avuto luogo;
- *La predisposizione pubblica all'innovazione*: nei territori rurali le pratiche di AS trovano sostegno grazie all'apertura e al sostegno che le strutture pubbliche assegnano all'innovazione sociale e ai loro portatori. Il ruolo maturo delle istituzioni pratica un supporto distante, consentendo l'evoluzione autonoma e non strumentale delle iniziative e facilitando, una volta verificata la solidità delle proposte innovative, le opportunità di crescita e consolidamento dei percorsi. Nella realtà italiana in AS, queste circostanze sono più il frutto di una cultura organizzativa locale che l'esito di una strategia deliberata a sostegno dell'innovazione. In questa prospettiva, i percorsi di innovazione sociale in AS forniscono indicazioni di percorso utili per costruire una deliberata politica per la GI;

52 Nel caso della Valdera il progetto "Il giardino dei semplici" ideato dallo psichiatra Mauro Gallevi all'interno dell'associazione ORISS ha trovato, pur nell'iniziale difficoltà, il supporto delle amministrazioni locali, secondo un'apertura scettica inizialmente, ma progressivamente più convinta e supportiva. In realtà, la disponibilità di strumenti di supporto all'organizzazione di relazioni di gruppo (finanziamenti per circoli culturali ed iniziative culturali su risorse del FSE) messi a disposizione dell'amministrazione Provinciale di Pisa, ha favorito il primo consolidarsi e allargarsi della discussione sul tema dell'agricoltura sociale, consolidando la voglia di sperimentare operativamente una pratica di campo che si è poi tradotta nel progetto di AS negoziato con le amministrazioni locali.

- *Il ruolo dei razionalizzatori*: i percorsi di innovazione sociale in AS mostrano continuamente delle tensioni tra diverse visioni e sentieri ogni volta che nuovi soggetti si avvicinano alla tematica. Ciò dipende dalla cultura organizzativa dei singoli portatori di iniziativa come dai loro interessi. Lungo il suo percorso l'innovazione in AS trova continui momenti di negoziazione tra soggetti e visioni più radicali e più aderenti al paradigma esistente. La mediazione tra le visioni e la socializzazione di una cultura condivisa consente una maturazione progressiva dell'innovazione, mantenendone le sue caratteristiche innovative e adattandole alla agibilità da parte di un crescente numero di soggetti. La facilitazione di questo processo ha una natura pubblica che, in AS, ha avuto bisogno di due elementi: la costruzione di arene di confronto e lo svolgimento di azioni di facilitazione al confronto costruttivo. Questi due elementi sono solitamente stati assicurati dalle Agenzie, dai centri di ricerca, dalle istituzioni pubbliche. Quando sono stati condotti con una logica di terzietà queste azioni hanno facilitato il consolidamento delle iniziative e, poco, il loro direzionamento strumentale;
- *Il confronto tra innovatori ed inseguitori*: molto spesso gli innovatori puri tendono a preservare le caratteristiche delle pratiche avviate, guardando con sospetto, sia l'intervento di natura pubblica, sia l'interesse di nuovi soggetti ritenuti distanti dalle motivazioni e gli ideali di cui sono portatori. Questa separatezza, del tutto logica in una fase di rafforzamento dell'innovazione sul campo, ha necessità di essere composta in modo rapido ma senza strappi. Perché questo si realizzi, è indispensabile che avvengano tre cose: che si organizzino i luoghi dove le nuove visioni possano confrontarsi ed essere mediate (vedi ruolo dei razionalizzatori); che i soggetti con minore potere contrattuale (solitamente gli innovatori puri) trovino spazi e momenti di tutela di fronte agli inseguitori (grazie ad una azione pubblica di mediazione); che i valori concettuali e le formule organizzative degli innovatori vengano fatti rapidamente propri da parte degli inseguitori, in modo da facilitarne l'ingresso nelle sedi ordinarie della governance e la diffusione sistemica;
- *Pratiche innovative e valutazione*: le pratiche innovative, proprio per la loro natura, impattano in modo diverso rispetto a quelle tradizionali. La valutazione delle pratiche innovative ha una evidente rilevanza per lo stesso rafforzamento e diffusione dell'innovazione. Allo stesso tempo, i criteri di valutazione adottati possono condizionare l'evoluzione dell'in-

novazione, assegnando rilevanza solo ad alcuni o alla pluralità degli esiti. In AS questo è particolarmente vero per la natura trasversale ed ibrida dei significati mobilizzati. L'impatto delle pratiche di AS si realizza sugli utenti, sulle loro famiglie, sul capitale sociale del territorio, sui risultati delle aziende agricole, sulle risorse pubbliche destinate ai servizi, sul capitale umano. Concentrare l'attenzione della valutazione su una sola dimensione (ad esempio quella medica sugli utenti) ne condiziona irrimediabilmente i processi in funzione della standardizzazione e della natura tecnica, piuttosto che sociale, delle pratiche;

- *Pratiche innovative in AS e politiche*: le iniziative di AS sono riuscite, nonostante le difficoltà che abbiamo evidenziato, ad emergere rapidamente, fino a contaminare le stesse politiche, specie quelle di sviluppo rurale. Una sottovalutazione delle caratteristiche del fenomeno da parte delle istituzioni, oltre che ad una mancata attenzione nei confronti della dimensione sociale dell'innovazione, ha favorito l'assimilazione delle pratiche di AS a quelle della semplice diversificazione in agricoltura. La conseguenza è stata la tendenza a normalizzare la codifica delle pratiche in funzione delle strutture materiali, piuttosto che agli elementi immateriali dell'innovazione e a perfezionare strumenti di intervento conseguenti (aiuto agli investimenti nelle aziende agricole). Il fallimento, in Italia, dei bandi aperti sul PSR sulla misura 311 (diversificazione in agricoltura) segnala con evidenza due elementi: che l'innovazione sociale è fenomeno più complesso della semplice innovazione tecnologica e richiede strumenti pertinenti capaci di creare l'ambiente culturale in cui l'innovazione può trovare spazio; che, nel caso dell'innovazione sociale, le istituzioni ed i soggetti della governance hanno necessità di comprendere quanto l'innovazione riguardi direttamente anche il loro ruolo e la loro visione dello sviluppo e che la formulazione degli strumenti debba avvenire di concerto con i portatori di innovazione e solo dopo averne socializzato valori e significati insieme. Ove questo non avviene, il rischio del fallimento appare chiaro;
- *Luoghi della governance dell'innovazione in AS*: per loro natura hanno il compito di legare insieme innovatori razionalizzatori e inseguitori. Per questo motivo le sedi della GI hanno necessità di vedere insieme portatori di singole pratiche e soggetti intermedi e pubblici interessati ad analizzare e socializzare le pratiche di innovazione. Solo in questo modo il confronto può realizzarsi sui contenuti dell'innovazione, piuttosto che sul posizionamento dei singoli attori nei confronti dell'innovazione;

- *Il ruolo degli enti di ricerca*: le strutture che operano nella ricerca possono analizzare le pratiche di AS per come sono state realizzate, ovvero contribuire a determinare il cambiamento. Nel primo caso, il ricercatore raccoglie informazioni quanti-qualitative relative ai processi condotti dai diversi portatori di interesse una volta che le pratiche hanno avuto luogo e si sono andate rafforzando e manifestando. Nel secondo caso, invece, il ricercatore agisce sui e con i contesti contribuendo a determinare l'emergere ed il rafforzarsi dell'innovazione, attraverso un processo continuamente confrontato con gli attori locali. Questo secondo approccio non è neutrale e pone il ricercatore in uno stato di osservazione partecipante. Le implicazioni metodologiche collegate sono state riportate nell'appendice metodologica, dal punto di vista delle pratiche di innovazione l'impatto sulla rapidità e la profondità dei processi di innovazione sociale ne risulta esaltato. Nel caso dell'AS, questo secondo approccio, di fatto, ha facilitato la raccolta, la socializzazione di informazioni e punti di vista e, allo stesso tempo, contribuito a costruire sentieri di cambiamento. Non è un caso, forse, che nei territori in cui ciò è avvenuto, le pratiche abbiano condotto più avanti il sentiero dell'innovazione⁵³.

10.4 Governance dell'innovazione e innovazione sociale nelle aree rurali: raccomandazioni e proposte

Nella nostra riflessione siamo partiti dall'urgenza di favorire la transizione dei modelli di produzione e distribuzione del valore in una prospettiva di accrescimento della capacità di resilienza dei sistemi locali. Questa esigenza è lungi dal riguardare il solo mondo agricolo e rurale, per attraversare tematiche, settori produttivi, visioni, paradigmi e regole di lavoro fino ad oggi adottate.

Una possibile risposta alla crisi nasce dalla necessità di ripensare il concet-

⁵³ In Toscana e Lazio la collaborazione tra Agenzie e Università ha favorito, in un rapporto rispettoso nei confronti dei portatori delle pratiche, l'avvio ed il consolidamento del percorso di transizione in AS. Il ruolo svolto è stato quello di razionalizzazione dell'innovazione e di socializzazione/scambio, a partire dalle pratiche realizzate dagli innovatori. Anche la ricerca di fonti finanziarie aggiuntive è nata grazie alla collaborazione locale. ARSIA e UniPisa, dopo le iniziative toscane supportate dall'Agenzia, hanno avuto accesso a fondi del VI Programma Quadro con il progetto SoFar. L'UniPisa ha poi presentato un progetto con gli enti locali su bandi UE-Progress, Fondazioni bancarie, Regione Toscana, Interreg/Alcotra, FSE-risorse regionali e provinciali, assicurando risorse autonome ai percorsi di innovazione, anche al di fuori di risorse da negoziare nelle sedi locali della governance.

to stesso di competitività per riempirlo di contenuti molteplici, capaci di mediare accesso ai beni comuni e disponibilità di benessere privato. Procedere in questa direzione implica l'adozione di una visione profonda del cambiamento, capace di mobilitare le organizzazioni pubbliche e private, e gli stessi abitanti, in un sentiero complesso di innovazione sociale.

L'impressione è che tutti, oggi, siano chiamati a cambiare qualcosa per ritrovare un nuovo equilibrio su posizioni completamente diverse da quelle di partenza. La tradizionale separazione che vedeva le imprese produrre valore e gli apparati pubblici distribuirlo sta perdendo parte della sua capacità di assicurare equità e diritti di cittadinanza, oltre che benessere. La necessità di innovare e la continua contrazione dei tempi in cui questo può avvenire per ovviare a squilibri, nascenti e latenti, implica l'adozione di una visione sistemica della gestione del cambiamento. Per questo motivo, abbiamo introdotto il concetto di governance dell'innovazione, come processo strutturato di gestione della transizione nelle sue singole fasi, attraverso quelli che abbiamo individuato come nodi cruciali del cambiamento.

Le aree rurali, sono normalmente considerate aree dove il cambiamento è più difficile, per cultura e tradizione. Si tratta di una verità parziale, infatti, a bene vedere, le aree rurali presentano, allo stesso tempo, una capacità di generare soluzioni profondamente innovative e la tendenza a fare permanere assetti ed equilibri molto stabili nell'uso e nella gestione delle politiche oltre che negli approcci allo sviluppo e al cambiamento. Questa asimmetria risiede in una duplice verità, ovvero nella presenza concomitante di una pluralità di attori capaci di promuovere idee e pratiche anche profondamente innovative e, allo stesso tempo, nella scarsa porosità del sistema della governance ad assumere l'innovazione come base per il proprio comportamento. Il rischio di questo sfasamento è quello di riuscirci a generare soluzioni molto innovative e valide che, però, trovano difficoltà di diffusione in un ambiente che non è in grado di accoglierle ed accompagnarle.

Per ovviare a questa difficoltà, è necessario assumere il cambiamento come dimensione strutturale dell'agire ed operare di conseguenza nell'organizzare l'azione e le arene della governance. Laddove si registra una tensione istituzionale verso l'accentramento e la semplificazione degli assetti di decisione va ribadito come questa tendenza, se contribuisce ad innalzare i livelli di efficienza per la gestione di decisioni di natura routinaria, manca nell'assicurare spazi per la promozione e lo sviluppo di azioni innovative, specie in un campo dove gli attori che governano gli assetti delle decisioni mantengono invariato il loro ruolo da un arco di tempo che abbraccia l'intera vita dell'Unione europea e, elemento non trascurabile, in una fase in cui l'innovazione utile ha una natura fortemente intersettoriale e multicompetente.

La GI in agricoltura e nelle aree rurali, allora, ha necessità di favorire un più stretto legame tra portatori di innovazione e soggetti intitolati alla partecipazione alle sedi di decisione, mediante l'organizzazione di sentieri, sedi e strumenti di facilitazione capaci di assumere il tema del cambiamento come priorità organizzata.

La lettura del caso sull'AS ha messo in evidenza l'esistenza di alcuni aspetti cruciali nell'organizzazione di sentieri di innovazione sociale e della GI, tra cui:

- la presenza degli innovatori (nei territori e nelle organizzazioni pubbliche e private), facilitata da ambienti caratterizzati da libertà di azione (nelle organizzazioni pubbliche e private, come negli ambiti sociali). La loro possibilità di incidere dipende dalla capacità di costruire soluzioni pragmatiche e fattive e da attitudini che, oltre a presidiare e proteggere l'innovazione, consentono di condividerla in modo aperto con nuovi soggetti (razionalizzatori, innovatori di percorso e inseguitori);
- la capacità dei soggetti intitolati ad esprimere la governance (pubblici e privati) a porsi in posizione di ascolto e di facilitazione rispetto ai portatori di pratiche innovative ed a sviluppare capacità di collaborazione non finalizzate ad un interesse puntuale;
- l'apertura di luoghi/momenti riconosciuti e ripetuti di confronto sul tema dell'innovazione, dove: mediare la presenza degli innovatori con gli altri soggetti interessati a discutere e confrontarsi sulle pratiche innovative; facilitare la comprensione dell'innovazione attraverso processi retro-innovativi, largamente socializzati, capaci di adattare le conoscenze acquisite ad un ambiente mutato; socializzare visioni anche profondamente innovative in ambienti più neutrali; potere rischiare procedendo con l'innovazione e con risultati ancora incerti, senza per questo mettere subito in discussione la reputazione e la capacità di azione di sedi consolidate della governance; facilitare la rottura di piani logici tra portatori di innovazione e soggetti intitolati, al di fuori di dialettiche incentrate esclusivamente sulla gestione delle posizioni di potere.

L'innovazione sociale e l'ingresso di nuovi soggetti nelle sedi di discussione è, necessariamente, un processo controvento, come il caso dell'AS mostra con chiarezza. Proprio per penetrare meglio le difficoltà, è utile ragionare in termini di GI per introdurre le strutture ordinarie della governance all'interno di reti più orizzontali di confronto, collaborazione e co-progettazione ed accrescere la permeabilità al cambiamento.

La frequente contrapposizione che vede i soggetti innovatori legati ad una visione movimentista, libera ed utopica e quelli della conservazione assiepati nei

luoghi della decisione, nella gestione del potere e della razionalità economica, sebbene trovi fondamenti nella scienza politica, a nostro avviso, ha necessità di essere superata, seppure nella gradualità e nelle forme del rispetto delle autonomie di individui e gruppi. Mai come oggi, i processi di transizione hanno bisogno di una più forte opera di mediazione tra coloro che detengono soluzioni innovative e coloro che hanno accesso alle sedi della governance. Questo è vero anche, e forse soprattutto, nelle aree rurali dove, come detto, l'innovazione ha difficoltà di diffondersi pur essendo spesso presente nei territori. In questa prospettiva ci è parso utile adottare il termine di GI, come sistema strutturato di gestione e promozione dell'innovazione. Una innovazione che coinvolge tutti gli attori, siano essi soggetti pubblici, enti di ricerca, imprese, associazioni di rappresentanza, società civile e cittadini.

La natura fortemente riflessiva, socializzata, contestuale e transdisciplinare e transettoriale di molti dei temi che riguardano la transizione nelle aree rurali implica approcci, metodi di lavoro, oltre che strumenti, diversi da quelli che l'agricoltura ha usato nella fase della sua modernizzazione e che, nonostante tutto, ancora oggi tendono a prevalere.

Nell'introdurre l'argomento della GI, abbiamo evidenziato 5 nodi cruciali di lavoro, che segnano, peraltro, i percorsi di innovazione sociale di cui si registra oggi grande necessità. Per ciascuno nodo, in conclusione, ci sembra utile associare indicazioni di percorso a sostegno della promozione dell'innovazione sociale nelle aree rurali, come di seguito indicato.

Nodo 1: *comprendere e sostenere i portatori di pratiche di innovazione sociale e l'emersione di nuove soluzioni.* Si tratta di un'azione di *scouting* volta a fare emergere visioni e pratiche innovative ed attori che se ne fanno portatori. A tale scopo, la collaborazione mirata tra soggetti pubblici ed istituzioni di ricerca per approfondire temi ritenuti cruciali⁵⁴, ma anche l'apertura di *concorsi di idee* e strumenti di *premiabilità per proposte innovative*, potrebbero facilitare l'emersione ed il riconoscimento di pratiche presenti nei territori, sebbene neglette⁵⁵. Accanto a questi strumenti, la messa a disposizione di piccoli *incentivi per l'innovazione sociale*, quasi a perdere, semplici da impiegare dal punto di vista amministrativo,

54 L'agenzia sud-coreana di sviluppo rurale (Rural Development Agency of the Korean government <http://www.rda.go.kr/foreign/eng>) promuove con i centri di ricerca nazionali una raccolta dati ed informazioni su scala internazionale riguardo le pratiche innovative in agricoltura e nello sviluppo rurale.

55 Il "Lombrico sociale", un blog attivo in agricoltura sociale e civica, organizza da tre anni un award per fare emergere e premiare, in modo assolutamente simbolico, esperienze innovative di agricoltura civica.

ma fortemente legati alla metodologia di lavoro ed al monitoraggio e valutazione dei processi e degli esiti, potrebbe consentire il rafforzamento di soggetti estranei al mondo della discussione settoriale ed animare con soluzioni innovative le pratiche diffuse nel mondo rurale ed agricolo, generando capacità di adattamento dei sistemi locali⁵⁶.

Nodo 2: *incubare e costruire nuove visioni e progettare il cambiamento tra una molteplicità di interlocutori, valorizzando la presenza di nuovi soggetti.* La GI ha bisogno di *spazi*, luoghi dove il confronto possa realizzarsi intorno a moventi ideali più che ad interessi puntuali e dove sia possibile condividere idee, obiettivi, metodi, risorse e favorire intersezioni di settore. Luoghi nei quali riconoscere continuamente i portatori di innovazione e realizzare la mediazione condivisa con visioni ed esigenze di altri e più allargati portatori di interesse e rappresentanti della società civile. Si tratta anche di luoghi e momenti nei quali è utile favorire l'esposizione dei soggetti – pubblici e privati – intitolati alle sedi di decisione al contatto con i portatori dell'innovazione e le loro visioni. Questi luoghi della GI possono avere una natura temporale delimitata (*azioni co-formative* tra funzionari, portatori di pratiche, agenti intermedi) o una natura più continuativa (*tavoli di lavoro* aperti ad una pluralità di soggetti di diversa competenza su specifici aspetti dell'innovazione).

Nodo 3: *mediare competenze e visioni radicali e consuete ed assetti di potere tra soggetti intitolati e non ai luoghi della formazione delle decisioni.* I percorsi di innovazione sociale implicano una intensa attività di mediazione tra soggetti plurali e multicompetenti. La natura pubblica dell'innovazione che si produce attraverso processi di apprendimento collettivo, giustifica, in questo senso, la presenza di soggetti capaci di gestire la mediazione in forma neutrale, assicurando l'avvicinamento delle visioni, la mediazione di codici culturali e saperi. Questa azione ha una natura pubblica, di agenzia, che supera l'assistenza ed il trasferimento tecnologico, sostituendola con un investimento immateriale sulle risorse necessarie per il *counselling dello sviluppo*. È compito, quindi, dei soggetti pubblici favorire la presenza e l'assegnazione di risorse umane adatte allo scopo per facilitare percorsi, iniziative pilota, spazi di discussione centrati su specifici aspetti

56 In Toscana, le iniziative di filiera corta sono state alimentate spontaneamente da gruppi di consumatori, per poi trovare rapido attecchimento nel mondo produttivo ed istituzionale, anche con i riferimenti ai canali della distribuzione organizzata. Ciononostante, i discorsi ufficiali e gli strumenti attivati, continuano a premiare, quasi esclusivamente, accordi tra attori forti di filiera, finendo per trascurare alcuni possibili motori dell'innovazione.

dell'innovazione sociale⁵⁷. Questo ruolo di agenzia per l'innovazione sociale può essere diversamente assicurato a differenti livelli istituzionali e, anzi, accresce la propria utilità mediante una adeguata articolazione con la governance verticale. Le risorse umane per questo supporto possono derivare – dopo adeguata formazione – dalla riorganizzazione e alleggerimento delle pratiche ordinarie di gestione degli strumenti della politica dalle azioni di semplificazione procedurale delle strutture esistenti. Viceversa, possono essere organizzate per task temporanee di supporto ai processi di innovazione mediante strutture agevoli non legate a singoli portatori di interessi e agenti intermedi.

Nodo 4: *sperimentare in modo controllato nuove modalità operative e nuovi assetti di regole.* Il campo dell'innovazione sociale necessariamente richiede il consolidamento di iniziative pilota e di aree protette nelle quali incubare nuove iniziative. Elemento centrale di queste pratiche innovative è rappresentato dalla stessa possibilità di sperimentare modalità, strumenti, norme e procedure più adatte alle pratiche che si intendono portare avanti. In questo senso, è possibile pensare a *club dell'innovazione* nei quali, attraverso azioni fortemente monitorate e valutate, soggetti pubblici e privati possono portare a sperimentazioni modalità innovative di realizzare funzioni, beni e servizi, anche in deroga alle norme esistenti, con l'intento di definire soluzioni ed ipotesi procedurali e normative completamente diversi dalle routine esistenti. Questa forzatura delle regole, però, piuttosto che avvenire nel pericoloso spontaneismo ufficioso, resta confinata all'interno di un club monitorato di attori in cui sia possibile testare nuove ipotesi di lavoro, assicurando, però, la prevenzione dei possibili rischi ed incerti che potrebbero nascere.⁵⁸

Nodo 5: *assorbire in modo rapido le iniziative innovative nelle sedi ordinarie della governance rurale.* I luoghi della GI sono anche luoghi dove il rischio dell'innovazione può essere più facilmente gestito, proprio per il fatto di non esporre immediatamente le sedi ordinarie della governance all'insuccesso. Le sedi della GI

57 Nell'Unione europea, ad esempio, il network Euclide assicura questa funzione di mediazione su scala generale sul tema dell'innovazione sociale.

58 Sono numerosi i campi in cui esiste una domanda di nuove norme e procedure. Ad esempio, la piccola trasformazione alimentare nelle aziende agricole rivendica, da tempo, una applicazione delle norme igienico-sanitarie più adatte alla piccola scala di produzione. La ricerca di ipotesi congrue di lavoro deve però confrontarsi con i possibili danni per la salute umana. Nell'agricoltura sociale, la continuità dei percorsi di inclusione sociale attiva richiede l'adozione di strumenti per l'inserimento lavorativa diversi da quelli disponibili, evitando però il rischio di fenomeni di sfruttamento. In materia ambientale, l'organizzazione di iniziative di promozione ambientale richiede l'adozione di nuove forme di intesa pubblico privata capaci di fare leva di strumenti tra cui l'uso della fiscalità locale, lo scambio di servizi tra privati e pubblico.

hanno, in questo, un ruolo di incubatore dell'innovazione. Nella nostra riflessione abbiamo puntato l'attenzione su questo tema come passaggio cruciale per rendere più rapidi i percorsi di transizione e facilitare l'emergere delle pratiche innovative. Quelli della GI sono luoghi dove aprire spazi di manovra, con l'intento di fare crescere evidenza ed autorevolezza all'azione innovativa, mano a mano che questa è capace di produrre esiti. La curva della transizione può essere tanto più veloce, quanto più i portatori di innovazione sono messi nelle condizioni di organizzare delle coalizioni organiche per facilitarne poi allargamento a soggetti intitolati nelle sedi ordinarie della governance. I luoghi della GI sono anche spazi dove *facilitare il passaggio di testimone tra gli innovatori puri, gli innovatori di percorso e gli inseguitori*. Questo trasferimento è utile che avvenga adattando significati e caratteristiche dell'innovazione ad esigenze, via via, più ampie di applicazione, sebbene senza senza snaturarne i principi più nuovi e più adatti a cogliere la portata del cambiamento.

La presenza della GI – come degli strumenti che abbiamo appena indicato – assegna implicitamente un nuovo ruolo ai soggetti pubblici nel favorire processi di innovazione sociale nelle aree rurali. In particolare laddove l'innovazione tecnologica implica l'adozione di strumenti di supporto per la R&S, il finanziamento di soluzioni tecnologiche puntuali e la loro diffusione verso l'adozione nelle realtà operative, le pratiche di innovazione sociale richiedono percorsi invertiti, in cui è compito del soggetto pubblico organizzare gli strumenti che facilitano l'emergere e la socializzazione delle pratiche innovative sul territorio, assicurandone la rapida evoluzione. La natura pubblica di molti dei processi di innovazione sociale e dei relativi esiti giustifica l'azione del soggetto pubblico che non intende abdicare la propria funzione e la possibilità di assicurare diritti di cittadinanza e benessere per le popolazioni locali, al solo funzionamento del mercato ed ai suoi sempre possibili fallimenti.

In questo ruolo, il soggetto pubblico svolge le funzioni di attore ordinatore e razionalizzatore, nella consapevolezza della necessità di assicurare organicità a processi che sarebbero per loro natura caotici; senza rivendicare direttamente il proprio ruolo e senza agire strumentalmente in funzione di un obiettivo interno se non quello dello sviluppo di vivacità nei territori in cui esercita la propria sfera di influenza.

Se questa è la funzione, la GI richiede l'organizzazione di nuovi strumenti nelle politiche di sviluppo rurale e, in alcune occasioni, un uso più mirato di quelli esistenti, come abbiamo cercato di evidenziare rispetto ai 5 nodi della GI. Ad oggi, nelle aree rurali, l'innovazione è resa complessa, oltre che dalla difficoltà di trovare sedi aperte dove operare il confronto, anche da quella di avere accesso a strumenti finanziari semplici nella loro gestione amministrativa e nelle loro mo-

dalità di applicazione e rendicontazione. Quasi mai sono disponibili strumenti che sostengono metodologie di lavoro piuttosto che realizzazioni fisiche rendicontabili e, ciò, finisce per scoraggiare l'accesso e la flessibilità d'impiego delle misure esistenti in funzione dell'attivazione di percorsi innovativi. La stessa iniziativa Leader che, di fatto, aveva questo ruolo, è stata progressivamente depotenziata attraverso il suo logico processo di integrazione istituzionale che, se inizialmente doveva favorire l'ingresso dell'innovazione nelle prassi ordinarie di lavoro, di fatto, ha finito per sortire, in molti casi, il risultato opposto. Al contrario, non mancano strumenti flessibili di impiego, ad esempio, negli interventi del Fondo sociale europeo. Non è un caso, infatti, che, di frequente, i processi di innovazione sociale, anche nelle aree rurali, finiscano per fare leva su questi. La possibilità di attingere a strumenti non di settore rappresenta, allo stesso tempo, una chiave di lettura, delle potenzialità e delle difficoltà dei processi di innovazione: le prime consistono nel poter fare uso, in modo ampio, della dotazione delle politiche presenti su un territorio. Il costo è legato alla necessità di avviare da subito un salto intersettoriale, quanto meno nella comprensione degli strumenti esistenti; un salto, solitamente reso possibile una volta che si sono realizzate coalizioni organiche tra soggetti con competenze ibride, e quindi ad uno stadio successivo del processo di innovazione. Resta il fatto che la riorganizzazione coerente degli strumenti disponibili è di per sé un processo di innovazione che, non realizzato nell'integrazione delle politiche, viene assegnato alla visione e alla capacità dei soggetti innovativi sul territorio attraverso un percorso, in ogni caso complesso, che finisce per ostacolare l'innovazione.

È evidente, per quello che andiamo dicendo, che la GI implica la definizione e la gestione di nuovi modelli di agenzia, più leggeri di quelli che nelle aree rurali ed in agricoltura sono stati intessuti e che, spesso, hanno avuto il difetto di incrostare nuovi punti di potere e, viceversa, capaci di agire in modo coordinato e rapido il cambiamento e l'informazione. Gli strumenti, tecnologici e concettuali per operare in questa direzione sono numerosi, dalle piattaforme professionali dei social network alle comunità di pratiche, dove l'interscambio può avvenire in modo semplice, soprattutto se metodologicamente sostenuto.

Questa annotazione ci rimanda ad un'altra evidenza, legata al fatto che l'innovazione sociale, quasi sempre, implica la formazione di nuovi soggetti, anche di impresa, di natura ibrida, intersettoriale, che si realizza mediante momenti associativi e formule organizzative complesse. Formule che cercano di superare la settorialità dell'ambiente operativo e dei suoi strumenti, attraverso l'organizzazione di forme giuridiche esponibili ai diversi soggetti istituzionali. Si tratta di un gioco che riporta la complessità all'interno delle forme collaborative nel tentativo di

semplificare l'interazione con il mondo operativo. Nel caso dell'AS questa evidenza si realizza attraverso forme collaborative tra mondo della cooperazione sociale, dell'imprenditoria agricola, e soggetti pubblici nel tentativo di formare valori economici e sociali contemporaneamente.

In conclusione di questo lavoro non possiamo che terminare con un'osservazione ed un auspicio. L'osservazione riguarda la convinzione che l'innovazione oggi abbia delle caratteristiche profondamente diverse rispetto agli schemi tradizionalmente adottati. In particolare, casi, anche di successo di sviluppo locale, traggono spunto dalla visione di alcune elite locali in funzione di una rappresentazione privata dello sviluppo. Questa impostazione, che aveva una ragione di essere a fronte della presenza attiva del ruolo dello Stato nella assegnazione di diritti di cittadinanza, risulta, quantomeno, parziale oggi, quando questi diritti vengono messi in discussione dalla crisi delle risorse pubbliche e da quella ambientale. Per questo l'innovazione, tanto nei contesti rurali più deboli, quanto in quelli economicamente più vivaci, ha necessità di declinare in modo del tutto nuovo la co-produzione di risorse e valori di natura pubblica e privata. Questo tipo di innovazione ha necessità di percorsi e supporti specifici, quali quelli che abbiamo cercato di identificare con il termine di governance dell'innovazione. Sta ai soggetti pubblici, pur nella difficoltà della situazione economico-finanziaria attuale, trovare i modi per riorganizzare le risorse disponibili e mobilitarle in funzione del sostegno all'innovazione sociale.

L'analisi dello scenario attuale mostra quanto il percorso dell'innovazione, per la radicalità di alcuni suoi contenuti, sia difficile, a tutti i livelli istituzionali, ad ogni scala geografica ed in ogni territorio, indipendentemente che siano coinvolti soggetti pubblici o privati. Anzi, la difficoltà aumenta ogni volta che si passa dai portatori di pratiche ai gestori della governance. Il caso dell'AS, pur nella complessità che abbiamo cercato di evidenziare, mostra come, pur in assenza di strumenti di facilitazione, i concetti e le idee che definiscono soluzioni praticabili e coerenti con i bisogni esistenti sui territori, alla fine riescono a mettere radici ed emergere. L'auspicio è che da questa lezione si possano trarre spunti ed insegnamenti utili per affrontare e gestire, anche nelle aree rurali, attraverso l'idea di governance dell'innovazione, processi più rapidi di innovazione sociale capaci di offrire risposte utili per società, per una più piena valorizzazione delle risorse di cui i territori rurali dispongono e per ridisegnare percorsi in cui la parola futuro continui ad avere un significato positivo.

Riferimenti bibliografici

- Carbone A., Gaito M. (2008), "I nuovi consumatori e i prodotti dell'Agricoltura sociale", in Di Iacovo F. (a cura di), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, FrancoAngeli, Milano.
- Casanova N. (2003), *La strada stretta, storia del Forteto*, Il Mulino, Bologna.
- Di Iacovo F., Senni S. (2005), *I servizi sociali nelle aree rurali, Dossier*, Rete Leader INEA.
- Di Iacovo F. (a cura di) (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Iacovo F. (2011), *Agricoltura sociale: la produzione innovativa di salute*, in corso di stampa per Istituto Superiore di Sanità, Roma.
- Di Iacovo F., O'Connor D. (2009), *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing multifunctionality in responsive rural areas*, ARSIA, LCD, Florence.
- Di Iacovo F. (2003), "New trends in relationships among farmers and local communities", in Huylenbroeck G., Durand G. (eds), *Multifunctional agriculture*, Aldershot, Ashgate, pagg. 101-128.
- Di Iacovo F. (2007), "Pathways of change in social farming: how to build new policies", in Gallis C. (ed), *Green care in agriculture: health effects, economics and policies*, Thessaloniki, University study press, pagg. 55-66
- Di Iacovo F. (2003), *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, FrancoAngeli, Milano.
- Dossein J. (ed) (2008), *Farming for health: proceedings of the Community of Practices Farming for Health*, November, Gent, Merelbeke, Belgium.
- Esping Andersen G. (1995), "Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa Continentale", in *Stato e Mercato*, n. 45.
- European Commission (2008), *Poverty and social exclusion in rural areas*.
- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Gallis C. (ed) (2007), *Green care in agriculture: health effects, economic and policies*, University Studio Press, Thessaloniki, Greece.
- Hansen J. (2009), "Mode 2, systems differentiation and the significance of politico-cultural variety", in *Science, Technology & Innovation Studies*, n. 5, pagg. 67-85.
- Hessels L.K., van Lente H. (2008), "Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda", in *Research Policy*, n. 37, pagg. 740-760.

- Hessels L.K., van Lente H., Smits R.E.H.M. (2009), "In search of relevance: the changing contract between science and society", in *Science and Public Policy*, 36, pagg. 387-401.
- Lenzi A., Rossi L., Ventura V. (2008), "L'efficacia terapeutica e sociale dell'agricoltura", in Di Iacovo F. (a cura di), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, FrancoAngeli, Milano.
- Noferi M. (a cura di) (2003), *Agricoltura sociale e agricoltura di comunità, esperienze, progetti, nuove forme di accoglienza e solidarietà nelle campagne toscane*, ARSIA, Press Service, Firenze.
- OECD (2001), *Multifunctionality - Towards an Analytical Framework*, Paris.
- OECD (2003), *Multifunctionality - The Policy Implications*, Paris.
- OECD (2005), *Multifunctionality in Agriculture - What Role for Private Initiatives?*, Paris.
- OECD (2008), *Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications*, Paris.
- Roep D., van der Ploeg J.D., Wiskerke J.S.C. (2003), "Managing technical-institutional design processes. Some strategic lessons from environmental co-operatives in the Netherlands", in *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, Vol. 51, pp.195-217.
- Romano D., Tudini L. (2011), "Sistemi locali a forte connotazione rurale: il Chianti e la Garfagnana", in questo volume.
- Garofoli G. (2011), "Sistema integrato territoriale e governance dello sviluppo nelle Langhe", in questo volume.
- Sempik J., Hine R., Wilcox D. (eds) (2010), *Green care: a conceptual framework. A report of the working group on the health benefits of green care*, COST 866, Green Care in Agriculture Loughborough University, UK.
- Stuiver M. (2006), "Highlighting the retro-side of innovation and its potential for regime change in agriculture", in Marsden T., Murdoch J. (eds), *Between the global and the local: confronting complexity in the contemporary agri-food sector*, vol. 12, Rural Sociology and Development Series, Elsevier, Amsterdam), pagg. 147-175.

Appendice: Un approfondimento sulla ricerca intervento in agricoltura sociale

La ricerca intervento si differenzia da altri metodi, per una molteplicità di aspetti come indicato di seguito⁵⁹:

Ricerca tradizionale	Ricerca-azione
- Atteggiamento scientifico	- Atteggiamento prasseologico
- Analisi delle transizioni	- Elaborazione di transizioni
- Raffinamento della conoscenza	- Implicazioni esistenziali e soggettive
- Metodologia per raffinamento dati	- Ricerca efficace per operare scelte
- Determinazione di fatti, leggi, invarianti	- Elaborazione tattiche, strategie, politiche
- Procedure ipotetico-deduttive	- Rivalutazione affettivo e immaginario, modello dialogico-ermeneutico
- Distacco e neutralità del ricercatore	- Implicazioni ed emancipazione attori
- Stabilizzazione del cambiamento	- Formazione al cambiamento
- Riferimento a problemi di conoscenza	- Riferimento ai problemi sociali interdisciplinarietà
- Monodisciplinarietà	

Nei percorsi di ricerca-intervento, gli aspetti della validazione riguardano la credibilità, la trasferibilità, la fidatezza e la confermabilità delle ipotesi e degli esiti prodotti. Per la ricerca in agricoltura sociale sono riportati in tabella le principali tecniche e verifiche adottate per dare risposte positive ai quattro aspetti citati.

⁵⁹ La ricerca azione porta con se alcuni problemi di validazione che possono essere messi in relazione con: limiti di "serietà del ricercatore", della "buona fede" degli intervistati, dell'«impegno» degli attori coinvolti. Allo stesso tempo, possono esserci rischi di deformazioni soggettive e dell'auto-referenzialità della ricerca. Per ovviare a questi problemi è necessario attivare **circolarità dei modelli dialogici-ermeneutici attraverso**: il confronto ed il reporting continuo, la consapevolezza del fare emergere con continuità **istanze ed attese dei soggetti in gioco**. Per consolidare la metodologia di ricerca è necessario, quindi: valutare con accuratezza la significatività dei quesiti iniziali; introdurre dispositivi capaci di tenere sotto-controllo le deformazioni; adottare approcci orientati allo studio di casi.

Modalità di validazione sulla ricerca in agricoltura sociale

Criteri	Tecniche	Verifiche
Credibilità	Coinvolgimento prolungato	Dalla ricerca intervento sui servizi sociali all'agricoltura sociale, percorso avviato nel 1999 fino ad oggi Crescita del numero e dell'interesse degli attori coinvolti
	Osservazione persistente	Partecipazione attiva alle diverse fasi del processo in diversi casi di studio
	Triangolazione (fonti, metodi, ricercatori)	Confronto con altri ricercatori
	Peer debriefing	Confronto con altri ricercatori e gruppi
	Analisi del caso negativo	L'uso dei gruppi di pressione a diverso titolo
	Adeguatezza referenziale	Disponibilità di filmati Reportistica diffusa ed aperta alla verifica
Trasferibilità	Descrizione attenta	Descrizione attenta, prova di estendibilità delle pratiche, esiti dei processi, mediante il coinvolgimento progressivo di soggetti e casi di indagine
Fidatezza	Controllo di affidabilità	Audit esterno da parte di ricercatori e di portatori di interesse
Confermabilità	Controllo di confermabilità	Audit esterno da parte di ricercatori e di portatori di interesse

Con riferimento al tema della governance nei processi di innovazione sociale, le fasi della ricerca azione si sono articolati seguendo i punti di seguito indicati:

Definizione obiettivi	Generazione del cambiamento in una fase di transizione dell'agricoltura e delle aree rurali e dei loro rispettivi ruoli
Selezione ipotesi di lavoro	Crisi dei sistemi di welfare; ripensamento delle forme comunitarie; economia della conoscenza e capitale sociale; multifunzionalità agricoltura e diversificazione; nuovi rapporti città campagna; individuazione attitudini impresa coerenti con la realizzazione di sistemi sostenibili; verifica realizzabilità trasferibilità di pratiche di agricoltura sociale; analisi dei meccanismi di formazione delle politiche e posizione dei soggetti coinvolti
Definizione strumenti lavoro	Interviste, focus di discussione, sostegno alle attività di networking, animazione di incontri, supporto ai sistemi di decisione, ricercatore partecipante
Svolgimento	Realizzazione piano di lavoro diretto ed indiretto, osservazione sulle pratiche di lavoro (prevalentemente diretta), sul ruolo e le posizioni dei soggetti (prevalentemente diretta)
Valutazione	Verifica di gruppo dei risultati, riflessione sui cambiamenti realizzati, relazioni con problemi simili, codifica degli esiti
Ridefinizione del problema	Riflessione teorica sugli esiti: multifunzionalità, RSI, reti locali, formazione delle politiche innovative, metodi di ricerca, ipotesi di nuove azioni, governance innovativa

I casi locali analizzati

L'autore ha collaborato alla formalizzazione e codifica delle pratiche di agricoltura sociale nella SdS Valdera, Pisa, Val di Cecina, ha facilitato i percorsi in Provincia di Lucca e Amiata Grossetano, in Provincia di Torino. In questo modo, la raccolta delle informazioni è avvenuta progressivamente con la costruzione delle iniziative.

Caso di studio	Azione	Esiti
Servizi nelle aree rurali, partner: Regione Toscana-00PPAA, Valle del Serchio, Val di Cecina, Val Tiberina (1999-2003) Monitoraggio e valutazione esiti (2005-2009)	Indagine diretta per conoscenza stato servizi nelle aree rurali, interviste, focus group, convegni di area vasta, partecipazione a fasi di programmazione regionale e locale, co-progettazione di territorio, monitoraggio e valutazione esiti	Codifica ed analisi delle problematiche di sviluppo sociale nelle aree rurali Progettazione innovativa mis. 9.4-PSR 2000-2006 Finanziamento 64 interventi mis. 9.4 Contaminazione PSN e PSR 2007/13
Regione Toscana-ARSIA (2002-2006)	Indagine diretta per conoscenza pratiche di agricoltura sociale, networking	Prima codifica ed analisi delle pratiche Organizzazione di rete regionale, emersione esperienze, discussione e prima codifica del tema, leggere regionale agricoltura sociale
Attività di rete EU-CoP (2005-2010)	Partecipazione ed organizzazione incontri in ambito comunitario tra portatori di iniziative sul tema dell'agricoltura sociale su scala europea, tra portatori di pratiche, ricercatori, soggetti istituzionali	Costruzione di rete per scambio esperienze, sistemi di funzionamento, pratiche, percorsi, co-progettazione
SdS Valdera (2007-11) SdS Pisa (2010-11) SdS Val di Cecina (2011)	Partecipazione al tavolo agricoltura sociale Valdera, per discussione, condivisione, codifica, co-progettazione, valutazione percorsi di agricoltura sociale sul territorio Predisposizione linee guida e avvio Tavolo AS, Pisa e Val di Cecina	Organizzazione rete, formazione di nuova conoscenza sul tema, codifica delle pratiche e definizione di regole condivise, riflessione sui percorsi di agricoltura sociale, colli di bottiglia e strumenti di facilitazione Organizzazione di nuovi servizi di territorio
Provincia Pisa- finanziamento provinciale (2007-8)	Ricerca sulle pratiche di agricoltura sociale in provincia di Pisa, organizzazione di rete, supporto al consolidamento delle iniziative in Valdera, definizione di strumenti istituzionali di supporto (FSE FEOGA)	PIT agricoltura sociale, allargamento rete su scala provinciale, contaminazione livelli istituzionali e di rappresentanza

segue

Caso di studio	Azione	Esiti
Provincia Lucca Ricerca intervento "Debole-Forza" finanziata da Fondazione CRLucca (2007-2010)	Attivazione di un percorso di animazione per analisi esperienze in atto, mobilitazione attori locali, consolidamento di una rete di agricoltura sociale	Organizzazione rete, formazione di nuova conoscenza sul tema, Raccolta portatori di progetto e soggetti potenzialmente interessati Sensibilizzazione operatori socio-sanitari Co-progettazione iniziative su scala territoriale, formalizzazione accordo di territorio Analisi colli di bottiglia ed interazioni rappresentanti istituzionali e associazioni del mondo produttivo
Provincia Grosseto Ricerca intervento "Amiata Responsabile" finanziata da CO&SO (Consorzio gestione servizi Grosseto) (2008-2010)	Attivazione di un percorso di animazione per analisi esperienze in atto, mobilitazione attori locali, consolidamento di una rete di agricoltura sociale	Raccolta portatori di progetto e soggetti potenzialmente interessati Sensibilizzazione operatori socio-sanitari Co-progettazione iniziative in azienda, formalizzazione accordo di territorio Analisi colli di bottiglia ed interazioni rappresentanti istituzionali e mondo produttivo
Progetto SoFar (2005-2009) Ricerca finanziata dal VI EU RF per offrire supporto alle politiche dell'Unione	Organizzata attraverso indagini dirette, piattaforme nazionali e comunitaria	Costruzione di una visione organica su scala Europea, codifica del tema e comunicazione, analisi e comprensione differenze e similitudini in EU, sensibilizzazione portatori di interesse, definizione linee strategiche innovative
Attività di CoP nazionale (2008-2009)	Diffusione del modello CoP europea su scala nazionale	Manifesto agricoltura sociale, analisi dei comportamenti dei principali portatori di interesse pubblici e privati
Iniziativa Rete Rurale Europea e Nazionale	Partecipazione ad attività ed incontri, rete Fiandre, Italia, Germania	Analisi dei comportamenti di impiego strumenti comunitari in diversi contesti Verifica delle modalità di applicazione degli strumenti comunitari da parte dei diversi portatori di interesse
Provincia Torino/Coldiretti	Partecipazione a seminari ed eventi formativi, co-progettazione comunitaria, regionale e locale	Verifica dei comportamenti di portatori di interesse del mondo agricolo e sociale, gestione dell'innovazione da parte dell'organizzazioni professionali agricole
Incontri con territori e soggetti (Calabria, Friuli, Piemonte, Marche, Umbria, Lazio, Toscana, Liguria, Lombardia, Campania, Molise, Valle d'Aosta, Veneto, Emilia Romagna, Sardegna)	Partecipazione eventi locali, seminari ed incontri	Raccolta informazioni diffuse su singole pratiche ed esperienze a diverso grado di intensità ed applicazione

Finito di stampare nel mese di aprile 2014
da CSR Centro Stampa e Riproduzione srl
via di Pietralata, 157 - 00158 Roma

Il volume presenta i risultati della ricerca INEA su “La *governance* delle politiche in aree rurali”, un progetto pluriennale e multidisciplinare che ha lo scopo di indagare le ragioni di fondo che stanno alla base dei successi e dei fallimenti delle politiche di sviluppo in aree rurali. Il progetto ha preso in esame tutti i livelli coinvolti (europeo, nazionale, regionale e locale), con l’obiettivo di individuare i nodi critici e le soluzioni innovative assunte a ciascun livello. Al centro dell’analisi ci sono fondamentalmente gli attori operanti ai vari livelli e i processi di attuazione delle politiche nei due periodi 2000-2006 e 2007-2013. La ricerca ha approfondito l’analisi in quattro regioni italiane – Puglia, Sardegna, Liguria e Toscana – e in cinque aree con forti connotazioni di ruralità e di qualità delle produzioni agro-industriali – le Langhe (Piemonte), il Chianti e la Garfagnana (Toscana), i colli orientali del Friuli e le colline del medio Friuli. La ricerca è riuscita a focalizzare le principali variabili che condizionano il “come” le politiche vengono programmate e gestite. L’analisi e la riforma della *governance* delle politiche sarà sempre di più al centro dell’attenzione dei parlamenti e dei governi nazionali e regionali. Non è affatto un caso, infatti, che nell’elenco dei temi di ricerca di Horizon 2020 questo appaia come una delle priorità future per la ricerca europea.

collana STUDI E RICERCHE



ISBN 978-88-8145-4426