



UNIVERSITÀ IUAV DI VENEZIA

CORSO DI DOTTORATO  
ARCHITETTURA, CITTÀ E DESIGN  
XXXIII ciclo

AMBITO SCIENTIFICO  
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E POLITICHE PUBBLICHE DEL TERRITORIO

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**LO SVILUPPO È POSSIBILITÀ DI AGIRE**  
PROGETTARE E METTERE IN OPERA POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE ABILITANTI  
PER LE PERSONE, LE ORGANIZZAZIONI E I TERRITORI

DOTTORANDA: ALESSIA ZABATINO

TUTOR: PROF.SSA CARLA TEDESCO

A.A. 2020-2021

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>p. 6</b>
<b>Cap. 1 Tracce di comunità nella storia e nelle tendenze dello sviluppo locale in Italia</b>	<b>p. 11</b>
1.1. Le radici dello sviluppo endogeno nell'Italia del secondo dopoguerra	p. 14
1.2. La crisi del fordismo e il capitale sociale della “Terza Italia”	p. 19
1.3. La contrattualizzazione dello sviluppo locale, le “comunità artificiali” e le coscienze di luogo	p. 21
1.3.1. Prove tecniche di concertazione delle politiche di sviluppo locale: i Patti territoriali	p. 22
1.3.2. L'uropeizzazione delle politiche di sviluppo locale	p. 26
1.3.3. Lo sviluppo locale autosostenibile e le coscienze di luogo	p. 33
1.4. Le “sfide territoriali” in un contesto di disuguaglianze crescenti	p. 35
1.4.1. Un nuovo paradigma di sviluppo dopo la recessione del 2008: l'approccio place-based	p. 36
1.4.2. Nuove “sfide territoriali” nella programmazione 2014-2020: la Strategia Nazionale per le Aree Interne e il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane	p. 38
1.4.3. Vecchie “sfide territoriali” all'orizzonte in un contesto di disuguaglianze crescenti	p. 41
1.5. I fili tesi tra sviluppo locale e partecipazione	p. 45
<b>Cap.2 Le domande e la metodologia di ricerca</b>	<b>p. 51</b>
2.1. Una ricerca da professionista riflessiva	p. 53
2.1.1. La domanda di ricerca e i suoi moventi	p. 53
2.1.2. Tra “ <i>reflective research</i> ” e “ <i>implementation research</i> ”	p. 55
2.1.3. Lo sguardo riflessivo sul proprio operato professionale	p. 57
2.2. La scelta dei casi studio	p. 59
2.2.1. La “collezione di studi di caso” e l'analisi della funzione abilitante	p. 59
2.2.2. Una palla di neve per allargare lo sguardo	p. 60

2.3.	La raccolta dei dati	p. 61
2.3.1.	Le fonti dei dati quantitativi e qualitativi	p. 61
2.3.2.	La struttura delle interviste	p. 62
<b>Cap.3</b>	<b>La Strategia Nazionale per le Aree Interne, una politica prototipo dell'approccio <i>place-based</i></b>	<b>p. 65</b>
3.1.	Il disegno di <i>policy</i>	p. 66
3.1.1.	L'approccio <i>place-based</i> e la Strategia Nazionale per le Aree Interne come prototipo	p. 66
3.1.2.	La geografia delle aree interne e la perimetrazione delle aree-progetto	p. 72
3.1.3.	Il metodo e le fasi di lavoro	p. 84
3.2.	Co-progettare con i soggetti rilevanti, destabilizzare i "nemici delle aree interne". Un confronto sul metodo di lavoro con i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne.	p. 89
<b>Cap.4</b>	<b>Una collezione di studi di caso dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne</b>	<b>p. 104</b>
4.1.	L'area interna Alta Marmilla. Un'assistenza tecnica gattopardesca	p. 107
4.1.1.	I professionisti dello sviluppo locale	p. 107
4.1.2.	Storia di una strategia di sviluppo locale	p. 108
4.1.3.	Considerazioni sul caso-studio: la legittimazione ad intermittenza	p. 122
4.2.	L'area interna Val Simeto. Se la cittadinanza attiva è sempre un passo avanti.	p. 124
4.2.1.	Un altro modello di sviluppo per la Val Simeto. Dalla protesta alla proposta	p. 124
4.2.2.	Storia di una strategia di sviluppo locale	p. 128
4.2.3.	Considerazioni sul caso-studio: l'emersione di una nuova leadership	p. 140
4.3.	L'area interna Sud Ovest Orvietano. Una <i>governance</i> multilivello e proattiva.	p. 143
4.3.1.	La struttura organizzativa di una <i>governance</i> multilivello per co-progettare lo sviluppo.	p. 144
4.3.2.	Storia di una strategia di sviluppo locale	p. 146
4.3.3.	Considerazioni sul caso-studio: avere una Ferrari e andare alla velocità di una Cinquecento	p. 156
<b>Cap.5</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>p. 160</b>
5.1.	I risultati della ricerca empirica: fattori abilitanti e disabilitanti della Strategia	p. 163

## Nazionale per le Aree Interne.

5.1.1. L'area interna Val Simeto. Gli ingredienti di una co-progettazione abilitante in modo imprevisto	p. 164
5.1.2. L'area interna Sud Ovest Orvietano. Strumenti di attuazione che elevano barriere	p. 166
5.1.3. L'area interna Alta Marmilla. Il ruolo del soggetto esterno in un contesto ostile all'apertura della co-progettazione	p. 167
5.1.4. In sintesi e in generale	p.168
5.2. Tre assiomi indiscussi, ma discutibili, delle politiche di sviluppo locale	p. 170
5.3. Per una nuova tematizzazione dello sviluppo locale	p.174
5.3.1. I connotati di una politica di sviluppo locale abilitante	p.178
<b>Bibliografia e sitografia</b>	<b>p. 184</b>

Ad A.,  
per la cura, il coraggio e la poesia  
nelle politiche che fa e nella vita che viviamo

## Introduzione

Questa tesi cerca risposte a domande di ricerca maturate in alcuni anni di lavoro di campo nell'ambito dello sviluppo locale.

Ho lavorato come progettista della Strategia Nazionale per le Aree Interne supportando la co-progettazione nelle aree-progetto di diverse regioni italiane. Successivamente ho ricoperto un ruolo di coordinamento in una Organizzazione non Governativa, occupandomi dell'attuazione del programma italiano in diverse aree interne e periferie urbane. In entrambi i casi il mio lavoro di campo ha avuto come obiettivo la centralità delle persone nel processo di sviluppo del proprio territorio per far sì che esso fosse disegnato dalla loro voce e dalle loro idee.

L'obiettivo della centralità delle persone nei processi di sviluppo può essere perseguito in modi diversi, con approcci e strumenti differenti. I due diversi contesti lavorativi citati sono un esempio della diversità possibile.

L'Organizzazione Non Governativa applica il cosiddetto *human-rights based approach* (Hargreaves et al., 2010), attraverso il quale le persone in condizioni di marginalità e fragilità vengono supportate nella rivendicazione dei diritti negati.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne invece è il prototipo del *place-based approach* (Barca, 2009) nel quale si ritrovano elementi tradizionali delle politiche di sviluppo locale italiane, insieme ad alcuni elementi innovativi. Tra questi merita particolare attenzione l'intenzione del livello nazionale di destabilizzare le strutture di potere locali attraverso la ricerca e il coinvolgimento dei cittadini attivi, degli innovatori e dei potenziali agenti di cambiamento, anche e soprattutto quando vengono osteggiati dai "*rentiers*" cioè dalle élite locali più preoccupate di difendere rendite di posizione che di invertire il declino (Barca in Ricci, 2018).

Guardando anche oltre lo specifico approccio nel quale il mio lavoro si trovava incardinato, in ogni territorio, in ogni contesto specifico ho cercato di capire quali fossero i modi e gli strumenti più rispettosi, efficaci e duraturi attraverso i quali creare spazio di voce, di decisione e di azione nei processi di sviluppo alle comunità locali e ai soggetti potenziali agenti di cambiamento.

Il vortice del lavoro di campo quotidiano però non lascia molto tempo per lo studio e per la riflessione critica perché i tempi stretti dell'operatività prendono sempre il sopravvento.

Questa ricerca nasce dunque dal desiderio di avere il tempo per riflettere criticamente su circa otto anni di lavoro di campo.

Il percorso di ricerca ha preso il via cercando risposte alla domanda: come cambiano le strutture di potere di un territorio interessato da processi di sviluppo di tipo partecipativo? Mi sono presto resa conto però che tale domanda costringeva il percorso di ricerca dentro il perimetro comune ai paradigmi dominanti entro i quali mi ero trovata ad operare: i processi partecipativi. Trascuro così la possibilità di scoprire altri modi di 'fare' sviluppo locale, altri modi per mettere le persone al centro dei processi di sviluppo.

Sebbene la prima domanda di ricerca sia rimasta una traccia da seguire, sono giunta però in seconda battuta a mettere a fuoco le domande centrali per la ricerca: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Queste domande mi hanno portato a ripercorrere la storia dello sviluppo locale, mi hanno ricondotta in alcune aree interne per capire se l'approccio *place-based* potesse essere una risposta, mi hanno fatto osservare altre politiche e pratiche che si pongono l'obiettivo dell'abilitazione dei *changemakers* e mi hanno riportato infine al dibattito contemporaneo sullo sviluppo locale con alcune idee e *policy advice* per una nuova tematizzazione dello sviluppo locale, cioè con un punto di vista su nuovi temi che credo debbano assumere importanza e centralità nelle politiche di sviluppo locale.

La tesi si suddivide in 5 capitoli.

Il primo capitolo ripercorre la storia dello sviluppo locale in Italia con una precisa lente di osservazione: chi sono stati, nel corso della storia, i soggetti locali abilitati ad influire sulle politiche di sviluppo del proprio territorio? Con quali strumenti e con quali esiti? Di quale 'comunità' si sono occupate le politiche di sviluppo locale del nostro Paese nel corso del tempo?

Si vedrà che dal Secondo Dopoguerra sino alla metà degli anni Novanta, le politiche pubbliche hanno inteso lo sviluppo prevalentemente come sviluppo economico, con il livello locale considerato come beneficiario di politiche disegnate dal livello nazionale. Dalla metà degli anni Novanta invece nelle politiche di sviluppo locale la dimensione territoriale ha acquisito centralità, anche grazie al ruolo fondamentale delle politiche

territoriali europee. In particolare, con lo strumento nazionale dei Patti Territoriali la conoscenza e le aspirazioni dei soggetti locali sono state considerate necessarie per l'efficacia delle politiche. E anche le politiche di sviluppo e coesione europee hanno confermato e perseguito la cooperazione tra soggetti pubblici di diversi livelli e soggetti privati locali per disegnare e attuare le politiche di sviluppo locale.

L'analisi di tali partenariati pubblico-privati nelle più rilevanti politiche di sviluppo locale degli ultimi venti anni (Patti Territoriali, PIT, URBAN, Leader) ha mostrato però che essi tendono ad essere composti prevalentemente da rappresentanti istituzionali e delle organizzazioni economiche e sociali egemoni, riproducendo dunque i rapporti di potere e le gerarchie locali nella rappresentazione territoriale e nelle decisioni sullo sviluppo. La Strategia Nazionale per le Aree Interne, nella stagione più contemporanea delle politiche di sviluppo e coesione europee, cerca di intervenire su tali disuguaglianze di riconoscimento (Forum Disuguaglianze Diversità, 2018), perseguendo l'intenzione di abilitare nel processo di co-progettazione della strategia quei "soggetti rilevanti" non rappresentati che hanno idee e competenze per cambiare le condizioni di contesto, in particolare coloro i quali sono rimasti ai margini delle progettazioni e delle decisioni pubbliche sullo sviluppo locale perché esclusi dalle strutture di potere locali.

Il primo capitolo si chiude dunque con la storia più contemporanea dello sviluppo locale, che sarà oggetto della ricerca empirica.

Prima dell'immersione nelle aree interne per comprendere cosa è avvenuto e cosa ha generato l'intenzione abilitante della Strategia Nazionale per le Aree Interne, il secondo capitolo si sofferma sulla metodologia di ricerca utilizzata.

La mia pregressa esperienza lavorativa nelle aree oggetto di studio ha richiesto scelte metodologiche coerenti a tali trascorsi, a partire dall'utilizzo della prima persona immersa in una descrizione densa (Geertz, 1978). Lo sguardo da professionista riflessiva (Schön, 1983) era già in qualche modo insito nella genesi delle domande di ricerca e si è rivelato particolarmente adatto nell'analisi della "collezione di studi di caso" (Dente, 2011) attraverso la quale si studia criticamente un approccio dominante del *policy making*, il *place-based approach* in questo caso, narrando i processi per individuare i meccanismi che generano gli esiti osservabili.

Gli strumenti analitici utilizzati per i risultati della funzione abilitante della Strategia Nazionale per le Aree Interne attingono dall'analisi dei processi decisionali (Dente, 2011) e dalla teoria dell'*empowerment* (Zimmerman, 2000).

Il terzo e il quarto capitolo sono il cuore della tesi e della ricerca empirica.



Nel terzo capitolo si analizza l'approccio *place-based* e il disegno della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) in ogni sua componente teorica e nella sua interpretazione e declinazione da parte di vari soggetti impegnati nella SNAI, a diversi livelli e con ruoli differenti: dall'ideatore e referente politico, Fabrizio Barca, alla ex coordinatrice della SNAI, Sabrina Lucatelli, dai progettisti del Comitato Nazionale per le Aree Interne, ai dirigenti regionali, amministratori locali, assistenze tecniche e soggetti rilevanti.

In particolare le interviste agli ex colleghi sono state utili per effettuare una "*frame analysis*" (Schön, 1983) cioè per rendere esplicite le cornice interpretative e le strutture tacite di interpretazione e di azione sottese alla Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Il quarto capitolo raccoglie la collezione di studi di caso. Le aree interne studiate sono tre: l'Alta Marmilla in Sardegna, la Val Simeto in Sicilia, l'area Sud Ovest Orvietano in Umbria. Si tratta di tre storie con peculiarità specifiche, ma con alcune caratteristiche ed esiti comuni che permettono di individuare degli elementi abilitanti e 'disabilitanti' della Strategia Nazionale per le Aree Interne nel suo passaggio dall'intenzione della funzione abilitante all'azione territoriale.

Tali elementi vengono trattati nel capitolo delle conclusioni, il quinto, nel quale viene messa a fuoco anche una convergenza tra gli esiti positivi e negativi della Strategia Nazionale per le Aree Interne e gli esiti delle altre politiche di sviluppo locale analizzate nel primo capitolo.

Da questa convergenza si deducono alcuni assiomi dello sviluppo locale, replicati nel disegno di ogni politica di sviluppo studiata, che vengono messi in discussione per giungere alla proposta di una nuova tematizzazione possibile dello sviluppo locale, che apprende dagli esiti positivi e negativi emersi.

Per dare sostanza a questa nuova tematizzazione, nelle conclusioni si citano altre politiche e pratiche che esercitano una funzione abilitante.

La nuova tematizzazione dello sviluppo locale proposta tocca tre temi in particolare: la necessità di azioni rapide e puntuali da affiancare alla lunga progettazione di programmi e strategie complesse, la necessità di strumenti di attuazione che non alzino barriere per i "nuovi" e per le sperimentazioni crossettoriali, un'architettura istituzionale che consenta la ricerca di soluzioni sartoriali per il contesto specifico.

Questa tesi intende contribuire ad una riflessione sull'indiscutibilità di alcuni assiomi dello sviluppo locale che allontanano le politiche di sviluppo locale dalle persone e propone

anche dei *policy advice* per il nuovo corso della Strategia Nazionale per le Aree Interne previsto per il periodo 2021-2027.

Il mio intento è quello di tornare al lavoro di campo con nuove, importanti consapevolezze che questo lavoro di ricerca è riuscito a darmi, sperando che gli esiti della ricerca possano essere utili anche a tante altre persone impegnate quotidianamente con passione e dedizione a migliorare le condizioni di vita dei luoghi che abitano, dei luoghi che amano.

# Capitolo 1

## Tracce di comunità nella storia e nelle tendenze dello sviluppo locale in Italia

Trattare il tema dello sviluppo locale vuol dire addentrarsi in un variegato “ecosistema” di pratiche e di politiche che hanno come finalità lo sviluppo sociale ed economico di territori circoscritti utilizzando categorie concettuali che ricorrono ad immagini geografiche (Dematteis, 1995). In linea generale è possibile affermare che le politiche e le pratiche di sviluppo locale puntano sia ad un aumento delle produzioni, dei consumi, degli investimenti, dell’occupazione, sia ad un aumento del benessere e della qualità della vita, dunque ad una maggiore equità e giustizia sociale. Queste finalità vengono perseguite attraverso la produzione di beni collettivi, come infrastrutture e servizi, e di beni privati per incentivare la competitività e l’innovazione dei settori produttivi.

Oggi lo sviluppo locale viene considerato come il *trait d’union* tra sviluppo economico e coesione sociale (Trigilia, 2005; Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali, 2005). Pare inoltre essere assodato che vincoli e potenzialità di sviluppo abbiano natura locale, ma non possano essere considerati separatamente da processi macroeconomici e da dinamiche sovralocali (Trigilia, 2005; Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali, 2005; Bianchi, Casavola, 2008; Pasqui, 2005).

La storia dello sviluppo locale in Italia ha visto susseguirsi fasi diverse che non possono essere trattate e comprese adeguatamente senza ricostruire, seppure a grandi linee, anche i moventi e gli obiettivi delle politiche di sviluppo economico del secondo Dopoguerra e del periodo del boom economico. Ci sono stati infatti periodi in cui le politiche pubbliche nazionali hanno dato priorità agli investimenti industriali e allo sviluppo economico; sono seguite fasi di “territorializzazione” delle politiche di sviluppo dove, attraverso i partenariati pubblico-privati, sono state ridisegnate le relazioni tra lo Stato e il livello locale; si sono alternate fasi in cui le sperimentazioni italiane hanno avuto grande influenza sulle politiche di sviluppo e coesione europee e, subito dopo, fasi di europeizzazione (Radaelli, 2003; Gualini, 2005) delle politiche nazionali di sviluppo locale. Nelle diverse fasi il “locale”, inteso sia come livello amministrativo sia come struttura sociale del territorio perimetrato dall’azione di sviluppo, ha assunto diverse accezioni e connotazioni, ha ricoperto ruoli diversi, ha avuto spazi di azione e di decisione differenti, più o meno ampi. Anche la parola “comunità” ricorre assiduamente nella letteratura sullo

sviluppo locale e nei documenti di programmazione delle politiche pubbliche di sviluppo, ma nelle diverse fasi della storia dello sviluppo locale anch'essa sottintende accezioni differenti connesse a diversi approcci e dunque a modi di operare molto differenti, cosa che conferma l'ambiguità del termine comunità per i molteplici significati ad esso attribuibili e per il suo essere "ponte" tra discipline diverse (Bagnasco, 1999). Se sino al XIX secolo infatti la complessità dei significati del termine "comunità" può essere sintetizzata nella contrapposizione tra l'accezione socio-culturale e quella socio-spaziale, ovvero la comunità intesa come piccole unità sociali fortemente integrate e coese o la comunità intesa come qualsiasi società con una precisa definizione spaziale (Castrignano, Manella, 2011), nella modernità e nella contemporaneità tutto si complica. Ci sono autori che slegano il concetto dallo spazio e lo connettono alla condivisione di una identità, di determinate caratteristiche o di un "progetto locale" (Bagnasco, 1999; Magnaghi, 2010; Borelli, 2016), di conseguenza si può appartenere a diverse comunità e muoversi liberamente da una all'altra (Bagnasco, 1999); c'è chi connette l'esistenza delle comunità alla necessità di protezione e sicurezza per la paura dell'estraneo e del diverso (Esposito, 2006); c'è anche chi afferma l'assenza della comunità (Bauman, 2001) e dunque il bisogno e il desiderio di ricostruirla attraverso la creazione di "comunità di cura" (Bonomi in Bonomi, Magnaghi, Revelli, 2015) e la condivisione di "coscienze di luogo" che sono il podromo di "progetti locali" (Magnaghi, 2010). Oltre al termine "comunità" ci sono anche quelle che Bagnasco definisce "tracce di comunità" cioè parole che fanno parte del vocabolario della comunità, ma che oggi vengono utilizzate anche senza far riferimento al "concetto madre": identità, reciprocità, fiducia, capitale sociale (Bagnasco, 1999).

Questo primo capitolo rilegge dunque la storia e le tendenze dello sviluppo locale in Italia per capire come si sono evolute le accezioni del termine "comunità" in questo ambito e chi sono stati i soggetti locali "abilitati" dalle politiche pubbliche ad essere i protagonisti nella progettazione, nella decisione, nell'attuazione dei processi di sviluppo locale in Italia nelle sue diverse fasi.

Le diverse discipline che si occupano di sviluppo locale, in particolare l'economia dello sviluppo, gli *urban studies*, le scienze politiche e la sociologia del territorio, concordano sulla scansione delle fasi temporali della storia dello sviluppo locale in Italia, riconoscendo alcune isolate e pionieristiche esperienze nel secondo Dopoguerra e negli anni del riformismo, sino all'allineamento della programmazione nazionale con la programmazione comunitaria, mentre la fase più contemporanea che riguarda la programmazione e l'attuazione delle Politiche di Coesione del periodo 2014-2020 e la programmazione in

corso per il periodo 2021-2027 è una fase meno storicizzata e definita delle precedenti, della quale si cercherà di restituire i dibattiti prevalenti e che sarà oggetto della ricerca empirica.

Tra i diversi sguardi disciplinari si rilevano invece differenze relative agli elementi e alle esperienze ritenute meritevoli di storicizzazione. In particolare la storia dello sviluppo locale dal punto di vista sociologico è più ricca e densa di esperienze, cogliendo così un dinamismo importante per il tema di questa ricerca. Per esempio il secondo Dopoguerra è il momento storico nel quale tutti i contributi collocano l'inizio di azioni e pensieri sullo sviluppo locale in Italia. I contributi afferenti all'economia dello sviluppo raccontano degli interventi straordinari al Sud Italia, decisi e attuati dallo Stato, raccontano di un'industria fordista, con piccole e medie imprese al proprio servizio, che conduce il Paese verso il boom economico e che, quando entra in crisi, viene soppiantata nelle agende politiche dalle piccole e medie imprese organizzate in distretti industriali. La storia dello sviluppo locale nel secondo dopoguerra narrata dal punto di vista sociologico ci racconta anch'essa dell'industria fordista e degli interventi centralizzati nel Mezzogiorno, ma mette al centro della narrazione anche l'esperienza di Adriano Olivetti ad Ivrea, gli studi di comunità, l'attività del CEPAS (Centro di Educazione Professionale per Assistenti Sociali) e di organismi internazionali come l'UNRRA (*United Nations Refugee Relief Administration*) e l'AEP (Agenzia per la Produttività) per la ricostruzione sociale del Paese.

Il capitolo dunque analizza quelle che vengono individuate come quattro fasi della storia dello sviluppo locale in Italia nell'ambito dell'economia dello sviluppo e della sociologia del territorio, riportando la pluralità di elementi ed esperienze ritenute importanti da storicizzare dai differenti settori disciplinari<sup>1</sup>.

La prima fase include l'arco temporale tra il 1950 e il 1970, ovvero il periodo della ricostruzione dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'era del primato dell'industria fordista e del boom economico. Questa fase include anche le sperimentazioni condotte in diversi territori d'Italia, spesso con la collaborazione di agenzie internazionali, per la ricostruzione sociale del Paese attraverso strumenti quali gli studi di comunità, le indagini sociali e i processi di autoanalisi popolare condotti da coloro che si definiranno "operatori di

---

<sup>1</sup> Per una storicizzazione dello sviluppo locale in Italia si rimanda in particolare a Amatori, Colli (2001); Armondi (2008); Bagnasco (1977); Barca (2006, 2009, 2011); Becattini (1989, 2000, 2002, 2015); Berta (2015); Bianchi, Casavola (2008); Bonomi, Magnaghi, Revelli (2015); Cafagna, Crepax (2001); Cersosimo, Wolleb (2006); Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali (2005); Craveri (2016); De Rita, Bonomi (1998); DPS (2003); Magnaghi (2010); Palermo, Pasqui (2008); Pasqui (2005); SVIMEZ (1963, 2019); Trigilia (2005); Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006; Quadro Strategico Nazionale 2007 - 2013; Accordo di Partenariato 2014 - 2020.

comunità” (De Rita, Bonomi, 1998; Bonomi in Bonomi, Magnaghi, Revelli, 2015; Dolci, 1955, 1959, 1964).

La seconda fase riguarda il periodo che va dal 1970 alla metà degli anni Novanta nella quale la crisi del fordismo cambia l'assetto economico dell'Italia: la Terza Italia (Bagnasco, 1977) e i distretti industriali divengono il cuore del dibattito e delle azioni politiche sullo sviluppo locale.

La terza fase si situa a cavallo tra la fine del vecchio secolo e l'inizio del nuovo, tra la metà degli anni Novanta e il 2013. È la fase della programmazione negoziata e della progettazione integrata, nella quale le attività prototipali di alcuni operatori di comunità vengono istituzionalizzate e influenzano le politiche di sviluppo e coesione europee, sino a quando non avviene il processo inverso di europeizzazione delle politiche di sviluppo nazionali. In questa fase proliferano strumenti per la cosiddetta “progettazione integrata” che si pone come la nuova frontiera dello sviluppo locale istituzionalizzando l'idea della multisettorialità delle strategie di sviluppo e il protagonismo di nuovi attori.

La quarta e ultima fase prende avvio con la programmazione delle Politiche di Coesione per il periodo 2014-2020, sebbene il dibattito su uno dei temi più rilevanti del periodo inizi già nel 2009 con la proposta dell'approccio *place-based* (Barca, 2009) che troverà riscontro nella programmazione delle Politiche di Coesione del periodo 2014-2020. Il settennio è caratterizzato da due politiche di sviluppo nazionali: la Strategia Nazionale per le Aree Interne, prototipo dell'approccio *place-based*, e il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro), riproposte anche per le Politiche di Coesione del periodo 2021-2027 (in corso di programmazione nel momento in cui si scrive) con un'enfasi ancora più marcata sulla rilevanza dell'approccio *place-based*.

Il capitolo ripercorre dunque la storia dello sviluppo locale in Italia con un focus specifico su quali accezioni di comunità si sono succedute e su quali soggetti locali hanno avuto spazio di pensiero, decisione e azione nelle diverse fasi.

Attraverso l'esplorazione della letteratura si specificheranno le domande di ricerca che hanno guidato la stesura di questo capitolo e dei successivi, argomentando quale valore aggiunto si intende apportare al dibattito corrente sullo sviluppo locale in Italia.

## **1.1. Le radici dello sviluppo endogeno nell'Italia del secondo dopoguerra**

Dal secondo dopoguerra sino all'inizio degli anni Settanta in Italia convivono politiche nazionali di sviluppo esogeno che supportano la grande industria e la piccola e media

impresa in funzione sussidiaria, insieme a sperimentazioni di sviluppo endogeno considerate come radici importanti delle politiche più contemporanee di sviluppo. Si tratta dunque di una prima fase molto fervida e anche contraddittoria perché questa convivenza fattiva di processi di sviluppo esogeno ed endogeno non trova una traduzione politica in termini di complementarità, ma di contrapposizione tra priorità di investimento.

Gli anni della ricostruzione post bellica sono segnati dunque dall'industria come settore prevalente dell'economia nazionale. Si tratta di un'industria fordista che traghetta il Paese verso il "miracolo economico", grazie anche a manodopera a basso costo proveniente dal settore agricolo.

La centralizzazione delle politiche di sviluppo si manifesta in diversi modi: lo Stato sostiene i settori industriali trainanti, controlla direttamente circa il 35% delle imprese medio grandi e fonda nel 1950 la Cassa del Mezzogiorno con lo scopo di intervenire in modo strategico sulle disuguaglianze e gli squilibri regionali. La Cassa del Mezzogiorno sostiene le attività agricole del Sud Italia, costruisce infrastrutture e promuove la nascita di poli di sviluppo industriale attraverso agevolazioni e incentivi (Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali, 2005). Le energie imprenditoriali private vengono stimolate attraverso incentivi statali per le aree economicamente più depresse. A tali incentivi i comuni aggiungono delle "provvidenze comunali". In questo modo le imprese finiscono per contrattare al rialzo il loro insediamento in un comune invece che in un altro, penalizzando così quei comuni più depressi che non possono permettersi elevate "provvidenze" (Fontana, Rovareto in Amatori e Colli, 2001).

Le imprese più piccole svolgono attività sussidiarie alla grande industria e attenuano la domanda di occupazione ad essa rivolta.

Il periodo è dunque caratterizzato dalla convivenza di grande industria e media e piccola impresa che intrattengono relazioni di subfornitura supportate tramite partecipazioni dello Stato o incentivi statali (Fontana, Rovareto in Amatori e Colli, 2001).

Anche l'agricoltura muta perché vengono incentivate le specializzazioni monoculturali tramite la meccanizzazione, l'uso di concimi e di altri prodotti chimici. Ciò determina l'abbandono delle zone meno produttive o irrigabili e un aumento di manodopera a basso costo per i nuovi poli di sviluppo industriale

Il livello locale sembra dunque esistere solo nella forma di beneficiario passivo di politiche centralizzate di sviluppo economico. Si tratta di politiche di sviluppo che non considerano adeguatamente le esternalità negative di questo modo di "fare" sviluppo locale, come

l'impatto sull'ambiente delle attività industriali, delle monocolture intensive e l'impatto delle condizioni di lavoro sulla qualità della vita delle persone.

Nello stesso periodo però vengono condotte anche delle sperimentazioni di sviluppo endogeno.

Operare questa netta distinzione e contrapposizione tra processi di sviluppo esogeni ed endogeni non vuol dire ignorare le molteplici variabili endogene – competenze tecniche e amministrative - che incidono sui processi di sviluppo esogeni (Garofoli,1999), nonché le degenerazioni clientelari della classe politica locale che hanno rappresentato un fattore rilevante dal punto di vista dell'efficacia delle politiche (Calafati, 2016). L'intenzione è però più precisamente quella di porre in evidenza e in contrapposizione dei processi dove le comunità locali non hanno spazio di decisione sulle traiettorie di sviluppo del proprio territorio, da processi in cui il livello locale sembra avere maggiore spazio di protagonismo e decisione.

Le esperienze di sviluppo endogeno di questa fase storica sono spesso trainate da leader carismatici e vengono considerate come le radici dei successivi approcci allo sviluppo locale (De Rita, 1998).

La prima radice è legata alla figura di Adriano Olivetti che nella sua azienda ad Ivrea sperimenta un nuovo modello di gestione della fabbrica che integra lavoro, cultura e democrazia (Berta, 2015).

Il suo agire da imprenditore prima e da politico poi è guidato da una idea di “democrazia integrata” che enuncia nelle sue prime opere (Olivetti, 1945; 1946) e secondo la quale l'autogoverno del territorio deve orientare produzione e tecnologia, compiendo un passaggio da un principio funzionale ad un principio territoriale dello sviluppo.

Olivetti attua queste sue idee attraverso il Movimento di Comunità che nasce come movimento culturale e diventa organizzazione politica nel 1947, arrivando ad ottenere due seggi in Parlamento (presto abbandonati per divergenze con il Governo Segni) e circa trenta amministrazioni comunali del canavese, inclusa Ivrea.

Il Movimento di Comunità critica aspramente la grave mancanza di responsabilità sociale delle politiche della ricostruzione e punta ad un piano di riforma istituzionale per perseguire obiettivi di riequilibrio sociale. Il “principio territoriale” si dovrebbe attuare attraverso un profondo raccordo tra economia e urbanistica, tra sviluppo economico, sociale e riassetto delle risorse ambientali. (Berta, 2015).

A metà anni degli anni Cinquanta Olivetti fonda l'Istituto per il Rinnovamento Urbano e Rurale (I-Rur) che conduce la pianificazione territoriale di Ivrea. Poco tempo dopo egli



diventa Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e il Presidente dell'UNRRA - Casas (*United Nations Refugee relief administration*) divenendo così responsabile della ricostruzione dei paesi lungo la linea Kesserling<sup>2</sup>. In questa veste non si occupa solo della ricostruzione fisica, ma supporta l'apertura del Centro di Educazione Professionale per Assistenti Sociali (CEPAS) per formare persone che possano occuparsi anche della ricostruzione del tessuto sociale. Qui, secondo De Rita (1998), ha origine la seconda radice dello sviluppo locale italiano.

Il CEPAS infatti si connette ad agenzie internazionali specializzate in sviluppo di comunità<sup>3</sup>, come l'Agenzia Europea della Produttività (AEP), avviando insieme sperimentazioni in Italia.

La terza radice dello sviluppo locale più contemporaneo (De Rita, 1998) si colloca alla fine degli anni Cinquanta e riguarda la breve parentesi della "politica del fattore umano" del Ministro Pastore, vicino alla chiesa cattolica e segretario CISL dalla fondazione del sindacato.

Pastore ha un approccio profondamente riformista. Nella seconda metà degli anni Cinquanta, quando le rivendicazioni sindacali dilagano in tutta Italia, egli tenta di spingere il governo verso il superamento del blocco salariale e verso la promozione di adeguati servizi sociali e servizi essenziali come l'educazione, ponendo attenzione sugli squilibri generati dal rapido sviluppo industriale. La sua idea di sviluppo viene però frenata dagli equilibri interni della Democrazia Cristiana (Craveri, 2016).

Le esperienze dell'UNRRA, del CEPAS insieme all'AEP e della "Politica del fattore umano" sono le esperienze formative di coloro che si definiranno come "operatori di comunità", tra i quali anche De Rita e Bonomi che di lì a poco avranno un importantissimo ruolo nello sviluppo locale italiano.

Questa fase è anche il periodo delle inchieste sociali che negli anni Cinquanta prendono la forma di studi di comunità e che vedono impegnati sul campo sociologi come Danilo Dolci, Anna Anfossi, Tullio Tentori<sup>4</sup>.

Gli studi di comunità raccontano e analizzano i contesti locali e le vite quotidiane delle persone in specifici territori e, a partire dalla descrizione delle strutture sociali e dei sistemi di relazione rilevati con l'osservazione diretta e prolungata sul campo, riescono a trattare e

<sup>2</sup> La linea Kesselring (dal nome del maresciallo Albert Kesselring), detta anche linea del Trasimeno perché si trova all'altezza del Lago Trasimeno, fu una linea fortificata difensiva costruita nel 1944 dall'esercito tedesco in Italia durante la Seconda Guerra Mondiale per difendere la Pianura Padana, insieme alla Linea Gotica, dall'avanzata degli Alleati.

<sup>3</sup> I processi di sviluppo di comunità hanno l'obiettivo di accrescere competenze, potere, senso di responsabilità nei singoli soggetti per creare sia figure leader che gruppi capaci di rispondere ai bisogni propri e della comunità, attivando anche forme di cooperazione quali associazioni, cooperative ecc. (Lavanco, Noto, 2000).

<sup>4</sup> si rimanda a titolo esemplificativo a Anfossi (1968), Dolci (1955, 1959, 1964), Tentori (1956).

generalizzare importanti questioni sociologiche per individuare vie efficaci per lo sviluppo locale.

In particolare nel caso di Danilo Dolci, l'osservazione, l'analisi e la scrittura si trasformano in veri e propri processi di autonalisi e coscientizzazione delle persone in condizioni di marginalità, generando reazioni in forma di protesta e azione diretta sul contesto per il miglioramento delle condizioni di vita.

Negli anni Sessanta però questa convivenza tra processi di sviluppo esogeno e di sviluppo endogeno non trova un riconoscimento politico. La spinta riformista di Olivetti sembra attenuarsi con la sua morte prematura, Bonomi parla di *“una incompiuta saldatura”* tra le sperimentazioni degli operatori di comunità e la decisione pubblica, individuando il principale limite del periodo nel *“deficit di politica, intesa proprio nel senso della capacità di tradurre sul piano decisionale intuizioni, attese e bisogni che emergevano nell'azione territoriale”* (Bonomi in De Rita, Bonomi, 1998, p.49).

Di fatto nel corso degli anni Sessanta si intensificano le partecipazioni statali alla grande industria fordista, in particolare sostenendo la creazione di poli industriali al Sud Italia, e gli incentivi alle imprese private in particolare nelle aree economicamente più depresse (Craveri, 2016). Si consolida dunque la centralizzazione delle politiche di sviluppo votate prevalentemente alla crescita economica e allo sviluppo industriale.

Gli operatori di comunità prendono vie diverse, alcuni di militanza politica, altri rimangono sul campo in altre vesti, come De Rita che nel 1964 fonda il CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali).

Nella fase della ricostruzione post bellica emerge una forte dicotomia: da una parte le politiche di sviluppo centralizzate basate sul supporto alla grande industria e alle piccole e medie imprese; dall'altra parte, a macchia d'olio, esperimenti di sviluppo endogeno che affermano le potenzialità del locale e dell'emancipazione individuale e collettiva. Questi ultimi mirano a realizzare processi di sviluppo locale nei quali gli abitanti di un territorio vengono attivati e responsabilizzati per creare migliori condizioni di vita. Gli studi di comunità divengono strumenti di indagine e di attivazione, anche delle persone in condizioni di marginalità estrema.

Delle due strade, potenzialmente complementari, le politiche pubbliche negli anni Sessanta decidono di percorrere quella dello sviluppo economico su base industriale.

## 1.2. La crisi del fordismo e il capitale sociale della “Terza Italia”

All'inizio degli anni Settanta l'industria fordista non ha la flessibilità produttiva necessaria per rispondere al mutamento della domanda e per trarre competitività dal mutamento delle tecnologie. Già nel periodo precedente il decentramento produttivo aveva portato pezzi della lavorazione a piccole imprese esterne, abbassando così il costo del lavoro e rendendo meno necessario il controllo sindacale nelle grandi industrie.

Nel Nord est e nel Centro Italia però molte di queste piccole e medie imprese non si limitano soltanto a svolgere lavoro in subappalto dalla grande industria. Si tratta di quelle piccole e medie imprese delle Marche, dell'Umbria, dell'Emilia Romagna, della Toscana e del Triveneto che perpetuano e innovano le tradizioni artigianali, alcune delle quali esistevano già prima della Seconda Guerra Mondiale, che hanno grande capacità di adattamento alla domanda in mutamento e formano piccole agglomerazioni produttive, chiamate “distretti industriali”, di quello che verrà chiamato “*made in Italy*”<sup>5</sup>.

Negli anni Settanta appare evidente che l'Italia non è suddivisa solo in Nord e Sud, ma c'è anche la “Terza Italia” dei distretti industriali: “ [...] *tre grandi aree territoriali fra loro divise e connesse. Il Nord Ovest è l'area segnata dalla grande impresa, che ha trainato e imposto nei suoi caratteri di fondo il modello di sviluppo nazionale; le regioni centro nordorientali sono invece caratterizzate dalla piccola impresa, e su questa base hanno vissuto il loro sviluppo in forme diverse e particolari; il Meridione, infine, è l'area del sottosviluppo relativo, dove l'economia si è disaggregata e riorganizzata in dipendenza da esigenze esterne*” (Bagnasco, 1977, p.7).

I distretti industriali sono centri più o meno grandi dove sono emersi e si sono consolidati tessuti di piccole e medie imprese, specializzate in una o più produzioni. Se ne intravedeva la “trama” già negli anni Sessanta, ma si affermano solo a partire dagli anni Settanta (Bagnasco in Cafagna, Crepax, 2001).

La metodologia per individuare i distretti industriali e disegnarne i perimetri utilizza come prima traccia i sistemi locali del lavoro definiti dall'ISTAT, cioè porzioni di territorio nelle quali la maggior parte della popolazione che vi abita ha anche la propria sede di lavoro e dunque, si presuppone, anche relazioni sociali. Se un sistema locale del lavoro è

---

<sup>5</sup> Becattini classifica in tre tipologie i prodotti del made in Italy che trovano ampio mercato mentre l'industria fordista entra in crisi: “a) i beni a uso ripetuto, non di vasta serie, per la cura della persona (abiti, calzature, gioielli, ecc); b) i beni a uso ripetuto del complesso arredo-casa (mobili di ogni tipo, piastrelle in ceramica, rubinetteria ecc.); c) molti fra i beni alimentari che fanno parte della cosiddetta “dieta mediterranea” (pasta, parmigiano, vino, olio d'oliva ecc)” (Becattini, 2000, p.110)

focalizzato su un'industria principale e quindi si riconosce una specializzazione produttiva locale basata su unità produttive di piccola e media dimensione, allora quel sistema locale può essere considerato un distretto industriale.

In questi territori, i meccanismi del mercato sono profondamente radicati nelle relazioni, nelle strutture familiari, nelle sub-culture (Le Galès, Perulli, 1998).

*“Si genera in questo modo un tessuto localizzato di relazioni socio-economiche fra i diversi membri e strati della società locale tale da favorire la formazione, la diffusione e il mantenimento di un sistema di valori, di conoscenze produttive, di comportamenti tipici e di istituzioni attraverso i quali la società locale interagisce con l'organizzazione produttiva”* (Becattini, 2002, p.21).

L'affermazione dei distretti industriali non è dunque effetto di una politica di sviluppo disegnata perché ciò avvenisse. Per Bagnasco però non si tratta di un semplice effetto del libero mercato, ma di una sorta di ritorno alla società civile che sperimenta forme di autorganizzazione della società combinando mercato, cooperazione e competizione, relazioni familiari e comunitarie (Bagnasco in Cafagna, Crepax, 2001).

Secondo Garofoli (1999) con l'affermazione dei distretti industriali, e nelle fasi successive, il processo di sviluppo non viene più inteso solo come un processo tecnico, ma anche come processo sociale nel quale il territorio diventa un fattore attivo. Sembra dunque compiersi in questa fase un passaggio, che andrà successivamente consolidandosi, dal “paradigma economico” e dal modello di sviluppo economico funzionalista al “paradigma sociologico” (Calafati, 2016).

Negli anni Ottanta vengono condotti diversi studi sui distretti industriali, negli anni Novanta la tematica viene portata nel dibattito internazionale e spesso associata ai *cluster* di Porter (1991)<sup>6</sup> e al *milieu innovateur* di Aydalot (1986)<sup>7</sup>.

Il successo dei distretti industriali orienta le politiche: le risorse del contesto territoriale, le capacità dei soggetti privati e pubblici vengono riconosciute come dei fattori competitivi per lo sviluppo.

In Italia con la Legge 335/1991 i distretti industriali ottengono un riconoscimento giuridico e grande attenzione e sostegno dalla Banca d'Italia. Nel 1994 nasce anche il “Club dei distretti”, costituito da rappresentanti degli imprenditori dei distretti industriali, che svolge un'azione di lobby in Parlamento. Nello stesso anno viene fondata la rivista “Sviluppo

<sup>6</sup> Il cluster industriale di Porter (1991) è un insieme di imprese concentrate in uno spazio geografico definito e interconnesse che collaborano e competono per ottenere vantaggi competitivi

<sup>7</sup> Il *milieu innovateur* indica l'insieme dei soggetti e delle relazioni di scambio e di apprendimento che favoriscono un processo dinamico localizzato di apprendimento collettivo. Per Aydalot (1986) una impresa innovativa nasce grazie all'esistenza del *milieu innovateur*

locale”, una delle più importanti sul tema, la quale però per un lungo periodo si focalizza in modo quasi monotematico sui distretti industriali, come se ci fosse una sorta di coincidenza o sinonimia tra le espressioni sviluppo locale e distretti industriali.

Dalla fine degli anni Settanta dunque e sino alla metà degli anni Novanta il discorso sullo sviluppo locale viene monopolizzato dai distretti industriali.

Per Becattini i distretti industriali vanno studiati tramite l'analisi dei *“nessi interattivi di quella diade: apparato produttivo e comunità locale”* (Becattini, 2000, p.35). Della comunità locale però, in questa fase, si considera solo il sapere scientifico, tecnico e artigianale, le capacità e le modalità di interazione tra i soggetti dentro il distretto sotto la lente della competitività sul mercato.

In questa fase dello sviluppo locale, sembra non essere rilevante chi e cosa è fuori dal distretto industriale cioè chi non è parte del sistema socio-produttivo. Più che la comunità locale, per lo sviluppo locale appare centrale una *“traccia di comunità”*: il capitale sociale dei soggetti produttivi cioè *“il potenziale di azione degli individui che deriva dalle strutture di relazione”* (Bagnasco, 1999, p.66).

I soggetti locali abilitati ad essere protagonisti di questa fase dello sviluppo locale sono dunque i soggetti parte attiva dell'ingranaggio produttivo che rende competitivi i distretti industriali.

### **1.3. La contrattualizzazione dello sviluppo locale, le “comunità artificiali” e le “coscienze di luogo”**

Nella seconda metà degli anni Novanta la piccola e media impresa vive un periodo di crisi, viene chiusa la Cassa del Mezzogiorno segnando la fine dell'intervento straordinario e dunque una riduzione consistente delle risorse disponibili in questa parte d'Italia. Si levano critiche sui precedenti modelli di sviluppo, centralizzati e focalizzati sull'industria, mentre l'elezione diretta dei sindaci porta il livello amministrativo locale ad affrontare il tema del consenso politico. Questa convergenza di situazioni e cambiamenti determina un vento favorevole all'avvicinamento delle politiche di sviluppo locale ai territori e ad un maggiore protagonismo degli amministratori locali.

Nel frattempo l'Unione Europea, dopo il Trattato di Maastricht, introduce e consolida la dimensione territoriale nelle politiche dei Fondi Strutturali di Investimento Europei e in Programmi di Iniziativa Comunitaria, anche attraverso la sperimentazione di un approccio *bottom-up*, il quale però non è una novità assoluta sul fronte internazionale.

Da anni infatti le organizzazioni internazionali nei paesi in via di sviluppo agiscono secondo un approccio *bottom-up*, attraverso l'*empowerment* dei soggetti locali e attraverso processi di contaminazione tra la conoscenza locale e il sapere tecnico esterno (Friedmann, 1992).

Anche la Banca Mondiale a metà anni Novanta istituzionalizza questo modo di "fare" sviluppo finanziando programmi di "*Community Based Development*" (CBD) e "*Community Driven Development*" (CDD), due espressioni ampie che racchiudono progetti di sviluppo accomunati dall'*empowerment* come mezzo e come fine e dall'inclusione dei beneficiari nella progettazione e nell'implementazione del processo di sviluppo<sup>8</sup>.

Dalla metà degli anni Novanta dunque in Italia, ma non solo, inizia una fase di profondi mutamenti nelle politiche pubbliche sul fronte dell'abilitazione e del protagonismo dei soggetti locali nei processi di sviluppo locale.

### **1.3.1. Prove tecniche di concertazione delle politiche di sviluppo locale: i Patti Territoriali**

A dare una vigorosa sterzata verso un nuovo protagonismo del livello locale in Italia sono i Patti Territoriali, un inedito strumento proposto nel 1994 dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) guidato da De Rita, con il supporto di Bonomi. I Patti Territoriali germogliano dalle radici delle esperienze di Olivetti e degli operatori di comunità (Bonomi in De Rita, Bonomi, 1998).

Poco dopo la proposta da parte del CNEL, la Legge 341/1995 istituzionalizza il Patto Territoriale come un "*accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di natura diversa finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale*"<sup>9</sup>.

Il Patto Territoriale si configura dunque come un nuovo strumento di sviluppo locale attraverso il quale è possibile accedere sino a 100 miliardi di lire per la realizzazione di un programma di interventi infrastrutturali, imprenditoriali e sociali a livello subregionale, il cui disegno deve essere frutto di un processo di concertazione voluto e guidato dal livello locale. Il territorio di attuazione del Patto Territoriale viene definito dalla compagine che lo

<sup>8</sup> per un approfondimento su *Community Based Development* e *Community Driven Development* si rimanda a Alsop et al. (2006); Carlos et al. (2012); Cooke, Kothari (a cura di) (2001); Hargreaves et al. (2010); Mohan, Stokke (2000) e al sito della Banca Mondiale <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment> (ultima visita 11 novembre 2020)

<sup>9</sup> il testo della Legge 341/1995 è consultabile per intero al seguente link (ultima visita 11 novembre 2020) [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto\\_dataPubblicazioneGazzetta=1995-08-18&atto.codiceRedazionale=095G0381&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto_dataPubblicazioneGazzetta=1995-08-18&atto.codiceRedazionale=095G0381&elenco30giorni=false)

propone, senza essere vincolato dai confini amministrativi. La normativa prevede il finanziamento di incentivi alle imprese, di infrastrutture e di servizi fino al 30% dei fondi concessi.

I Patti Territoriali possono essere promossi dagli amministratori o dalle “forze sociali” (Bonomi in De Rita, Bonomi, 1998).

Il processo di concertazione che connota lo strumento conduce all’espressione “programmazione negoziata” per definire questo nuovo approccio allo sviluppo locale. L’introduzione del processo di concertazione socio-istituzionale come prassi per effettuare scelte pubbliche viene considerato da Cersosimo e Wolleb (2006) come una applicazione dei principi di democrazia deliberativa.

Da questo momento in poi la “contrattualizzazione delle politiche” diventerà un elemento imprescindibile delle politiche di sviluppo locale in Italia: attraverso il confronto e la cooperazione i soggetti coinvolti dovrebbero scoprire nuove preferenze, ridefinire i propri interessi, dovrebbero circolare informazioni e si dovrebbe giungere al consenso per azioni di sviluppo più efficaci (Bobbio, 2000; Trigilia, 2005).

Tra il 1997 e il 1999 vengono attivati 61 Patti Territoriali, di cui 10 europei. Lo strumento infatti viene incluso anche nel Quadro Comunitario di Sostegno del periodo 1994-1999<sup>10</sup>. Questa influenza sulle politiche di coesione europee può essere considerata come un ulteriore importante riconoscimento per i Patti Territoriali.

Lo strumento viene ampiamente utilizzato e dunque percentuali elevate di territorio e di popolazione vengono toccate dai processi di programmazione negoziata: 80% della popolazione e della superficie del Mezzogiorno, 27% della popolazione e 34% della superficie del centro nord (Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali, 2005).

Le diverse analisi condotte sui processi di concertazione e sugli esiti dell’attuazione dei Patti Territoriali (DPS, 2003; Bianchi, Casavola, 2008; Cersosimo, Wolleb, 2006) rilevano però un importante limite: le politiche di sviluppo locale si avvicinano ai territori, ma il livello locale protagonista di questa fase è costituito da organi di rappresentanza amministrativa, sindacale, imprenditoriale.

La configurazione del partenariato sembra riflettersi anche nelle azioni che compongono le strategie di sviluppo dei diversi Patti Territoriali, le quali rispecchiano gli interessi dei soggetti coinvolti nel processo di concertazione. Gli incentivi alle imprese assorbono la maggior parte delle risorse, seguono il patrimonio storico-architettonico (musei, aree

<sup>10</sup> Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) è un documento redatto dagli Stati Membri, presentato e approvato dalla Commissione Europea, che programma l’utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) per il periodo 1994 - 1999, indicando priorità e strategie d'intervento.

archeologiche, recupero di centri storici, salvaguardia e restauro di monumenti ed edifici storici), l'ambiente e le strutture turistiche e ricettive (realizzazione di itinerari turistici e percorsi naturalistici, sistemazione e valorizzazione dei parchi naturali; costruzione di parchi tematici, allestimento di centri informazione e di accoglienza turistica), il miglioramento della viabilità (DPS, 2003).

Poche sono le azioni mirate alla formazione, all'orientamento e all'inserimento lavorativo, mentre le azioni sociali, inserite in misura ancora inferiore, sono presenti soprattutto nei Patti Europei che prevedono un'azione mirata a supporto delle imprese sociali (DPS, 2003).

E non si tratta di azioni innovative: *“spesso con questi strumenti si sono fatte e si stanno facendo cose “normali” che sarebbe stato possibile realizzare con altri strumenti, assai meno costosi in termini di risorse di tempo degli attori [...] Si sono realizzati cioè beni pubblici senza spiccate connotazioni di complementarità strategiche, ma la cui produzione ha comportato sostenuti costi di coordinamento”* (Cersosimo, Wolleb, 2006, p.11).

Le carenze di complementarità strategica tra le azioni vengono attribuite alla ricerca di un ritorno elettorale attraverso il Patto Territoriale. Le azioni sono state dunque pensate in modo che ogni amministratore locale potesse “portare qualcosa a casa”, antepoendo la distribuzione a pioggia omogenea degli interventi alla messa a punto di azioni di sistema efficaci per l'intero territorio.

In generale pare ci siano state da una parte compagini che hanno interpretato i Patti Territoriali come strumento per ottenere risorse nazionali e che dunque hanno considerato il processo concertativo solo come una regola formale da rispettare, d'altra parte pare ci siano state altre compagini che hanno interpretato i Patti Territoriali come metodo per costruire una strategia di sviluppo locale condivisa e che dunque hanno ritenuto il processo di concertazione come essenziale per giungere al livello di condivisione necessario (Cersosimo, Wolleb, 2006).

In tutti i territori vengono rilevate diverse difficoltà e dunque tempi lunghi di progettazione e di implementazione dei Patti Territoriali. Esse vengono ricondotte sia a cause di natura locale, in particolare la debolezza tecnica degli amministratori locali, sia a cause di natura nazionale come i ritardi nell'erogazione dei contributi e i frequenti cambi di normativa che tra il 1995 e il 1998 determinano diversi cambiamenti relativi all'ente competente, alle



procedure per l'istruttoria, alla selezione e all'approvazione dei Patti Territoriali<sup>11</sup> (DPS, 2003; Bianchi, Casavola, 2008; Cersosimo, Wolleb, 2006).

Gli stessi studi (DPS, 2003; Bianchi, Casavola, 2008; Cersosimo, Wolleb, 2006) convergono sulla rilevazione di quattro tipologie di esiti positivi della programmazione negoziata: il miglioramento della qualità sociale e istituzionale ovvero un clima di maggiore ascolto e propensione alla collaborazione tra istituzioni e organizzazioni; la formazione e il miglioramento di competenze specifiche in particolare sul fronte della progettazione; la diffusione di una rete di agenzie tecniche sul territorio (le Società di gestione dei Patti Territoriali); il mutamento dell'approccio ai problemi dello sviluppo per il quale la condivisione e la collaborazione divengono essenziali per la definizione di strategie di azione, sebbene quest'ultimo esito possa essere considerato un successo solo se permane nel tempo.

Tra gli esiti positivi non rientrano i risultati economici che non hanno invece raggiunto gli obiettivi sperati, anche per la difficoltà di implementare tutte le azioni previste dai diversi Patti Territoriali e dunque per una mancata spesa di tutte le risorse disponibili.

La progressiva istituzionalizzazione e diffusione dei Patti Territoriali, sebbene avvicini le politiche nazionali di sviluppo ai territori e sia un importante riconoscimento alla proposta del CNEL, viene vissuta dai "genitori" dello strumento, De Rita e Bonomi, come un errore dalle conseguenze negative: *"La ricorrente ambizione a istituzionalizzare lo sviluppo, da noi condivisa, ha reso meno lucida la nostra analisi: questa avrebbe voluto che "il popolo dei Patti" non venisse penalizzato nel portarlo allo sportello romano, sempre politicizzato e burocratico; nel farlo tornare cioè a diventare soggetto di domanda, una domanda la cui discrezionalità politica e burocratica può fare arbitraggio a suo piacimento. Ci siamo sbagliati, e ammettiamo l'errore, senza rancore"* (De Rita in De Rita, Bonomi, 1998, p.11).

Anche Bonomi descrive in modo duro le conseguenze dell'istituzionalizzazione dei Patti Territoriali: *"i sindaci si fecero cacicchi, le parti sociali notabilato locale, compresi pezzi*

---

<sup>11</sup>Il Patto Territoriale è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 8 del D.L. 23 giugno 1995, n. 244 (legge 8 agosto 1995, n. 341) e regolamentato con le deliberazioni del CIPE 10 maggio 1995, 20 novembre 1995 e 12 luglio 1996. Secondo le disposizioni previste da tali deliberazioni, l'approvazione dei Patti era responsabilità del CIPE e l'istruttoria era affidata al Ministero del Bilancio. Tra il 1995 e il 1997 vengono approvati i primi 12 patti territoriali delle province di Enna e Siracusa (CIPE 18 dicembre 1996), di Vibo Valentia, Nuoro, Madonie, Lecce, Caserta, Benevento e Brindisi (CIPE 23 aprile 1997), del Miglio d'Oro (comuni di San Giorgio a Cremano, Portici, Ercolano e Torre del Greco), Palermo e Caltanissetta (deliberazioni CIPE 26 giugno 1997). Con la legge n. 662/1996 e la deliberazione CIPE 21 marzo 1997 viene adottata una nuova disciplina unitaria che assegna al Ministero del Tesoro la competenza all'approvazione dei Patti Territoriali. Nel 1998, con la delibera n. 70/1998, il CIPE snellisce le procedure di approvazione dei Patti emanando un bando al quale potevano partecipare solo i Patti che avevano concluso la fase istruttoria con esito positivo entro una certa data, veniva dunque predisposta una graduatoria a seguito di fase istruttoria effettuata dagli istituti bancari convenzionati, secondo i criteri e le modalità previsti per la concessione delle agevolazioni alle attività produttive di cui alla legge n. 488/1992, e dei criteri e delle modalità previsti dai POR/PSR per i programmi riguardanti le attività agricole. I patti inseriti nella graduatoria venivano quindi approvati dal Ministero dell'economia.

*della società civile e nell'eterno pendolo italico statualità / territorio furono ricondotti al Centro diventando contrattazione negoziata con i Ministeri e la Burocrazia regionale padrona dei flussi europei”* (Bonomi in Bonomi, Magnaghi, Revelli, 2015, p.115).

Il livello locale protagonista della programmazione negoziata dei Patti Territoriali è composto dunque dalle amministrazioni locali insieme ad organi di rappresentanza dei settori economici prevalenti. Solo in alcuni Patti Territoriali figurano soggetti legati ai servizi e alle scuole del territorio (come nel Patto Territoriale del Sangro Aventino) o le organizzazioni sociali e di cittadinanza attiva (per esempio nel Patto Territoriale dell’Agro). Si tratta dunque di partenariati pubblico-privati con una connotazione più economica che sociale i quali si costituiscono sull’onda delle opportunità aperte dallo strumento Patto Territoriale di accesso alle risorse.

Becattini e Sforzi (2002) definiscono il livello locale protagonista dei Patti Territoriali come “comunità artificiali” perché costruite sulla base della convenienza politica momentanea. Anche Bonomi (1998) utilizza l'espressione “comunità artificiale” riferendosi alla programmazione negoziata, ma con un'altra accezione. Egli sostiene infatti che il bisogno di comunità, nato dall'assenza di quest'ultima, porti all'urgenza di costruire in modo artificiale e simbolico ciò di cui si sente la mancanza. L'agire coalizionale dei Patti territoriali dunque, secondo Bonomi, rimanda *“a una strategia degli attori per dar senso e capacità di rappresentazione. [...] Il termine artificiale è ambiguo, ogni comunità era ed è artificiale [...] Eppure mai come oggi la costruzione artificiale di un'azione economica, di un'azione sociale è una scelta che riempie un vuoto”* (Bonomi in De Rita, Bonomi, 1998, p.92).

Se in termini generali la posizione di Bonomi appare condivisibile, nello specifico dei Patti Territoriali sembra più consona l’accezione di “comunità artificiali” data da Becattini e Sforzi. La composizione, scomposizione e ricomposizione di partenariati come soggetti rappresentativi di un dato territorio, da questa fase in poi, si lega indissolubilmente ai rapporti di potere e gerarchici del livello locale e alle opportunità di finanziamento che guidano e guideranno le priorità tematiche sulle quali investire per lo sviluppo di un territorio.

### **1.3.2. L'eupeizzazione delle politiche di sviluppo locale**

I Patti Territoriali possono essere considerati progenitori di una serie di strumenti per lo sviluppo locale basati sulla negoziazione che vengono istituiti e normati in questa fase: l'Intesa e gli Accordi di Programma, il Contratto d'Area e il Contratto di Programma, i

Progetti Integrati Territoriali (PIT) finanziati con risorse UE a partire dal settennio 2000-2006. È questo il periodo in cui viene lanciata anche la Pianificazione strategica, come processo di coordinamento tra soggetti pubblici e privati per definire obiettivi condivisi di sviluppo locale.

Approssimativamente negli stessi anni, in altri ambiti di politiche arrivano altri strumenti, tra i quali i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRIU), i Programmi di Recupero Urbano (PRU), i Programmi Integrati di Intervento (PII), i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), i Contratti di Quartiere e le Società di Trasformazione Urbana (STU).

A livello europeo si aggiungono i programmi URBAN, avviati con la programmazione UE 1994-1999, finanziati nuovamente nel 2000 – 2006; il programma LEADER per lo sviluppo rurale nelle sue versioni Leader I, II, PLUS.

Per tutti questi strumenti si fa riferimento esplicito alla programmazione negoziata perché tutti prevedono forme partenariali pubblico – privato e incentivano la condivisione della conoscenza in un confronto aperto a soggetti locali pubblici e privati (Pasqui, 2005).

Lo sviluppo locale sembra dunque ormai poggiarsi solidamente su tre ordini di idee: l'integrazione come multisetorialità e multiattorialità delle strategie di sviluppo; la partecipazione e la cooperazione attraverso il partenariato; il primato del locale cioè il riconoscimento di vincoli e potenzialità per lo sviluppo di natura locale e del protagonismo dei soggetti locali non solo per condividere la conoscenza, ma anche per assumere responsabilità (DPS, 2003; Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali, 2005; Pasqui, 2005, 2015 ; Trigilia, 2005; Barca, 2006; Bianchi, Casavola, 2008).

Secondo Bifulco e De Leonardis (2006) la spinta all'integrazione viene esercitata dal livello politico europeo perché le politiche assumano come prospettiva l'interdipendenza fra coesione sociale e sviluppo economico. Per fare questo, la *governance* multilivello si presenta come l'architettura istituzionale più adeguata, secondo Bifulco e De Leonardis, perché l'integrazione non può essere prodotta dall'alto ed è esito indiretto di azioni che mobilitano e orientano attori a fare sistema.

In questa fase della storia dello sviluppo locale il perimetro delle politiche di sviluppo indagate deve dunque allargarsi. Lo sviluppo locale non è più solo una questione nazionale, ma diventa anche un ambito di programmazione europea da declinare e attuare a livello nazionale e locale.

Si avvia così l'uropeizzazione delle politiche di sviluppo locale che in ambito europeo vengono definite "politiche regionali".

L'uropeizzazione viene intesa e studiata sia come un processo di costruzione di istituzioni a livello europeo cioè di disegno di nuove strutture di *governance* che hanno un impatto sugli stati membri, sia come un riorientamento programmatico, tematico e operativo delle politiche nazionali (Börzel, Risse, 2000; Tedesco, 2005). In questa seconda accezione, affrontare il tema dell'uropeizzazione vuol dire indagare la natura delle risposte nazionali e locali alle politiche, alle raccomandazioni e agli indirizzi europei, vuol dire capire che influenza hanno programmi e concetti di *policy* europei sulle arene politico-istituzionali nazionali e locali (Radaelli, 2003; Gualini, 2005).

I programmi e gli strumenti europei simbolo di questa fase di europeizzazione delle politiche di sviluppo sono i programmi LEADER ed URBAN insieme allo strumento dei Progetti Integrati Territoriali (PIT).

Il nome del programma LEADER è l'acronimo di "*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*", si tratta dunque di un programma per lo sviluppo delle aree rurali che prevede la progettazione e l'attuazione di strategie di sviluppo da parte di Gruppi di Azione Locale (GAL) ovvero partenariati composti da soggetti pubblici e privati (almeno per il 50%) che dovrebbero essere equilibrati e rappresentativi dei gruppi di interesse locale e dei differenti settori socio-economici. Le strategie di sviluppo devono prevedere azioni integrate e multisettoriali connettendo diversi ambiti di attività attraverso lo strumento del *Community Led Local Development* (CLLD) (Commissione Europea, 2006).

Il programma LEADER è uno dei più longevi, vive infatti per tre stagioni come programma di iniziativa comunitaria (LEADER I 1991-1993; LEADER II 1994 - 1999; LEADER + 2000-2006) per poi divenire parte dei programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR nel periodo 2007-2013, entrando così a far parte della programmazione ordinaria dei Fondi Strutturali.

Prima di questo programma, sullo sviluppo rurale si agiva attraverso regimi di aiuto per gli agricoltori, interventi settoriali e *top-down*.

Nel 2015 la Rete Rurale Nazionale dedica un intero numero della propria rivista (Rivista Rete Rurale Nazionale) al programma LEADER. Si tratta di un numero particolarmente interessante per il focus di questo capitolo ovvero per individuare i soggetti locali abilitati ad essere protagonisti dei processi di sviluppo, in questo caso nei territori interessati dal programma LEADER.

Nell'ultimo periodo di programmazione considerato dalla rivista (2007-2013), guardando la finalità prevalente dei partner, i 192 GAL italiani possono essere classificati come segue: 32 con finalità pubblica, 103 con finalità economica, 27 con finalità ambientale, 30 con

finalità sociale. Le strategie di sviluppo definite hanno come temi prevalenti per il 42% dei GAL la qualità della produzione, le filiere e la diversificazione dell'economia locale, mentre nel 35% dei GAL prevale la qualità dell'ambiente, del paesaggio e degli insediamenti rurali e i servizi per la popolazione locale (Di Napoli, in Rete Rurale Nazionale, 2015).

Si deduce dunque una netta prevalenza della dimensione economica, sia nella tipologia dei partner che, di conseguenza, nei temi e nelle azioni delle strategie di sviluppo.

I Progetti Integrati Territoriali (PIT) vengono invece introdotti come strumenti per lo sviluppo dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), documento di inquadramento generale della programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno, nel periodo 2000-2006.

Mentre i Patti Territoriali avevano una normativa nazionale, i PIT sono soggetti alle regole di spesa della programmazione comunitaria, dunque le Regioni hanno maggiore responsabilità e controllo su tale strumento.

Come affermato precedentemente, l'introduzione del concetto di "integrazione" contiene in sé dei principi di azione importanti: gli interventi finanziati afferiscono a settori differenti, ma devono discendere da un'idea comune di sviluppo ed incastrarsi in una circolarità di risorse e risultati che massimizza l'efficacia. Gli interventi vengono dunque progettati sulla base di esigenze e potenzialità di un'area territoriale specifica.

La "lezione" dei Patti Territoriali sembra dunque assimilata, eppure l'applicazione di tale integrazione nel caso dei PIT risulta meno semplice del previsto soprattutto a causa della difficoltà di interazione tra differenti centri di responsabilità della Pubblica Amministrazione (Barca, 2006; Bianchi, Casavola, 2008).

I Progetti Integrati Territoriali (PIT) finanziati nel Mezzogiorno sono oltre 200, ma diversi PIT sono stati progettati e attuati anche in diverse aree del centro-nord.

Le idee guida alla base dei PIT finanziati riguardano prevalentemente lo sviluppo turistico e lo sviluppo industriale. Nel periodo 2000-2006 gli interventi infrastrutturali assorbono la maggior parte delle risorse (80%), in misura nettamente inferiore vengono finanziate anche azioni per la formazione, a sostegno dei servizi per l'impiego (16% del totale degli interventi), campagne promozionali – informative e servizi alle imprese vengono incluse nei PIT in misura ancora minore (2% del totale degli interventi). La ricerca, i servizi alla persona, le attività ricreative e culturali vengono progettate e finanziate con meno del 2% delle risorse disponibili (Bianchi, Casavola, 2008).

Secondo Barca, i PIT hanno superato alcuni limiti dei Patti Territoriali. In particolare le Regioni hanno potuto adattare lo strumento in modi differenti e ciò ha permesso di

superare il limite della rigidità, inoltre con i PIT si è data maggiore centralità ai servizi collettivi che nei Patti Territoriali venivano marginalizzati rispetto agli incentivi alle imprese (Barca, 2006).

I PIT sono stati però molto criticati perché, rispetto ai Patti Territoriali, le tipologie di intervento potevano essere selezionate da un elenco predefinito per garantire compatibilità con i programmi regionali. In questo senso i PIT sono considerati come un arretramento sull'asse della partecipazione rispetto alla programmazione negoziata (Bianchi, Casavola, 2008). Inoltre è stata rilevata anche *“una partecipazione insufficiente ai programmi e ai progetti da parte delle avanguardie culturali, del lavoro e imprenditoriali più innovative e una limitata apertura all'esterno di molti progetti territoriali”* (Barca, 2006, p.103).

Le stesse dinamiche, dal punto di vista dell'investimento delle risorse e della partecipazione, si ripetono anche per i 157 PIT finanziati nel periodo 2007-2013, nonostante il Quadro Strategico Nazionale<sup>12</sup>, riferendosi anche ma non soltanto ai PIT, invitasse ad *“integrare politiche di inclusione sociale con quelle direttamente rivolte alla crescita [...]. L'innalzamento del livello di benessere dei cittadini deve assumere rilievo perché trascurato nella programmazione 2000-2006”*.

Anche il Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) URBAN, nelle due stagioni del 1994-1999 e del 2000-2006, promuove azioni integrate, specificatamente per la riqualificazione di quartieri degradati delle grandi città e dei centri urbani con oltre 50.000 abitanti, per poi diventare parte dei programmi operativi regionali e nazionali, come nel caso del LEADER, nel periodo 2007-2013. Il programma URBAN si pone tre sfide principali: rafforzare la competitività delle città europee rimuovendo gli ostacoli all'imprenditorialità, favorendo l'introduzione delle nuove tecnologie e sostenendo l'occupazione; affrontare i problemi legati all'emarginazione sociale, migliorando l'accesso al mercato del lavoro e alla formazione, fornendo alle comunità locali strumenti di auto aiuto; avviare la riqualificazione ambientale e materiale, garantendo la sostenibilità e l'attrattiva delle città (Commissione Europea, 2003).

Il concetto centrale è ancora quello dell'integrazione tra le dimensioni socio-economiche e ambientali con tre parole chiave: integrazione, sostenibilità e partecipazione (Tedesco 2005, 2012).

Una ricerca promossa dal Ministero dei Lavori Pubblici, coordinata dal Politecnico di Milano con il coinvolgimento di diverse università italiane (Balducci, 2002; Palermo, 2002),

---

<sup>12</sup> Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) è un documento redatto dagli Stati Membri, presentato e approvato dalla Commissione Europea, che programma l'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) per il periodo 2007-2013, indicando priorità e strategie d'intervento.

ha prodotto una ricostruzione importante dei processi di implementazione e di attuazione del programma URBAN in Italia nelle sue prime edizioni<sup>13</sup>.

L'analisi ha permesso di identificare diversi modelli di implementazione del concetto di integrazione, suddividendo i programmi elaborati dalle diverse città in tre gruppi: le città che hanno effettivamente sviluppato l'integrazione nella sua accezione di multisettorialità e connessione stretta tra *input* e *output* dei diversi interventi nei diversi settori, che Balducci definisce come il modello della "azione locale integrata" (Catania, Catanzaro, Foggia, Lecce, Napoli, Palermo, Roma); le città che hanno prodotto un "programma di sviluppo (economico) locale" (Bari, Siracusa e Trieste); le città che hanno concentrato progettazione e risorse in programmi che vengono identificati con un modello di "programma di rigenerazione urbana" (Cagliari, Cosenza, Salerno, Reggio Calabria), indicando con tale espressione una concentrazione di risorse su interventi infrastrutturali. In diversi programmi afferenti al modello "azione locale integrata", l'integrazione delle azioni ha perso forza nel passaggio dalla progettazione alla implementazione a causa dell'incapacità dei livelli responsabili di implementare quanto progettato secondo la logica dell'integrazione (Padovani in Palermo, 2002).

Questa difficoltà di implementazione può essere connessa anche alla sfasatura temporale tra l'innovazione delle politiche e l'innovazione delle pratiche amministrative a livello locale per l'implementazione (Tedesco 2005, 2012).

La partecipazione degli abitanti invece viene rilevata come modesta in fase di progettazione, più rilevante in fase di attuazione su spinta degli stessi abitanti. Sul fronte dei partenariati, della collaborazione e delle reti, dalla ricerca emerge prevalentemente il consolidamento di reti già esistenti e in misura inferiore la nascita di nuove, soprattutto in ambito sociale. (Balducci, 2002).

Integrazione è dunque una parola chiave controversa perché è un caposaldo nei documenti di programmazione, sembra persistere nelle progettazioni, per poi trasformarsi in una variabile opzionale nelle fasi di implementazione.

L'attuazione diffusa dei Programmi di Iniziativa Comunitaria, come URBAN e LEADER, e l'utilizzo consistente di strumenti come i Progetti Integrati Territoriali (PIT) mostrano come le parole chiave integrazione, partecipazione e sostenibilità (Tedesco, 2005, 2012)

---

<sup>13</sup> è possibile rinvenire l'intervento di Balducci sulla ricerca citata al Convegno Internazionale di chiusura del programma URBAN - Italia 1994 - 1999 svoltosi a Sorrento il 14 marzo 2002 <http://www.sandrobalducci.com/download/conferenze-e-seminari/67-2002-convegno-internazionale-a-chiusura-del-programma-pic-urban--italia-1994-1999.html> (ultima visita 14 novembre 2020)

vengano accolte e declinate a livello nazionale in modo convinto seppur con processi ed esiti con un alto livello di eterogeneità.

Pasqui mette in luce le criticità conseguenti alla moltiplicazione di programmi di sviluppo *“spesso orientati agli stessi obiettivi anche se promossi da attori istituzionali diversi e concorrenti, che si sono accavallati l'uno all'altro sia dal punto di vista funzionale che a livello territoriale”* (Pasqui, 2008, p.19). Raramente, secondo Pasqui (2005, 2008), questa sovrapposizione ha portato ad una maggiore cooperazione istituzionale e ad apprendimento istituzionale, mentre spesso si sono moltiplicate azioni poco coordinate e integrate, facenti capo a programmi differenti con assistenze tecniche e meccanismi di monitoraggio differenti, portando anche allo spreco di risorse per la mancanza di coordinamento, di analisi e di consolidamento dei risultati ottenuti.

Tedesco (2005, 2012) indaga il modo in cui l'approccio *“area-based”*, che sostituisce l'approccio settoriale, è stato tradotto in pratiche istituzionali a livello locale osservando in particolare politiche di rigenerazione urbana come il programma URBAN. Intende per *“area-based”* le azioni che intervengono su una porzione precisamente delimitata di città, le quali coinvolgono gli attori locali per disegnare azioni materiali e immateriali che intervengono in ambito sia sociale che economico e infrastrutturale. La sua analisi rileva uno sfasamento di tempi e modi tra l'innovazione delle politiche e l'innovazione amministrativa ovvero i cambiamenti nelle pratiche amministrative necessarie per l'attuazione delle politiche. Questo sfasamento temporale tra le due innovazioni necessarie, quella delle politiche e quella amministrativa, può essere considerato responsabile di ritardi, intoppi e fallimenti nell'implementazione e può essere anche ricondotto alla carenza di competenze tecniche a livello regionale e locale, in particolare nelle aree più marginali e in ritardo di sviluppo.

In un primo momento infatti l'europizzazione delle politiche di sviluppo coincide con una maggiore responsabilizzazione del livello regionale, gestore dei Fondi Strutturali, al punto che si parla di *“regionalizzazione delle politiche di sviluppo”* (Pasqui, 2005). Questo aumento di responsabilità e funzioni del livello regionale e locale viene mantenuto nel tempo, ma nel 1998 viene creato il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) in risposta ad una diffusa inefficienza nell'implementazione dei programmi e al rischio di storni di fondi da parte della Commissione Europea (Gualini, 2005; Pepe, 2009). Il DPS viene incardinato nel Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con competenze relative alla programmazione, al coordinamento, all'attuazione e alla



verifica degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica, sociale e territoriale<sup>14</sup>, ridando così al governo nazionale una funzione di controllo della programmazione comunitaria e fornendo un punto di riferimento nazionale tecnico e amministrativo sia alle strutture regionali e locali che alla Commissione Europea.

L' europeizzazione delle politiche di sviluppo pare avvenire dunque sia in senso verticale (Radaelli, 2003) come adattamento alle logiche europee, sia in senso simbolico-cognitivo ovvero attivando un mutamento delle credenze, delle intenzioni, delle aspettative per influenza dei nuovi *policy frames* (Knill e Lehmkuhl, 2002).

L' europeizzazione consolida la tendenza ad una perimetrazione geografica e amministrativa dei territori interessati dal processo di sviluppo stabilita dal livello nazionale, regionale o europeo sulla base di dati quantitativi che rilevano situazioni di particolare fragilità e disagio. Di conseguenza la comunità che dovrebbe partecipare ai processi di progettazione e di attuazione di queste politiche è in senso stretto la comunità locale, gli abitanti dei territori perimetrati.

La composizione dei partenariati nei due programmi simbolo e nello strumento PIT, così come la percentuale di risorse impegnate nelle diverse tipologie di azioni, rivela una scarsa presenza della società civile, delle organizzazioni di cittadinanza attiva, del terzo settore, mentre predominano soggetti in rappresentanza dei settori economici e soggetti con un pregresso potere di voce e di rappresentanza.

Sorge il problema di quanto dunque questi partenariati siano rappresentativi del territorio e di quella comunità locale che questi programmi e questi strumenti vorrebbero rendere parte attiva dei processi di sviluppo locale.

Se le “comunità artificiali” rappresentano solo una parte della popolazione e del territorio, le politiche di sviluppo locale come possono “toccare” anche la parte non rappresentata ed esclusa?

### **1.3.3. Lo sviluppo locale autosostenibile e le coscienze di luogo**

Mentre l' europeizzazione appare come il fenomeno più osservato e studiato nell'ambito delle politiche di sviluppo, nel 2000 (e poi in una seconda edizione nel 2010) viene pubblicato un testo importante che ha un forte impatto su molti accademici, *policy maker* e *practitioner*: “*Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*” di Magnaghi (2000, 2010), il

---

<sup>14</sup>Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) è stato soppresso nel 2014 e le sue funzioni sono state trasferite in parte al Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e in parte all' Agenzia per la coesione territoriale, nata contestualmente all' abolizione del DPS. Prima della soppressione, nel 2001 era confluito nel Ministro dell' economia e delle finanze per poi passare nel 2006 al Ministero dello Sviluppo economico

quale fornisce un modello di “sviluppo locale autosostenibile” come utopia possibile e concreta.

Nella visione di Magnaghi lo sviluppo locale autosostenibile è un processo fatto da “atti territorializzanti” ovvero da azioni che ricompongono le relazioni tra ambiente fisico, costruito e antropico in modo che la produzione di benessere possa essere durevole nel tempo.

Lo sviluppo locale autosostenibile è innanzitutto sviluppo della società locale, *“la ripresa di parola degli abitanti sulle capacità di plasmare il proprio ambiente di vita e di relazione”* (Magnaghi, 2010, p.79), *“ricostruendo legame sociale, favorendo la crescita di una società locale sufficientemente complessa e articolata da essere in grado di aver cura del proprio ambiente e del proprio territorio”* (Magnaghi, 2010, p.80).

L'autosostenibilità di cui parla Magnaghi ha dunque un'accezione politica perché guarda alla capacità di autogoverno del territorio con sistemi decisionali partecipativi e strutture di *governance* allargata; un'accezione sociale per la quale deve essere ampio lo spazio degli attori deboli nel sistema decisionale locale attraverso dei processi di partecipazione che favoriscono l'autoconsapevolezza; un'accezione economica secondo la quale il processo di crescita quantitativa deve essere capace di produrre valore aggiunto territoriale; un'accezione ambientale e territoriale perché punta alla creazione di un modello insediativo che favorisca la “riterritorializzazione” cioè una relazione sinergica tra ambiente fisico, costruito e antropico.

Nell'approccio di Magnaghi allo sviluppo locale troviamo uno sguardo che si apre a 360° sugli effetti dei modelli di sviluppo in auge e su alternative possibili.

Magnaghi sostiene infatti che ci siano già in corso diverse esperienze di sviluppo locale autosostenibile, proprio in quei territori in cui si manifesta in modo più acuto il divario tra crescita economica quantitativa e benessere, tra processi di urbanizzazione e varie forme di povertà (materiale, culturale, di qualità ambientale, di identità, di appartenenza).

Lo sviluppo locale autosostenibile può essere perseguito *“riprendendo coscienza individuale e collettiva di ciò che si produce, di ciò che si consuma, di come si abita in ciascun luogo, si possono ricostruire le conoscenze e i saperi necessari a trasformare il modello di sviluppo verso l'autosostenibilità, assumendosene localmente i relativi impegni e attivando le energie sociali per assolverle”* (Magnaghi, 2010, p.140). Si sviluppa così la “coscienza di luogo” cioè una *“consapevolezza acquisita attraverso un percorso di trasformazione culturale degli abitanti, del valore patrimoniale, dei beni comuni territoriali*

*(materiali e relazionali) , in quanto elementi essenziali per la riproduzione della vita individuale e collettiva, biologica e culturale”* (Magnaghi, 2010, p.133).

Magnaghi elenca una serie di esperienze contemporanee che possono essere considerate come modelli di sviluppo locale autosostenibili di nuova generazione<sup>15</sup>. Si tratta di esperienze, pratiche, azioni che rielaborano il principio territoriale olivettiano, quel passaggio all'autogoverno del territorio di cui al paragrafo 1.1., e che in questa fase sembrano essere fuori dalle “comunità artificiali”, sembrano essere solo in parte toccate e inglobate dall'europizzazione delle politiche di sviluppo in termini di coinvolgimento nei processi di negoziazione e nei partenariati, accesso a risorse e influenza dei *policy frames*. Eppure, secondo Magnaghi, i soggetti del cambiamento sono proprio queglii “*attori sociali, istituzionali, culturali ed economici che promanano dalle reazioni alla nuova povertà*” (Magnaghi, 2010, p.112).

E sono questi i soggetti ai quali cercheranno di tendere alcune politiche di sviluppo nazionali, in particolare la Strategia Nazionale per le Aree Interne, nella successiva fase della storia dello sviluppo locale, con risultati che verranno indagati nella parte empirica della ricerca.

#### **1.4. Le “sfide territoriali” in un contesto di disuguaglianze crescenti**

La programmazione delle politiche di sviluppo e coesione del periodo 2014-2020, come afferma lo stesso Accordo di Partenariato<sup>16</sup>, segue la crisi del 2008 considerata come la più grave recessione economica dal secondo dopoguerra, la quale ha provocato un forte aumento delle disuguaglianze in tutto il Paese e un peggioramento generalizzato delle condizioni economiche e sociali.

---

15 tra le quali: il ripopolamento delle valli alpine e appenniniche da parte dei nuovi contadini; i progetti per “nutrire localmente” la città, i parchi agricoli multifunzionali, gli orti, i frutteti e i giardini periurbani; le forme di autorganizzazione per la produzione e la distribuzione del cibo come i gruppi di acquisto e i distretti di economia solidale; i contratti di fiume, di lago, di foce, di paesaggio, di montagna, in quanto forme di tutela proattiva del territorio che utilizzano strumenti partecipativi; i percorsi di rigenerazione urbana; i piani e le azioni che propongono il blocco del consumo di suolo; la riappropriazione e il recupero di spazi pubblici multifunzionali e multiculturali; le esperienze di condivisione degli spazi abitativi e di autogestione di spazi pubblici e di beni comuni; la cura di beni culturali da parte di associazioni e cittadini autorganizzati; i comitati, i movimenti, le associazioni che denunciano situazioni di degrado e sfruttamento del territorio e ne promuovono la cura (Magnaghi in Bonomi, Magnaghi, Revelli, 2015).

16 l'Accordo di Partenariato (AP) è il documento che ogni stato membro ha redatto in collaborazione con la Commissione europea per la programmazione degli interventi sostenuti dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei nel periodo 2014 - 2020.

L'Accordo di Partenariato 2014 - 2020 si pone undici obiettivi tematici tra i quali assumono rilevanza, per enfasi e risorse economiche dedicate, i temi dell'inclusione sociale, della povertà e della discriminazione, della sostenibilità ambientale, dell'integrazione.

I divari territoriali considerati sono quelli ormai consolidati nella tradizione dello sviluppo locale (Nord - Sud, aree rurali - aree urbane), ma a questi si aggiunge una nuova rappresentazione delle disuguaglianze territoriali con la mappa delle aree interne, categoria che compare per la prima volta nei documenti di programmazione.

Con l'Accordo di Partenariato 2014 - 2020 l'Italia decide di sperimentare un nuovo programma di sviluppo nazionale dedicato alle aree metropolitane e una strategia sperimentale per lo sviluppo delle aree interne, recuperando uno slancio nazionale programmatico che sembrava languire da qualche tempo. Ritorna anche ad accendersi il dibattito, silente da tempo, sui modelli di sviluppo e gli approcci possibili per gli interventi territoriali in risposta ad un peggioramento delle condizioni sociali ed economiche non solo italiane, ma dell'Europa intera.

#### ***1.4.1. Un nuovo paradigma di sviluppo dopo la recessione del 2008: l'approccio place-based***

Il primo grido di allarme arriva dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE, 2009): nonostante i grandi sforzi e le ingenti risorse investite, aumentano in tutta Europa le disuguaglianze all'interno delle nazioni, occorre dunque maggiore attenzione sulla questione e un nuovo approccio che sia efficace per bloccare tale tendenza.

Su invito della DG Regio della Commissione Europea, Barca (2009) propone dunque di riformare le politiche di sviluppo e coesione attraverso l'applicazione dell'approccio "*place-based*", secondo il quale le strategie di sviluppo possono perseguire efficienza ed equità attraverso la "*produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici, progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena) e grazie a una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di governance multilivello*" (Barca, 2009, p.5).

Le politiche di sviluppo *place-based*, secondo quanto sostenuto da Barca, sono particolarmente adatte ai territori che si trovano in una "*trappola di sottosviluppo*" (Barca, 2009, p. 23), bloccate dalle condizioni di partenza (*path-dependence*) o dagli interessi delle élite locali.

Nell'approccio *place-based* si ritrovano dunque elementi della programmazione negoziata e della progettazione integrata come la multisettorialità delle strategie di sviluppo, la partecipazione e la co-progettazione. Sono presenti anche elementi innovativi come la priorità data alla co-progettazione dei servizi essenziali, considerati pre-condizioni per lo sviluppo economico, o come l'intervento esogeno dello Stato sui territori con l'intento esplicito di destabilizzare equilibri politici e sociali poco efficaci per lo sviluppo, attraverso la legittimazione e il coinvolgimento di soggetti innovatori non ancora inclusi nei processi di progettazione e di decisione per lo sviluppo locale, definiti "soggetti rilevanti".

Il Regolamento 1303/13 dell'Unione Europea, che fornisce le disposizioni comuni per la programmazione dei fondi SIE per il periodo 2014 - 2020, non sembra cogliere pienamente la proposta dell'approccio "*place-based*": estende semplicemente a tutti i fondi la possibilità di sperimentare forme di sviluppo locale di tipo partecipativo nel periodo 2014-2020 mutuando dalle politiche di sviluppo rurale il *Community Led Local Development* (CLLD), uno degli strumenti per la progettazione di politiche integrate.

La proposta dell'approccio *place-based* pare invece avere maggiore influenza sul Codice Europeo di Condotta del Partenariato (2014) che elenca le regole per la preparazione e l'attuazione dei programmi per il periodo 2014-2020. Tra le nuove regole, ne viene inserita una che riguarda il coinvolgimento dei partner nella pianificazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei progetti sostenuti con i fondi europei. La novità non sta nell'idea di partenariato, già conosciuta e praticata, ma nell'ampliamento della tipologia di soggetti delle comunità locali che è necessario coinvolgere, in particolare la cittadinanza attiva e i gruppi che possono risentire degli effetti dei programmi, ma che difficilmente hanno voce in capitolo per influenzarli.

Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 le novità più rilevanti per l'Italia vengono presentate con l'espressione "sfide territoriali": lo sviluppo e l'inclusione sociale per le città metropolitane; lo sviluppo intensivo, estensivo e l'inversione del trend di spopolamento delle aree interne. Per la prima sfida si disegna un Programma Operativo Nazionale dedicato, il PON Città Metropolitane, mentre per la seconda sfida si sperimenta una nuova politica nazionale, prototipo dell'approccio *place-based*, che prende il nome di Strategia Nazionale per le Aree Interne.

#### **1.4.2. Nuove “sfide territoriali” nella programmazione 2014 - 2020:**

##### ***la Strategia Nazionale per le Aree Interne e il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane***

Le politiche di sviluppo locale di questa nuova fase si concentrano dunque prevalentemente sulle due sfide di cui sopra: le aree interne e le aree metropolitane.

Con la Strategia Nazionale per le Aree Interne, il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei Ministri disegna una inedita mappa dell'Italia nella quale individua i “poli” o “poli intercomunali”, ovvero i comuni o insieme di comuni confinanti in grado di offrire contemporaneamente un’offerta scolastica secondaria di secondo grado (almeno un liceo, un tecnico e un professionale), un ospedale sede di Dea di I livello<sup>17</sup>, una stazione ferroviaria di tipo almeno Silver<sup>18</sup>; successivamente misura la distanza che intercorre tra tutti i comuni italiani e il polo più vicino. Si delinea così la mappa delle aree interne nella quale vengono inseriti sotto questa dicitura i comuni che distano da 20 a più di 75 minuti dal polo più vicino e dunque da una adeguata offerta di quei servizi essenziali (scuola, sanità e mobilità) ritenuti diritti di cittadinanza e pre-condizioni per lo sviluppo economico.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si pone dunque l’obiettivo di invertire il trend di spopolamento generando processi di sviluppo intensivo ed estensivo. Per sviluppo intensivo si intende l’aumento del benessere e dell’inclusione sociale attraverso il miglioramento dei servizi essenziali. Lo sviluppo estensivo invece si riferisce ad un incremento della scala dei processi produttivi, all’aumento della domanda di lavoro e di utilizzo del capitale territoriale (Accordo di Partenariato, 2014).

Il miglioramento dei servizi essenziali viene finanziato con risorse economiche nazionali stanziare dalla Legge di Stabilità, mentre ai progetti per lo sviluppo intensivo vengono destinate risorse dei diversi Fondi SIE, secondo un approccio proprio a ciascun fondo, per un totale di almeno 8 milioni per ciascuna area oggetto di intervento.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne opera su 72 “aree-progetto” che non corrispondono alla totalità dei comuni classificati come aree interne, ma sono un numero limitato di aggregazioni di comuni indicate dalle Regioni e selezionate insieme al Dipartimento per le Politiche di Coesione.

---

<sup>17</sup> Un ospedale sede di DEA di I livello è sede di pronto soccorso, presta funzioni di osservazione e breve degenza, servizi di rianimazione e interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, di chirurgia generale, di ortopedia, di traumatologia, di cardiologia con Unità di Terapia Intensiva Cardiologica e prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini e trasfusionali.

<sup>18</sup> Una stazione di tipo Silver è una stazione medio/piccola con una frequenza media di più di 2500 frequentatori al giorno che offre servizi per la lunga, la media e la breve percorrenza

Nelle *Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto* (DPS, 2014) si legge che per progettare la strategia è necessario partire dai bisogni e dalle risorse disponibili, legare gli interventi di sviluppo agli interventi sui servizi essenziali, coinvolgere tutte le “forze vive” interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali.

Come anticipato nel paragrafo precedente, l’elemento che si presenta come innovativo nel disegno della politica è proprio il coinvolgimento di queste “forze vive” che vengono cercate sul territorio dal team nazionale con un’azione definita di “*scouting*” e successivamente legittimati a partecipare al processo di co-progettazione, abilitando così nuovi soggetti ad essere parte attiva e propositiva delle politiche di sviluppo del territorio che abitano.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne sembra così mettere in crisi l’immagine dei partenariati pubblico-privati come insieme di soggetti rappresentativi di interessi egemonici. Sembra anzi che lo *scouting* e la co-progettazione nella Strategia Nazionale per le Aree Interne diano spazio a quei soggetti solitamente in netta minoranza o esclusi dai processi di disegno delle politiche di sviluppo, incluse quelle “coscienze di luogo” e quei modelli di sviluppo locale autosostenibile centrali nell’approccio territorialista di Magnaghi (2000, 2010, 2015).

Il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro) non si pone come prototipo esplicito dell’approccio *place-based* sebbene lo richiami nei documenti di programmazione.

Il PON Metro ha come oggetto e finalità lo sviluppo urbano sostenibile con strategie di adattamento multisettoriali, come si legge dal sito ufficiale, “*tengano conto delle esigenze specifiche proprie dell’approccio territoriale e place-based allo sviluppo*”, supporta le priorità dell’Agenda urbana nazionale, in linea con l’Agenda urbana europea: una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile.

Le città metropolitane interessate sono quattordici (Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo) e per esse è prevista una dotazione finanziaria di circa 859 milioni di euro a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (FSE) con relative quote di cofinanziamento nazionale. Due terzi circa della dotazione finanziaria sono riservati alle città metropolitane del Sud Italia.

Il PON Metro si focalizza su due dei tre *driver* di sviluppo dell’Agenda urbana nazionale: l’applicazione del paradigma “*Smart city*” per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi

urbani; la promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio<sup>19</sup>.

In relazione al primo *driver* il PON Metro interviene in particolare sull'agenda digitale metropolitana e sulla sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana. Per il secondo *driver* invece agisce su servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale.

La scrittura del programma ha fatto propri gli esiti di tavoli di confronto partenariale con soggetti nazionali rappresentativi, come Caritas e la rete CGIL, per l'inclusione sociale e ha coinvolto i referenti tecnici individuati dai sindaci in un percorso di co-progettazione strategica. Per la definizione delle strategie e delle azioni da finanziare, le città metropolitane coinvolte sono state invitate ad effettuare una consultazione del partenariato socio-economico e ambientale<sup>20</sup>.

La regia del PON Metro, in capo all'Agenzia per la Coesione, prevede un'ampia autonomia e responsabilità dei livelli locali nelle procedure di progettazione e di attuazione di strategie e azioni.

Sebbene il programma sia ancora in corso e non siano state ancora effettuate delle valutazioni, si percepisce una importante disomogeneità nell'attuazione tra le città metropolitane del Mezzogiorno e del Centro Nord. Tra le 14 città coinvolte infatti, solo Milano, Torino, Bari e Bologna presentano un buon livello di avanzamento della spesa<sup>21</sup> e contribuiscono in modo proattivo al dibattito sullo sviluppo locale con una serie di progetti e azioni che sono sotto la lente dell'interesse di diversi accademici, *policy maker* e altri operatori dell'ambito dello sviluppo locale, come la Scuola dei Quartieri di Milano o il programma Torino Social Factory<sup>22</sup>.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si pone dunque come un esperimento nazionale che, così come è stato per i Patti Territoriali, sta influenzando le politiche

19 sugli altri campi di azione previsti dall'Agenda Urbana (OT3 - Competitività delle imprese, OT5 - Clima e rischi ambientali, OT6 - Tutela dell'ambiente) intervengono i Programmi Operativi Regionali.

20 sul sito [www.ponmetro.it](http://www.ponmetro.it) è possibile reperire tutti i documenti di programmazione del PON Metro e delle singole città coinvolte (ultima visita 15 novembre 2020)

21 L' avanzamento della spesa può essere monitorato attraverso il sito del PON Metro (ultimo accesso 15 novembre 2020) <http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/open-data/infografiche-2019/report-2018/avanzamenti-del-programma/avanzamento-finanziario-del-programma/>

22 Torino Social Factory è la misura dell'Assessorato all'Innovazione della Città di Torino per supportare progetti di innovazione sociale promossi dal terzo settore capaci di includere la società civile e di innescare processi di rigenerazione urbana in aree periferiche ad elevata criticità socio-economica. Sostiene lo sviluppo di idee di imprenditorialità sociale attraverso un percorso di accompagnamento e un sostegno finanziario per trasformare le idee in servizi, prodotti e soluzioni capaci di creare valore economico per il territorio e la comunità, generare impatti positivi in tema di lotta alle nuove povertà, alla vulnerabilità sociale e alla disoccupazione e favorire l'integrazione culturale e la coesione sociale.

La Scuola dei Quartieri è un progetto del Comune di Milano, Direzione Innovazione Economia e Sostegno all'impresa, che ha lo scopo di far nascere progetti e servizi, ideati e realizzati dai cittadini, utili a migliorare la vita dei quartieri e cambiare le periferie della città, valorizzando l'energia, la creatività e l'intraprendenza degli abitanti



europee ispirando anche altri Paesi nell'attivazione di specifiche politiche di sviluppo per le aree interne definite secondo i criteri proposti dall'Italia, mentre il PON Metro può essere considerato come parte dell'implementazione nazionale dell'Agenda 2030 europea e dunque rientra nel processo di europeizzazione delle politiche di sviluppo urbano. Sia la Strategia Nazionale per le Aree Interne che il PON Metro sono ancora in fase di attuazione con ritardi dovuti non solo alla pandemia (come si vedrà per la Strategia Nazionale per le Aree Interne nei capitoli 3 e 4) e non ci sono ad oggi delle valutazioni scientifiche delle politiche, per cui risulta difficile esprimersi sui soggetti abilitati ad essere protagonisti e attivatori di processi di sviluppo, come invece si è fatto per le altre fasi della storia dello sviluppo locale.

La parte empirica di questa ricerca, nei capitoli 3 e 4, cercherà di dare una risposta riguardante la Strategia Nazionale per le Aree Interne, ma si può anticipare qui che le "forze vive" citate nei documenti di programmazione sembra che siano state coinvolte in fase di co-progettazione con una certa regolarità,, ma in fase di attuazione sembra che questi soggetti perdano nella maggior parte dei casi l'abilitazione ad essere parte attiva del processo di sviluppo.

Inoltre in questa fase sembra riprendere vivacità un dibattito sullo sviluppo locale, sugli approcci e i modelli, che sembrava essersi sopito nella ritualità della programmazione dei fondi per lo sviluppo e la coesione. Si tratta di un dibattito al quale contribuiscono in modo determinante anche diverse fondazioni private che finanziano micro sperimentazioni per lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita in diverse parti d'Italia, sperimentazioni che non hanno il respiro ampio di una strategia di sviluppo, ma possono essere osservate come piccoli prototipi di azione.

L'intervento sia di enti pubblici che di enti privati per lo sviluppo locale appare indispensabile e complementare anche per l'aggravarsi delle condizioni delle disuguaglianze nel nostro Paese, cosa che pone l'urgenza di una riflessione oggettiva e profonda sugli esiti degli interventi per lo sviluppo effettuati in particolare nell'ultimo decennio.

#### ***1.4.3. Vecchie "sfide territoriali" all'orizzonte in un contesto di disuguaglianze crescenti***

Nel 2019 il 20% più ricco della popolazione possiede il 70% della ricchezza nazionale. Questa percentuale è aumentata del 7,6% tra il 2000 e il 2019.

Tra il 2007 e il 2017 il reddito disponibile delle famiglie italiane è diminuito del 6,8%, mentre il numero di persone in povertà è aumentato del 181% e il numero dei bambini in povertà assoluta è triplicato tra il 2009 e il 2019.

L'Italia è il Paese d'Europa con le maggiori disparità regionali sulla povertà. Negli ultimi venti anni è costantemente aumentato anche il tasso di disoccupazione con divari territoriali, di genere e anagrafici, così come è aumentata la disomogeneità territoriale (per quantità e qualità) nell'erogazione dei servizi<sup>23</sup>.

In questo contesto di disuguaglianze crescenti, aggravate dalla pandemia in corso, la programmazione delle Politiche di Coesione per il prossimo settennio 2021-2027 ricalca la programmazione 2014 - 2020, dalla quale però differisce per una novità decisamente importante: la classificazione delle regioni nelle tre categorie "in ritardo di sviluppo, in transizione o sviluppate" non si baserà più soltanto sulla media del PIL pro-capite, ma prenderà in considerazione altri criteri, quali la disoccupazione giovanile, il livello di istruzione, l'impatto dei cambiamenti climatici, l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. L'applicazione di questi criteri dovrebbe portare un arretramento di diverse regioni italiane rispetto alla loro posizione attuale sulla linea dello sviluppo secondo i criteri europei: Sardegna e Molise dovrebbero infatti indietreggiare tra le regioni in ritardo di sviluppo insieme a Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia, mentre l'Umbria dovrebbe rientrare tra le regioni in transizione insieme ad Abruzzo e Marche<sup>24</sup>.

A dicembre 2020 il negoziato con la Commissione Europea risulta essere ancora in corso e dunque non è ancora disponibile il testo ufficiale e definitivo dell'Accordo di Partenariato 2021 - 2027. Secondo quanto è stato reso pubblico, esso si focalizzerà su cinque Obiettivi Prioritari (OP)<sup>25</sup>, con il quinto di questi "*OP5 - Europa più vicina ai cittadini*" si intende "*promuovere lo sviluppo sociale, economico, ambientale, integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane, nelle aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo*"<sup>26</sup>.

23 per la ricostruzione dell'andamento delle disuguaglianze in Italia negli ultimi 20 anni si rimanda a ASVIS, 2020; Banca d'Italia, 2020; Caritas, 2019; DPS, 2019; Forum Disuguaglianze Diversità, 2020; ISTAT, 2019, 2020; Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, 2020; Oxfam Italia, 2019; Save The Children, 2019, 2020; SVIMEZ, 2019.

24 si rimanda al nuovo quadro finanziario pluriennale 2021- 2027

<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1116192.pdf> (ultima visita 16 novembre 2020)

25 I cinque Obiettivi Prioritari sono: OP1 - *un'Europa più intelligente* riguardante l'innovazione la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alla piccola e media impresa; OP2 - *un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio* relativo all'attuazione dell'Accordo di Parigi e agli investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i cambiamenti climatici; OP 3 - *un'Europa più connessa* che si riferisce alle reti di trasporto e digitali; OP 4 - *un'Europa più sociale* che fa riferimento al pilastro europeo dei diritti sociali dunque occupazione, istruzione, competenze professionali, inclusione sociale ed equo accesso alla sanità; OP5 - *un'Europa più vicina ai cittadini* mediante il sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e allo sviluppo urbano sostenibile.

26 tutte le informazioni inerenti le Politiche di Coesione del periodo 2021-2027 in corso di programmazione sono reperibili dal sito di OpenCoesione, dal quale è possibile accedere a diversi documenti preparatori [https://opencoesione.gov.it/lavori\\_preparatori\\_2021\\_2027/](https://opencoesione.gov.it/lavori_preparatori_2021_2027/) (ultima visita 15 novembre 2020)

La programmazione delle Politiche di Coesione per il periodo 2021-2027 è entrata nel vivo nel maggio 2019, quando il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dato il via a cinque Tavoli Tematici, un tavolo per ciascuno dei 5 Obiettivi di *Policy*. I Tavoli Tematici prevedono un confronto tra pubbliche amministrazioni e il cosiddetto partenariato istituzionale, economico e sociale per declinare gli Obiettivi di *Policy* nel contesto italiano e indirizzare la scrittura dell'Accordo di Partenariato, sulla base del quale verranno poi redatti i Programmi Operativi Nazionali (PON) e i Programmi Operativi Regionali (POR).

Da maggio a ottobre 2019 si sono svolte cinque riunioni per ognuno dei Tavoli Tematici. Nel gennaio 2020 il Dipartimento per le Politiche di Coesione ha pubblicato un documento di sintesi per ogni Tavolo Tematico, anticipando così i contenuti confluiti nella prima bozza dell'Accordo di Partenariato 2021 - 2027 inviata alla Commissione Europea nel luglio 2020.

Ai Tavoli Partenariali per l'Obiettivo di *Policy* 5 hanno partecipato 37 amministrazioni centrali (Regioni, Ministeri, Agenzie pubbliche e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri), 17 enti locali (città metropolitane, comuni e unioni montane), 15 partner istituzionali (agenzie pubbliche e centri di ricerca), 43 partner socio-economici (consigli nazionali, confederazioni e federazioni nazionali, associazioni nazionali).

Nel documento di sintesi degli esiti del Tavolo Tematico per l'Obiettivo di *Policy* 5<sup>27</sup> viene sottolineata la *“necessaria centralità di politiche attente ai luoghi”* (DPCoe, 2020, p.22) e dunque viene espressa l'intenzione di *“continuare, migliorando dal punto di vista tecnico e amministrativo, l'approccio in corso nel 2014 - 2020, abilitando il protagonismo degli attori locali”* (DPCoe, 2020, p.22).

Viene dunque esplicitamente citato l'approccio *place-based* come riferimento per l'impostazione di *“strategie territoriali che creino uno spazio di protagonismo diretto per le comunità territoriali”* (DPCoe, 2020, p.23) e viene proposto il rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne e del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane anche per il periodo 2021-2027, dichiarando però la necessità di approfondire una riflessione su come si possano migliorare i processi di sviluppo integrato dal punto di vista della perimetrazione dei territori, delle forme di accompagnamento, dei modi e dei tempi per l'approvazione e l'attuazione delle strategie territoriali.

---

<sup>27</sup> il documento di sintesi degli esiti del Tavolo Tematico 5 è scaricabile dal link [https://www.dropbox.com/sh/xaie7cq4dk77qht/AAAE7LXUys7wdz9ALNOM84sva/TAVOLO\\_5/ESITI%20CONCLUSIVI?dl=0&preview=Tav.5\\_Sintesi+esiti+partenariato.pdf&subfolder\\_nav\\_tracking=1](https://www.dropbox.com/sh/xaie7cq4dk77qht/AAAE7LXUys7wdz9ALNOM84sva/TAVOLO_5/ESITI%20CONCLUSIVI?dl=0&preview=Tav.5_Sintesi+esiti+partenariato.pdf&subfolder_nav_tracking=1) (ultima visita 16 novembre 2020)

La conferma e il rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne e del Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane avviene anche sul fronte delle risorse nazionali per lo sviluppo e la coesione: il documento di programmazione presentato dal Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale nel febbraio 2020, conosciuto come “Piano Sud 2030”<sup>28</sup>. Il Piano Sud 2030 pone come incipit la necessità di *“una nuova politica territoriale: la prossimità ai luoghi”* (p.18) per restituire centralità alle aree marginalizzate dalle politiche pubbliche che necessitano di una rinnovata attenzione per la garanzia dei servizi essenziali e il rilancio delle vocazioni produttive, incentivando il protagonismo della cittadinanza attiva.

Con questo approccio, il Piano Sud 2030 intende rilanciare la Strategia Nazionale per le Aree Interne; investire sulla rigenerazione dei centri urbani, sull’ambiente e sul miglioramento della qualità della vita attraverso il rilancio del PON Metro e dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS); promuovere il patrimonio culturale come strumento di coesione sociale e investire sul riutilizzo dei beni confiscati alle mafie. Tutto questo, puntando sul protagonismo della cittadinanza attiva per l’innovazione sociale, la rigenerazione dei luoghi e lo scambio di buone prassi.

Dai documenti relativi alla programmazione delle politiche di sviluppo e coesione europee e nazionali resi pubblici ad oggi, appare dunque evidente come l’approccio *place-based* per le politiche di sviluppo locale trovi non solo conferma, ma una più estesa adesione e, rispetto alle fasi precedenti della storia dello sviluppo locale, viene condivisa un’attenzione inedita nei confronti della cittadinanza attiva.

Il *“protagonismo diretto per le comunità territoriali”* (DPCoe, 2020, p.23), le *“strategie locali come esercizio di azione collettiva”* (DPCoe, 2020, p.26) e il ruolo rilevante della cittadinanza attiva evocato dal Piano Sud 2030 sembrano confermare, con maggiore enfasi del periodo 2014-2020, l’intenzione di spingere verso processi di partecipazione attraverso un allargamento dei classici partenariati pubblico-privati per la co-progettazione di strategie di sviluppo, ma non si trovano riflessioni critiche o valutazioni su quanto avvenuto nei sette anni appena trascorsi e dunque sulla prima “edizione” della Strategia Nazionale per le Aree Interne e del PON Metro.

---

<sup>28</sup> per tutta la documentazione relativa al Piano Sud 2030 si rimanda al link <http://www.governo.it/it/approfondimento/piano-sud-2030-sviluppo-e-coesione-italia/14097> (ultima visita 16 novembre 2020)

## **1.5. I fili tesi tra sviluppo locale e partecipazione**

La concertazione delle politiche di sviluppo attraverso una *governance* multilivello e l'apertura del processo di progettazione a diversi soggetti del livello locale è ormai un caposaldo delle politiche di sviluppo locale in Italia dalla metà degli anni Novanta ad oggi.

Le modalità della concertazione sono state definite e messe in atto in modo diverso nel tempo (negoziazione, partecipazione, co-progettazione) e, come emerso dai paragrafi precedenti, si è assistito sia ad una progressiva conferma delle intenzioni di inclusione dei soggetti locali nei processi di progettazione, sia ad un progressivo ampliamento delle categorie di soggetti "abilitati" dalle politiche pubbliche ad essere parte attiva dei processi di sviluppo. Si è passati dagli amministratori locali, ai soggetti rappresentativi di categoria e degli interessi economici prevalenti, sino alla più recente attenzione nei confronti dei "soggetti rilevanti", degli innovatori, degli agenti di cambiamento, della cittadinanza attiva e dei soggetti sui quali dovrebbero ricadere gli effetti delle politiche di sviluppo, ma che di solito non vengono inclusi nel disegno della politica che li riguarda (Codice Europeo di Condotta del Partenariato, 2014).

A queste intenzioni di progressiva apertura si legano tre questioni poco problematizzate, ma da non sottovalutare per l'efficacia del processo di sviluppo e che, se trascurate, possono trasformare questa apertura in un manierismo dello sviluppo locale: la "romanticizzazione" della conoscenza locale; la cessione di potere implicita nell'allargamento dei processi di progettazione e di decisione; la durata degli effetti di abilitazione dei soggetti locali.

Il tema della conoscenza locale viene problematizzato da Mosse (in Cooke, Kothari, 2001) affiancandola ad un'altra tipologia di conoscenza che definisce "*planning knowledge*". In altre parole Mosse sostiene che la conoscenza locale venga costruita nel contesto del *planning*, spesso in coerenza con ciò che i soggetti chiamati ad esprimersi pensano possa essere finanziato dalla politica. In questo senso essi acquisiscono "*planning knowledge*" nel corso della co-progettazione e la usano plasmando la conoscenza locale secondo quanto appreso nel corso del processo. Si tratta di una conoscenza determinata dal disegno della politica, che influenza fortemente le priorità locali e può determinare un atteggiamento opportunistico.

Le politiche pubbliche di sviluppo locale possono fare da filtro anche attraverso gli standard cioè il modo in cui la conoscenza locale viene tradotta in codici tecnici e in azioni compatibili con i canali di finanziamento. Si tratta di un passaggio di codifica

estremamente delicato che rischia di neutralizzare la pluralità delle voci (Bifulco, De Leonardis, 2006).

Inoltre la conoscenza locale è condizionata anche dalle relazioni di potere esistenti a livello locale (Mosse e Kothari in Cooke, Kothari, 2001) che possono influire sull'agenda politica e su ciò che deve essere ritenuto un tabù, dunque su ciò che emerge in via prioritaria e su ciò che invece non deve essere condiviso e discusso.

Si arriva così alla seconda questione poco problematizzata: un cambiamento della distribuzione del potere quando si allargano i processi di rappresentanza, di progettazione e di decisione nelle politiche pubbliche.

Secondo Cooke e Kothari (2001) le persone che si sono occupate in teoria e pratica di sviluppo partecipativo sono state un po' naïf riguardo la complessità delle relazioni di potere nei processi di sviluppo locale. Si tende infatti a considerare gli abitanti di un territorio come entità sociali coese, naturalmente portate alla cooperazione e alla partecipazione e dunque si creano spazi di partecipazione con scarsa conoscenza dei processi decisionali incardinati nella quotidianità del territorio e delle relazioni di potere (Cleaver in Cooke, Kothari, 2001). Queste dinamiche di potere, se non adeguatamente considerate, possono incidere sull'inclusività del processo e possono generare spazi di abilitazione a breve scadenza per alcuni soggetti locali, che durano per l'arco di tempo necessario all'espressione della propria conoscenza e del proprio punto di vista, ma che non portano né ad una reale considerazione né ad uno spazio di azione e di protagonismo in fase di attuazione della politica di sviluppo.

Emerge così il tema della durata della cessione di potere e del cambiamento delle relazioni di potere, che è la terza questione poco considerata.

Per i motivi di cui sopra, l'attivazione di processi di sviluppo di tipo partecipativo che intendono creare duraturi spazi di legittimazione, di proposta e di azione per soggetti locali di solito esclusi da tale processi, dovrebbe partire da una attenta considerazione e analisi delle tre facce del potere (Gaventa, 2006): la faccia visibile cioè gli usuali processi decisionali; la faccia invisibile (vicina all'interpretazione del potere di Foucault) cioè il modo in cui il potere influisce sulla percezione del valore, sulle preferenze e i significati; la faccia nascosta del potere che riguarda l'influenza sull'agenda politica e la capacità di escludere persone dall'arena politica.

Prestare la giusta attenzione alle dinamiche e alle relazioni di potere permetterebbe di mettere a fuoco dunque anche le possibilità di manipolazione dei processi di concertazione delle politiche perché, al di là dell'adesione dichiarata all'apertura del

processo, si comprenderebbe l'eventuale imposizione di argomenti e preferenze, l'eventuale esclusione di alcuni soggetti e la durata della loro abilitazione negli spazi di decisione e azione.

Questi temi, sempre più rilevanti data la crescente enfasi sul protagonismo dei cittadini attivi e dei soggetti rilevanti nei processi di sviluppo, non vengono adeguatamente considerati nella valutazione e nelle analisi delle politiche pubbliche di sviluppo locale sino ad ora effettuate in Italia. Essi non sono adeguatamente considerati neanche in fase di programmazione delle politiche, come se il coinvolgimento e l'attivazione di soggetti locali sino ad ora fuori dai processi di sviluppo fosse qualcosa di buono e giusto in sé e che dunque non possa determinare ritrosie o conflitti.

In questo capitolo si è ripercorsa la storia dello sviluppo locale in Italia, analizzando in particolare nelle diverse fasi quali accezioni di comunità si sono succedute nel corso del tempo e quali sono stati i soggetti locali abilitati dalle politiche pubbliche ad essere protagonisti dei processi di progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo locale.

Nella prima fase, dal secondo dopoguerra sino agli inizi degli anni Settanta, coesistono politiche di sviluppo centralizzate che sostengono grande industria e piccole e medie imprese, insieme a sperimentazioni di sviluppo endogeno votate all'autogoverno del territorio e all'emancipazione individuale e collettiva. Da una parte dunque il livello locale come beneficiario passivo di politiche di sviluppo economico disegnate dal livello nazionale, dall'altra parte comunità che si aggregano attraverso processi di analisi e coscientizzazione, i quali assumono i connotati di processi di sviluppo di comunità.

La via dello sviluppo economico su base industriale prende il sopravvento negli anni Sessanta, anche se le sperimentazioni degli operatori di comunità affondano le radici in un terreno che germoglierà di lì a breve.

Nella seconda fase, quella dei distretti industriali, dall'inizio degli anni Settanta sino a metà degli anni Novanta, le politiche di sviluppo locale così come la produzione scientifica e divulgativa sul tema si concentrano esclusivamente sui distretti industriali e sul capitale sociale che alimenta la competitività di questi particolari sistemi di produzione.

Nei distretti industriali la cultura locale, le relazioni e le competenze specifiche di un territorio sono il motore del successo sul mercato. Scompare però dal radar delle politiche di sviluppo locale chi non è parte attiva dell'ingranaggio che rende competitivi i distretti industriali.

La terza fase, lunga e complessa, prende il via a metà degli anni Novanta e, sino alla programmazione delle politiche di sviluppo e coesione del 2007-2013, conduce ad un progressivo consolidamento della territorializzazione delle politiche di sviluppo locale: il livello nazionale, regionale e locale collaborano e condividono risorse economiche e di conoscenza per avviare dei processi di sviluppo che intendono rispondere alle esigenze del territorio attraverso programmi complessi e integrati, dunque multisettoriali e multiattoriali, e attraverso dei partenariati pubblico-privati che ridisegnano le relazioni tra Stato e livello locale, tra amministrazione locale e gli *stakeholder* locali.

L'uropeizzazione delle politiche di sviluppo si pone in continuità con quanto sperimentato dai Patti Territoriali, confermando l'intenzione dell'approccio *bottom-up* nella progettazione delle politiche di sviluppo locale.

Analizzando le politiche e gli strumenti di sviluppo più rappresentativi del periodo (Patti Territoriali, i Progetti Integrati Territoriali, il programma Urban e il programma Leader), si è visto però che il partenariato pubblico-privato sembra essere costituito in massima parte da soggetti che rappresentano gli interessi economici prevalenti, soggetti di rappresentanza di categorie e interessi che possono essere considerati come parte del sistema egemonico di potere locale.

In questa fase l'accezione di comunità che appare più consona è quella di "comunità artificiali" di Becattini e Sforzi (2002), ovvero comunità rappresentative costruite sull'onda della convenienza politica momentanea, sulla scia dell'opportunità di accesso a risorse economiche a condizione di una concertazione tra soggetti locali, regionali e nazionali.

Per quanto le politiche di sviluppo abbiano l'intenzione di aprire lo spazio della progettazione e della decisione ad una pluralità di soggetti locali, dar loro voce e considerazione, pare che tale pluralità sia piuttosto ridotta.

Se le "comunità artificiali" rappresentano solo una parte della popolazione e del territorio, come possono le politiche di sviluppo raggiungere anche la parte non rappresentata ed esclusa dalle "comunità artificiali"? E non si tratta solo di coloro che non hanno capacità di rappresentazione e azione, ma si tratta anche di quei "*soggetti del cambiamento che promanano dalle reazioni alle nuove povertà*" (Magnaghi, 2010, p. 119) e che lavorano a progetti locali considerati come modelli di sviluppo locale autosostenibile.

Nella quarta e ultima fase, per la quale si è fatto un primo tentativo di storicizzazione a partire dalla programmazione delle politiche di sviluppo e coesione del periodo 2014-2020, si vive l'intenzione di un progressivo ampliamento dei soggetti del livello locale che le politiche pubbliche vogliono rendere protagonisti dei processi di sviluppo locale: i soggetti



rilevanti delle aree interne, la cittadinanza attiva più volte evocata dal Codice di Condotta del Partenariato (2014) e dal Piano Sud 2030.

Questo fa emergere una probabile implicita consapevolezza dei precedenti processi aperti, ma di fatto escludenti per alcune tipologie di soggetti locali. D'altra parte questa enfasi sugli innovatori, sulla cittadinanza attiva, su chi di solito non ha voce e spazio si accompagna ad una equazione per la quale i processi partecipativi sono l'unica via per disegnare politiche di sviluppo efficaci, ampliando il partenariato, moltiplicando le voci e i soggetti locali protagonisti dei processi di sviluppo, mescolando conoscenza tecnica esperta e conoscenza locale.

Eppure è dalla metà degli anni Novanta che si tentano dei processi di progettazione aperti e partecipativi, che abilitino portatori di conoscenze, di idee e di competenze a contribuire fattivamente allo sviluppo locale, ma negli ultimi 20 anni non si sono raggiunti risultati significativi nella ricomposizione dei divari territoriali e delle disuguaglianze, come mostrano i dati raccolti nel paragrafo 1.4.3.

Inoltre sino ad ora non è stata adeguatamente affrontato il tema del cambiamento necessario delle relazioni di potere perché nuovi soggetti siano abilitati ad essere protagonisti nella progettazione e nell'attuazione di processi di sviluppo locale per un tempo che non coincida esclusivamente con quello del programma o del progetto di sviluppo.

Tra i documenti di programmazione, il tema viene toccato solo dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne che esplicita la necessità di cambiare gli equilibri di potere locali nocivi per lo sviluppo, spesso alimentati dalla volontà di immobilismo delle élite locali. Per far questo è il livello amministrativo centrale che nella Strategia Nazionale per le Aree Interne si attribuisce il compito di intervenire sui territori per cercare, legittimare soggetti innovatori e per garantire l'apertura della co-progettazione e del partenariato pubblico-privato a soggetti sino a quel momento esclusi, ma rilevanti per le loro idee, competenze e capacità di attivare processi di cambiamento.

L'intento destabilizzante del livello amministrativo nazionale sulle strutture di potere locali si presenta come una innovazione nel disegno della politica, mentre la co-progettazione per abilitare nuovi soggetti rimane in linea con la tradizione e non considera che un processo di partecipazione con un inizio e una fine, gestito da un soggetto esterno, possa costituire solo una parentesi temporanea di abilitazione.

Questa ricerca dunque si domanda: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati dei *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Per rispondere a queste domande la ricerca parte da una analisi di tre casi studio della Strategia Nazionale per le Aree Interne, che pare essere la politica pubblica con un impianto teorico e metodologico più avanzato sul tema, ma ancora senza alcuna valutazione o analisi sul raggiungimento degli obiettivi di abilitazione in fase di attuazione.

L'intento è quello di trovare risposte alla domanda di ricerca attraverso una analisi della Strategia Nazionale per le Aree Interne, che possa produrre anche *policy advice* utili alla sua riprogrammazione per il periodo 2021 - 2027, e attraverso uno sguardo allargato ad altre pratiche e politiche abilitanti, per capire in che modo le politiche di sviluppo locale possano davvero servire al meglio le persone e i territori, creando contesti abilitanti che facilitano il protagonismo e l'attivazione di soggetti locali in processi di cambiamento, soprattutto nelle aree d'Italia più fragili e marginali in un contesto di disuguaglianze crescenti.

## Capitolo 2

### Le domande e la metodologia di ricerca

Questo percorso di ricerca nasce seguendo un consiglio: farsi guidare dalle proprie “inquietudini interiori”, dalle curiosità empiriche connesse al proprio vissuto e alle proprie aspirazioni per scegliere e affinare domande di ricerca che abbiano senso per sé e per l’ambito disciplinare nel quale ci si trova ad operare (Saija, 2019).

La domanda che guida questa ricerca è strettamente connessa alle esperienze personali di lavoro di campo nell’ambito delle politiche di sviluppo e coesione. Si tratta di una domanda che attinge dalle esperienze pregresse con l’aspirazione di apportare dei miglioramenti alle politiche e alle pratiche che l’hanno fatta emergere.

Sono arrivata al dottorato di ricerca con circa otto anni di lavoro di campo alle spalle, prima per una politica nazionale di sviluppo (la Strategia Nazionale per le Aree Interne), poi per l’attuazione del programma italiano di una grande Organizzazione Non Governativa.

Si tratta di due contesti lavorativi con due approcci teorici e operativi di riferimento consolidati: il *place-based approach* per la Strategia Nazionale per le Aree Interne (si rimanda ai capitoli 1 e 3) e lo *human rights-based approach*<sup>29</sup> per la ONG.

Seppur diversi per molti aspetti, entrambi gli approcci si basano sul coinvolgimento dei soggetti del territorio in cui si opera, che non vengono considerati come meri beneficiari della politica o del progetto, ma come i principali decisori, attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo locale e di comunità.

Abilitazione, partecipazione, co-progettazione, *empowerment* sono stati i concetti e le parole che hanno animato negli anni un lavoro di campo quotidiano in diverse parti d’Italia, per il quale mi sono spesso ritrovata a cercare anche altri riferimenti teorici e pratici, che

---

<sup>29</sup> *Human Rights Based Approach* (HRBA) è un approccio usato da molte Organizzazioni Non Governative impegnate nella difesa dei diritti umani e nell’attivazione di processi di sviluppo. L’approccio considera la povertà e l’esclusione sociale come mancanza di potere, cioè impossibilità di accedere, usare e controllare le risorse necessarie per una vita dignitosa. Le organizzazioni che applicano lo *Human Rights Based Approach* generalmente supportano i “titolari di diritti” (*right holders*), spesso gruppi in condizioni di povertà e marginalità, a reclamarli attraverso un processo suddiviso in tre fasi: *empowerment*, fase in cui i “titolari di diritti” vengono supportati dall’ONG per attivare analisi collettive che generino confronto e consapevolezza sul contesto e sui diritti negati, per poi passare ad azioni di mobilitazione o risposte concrete ai bisogni immediati; *solidarity*, fase in cui si coinvolgono anche i cittadini che non sono in una condizione di povertà o esclusione e tutti coloro che vogliono supportare il reclamo dei diritti; *campaigning*, fase in cui si attivano campagne di comunicazione e sensibilizzazione rivolte alle istituzioni e ai “portatori di doveri” (*duty bearers*) per ottenere cambiamenti politici concreti. (Hargreaves et al., 2010)

andassero al di fuori dei paradigmi entro i quali mi trovavo ad operare, a volte non esattamente calzanti per le problematiche emergenti in alcuni contesti.

Questa tensione costante tra gli approcci dominanti e la ricerca di altri riferimenti, tra la mancanza di valutazioni dell'efficacia di tali approcci e la scarsità di tempo e spazio per elaborare e sperimentare dei cambiamenti o degli innesti teorici e pratici da altri paradigmi, mi ha portato a decidere di fermare il lavoro di campo per dedicare del tempo ad una ricerca che resolvesse o quantomeno allentasse questa tensione, dando tempo e spazio all'elaborazione di analisi e pensieri.

Dopo una serie di evoluzioni e affinamenti, questa ricerca si domanda: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Per trovare la risposta, o sarebbe meglio dire le risposte, a questa domanda inizio dal guardare ciò che ho fatto. Torno con l'attitudine da "professionista riflessiva" (Schön, 1983) su tre aree-progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne per le quali ho facilitato il processo di co-progettazione della strategia di sviluppo dell'area in qualità di progettista del Comitato Nazionale per le Aree Interne.

I tre studi di caso porteranno l'analisi dell'*approccio place-based*, di cui la Strategia Nazionale per le Aree Interne è prototipo, ad un livello di approfondimento tale da poterne individuare le modalità, più o meno tacite e intrinseche, con le quali l'approccio viene inteso, interpretato e applicato (si rimanda ai capitoli 3 e 4).

Gli studi di caso vengono trattati con la metodologia della "collezione di studi di caso", ritenuta particolarmente adatta al percorso di ricerca perché è una strategia di indagine utilizzata per mettere in discussione modelli dominanti di rappresentazione del *policy making* (Dente, 2011).

L'intento della ricerca è dunque quello di discutere criticamente un approccio dominante delle politiche di sviluppo locale in Italia, l'approccio *place-based*, guardando in particolare alla capacità dell'approccio di generare contesti abilitanti, che facilitino cioè l'attivazione e il protagonismo di singoli e organizzazioni nei processi di cambiamento.

Con l'intento di allargare l'orizzonte dei riferimenti possibili per fare politiche di sviluppo abilitanti, nelle conclusioni si fa riferimento anche ad altri approcci, altre modalità di attivazione e abilitazione di soggetti e organizzazioni.

L'intenzione è dunque quella di trovare risposte alla domanda di ricerca, di capire come le politiche di sviluppo possano svolgere un'efficace funzione abilitante nei confronti di soggetti importanti per le loro idee, le loro competenze, le attività e sperimentazioni che conducono, i quali però si trovano spesso ai margini dei contesti di decisione e di progettazione delle strategie di sviluppo.

La speranza è quella di tornare al lavoro di campo con maggiore consapevolezza sia del perimetro nel quale ho operato, sia delle possibilità di operare diversamente, per potere perseguire efficacemente quegli obiettivi di equità ed efficienza che si pongono le politiche di sviluppo e coesione europee.

## **2.1. Una ricerca da professionista riflessiva**

### ***2.1.1. La domanda di ricerca e i suoi moventi***

Come anticipato nell'introduzione, la domanda di ricerca è strettamente connessa alle esperienze personali lavorative nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione. Si tratta di un lavoro di campo che ha avuto una connotazione militante molto accesa non solo per l'interpretazione personale del ruolo, ma anche per i toni e gli intenti peculiari che la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha assunto già nell'Accordo di Partenariato 2014-2020<sup>30</sup>.

Come verrà argomentato approfonditamente nel capitolo successivo (si rimanda nello specifico al paragrafo 3.2.), la Strategia Nazionale per le Aree interne ha avuto come fondamento del metodo l'intervento esogeno (del team nazionale) per la destabilizzazione di dinamiche locali relazionali, decisionali e di potere ritenute dannose per i territori e incarnate nella figura dei "nemici delle aree interne". Questi ultimi, nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, vengono descritti come coloro i quali consentono, con le loro decisioni e le loro azioni, che vengano estratte risorse dal territorio in modo svantaggioso per la comunità locale, coloro i quali non favoriscono, anzi ostacolano, i soggetti portatori di innovazione e cambiamento.

Il team del Comitato Nazionale Aree Interne, in particolare i progettisti in prima linea sul campo, è dunque impegnato *“ad allargare la platea dei protagonisti, a dare voce a chi è normalmente escluso, anche solo per coazione a ripetere, dalle classi dirigenti locali [...] è anche questo che chiamiamo destabilizzazione”* (Barca, 2015, p.52).

---

<sup>30</sup> come descritto nel capitolo 1 paragrafo 1.4

Ecco emergere la funzione “abilitante” di questa politica di sviluppo, che vuole aprire e garantire opportunità di voce, di spazio e di azione a chi ha un’idea di sviluppo diversa da quella dei “nemici delle aree interne”.

Lo stesso afflato militante ha animato successivamente il lavoro per l’Organizzazione Non Governativa votato all’ “*empowerment*” delle persone in condizioni di fragilità ed esclusione sociale. L’*empowerment* è considerato un *driver* per il conflitto e/o la cooperazione con le amministrazioni con lo scopo di costruire nuove opportunità e alternative alle condizioni di vita vigenti per le persone in situazioni di disagio.

In entrambi i casi dunque al centro dei processi di sviluppo ci sono le persone, attivatrici del cambiamento, ma a partire da una spinta esterna che arriva da una politica nazionale o da una Organizzazione Non Governativa.

Questa è la realtà nella quale sono stata immersa per gli anni precedenti al dottorato. E da questa realtà è scaturito il desiderio di analizzare, valutare quanto fatto e quanto realmente accaduto, per poi guardare oltre gli approcci entro i quali sono stata immersa.

Da questi “moventi” sono arrivata alla domanda di ricerca: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? Come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Questa ultima formulazione della domanda di ricerca è figlia di un iter di affinamento, iniziato con un altro interrogativo: come cambiano le strutture di potere di un territorio interessato da processi di sviluppo di tipo partecipativo?

Ho dunque inizialmente studiato le teorie del potere e le metodologie di analisi del potere e dell’*empowerment* nel campo delle scienze politiche, della sociologia, della pianificazione urbana e dell’economia dello sviluppo (Alsop et al., 2006; Bachrach, Baratz, 1970; Baldus, 1975; Bourdieu, 1976; Dahl, 1957, 1961; Flyvbjerg, 2004; Foucault, 1978; Friedmann, 1990; Gaventa, 2005, 2006; Hunter, 1953; Minervini, 2016; Rappaport, 1981; Saija, 2019; Zimmerman, 2000). Mi sono così resa conto che le accezioni del termine “potere” che sentivo congruenti alla mia domanda riguardavano le capacità di autodeterminazione, di cooperazione e di *leadership*, l’influenza sulle decisioni, le forme di

*empowerment* politico, socio-economico e psicologico<sup>31</sup>, un raggio di accezioni che ho ritenuto più coerente raccogliere sotto il cappello dell'“abilitazione”.

Una politica di sviluppo abilitante genera contesti abilitanti nei quali cioè le persone e le organizzazioni hanno capacità e opportunità di fare, sono legittimate a fare, ad agire per lo sviluppo e il cambiamento, anche grazie all'accesso a risorse e servizi essenziali.

Mi sono inoltre resa conto che nella prima formulazione della domanda mi soffermavo su un unico dispositivo per l'abilitazione: i processi di tipo partecipativo. Questo mi avrebbe fatto rimanere dentro ciò che accomunava i paradigmi dominanti entro i quali mi ero trovata ad operare, trascurando così la possibilità di scoprire altri punti di vista, altri modi di fare.

Sono giunta così alle domande che hanno guidato questa ricerca: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti di processi di sviluppo del proprio territorio? E come possono abilitare gli agenti di cambiamento ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

### **2.1.2. Tra “reflective research” e “implementation research”**

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, questa ricerca ha delle caratteristiche da “*reflective research*” (Schön, 1983). La lettura di “*The reflective practitioner: how professionals think in action*” (Schön, 1983) ha avuto infatti una grande influenza sulle scelte metodologiche. In particolare la tipologia di analisi che Schön definisce “*frame analysis*” (nella traduzione italiana del testo “analisi della struttura”) risulta particolarmente adatta agli intenti del progetto di ricerca.

Secondo Schön infatti capire in che modo vengono codificati e classificati i problemi e dunque elaborate e attuate le soluzioni, può aiutare il “*practitioner*” ad assumere consapevolezza dei propri “*tacit frames*” ovvero delle proprie strutture tacite di interpretazione e azione, delle proprie cornici interpretative implicite. In questo modo, secondo l'autore, si diventa consapevoli anche della possibilità di modi alternativi di praticare la propria professione.

---

<sup>31</sup> Per empowerment si intende un processo di acquisizione del potere che incrementa la possibilità degli individui e dei gruppi di controllare attivamente le proprie vite (Rappaport, 1981). Friedmann (1990), nell'ambito delle politiche di sviluppo, distingue tre tipologie di empowerment: quello socio-economico cioè l'accesso a risorse economiche e conoscenze; l' empowerment politico ovvero la possibilità di prender parte ai processi decisionali e intraprendere azioni collettive; l' empowerment psicologico ossia l' autodeterminazione (Friedmann, 1990)

Considerando quanto scritto nel paragrafo introduttivo, la “*frame analysis*” viene dunque applicata per raggiungere un obiettivo analogo a quello che si pone questa ricerca: far emergere le cornici interpretative implicite della Strategia Nazionale per le Aree Interne per mettere in discussione l’approccio *place-based* di cui è prototipo attraverso la collezione di studi di caso (Dente, 2011), guardando in particolare agli esiti relativi alla funzione abilitante che tale politica voleva assumere, per poi volgere lo sguardo anche verso altri modi di fare politiche di sviluppo abilitanti, verso altri “*frames*”.

L’implementazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne può essere suddivisa in due momenti distinti: prima la fase della co-progettazione della strategia di sviluppo delle aree-progetto attraverso un processo partecipativo, cioè l’elaborazione di un documento strategico aperta a soggetti detti “rilevanti”, cioè gli agenti di cambiamento già attivi sul territorio per apportare miglioramenti alle condizioni di vita e di lavoro, ma di solito non coinvolti nei processi di elaborazione strategica e nei processi decisionali; poi la fase dell’attuazione delle azioni-progetto che compongono le strategie di sviluppo, durante la quale i soggetti rilevanti dovrebbero trovare spazio effettivo di azione .

Agli esordi della Strategia Nazionale per le Aree Interne, il metodo per la co-progettazione delle strategie di sviluppo non era codificato in modo stringente e in parte non lo è neanche tutt’ora (come verrà approfondito nel capitolo 3, al paragrafo 3.2). Ho dunque cercato, attraverso l’analisi dei tre casi e attraverso interviste a più voci con gli ex colleghi progettisti, di estrapolare a posteriori le diverse cornici interpretative implicite, i differenti modi di intendere e applicare il metodo di lavoro, l’apprendimento avvenuto ad ogni livello di *governance* coinvolto (locale, regionale, nazionale), le modalità di coinvolgimento dei soggetti rilevanti e i loro effettivi spazi e contributi, cercando così di far emergere quei “*tacit frames*” che hanno guidato l’applicazione di un metodo poco codificato in contesti differenti.

Inoltre nella fase della co-progettazione possono essere individuati quattro punti decisionali (Pressman, Wildavsky, 1973)<sup>32</sup>, per ognuno di questi in ogni caso viene analizzato il processo di decisione facendo riferimento allo “schema concettuale generale” proposto da Dente ne *Le decisioni di policy* (2011), vengono dunque analizzati i contesti cognitivi, i contesti decisionali e i *network* decisionali attraverso i dati qualitativi rilevati e

---

<sup>32</sup>“Each time an act of agreement has to be registered for the program to continue, we call a decision point” Pressman J., Wildavsky A., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, 1984 , p. xxiv



l'esperienza diretta dei processi di co-progettazione analizzati, con un focus particolare sulla possibilità e sulla capacità dei soggetti rilevanti di influire sul processo decisionale.

L'analisi dell'attuazione delle strategie di sviluppo co-progettate invece non ha raggiunto la stessa profondità di analisi della fase della co-progettazione perché in due casi su tre, per motivi che verranno argomentati nel capitolo 4, l'attuazione è ancora ad uno stato embrionale se non congelata ai blocchi di partenza.

Nella ricerca dunque convivono caratteri da “*reflective*” (Schön, 1983) e da “*implementation research*” (Pressman, Wildavsky, 1973), che si alimentano vicendevolmente e che si sono rivelati particolarmente appropriati per un percorso di ricerca focalizzato che ha preso le mosse da esperienze lavorative personali.

### **2.1.3. Lo sguardo riflessivo sul proprio operato professionale**

Il lavoro di campo nell'ambito dello sviluppo locale per molti progettisti, operatori di comunità, animatori territoriali, *policy designer*, dal secondo dopoguerra sino alla contemporaneità, ha assunto spesso le sembianze di una vera e propria militanza, come dimostrano diverse biografie e molti scritti (Armondi, 2008; Barca, 2006; Becattini, 1989, 2000, 2002, 2015; Bonomi, Magnaghi, Revelli, 2015; Cersosimo, Wolleb, 2006; De Rita, Bonomi, 1998; Magnaghi, 2010). In questo modo è stato vissuto anche dalla sottoscritta.

Il timore dunque di non riuscire ad assumere uno sguardo adeguatamente scientifico sul lavoro svolto con questo coinvolgimento mi ha portato ad escludere a lungo l'opportunità di fare ricerca sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, sino a quando tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, sia il Piano Sud 2030 che le sintesi dei Tavoli Tematici di Partenariato, anticipatori dei contenuti della bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027, hanno posto come priorità per le politiche di sviluppo e coesione in Italia il rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne e un allargamento dell'approccio *place-based* a tutte le politiche territoriali (come verrà argomentato nel capitolo 1, paragrafo 1.4.3.).

Questo rilancio della politica e dell'approccio di cui è prototipo mi ha fatto intravedere una potenzialità importante del lavoro di ricerca che studia le esperienze lavorative personali: una maggiore possibilità di un recepimento operativo dei risultati della ricerca perché, grazie alle relazioni professionali pregresse, si ha la possibilità di coinvolgere in modo più diretto e intenso nella riflessione, nella raccolta dei dati e nell'elaborazione dei risultati le persone tutt'ora al lavoro sull'oggetto di studio.

Nel corso della ricerca ho compreso altre potenzialità del fare ricerca sul proprio operato professionale, una delle quali riguarda il tempo dell'osservazione e dello studio.

Sebbene con altri cappelli professionali e con uno sguardo non orientato alla ricerca, gli anni di lavoro e di relazione diretta con i luoghi e con le persone determinano una intensità di contatto che, rielaborata e rivista alla luce della domanda di ricerca, si traduce in un tempo di osservazione più lungo di quello fattibile nell'arco temporale di un dottorato di ricerca e dunque in una maggiore ricchezza di dati utili.

Altra importante potenzialità della ricerca su casi-studio sui quali si è avuto precedentemente un altro ruolo professionale riguarda le modalità comunicative dei soggetti intervistati. Le relazioni pregresse infatti tendono a rendere le risposte e le comunicazioni più dirette, facendo emergere le visioni e le considerazioni con meno filtri e in modo più esplicito.

A quest'ultima potenzialità è legato però anche un rischio, ovvero la possibilità che le verità e le considerazioni esplicite e senza filtri siano seguite da un "però questo non lo scrivere" per non esporre questioni delicate alla pubblicazione e alla divulgazione.

Altro rischio al quale si va incontro è quello di dover pubblicare risultati della ricerca che potrebbero essere negativi, spiacevoli o offensivi per delle persone con le quali si mantengono relazioni professionali e personali.

Ho affrontato questi rischi organizzando dei momenti di condivisione con le persone che potevano essere maggiormente sensibili ad alcuni risultati della ricerca. Questi momenti di confronto sugli aspetti e gli esiti più delicati hanno favorito una maggiore apertura e hanno tutelato il rapporto professionale, aiutandomi anche a trarre suggerimenti costruttivi e *policy advice* dagli esiti più difficili da trattare.

Per l'oggetto della ricerca, viste le potenzialità e i rischi descritti, nella stesura della tesi ho scelto di usare la prima persona perché coerente con la natura e le intenzioni del lavoro di ricerca descritto. La prima persona è immersa in una narrazione densa (Geertz, 1973), una descrizione minuziosa che cerca di informare sul contesto sociale, culturale ed economico generale anche attraverso una narrazione di accadimenti, di relazioni, di particolari e dettagli che rendono leggibile l'invisibile, gli impliciti, le dinamiche di potere e relazionali che possiamo considerare come dei sottotesti dei documenti delle strategie di sviluppo.

## **2.2. La scelta dei casi**

### **2.2.1. La “collezione di studi di caso” e l’analisi della funzione abilitante**

La ricerca presenta una collezione di studi di caso, metodologia di indagine utilizzata per mettere in discussione modelli dominanti di *policy making* (Dente, 2011). La collezione di studi di caso è costituita da tre aree-progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Tale metodologia di indagine prevede la scelta di unità di analisi con elementi di similitudine. Le tre aree-progetto rispondono a tale criterio. La classificazione e la perimetrazione di queste aree sono infatti connesse a definizioni e classificazioni nazionali e regionali riconosciute dalla Commissione Europea nell’Accordo di Partenariato 2014-2020 e confermate anche per il periodo di programmazione 2021-2027.

Le tre aree, definite dunque attraverso criteri e metodologie comuni e scientifiche, hanno tutte iniziato il processo di co-progettazione nel 2015 e rientrano nel “primo blocco” di 23 aree sulle quali è stato sperimentato l’approccio *place-based*. Varia però la loro grandezza (numero di comuni, estensione in chilometri quadrati, numero abitanti), variano il livello di coesione tra le amministrazioni locali, le competenze pregresse di sindaci e assistenze tecniche, la propensione al metodo di lavoro e dunque il modo in cui è stato accolto e applicato localmente.

La collezione di studi di caso prevede la descrizione ragionata dei meccanismi attraverso i quali i casi sono giunti a degli esiti. La descrizione dovrebbe portare a generare ipotesi sui fattori del processo che hanno determinato quegli esiti (Dente, 2011).

Gli elementi di differenza tra i casi sopra citati, in un quadro di similitudine acclarata, permettono di condurre l’analisi e la generazione delle ipotesi considerando l’eterogeneità possibile dei contesti locali.

Per analizzare l’abilitazione di persone e organizzazioni nei processi di sviluppo delle diverse aree si fa riferimento alla teoria dell’*empowerment* di Zimmerman (2010).

Se l’equità perseguita dalle politiche di sviluppo e coesione è “*l’opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta , indipendentemente dal luogo in cui si è nati*” (Barca, 2009, p.3) connessa all’*“opportunità sostanziale degli individui di vivere secondo i propri valori e le proprie scelte e di modificare le proprie circostanze di partenza”* (Barca, 2009, p.32), la psicologia di comunità e in particolare la teoria dell’*empowerment* (Zimmerman, 2010) possono dare un contributo rilevante allo studio delle politiche di sviluppo e coesione.

Secondo la psicologia di comunità infatti, l'*empowerment* è un processo tramite il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono autodeterminazione e controllo sulle loro vite (Rappaport, 1982).

La teoria dell'*empowerment* di Zimmerman (2000) fornisce un quadro concettuale per analizzare i processi "*empowering*" e gli "*outcomes empowered*" a livello individuale e di comunità. I processi "*empowering*" sono quelli che aiutano le persone a sviluppare competenze e consapevolezze per autodeterminarsi e capire criticamente il proprio contesto. Gli "*outcomes empowered*" riguardano invece l'operazionalizzazione dell'*empowerment*, cioè le conseguenze dei tentativi dei cittadini di ottenere maggiore controllo nella loro comunità o gli effetti degli interventi progettati per l'*empowerment* dei partecipanti.

Per analizzare dunque l'abilitazione individuale e di comunità nella collezione di studi di caso vengono utilizzati alcuni degli elementi analitici proposti da Zimmermann (2010) per l'*empowerment* individuale, organizzativo e di comunità, in particolare il senso di controllo su specifiche situazioni, la presenza di comportamenti proattivi e partecipativi, il collegamento con altre organizzazioni, la creazione di reti tra organizzazioni e agenzie del territorio, la leadership *pluralistica*, *l'accessibilità delle risorse*.

### **2.2.2. Una palla di neve per allargare lo sguardo**

I capitoli 3 e 4 sono interamente dedicati all'approccio *place-based* e ai tre casi-studio della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Nelle conclusioni si guarda ad altri approcci abilitanti che si pongono l'intento di rafforzare le capacità di singoli e organizzazioni e di creare per loro uno spazio d'azione in modo che essi possano generare il cambiamento desiderato del territorio che abitano.

L'individuazione delle pratiche e delle politiche abilitanti citati nelle conclusioni, che si differenziano dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne e dall'*approccio place-based*, è avvenuta tramite un campionamento a valanga o palla di neve nel quale ho coinvolto 28 persone attive nell'ambito dello sviluppo locale, dell'innovazione sociale, dell'economia sociale, sia come policy maker che come ricercatori o *practioner* in pubbliche amministrazioni e diversi enti del Terzo Settore quali fondazioni, Onlus e Organizzazioni non Governative.

Alla domanda "quale politica o pratica è secondo te un esempio interessante di attivazione, di capacitazione, di abilitazione di soggetti singoli o organizzazioni per lo sviluppo e il cambiamento di un territorio e di una comunità locale?" ho ricevuto risposta

da 20 delle 28 persone contattate. Le risposte convergevano su otto pratiche e politiche, dalle quali ho selezionato quelle maggiormente coerenti con l'impostazione della ricerca. L'intento non è quello di effettuare una comparazione tra le pratiche e le politiche abilitanti così individuate e la collezione di studi di caso dell'approccio *place-based*, ma individuare possibilità operative altre perché una politica di sviluppo locale possa svolgere una funzione abilitante.

## **2.3. La raccolta dei dati**

### **2.3.1. Le fonti dei dati quantitativi e qualitativi**

I dati utilizzati per la ricerca sono sia di natura quantitativa che qualitativa, con una predominanza di questi ultimi.

Per la ricerca empirica sull'approccio *place-based* e i casi-studio della Strategia Nazionale per le Aree Interne sono stati utilizzati dati ufficiali rinvenibili nei documenti ufficiali di programmazione (Accordo di Partenariato 2014-2020; Allegato Tecnico all'Accordo di Partenariato 2014-2020; Relazioni annuali al CIPE sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, 2015; 2016; 2018) e dati rinvenibili sul sito internet della Strategia Nazionale per le Aree Interne che raccoglie tutta la documentazione relativa al disegno e all'implementazione della politica, dai criteri e i dati per la classificazione dei singoli comuni sino alle matrici dei dati statistici ISTAT rilevati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione per ognuna delle aree-progetto perimetrate, oltre ai documenti strategici redatti da ogni area<sup>33</sup>.

La ricerca ha attinto dati anche da pubblicazioni scientifiche e divulgative sull'approccio *place-based* e sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Altre fonti di dati sono stati appunti personali e report delle "missioni dei campo" redatti durante il mio periodo di lavoro come progettista per la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Si tratta di materiale che non è stato scritto con un taglio scientifico, ma che si è comunque rivelato molto utile perché ha contribuito a ricostruire la linea del tempo, l'evoluzione di momenti critici e ha aiutato a riportare alla memoria il sentire personale e diffuso durante le "missioni di campo".

La maggior parte dei dati qualitativi sono stati raccolti attraverso interviste semistrutturate. Ne sono state fatte 32, una delle quali a due voci per cui le persone intervistate sono 33.

---

<sup>33</sup> <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/> (ultima visita 28 ottobre 2020)

Per il Comitato Nazionale Aree Interne, dunque per il livello di *governance* nazionale della politica, ho intervistato il referente politico, la ex coordinatrice del Comitato e i tre progettisti che insieme a me costituivano il gruppo impegnato sul lavoro di campo.

Con gli ex colleghi del Comitato Nazionale per le Aree Interne le interviste hanno assunto la forma di un confronto, di un dialogo. Interrogare loro sulle modalità con le quali avevano inteso, interpretato, attuato il metodo di lavoro ha condotto gli intervistati verso una sorta di “*reflection-in-action*” a posteriori (Schön, 1983) nella quale sono stata chiamata in causa per un confronto tra esperienze e punti di vista.

Per ogni studio di caso, dunque per ognuna delle aree-progetto, ho intervistato persone afferenti al livello di *governance* regionale e locale. I tre casi ricadono in tre regioni diverse (Sardegna, Sicilia, Umbria) per cui ho intervistato i/le dirigenti regionali di riferimento. La maggior parte delle interviste sono state fatte a soggetti del livello locale: sindaci, assistenze tecniche locali, soggetti rilevanti per ogni area, ad eccezione dell’area Alta Marmilla per la quale il Direttore del GAL Marmilla, assistenza tecnica locale, ha negato l’intervista come conseguenza di un rapporto conflittuale che verrà descritto nel capitolo 4.

Le pratiche e le politiche abilitanti citate nelle conclusioni hanno un livello di analisi meno approfondito, non essendo stati trattati come casi-studio, ma come elementi indiziari di modi diversi di abilitare.

Le fonti dei dati sono simili a quelle utilizzate per gli studi di caso: documenti ufficiali, pubblicazioni scientifiche e divulgative, studi di valutazione, interviste semistrutturate ai protagonisti pionieri e principali divulgatori delle pratiche e delle politiche considerate.

### **2.3.2. La struttura delle interviste**

Come affermato nel paragrafo precedente, per la Strategia Nazionale per le Aree Interne sono state fatte 32 interviste: tre interviste a quattro componenti del Comitato Nazionale Aree Interne e le restanti 28 a tre dirigenti regionali, tre assistenze tecniche locali, tre sindaci referenti (uno per area) e “soggetti rilevanti” cioè a quei soggetti e organizzazioni che la politica si pone l’obiettivo di abilitare.

Altre quattro interviste sono state fatte alle persone individuate come i punti di riferimento delle politiche e delle pratiche abilitanti citate nelle conclusioni (cinque persone, una intervista è infatti a due voci).

I temi toccati nelle diverse interviste variano leggermente per categoria di soggetti e per livello di *governance* rappresentato, ma in linea generale le interviste realizzate per i casi della Strategia Nazionale per le Aree Interne si sono focalizzate su tre aspetti:

l'accoglienza della politica ai diversi livelli di *governance*; l'interpretazione e l'applicazione dell'approccio e del metodo di lavoro di campo; lo spazio creato per i soggetti rilevanti, il loro effettivo contributo alla co-progettazione, il loro ruolo in attuazione e la durata dell'effetto di abilitazione.

Le interviste realizzate per le altre pratiche e politiche abilitanti sono invece focalizzate sulla codifica dei concetti chiave e delle modalità operative, guardando ovviamente all'efficacia e alla durata del processo abilitante.

Le domande di ricerca alle quali questa tesi di dottorato cerca di trovare risposte nascono da alcune esperienze di lavoro di campo nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione. Le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Sono arrivata a queste due domande centrali seguendo inizialmente la traccia di altre due domande: come cambiano le strutture di potere di un territorio interessato da processi di sviluppo di tipo partecipativo? Quali sono i "*frames*" cioè le cornici interpretative implicite dell'approccio *place-based*?

Per rispondere a queste domande ho condotto una ricerca che ha caratteristiche da "*reflective research*" (Schön, 1983) e da "*implementation research*" (Pressman, Wildavsky, 1973), analizzando una "collezione di tre studi di caso" (Dente, 2011) sui quali sono stata precedentemente impegnata come progettista, dunque con un diverso ruolo, e allargando lo sguardo verso altri altre pratiche e politiche, guidate da approcci diversi da quello applicato nella mia esperienza professionale, ma con lo stesso intento abilitante.

La ricerca ha avuto così un focus specifico su un modo di fare politiche di sviluppo locale abilitanti, l'approccio *place-based*, sperimentato nel periodo di programmazione 2014-2020 e rilanciato per il periodo 2021-2027, sul quale nel momento in cui scrivo non sono state ancora effettuate valutazioni ufficiali. La ricerca ha poi allargato lo sguardo su altri modi di esercitare una funzione abilitante, diversi per le modalità operative e per le cornici interpretative.

Condurre una ricerca scientifica con uno sguardo professionale diverso su qualcosa che si conosce porta con sé delle potenzialità e dei rischi che richiedono delle scelte

metodologiche capaci di valorizzare la precedente esperienza lavorativa senza incidere sulla qualità scientifica della ricerca.

Per chi è alle prime armi con la ricerca non è una strada facile, ma ho deciso di percorrerla comunque perché credo che la capacità analitica, di osservazione e di rielaborazione del proprio operato professionale sia una competenza essenziale per chi si trova ad operare in ambiti connotati da cicli periodici di elaborazione teorica, programmazione e attuazione come le politiche di sviluppo e coesione.



## Capitolo 3

### La Strategia Nazionale per le Aree Interne, una politica prototipo dell'*approccio place-based*

Con questo capitolo inizia a tracciarsi la ricerca empirica, che porterà all'analisi di una collezione di studi di caso (Dente, 2011), per individuare i "*tacit frames*" ovvero le cornici interpretative e operative implicite dell'*approccio place-based* e per cercare risposte alle domande di ricerca principali: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Il capitolo analizza la Strategia Nazionale per le Aree Interne, una politica di sviluppo prototipo dell'*approccio place-based*, che ha preso il via in Italia con l'Accordo di Partenariato 2014-2020, ricostruisce il contesto politico nel quale è nata, ne indaga i riferimenti e i capisaldi teorici, viene tracciata una descrizione del *network* degli attori, delle fasi e del metodo di lavoro attraverso la voce dei protagonisti e sulla base di un'ampia bibliografia e sitografia.

Si costruisce dunque la cornice di riferimento necessaria per passare, nel capitolo successivo, alla collezione di studi di caso (Dente, 2011), nello specifico tre aree-progetto beneficiarie della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

L'analisi dei casi condurrà a delle prime riflessioni che verranno ulteriormente approfondite nelle conclusioni e messe in dialogo con riflessioni relative ad altre pratiche e politiche abilitanti, che si pongono cioè l'obiettivo di generare cambiamenti positivi delle condizioni territoriali, sociali ed economiche, attraverso l'apertura di opportunità, di spazi di decisione e di azione a soggetti solitamente ai margini dei processi di progettazione e decisione delle politiche pubbliche.

Come affermato nel capitolo 2, nella ricerca empirica il punto di vista del ricercatore si fonde con un io narrante da professionista riflessivo (Schön, 1983) in una descrizione densa (Geertz, trad.it. 1987) che restituisce le interviste, ma inevitabilmente include molti elementi della precedente esperienza di lavoro di campo.

Dal 2014 al 2017 ho svolto infatti il ruolo di progettista per la Strategia Nazionale per le Aree Interne. In particolare nelle tre aree oggetto di studio (Val Simeto in Sicilia, Sud Ovest Orvietano in Umbria, Alta Marmilla in Sardegna) ho coordinato la co-progettazione della strategia d'area facilitando le relazioni tra i diversi soggetti coinvolti dalla politica nazionale. Quegli anni di intenso lavoro di campo sono una base informativa ed esperienziale che mi porta a ricostruire e rileggere il disegno e l'implementazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne cercando risposte alla domanda di ricerca che possano fungere anche da *policy advice* per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne è stata riproposta infatti, sia nell'Accordo di Partenariato 2021-2027 che nel Piano Sud 2030, sebbene non si abbia contezza dei dettagli attuativi del nuovo periodo di programmazione in quanto è ancora in corso (dicembre 2020) il negoziato tra Stato e Commissione Europea.

### **3.1. Il disegno di policy**

#### ***3.1.1. L'approccio place-based e la Strategia Nazionale per le Aree Interne come prototipo***

Nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione europee il 2009 è un anno rilevante perché segnato da un dibattito internazionale i cui effetti sono evidenti sulle agende politiche del periodo e su quelle contemporanee, un dibattito che viene acceso dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e che viene alimentato dalla Commissione Europea, da accademici e operatori di sviluppo.

La pubblicazione del report "*How regions grow*" (OCSE, 2009) mette a fuoco i due argomenti chiave e interrelati del dibattito nascente: le crescenti disuguaglianze interne alle nazioni e la necessità di un nuovo paradigma di sviluppo.

Attraverso il report l'OCSE lancia un allarme chiaro: le disuguaglianze interne ai Paesi stanno divenendo più rilevanti di quelle tra Paesi, ma c'è ancora poca attenzione e dunque scarsità di interventi diretti a bloccare tale tendenza. Serve un nuovo paradigma di sviluppo, sostiene fermamente l'OCSE nel report del 2009, che riconosca la presenza di risorse e opportunità di crescita in ogni territorio e che sia basato sull'attivazione, l'utilizzo e la valorizzazione di tali risorse, a partire dal capitale umano.

Da tali asserzioni dell'OCSE prende avvio il dibattito nel quale l'Italia assume sin dall'inizio un ruolo centrale. Nello stesso periodo infatti la Commissaria Europea alla Politica

Regionale, Danuta Hübner, commissiona un rapporto indipendente a Fabrizio Barca, allora capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero del Tesoro in Italia, con lo scopo di valutare l'efficacia delle politiche di coesione e presentare delle proposte per eventuali cambiamenti in vista della programmazione 2014-2020. Il cosiddetto "*Rapporto Barca*" viene pubblicato nel 2009 con il titolo "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*". Il *Rapporto Barca* rilancia gli obiettivi storici delle politiche di coesione, ovvero l'efficienza e l'equità, verso nuovi riferimenti teorici e pratici, proponendo un nuovo paradigma di sviluppo in risposta alla chiamata dell'OCSE.

Nella visione di un'Europa coesa tutte le Regioni raggiungono il loro pieno potenziale attraverso l'utilizzo e la valorizzazione delle risorse territoriali e "*a tutti i cittadini deve essere data l'opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui si è nati*" (Barca, 2009, p.3).

Per raggiungere questi obiettivi, secondo Barca, servono strategie di sviluppo a lungo termine che perseguano efficienza ed equità attraverso la "*produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici, progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena) e grazie a una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di governance multilivello*" (Barca, 2009, p.5).

Barca chiama questo approccio "*place-based*" e lo contrappone al "vecchio approccio" che, secondo l'autore, nonostante i tentativi di integrazione, ha puntato eccessivamente su sussidi ad imprese e interventi settoriali (si rimanda al capitolo 1 per una trattazione approfondita del tema).

Le politiche di sviluppo *place-based*, secondo quanto sostenuto dal *Rapporto Barca*, sono particolarmente adatte ai territori che si trovano in una "*trappola di sottosviluppo*" (Barca, 2009, p. 23) perché in questi territori le istituzioni economiche e sociali, formali e informali<sup>34</sup>, sono deboli e "*inadatte in termini di efficienza*" (Barca, 2009, p. 23), ma si perpetuano nel tempo per effetto di una forte dipendenza dalle condizioni di partenza (*path-dependence*), allo stesso tempo non è facile realizzare nuove istituzioni formali e informali se esse non convergono con gli interessi delle élite locali.

---

34 In questa trattazione Barca intende le istituzioni formali e informali come "*un pre-requisito essenziale per garantire che un territorio faccia pieno uso del proprio potenziale*" (Barca, 2009, p.23). Secondo Barca tali pre-requisiti istituzionali possono assumere diverse forme, tra le quali anche la capacitazione dei singoli intesa come capacità di agire per perseguire i propri obiettivi; la fiducia tra cittadini, Stato e attori sociali; il capitale sociale; la capacità istituzionale; la partecipazione democratica al processo decisionale.

Secondo l'*approccio place-based* occorre dunque un'azione esterna destabilizzante, che modifichi l'equilibrio economico e politico locale e supporti la creazione di nuove istituzioni. Il nuovo paradigma proposto da Barca privilegia dunque la fornitura di beni e servizi pubblici (come istruzione, sanità, trasporti) progettati attraverso un processo di partecipazione e mette in secondo piano trasferimenti finanziari a imprese e individui perché, secondo Barca, gli interventi su beni e servizi pubblici influiscono direttamente sulla qualità della vita delle persone, sulla produttività degli investimenti delle imprese, promuovono imprenditorialità e innovazione. Inoltre il miglioramento e la produzione di nuovi servizi e beni pubblici ha un impatto sul benessere generale della collettività, dunque dovrebbe essere più facile attivare partecipazione e collaborazione intorno al loro ripensamento e alla loro produzione.

Ma c'è un'altra motivazione del focus su beni e servizi pubblici e della minore enfasi sui trasferimenti a singoli e imprese, una motivazione che non è esplicita nel *Rapporto Barca*, ma che viene spiegata dall'autore in una intervista rilasciata per questa ricerca.

*“Perché c'è così poco di quella roba? Perché tutti noi che venivamo dai Patti [Territoriali] pensavamo alla 488<sup>35</sup>, significava finire sugli incentivi. [...] Quindi dietro c'è un pregiudizio molto forte in molti di noi verso qualunque forma di incentivo, anche incentivi solo per quelle aree, perché ne abbiamo viste troppe di quelle cose finite nel disastro.”* (intervista a Fabrizio Barca, 9 settembre 2020).

Alla pubblicazione del *Rapporto Barca* segue un secondo report dell'OCSE (2009) intitolato *“Regions Matter”* che riprende la proposta dell'*approccio place-based* per le politiche di coesione e condivide la necessità di una metodologia di co-progettazione degli interventi che coinvolga il livello locale, sottolinea l'importanza della *governance* multilivello e, con particolare enfasi, indica l'intervento sui servizi pubblici come pre-requisito per attivare sviluppo economico.

Sull'impianto teorico del *Rapporto Barca* si distinguono due importanti influenze: la prima è quella di Andres Rodriguez-Pose che contribuisce alla stesura del *Rapporto Barca* e lavora già da tempo alla definizione di un nuovo approccio allo sviluppo economico; la seconda implicita, ma fortissima, influenza arriva da Amartya Sen e dalla sua concezione dello sviluppo come libertà (Sen, 1999).

---

<sup>35</sup> si riferisce alla Legge 488/92 che prevedeva incentivi alle aree depresse attraverso agevolazioni alle attività produttive. L'intervento è stato abrogato dal Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 “Misure urgenti per la crescita del Paese” e gestito a stralcio.

Già nel 2006 Rodriguez-Pose con Pike e Tomaney scrive a proposito di “*place-based economic development*” in una chiave interpretativa molto vicina a quella presentata da Barca. In un periodo di profondi cambiamenti e di peggioramento delle condizioni economiche e sociali in tutta Europa, gli autori si domandano “*what kind of local and regional development and for whom?*” (Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney, 2006). La loro idea di sviluppo economico *place-based* punta a far leva sul potenziale e sulle attività economiche peculiari di un territorio, mentre si interviene anche sugli aspetti di debolezza della sfera economica e sociale in modo da aumentare la competitività nell’economia globale e avvicinare le politiche ai bisogni per una crescita più inclusiva.

Il secondo implicito pensiero influente sul *Rapporto Barca* è quello di Amartya Sen, economista indiano e premio Nobel per l’economia.

L’impronta “seniana” si evince dalla definizione di equità che viene data nel *Rapporto Barca*: “*l’opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui si è nati*” (Barca, 2009, p.3), definizione classica di equità data dalle politiche di coesione, viene infatti connessa ad un’idea di benessere che si misura con “*l’opportunità sostanziale degli individui di vivere secondo i propri valori e le proprie scelte e di modificare le proprie circostanze di partenza*” (Barca, 2009, p.32).

L’opportunità sostanziale, ovvero la libertà, di vivere la vita che si vuole vivere riporta all’idea di Sen per la quale il fine primario e il mezzo principale dello sviluppo è l’espansione delle libertà reali degli esseri umani.

“*Lo sviluppo consiste nell’eliminare vari tipi di illibertà che lasciano agli uomini poche scelte e poche occasioni di agire secondo ragione*” (Sen, 2000, p.6).

Per fare questo, secondo Sen, ci sono alcune libertà “strumentali” sulle quali una politica di sviluppo dovrebbe intervenire prioritariamente perché esse risultano efficaci per promuoverne altre: le libertà politiche, le infrastrutture economiche dunque l’accesso a reddito e credito, le occasioni sociali cioè l’accesso ai servizi essenziali, le garanzie di trasparenza contro la corruzione, la sicurezza protettiva ovvero la protezione sociale.

Le libertà strumentali generano *capabilities*, individuali e collettive, cioè un mix di abilità, capacità personali e opportunità che è possibile cogliere nel contesto territoriale di riferimento.

Cosa sono capaci di fare ed essere le persone? Questa è la domanda che, secondo Sen, dovrebbe guidare le politiche di sviluppo e che ha disegnato il campo dello “sviluppo umano” di cui l’economista indiano viene riconosciuto come il padre teorico.

L'influenza di Sen sul disegno dell'*approccio place-based*, implicita nel *Rapporto Barca*, viene riconosciuta ed argomentata come segue in una intervista rilasciata dall'autore per questa ricerca:

*“il suo impatto è triplice [...] Un primo impatto è la questione della multidimensionalità: la giustizia, le capabilities sono multidimensionali. [...] Questa roba arriva addosso a me tra Patti [Territoriali] e PIT. Poi c'è un secondo impatto che è il background degli outcome indicators cioè se una cosa è multidimensionale allora ci sono tanti outcome, ma se ci sono tanti outcome devi misurarli. Da lì questa importanza della misurazione e degli outcome [...] nel 2008 facciamo una battaglia in Europa fortissima con Philip McCann e altri statistici, producendo un paper molto utile che si chiama “Outcome indicators and targets”<sup>36</sup> dove diciamo: basta con gli output! Sino ad allora la Commissione Europea mescolava output e outcome, non aveva nessuna distinzione [...]. Il terzo impatto [...] è quando leggo “The idea of justice” [2009] perché è il Sen che [...] si domanda come si arriva ad una decisione. [...] E così si inventa quella cosa fondamentale a cui mi sono affezionato, tu sai che è la mia ossessione, che mi ha permesso di riconciliare lui con lo sperimentalismo democratico di Charles Sabel. Sto parlando del “confronto acceso, aperto, informato e ragionevole”. [...] Lui ci dice che attraverso questo confronto avvengono una serie di cose: aumenta il livello dell'informazione e quindi scopriamo altre soluzioni che non conosceamo; capiamo che un pregiudizio che avevamo era sbagliato quindi cambiamo opinione perché non è vero che le opinioni non cambiano, cambiano anche per emozione, cambiano nei processi emotivi; e poi “short term of myopic intersections” cioè, anche se vogliamo cose diverse, i primi passi per raggiungerle possono essere uguali. [...] Insomma mettendo insieme Sen e Sabel, ho pensato: e chi lo costruisce questo confronto? E ho pensato: bè, lo costruisce lo Stato, è un nuovo modo di fare amministrazione. Così arriviamo al nostro metodo” (intervista a Fabrizio Barca, 9 settembre 2020)*

Nell'*approccio place-based* dunque si ritrovano elementi innovativi quali la co-progettazione dei servizi come via per incentivare anche lo sviluppo economico e l'intervento esogeno dello Stato sui territori con l'intento esplicito di destabilizzare equilibri politici e sociali poco efficaci per lo sviluppo, ma l'*approccio place-based* è al pari livello intriso di elementi che richiamano il passato prossimo delle politiche di sviluppo e coesione come l'integrazione, la partecipazione e la co-progettazione sperimentata da tempo attraverso lo strumento del CLLD, programmi come Leader e strumenti come i Patti Territoriali e i PIT (trattati nel capitolo 1).

Allo stesso tempo nell'*approccio place-based* ritroviamo anche elementi che richiamano le pratiche e le teorie di “sviluppo alternativo” del Global South, come l'importanza della conoscenza locale e dell'*empowerment* delle comunità locali, che sono poi stati

---

<sup>36</sup> Barca F., McCann P. (2011), *Outcome Indicators and Targets. Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy*, High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy.

variamente integrati in politiche e programmi di sviluppo della Banca Mondiale e delle Nazioni Unite (si rimanda al capitolo 1).

Nonostante la commistione di elementi innovativi ed elementi di continuità con il passato, l'approccio *place-based* irrompe nel dibattito internazionale con una forte enfasi sulla portata innovativa del suo disegno.

Molto interessante risulta dunque l'analisi che Mendez (2013) conduce sulla narrativa del *place-based*, cioè sulla capacità dell'approccio di diventare riferimento e di influenzare le agende politiche. L'analisi di Mendez è finalizzata a sostenere la tesi secondo la quale il *Rapporto Barca* viene commissionato dalla DG Regio con la scusa di una valutazione delle politiche di coesione, ma serve in realtà per affrontare le critiche sulla logica e l'efficacia di tali politiche, mascherando vecchie idee e valori con una nuova narrativa.

Non possiamo avere contezza della fondatezza della tesi di Mendez, ma è comunque evidente che il raggio dell'eco della "*narrativa place-based*" si amplia molto e in un tempo breve grazie al rilancio continuo delle principali istituzioni europee.

Tra il 2009 e il 2010 Danuta Hübner e Pawel Samecki, commissari europei alla Politica Regionale, rilanciano l'approccio *place-based* nei discorsi pubblici e nei *paper* sulle possibili riforme (Hübner 2009; Samecki 2009); la Commissione per il Quinto Report sulla Coesione ne parla come di un elemento distintivo (European Commission, 2010); nel corso delle conferenze sulla riforma delle politiche di coesione del 2009, sia nel semestre europeo con la presidenza ceca che nel semestre con la presidenza svedese, l'approccio *place-based* viene indicato come la risposta alle sfide future. All'inizio del 2011 dieci Stati Membri adottano l'espressione nelle loro reazioni al Quinto Report sulla Coesione. Diverse risoluzioni parlamentari lo citano (European Parliament 2009, 2010a, 2010b), così come viene accolto e rilanciato dal Comitato delle Regioni (Committee of the Regions 2009, 2010).

Mendez la definisce una "*proactive communication strategy*", che gioca dunque d'anticipo attraverso presentazioni in diversi paesi europei e audizioni con esperti e politici europei e nazionali di alto livello (Mendez, 2013).

La portata del dibattito e dell'enfasi sull'approccio *place-based* non ha però un impatto rivoluzionario sul Regolamento 1303/13 dell'Unione Europea, che fornisce le disposizioni comuni a tutti gli Stati membri per la programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, mentre pare avere una più decisa influenza sul Codice Europeo di Condotta del Partenariato (2014) alla cui scrittura contribuisce anche Fabrizio Barca.

Il Regolamento 1303/13 dell'Unione Europea estende semplicemente a tutti i fondi la possibilità di sperimentare forme di sviluppo locale di tipo partecipativo nel periodo 2014-2020 mutuando dalle politiche di sviluppo rurale il *Community Led Local Development* (CLLD).

Il Codice Europeo di Condotta del Partenariato (gennaio 2014) elenca delle regole per la preparazione e l'attuazione dei programmi del periodo 2014-2020. Tra le regole indicate come innovative ritroviamo quella che riguarda il coinvolgimento dei partner nella pianificazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei progetti sostenuti con i fondi europei. La novità non sta nell'idea di partenariato, già sostenuta e applicata, ma nell'enfasi sull'ampliamento della tipologia di soggetti delle comunità locali che è necessario coinvolgere per l'efficacia della spesa, in particolare la cittadinanza attiva e i gruppi che possono risentire degli effetti dei programmi, ma che difficilmente hanno voce in capitolo per influenzarli<sup>37</sup>.

Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020<sup>38</sup> invece le novità più rilevanti per l'Italia sono le due "sfide territoriali" tratteggiate per il settennio: le città metropolitane e le aree interne (si rimanda al capitolo 1 per un approfondimento sul PON Metro).

Per le aree interne la Commissione Europea e l'Italia concordano sulla sperimentazione di una politica nazionale prototipo dell'approccio *place-based* che prende il nome di Strategia Nazionale per le Aree Interne.

### **3.1.2. La geografia delle aree interne e la perimetrazione delle aree-progetto**

Nel 2014 la Strategia Nazionale per le Aree Interne viene inserita nell'Accordo di Partenariato italiano come una delle due politiche territoriali per lo sviluppo e la coesione del settennio 2014-2020 insieme al PON Città Metropolitane. Viene inoltre inclusa nel Piano Nazionale di Riforma (2014) come una delle azioni chiave sulle quali l'Italia investe per generare un cambiamento positivo delle condizioni economiche e sociali del Paese.

La genesi di questa nuova politica nazionale coincide temporalmente con il periodo in cui Fabrizio Barca ricopre la carica di Ministro per la Coesione Territoriale per il Governo

---

<sup>37</sup> I partner dovrebbero includere autorità pubbliche, parti economiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali e le organizzazioni locali e di volontariato, che possono influenzare significativamente l'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi o risentire dei loro effetti. È opportuno prestare attenzione all'inclusione dei gruppi che possono risentire degli effetti dei programmi, ma che incontrano difficoltà ad influenzarli, in particolare delle comunità più vulnerabili ed emarginate, a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, segnatamente delle persone con disabilità, dei migranti e dei ROM (Codice Europeo di Condotta del Partenariato, 2014, p.6)

<sup>38</sup> Come già descritto nel capitolo 1 paragrafo 1.4, l'Accordo di partenariato (AP) è il documento che ogni stato membro ha redatto in collaborazione con la Commissione europea per la programmazione degli interventi sostenuti dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei nel periodo 2014 - 2020.



Monti, dal novembre 2011 all'aprile 2013. Nel marzo 2013 infatti, poco prima dell'apertura del negoziato per l'Accordo di Partenariato, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS), allora incardinato presso il Ministero dello Sviluppo Economico, organizza a Rieti il *“Forum Aree Interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale”*.

Alle due giornate di Forum, introdotte e concluse da Barca, vengono invitati *policy makers*, accademici e operatori di sviluppo a discutere di disuguaglianze territoriali, di disuguaglianze nell'accesso ai servizi di istruzione, salute e mobilità nelle diverse aree del Paese, di sviluppo economico nelle aree con un trend demografico decrescente. In quell'occasione viene presentata la mappa delle aree interne italiane da Sabrina Lucatelli dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, che diventerà poi la coordinatrice della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

La mappa delle aree interne propone un'immagine inedita dell'Italia, che non rappresenta condizioni orografiche o indicatori economici, ma disegna invece le opportunità aggregate delle persone situate nei luoghi (Carrosio, Faccini in De Rossi, 2019).

*“Seguiamo per una volta l'articolo 3 della Costituzione e misuriamo gli ostacoli al pieno sviluppo della persona. Abbiamo allora definito le “aree interne” come le aree dove gli ostacoli sono particolarmente forti”* (Barca, 2015, p.32).

L'articolo 3 della Costituzione, alla base di questa nuova rappresentazione delle disuguaglianze territoriali, afferma: *“[...] è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]”*<sup>39</sup>

Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione identifica come ostacoli al pieno sviluppo della persona le difficoltà di accesso ai servizi essenziali quali scuola, sanità e mobilità. E individua le aree dove tali ostacoli sono più forti attraverso due passaggi.

Il primo passaggio è l'identificazione dei “poli” o “poli intercomunali”, ovvero i comuni o insieme di comuni confinanti in grado di offrire contemporaneamente un'offerta scolastica secondaria di secondo grado (almeno un liceo, un tecnico e un professionale), un ospedale sede di Dea di I livello<sup>40</sup>, una stazione ferroviaria di tipo almeno Silver<sup>41</sup>.

---

39 [https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo\\_numero\\_articolo=3](https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=3)

40 Un ospedale sede di DEA di I livello è sede di pronto soccorso, presta funzioni di osservazione e breve degenza, servizi di rianimazione e interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, di chirurgia generale, di ortopedia, di traumatologia, di cardiologia con Unità di Terapia Intensiva Cardiologica e prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini e trasfusionali.

41 Una stazione di tipo Silver è una stazione medio/piccole con una frequenza media di più di 2500 frequentatori al giorno che offre servizi per la lunga, la media e la breve percorrenza

Il secondo passaggio è la classificazione di tutti i comuni italiani in base al tempo di percorrenza necessario per raggiungere il polo o centro di offerta di servizi più vicino.

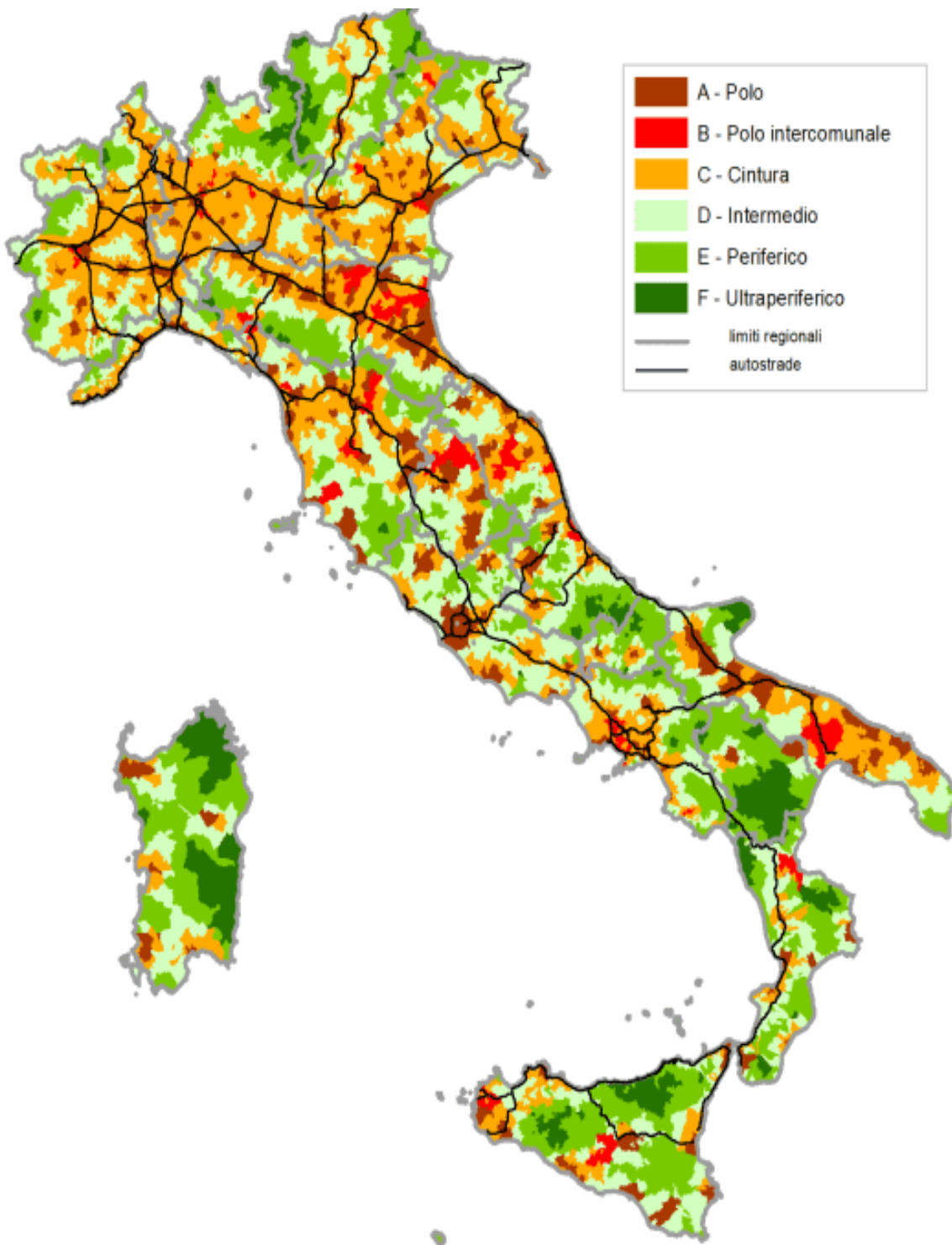
Un comune viene classificato come “cintura” se non dista più di 20 minuti dal polo più vicino, come “intermedio” se il tempo di percorrenza è compreso tra i 20 e i 40 minuti, “periferico” se la distanza aumenta da 40 a 75 minuti, “ultraperiferico” se per raggiungere il polo più vicino servono più di 75 minuti.

I comuni classificati come intermedi, periferici e ultraperiferici sono aree interne.

Secondo la classificazione del 2013, basata prevalentemente su dati ISTAT del 2011, le aree interne rappresentano il 53% dei comuni in Italia (4261), si tratta del 60% del territorio nazionale dove vive il 23% della popolazione (13.500.000 abitanti)<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> per il processo e i dati relativi al disegno della policy i documenti più rilevanti sono l'Accordo di Partenariato (2014), l'Allegato Tecnico all'Accordo di Partenariato (2014), i contributi di Sabrina Lucatelli contenuti nei libri “Riabitare l'Italia” (2019) e ne “La voce dei sindaci delle aree interne” (2018)



*Elaborazione  
Dipartimento per le Politiche di Coesione, 2013*

L'Accordo di Partenariato descrive il processo di marginalizzazione di queste aree, iniziato nel secondo dopoguerra, come un circolo vizioso tra la riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, il calo della popolazione e la diminuzione dell'offerta dei servizi pubblici e privati.

La sottoutilizzazione del capitale territoriale di queste aree viene considerata non solo come una perdita di opportunità per il livello locale, ma anche come un costo monetario e sociale per l'Italia intera perché lo spopolamento delle aree interne genera il dissesto idrogeologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico. Viene inoltre negato ai residenti il principio costituzionale di parità delle opportunità di cittadinanza con un'offerta di servizi essenziali scadenti per quantità e qualità.

Al 2013, come riporta l'Accordo di Partenariato 2014-2020, le scuole secondarie di primo grado sono presenti nel 60% dei comuni classificati come aree interne, le scuole secondarie di secondo grado solo nel 20% dei comuni, le prestazioni degli studenti ai test Invalsi in italiano e matematica sono inferiori alla media nazionale a tutti i livelli scolastici, specie nella scuola secondaria di secondo grado si registrano dei picchi di dispersione scolastica più elevati rispetto alla media nazionale, il corpo docente vive una condizione di grande precarietà che si traduce in frequenti *turn over* con un impatto sui rendimenti scolastici di studenti e studentesse.

Dal punto di vista dei servizi per la salute, la riorganizzazione del servizio sanitario ha determinato un indebolimento eccessivo del sistema di cure territoriali, cercando soluzioni organizzative per il contenimento della spesa che hanno concentrato l'investimento pubblico sugli ospedali distanti dai comuni aree interne.

A questo si aggiungono dei servizi di mobilità carenti soprattutto a causa di una mancata convenienza economica per le compagnie di trasporto ad effettuare tali servizi in aree con pochi passeggeri.

La scarsa qualità e quantità dei servizi disincentiva la residenza in queste aree, la contrazione del numero dei residenti determina un ulteriore peggioramento della condizione dell'offerta dei servizi, portando altre persone ad andare via.

A fronte di tale fotografia, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 sancisce la difficoltà di accesso ai servizi essenziali come "una relevantissima questione di diritto di cittadinanza".

L'accesso ai servizi essenziali in quantità e di qualità adeguate permette infatti ai cittadini e alle cittadine di acquisire risorse, abilità, competenze e di avere così anche l'opportunità di definire un proprio progetto di vita e di esercitare la cittadinanza piena, attraverso l'accrescimento delle *capabilities* individuali (Carrosio, 2016).

Inoltre, secondo l'Accordo di Partenariato, il capitale territoriale inutilizzato a causa del processo di de-antropizzazione deve essere considerato come una misura del potenziale di sviluppo.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si pone dunque l'obiettivo di invertire il trend di spopolamento generando processi di sviluppo intensivo ed estensivo.

Per sviluppo estensivo si intende l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale attraverso il miglioramento dei servizi essenziali. Lo sviluppo intensivo invece si riferisce ad un incremento della scala dei processi produttivi, all'aumento della domanda di lavoro e di utilizzo del capitale territoriale (Accordo di Partenariato, 2014).

Il miglioramento dei servizi essenziali viene finanziato con risorse economiche nazionali stanziare dalla Legge di Stabilità<sup>43</sup>, mentre ai progetti per lo sviluppo intensivo vengono destinate risorse dei diversi Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), secondo un approccio proprio a ciascun fondo.

Sono infatti le Regioni a definire all'interno dei propri Programmi Operativi Regionali (POR)<sup>44</sup> l'ammontare di risorse da destinare alla Strategia Nazionale per le Aree Interne secondo diverse modalità, tra le quali la definizione di premialità o di una percentuale di riserve cioè risorse dedicate esclusivamente alle aree interne a valere su tutti o su alcuni Obiettivi Tematici.

Le azioni finanziate sui servizi essenziali sono considerate "sperimentazioni di azioni ordinarie" (DPS, 2014): se alla fine del periodo di sperimentazione si raggiungono gli *output* e gli *outcome* attesi, l'Amministrazione centrale o regionale competente dovrebbe trasformare la sperimentazione in una politica ordinaria.

### ***La perimetrazione delle aree di intervento***

La Strategia Nazionale per le Aree Interne opera su 72 "aree-progetto" che non corrispondono alla totalità dei comuni classificati come aree interne, ma sono un numero limitato di aggregazioni di comuni indicate dalle Regioni.

Il livello di governance nazionale non ha fornito indicazioni operative alle Regioni sulle modalità e i criteri per la perimetrazione e il disegno delle aggregazioni dei comuni. Ciò ha

---

43 Le risorse stanziare annualmente dalle Leggi di Stabilità tra il 2014 e il 2021 ammontano complessivamente a 281,18 milioni di euro. La Legge di bilancio 2018 ha disposto inoltre lo stanziamento di 50 milioni di euro nell'ambito degli investimenti immobiliari INAIL per la costruzione di scuole e poli innovativi nelle aree interne selezionate dal Comitato Nazionale Aree Interne facente capo al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (CIPE, 2018).

44 I Programmi Operativi Regionali (POR) sono piani dettagliati in cui le Regioni, sulla base di quanto concertato tra Stato e Commissione Europea nell'Accordo di Partenariato, definiscono le tematiche e le modalità di spesa dei contributi dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) per il periodo di programmazione in corso.

determinato una varietà di metodi tramite i quali sono state perimetrare e proposte le cosiddette “aree-progetto”, a partire dalla classificazione dei comuni elaborata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

La maggior parte delle Regioni, la totalità di quelle intervistate per i casi studio di questa ricerca, si è però mossa su una linea comune: sovrapporre la nuova classificazione dei comuni aree interne alle aree perimetrare nelle precedenti stagioni delle politiche di sviluppo.

*“[...] Abbiamo pensato di partire dai PIST, rivederli alla luce delle delimitazioni dei GAL, i due strumenti cardine del 2007-2013. Questi sono stati presi come base e da lì abbiamo individuato quali comuni aree interne c'erano tra quelli dei PIST e abbiamo estrapolato 7 aree. Poi abbiamo visto quali avevano una netta dominanza di comuni periferici e ultraperiferici e sulla base di questo abbiamo individuato le 5 aree”* (intervista a Patrizia Picciotto, ex dirigente della Regione Siciliana, 3 settembre 2020)

*“Noi avevamo come base l'Unione dei Comuni.”* (intervista a Gianluca Cadeddu, dirigente Regione Sardegna, 16 luglio 2020)

*“rispetto a 13 aree potenzialmente interessate, quelle che avevano l'indice di rischio scomparsa della popolazione più alta si sono classificate prima e seconda”* (intervista a Simona Argiolas, Regione Sardegna, 15 luglio 2020)

Come emerge dalle interviste, la perimetrazione delle aree non è solo una questione di sovrapposizione di vecchie e nuove mappe, ma anche una questione politica.

*“la perimetrazione è stata fatta attraverso un dialogo tra parti politiche perché poi la delimitazione dei territori è stata frutto di strategie politiche e non sempre rispecchia la realtà del territorio. Il nostro ne è stato un esempio.”* (Carla Lodi, Comune di Orvieto, coordinatrice tecnica area Sud-Ovest orvietano, 15 luglio 2020)

*“questo è un discorso che è rimasto sempre per me un po' oscuro perché io sono entrata quando già le aree sono state perimetrare. [...] immagino sia stato un percorso più informale, come si fa normalmente anche in altri momenti della programmazione. È stata una cosa molto nuova e non si avevano indicazioni chiare. Ora se dovessi selezionare farei una procedura che mette in concorrenza e a confronto vari territori, la farei con un avviso, non come quello per dare i soldi, ma un avviso per capire quanto ci starebbero dentro questi percorsi di policy.”* (intervista a Cristiana Corritore, Dirigente Regione Umbria, 2 settembre 2020)

La perimetrazione delle aree viene riconosciuta dal livello nazionale come uno degli elementi di maggiore difficoltà e di tensione con le Regioni, ma la flessibilità di metodo per

la perimetrazione viene considerata una mossa necessaria e vincente perché la Strategia Nazionale per le Aree Interne venisse accolta dal livello regionale politico e tecnico.

*“La cosa più difficile non è stata dire: lo Stato fa questa cosa, le Regioni partecipano attivamente e la mettiamo nell’Accordo di Partenariato. Questo è andato. Però il fatto che si chiedesse un ruolo più attivo sciolto dal bando, soprattutto nel disegno delle aree, questo ha creato frizioni [...] Quello che ho imparato è che la forza e la debolezza della Strategia è stata questa sua flessibilità, che è stata da una parte la forza che ha permesso di farla arrivare sino a dove è arrivata, ma è stata anche un po’ la sua debolezza perché quando crei una cosa flessibile è più facilmente sottoposta a possibilità di attacchi, reinterpretazioni.*

*Però io ne traggio una cosa: in un paese come l’Italia, che è così fortemente decentrato, dove le Regioni esistono e hanno i loro poteri e i loro governi, inevitabilmente non saremmo arrivati dove siamo arrivati se non avessimo avuto un po’ di flessibilità.”* (intervista a Sabrina Lucatelli, ex coordinatrice della Strategia Nazionale per le Aree Interne, 27 agosto 2020)

Tra le aree perimetrate dalle Regioni, sono state selezionate quelle beneficiarie della Strategia Nazionale per le Aree Interne, le cosiddette aree-progetto, attraverso un processo pubblico di istruttoria svolto dalle Regioni e dal team della Strategia Nazionale per le Aree Interne, che prende il nome di Comitato Nazionale Aree Interne.

Per ognuna delle aggregazioni di comuni proposte dalle Regioni, il Comitato Nazionale Aree Interne ha elaborato una matrice di circa 160 indicatori che fornisce una fotografia dell’area attraverso dati quantitativi relativi alla situazione demografica ed economica, ai servizi educativi, sanitari e di trasporto, ai settori produttivi prevalenti, in particolare il settore primario<sup>45</sup>.

Questi dati quantitativi sono stati verificati e completati con altre informazioni qualitative attraverso delle missioni di campo effettuate dal Comitato Nazionale Aree Interne insieme alle Regioni. Le missioni di campo hanno previsto la partecipazione ad un *focus group* per ogni area candidata, tramite il quale si sono raccolte informazioni utili per valutare la capacità di associazione dei comuni, la presenza di una visione di sviluppo e il livello di maturità progettuale, la consapevolezza delle necessità in termini di sviluppo dei servizi e la volontà di tentare soluzioni innovative, la presenza di un sindaco con una leadership riconosciuta dagli altri sindaci dell’area.

A valle del *focus group*, il Comitato Nazionale Aree Interne ha scritto un rapporto di istruttoria per ogni Regione<sup>46</sup>. Sulla base del rapporto di istruttoria e di considerazioni

45 Le matrici con i dati di ogni area, suddivise per Regioni, sono consultabili sul sito dell’Agenzia per la Coesione all’indirizzo <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/arint/OpenAreeInterne/index.html> (ultima visita 11 ottobre 2020)

46 Tutti i rapporti di istruttoria sono consultabili sul sito dell’Agenzia per la Coesione all’indirizzo <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategie-darea-e-governance/> (ultima visita 11 ottobre 2020)

proprie, le Regioni hanno definito le “aree-progetto” cioè le aree beneficiarie della Strategia Nazionale per le Aree Interne e quali tra esse diventavano “aree prototipo” ovvero le prime per regione ad iniziare i lavori sulla definizione della propria strategia di sviluppo. Le decisioni sono state formalizzate attraverso delle delibere di giunta regionale. Per ogni Regione è stata svolta una missione di campo tra maggio 2014 e l’inizio del 2015, ad eccezione dell’Abruzzo e della Puglia dove sono state svolte due missioni di campo e i processi di istruttoria sono terminati nel 2016. Nel caso dell’Abruzzo, a seguito del terremoto del Centro Italia del 2016, è stata perimetrata e inserita nella Strategia Nazionale per le Aree Interne una nuova area-progetto. Nel caso della Puglia invece la Regione aveva intenzione di inserire una sola area-progetto, a seguito di una serie di sollecitazioni da parte del Comitato Nazionale Aree Interne è stato poi deciso di perimetrare altre tre aree sulle quali è stato effettuato il secondo processo di istruttoria. Alla fine del processo di istruttoria sono state selezionate 72 aree interne costituite in totale da 1077 comuni con 2.072.718 abitanti (dato al 2016). Ogni area è composta in media da circa trentamila abitanti e quindici comuni.

Tutte le aree proposte dalle Regioni sono diventate aree-progetto, dunque beneficiarie, in alcuni casi sono state apportate solo delle modifiche alle perimetrazioni.

Dal 2015 le aree selezionate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale alla definizione della propria strategia d’area, una per regione all’anno, tranne in Sicilia e in Lombardia dove la Val Simeto e la Valchiavenna sono state scelte dal Comitato Nazionale Aree Interne come “aree sperimentali di interesse nazionale” per iniziare il processo di co-progettazione sotto una più stretta responsabilità del livello nazionale, insieme alle aree prototipo (Madonie e Valtellina) delle rispettive regioni.

La Val Simeto, come si racconterà nelle pagine successive dedicate allo studio di caso, viene selezionata per la vivacità della cittadinanza attiva presente nell’area, mentre la Valchiavenna viene selezionata per i rilevanti problemi di dissesto idrogeologico e per la compattezza della compagine politica locale.

Insieme al disegno della strategia di sviluppo, alle aree progetto e alle aree sperimentali di interesse nazionale viene chiesto anche di assolvere al “pre-requisito associativo” ovvero la realizzazione di forme di gestione associata di almeno due servizi funzionali all’attuazione della strategia d’area.



Le risorse destinate ad ogni area progetto ammontano a 3,7 milioni di euro da fondi della Legge di Stabilità per il miglioramento dei servizi essenziali (sviluppo estensivo) e almeno 4,2 milioni di fondi SIE di competenza regionale per le azioni di sviluppo intensivo.



Le 72 aree-progetto.  
 Elaborazione: Dipartimento per le Politiche di Coesione, 2014

## ***Il sistema degli attori***

Il sistema degli attori della Strategia Nazionale per le Aree Interne comprende dunque:

- il Comitato Nazionale Aree Interne, facente parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione<sup>47</sup>, composto da funzionari interni al Dipartimento, da funzionari o consulenti di sette Ministeri<sup>48</sup> e da progettisti che fungono da mediatori<sup>49</sup> garantendo una presenza in loco *“che aiuti, quando necessario, e che sia garante del processo partecipativo: del fatto che tutti i soggetti abbiano l’opportunità di avanzare idee e contribuire alla Strategia”* (CIPE, 2015, p.50).
- le Regioni, che cofinanziano la Strategia Nazionale per le Aree Interne e scelgono un dipartimento di riferimento per coordinare le interlocuzioni con le aree, con il Comitato Nazionale Aree Interne e con i diversi dipartimenti e assessorati regionali (di solito si tratta del dipartimento che ha la responsabilità della programmazione europea);
- i sindaci, che per ogni area scelgono un sindaco referente, il quale cura le relazioni con gli altri soggetti istituzionali;
- i “soggetti rilevanti” definiti come “le forze vive interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali” (DPS, 2014), il cui coinvolgimento richiama le nuove disposizioni di maggiore apertura e allargamento del partenariato sostenute nel Codice Europeo di Condotta del Partenariato (2014);
- l’assistenza tecnica locale che affianca i sindaci nella redazione dei documenti di strategia e lavora a stretto contatto con i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne e con la Regione. Si tratta di soggetti singoli, società o organizzazioni con esperienze pregresse nella progettazione europea e nelle politiche di sviluppo, scelti in autonomia dalla compagine locale, che hanno il compito di supportare i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne nell’individuare e coinvolgere i soggetti rilevanti, devono gestire a livello locale il processo di progettazione in

---

47 Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione nel momento di lancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (2014) si trova incardinato nel Ministero dello Sviluppo Economico, dal 2016 nella Presidenza del Consiglio dei Ministri

48 Ministero dell’Istruzione e della Ricerca, Ministero della Salute, Ministero dei Trasporti, Ministero Delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo, Ministero del Lavoro

49 Secondo le definizioni dei diversi ruoli degli attori proposte da Bruno Dente ne *“Le decisioni di policy”*, il progettista del Comitato Nazionale Aree Interne può essere considerato un mediatore, un regista che persegue esclusivamente obiettivi di processo ed è interessato a favorire un accordo tra gli attori (Dente, 2011)

assenza del progettista del Comitato Nazionale Aree Interne, devono scrivere i documenti di strategia e verificarne la fattibilità finanziaria;

- l'Agenzia per la Coesione che si occupa della fase di attuazione.

Come prima mansione svolta in qualità di progettista del Comitato Nazionale Aree Interne, ho seguito il processo di istruttoria in sette regioni (Abruzzo, Lazio, Marche, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto). Ho dunque redatto, insieme agli altri componenti del Comitato Nazionale Aree Interne, i sette rapporti di istruttoria (uno per regione) previsti a valle della partecipazione a 23 *focus group* in 23 aree interne (4 in Abruzzo, 4 nel Lazio, 3 nelle Marche, 1 in Puglia, 5 in Sicilia, 3 in Umbria e 4 in Veneto).

Per l'organizzazione del *focus group* alle aree venivano fornite poche indicazioni essenziali: avrebbero dovuto presentare il sindaco referente dell'area, cioè il sindaco che avrebbe rappresentato da quel momento in poi tutti gli altri sindaci di fronte alla Regione e al Comitato Nazionale Aree Interne; avrebbero dovuto scegliere delle voci in grado di raccontare lo *status quo* dei temi portanti della strategia (sviluppo locale, scuola, sanità, mobilità) sia presentando le problematiche più rilevanti per l'area, sia raccontando esperienze, progetti, politiche innovative e promettenti in corso.

Alcune aree, oltre al sindaco referente prescelto, nel corso del *focus group* hanno deciso di dare voce a tutti i sindaci dei comuni facenti parte dell'area-progetto o ad assessori in loro sostituzione. Erano dunque rappresentanti politici o di categoria a raccontare la condizione dei servizi essenziali e lo stato di salute dei diversi settori produttivi dell'area, le esperienze di innovazione e sviluppo in corso. Spesso i *focus group* così organizzati si tenevano in aule consiliari dove, seppur l'accesso ai cittadini fosse libero, erano poche le persone ad ascoltare oltre ai team di lavoro.

In alcune aree invece il territorio veniva raccontato attraverso la voce dei sindaci, ma anche dalle persone quotidianamente impegnate nell'erogazione dei servizi e nei processi produttivi dei settori economici prevalenti dell'area: dirigenti scolastici, docenti, a volte studenti, medici di famiglia o direttori di distretto sanitario, compagnie di trasporti, cooperative sociali e aziende agricole, operatori culturali e turistici, imprenditori si alternavano nel racconto. La pluralità delle voci corrispondeva spesso ad una più ampia partecipazione degli abitanti del territorio e gli spazi prescelti per i *focus group* erano auditorium comunali o aule magna delle scuole.

La seconda tipologia di *focus group* era quella preferita dal Comitato Nazionale Aree Interne che interpretava questa scelta autonoma di un racconto plurale come un segnale di apertura al metodo di co-progettazione per disegnare la strategia di sviluppo dell'area.

### **3.1.3. Il metodo e le fasi di lavoro**

Anche sul metodo di lavoro di campo, così come nella perimetrazione delle aree progetto, ritroviamo nella Strategia Nazionale per le Aree Interne una tensione costante tra flessibilità, libertà e definizione.

La parola chiave del “metodo aree interne” è co-progettazione.

*“[...] prima dei progetti, è invece necessario che venga disegnata una strategia per il territorio che sia fondata sulle idee e le pratiche dei «personaggi» del territorio: i creativi, i ragazzi, i medici, gli insegnanti, i dirigenti scolastici, i co-operatori sociali, gli imprenditori, gli artigiani”* (Barca, 2015, p.53).

Nelle *Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto* (DPS, 2014) si legge infatti che per progettare la strategia è necessario partire dai bisogni e dalle risorse disponibili, legare gli interventi di sviluppo agli interventi sui servizi essenziali, coinvolgere tutte le “forze vive” interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali.

La formulazione ufficiale più compiuta dei concetti chiave della metodologia di progettazione utilizzata arriva con i lemmi del glossario contenuto nel testo *La voce dei sindaci delle Aree Interne* (Lucatelli, Monaco, 2018), pubblicato quattro anni dopo il lancio della politica.

Nel glossario la co-progettazione viene intesa come il processo nel quale i “personaggi” del territorio, insieme a istituzioni dei tre livelli amministrativi coinvolti, definiscono insieme il disegno della strategia di sviluppo dell'area scegliendo le modalità partecipative ritenute più consone dall'area stessa.

La partecipazione, secondo quanto riportato dal glossario, punta *“a coinvolgere i cittadini tanto nella fase di costruzione dei progetti che in quella di messa a fuoco dei risultati attesi e degli indicatori con i quali misurarli, responsabilizzando i cittadini e trasferendo loro il principio di «verifica» e valutazione degli investimenti pubblici”*. (Lucatelli, Monaco, 2018, p.160).

Nei contributi che parlano del processo di co-progettazione (Barca, 2015; Barca, Carrosio, Lucatelli, 2018; Lucatelli, Monaco, 2018; Lucatelli, Tantillo in De Rossi, 2019; Natali, 2016) si riscontra poco approfondimento sugli strumenti utilizzati per favorire la partecipazione

dei cittadini e delle cittadine, si ritrovano solo degli elenchi di strumenti partecipativi e metodologie di facilitazione messe in campo quali *focus group*, assemblee, tavoli di lavoro. Anche sui processi decisionali poco viene scritto e quel poco si riferisce a quanto riportato da Barca in una *lecture*: *“Chi propone, come io propongo, processi di partecipazione alle decisioni deve farsi carico della convergenza di questi processi, del fatto che essi si chiudono con una decisione entro tempi prestabiliti e rispettati. [...] Quali siano i requisiti affinché un processo decisionale partecipato converga in tempi certi, ce lo dice Amartya Sen in L’idea di giustizia. Per assicurarlo, deve esserci un confronto aperto, acceso - che includa anche gli antagonisti, i contraddittori, coloro cioè che non hanno fiducia nello Stato - e informato. Il requisito dell’informazione è fondamentale: chi si alza, dice la sua ma non si dà carico di portare informazione, non parli una seconda volta. L’informazione, l’accesso di tutti all’informazione esistente, la produzione di nuova informazione, il confronto fra informazioni diverse: è questo che accresce la possibilità di cambiare idea e di trovare soluzioni innovative sulle quali raggiungere un accordo. Se c’è un vero confronto informato si cambia idea, se il confronto non è informato ognuno grida agli altri i propri pregiudizi. In un confronto aperto, acceso e informato, se governato da persone che lo sanno realizzare - governare un confronto di questo tipo richiede professionalità - è più probabile raggiungere un accordo”*. (Barca, 2015, p.28-29).

Si enunciano dunque principi di metodo e valori etici, ma non si codifica il metodo in modo stringente attraverso la definizione dettagliata di chi e come coinvolgere e di quali strumenti utilizzare per la co-progettazione, lasciando ai progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne grande libertà nella scelta sul coinvolgimento dei soggetti rilevanti e lasciando alle aree-progetto, quindi ai sindaci e alle assistenze tecniche locali, la libertà di scelta sugli strumenti e i metodi per la co-progettazione.

### ***Le fasi della co-progettazione***

Il processo di co-progettazione e scrittura si suddivide in cinque fasi, codificate e descritte sin dai primordi (DPS, 2014).

La prima fase corrisponde alla redazione del primo documento strategico: la “Bozza di strategia”. Si tratta di un documento di presentazione nel quale in poche pagine (sei al massimo) si descrive un’idea-guida per lo sviluppo dell’area, si spiega perché questa idea rappresenti una risposta ai bisogni, alle peculiarità e alle aspirazioni del territorio e vengono indicati gli ambiti prioritari di intervento, le competenze e i soggetti già attivi o attivabili sia per i servizi essenziali che per lo sviluppo locale. Si tratta di una sorta di

fotografia del presente e del possibile futuro dell'area, redatta in autonomia dal livello locale, alla quale il Comitato Nazionale Aree Interne contribuisce soltanto fornendo all'area la matrice (di cui al paragrafo 3.1.2) con i dati quantitativi dell'area e delle altre aree progetto della stessa regione e dell'Italia.

La seconda fase detta “di *scouting*” inizia subito dopo l’approvazione della “Bozza di strategia”. In questa fase i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne vanno alla ricerca dei “soggetti rilevanti” del territorio, “*le forze vive interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali*” (DPS, 2014) cioè, come verrà scritto e chiarito anni dopo, coloro i quali sono già attivi sul territorio per innovare e migliorare i servizi essenziali, persone e organizzazioni che stanno aprendo nuove vie per lo sviluppo locale, che sono portatori di competenze ed esperienze fondamentali per disegnare una strategia di sviluppo che non sia basata solo su generiche potenzialità di sviluppo dell’area, ma che valorizzi e dia spazio alle esperienze promettenti (Lucatelli, Monaco, 2018; Lucatelli, Tantillo, 2019). Nella fase di *scouting* i progettisti garantiscono l’apertura del processo di co-progettazione creando diversi momenti di ascolto, di confronto, di progettazione partecipata. Anche in questo caso non c’è una codifica ufficiale e stringente sugli strumenti e le modalità per effettuare lo *scouting*. Nelle *Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto* (DPS, 2014) viene però chiaramente esplicitato che lo *scouting* viene condotto dai progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne insieme all’assistenza tecnica locale, ma con una dichiarata leadership e libertà del livello nazionale. Si dice dunque chi fa lo *scouting*, ma non si dice esattamente come avverrà. Ciò che si intuisce è che lo *scouting* dovrebbe servire ad allargare le file dei soggetti coinvolti e ad attivare, dove necessario, un’azione di alterazione dei pattern di interazione (Calvaresi, 2013).

La terza fase è quella della scrittura del secondo documento strategico: il “Preliminare di Strategia”. Si tratta di un documento più corposo della “Bozza di Strategia”, nel quale l’idea guida viene approfondita e si articola in azioni con un variabile livello di dettaglio (in base alla maturità della proposta), in risultati attesi e una prima valutazione di massima del riparto delle risorse disponibili.

Sulla redazione di questo documento lavorano insieme tutti gli attori coinvolti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne precedentemente descritti, in particolare si enfatizza il ruolo dei soggetti rilevanti nell’apporto di conoscenze e nella decisione.

Il terzo documento strategico, la “Strategia d’area” corrisponde alla quarta fase della co-progettazione. In questo documento vengono dettagliati maggiormente i contenuti del

“Preliminare di Strategia”: le azioni divengono schede-progetto, si individuano *output*, *outcome*, si definiscono i tempi per la realizzazione degli interventi, si garantisce la copertura finanziaria di ogni azione-progetto indicando con precisione la fonte delle risorse economiche necessarie (Legge di Stabilità o fondi SIE con l'indicazione esatta dell'Obiettivo tematico e della misura specifica del Programma Operativo Regionale).

Ognuno dei tre documenti deve ottenere l'approvazione formale sia del Comitato Nazionale Aree Interne che della Regione.<sup>50</sup>

Una volta approvato il documento di “Strategia d'area”, si passa alla quinta fase ed entra in gioco l'Agenzia per la Coesione che gestisce la preparazione e la firma dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) e, successivamente, l'attuazione.

L' APQ è lo strumento attuativo dell'intesa istituzionale, contiene la “Strategia d'Area”, le schede-progetto ulteriormente dettagliate, le modalità di misurazione e monitoraggio dei risultati.<sup>51</sup>

La Strategia Nazionale per le Aree Interne si presenta dunque come un perfetto prototipo dell'approccio *place-based*, avendone tutti gli elementi caratteristici nel suo disegno: la co-progettazione di beni e servizi pubblici, la *governance* multilivello, l'aggregazione di competenze tecniche esterne con competenze, conoscenze e preferenze locali. Così come l'approccio di cui è prototipo, la Strategia Nazionale per le Aree Interne presenta una commistione di elementi ormai consolidati nei programmi plurifondo delle politiche di coesione insieme ad elementi innovativi.

Dalle interviste effettuate per i casi studio emerge una risposta unanime su quale sia il più importante elemento innovativo di questa politica: l'intervento sui servizi essenziali considerati pre-condizioni per lo sviluppo.

I dirigenti regionali, i sindaci e le assistenze tecniche locali intervistati, tutti con precedenti esperienze di progettazione e attuazione di politiche di sviluppo e coesione europee, sottolineano la novità e l'assoluta urgenza dell'incontro tra politiche ordinarie (sui servizi) e politiche considerate straordinarie (quelle per lo sviluppo).

---

<sup>50</sup> Le “Bozze di strategia” nella loro ultima versione approvata sono consultabili al link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Bozze\\_della\\_strategia.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Bozze_della_strategia.html)  
i “Preliminari di strategia” nella loro ultima versione approvata sono consultabili al link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Preliminare\\_di\\_strategia.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Preliminare_di_strategia.html)  
le “Strategia d'area” nella loro ultima versione approvata sono consultabili al link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Strategie\\_di\\_area.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Strategie_di_area.html)  
(ultima visita 13 ottobre 2020)

<sup>51</sup> Gli Accordi di Programma Quadro firmati possono essere consultabili al link <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/accordo-di-programma-quadro/>  
(ultima visita 13 febbraio 2021)

*“Questo penso sia il cavallo di battaglia e ti spiega anche l’insuccesso o il successo parziale di strumenti dei precedenti cicli di programmazione” (Patrizia Picciotto, ex dirigente Regione Siciliana, 3 settembre 2020)*

Anche il processo di co-progettazione, per quanto considerato in continuità con la costruzione dei partenariati nei precedenti cicli di programmazione, viene considerato innovativo per l’introduzione della fase di *scouting*.

Il processo di *scouting* e la partecipazione al processo di co-progettazione dovrebbero abilitare nuovi soggetti ad essere parte attiva e propositiva delle politiche di sviluppo del territorio che abitano.

La ricerca dei soggetti rilevanti da parte dei progettisti del Comitato Nazionale Aree interne ha portato, secondo le voci degli intervistati, a dare voce e spazio a persone e soggetti di solito ai margini dei processi di progettazione dello sviluppo locale.

*“è stata vista l’attenzione al territorio, anche in maniera non usuale, nel senso che non sono stati gli stakeholder tradizionali. [...] Il punto di forza è stato che questo modo ha consentito di cogliere anche dinamiche sociali sul territorio e andare a intervistare, sentire, verificare, alcuni elementi del territorio che non emergono normalmente.” (Gianluca Cadeddu, dirigente Regione Sardegna, 16 luglio 2020)*

*“ a differenza dei partenariati costruiti a tavolino, qui la strategia è stata davvero condivisa. [...] Si tratta di un partenariato molto più attivo rispetto a quello di altri strumenti di sviluppo” (Andrea Brogna, assistenza tecnica Val Simeto, 15 luglio 2020)*

*“Questo è stato un elemento sicuramente innovativo. Non è detto però, per essere corretti, che i territori fossero preparati, né dalla parte della politica né dalla parte dei territori, a lavorare in questo modo. Nel senso che, secondo me, è stato qualcosa che è cresciuto nel tempo perché all’inizio non c’era questa percezione dell’utilità quindi eravamo quasi obbligati a passare da questa strada. È venuta fuori strada facendo, è stato maturato questo metodo di scambio” (intervista a Carla Lodi, coordinatrice tecnica Sud Ovest Orvietano, 15 luglio 2020)*

*“Il GAL lo utilizzava [il metodo della co-progettazione], ma lo utilizzava in maniera farlocca, partendo dall’idea alla quale già si doveva arrivare e gli attori che venivano coinvolti erano praticamente accompagnati a confermare. Con voi invece la situazione è cambiata, si è proprio rovesciato il paradigma. È stato utile soprattutto per le persone coinvolte che hanno preso consapevolezza di potenzialità proprie. [...] Forse però rimane un po’ inespresso perché poi senza un seguito, senza una costanza, senza l’acquisizione di un metodo, questa roba rischia di perdersi” (intervista a Roberto Scema, sindaco e soggetto rilevante, Alta Marmilla, 13 luglio 2020)*



*“in particolare lo scouting ha permesso di esprimersi a più persone che normalmente non si esprimono. Quella fase ha riconosciuto e valorizzato il ruolo di alcuni soggetti, questo non comporta il fatto che questa cosa sia durevole, che nel corso del tempo abbia funzionato, ma in quella fase specifica quei soggetti sono stati riconosciuti”*

(Carlotta Ebbreo, soggetto rilevante area Madonie, 24 luglio 2020)

Le interviste, sebbene confermino gli esiti positivi del processo di *scouting*, fanno emergere anche all'unanimità la caduta della partecipazione dei soggetti rilevanti nelle ultime due fasi del processo di co-progettazione e una emersione di nuovi punti di vista e di nuovi soggetti che stenta a mantenersi nella fase di attuazione delle strategie d'area.

Nella cornice generale di un disegno di *policy* fortemente enfatico sui principi e i valori, ma con una scarsa codificazione della metodologia e degli strumenti di implementazione del metodo, il processo di *scouting* e il processo di co-progettazione sono stati attuati in contesti differenti con modalità differenti ed esiti eterogenei.

Nelle pagine che seguono si cercherà di restituire e analizzare la varietà di applicazione del metodo di lavoro, iniziando con un approfondimento sull'interpretazione del metodo da parte dei progettisti del Comitato Nazionale per le Aree Interne per poi passare alla narrazione e all'analisi dei tre casi.

### **3.2. Co-progettare con i soggetti rilevanti, destabilizzare i “nemici delle aree interne”. Un confronto sul metodo di lavoro con i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne.**

Tra gli elementi caratteristici dell'*approccio place-based*, nella Strategia Nazionale per le Aree Interne ritroviamo l'intervento esogeno sui territori con un intento destabilizzante.

Come nel *Rapporto Barca*, anche nei documenti ufficiali della Strategia Nazionale per le Aree Interne (Accordo di Partenariato 2014-2020; Allegato Tecnico all'Accordo di Partenariato; DPS, 2014) e nei contributi più rilevanti della ex coordinatrice Sabrina Lucatelli e del referente politico Fabrizio Barca (Barca, 2015; Barca in Lucatelli, Monaco 2018; Barca in De Rossi, 2019; Lucatelli in Lucatelli, Monaco, 2018; Lucatelli, Tantillo in De Rossi, 2019), ritorna costantemente il ruolo dello Stato e dunque dell'“intervento centrale” (così viene definito nei diversi contributi) per la destabilizzazione di equilibri locali politici, di potere e socio-culturali che non favoriscono lo sviluppo di queste aree.

Nell'Allegato tecnico all'Accordo di Partenariato (2014), utilizzando un linguaggio anomalo per tale tipologia di documenti, si mette in luce la figura dei "nemici delle aree interne", intendendo con questa espressione coloro i quali usano il loro potere decisionale per consentire modalità d'uso del territorio che estraggono risorse senza portare vantaggi alla comunità locale, coloro che si oppongono ai soggetti portatori di innovazione e sono fautori di un "comunitarismo chiuso" per il mantenimento delle loro rendite personali.

I "nemici delle aree interne" così descritti vengono identificati come i principali responsabili del mancato rinnovamento di queste aree.

La presenza del livello amministrativo nazionale sul territorio, cioè l' "intervento centrale", è dunque necessario, secondo la Strategia Nazionale per le Aree Interne, per eliminare gli ostacoli allo sviluppo generati dai "nemici delle aree interne", per far emergere conoscenze, esperienze e idee locali.

*"Ad allargare la platea dei protagonisti, a dare voce a chi è normalmente escluso, anche solo per coazione a ripetere, dalle classi dirigenti locali, è stato dedicato il lavoro dei team centrali: è anche questo che chiamiamo destabilizzazione"* (Barca, 2015, p.52)

Si capisce dunque che l'intento della Strategia Nazionale per le Aree Interne è abilitare persone e organizzazioni che hanno un'idea di sviluppo e di cambiamento diversa da quella dei "nemici delle aree interne", fare in modo che essi possano occupare uno spazio nella progettazione e nelle decisioni che riguardano il proprio territorio, rendere i "soggetti rilevanti" capaci di agire riconoscendo il valore delle loro idee e delle loro esperienze, supportarle attraverso le necessarie risorse e competenze, anche esterne.

Quando inizia il lavoro di campo, al termine dei processi di istruttoria tra il 2015 e il 2016, noi progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne possiamo trarre le seguenti indicazioni operative dai documenti ufficiali e dai contributi di Barca pubblicati sino a quel momento (Accordo di Partenariato 2014-2020, Allegato Tecnico all'Accordo di Partenariato, Linee guida per costruire una strategia di area-progetto; Barca, 2015):

- la fase di *scouting*, da svolgere tra l'approvazione della Bozza di Strategia e la co-progettazione del Preliminare di Strategia, va fatta in autonomia e libertà per individuare e coinvolgere i soggetti rilevanti, ma non abbiamo indicazioni sugli strumenti e sui metodi di ricerca da utilizzare;
- i soggetti rilevanti da trovare sono "le forze vive interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali" (DPS, 2014). Non ci sono altre definizioni ufficiali di chi siano i soggetti rilevanti;

- se ci sono “nemici delle aree interne” (come descritti sopra), vanno destabilizzati e va dunque bloccata o almeno limitata la loro influenza sui comportamenti e sulle decisioni;
- bisogna attivare e presidiare un processo di co-progettazione nel quale emergano le conoscenze e le esperienze locali dei soggetti rilevanti e dei soggetti rappresentativi, creare l’incontro con competenze tecniche esterne (Ministeri, centri di ricerca, università) quando necessario. Non vengono codificati gli strumenti partecipativi e le metodologie di facilitazione da utilizzare nel processo di co-progettazione e inoltre la scelta di questi ultimi non spetta solo ai progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne, ma anche e soprattutto al territorio;
- le decisioni devono essere prese attraverso il “confronto aperto, acceso e informato” che Sen (2009) suggerisce a Barca e che Barca ripete come unica indicazione puntuale di metodo per la co-progettazione. Nessuna indicazione viene data però su quali strumenti utilizzare per facilitare tale tipologia di confronto.

Dalle riunioni di team emergono poche altre indicazioni operative:

- i soggetti rilevanti sono i cittadini attivi, sono gli innovatori sociali;
- bisogna “volare alto”: devono essere le politiche che si piegano ai desiderata e alle necessità del territorio e non viceversa, dunque se un’idea o un’azione progetto è importante per il territorio, ma le assistenze tecniche, i funzionari, i dirigenti regionali dicono che non si può fare, bisogna comunque tentare in ogni modo di trovare una copertura politica ed economica perché possa diventare parte della Strategia d’area;
- bisogna definire dei risultati attesi poco tecnici che possano essere monitorati dagli abitanti delle aree interne con azioni di monitoraggio civico in fase di attuazione.

Questo è il livello di codificazione del metodo con il quale prende avvio l’attività di co-progettazione nelle aree prototipo e nelle aree sperimentali di interesse nazionale tra il 2015 e il 2016. Si tratta di un livello di codificazione basso per una politica nazionale, che risulta spiazzante per alcune Regioni.

*“l’idea [dello scouting e della co-progettazione] è non solo molto buona, ma anche necessaria perché i tavoli di partenariato sono molto stanchi, rituali, veramente rituali. [...] ma ti dai un metodo, fai il bando, l’avviso e poi fai i tavoli di lavoro, oppure dici “i soggetti rilevanti sono:” e li definisci. Non c'erano queste definizioni e, lavorando su un tema così delicato e sdruciolevole, credo si debba fare più attenzione” (intervista a Patrizia Picciotto, ex dirigente Regione Siciliana, 3 settembre 2020)*

Sabrina Lucatelli, coordinatrice della Strategia Nazionale per le Aree Interne dal 2013 al 2019, spiega come segue il basso livello di codificazione del metodo di lavoro sul campo:

*“co-progettare cambia per forza, cambia nello stile della persona, cambia il territorio, cambiano i soggetti che ti trovi, cambia il sindaco che può essere più o meno aperto. Ricordiamoci quei territori dove abbiamo dovuto fare lo scouting quasi di nascosto dal sindaco. Un’attività di questo valore, spinta, con i territori, deve per forza avere flessibilità”.* (intervista a Sabrina Lucatelli, ex coordinatrice della Strategia Nazionale per le Aree Interne, 27 agosto 2020)

La “risposta onesta” di Fabrizio Barca verte invece sulla necessità di un apprendimento nel corso dell’interazione sociale (Crosta, 2010):

*“Né io né, con tutta sincerità, nessun altro di noi sarebbe stato in grado di scriverle prima [delle linee guida]. Noi abbiamo delle intuizioni che scriviamo nell’Accordo di Partenariato [...] L’abbiamo fatta learning by doing, we did not know exactly what were about to do. Questa è la risposta onesta. Noi lo capiamo durante la prima tornata con le aree pilota. E quindi non si poteva fare di meglio? No, si poteva provare a scrivere una meta-cosa, facendo un po’ di formazione e di autoformazione, soprattutto un anno dopo o 8 mesi dopo, si poteva provare a cristallizzare, invece lo facciamo in a cutted way: io scrivo una cosa da una parte, qualcuno scrive un’altra cosa da un’altra. Qualcuno potrebbe dire che abbiamo fatto bene a non farlo perché andando a rileggere nel 2020 le cose scritte nel 2015 possono apparire veramente malfatte, quindi se le avessi scritte si sarebbero abbarbicate a quelle, non solo i regionali, ma anche l’Alessia di turno invece di capire che c’era spazio per inventare. E avresti frenato.”* (intervista a Fabrizio Barca, 9 settembre 2020)

Cosa è stato inventato, come è stato inteso il metodo poco codificato, l’ho discusso dunque in un dialogo con Daniela Luisi, Giovanni Carrosio e Gerardo Cardillo, progettisti della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

In questo paragrafo tutte le citazioni riportate di Giovanni Carrosio e Daniela Luisi sono estrapolate da una intervista effettuata con entrambi l’otto settembre 2020. Le citazioni di Gerardo Cardillo sono estrapolate da una intervista svolta il 19 ottobre 2020.

Abbiamo iniziato insieme nel maggio 2014 a lavorare per il Comitato Nazionale Aree Interne, quattro progettisti per le 21 aree prototipo e le due aree sperimentali di rilevanza nazionale. Ognuno aveva dunque il compito di condurre il processo di *scouting* e facilitare la co-progettazione su una media di cinque aree-progetto tra il 2015 e il 2016, numero che si è gradualmente elevato tra il 2016 e il 2017 quando la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha preso avvio anche nelle cosiddette “seconde aree” cioè le aree-progetto che iniziavano a co-progettare la propria strategia di sviluppo dopo un anno dalle aree prototipo, una volta approvata la Legge di Stabilità dell’anno corrente.

All'aumentare del numero delle aree è stato richiesto ripetutamente l'aumento del numero dei progettisti per garantire una presenza sui territori consona ad un processo di co-progettazione. Nel 2016 il team non si è allargato con altri progettisti, ma con consulenti esterni, chiamati "esperti settoriali", incardinati presso il MIUR, il Ministero della Salute, il Ministero dei Trasporti e il MIBACT che, sotto la supervisione di funzionari ministeriali e su richiesta dei progettisti, apportavano competenze tecniche esterne sui territori nel passaggio da idea ad azione-progetto.

Il Ministero della Salute, il MIBACT, il MIUR sono stati dotati di due consulenti ciascuno, mentre il Ministero dei Trasporti di un solo consulente per tutte le aree-progetto. Si è dunque allargato il *team* senza risolvere il problema del sottodimensionamento in relazione al numero delle aree.

Del team dei primordi, Daniela Luisi e Gerardo Cardillo hanno svolto il ruolo di progettisti sino al gennaio 2021, mentre Giovanni Carrosio ed io abbiamo interrotto l'attività da progettisti tra il 2017 e il 2018.

Il dialogo tra progettisti, iniziato sotto forma di intervista semistrutturata, ha assunto la forma di un confronto su alcune questioni metodologiche chiave della Strategia Nazionale per le Aree Interne sulle quali abbiamo condiviso considerazioni legate alle rispettive esperienze di campo. È emersa così una sorta di codificazione a posteriori del metodo e una valutazione soggettiva degli esiti dei processi di *scouting* e di co-progettazione.

Il confronto si è concentrato su quattro temi: la definizione di "soggetti rilevanti"; il metodo di conduzione del processo di *scouting*; gli strumenti per la co-progettazione; le modalità e gli esiti dei tentativi di abilitazione dei soggetti rilevanti e di destabilizzazione delle dinamiche locali di potere e di decisione.

Il confronto sull'interpretazione dell'espressione "soggetti rilevanti" ha fatto emergere una forte influenza della soggettività dei progettisti sulla definizione. L'"identikit" dei soggetti rilevanti cercati e coinvolti disegna dunque persone simili a noi o per noi intelligenti e interessanti per il loro pensiero e per le loro attività.

*"Secondo me ognuno di noi ha interpretato chi sono gli attori rilevanti in base al proprio disegno di mondo e in base alle proprie opinioni di cambiamento"* (Giovanni Carrosio, 8 settembre 2020).

Tranne Gerardo Cardillo che arriva con diversi anni di esperienza nei Patti Territoriali e nella gestione di un Ambito Territoriale Sociale, i *background* di Daniela Luisi, Giovanni Carrosio ed il mio sono anomali per il Dipartimento per le Politiche di Coesione: arriviamo con una scarsa esperienza tecnica sui fondi SIE, ma con esperienze di ricerca-azione,

movimentismo sociale, cittadinanza attiva e animazione territoriale. Abbiamo dunque maggiore prossimità relazionale ed empatica ad alcune tipologie di soggetti rilevanti, alla cittadinanza attiva e agli innovatori sociali, perché vicini o appartenenti alle nostre reti relazionali e lavorative.

*“Gli attori rilevanti che io andavo cercando erano soggetti della cittadinanza attiva e dei movimenti sociali, che avevano una determinata visione di sviluppo delle aree interne che non fosse una visione “sviluppista”, ma che andasse verso paradigmi di sviluppo come l’agricoltura biologica, determinate filosofie nel pensare all’educazione ecc. E ho fatto anche difficoltà perché mi sono reso conto che spesso erano i nuovi abitanti delle aree interne o quelli che difficilmente entravano nei tavoli di concertazione locale dei GAL o degli altri soggetti che facevano determinati tipi di partecipazione sul territorio, però erano anche soggetti che spesso si auto escludevano dalla partecipazione per non correre il rischio di entrare in tavoli dove rimanevano ingabbiati [...]” (Giovanni Carrosio, 8 settembre 2020).*

*“ per me i soggetti rilevanti erano i soggetti che non avevano una rappresentatività istituzionale, ma avevano molto da dare al territorio. [...] lo ho diretto un Ambito Sociale [...] quindi, provenendo da queste esperienze, ho cercato molto i soggetti rilevanti sia in questo settore che nella scuola, che secondo me sono i settori che hanno una rappresentatività solo sindacale, ma sono poco indagati per ciò che riguarda la loro capacità di leggere i territori, dunque leggere i bisogni e offrire soluzioni, perché sono quei soggetti che, stando in mezzo, avendo a che fare sia con i giovani che con le loro famiglie, hanno uno sguardo un po’ più ampio. Quindi io li ho cercati in questi settori” (Gerardo Cardillo, 19 ottobre 2020)*

Nelle aree interne chi ricopre cariche rappresentative (non retribuite o retribuite molto poco) spesso svolge anche altre tipologie di attività. Si è presto capito dunque che anche i sindaci e altre persone con cariche politiche, sebbene formalmente rientranti nella categoria di “soggetti rappresentativi”, possono pensare, agire e lavorare con una visione e una carica innovativa da soggetti rilevanti, così come chi opera nell’ambito dei servizi essenziali.

La suddivisione tra soggetti rappresentativi e soggetti rilevanti, netta nel disegno della politica, diventa dunque più sfumata nel lavoro di campo.

*“Abbiamo spesso confuso i sindaci con dei rentier quando invece potevano essere nostri alleati, come i GAL. Ho iniziato escludendo i GAL perché ne ho sempre sentito parlare male da tutto il nostro mondo e poi mi sono reso conto che c’erano dei GAL che già facevano ciò che volevamo fare noi in maniera straordinaria” (Giovanni Carrosio, 8 settembre 2020)*

I soggetti rilevanti vengono dunque cercati non solo tra i soggetti attivi nei settori produttivi determinanti per lo sviluppo socio-economico dell’area, ma anche tra chi opera nell’ambito dei servizi di istruzione, salute e mobilità e nelle istituzioni locali.

*“Il discorso sugli attori rilevanti riguarda anche i soggetti istituzionali. Nei Monti Dauni così come anche in Casentino e in Matese è stato utile e importante trovare gli attori rilevanti*

*anche nelle istituzioni cioè nei servizi, come il medico o il dirigente scolastico insieme al docente. Questo ha aiutato, cioè trovare la dirigenza scolastica innovativa o il docente innovativo a stretto contatto con la dirigenza, perché se hai il docente innovativo ma la dirigenza scolastica non lo considera, allora questo può avere effetti contrari”* (Daniela Luisi, 8 settembre 2020).

Un esempio di effetto negativo del genere è narrato da Giovanni Carrosio:

*“un maestro di geografia di una scuola elementare faceva lezione portando i bambini fuori dall’aula, dava il GPS in mano, tracciavano i sentieri, poi tornava a scuola e metteva i sentieri su GoogleMaps. Ci sembrava un modo di fare geografia molto interessante anche legato ai temi dello sviluppo, di recuperare i sentieri per fare trekking. Appena la dirigente scolastica l’ha saputo, l’ha diffidato e non è più uscito dall’aula. E siamo noi che l’abbiamo portato ad esempio per far capire come poter immaginare i progetti di scuola. Il risultato è stato che lui si è esposto a causa nostra e si è beccato una diffida dalla sua Preside perché non aveva tutte le assicurazioni per portare i bambini fuori, lo faceva un po’ alla chetichella”* (Giovanni Carrosio, 8 settembre 2020).

Anche in un’area della collezione di studi di caso, l’Alta Marmilla in Sardegna, una cooperativa portata ad esempio e legittimata durante lo *scouting* per le modalità innovative di gestione di un piccolo museo è stata successivamente emarginata dalle istituzioni locali attive da decenni nell’ambito delle politiche di sviluppo (si rimanda al capitolo 4 per una narrazione approfondita del caso).

L’azione di destabilizzazione e di legittimazione che arriva dall’esterno, dal livello centrale, può dunque aprire per i soggetti rilevanti spazi di protagonismo e di azione instabili nel tempo, che possono addirittura innescare dinamiche di emarginazione e ostracismo una volta che viene meno o si dirada “la presenza del centro”.

Non può essere dato per scontato dunque che essere riconosciuti come soggetti rilevanti attraverso un’azione esogena sia una legittimazione duratura nel tempo.

Il confronto sul modo in cui è stata condotta la fase di *scouting* fa emergere due modalità di azione. La prima modalità prevede una prima ricerca, poi incontri individuali con i soggetti rilevanti, poi la costituzione di gruppi di lavoro, più o meno stabili e sempre aperti, che danno il via alla fase di co-progettazione per la scrittura del “Preliminare di Strategia”. La seconda modalità invece salta gli incontri individuali ed inizia subito con gli incontri con diversi soggetti rilevanti insieme, per poi costituire tavoli di lavoro con rappresentanze dei soggetti rilevanti selezionati dal progettista e dai sindaci.

La ricerca dei soggetti rilevanti avviene tramite una campionatura a palla di neve che si attua a partire dai primi soggetti rilevanti locali incontrati, ma che coinvolge anche reti

nazionali attive su tematiche importanti per lo sviluppo delle aree interne alle quali si chiede se qualcuno della rete opera nell'area-progetto.

Ai sindaci referenti e alle assistenze tecniche locali viene di solito richiesta una prima lista di soggetti che ritengono rilevanti. Le proposte che arrivano dai sindaci referenti e dalle assistenze tecniche generano un confronto con i progettisti perché le persone o le organizzazioni proposte fanno capire quanto siano state comprese e condivise le indicazioni metodologiche, quanto ci sia effettivamente la volontà di dare spazio a soggetti estranei ai contesti locali di progettazione e decisione sulle politiche di sviluppo.

Il modo in cui vengono cercati i soggetti rilevanti dipende anche dalle relazioni che si instaurano tra progettista, sindaci referenti e assistenze tecniche locali, in particolare dipende da come gli ultimi due accolgono o meno il metodo di lavoro.

*“In Antola-Tigullio, la sindaca referente Margherita Asquasciati [...] si è appoggiata molto a quello che dicevo io e dividevamo tanto il metodo, lei era anche spaesata perché era la prima volta che faceva la sindaca, unica donna tra tutti maschi, quindi lei si è appoggiata moltissimo a me e abbiamo condiviso quali fossero i soggetti rilevanti che dovevamo portare ai tavoli. [...] Abbiamo fatto dei colloqui individuali e poi li abbiamo fatti partecipare ai tavoli di lavoro. Sui tavoli di lavoro c'è stata una contrattazione perché l'assistenza tecnica locale proponeva liste di partecipanti lunghissime dove metteva per esempio Compagnia delle Opere di Genova, oppure Confindustria Genova, ed io e Margherita depennavamo, lui si incazzava, ma noi guidavamo i tavoli mettendo i progetti dei soggetti rilevanti al centro”* (Giovanni Carrosio, 8 settembre 2020)

*“chiedevo ai sindaci di invitare i soggetti rilevanti. In alcune aree che conoscevo di più li ho cercati io.[...] Alcuni li ascoltavo prima, altre volte abbiamo fatto direttamente dei tavoli. Dipendeva un po' dal territorio, dalla capacità che io avevo di raggiungerlo. [...] Facevamo i tavoli di scouting e da quelli facevamo un gruppetto ristretto di rappresentanza [...] e poi quel gruppo lavorava mano a mano ad affinare la strategia [...] ed era costituito sulla base di competenze e di chi si era fatto avanti durante lo scouting, persone che a me erano sembrate più attive, sulla base di competenze generali, e sulla base di quello che pensavano i sindaci”* (Gerardo Cardillo, 19 ottobre 2020)

Si tratta dunque di geometrie variabili di relazioni e di alleanze. Nel caso descritto da Giovanni Carrosio i principi di metodo vengono condivisi dalla sindaca referente che si fa garante del metodo e lo difende, insieme al progettista, generando conflittualità con l'assistenza tecnica che tende a non dare lo spazio dovuto ai soggetti rilevanti.

Nei casi descritti da Gerardo Cardillo si lascia ampio spazio al volere dei soggetti rappresentativi nell'individuazione dei soggetti rilevanti e nella costituzione dei tavoli di lavoro, mantenendo così basso il livello di conflitto.



In altri casi invece l'assistenza tecnica locale e il sindaco referente generano un fronte di resistenza nei confronti dello *scouting*, nei confronti di un'apertura del processo di co-progettazione, dunque il/la progettista si ritrova senza alleati locali alla ricerca solitaria e autonoma dei soggetti rilevanti, come nel caso dei Monti Dauni in Puglia.

Il Gruppo di Azione Locale (GAL) dei Monti Dauni, assunto il ruolo di assistenza tecnica locale, già in fase di istruttoria e nella fase di scrittura della "Bozza di strategia" assume un atteggiamento di chiusura nei confronti del metodo di lavoro, in particolare nei confronti dell'apporto di altri soggetti locali esterni alla cerchia di relazioni del GAL.

*"Barca allora dice di fare scouting spinto. Io interpreto scouting spinto come andare lì e iniziare a cercare le persone fuori dal circuito GAL e incontrarli singolarmente. Quindi inizio autonomamente questo lavoro di individuazione di attori locali. Contatto i miei amici pugliesi, tutti quelli della rete di Bollenti Spiriti<sup>52</sup> per capire chi c'è nei Monti Dauni e mi arrivano segnalazioni che io considero essere valide perché per me le fonti erano assolutamente attendibili. E inizio con Giuseppe Beccia che era sia un innovatore, sia un ragazzo coinvolto politicamente. Innovatore perché nella sua storia c'era un ritorno da Brussels per partecipare a Bollenti Spiriti e mettere in piedi con altri ragazzi una offerta turistica non convenzionale e poi nella sua storia c'era anche un coinvolgimento nell'azione politica territoriale. [...] Lo incontro e in tre ore mi traccia uno scenario che io reputo chiaro: il ruolo del GAL e delle agenzie di sviluppo, chi c'è, chi non c'è, i PIT, insomma uno spaccato abbastanza interessante. E con lui inizio ad individuare un po' di temi e di soggetti. Lo scouting spinto nei Monti Dauni c'è stato porta a porta, vado in auto e vado in tutti i paesi, incontro la radio a Rocchetta Sant'Antonio, l'agricoltore ad Ascoli Satriano, l'altro agricoltore che fa semina su sodo a Troia, tutto questo in completa autonomia. [...] Quindi parto con questa prima ricognizione, faccio un report, poi ce n'è stata un'altra, un altro affondo così. In tutto questo c'è stato da parte mia, in modo giusto o sbagliato, la volontà di escludere il GAL, mi sono mossa senza contattare nessuno, i sindaci non sapevano che io stavo facendo scouting. Mi era stato detto "scouting spinto" e allora... Nei paesi evidentemente qualcosa è arrivato ai sindaci. Comunque poi ho fatto un report, l'ho condiviso con il sindaco referente e con il GAL. Non c'è stato subito coinvolgimento del sindaco referente forse per incoscienza mia o forse perché sapevamo che era alleato del GAL e quindi non avrei avuto manforte a fare questa prima ondata libera" (Daniela Luisi, 8 settembre 2020)*

Come verrà raccontato nei paragrafi che seguono dedicati ai casi studio, nelle aree interne seguite come progettista, mi ritrovo a vivere in egual misura le due situazioni tipo esemplificate dai precedenti racconti di Giovanni Carrosio e Daniela Luisi: aree in cui la

---

<sup>52</sup> Bollenti Spiriti è il programma della Regione Puglia per le Politiche Giovanili, attivo dal 2005 al 2017 che ha attuato una serie di interventi e azioni "per consentire ai giovani cittadini pugliesi di partecipare a tutti gli aspetti della vita della comunità". Attraverso diverse azioni, il programma ha recuperato spazi pubblici abbandonati trasformandoli in spazi per i giovani e le comunità locali (Laboratori Urbani), ha finanziato idee (anche imprenditoriali) con contributi sino a 25.000 euro, ha formato nuove figure professionali dedicate all'attivazione di progetti di sviluppo locale e di animazione di comunità (La Scuola di Bollenti Spiriti). <http://bollentispiriti.regione.puglia.it> (ultima visita 18 ottobre 2020)

relazione di condivisione e complicità con i sindaci referenti e/o le assistenze tecniche locali permette di condurre la fase di *scouting* con degli alleati territoriali, casi in cui la più o meno esplicita ostilità nei confronti del metodo da parte di sindaci referenti e/o assistenze tecniche locali porta alla conduzione dello *scouting* in autonomia e come atto destabilizzante delle relazioni e degli spazi di progettazione e decisione.

Nel corso del primo anno di lavoro di campo, tra il 2015 e il 2016, alla coordinatrice del Comitato Nazionale Aree Interne arrivano richieste di allontanamento dai territori e di licenziamento per tre progettisti su quattro.

Le richieste arrivano in due casi da sindaci referenti e assistenze tecniche locali e, in un caso, dal livello regionale. La richiesta viene giustificata con una presunta inadeguatezza dei progettisti a svolgere tale ruolo, cosa che determina presunti disordini e processi poco controllabili nelle aree.

Dal confronto con i progettisti è emerso che tali voci si sono levate proprio da quelle aree in cui il processo di *scouting* aveva assunto una funzione di destabilizzazione, da quelle aree in cui era in corso un conflitto tra i progettisti e i soggetti locali o regionali che non volevano aprire il processo di co-progettazione a nuovi soggetti esterni.

Il processo di *scouting*, come affermato precedentemente, porta dunque alla creazione di gruppi di lavoro che assumono le sembianze di “comunità di progetto” (Crosta, 2010).

Secondo il disegno di *policy*, la metodologia per la facilitazione della co-progettazione è una scelta di competenza del livello locale. Il processo di co-progettazione avviato nella fase di *scouting* dal progettista, con gli incontri individuali o collettivi con i soggetti rilevanti e la creazione dei gruppi di lavoro, passa dunque poi in mano all’assistenza tecnica locale e al sindaco referente che devono portare avanti la co-progettazione in modo aperto e partecipato anche in assenza del progettista. Quest’ultimo propone, ma non può imporre strumenti partecipativi e metodologie di facilitazione, durante le “missioni di campo” ha il compito di facilitare in loco il processo di co-progettazione, a distanza segue l’andamento dei gruppi di lavoro cercando di valutare la presenza delle pluralità dei punti di vista nei documenti con il “*work in progress*” che riceve.

Sia alcuni progettisti, me compresa, che alcune assistenze tecniche hanno testato nelle aree prototipo diverse metodologie per facilitare la co-progettazione, in particolare il metodo del *world-café*, ma si è presto compreso che in aree poco avvezze a processi di partecipazione questo tipo di metodologia genera una forte inibizione dei partecipanti, mentre il classico tavolo di lavoro predispone alla collaborazione.

La composizione dei tavoli vede i soggetti rappresentativi e i soggetti rilevanti sullo stesso piano, allo stesso livello, in un confronto facilitato dall'assistenza tecnica locale o dal progettista del Comitato Nazionale Aree Interne che deve farsi garante dell'apertura del processo a tutte le voci presenti, che durante le "missioni di campo" deve comprendere di quali competenze tecniche esterne ha bisogno l'idea e l'azione-progetto in corso di elaborazione e dunque capire quando invitare gli "esperti settoriali".

Il rischio che il tavolo di lavoro così composto riproduca relazioni gerarchiche e di potere a favore dei soggetti rappresentativi è stato vissuto, affrontato, non sempre vinto (si rimanda al capitolo 4 sui casi-studio per narrazioni e analisi puntuali).

Come verrà argomentato in seguito, ho trovato due riferimenti personali importanti per la facilitazione dei tavoli di lavoro e per affrontare tale rischio: il metodo dell'Ascolto Attivo proposto da Marianella Sclavi e la maieutica reciproca di Danilo Dolci.

In contesti come i tavoli di lavoro, dove prevale la tendenza a mettere sul tavolo le posizioni, cioè le richieste e le rivendicazioni, invece degli interessi, cioè i bisogni e i desideri dai quali scaturiscono le richieste e le rivendicazioni, il metodo dell'Ascolto Attivo risulta particolarmente efficace: il confronto tra i soggetti è gestito in modo che la condivisione degli interessi venga anteposta alle posizioni. Così si creano le basi comuni per individuare gli interessi generali e formulare delle "proposte ponte", cioè delle proposte di azione rispondenti agli interessi di più soggetti<sup>53</sup>.

Il metodo della maieutica reciproca, messo a punto da Danilo Dolci in Sicilia negli anni Cinquanta, è pensato per l'attivazione di dinamiche di autoanalisi popolare finalizzate al riconoscimento dei problemi essenziali e alla "coscientizzazione" dunque ad una consapevolezza diffusa, attraverso la valorizzazione di ciascun individuo e del suo punto di vista. L'ispirazione della maieutica reciproca si è rivelata particolarmente utile in quelle aree fortemente deprivate e con un basso livello di alfabetizzazione e di autorappresentazione dei settori produttivi prevalenti, come il caso dell'Alta Marmilla<sup>54</sup>.

---

53 Sul metodo dell'Ascolto Attivo si rimanda a Sclavi M., *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Mondadori, Milano, 2000 e Sclavi M., Susskind L., *Confronto creativo. Come funzionano la co-progettazione creativa e la democrazia deliberativa. Perché ne abbiamo bisogno*, IPOC, Milano, 2016.

54 Per approfondimenti su Danilo Dolci e la maieutica reciproca si rimanda a Dolci D. (1954), *Fare presto (e bene) perché si muore*, Francesco De Silva Editore; Dolci D. (1988), *Dal trasmettere al comunicare. Non esiste comunicazione senza reciproco adattamento creativo*, Sonda; Dolci D. (1993), *Nessi tra esperienza etica e politica*, Piero Lacaita Editore; Barone G. (a cura di) (2008), *Ciò che ho imparato e altri scritti*, Mesogea

Dal confronto con gli altri progettisti non sono emersi altri riferimenti teorici e pratici per la facilitazione dei tavoli di lavoro e dunque del “confronto acceso, aperto e informato” che Barca mutua da Sen per individuare un modo in cui prendere le decisioni.

Il processo di co-progettazione, nell’esperienza di tutti i progettisti, affronta due questioni problematiche: la parabola della partecipazione dei soggetti rilevanti e la disponibilità dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE).

I tempi lunghi della co-progettazione e un progressivo aumentare delle competenze tecniche necessarie di fase in fase, di documento in documento, porta in tutti i casi analizzati e nell’esperienza di tutti i progettisti, ad una caduta della partecipazione tra l’approvazione del “Preliminare di Strategia” e la scrittura della “Strategia d’area”. Il capitolo che segue sui casi studio tornerà sul tema dei tempi della partecipazione e sulle competenze.

Inoltre nel passaggio da “Preliminare di Strategia” a “Strategia d’area” è necessario individuare la copertura finanziaria per ogni azione-progetto. Dunque è in questa fase che i desiderata del territorio che i progettisti hanno fatto “volare alto”, come era richiesto di fare, si scontrano con i vincoli delle risorse disponibili (riserve su Obiettivi Tematici dei POR definiti prima del lavoro di campo) e con le resistenze alla “piegatura” delle politiche ordinarie sui servizi da parte dei Ministeri e degli Assessorati regionali.

Gli scontri tra ciò che si vorrebbe fare e ciò che è possibile fare, per volontà o per vincoli insormontabili, sono talmente forti che nelle Relazioni al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)<sup>55</sup>, dal 2016 al 2018, vengono riportati come uno dei problemi più rilevanti della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

I volti alti terminati con uno schianto al suolo sono talmente frequenti e hanno degli effetti di disaffezione da parte dei soggetti rilevanti talmente forti che, dopo una fase definita di “ingenuità”, tutti i progettisti tendono a frenare i voli ad alto rischio di schianto. Si tratta di un cambiamento di approccio che ci coglie tutti mentre si lavora alla chiusura delle “Strategia d’area” delle aree-prototipo e delle aree sperimentali di interesse nazionale, cioè il primo blocco di aree-progetto dove i lavori vengono avviati tra il 2015 e il 2016 e si concludono per la maggior parte tra il 2017 e il 2018.

---

<sup>55</sup>il *Comitato interministeriale per la programmazione economica* (CIPE) è un organismo statale italiano presieduto dal presidente del Consiglio dei ministri e costituito dal Ministro dell’economia e delle finanze, dai Ministri per gli affari esteri, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, delle infrastrutture e trasporti, del lavoro e politiche sociali e del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. Dal 1 gennaio 2021 il CIPE cambia nome in *Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile* (CIPESS)

Giovanni Carrosio: *“non dovevamo osare? Dopo un po' di tempo mi sono chiesto come abbiamo fatto a pensare che certe cose si sarebbero potute realizzare, quando conosci certe persone dei ministeri o chi sta nelle autorità di gestione delle regioni. Mi sono chiesto: dovevamo partire con un piglio più basso? Non lo so. Non so darmi una risposta. [...]”*

Io: *“Però dalle interviste emerge che, in qualche modo, i soggetti rilevanti stanno facendo quelle cose pensate nella fase di co-progettazione anche se nella SNAI non hanno trovato un canale di finanziamento”*

Giovanni Carrosio: *“Infatti adesso mi rispondo che dovevamo farlo però forse dovevamo avere ben chiaro, spiegare meglio, che noi poi valutavamo il nostro pezzo di azione non sugli APQ o le strategie chiuse, ma sulla capacità nel lungo periodo che quelle cose diventassero vive, diventassero capacitazione. Però noi avevamo pensato che quelle cose potevano entrare nelle strategie o no?”*

Io: *“ Sì, l'abbiamo pensato. [...] Un soggetto rilevante mi ha detto che sembrava noi fossimo come una punta avanzata della Pubblica Amministrazione. Forse questa punta avanzata serviva anche per far emergere nuove esigenze, far emergere le evidenze di come fossero obsolete certe politiche ordinarie o certi obiettivi dei POR, poco corrispondenti alla realtà dei territori, e dunque rendere evidente l'esigenza di cambiamenti”*

Giovanni Carrosio: *“sono totalmente d'accordo”*

Daniela Luisi: *“ Si anche io. [...] sono molto contenta della fase dell'incoscienza. [...] Si, siamo stati incoscienti perché certe cose non si potevano finanziare con i Fondi Strutturali e della Legge di Stabilità, però è stato importante far emergere i bisogni, i desideri, le progettualità delle aree che poi in un modo o in un altro hanno trovato un canale di realizzazione”*

(8 settembre 2020)

Il tema dell'attuazione degli Accordi di Programma Quadro e dunque l'evoluzione del ruolo dei soggetti rilevanti nel passaggio da progettazione ad implementazione è stato affrontato in modo superficiale nel corso del confronto tra progettisti perché, a parte le informazioni dettagliate sui casi studio di questa ricerca, gli altri progettisti non hanno informazioni specifiche sulla fase di attuazione nelle aree che hanno seguito in fase di co-progettazione. Lo “scarso” presidio sull'attuazione da parte di chi ha programmato viene ritenuto un fattore problematico del disegno di policy, che rischia di far perdere la cornice strategica.

*“ noi ad un certo punto abbandoniamo tutto, non sappiamo più che fine fa la strategia in fase di attuazione ed è un limite enorme perché chi l'ha costruita dovrebbe anche seguirla in attuazione e vale anche per le Regioni. Altrimenti si corre il rischio che il risultato coincida solo con la spesa della scheda di APQ. Si attua una scheda, poi se ne attua un'altra, una si è bloccata e non fa nulla, allora se ne attua un'altra. Noi sappiamo però che non è indifferente attuare una scheda intervento prima di un'altra o la correlazione che c'è tra i vari interventi”*  
(Gerardo Cardillo, 19 ottobre 2020)

*“di attuazione non ce n’è oppure, dove c’è, ne sappiamo poco, non sappiamo cosa sta partendo e cosa no. In molti casi si è perso il contatto con le progettualità e con chi ha contribuito alla definizione delle progettualità. Questo è il rischio dei tempi lunghi, è il problema. Questo è l’elefante nella stanza di aree interne. Nessuno presidia l’attuazione. Se non c’è qualcuno che verifica il come quella progettualità viene realizzata può succedere qualunque cosa oppure ci sono strategie dove ci sono azioni che vengono messe in discussione come la costruzione della scuola in Val Maira” (Daniela Luisi, 8 settembre 2020)*

*“con alcune aree ho perso i contatti, però la sensazione che ho è che sull’attuazione siano quasi al palo e questo è un problema serio. Se consideriamo tutta la progettualità che è caduta e quella che è rimasta perché era finanziabile, ma che non si riesce ad attuare, diventa un boomerang molto forte su tutti i racconti che noi facciamo sulla strategia. Secondo me tutta questa dimensione invisibile di aree interne andrebbe raccontata [...] In attuazione ci starebbero una Daniela, un’Alessia, un Giovanni non a fare scouting, ma a tenere i legami tra bandi, soggetti rilevanti ecc.. Questo è un pezzo sul quale bisognava battere i pugni per avere una assistenza tecnica nazionale” (Giovanni Carrosio, 8 settembre 2020)*

Le informazioni generiche, coerenti con quelle rilevate dagli studi di caso, riportano diverse difficoltà nel passaggio da co-progettazione ad implementazione, difficoltà che si traducono in lunghi ritardi nell’attuazione o un blocco di quest’ultima, al punto che alcune aree-progetto che hanno firmato l’APQ nel 2018 non hanno ancora nessuna azione-progetto in attuazione.

La situazione dell’implementazione delle Strategie d’Area e il ruolo dei soggetti rilevanti in questa fase verrà dunque approfondito nel capitolo che segue con riferimento esclusivo alle aree-progetto facenti parte della collezione di studi di caso (Dente, 2011).

I temi oggetto del confronto tra i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne così come alcune delle considerazioni emerse, anticipano in parte i contenuti del capitolo che segue nel quale si affronta la narrazione e l’analisi di tre casi: tre aree-progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne che hanno iniziato il processo di co-progettazione tra il 2015 e il 2016. Si tratta della Val Simeto in Sicilia, dell’Alta Marmilla in Sardegna, del Sud Ovest Orvietano in Umbria.

In queste aree ho lavorato come progettista per il Comitato Nazionale Aree Interne sino al mio licenziamento, avvenuto nel marzo 2017, momento nel quale l’area Val Simeto ottiene l’approvazione del “Preliminare di Strategia”, l’area Sud Ovest Orvietano dopo l’approvazione del “Preliminare di Strategia” è al lavoro per la scrittura della “Strategia d’area”, l’area Alta Marmilla sta lavorando alla chiusura del “Preliminare di Strategia”.

Tre stadi differenti del processo in tre aree diverse per competenze tecniche, capacità amministrativa, apertura al processo di co-progettazione.

Avendo ricostruito e analizzato i casi dall'inizio del processo di co-progettazione sino alla fase di attuazione delle strategie di sviluppo, credo che essi possano restituire l'eterogeneità possibile sia di applicazione del metodo di lavoro, sia degli esiti.

Sono casi che, senza alcun dubbio, aiutano a trovare risposte alle domande di ricerca centrali e alla domanda della prima traccia di indagine: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale? Come cambiano le strutture di potere di un territorio interessato da processi di sviluppo di tipo partecipativo?

## Capitolo 4

### Una collezione di studi di caso dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne

Nella prima parte della tesi dedicata all'inquadramento teorico del tema di ricerca, la storia dello sviluppo locale in Italia è stata ripercorsa e analizzata cercando di capire quali sono stati nel corso del tempo i soggetti abilitati dalle politiche di sviluppo locale ad essere protagonisti, parte attiva e propositiva dei processi di sviluppo.

Nel capitolo 1 è emerso come si sia evoluto il ruolo del livello locale nelle politiche di sviluppo e come si sia gradualmente ampliata la platea dei soggetti locali abilitati a contribuire alla decisione e all'azione, ma questo pare essere avvenuto forse più nelle intenzioni e nei documenti di programmazione che nella pratica.

Dalla metà degli anni Novanta infatti l'affermarsi della programmazione negoziata e della progettazione integrata, con sperimentazioni messe a punto a livello nazionale o introdotte attraverso la politica comunitaria dei fondi strutturali, ha posto come caposaldo delle politiche di sviluppo locale la concertazione attraverso partenariati pubblico-privati e co-progettazioni che possono tradursi in processi di partecipazione.

Questa struttura ricorrente, sebbene abbia in sé il giusto e il buono dell'allargamento delle forme di rappresentazione e di decisione, sembra aver generato però anche una concentrazione di potere in capo ai soggetti ammessi nei partenariati pubblico-privati. Questi ultimi sono spesso diventati delle "comunità artificiali" (Becattini, Sforzi, 2002) rappresentative degli interessi economici e sociali egemoni, con una scarsa apertura a nuovi soggetti in modo da tutelare l'accesso alle risorse e al potere decisionale.

Questa deriva ha generato diffuse disuguaglianze di riconoscimento, ovvero una mancanza di considerazione dei valori e delle aspirazioni di alcune persone e gruppi, preparando così il terreno alle disuguaglianze economiche e sociali. I singoli e i gruppi non riconosciuti infatti non hanno alcun potere negoziale, di rappresentanza e rischiano così di scomparire dai disegni delle politiche pubbliche (Forum Disuguaglianze Diversità, 2020).

Dal 2014 la Strategia Nazionale per le Aree Interne, prototipo dell'approccio *place-based*, cerca di scardinare i classici partenariati pubblico-privati con un metodo di co-progettazione che si poggia su una fase di ricerca e legittimazione (fase di *scouting*) dei



“soggetti rilevanti”, cioè di soggetti spesso esclusi dalle fasi di disegno e decisione delle politiche di sviluppo locale, seppur abbiano capacità di innovazione e visione.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne cerca dunque di abilitare nuovi soggetti, riconoscendo la loro rilevanza e coinvolgendo loro nel processo di co-progettazione.

Pare dunque essere la prima politica di sviluppo locale che dalla metà degli anni Novanta si pone il problema delle disuguaglianze di riconoscimento nei partenariati pubblico-privati e delle relazioni di potere a livello locale.

La parte empirica della tesi ha preso dunque il via con l'analisi della Strategia Nazionale per le Aree Interne per cercare risposte alla seguente domanda di ricerca: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E, in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers* (persone e organizzazioni agenti di cambiamento) ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Una politica di sviluppo locale abilitante crea un contesto favorevole all'attivazione, crea le condizioni perché le persone e le organizzazioni abbiano capacità e opportunità di fare, liberando il loro potenziale per attivare processi di sviluppo locale.

Nel capitolo 3 ho dunque analizzato la Strategia Nazionale per le Aree Interne, tornando con un approccio di ricerca su un campo esplorato e vissuto prima con un ruolo diverso.

Ne ho scandagliato il disegno e il metodo, guardando empiricamente come quest'ultimo sia stato interpretato e declinato dai diversi progettisti del team nazionale e dei team regionali.

Da questa prima analisi sembra emergere che la Strategia Nazionale per le Aree Interne sia capace di abilitare soggetti e organizzazioni più nella fase di co-progettazione che in quella di attuazione, assumendo così una funzione abilitante che non appare duratura nel tempo.

Questa ipotesi di ricerca ha guidato la scelta dei casi ed è stata messa in tensione attraverso lo studio di questi ultimi.

I casi studiati sono tre: l'Alta Marmilla in Sardegna, la Val Simeto in Sicilia, il Sud Ovest Orvietano in Umbria. Si tratta di tre aree interne selezionate come aree progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne, appartenenti al primo blocco di 23 aree sulle quali è iniziata la sperimentazione della politica nazionale tra il 2014 e il 2015.

In queste aree ho svolto il ruolo da progettista del Comitato Nazionale per le Aree Interne dalla fase istruttoria sino al marzo 2017. Per questo motivo, come affermato

precedentemente, nell'analisi assumo un approccio da professionista riflessivo (Schön, 1983) e utilizzo la prima persona in una descrizione densa (Geertz, 1978) ovvero in una narrazione dettagliata degli accadimenti e dei meccanismi relazionali visibili e invisibili.

I casi differiscono per tipologia dell'assistenza tecnica locale e per i livelli di competenza dell'amministrazione locale. Nei diversi casi inoltre il processo di *scouting* ha assunto diverse connotazioni per le geometrie relazionali variabili tra amministrazione locale, regionale, assistenza tecnica locale e Comitato Nazionale Aree Interne, così come il processo di co-progettazione è stato svolto con modalità diverse in base alle scelte di metodo dell'assistenza tecnica locale.

Ogni caso, come previsto dal metodo di indagine della collezione di studi di caso (Dente, 2011) verrà dunque narrato in modo da far emergere la declinazione locale del metodo e i tratti salienti del processo che hanno generato gli esiti osservabili della co-progettazione e dell'attuazione. Per ogni caso verrà effettuata l'analisi del processo decisionale sul modello proposto da Dente (2011), descrivendo cioè i contesti decisionali e i network decisionali, e l'analisi della funzione abilitante della politica facendo riferimento alla teoria dell'*empowerment* di Zimmermann (2000), osservando in particolare alcuni tratti salienti dell'*empowerment* individuale e di comunità come il senso di controllo su specifiche situazioni, la presenza di comportamenti proattivi e partecipativi, il collegamento tra organizzazioni, la creazione di reti tra organizzazioni e agenzie del territorio, una *leadership* pluralistica, l'accessibilità delle risorse (come già evidenziato nel capitolo 2).

La narrazione seguirà la linea temporale della redazione della Bozza di idee, del Preliminare di Strategia e della Strategia d'Area, i tre documenti previsti dal processo di co-progettazione (descritti più nel dettaglio nel capitolo 3), sino alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro.

## 4.1. L'area interna Alta Marmilla. Un'assistenza tecnica gattopardesca

### 4.1.1. I professionisti dello sviluppo locale

Diversamente dagli altri casi-studio, non seguo l'area Alta Marmilla sin dai primi passi del processo di istruttoria. A seguito di una riorganizzazione del *team*, divento la progettista di riferimento solo a partire dalla fase di *scouting*, dunque successivamente all'approvazione del primo dei tre documenti strategici: la Bozza di idee.

Quest'ultima, inviata nell'aprile 2015 e approvata il mese successivo, è un documento di tre pagine<sup>56</sup> scritto da alcuni sindaci dell'Unione dei Comuni e Maurizio Manias, direttore dal Gruppo di Azione Locale (GAL) Marmilla, che svolge il ruolo di assistenza tecnica per la Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Il documento segue un format predisposto dal Comitato Nazionale Aree Interne suddiviso in quattro sezioni: problemi specifici, risultati attesi, possibili soluzioni, protagonisti.

Nelle prime tre sezioni della Bozza di Idee dell'Alta Marmilla vengono inseriti degli elenchi puntati i cui contenuti attingono quasi totalmente dai dati aggregati dal Dipartimento per le Politiche di Coesione. I problemi rilevati sono dunque quelli leggibili attraverso una lettura dei dati quantitativi già a disposizione dei diversi livelli amministrativi, senza alcuna aggiunta o specificazione qualitativa e senza l'indicazione di un ordine di priorità.

Le possibili soluzioni sono vaghe ed omogenee: che si tratti di scuola, sanità, mobilità o sviluppo economico, esse riguardano "piani di intervento straordinario" o "attivazione di programmi / azioni / misure" per risolvere i problemi citati.

Nella sezione dedicata ad una prima individuazione dei soggetti rilevanti presenti nell'area, intitolata "i protagonisti", non vengono indicate persone o organizzazioni specifiche del territorio, ma in modo generico "aziende agricole, operatori culturali, strutture ricettive ecc." senza raccontare esperienze che facciano intravedere visioni di sviluppo già in atto o processi innovativi in corso.

Dalla Bozza di Idee emerge dunque una scarsa capacità di elaborazione e di rielaborazione. Eppure l'assistenza tecnica locale, scelta per la redazione dei documenti e per la facilitazione della co-progettazione, è un ente abituato a programmare e gestire politiche di sviluppo rurale ed elevate quantità di risorse economiche: il Gruppo di Azione

---

<sup>56</sup> La Bozza di Idee dell'area Alta Marmilla è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Bozza\\_della\\_strategia/Bozza\\_di\\_strategia\\_di\\_Area\\_Alta\\_Marmilla\\_Sardegna.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Bozza_della_strategia/Bozza_di_strategia_di_Area_Alta_Marmilla_Sardegna.pdf) (ultima visita 29 novembre 2020)

Locale (GAL) Marmilla. Quest'ultimo infatti dal 2009, anno della sua nascita come società consortile a responsabilità limitata, si occupa da statuto dello sviluppo economico, sociale ed occupazionale per 43 comuni delle province di Oristano e del Medio Campidano, inclusi i 20 comuni dell'area-progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne<sup>57</sup>.

Non esiste sul territorio nessun altro soggetto attivo su questi ambiti.

Per il Piano di Sviluppo Locale (PSL)<sup>58</sup> del periodo 2007-2013 il GAL Marmilla ha ricevuto e gestito un finanziamento pubblico regionale di quasi 14 milioni di euro, mentre per il Piano di Azione (PDA) del periodo 2014-2020 il finanziamento pubblico regionale si riduce drasticamente a soli 3 milioni di euro<sup>59</sup>.

Il Piano d'Azione per il periodo 2014 - 2020 viene definito dal GAL Marmilla attraverso incontri con *stakeholder* locali e la raccolta di idee progetto, che portano alla programmazione di sei idee-progetto relative a due ambiti tematici: lo sviluppo e l'innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali; la valorizzazione dei beni culturali e del patrimonio artistico legato al territorio.

Nel periodo in cui la Strategia Nazionale per le Aree Interne arriva in Alta Marmilla, il GAL Marmilla si ritrova da una parte con un Piano d'Azione da attuare con una imprevista scarsità di risorse che crea malcontento tra i soci, d'altra parte viene investito del compito di gestire la co-progettazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne e dunque scrivere i documenti strategici che definiranno l'utilizzo di almeno 8 milioni di euro.

#### **4.1.2. Storia di una strategia di sviluppo locale**

Dopo l'approvazione della Bozza di Idee nel maggio 2015, durante la prima "missione di campo" volta alla definizione del Preliminare di Strategia insieme a Simona Argiolas del Centro Regionale di Programmazione, viene convocata una riunione con i venti sindaci e con il GAL Marmilla in veste di assistenza tecnica. In questa prima riunione è subito evidente che non è stata fatta in alcun modo animazione territoriale, gli abitanti sanno poco o niente della Strategia Nazionale per le Aree Interne, non ci sono gruppi di lavoro

---

57 Al novembre 2020, del GAL Marmilla fanno parte 244 soci dei quali 53 enti pubblici e 191 enti privati. Oltre ai comuni infatti fanno parte del GAL Marmilla anche le due università di Cagliari e Sassari, la Camera di Commercio di Oristano, 4 consorzi, 53 imprese agricole, 28 realtà artigianali, 11 soci occupati nel campo del commercio e 99 impegnati nel campo dei servizi. <http://www.galmarmilla.it/it-it/gal/soci.aspx> (ultima visita 13 febbraio 2021).

58 Il Piano di Sviluppo Locale (PSL) viene redatto dai Gruppi di Azione Locale (Gal) per accedere alle risorse comunitarie destinate allo sviluppo rurale. A partire dall'analisi delle risorse e dei fabbisogni territoriali, dovrebbe favorire lo sviluppo di partnership pubblico private per lo sviluppo territoriale. Dalla programmazione 2014-2020, il PSL viene chiamato Piano di Azione (PdA).

59 I dati relativi alle risorse pubbliche destinate al GAL Marmilla sono rinvenibili sia sul sito del GAL - <http://www.galmarmilla.it/it-it/gal/> - sia sul sito del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Sardegna - <http://www.regione.sardegna.it/speciali/programmasvilupporurale/leader/i-gal> - (ultima visita 13 febbraio 2021)

già attivi e la Bozza di Idee è stata scritta e condivisa solo tra sindaci e il GAL. Molti sindaci chiedono chiarimenti e informazioni, facendo trapelare una scarsa preparazione e conoscenza della politica di cui sono beneficiari.

Il metodo di co-progettazione e il coinvolgimento dei soggetti rilevanti sono ancora da condividere e mettere in pratica, bisogna iniziare da zero. Simona Argiolas, che ha esperienza di animazione territoriale per lo sviluppo locale, condivide i principi di metodo con entusiasmo e competenza.

Il GAL, nelle sue vesti di assistenza tecnica locale affidata al direttore Maurizio Manias, si dice propenso al metodo di co-progettazione e “allenato” grazie all’esperienza dello strumento *Community Led Local Development* (già descritto nel capitolo 1).

Tra giugno e luglio 2015 Simona Argiolas ed io organizziamo dunque quattro missioni di campo per un totale di nove giornate di *scouting* attraverso le quali entriamo in contatto con circa 50 soggetti.

Le prime giornate di *scouting* sono dedicate ad incontrare soggetti indicati come rilevanti dai sindaci e dal GAL, mi accompagnano Simona Argiolas e il direttore del GAL Maurizio Manias. Sembra esserci grande convergenza nelle rappresentazioni dell’area, nell’indicazione delle problematiche più urgenti e delle esperienze più innovative.

Ai soggetti incontrati chiediamo nomi di altre persone che ritengono rilevanti, dando il via ad una campionatura a palla di neve tra i soggetti locali. In contemporanea Simona Argiolas ed io attiviamo altre campionature a palla di neve nelle nostre reti lavorative e personali. Decidiamo inoltre di utilizzare il tempo non lavorativo delle missioni di campo, come i pasti e la sera, per stare nei luoghi frequentati dalle persone dell’area, in particolare i due bar di Ales, in modo da svolgere osservazione partecipante e interloquire con persone diverse incuriosite dalla presenza di persone “straniere”.

Attraverso questi momenti di socialità, la campionatura a palle di neve con le persone del luogo e con le reti lavorative e personali esterne, arriviamo a dei soggetti rilevanti estranei alla cerchia dei sindaci e del GAL. Quando iniziamo ad incontrarli, Maurizio Manias smette di accompagnare Simona Argiolas e me, adducendo come motivazione varie sovrapposizioni di impegni.

Non è solo il GAL a reagire in modo teso all’avanzamento dello *scouting*, ma anche alcuni soggetti rappresentativi, come il direttore di Coldiretti che ammette di non comprendere il motivo per cui Simona Argiolas ed io desideriamo parlare con gli imprenditori agricoli dopo aver parlato con lui che ne rappresenta la categoria.

L’allargamento del cerchio dello *scouting* crea una tensione che sfocerà in un conflitto.

In sintesi, la fase di *scouting* in Alta Marmilla è caratterizzata da tre elementi: il graduale ritirarsi dell'assistenza tecnica locale come forma di boicottaggio del processo; l'emersione spontanea di veri e propri tabù; l'applicazione dei principi della maieutica reciproca (Dolci, 1954; 1988; 1993).

L'idea di utilizzare la maieutica reciproca come strumento nella fase di *scouting* arriva durante gli incontri con alcuni imprenditori agricoli. I temi e le idee che propongono hanno una perfetta convergenza, anche lessicale, con quanto detto dai soggetti rappresentativi incontrati precedentemente. Può trattarsi di una condivisione spontanea, ma può trattarsi anche di una condivisione indotta. Entra così in gioco l'applicazione dei principi della maieutica reciproca (Dolci, 1954; 1988; 1993) per condurre i soggetti rilevanti verso una narrazione personale, soggettiva, non necessariamente in linea con quella dominante. Le domande semplici, dirette, sulla vita quotidiana, prima fatte in incontri individuali, poi gradualmente allargati, portano ad un cambiamento dell'ordine delle priorità e all'emersione di una pluralità di punti di vista.

Altro elemento che caratterizza la fase di *scouting* in Alta Marmilla è l'emersione dei "tabù" relativi ai pochi giovani che abitano il territorio. Molte persone nei momenti di socialità e molti soggetti rilevanti attivi in ambito scolastico e culturale parlano di una grande sofferenza dei giovani dovuta all'isolamento e alle poche occasioni di socializzazione.

All'inizio viene detto che questo disagio si manifesta con la dispersione scolastica, ma raccogliamo dei dati che non rilevano numeri preoccupanti di abbandono del percorso di formazione rispetto alle percentuali medie regionali e nazionali. Emerge allora in modo più chiaro quali siano le manifestazioni del disagio: apatia, forme di ludodipendenza, ma soprattutto disturbi del comportamento alimentare. Si tratta di forme di disagio di cui si ha vergogna e che dunque non sono mai state affrontate adeguatamente.

Anche in questo caso, per trovare una conferma, Simona Argiolas ed io cerchiamo dei dati. Il GAL non ci aiuta in questa ricerca. Ci riferiamo in autonomia all'ASL, ma non ci sono dati aggregati. Ci viene però indicato un neuropsichiatra locale, il Dottor Pitzalis, che diventerà una figura chiave nel processo di co-progettazione. Troviamo così la conferma che i disturbi del comportamento alimentare sono un problema e una delle principali manifestazioni del disagio giovanile dell'area, ma le famiglie reagiscono con vergogna alle diagnosi e decidono di non far curare in loco i loro figli. Si è dunque creato un canale diretto con l'ospedale San Raffaele di Milano dove molte ragazze dell'area vengono ricoverate nel momento acuto della patologia, per poi tornare nell'area senza alcuna rete e servizio di supporto, ricadendo facilmente nella patologia.

La condivisione pubblica di questo tabù durante la fase di *scouting* genera uno stupore iniziale che in tempi rapidi diventa sollievo e attivazione per trovare una soluzione.

L'altro elemento che caratterizza la fase di *scouting* in Alta Marmilla è il progressivo ritrarsi del GAL che mantiene il ruolo da assistenza tecnica, ma non partecipa agli incontri, non facilita relazioni, non collabora agli approfondimenti e alle ricerche sui temi e le priorità che vanno via via emergendo.

L'area Alta Marmilla è poco densamente abitata, in confronto ad altre aree interne il numero dei soggetti rilevanti è esiguo. Alcuni di questi sono legittimati e riconosciuti come tali, tra i quali Filippo Bartolomeo, educatore del Centro di Salute Mentale di Ales che sperimenta terapie attraverso l'agricoltura sociale ottenendo degli ottimi risultati dal punto di vista della salute dei pazienti e anche dal lato del loro inserimento lavorativo.

Altri soggetti rilevanti invece non hanno alcun riconoscimento a livello locale sebbene le loro idee e i loro progetti abbiano tutte le potenzialità per generare sviluppo.

Tra i soggetti rilevanti non riconosciuti spicca la Cooperativa Menabò la quale gestisce il Museo dell'Ossidiana a Pau, che diversi sindaci mi invitano a visitare non per l'operato della cooperativa, ma solo per potere ammirare l'ossidiana che non ho mai visto prima.

Visitando il luogo, Simona Argiolas ed io entriamo in contatto con Giulia Balzano, fondatrice di Menabò, e ci rendiamo conto che la cooperativa interpreta la valorizzazione di una delle risorse più caratteristiche dell'area in modo innovativo, mettendosi al servizio della comunità: attraverso la collaborazione con *Philosophy for Children* propone un'offerta formativa peculiare sul ragionamento filosofico a partire dall'osservazione dei reperti del museo, attraverso delle residenze artistiche chiamate "ossidazioni" arrivano artisti e artigiani a reinterpretare l'ossidiana, il museo si offre come spazio di socializzazione e apprendimento per i più giovani attraverso le "notti al museo" ovvero aperture straordinarie nelle quali si può dormire all'interno del museo e fare un'esperienza di fruizione immersiva. Il museo conta 5000 ingressi all'anno. Un numero inusuale per un'area interna di 10.000 abitanti e per un museo ubicato in un piccolo paese non raggiungibile con mezzi pubblici. Quando Simona Argiolas ed io indichiamo la cooperativa Menabò come un soggetto rilevante da coinvolgere il più possibile nella fase di co-progettazione, il sindaco referente e il GAL sembrano stupiti da questo riconoscimento.

Alla fine di giugno 2015 il processo di *scouting* arriva alla sua naturale conclusione: dalla campionatura a palla di neve non giungono più nuovi nomi. Insieme a Simona Argiolas prepariamo dunque dei documenti di sintesi di quanto emerso dalla fase di *scouting*, aggregando convergenze e proposte, sottolineando divergenze. Nell'elaborazione

cerchiamo di coinvolgere il GAL senza riuscirci, inviamo i documenti redatti ai sindaci, al GAL e ai soggetti rilevanti incontrati. A questi ultimi chiediamo di verificare ed eventualmente rielaborare o correggere i contenuti.

Dopo la condivisione e la verifica delle sintesi, inizia la fase di co-progettazione attraverso gruppi di lavoro e approfondimenti tematici allargati anche ai tecnici settoriali di Regione e Ministeri. L'intenzione è che si creino dei gruppi di lavoro di soggetti rappresentativi e rilevanti, attivi anche in assenza del livello nazionale e regionale, sempre aperti all'ingresso di nuovi soggetti, per l'elaborazione dei contenuti del Preliminare di strategia a partire da quanto emerso dalla fase di *scouting*.

Nel mese di luglio 2015 vengono convocati sei gruppi di lavoro per la partecipazione a sei approfondimenti tematici definiti insieme alla Regione, ai soggetti rappresentativi e rilevanti.

Ai gruppi vengono invitati soggetti rappresentativi e soggetti rilevanti, ma gli approfondimenti tematici sono eventi pubblici ai quali può partecipare chiunque voglia oltre a chi è stato direttamente convocato.

Gli approfondimenti tematici riguardano la scuola, la salute, il settore primario, i beni culturali e gli spazi inutilizzati. Un approfondimento viene gestito con la tecnica del *world café* e i successivi come classici *focus group*.

Nel gruppo di lavoro sui servizi educativi si accende un'importante discussione sulla possibilità di cambiare l'indirizzo della scuola secondaria di secondo grado. La paura di perdere il posto di lavoro genera resistenza, sebbene dagli stessi insegnanti venga riconosciuta la necessità di rendere la scuola più attrattiva per i giovani dell'area e più compatibile con le specificità produttive e con possibili sbocchi lavorativi.

Nell'approfondimento tematico sulla salute emergono in modo più evidente le potenzialità del metodo di lavoro. I dirigenti regionali accolgono con attenzione e coinvolgimento il racconto di quanto emerso dallo *scouting*, in particolare sui disturbi del comportamento alimentare, sottolineando le possibilità di apprendimento date da questo metodo di lavoro.

Viene subito avanzata la possibilità di aprire un centro di eccellenza per la prevenzione e la cura di tali disturbi cambiando la programmazione regionale, la quale prevede l'apertura di due centri in due città, ma viene dichiarata la disponibilità a rimettere in discussione l'ubicazione di uno dei due.

Inoltre la condivisione degli ottimi risultati dell'agricoltura sociale sui pazienti del Centro di Salute Mentale, fa emergere l'idea di un percorso di "agricura" connesso al centro di eccellenza per la cura dei disturbi del comportamento alimentare.



Negli approfondimenti sui beni e gli spazi culturali inutilizzati, alla presenza dei tecnici regionali, Giulia Balzano della cooperativa Menabò assume un ruolo di *leadership* per la qualità dei contenuti che condivide. Già nella fase di *scouting* le visioni e le proposte di Giulia vengono condivise dai diversi soggetti rilevanti attivi nella valorizzazione dei beni culturali. L'idea è quella di una rete di spazi e operatori culturali come fili che connettono scuola, paesaggio, salute, proponendo forme di fruizione che rispondano alle necessità di socializzazione non soddisfatte dei giovani, lavorando con lo stesso approccio sperimentato dal Museo dell'ossidiana.

All'organizzazione degli approfondimenti tematici il GAL Marmilla non collabora, mentre il sindaco referente contribuisce facendosi carico della comunicazione, degli inviti, delle eventuali richieste di materiali di approfondimento ad altri sindaci.

Nel corso degli approfondimenti tematici l'assistenza tecnica propone idee e azioni non condivise preventivamente, riconducibili alle idee-progetto del Piano d'Azione del GAL, molte delle quali non coincidono con i temi emersi dallo *scouting*.

La presenza dei soggetti rilevanti, anche vicini al GAL, e la preventiva condivisione dei report dello *scouting* con i tecnici ministeriali e regionali permette di ricondurre facilmente il confronto sui punti condivisi. Le proposte del GAL vengono comunque discusse sia per verificarne l'eventuale condivisione, sia per evitare tensioni in un momento di lavoro in cui è importante tenere alto il livello di collaborazione.

L'assistenza tecnica locale, il GAL, non assolve il suo compito di redazione dei report degli approfondimenti tematici e, a dispetto di quanto concordato, non gestisce il processo di co-progettazione con i gruppi di lavoro in assenza del livello nazionale e regionale nell'area.

Alcuni soggetti rilevanti cercano di portare avanti la co-progettazione facendosene carico in nostra assenza, ma non riescono ad avere riscontro diretto dall'assistenza tecnica locale.

Solo Filippo Bartolomeo, educatore del Centro di Salute Mentale e coordinatore del progetto di agricoltura sociale, riesce ad avere supporto dall'assistenza tecnica locale.

La situazione è problematica al punto che viene convocata una riunione ristretta con il sindaco referente per allentare la tensione e trovare una soluzione, nel corso della quale viene eretto un muro in difesa dell'assistenza tecnica. Si delinea chiaramente la situazione di conflitto di interesse nella quale si sta operando a causa dei rapporti professionali e parentali che intercorrono tra l'assistenza tecnica e alcuni sindaci.

Arrivano sul territorio anche Fabrizio Barca e Sabrina Lucatelli, referente politico e coordinatrice del Comitato Nazionale Aree Interne, in un momento pubblico di confronto con i diversi soggetti rilevanti e rappresentativi.

Barca e Lucatelli incentivano l'assistenza tecnica ad una scrittura condivisa del Preliminare di Strategia, legittimando ulteriormente i soggetti rilevanti, alcuni dei quali indicati dal GAL, altri estranei alla cerchia dell'assistenza tecnica, come la cooperativa Menabò.

Alla fine di luglio 2015 dunque i gruppi sembrano avviati, le risposte dei tecnici regionali e ministeriali sono positive, si spera che l'intervento del Comitato Nazionale Aree Interne abbassi il livello di contrapposizione e favorisca la collaborazione anche con l'assistenza tecnica locale. Risulta chiaro a tutti però che l'area ha bisogno di una presenza frequente del livello nazionale e regionale per poter fare avanzare il lavoro secondo il metodo della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Inaspettatamente però alla fine di luglio 2015 i contratti dei progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne rimangono in balia di un braccio di ferro politico-istituzionale a Roma. La situazione dovrebbe risolversi in tempi molto brevi, in modo coeso tutti i progettisti decidiamo quindi di seguire a distanza le aree che stanno procedendo con la co-progettazione. Non si può viaggiare senza copertura contrattuale e assicurativa, ma decidiamo di supportare la co-progettazione leggendo i *work in progress* dei preliminari di strategia e rispondendo alle mail, come forma di rispetto nei confronti del lavoro che tante persone stanno svolgendo con dedizione e con passione, spesso gratuitamente.

La situazione contrattuale però non si risolve nei tempi rapidi previsti, ma solo alla fine di ottobre 2015. Per tre mesi dunque manca la presenza fisica dei progettisti e la facilitazione delle relazioni con i Ministeri.

I sindaci referenti, le assistenze tecniche locali, i soggetti rilevanti vengono informati della situazione. Questo momento difficile consolida in molti casi il rapporto di collaborazione, stima e fiducia.

In Alta Marmilla questo momento coincide con una accelerazione della scrittura del Preliminare di Strategia da parte dell'assistenza tecnica locale.

Alla fine di agosto 2015, la segreteria del Comitato Nazionale Aree Interne e la Regione, ricevono il Preliminare di Strategia dell'Alta Marmilla.

Questa sarà la prima di molte versioni dello stesso documento perché a questo primo invio, dopo un'attenta lettura, il Comitato Nazionale Aree Interne e la Regione reagiscono con dei commenti molto duri. Il problema principale è che il documento non contiene

diverse priorità, idee e azioni-progetto definite durante gli approfondimenti tematici e propone nuove azioni, diverse da quelle co-progettate, di cui non si ha contezza della condivisione a livello locale, oltre ai sindaci che firmano il documento.

Da agosto 2015 iniziano mesi di rimpalli del documento. Alle richieste di modifiche e di maggiore coinvolgimento dei soggetti rilevanti, l'assistenza tecnica risponde inviando, con tempi lunghi, il documento modificato in minima parte rispetto alla prima versione, mentre giungono telefonate da diversi soggetti rilevanti che denunciano la loro esclusione dal processo di co-progettazione, ma io e gli altri non abbiamo la copertura contrattuale per poter fare le missioni di campo e cercare di cambiare la situazione.

Secondo il protocollo non scritto i progettisti del Comitato Nazionale Aree Interne così come i tecnici regionali, non dovrebbero scrivere i documenti strategici, ma solo commentarli, perché essi siano una espressione del territorio.

I continui rimpalli dell'assistenza tecnica locale, con il sindaco referente in una posizione subordinata rispetto al GAL, diventano eccessivi al punto che si decide di togliere la responsabilità esclusiva della scrittura del documento all'assistenza tecnica locale.

Il documento vede dunque alcune parti redatte da Simona Argiolas e me con i pochi soggetti rilevanti ancora disponibili, altre parti redatte dal GAL.

Nel frattempo le elezioni amministrative portano al cambiamento di nove sindaci su venti, con i quali bisogna rapidamente condividere il percorso e le decisioni.

Nelle interviste effettuate tra luglio e settembre 2020 per lo studio di caso, il livello regionale rappresentato da Simona Argiolas e i soggetti rilevanti raccontano della difficoltà del rapporto con l'assistenza tecnica locale, ricostruendo gli eventi come sono stati riportati nelle pagine precedenti, e indicando la fase della scrittura del Preliminare di Strategia come la più difficoltosa.

La fase di preliminare è stata molto inquinata. Io non so come siamo riuscite a venire fuori con un lavoro di qualità. Abbiamo coinvolto un sacco di persone. Dicevamo di scrivere le parti con le persone, andare a recuperare i pezzi, poi no, poi li abbiamo recuperati noi singolarmente, andando dalle persone. E ci chiamavano [...] insomma c'erano quelle dinamiche interne da dover parare. [..]

*sulle dinamiche interne da parare a me viene in mente che a volte nei documenti non trovo corrispondenza tra ciò che veniva fuori dai momenti di co-progettazione e ciò che era scritto [ride] nulla...*

*mentre trovo corrispondenza tra ciò che era scritto e le...*

[mi interrompe] idee personali? [...] Era molto evidente. Ci abbiamo perso un anno, abbiamo fatto un anno di combattimento sul preliminare. La fase del preliminare è stata la più brutta.  
(Intervista a Simona Argiolas, Centro Regionale di Programmazione, 15 luglio 2020)

Nel racconto del sindaco referente, Franceschino Serra, invece quegli eventi sembra che non siano mai avvenuti.

Ci è sembrato di sentirci anche un po' trascurati dal nazionale, anzi no trascurati, troppo bastonati, troppo precisi sulle cose [...] ogni volta che mandavi le cose ti tornavano indietro [...].

*Il processo di co-progettazione ha innescato o alimentato dei conflitti, delle tensioni?*

No, non ho rilevato tensioni legate all'idea della gestione della cosa, non con toni rilevanti.

Discussioni sì, qualche osservazione, qualche tensione, ma non le ritengo elementi che abbiano ostacolato il processo, assolutamente superabili.

*Sinceramente la co-progettazione con i soggetti rilevanti non è stata facile da portare avanti.*

*Sembrava che dal lato tecnico- amministrativo questa cosa non fosse stata presa bene.*

Hai avuto una impressione sbagliata perché io ho vissuto questa esperienza come un bel momento di conoscenza del territorio, ho scoperto anche io delle persone nuove e non ho pensato neanche per un momento di chiudermi in quello che già conoscevo. Sì, forse qualche amministratore può aver detto che nel mio paese c'è questo, questo e questo, punto, quindi può aver lasciato qualche elemento che poteva essere un soggetto rilevante. Non condivido il tuo sentimento.

*Era come se ci fosse resistenza. Alcune persone che noi indicavamo come interessanti e che potevano contribuire, poi dal lato dell'assistenza tecnica non venivano considerate molto*

se tu dici questo vuol dire che hai gli elementi per dirlo. Non posso confermarlo in generale.

Forse se ci penso bene mi viene in mente qualcosa in più che si poteva fare”

(Intervista a Franceschino Serra, sindaco referente, 16 luglio 2020)

Il GAL Marmilla, nella figura del direttore Maurizio Manias, ha rifiutato l'intervista che è stata proposta sia attraverso *mail* e messaggi agli indirizzi personali, sia attraverso una *mail* ufficiale alla segreteria del GAL Marmilla.

L'intervista mancante rende più fragile l'analisi del caso, ma conferma la conflittualità e la ritrosia dinanzi ad un confronto su quanto avvenuto.

Gli avvenimenti vengono comunque descritti con veemenza dai soggetti rilevanti, le cui voci aggiungono elementi utili per definire il racconto di questa fase e per trovare risposte alla domanda di ricerca.

dopo il *focus group*, quando venne anche Barca, si attiva un elegante taglia fuori. Arriva dall'alto l'invito a coinvolgere le parti, anche rispetto alla scrittura, e invece questo ci è stato fatto capire che non sarebbe avvenuto. [...] è stato un po' mortificante [...] l'assistenza tecnica la prima cosa che ha messo in campo per agire un taglia fuori, che noi sapevamo essere anche di altro genere perché eravamo semplicemente scomode, fuori da alcuni giochi quindi potevamo trovarci a metterci di traverso anche senza volerlo... lui la prima cosa che disse fu *"tutto questo lavoro non è pagato pertanto non ci sentiamo di chiedervi un dispendio di energie e di risorse"* [...] E io glielo dissi che era chiaro dall'inizio e avevamo già contribuito, per cui non era questo il problema. [...] era talmente improbabile questa attenzione, quello che stava accadendo [...] Anche lo sguardo con cui ci guardano lavorare, sempre con questo mezzo sorriso ironico. Se questo museo non facesse i numeri che fa... [...] loro non se lo spiegano. Franceschino ci ha adottate e la sua frase è: *"io non capisco come facciate, non capisco neanche cosa porti la gente qui, ma accolgo l'incomprensibile e sono dalla vostra parte"*  
(intervista a Giulia Balzano, Cooperativa Menabò, 22 luglio 2020)

La presenza del conflitto di interessi viene raccontata da tutti i soggetti rilevanti intervistati.

*come è stata scelta l'assistenza tecnica locale e che ruolo le è stato attribuito?*

non è stata una scelta proprio tecnica, è stata una scelta tecnico-politica [...] Maurizio è molto bravo in questa terra di mezzo dove si mescolano le questioni della politica e della tecnica, e purtroppo, va detto, che il presidente del GAL non è di quelli che ha lavorato per far sì che lo sviluppo locale fosse davvero un tema di uscita dal sottosviluppo, è uno dei baroni del territorio, uno di quelli che le cose possono andare avanti solo se le controlla, altrimenti è meglio che non succeda niente. Quindi dentro questo quadro, alla fine, non è andata male, anche perché Maurizio è molto bravo, ha visione, ma certo è rimasto un po' schiacciato da questa cosa [...] insomma c'erano dei condizionamenti [...] Tieni conto che, per chiudere i grovigli, Maurizio è socio dello studio professionale di Franceschino Serra, sindaco referente e presidente dell'Unione dei Comuni che ha avviato la procedura, e marito della sindaca di Ales, quindi forse c'era un po' di confusione. (intervista a Roberto Scema, insegnante ed ex sindaco, soggetto rilevante e rappresentativo, 13 luglio 2020)

[...] Il territorio lo subisce non avendo grandi alternative [...] i tre fratelli sono persone con ruoli forti sul territorio, chi più culturalmente, chi più di progettazione del territorio, chi più politico, è una triade forte, quindi il territorio la gradisce, ma anche la subisce. Poi in quegli anni la moglie di Maurizio era sindaca di Ales, lo è stata per due legislature, quindi pensa alle interferenze che ci potevano essere. Quindi che il territorio abbia delle insofferenze e percepisca delle manovre che costantemente passano sulle teste, questo sì. (intervista a Giulia Balzano, Cooperativa Menabò, 22 luglio 2020)

Pochi mesi dopo l'approvazione del Preliminare di Strategia<sup>60</sup> lascio il Comitato Nazionale per le Aree Interne. La storia della scrittura della Strategia d'Area e della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro la vivo dunque per un periodo di tempo limitato.

Questa fase viene dunque ricostruita unicamente attraverso le interviste e i documenti.

La redazione della prima versione della Strategia d'Area con schede progetto annesse è rapida: nel giugno 2016 viene approvato il preliminare e a ottobre 2016 viene consegnata ufficialmente la prima versione della Strategia d'Area.

Ci vorranno nove mesi per l'approvazione a causa del cambio di amministrazione regionale e del cambio di governo, che porta sul campo nuovi referenti politici e tecnici.

Il documento viene approvato nel luglio 2017, dunque nove mesi dopo l'invio della prima versione nell'ottobre 2016<sup>61</sup>.

“Le amministrazioni cambiavano, poi non erano dentro al discorso e non sempre erano disponibili ad immergersi e farsi coinvolgere.” (Intervista a Franceschino Serra, sindaco referente, 16 luglio 2020)

“c'è un elemento di debolezza molto forte, penso in buona fede. Sin dall'inizio c'è stato detto di osare, nel senso che tutto quello che scrivevamo lì sarebbe potuto essere considerato anche in deroga alla normativa vigente. [...] Bene, ogni volta che abbiamo provato a mettere per iscritto c'è stato detto che cozzava con l'art.x ecc. ecc. [...] o non si poteva pensare perché non era previsto da nessuna norma di legge [...] Ho sempre pensato, sia per il livello regionale che per quello nazionale, che ci fosse una punta di avanguardia, visionaria in senso buono [...] poi però dietro, tutti gli altri, erano staccati, ma di molto. E quindi ogni volta che si passava alla concertazione con gli assessorati era clamoroso il distacco. [...] Quindi c'era la punta innovativa e altri frenavano, non so se frenavano semplicemente perché per *modus operandi* non erano abituati ad un lavoro che inevitabilmente ti mette in discussione, perché io mi immagino quando devi gestire le cose con 3 o 4 assessorati contemporaneamente o con 3 o 4 strutture ministeriali contemporaneamente devi modificare il modo di lavorare” (intervista a Roberto Scema, insegnante ed ex sindaco, soggetto rilevante e rappresentativo, 13 luglio 2020)

Un tempo ancora più lungo intercorre tra l'approvazione della Strategia d'Area e la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro<sup>62</sup>, da luglio 2017 a marzo 2019.

---

60 Il Preliminare di Strategia dell'area Alta Marmilla è consultabile al seguente link

[http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Preliminare\\_di\\_strategia/Preliminare\\_Alta\\_Marmilla.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Preliminare_di_strategia/Preliminare_Alta_Marmilla.pdf) (ultima visita 29 novembre 2020)

61 La Strategia d'Area dell'Alta Marmilla è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Strategie\\_di\\_area/Sardegna/Strategia\\_Alta\\_Marmilla.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Strategie_di_area/Sardegna/Strategia_Alta_Marmilla.pdf) (ultima visita 29 novembre 2020)

62 L'Accordo di Programma Quadro dell'area Alta Marmilla è consultabile al seguente link

<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Alta-Marmilla.pdf> (ultima visita 29/11/ 2020)

Un ulteriore cambio di governo si somma all'entrata in gioco dell'Agenzia per la Coesione che, in questa fase, è il soggetto istituzionale di riferimento per il livello di governance nazionale.

Nelle schede progetto dell'APQ le azioni previste dalla *Strategia d'Area* non cambiano nel contenuto, ma nella forma: vengono suddivise in più schede progetto, suddividendo le azioni cantierabili dall'acquisto dei servizi anche quando riguardano una stessa azione e, soprattutto, viene richiesto un livello di dettaglio da progetto esecutivo per ogni scheda. Le competenze tecniche e le risorse economiche per giungere al livello di definizione richiesto non sono facili da trovare in comuni di piccole dimensioni. Per l'Alta Marmilla è dunque fondamentale il supporto della Regione.

“l'Accordo di Programma è stato uno dei miei ultimi atti da direttore e l'abbiamo chiuso dopo anni, ma per disperazione. [...] Non è possibile che un'idea di sviluppo territoriale, dopo tutto questo lavoro, ripassi in 10 tavoli ministeriali e ognuno, non conoscendo, non sapendo, non vedendo, possa fare una sua istruttoria classica senza conoscere minimamente quelle dinamiche territoriali. Questa secondo me è la cosa che occorre migliorare nella SNAI.”

(intervista a Gianluca Cadeddu, ex Direttore del Centro di Programmazione Regionale, 16 luglio 2020)

Nella scheda che segue vengono riportate alcune informazioni essenziali e sull'area sui documenti strategici menzionati.

#### **L'area-progetto Alta Marmilla (Sardegna)**

L'area-progetto è formata da 20 comuni della provincia di Oristano (Albagiara, Ales, Assolo, Asuni, Baradili, Baresa, Curcuris, Gonnoscodina, Gonnosnò, Mogorella, Morgongiori, Nureci, Pau, Ruinas, Senis, Simala, Sini, Usellus, Villa San'Antonio, Villa Verde). L'area si estende per 347,95 kmq, nel 2011 conta 10.533 abitanti, 10.062 alla fine del 2015. Ad eccezione di Ales, tutti i comuni hanno una popolazione inferiore ai 1000 abitanti.

L'area subisce un processo di spopolamento costante dagli anni Settanta (tra il 1971 e il 2011 - 34,5% di abitanti, tra il 2001 e il 2011 - 11,2%), che fa crescere la percentuale di popolazione ultra settantacinquenne (30%) e fa diminuire la percentuale di giovani da 0 a 16 anni (10%).

L'area si estende tra due monumenti paesaggistici: l'altopiano della Giara e il massiccio vulcanico del Monte Arci dove si trova il più grande giacimento del Mediterraneo di ossidiana.

Il settore produttivo prevalente è quello primario.

Al 2014 dati socio-sanitari sono buoni rispetto alle altre aree interne, grazie alle reti parentali di cura e ad uno stile di vita che mantiene bassi gli indici di ospedalizzazione, ma gli abitanti dell'Alta Marmilla hanno poche possibilità, meno delle altre aree interne, di accedere in loco alla specialistica ambulatoriale.

Solo il 20% dei comuni ha una scuola primaria e, nonostante un accorpamento di plessi già avvenuto in anni recenti, il numero medio di alunni per classe e per scuola rimane basso e inferiore alla media delle aree interne regionali e nazionali. Il tasso di mobilità dei docenti è molto più elevato rispetto alla media. Gli stessi problemi si rilevano nella scuola secondaria di primo grado e si acquisiscono ulteriormente nella scuola secondaria di secondo grado, presente con un solo plesso e un solo indirizzo in tutta l'area, frequentato solo da pochi alunni di genere maschile provenienti per la maggior parte da paesi esterni all'area.

### Le azioni della Strategia d'area

**Istruzione** - Accorpamento dei plessi scolastici e organizzazione della scuola primaria e secondaria di primo grado attorno a due poli con servizio mensa, restaurati in modo da sperimentare nuove metodologie didattiche. Apertura di un centro di educazione permanente per gli adulti.

Costituzione di un "Osservatorio per il disagio e la promozione del benessere" per la prevenzione e l'osservazione dei disagi giovanili.

Apertura di un indirizzo sull'automazione e la domotica nell'Istituto Tecnico esistente.

**Salute** - potenziamento del poliambulatorio esistente aumentando la presenza di medici specialisti, attivando servizi di dialisi e telemedicina, allestendo 20 posti letto.

Apertura di un Centro di eccellenza per i disturbi del comportamento alimentare. Sperimentazione di un percorso di "agricura" per la riabilitazione dopo la fase acuta di tali disturbi.

**Mobilità** - risorse per la formazione di un *mobility manager*

**Sviluppo economico** - Apertura di un "RuralLAB" (incubatore e sportello per le imprese agricole).

Risorse per l'elaborazione di un modello di gestione finalizzato alla valorizzazione delle terre civiche.

Creazione di una rete commerciale per le produzioni di qualità.

Ampliamento delle sperimentazioni di agricoltura sociale.

Risorse per la redazione di un piano di valorizzazione che unisca i diversi beni e operatori culturali con un approccio di *audience development*.

### Risorse finanziarie previste da APQ

**15.025.660,67** € dei quali 3.740.000 € da Legge di Stabilità per servizi essenziali, 2.950.000 € da PO FESR, 1.158.000 € da PO FSE, 665.000 € da PSR FEASR, 6.512.666,67 da Iscol@ (piano straordinario di edilizia scolastica regionale).

### Cronologia della co-progettazione

**aprile 2015:** primo invio della Bozza di Idee; **maggio 2015** : approvazione

**maggio – agosto 2015:** *scouting* e co-progettazione del Preliminare di Strategia

**agosto 2015:** primo invio del Preliminare di Strategia; **giugno 2016:** approvazione

**giugno - ottobre 2016:** co-progettazione della Strategia d'Area

**ottobre 2016:** primo invio della Strategia d'Area; **luglio 2017:** approvazione

**marzo 2019:** sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro

### azioni progetto previste da Preliminare di Strategia non inserite nella Strategia d'Area

Non si prevede più l'apertura di un istituto agrario, ma si mantiene l'indirizzo elettrotecnico a causa delle



<p>resistenze del personale docente, timoroso di perdere il posto di lavoro.</p> <p>Gli incentivi per ridurre il <i>turn over</i> dei docenti non trovano copertura giuridica.</p> <p>Sul fronte dello sviluppo economico, gli interventi per l'elettrificazione e l'allacciamento alle risorse idriche delle aziende agricole, previste dal Preliminare, vengono inseriti tra le pre-condizioni da soddisfare con altre risorse, non individuate dalla Strategia.</p>
<p><b>Assistenza tecnica locale</b></p>
<p>Gruppo di Azione Locale (GAL) Marmilla</p>
<p><b>Stato di attuazione della strategia d'area al luglio 2020</b></p>
<p>Nessun decreto attuativo. Nessuna azione-progetto in corso di attuazione.</p>

Nel mese di luglio 2020, data delle ultime interviste, la strategia però non è ancora in attuazione.

“anche qui ci sono state le elezioni, ci sono stati cambi di direttore, non c'è più l'Unità di progetto per la programmazione unitaria, ci sono stati dei ritardi dovuti ai cambi, non ci sono le stesse persone, le persone che se ne occupavano con anima e cuore hanno avuto gemelli, insomma ci sono stati una serie di elementi che hanno anche rallentato l'attuazione, ma non è fermo. L'APQ dell'Alta Marmilla è stato firmato a marzo 2019, adesso abbiamo fatto le riunioni recentemente e abbiamo richiesto le anticipazioni e alcune linee stanno partendo in queste settimane. [...] In Regione le elezioni sono state a febbraio, la Giunta è arrivata a giugno- luglio, i direttori generali sono stati nominati a settembre per 6 mesi, poi rinnovati, un delirio dal punto di vista organizzativo. Adesso stiamo un pochino riprendendo in mano le cose [...] Noi abbiamo avuto un anno/un anno e mezzo di blocco totale per colpa nostra, cioè per colpa dei territori e per colpa anche dell'amministrazione regionale.” (intervista a Gianluca Cadeddu, ex Direttore del Centro di Programmazione Regionale, 16 luglio 2020)

“Assieme al *turn over* politico c'è stato il cambio di tutte le strutture e quindi noi ci siamo trovati in mano di nessuno in Regione. La cosa era marginale. L'abbiamo dovuta recuperare con quelle richieste di incontri in Regione.” (Intervista a Franceschino Serra, sindaco referente, 16 luglio 2020)

Alcune azioni-progetto, come il Centro di educazione per adulti e i progetti di agricoltura sociale, hanno trovato altre fonti finanziarie dalle quali attingere e solo per questo sono diventate realtà. In altri casi invece i soggetti rilevanti rimangono in attesa nonostante i tempi lunghi.

“Io mi sono trovato spiazzato perché da un momento all'altro pensavo di dover partire con l'attività. Cioè è stata scritta, è stata approvata, è stata finanziata, mancava il tocco finale. Per

noi l'inghippo è stato che quando abbiamo scritto l'azione, avevamo individuato una *location* della ASL da risistemare come polo [...] e c'è stata una diatriba tra la ASL e i tecnici su un'altra *location* che non era stata scritta lì [...] io ho messo in gioco altri ragazzi che come me, una volta che mettiamo giù il freno, noi ingraniamo la marcia perché la macchina non è spenta, siamo operativi. E comunque ce ne sono stati e ce ne saranno anche tantissimi, se ne sono aggiunti anche altri che hanno condiviso le nostre idee. Io non ho solo scritto, ho condiviso le idee con altre realtà che mi chiedevano cosa stavamo facendo quando parlavo di SNAI e mi chiedevano come potevano entrare in gioco. [...] la cosa principale che vi ho rubato è stata questa perché noi dipendenti pubblici tendiamo spesso e volentieri a coltivarci il nostro orticello e siamo anche gelosi. Questo non poteva essere così, questa zona aveva bisogno di persone con la mente più aperta” (intervista a Filippo Bartolomeo, educatore Centro di Salute Mentale, soggetto rilevante, 20 luglio 2020)

#### **4.1.3. Considerazioni sul caso-studio: la legittimazione ad intermittenza**

I quattro documenti strategici (Bozza di Idee, Preliminare di Strategia, Strategia d'Area e Accordo di Programma Quadro) possono essere considerati come quattro punti decisionali (Pressman, Wildavsky, 1984) perché rappresentano accordi formalizzati che permettono di passare alle fasi successive del processo.

La strategia decisionale, secondo il disegno della Strategia Nazionale per le Aree Interne, dovrebbe essere inclusiva, basata sulla partecipazione e la trasparenza. Il processo di co-progettazione dovrebbe rendere il *network* decisionale più denso (aumentano le interrelazioni tra gli attori) e più complesso perché aumentano i punti di vista (Dente, 2011).

Per ognuno dei punti decisionali però, come già si può desumere dal racconto del paragrafo precedente, il *network* decisionale varia e si formano quelle che Dente (2011) definisce “arene decisionali” cioè *sotto-network* più omogenei dal punto di vista degli attori coinvolti.

Nel caso dell'Alta Marmilla la redazione della Bozza di Idee viene effettuata dal GAL e dall'Unione dei Comuni dunque il processo decisionale ha come protagonista solo un'arena politica dove è centrale l'attenzione al consenso politico.

Nel Preliminare di Strategia invece il *network* decisionale è più eterogeneo con un'arena tecnica, un'arena politica, un'arena sociale e un'arena istituzionale. Questo punto decisionale è stato quello in cui la densità e la complessità sono arrivate ad un livello maggiore, con l'arena istituzionale che ha cercato di dare peso all'arena sociale perché questa non venisse schiacciata dall'arena politica locale.

Nella Strategia d'Area e nell'Accordo di Programma Quadro invece il network decisionale torna a ridursi con l'arena tecnica e l'arena politica che hanno un peso decisivo sull'andamento del processo.

La storia dell'area interna Alta Marmilla pone in rilevanza il tema del controllo monopolistico dei processi e delle risorse per lo sviluppo, insieme al tema della durata della legittimazione dei soggetti rilevanti e della possibilità di una legittimazione ad intermittenza.

L'esempio della cooperativa Menabò è rilevante per comprendere come la legittimazione che giunge da un soggetto esterno possa dare spazio e voce a chi lo merita, ma per un lasso di tempo strettamente legato alla presenza del soggetto esterno sul territorio.

Inoltre una legittimazione non condivisa dalle strutture di potere egemoni a livello locale, può avere effetti controproducenti di ulteriore allontanamento dagli spazi di decisione e di progettazione. Nell'intervista infatti Giulia Balzano racconta di una sensazione di invisibilità che la cooperativa prova dal periodo di tensione per la scrittura del Preliminare di Strategia.

La legittimazione esterna che conferma la legittimazione locale, come nel caso di Filippo Bartolomeo del Centro di Salute Mentale, invece sembra aprire spazi di voce e di azione più stabili, arrivando al consolidamento e alla creazione di nuove reti di cooperazione. Giulia Balzano nell'intervista esprime il desiderio di abbandonare il territorio, una volta scaduta la convenzione per la gestione del museo, perché sente che il lavoro della cooperativa non è adeguatamente riconosciuto.

I tempi lunghi di progettazione e di attuazione inoltre portano i soggetti rilevanti verso altri progetti di vita e verso altri orizzonti. Solo alcuni rimangono fiduciosi in attesa.

La Strategia Nazionale in Alta Marmilla ha generato la creazione di reti tra organizzazioni e anche tra queste e le agenzie del territorio, ma non ha reso plurale la *leadership* sui processi di sviluppo, sull'accessibilità alle risorse e non ha incentivato comportamenti partecipativi di lungo termine.

La situazione rimane immutata e l'allontanamento di soggetti rilevanti non legittimati dal GAL conferma quella struttura di potere locale "subita" dal territorio come presente, potente e difficile da cambiare.

## **4.2. L'area interna Val Simeto.**

### **Se la cittadinanza attiva è sempre un passo avanti.**

Il caso della Val Simeto (10 comuni tra le province di Catania ed Enna) deve essere raccontato e analizzato osservando un arco temporale più esteso di quello degli altri casi perché la Strategia Nazionale per le Aree Interne in questo territorio si aggancia ad una mobilitazione popolare di lungo corso.

Gli amministratori locali infatti propongono l'autocandidatura della Val Simeto come area sperimentale della Strategia Nazionale per le Aree Interne su spinta della cittadinanza attiva, la quale ha bloccato la costruzione di un termovalorizzatore sul territorio ed è passata "dalla protesta alla proposta" (espressione molto utilizzata dagli abitanti dell'area). Al momento dell'autocandidatura (novembre 2013) i cittadini attivi cercano delle forme strutturate di accordo e collaborazione con le amministrazioni locali, in particolare attraverso lo strumento del Contratto di Fiume, per legittimare e attuare un modello di sviluppo coraggioso che punta a sradicare la cultura mafiogena dell'area e a combattere la crisi socio-economica valorizzando le risorse ambientali e umane.

#### ***4.2.1. Un altro modello di sviluppo per la Val Simeto. Dalla protesta alla proposta.***<sup>63</sup>

Nel 2002 la Regione Siciliana, con a capo il neo-eletto Salvatore Cuffaro, vara un Piano per la Gestione dei Rifiuti che prevede la costruzione di quattro termovalorizzatori nell'isola per lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati.

Il Piano viene immediatamente attaccato da associazioni ambientaliste e forze politiche, anche a livello nazionale, per le conseguenze sull'inquinamento atmosferico generate da questa tipologia di impianti, noti anche come "inceneritori".

Nonostante il dibattito pubblico acceso e contrario, nell'estate del 2003 la Regione procede comunque con la pubblicazione del bando milionario per l'affidamento a privati della costruzione e della gestione degli impianti. L'affidamento viene indicato come urgente e dunque viene attuata una procedura semplificata che non prevede la richiesta del certificato antimafia ai partecipanti.

---

<sup>63</sup> La ricostruzione della storia raccontata in questo paragrafo si basa sulle interviste a cittadini attivi della Valle del Simeto e ricercatori dell'Università di Catania, in particolare sono state fondamentali per la ricostruzione le interviste a Laura Saija, Giusy Pappalardo e Chiara Longo. Per una narrazione più ampia e dettagliata si rimanda a Saija, 2019.

L'ubicazione di uno degli impianti è prevista nella Val Simeto, in Contrada Cannizzola a Paternò, vicino ad una delle rive del fiume Simeto. L'appalto viene aggiudicato all'unico concorrente: un raggruppamento temporaneo di imprese del quale ne fa parte una considerata "in odor di mafia" dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli illeciti nel ciclo dei rifiuti in Sicilia (Saija, 2019).

Nel frattempo in un altro comune della Val Simeto, Adrano, un'azienda impegnata nella produzione di laterizi ottiene le autorizzazioni per l'utilizzo di rifiuti pericolosi nel ciclo produttivo. Il terreno nel quale è ubicata l'azienda, adiacente anch'esso al fiume Simeto, si scopre essere dello stesso proprietario del terreno nel quale deve essere costruito il termovalorizzatore a Paternò.

I timori per le conseguenze sulla salute delle persone e dell'ambiente si sommano alla rabbia per le infiltrazioni della criminalità organizzata nella gestione del territorio e delle risorse pubbliche.

La protesta esplode prendendo la forma di una mobilitazione popolare che unisce i dieci comuni della Val Simeto<sup>64</sup> e che vede la partecipazione di persone diverse, anche quelle poco avvezze ad impegnarsi politicamente o scendere in piazza.

Nascono due organizzazioni, l'associazione Vivisimeto e il Comitato Civico Salute e Ambiente Adrano, che diventano i punti di riferimento per la cittadinanza attiva e che si intestano una battaglia legale per bloccare la costruzione del termovalorizzatore.

Per vincere questa battaglia l'associazione Vivisimeto chiede aiuto all'Università di Catania, cercando pareri e dati scientifici a supporto della protesta.

Nel 2008 il professore Filippo Gravagno e l'allora assegnista di ricerca Laura Saija entrano così a far parte di questa storia, portando l'Università di Catania ad assumere un ruolo importante da lì in avanti.

Nel 2011 la Corte di Giustizia Europea condanna il Piano di Gestione dei Rifiuti della Giunta Cuffaro per le irregolarità procedurali e vengono revocati gli incarichi per la costruzione e la gestione degli impianti. Già nel 2005 la Corte dei Conti aveva confermato le accuse della cittadinanza attiva sulle irregolarità procedurali, rivelando che un'impresa aggiudicatrice di due dei quattro appalti risultava infiltrata dalla criminalità organizzata (Saija, 2019).

Nel tempo che intercorre tra la conferma della Corte dei Conti e la sentenza della Corte di Giustizia Europea la mobilitazione in Val Simeto passa "dalla protesta alla proposta".

---

64 Adrano, Biancavilla, Belpasso, Centuripe, Motta Sant'Anastasia, Santa Maria di Licodia, Ragalna, Regalbuto, Troina

La cittadinanza attiva propone l'istituzione di un Parco Fluviale per ripensare il modello di sviluppo dell'area a partire dalla gestione del territorio e delle risorse ambientali.

Nuovamente viene chiesto supporto all'Università di Catania, stavolta per organizzare un convegno che dia saperi e gambe a questa proposta.

L'idea del Parco Fluviale non convince Saija e Gravagno che ritengono poco adatto uno strumento di tutela passiva del territorio, istituito e gestito dalla politica regionale, che non avrebbe valorizzato le potenzialità di sviluppo insite nell'attivismo della comunità locale.

Inizia così un'importante fase di confronto tra la cittadinanza attiva dell'area e docenti, studenti e ricercatori dell'Università di Catania, in particolare Saija e Gravagno, ai quali si aggiunge l'allora tesista Giusy Pappalardo.

Saija riesce ad organizzare un momento di formazione sul *community organizing* con esperti arrivati dagli Stati Uniti (Ken Reardon e Wade Rathke) con l'intento di far scoprire alla comunità locale diverse modalità possibili di autorganizzazione per immaginare nuovi modelli di sviluppo dell'area.

Le giornate di formazione richiamano persone da ogni parte della Sicilia, ma non accendono l'entusiasmo della cittadinanza attiva simetina. A conclusione di queste giornate infatti torna la proposta del Parco Fluviale.

Questa divergenza di visione sul futuro tra la cittadinanza attiva e le persone che rappresentano l'Università di Catania è un punto di svolta perché porterà l'alleanza tra il territorio e l'Università verso nuove prospettive, dando il via alla seconda fase della storia.

Vengono infatti organizzati una serie di incontri per discutere aspettative, perplessità e desideri di tutti coloro i quali sino a quel momento sono stati parte attiva del processo.

Viene così messa a fuoco un'urgenza comune, che ricomponi i punti di vista divergenti: costruire una nuova rappresentazione del territorio, reale e cartografica, che restituisca la visione dell'area da parte degli abitanti, individuando gli elementi di degrado insieme alle potenzialità e alle risorse, materiali e immateriali.

Nei successivi sei mesi, da dicembre 2009 a maggio 2010, viene dunque portata avanti una mappatura di comunità grazie all'impegno volontario di ricercatori e tesisti dell'Università di Catania insieme alla cittadinanza attiva simetina.

Circa 500 persone partecipano ad eventi pubblici organizzati in scuole, spazi pubblici e privati dei 10 comuni della Val Simeto e rispondono ad alcune domande, contrassegnando luoghi su una mappa dell'area in scala 1:10.000 (Cosa ti piace? Cosa non ti piace? Cosa ti piaceva, ma oggi non c'è più? Cosa ti piacerebbe per il futuro?).

Pochi amministratori comunali e provinciali, a titolo personale, partecipano alla mappatura. Si decide dunque nell'estate 2010 di organizzare un evento pubblico per restituire alla comunità locale gli esiti della mappatura e consegnare formalmente agli amministratori locali questa nuova rappresentazione del territorio.

L'evento viene intitolato "*Pianificare insieme si può! Un Patto tra comunità e istituzioni per far rivivere la Valle del Simeto*". Dai tavoli di lavoro organizzati nel corso della giornata emerge l'idea di un Contratto di Fiume, ribattezzato "Patto di Fiume" riprendendo le parole del titolo dell'evento.

Le istituzioni aderiscono verbalmente, ma il coinvolgimento fattivo non è immediato.

Da quel momento la cittadinanza attiva, Laura Saija, Giusy Pappalardo e diversi tesisti, lavorano parallelamente al coinvolgimento delle amministrazioni locali e ad azioni prototipo capaci di mostrare le potenzialità del Patto di Fiume.

Data la totale assenza di risorse economiche e la posizione precaria in Università di Saija e Pappalardo, vengono portate avanti solo due azioni prototipo in due luoghi simbolici della Valle: viene rigenerato e reso fruibile un accesso pubblico al fiume Simeto e viene costruito un orto comune in un giardino pubblico che era stato trasformato in discarica abusiva.

Nel frattempo le elezioni comunali permettono un avvicinamento tra cittadini attivi e amministrazioni locali perché alcuni attivisti assumono dei ruoli di rappresentanza istituzionali, in particolare Mauro Mangano diventa sindaco di Paternò e Chiara Longo, presidentessa del Comitato Civico Salute e Ambiente, diventa assessora ad Adrano.

Nonostante i tentativi di rimanere in Sicilia a lavorare in modo meno precario in università e nella Val Simeto, Laura Saija e Giusy Pappalardo non possono fare a meno di andare via per lavoro. La loro assenza toglie energia vitale al processo, ma non lo blocca.

Nell'aprile 2012 infatti, grazie ai nuovi amministratori locali e all'unico ricercatore strutturato del team, Filippo Gravagno, i comuni di Adrano, Belpasso, Centuripe e Troina, la provincia di Enna e cinque associazioni firmano il "*Protocollo d'intesa finalizzato ad avviare il Patto per il Fiume Simeto*".

Saija e Pappalardo tornano in Sicilia e, attraverso dei Protocolli d'Intesa tra l'Università e i comuni di Adrano e Paternò, Saija prende in mano il processo di redazione istituzionale del Patto di Fiume Simeto, dedicando alla Val Simeto l'ultimo anno di lavoro finanziato dalla sua borsa di ricerca Marie Curie.

Contemporaneamente giunge in Val Simeto la notizia della Strategia Nazionale per le Aree Interne ai blocchi di partenza e della possibilità di presentare delle autocandidature per divenire aree sperimentali della politica nazionale.

*“L’occasione era giusta per noi e non solo perché una parte dei comuni aveva le caratteristiche territoriali di un’area interna. Il Patto aveva l’ambizione di essere un vero e proprio Piano strategico di sviluppo che doveva individuare una visione futura, principi e valori condivisi e azioni da mettere in campo, secondo una logica integrata che andava ben oltre i soli principi di tutela e valorizzazione ambientale”* (Saija, 2019, p.106).

Laura Saija coinvolge allora gli studenti del suo corso di Pianificazione Territoriale dell’Università di Catania nel processo di scrittura del Patto di Fiume, insieme alla comunità locale, come documento programmatico attraverso cui proporre la candidatura della Val Simeto come area sperimentale della Strategia Nazionale per le Aree Interne

#### **4.2.2. Storia di una strategia di sviluppo locale**

Il 13 novembre 2013 Mauro Mangano, sindaco di Paternò, Laura Saija e Chiara Longo, assessora di Adrano, arrivano al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo di Roma per presentare l’autocandidatura della Val Simeto alla Strategia Nazionale per le Aree Interne. La presentazione si apre con un’immagine che riassume bene la storia più recente della Val Simeto e il futuro desiderato.

Qualche mese prima un giovane agricoltore di Paternò, molto attivo nel percorso del Patto di Fiume, era stato vittima di minacce mafiose cruente, con la testa di una pecora sgozzata inchiodata alla porta d’ingresso della sua azienda agricola.

Forti di un agire collettivo ormai sedimentato, centinaia di abitanti della Val Simeto si erano uniti per una manifestazione di solidarietà, con il sindaco Mangano alla testa del corteo con la fascia tricolore, lungo le strade di campagna, tra i campi di grano della Val Simeto.

L’immagine della manifestazione colpisce profondamente tutti i presenti nella sala del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. E la storia di dieci anni di lotte e di lavoro incessante per un modello di sviluppo diverso non può che convincere il Comitato Nazionale per le Aree Interne (CNAI) ad accogliere l’autocandidatura della Val Simento come area sperimentale di rilevanza nazionale<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Nel corso del processo di istruttoria le Regioni scelgono tra le aree interne del loro territorio l’area prototipo, ovvero la prima area che avvierà la co-progettazione con le risorse della Legge di Stabilità 2014 e con le risorse regionali dei POR. L’Accordo di Partenariato 2014-2020 prevede che il Comitato Nazionale per le Aree Interne scelga due aree interne in tutta Italia di particolare rilevanza per peculiarità proprie dell’area, alle quali destinerà due quote aggiuntive della Legge di Stabilità 2014, oltre alle risorse POR. (si rimanda al capitolo 3)



La Val Simeto con i suoi dieci comuni entra così nel processo di istruttoria insieme alle altre quattro aree interne perimetrare dalla Regione Sicilia.

Come riportato nel capitolo precedente, per la perimetrazione delle aree-progetto la Regione Sicilia segue la perimetrazione dei PIST. Tra le aree che hanno già utilizzato tale strumento vengono individuate quelle con la più elevata presenza di comuni aree interne periferici e ultraperiferici, ponendo inoltre un tetto massimo di 70.000 abitanti per area-progetto.

Seguendo tali criteri regionali, la Val Simeto non può essere considerata nel processo di istruttoria con la perimetrazione proposta nell'autocandidatura.

“Siamo stati poi noi i cattivi [...] Le aree interne dovevano essere territori periferici, ultraperiferici e intermedi, ma noi ci ritrovavamo nella delimitazione del Patto di Fiume dei territori che non potevano starci e il numero di abitanti superiore a 150.000. Paternò è un comune di cintura di Catania. Cose un po' imbarazzanti. [...] In questa situazione un po' di rigore, anche nell'innovazione, secondo me ci vuole” (intervista a Patrizia Picciotto, ex dirigente della Regione Siciliana, 3 settembre 2020)

Viene dunque proposta dalla Regione una perimetrazione diversa dell'area che, rispettando i criteri regionali, riguarda però solo tre dei dieci comuni facenti parte dell'autocandidatura: Adrano, Biancavilla e Centuripe.

Insieme ad alcuni colleghi del Comitato Nazionale per le Aree Interne (CNAI) cerchiamo una mediazione, studiamo altre possibili soluzioni da proporre alla Regione Sicilia perché temiamo gli effetti della spaccatura dell'area imposta dall'alto, ma la perimetrazione proposta è l'unica possibile per i criteri regionali e dunque per poter permettere alla Val Simeto di essere considerata nel processo di istruttoria.

Il CNAI propone allora di considerare la Val Simeto come composta da un'area-progetto, che include i tre comuni di cui sopra, e un'area strategica che comprende i sette comuni esclusi dall'area-progetto. Area-progetto ed area strategica sono considerate connesse da una sinergia funzionale e amministrativa, possono lavorare a pari livello al processo di co-progettazione della strategia d'area, progettando azioni che possono avere effetti anche sui comuni dell'area strategica, sebbene i beneficiari delle risorse possano essere soltanto enti e soggetti dell'area-progetto.

Questa soluzione individuata per la Val Simeto verrà poi utilizzata anche per altre aree-progetto beneficiarie della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Gli amministratori, i cittadini e l'Università di Catania comprendono e accettano la nuova perimetrazione.

Nel settembre 2014 il processo di istruttoria arriva in Sicilia. Il giorno della missione di

campo nella Val Simeto che vede insieme il Comitato Nazionale per le Aree Interne con dirigenti e funzionari regionali, l'area organizza un *focus group* nel quale sono presenti tutti i dieci sindaci e una sala gremita di cittadini attivi provenienti da tutti i comuni della Valle.

Il rapporto di istruttoria conseguente alla missione di campo porta alla delibera regionale che sancisce l'individuazione delle Madonie come area prototipo scelta dalla Regione e la Val Simeto come area sperimentale di rilevanza nazionale, dunque scelta con particolare considerazione dal Comitato Nazionale per le Aree Interne il quale decide di investire in Sicilia una quota aggiuntiva di risorse della Legge di Stabilità 2014, nonostante l'autocandidatura non sia stata molto bene accolta dal livello regionale.

Poco dopo nasce il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, associazione che raccoglie sessanta singoli e organizzazioni appartenenti ai dieci comuni della Valle e che da subito si pone come interlocutore fidato e importante per la co-progettazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, unendo soggetti rilevanti dell'area-progetto e dell'area strategica.

Allo stesso tempo i dieci comuni, l'Università di Catania e il Presidio Partecipativo sottoscrivono ufficialmente il Contratto di Fiume detto Patto di Fiume Simeto, disegnando una *governance* che vede la partecipazione di istituzioni, cittadini, organizzazioni e università. In particolare il "Laboratorio del Patto" dovrebbe assumere anche il ruolo di assistenza tecnica locale per la co-progettazione della Strategia d'Area, attraverso il contributo economico dei comuni firmatari del Patto.

In attesa di tale formalizzazione, il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, Laura Saija e Giusy Pappalardo lavorano alla stesura della Bozza di Idee, riprendendo quanto emerso dalla mappatura di comunità e organizzando incontri con la cittadinanza nelle piazze e in altri luoghi pubblici dei tre comuni dell'area progetto.

La prima versione della Bozza di Idee viene inviata ad agosto 2015, ricchissima di contributi provenienti dai cittadini, viene affinata nei mesi di settembre e ottobre su indicazione del CNAI, per poi essere approvata nel novembre 2015.<sup>66</sup>

In questo lasso di tempo però, come raccontano diversi soggetti rilevanti nelle interviste, inizia a calare il livello di entusiasmo e partecipazione da parte dei sindaci e dei cittadini attivi dei comuni non appartenenti all'area-progetto.

Il Laboratorio del Patto di Fiume non viene finanziato da tutti i comuni e non ci sono dunque le risorse economiche per l'assistenza tecnica locale.

---

<sup>66</sup> La Bozza di Idee dell'area Val Simeto è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Bozza\\_della\\_strategia/Simeto\\_SNAI\\_BOZZA\\_0411\\_rev.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Bozza_della_strategia/Simeto_SNAI_BOZZA_0411_rev.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

Il sindaco referente di Adrano propone di affidare il ruolo di assistenza tecnica ad Andrea Brogna, già contrattualizzato come consulente del comune sui fondi SIE e project manager di PIT e PIST, ma il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto e l'assemblea del Patto di Fiume temono che la co-progettazione diventi così un affare amministrativo e rivendicano la centralità nel processo della cittadinanza attiva e dell'Università di Catania. Chiedono dunque di affiancare ad Andrea Brogna una persona connessa al percorso del Patto di Fiume.

Il braccio di ferro sull'assistenza tecnica tra amministrazioni, cittadini attivi e Università di Catania rallenta l'avvio del processo di co-progettazione del Preliminare di Strategia.

Le amministrazioni locali pare non abbiano le risorse economiche per retribuire un'altra persona, ma pare anche che con un'assistenza tecnica più vicina all'amministrazione vogliano assumere la *leadership* del processo, sino ad ora lasciata alla cittadinanza attiva. Inoltre i due amministratori che hanno caldeggiato maggiormente l'autocandidatura non possono avere voce a riguardo: il sindaco Mauro Mangano amministra un comune rimasto fuori dall'area-progetto e Chiara Longo non è più assessora di Adrano.

Dalla cittadinanza attiva giunge al Comitato Nazionale per le Aree Interne una richiesta di supporto economico per retribuire un'assistenza tecnica coerente con il percorso del Patto di Fiume e che lavori secondo gli stessi metodi e valori, ma il CNAI non ha risorse economiche per dotare le aree di assistenza tecnica. La Regione non interviene e si disinteressa, ritenendo l'area una scelta nazionale e dunque solo marginalmente di propria competenza.

Sabrina Lucatelli, coordinatrice del Comitato Nazionale per le Aree Interne, ed io cerchiamo di intercedere più volte con i sindaci dell'area, sottolineando l'importanza del Patto di Fiume, la rilevanza della cittadinanza attiva nel processo, la necessità di creare un contesto che mantenga alto il livello della partecipazione, ma il braccio di ferro non si risolve sino a quando l'area viene posta di fronte al rischio imminente di perdere la possibilità di beneficiare della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Dopo cinque mesi dall'approvazione della Bozza di Idee dunque viene affidato il ruolo di assistenza tecnica ad Andrea Brogna e Giusy Pappalardo, assegnista di ricerca dell'Università di Catania e attiva nell'area dai tempi della mappatura di comunità.

Mentre a livello locale si prolungava il braccio di ferro sulla delicata questione dell'assistenza tecnica, avevo iniziato lo *scouting* a distanza facendo ricerche *desk* e chiedendo segnalazioni di soggetti rilevanti nella Val Simeto a contatti personali e reti regionali e nazionali. Gli esiti di queste ricerche conducevano a persone e organizzazioni

già appartenenti al Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto o che erano già state contattate per partecipare al processo di co-progettazione a partire dalla scrittura della Bozza di Idee.

La fase di *scouting* in quest'area dunque occupa un breve lasso di tempo perché anche in loco, attivando la classica campionatura a palla di neve durante degli incontri con amministratori e cittadini attivi, mi rendo conto che i soggetti rilevanti dell'area sono già pienamente parte del processo e già attivi in diversi tavoli di lavoro organizzati dal Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto.

La fase di co-progettazione del Preliminare di Strategia va avanti da aprile a novembre 2016. Il metodo di lavoro rimane quello dei tavoli di co-progettazione, inizialmente suddivisi per temi e poi operativi anche sinergicamente su idee progettuali cross-settoriali. L'intesa tra Andrea Brogna, Giusy Pappalardo e il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto non è immediata. Il livello nazionale è dunque importante che faccia da collante tra le diverse anime dell'assistenza tecnica, cercando di creare un contesto di collaborazione nel quale ognuno comprenda e valorizzi le competenze dell'altro.

“Uso una parola che può sembrare enfatica, ma non lo è: il vostro arrivo era visto in maniera salvifica. [...] vedevamo che quel *gap* di linguaggio era enorme. Tutti volevano lavorare per il bene del territorio, ma c'era questa enorme distanza culturale, quindi la vostra presenza per noi è stata cruciale. Lo so che anche la Strategia aveva poche risorse e poteva allocarle temporalmente con qualche visita e lavoro online, ma noi speravamo sempre che fossero più frequenti queste visite. [...] Avevamo questo momento di respiro quando arrivavate voi e poi dovevamo di nuovo spingere per fare gli incontri, per lavorare in un certo modo, mentre se arriva uno da Roma bisogna fare le cose bene. Quindi noi spesso dicevamo, adesso te lo confesso, “ ma questo l'ha detto la dottoressa Zabatinò”” (intervista a David Mascali, presidente del Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, 20 luglio 2020)

Dopo un periodo di rodaggio e di adattamento di metodi e linguaggi, emergono le potenzialità delle competenze complementari.

Andrea Brogna apporta al processo competenze tecniche elevate e specifiche sulla progettazione integrata dello sviluppo territoriale. Inoltre lavora anche per il GAL Etna e cerca di creare delle connessioni e delle complementarietà di azione.

Giusy Pappalardo ha le competenze scientifiche da ricercatrice, una profonda conoscenza dell'area e della storia del Patto di Fiume Simeto, gode della fiducia di tutti i soggetti rilevanti dell'area.

Il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto si mette al servizio dell'assistenza tecnica e svolge una costante azione di animazione territoriale e facilitazione del processo, organizzando e gestendo i tavoli di lavoro con l'assistenza tecnica, attivando le comunicazioni e le relazioni necessarie per alimentare la partecipazione e l'apporto di informazioni, idee e competenze.

“Il nodo è stato il lavoro volontario, gratuito, disinteressato, senza sosta, matto e disperato del Presidio. Quell'organizzazione lì è servita da anello di congiunzione tra quello che avveniva nelle stanze dell'amministrazione e quello che avveniva fuori. Per questo si sono interfacciati con la Strategia Nazionale per le Aree Interne anche soggetti che con il Presidio hanno maturato un rapporto conflittuale. Cioè il Presidio non è un organismo rappresentativo della società civile. [...] è stato uno strumento organizzativo.[...] Se non ci fosse stato il Presidio e le persone che lo compongono sarebbe stato complesso il coinvolgimento dei diversi attori della società civile perché gli enti locali e l'assistenza tecnica non avrebbero allargato così tanto il partenariato.” (intervista a Giusy Pappalardo, assistenza tecnica, 4 settembre 2020)

La Val Simeto è una delle aree interne con il più alto numero di soggetti rilevanti coinvolti nella co-progettazione, ma le persone direttamente coinvolte nella facilitazione del processo non sono del tutto soddisfatte:

“In quella fase poteva essere fatto tutto meglio, potevano essere avvertiti di più i media locali, si poteva usare di più la comunicazione social, se ci fossero state delle risorse si poteva fare anche il porta a porta nei quartieri più difficili. Tu hai avuto un ruolo fondamentale in quella fase lì. Non potevate fare di più perché così come erano riscaldate le risorse a livello locale, anche tu in quel periodo seguivi noi e altre 3 o 4 aree. Questo, bisogna dirlo, è stato un errore non pensare ad un sostegno per dei comuni in difficoltà che difficilmente riescono a pagare le persone. Queste strategie per essere co-progettate al meglio hanno bisogno di una presenza davvero costante” (intervista a Giusy Pappalardo, assistenza tecnica, 4 settembre 2020)

“Se io penso ai tre soggetti - Università, team dei tecnici delle amministrazioni e cittadinanza attiva che eravamo noi - una gran parte del percorso noi abbiamo fatto da traino. Organizzavamo gli incontri con le persone competenti, con gli esperti, con le scuole. Abbiamo trainato moltissimo ed è stato molto impegnativo. Questo ha portato ad assumerci una grande responsabilità, ma anche una mole di lavoro per cui non sempre avevamo le competenze e il tempo per fare queste cose. E siamo tutti volontari. [...] è stato anche massacrante, ma bello, entusiasmante, perché percepivi con mano cosa si poteva creare con l'entusiasmo di tanti cittadini che finalmente si sentivano ascoltati e anche loro attori di un cambiamento. [...] Però ce l'avete fatta giocare un po' da soli con tutti i limiti che avevamo. Non perché eravamo

sperimentali diventavamo in automatico bravi” (intervista a Silvana Ranza, ex presidentessa Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, 22 luglio 2020)

L'area si caratterizza dunque per una rara tensione verso un'animazione territoriale capillare, ma si scontra con la limitatezza delle risorse e con una mia presenza singhiozzante.

Nel periodo della co-progettazione del Preliminare di Strategia, da aprile a novembre 2016, infatti diventano sette le aree interne che devo seguire come progettista e riesco a trascorrere in Val Simeto solo tre giorni al mese. Seguo a distanza l'avanzamento dei lavori, leggendo il *work in progress* del Preliminare di Strategia, contribuendo a scriverlo, sollecitando i contributi degli esperti ministeriali, organizzando delle missioni di campo con loro.

A differenza delle altre aree interne, il mio ruolo nelle missioni di campo in Val Simeto verte meno sulla facilitazione dei tavoli di lavoro, che sono ben avviati e proseguono con costanza anche in mia assenza, ma devo concentrarmi di più sul mantenere un clima di collaborazione disteso tra le amministrazioni locali, le due anime dell'assistenza tecnica e i soggetti rilevanti. Si tratta di una sorta di “mediazione linguistica” e di mediazione di conflitti tra persone diverse che però hanno davvero tutte a cuore lo sviluppo e il benessere del proprio territorio.

I soggetti rilevanti partecipano ai tavoli costantemente e in numero elevato, ma la maggior parte di loro arriva dai comuni dell'area-progetto, solo pochi arrivano dai comuni dell'area strategica. I tentativi di coinvolgere maggiormente amministratori e cittadini attivi di tutti i comuni risultano vani ed è chiaro che la frattura dell'area imposta dall'alto è stata compresa, ma ha minato profondamente il percorso unitario fatto per il Patto di Fiume.

La Regione viene sempre informata dei tavoli di lavori, delle missioni di campo mie e degli esperti ministeriali, dell'andamento dei lavori, ma si disinteressa e partecipa poco.

Insieme all'assistenza tecnica studiamo bene gli appostamenti delle risorse per la Strategia Nazionale per le Aree Interne nel POR siciliano, ma la co-progettazione nell'area tocca temi sensibili come il caporalato e la gestione dei rifiuti, per i quali sarebbe utile una partecipazione più attiva della Regione al processo di co-progettazione.

Sebbene pare esserci la copertura finanziaria per alcune azioni progetto, è importante comprendere anche l'intenzione della copertura politica.

Sulle idee progettuali che sembra faticino a trovare copertura finanziaria o copertura politica a livello regionale, interviene il Comitato Nazionale per le Aree Interne invitando

l'area e la Regione a "volare alto", a scrivere nel Preliminare di Strategia i desiderata del territorio e a lavorare nel passaggio da Preliminare a Strategia per trovare tutte le coperture necessarie.

Il Preliminare di Strategia viene inviato nella sua prima versione nel dicembre 2016 e viene approvato da Regione e Comitato Nazionale per le Aree Interne nel gennaio 2017<sup>67</sup>.

Il mio lavoro per la Strategia Nazionale per le Aree Interne finisce nel marzo 2017.

Quest'ultima parte della storia è dunque ricostruita solo attraverso la voce dei protagonisti e i documenti strategici.

Nella fase di co-progettazione della Strategia d'Area, tra gennaio e ottobre 2017, il processo cambia forma. La scrittura delle schede progetto richiede competenze tecniche più elevate e i tavoli di lavoro si restringono alle persone (tecnici, amministratori, soggetti rilevanti) che le posseggono. I cittadini e i soggetti rilevanti che non partecipano ai tavoli vengono aggiornati tramite assemblee pubbliche periodiche.

La Regione partecipa più attivamente alla definizione del documento strategico perché nelle schede progetto vengono presi impegni di spesa precisi.

Alcune azione progetto non trovano copertura finanziaria o politica regionale, altre vengono rimesse in discussione dal nuovo governo nazionale. Ogni cambiamento rispetto al Preliminare di Strategia viene discusso nelle assemblee e riconvocando i tavoli di lavoro.

Il tempo però si allunga, la partecipazione e l'entusiasmo iniziano a lasciare spazio alla stanchezza e alla disillusione.

La prima versione della Strategia d'Area viene inviata nel novembre 2017 e la versione definitiva viene approvata solo nel luglio 2018.<sup>68</sup>

Il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto nel 2018 conta solo 12 associazioni e 30 persone singole, nel 2015 erano 60 associazioni e un centinaio di singoli soggetti. Arrivano nuovi sindaci in due dei tre comuni dell'area-progetto che devono prendere in mano l'ultima fase: il passaggio da Strategia d'Area ad Accordo di Programma Quadro.

---

67 La versione definitiva del Preliminare di Strategia della Val Simeto è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Preliminare\\_di\\_strategia/Preliminare\\_Strategia\\_Val\\_Simeto\\_x1x.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/Preliminare_Strategia_Val_Simeto_x1x.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

68 La versione definitiva della Strategia d'Area della Val Simeto è consultabile al seguente link [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/AreeInterne\\_APQ\\_Regione\\_Siciliana\\_All1\\_strategia\\_ar ea\\_Val\\_Simeto.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/AreeInterne_APQ_Regione_Siciliana_All1_strategia_ar ea_Val_Simeto.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

Nella scheda che segue vengono riportate alcune informazioni essenziali sull'area e sui documenti strategici menzionati.

<b>L'area-progetto Val Simeto</b>
<p>La Val Simeto è un'area composta da 3 comuni: Centuripe, in provincia di Enna, Adrano e Biancavilla, in provincia di Catania. Si estende per 327,7 kmq e conta 64.851 abitanti nel 2011, 65.842 nel 2015. La popolazione di origine straniera è aumentata del 281,8% negli ultimi 20 anni, sopperendo così alla forte diminuzione di natalità e all'emigrazione interna. Il territorio si distingue infatti dalle altre aree interne per l'alto tasso di abitanti giovani (24,5% tra 17 e 34 anni) e la bassa percentuale di ultra sessantacinquenni (16,5 %).</p> <p>Le criticità dell'area non sono demografiche, ma di tipo ambientale e socio-economico: basso reddito pro-capite, allarmanti tassi di disoccupazione, la più bassa capacità imprenditoriale delle aree interne siciliane, alto rischio sismico e idrogeologico, presenza del caporalato, meccanismi illegali o inadeguati di uso delle acque e di smaltimento dei rifiuti.</p> <p>Sul fronte dei servizi si registra inoltre un alto tasso di ospedalizzazione evitabile e un elevato intervallo allarme- target (46 minuti in media intercorrono tra la chiamata e l'arrivo dei soccorsi).</p> <p>Il numero dei plessi scolastici e la dimensione delle classi rientrano nella media nazionale, ma si rileva una elevata incidenza di abbandono ed evasione scolastica, insieme a scarsissimi risultati dei test Invalsi.</p>
<b>Le azioni della Strategia d'area</b>
<p><b>Istruzione</b> - Creazione di una Rete di scopo tra le scuole dell'area di ogni ordine e grado per la sperimentazione di metodi didattici innovativi (ricerca-azione, costruttivismo, <i>learning by doing, outdoor training, project work, problem solving, content and language integrated learning, technology enhanced active learning</i>).</p> <p>Sperimentazione di metodi mirati a ridurre il <i>drop out</i>, formando una "comunità educante" con gli operatori culturali e sportivi del territorio.</p> <p>Creazione di un padiglione, comune a tutte le scuole, con spazi adeguati alla didattica sperimentale (laboratorio musicale, sensoriale, high tech e spazio agorà).</p> <p><b>Salute</b> - Creazione di un' elisuperficie per migliorare la rete emergenza-urgenza; apertura di un Punto Salute per la telemedicina, per potenziare l'Assistenza Domiciliare Integrata e la specialistica ambulatoriale.</p> <p>Sperimentazione di <i>welfare</i> di comunità, anche attraverso un' equipe socio-psico-pedagogica attiva nelle scuole per la prevenzione e il recupero di forme di disagio.</p> <p>Formazione delle organizzazioni del terzo settore sui temi dell'innovazione sociale, del <i>welfare</i> di comunità e dell'inclusione attiva. Supporto alla nascita di nuove imprese sociali operanti in questi ambiti.</p> <p><b>Mobilità</b> - Attivazione del servizio di trasporto pubblico domenicale. Creazione di una rete di collegamenti intercomunali circolari con bus navetta, anche per la popolazione studentesca. Interventi di manutenzione straordinaria della rete viaria primaria e secondaria.</p> <p><b>Sviluppo economico</b> - Apertura del "Simeto rural-art lab", spazio ispirato al modello del <i>Living Lab</i> per l'innovazione e la nascita di nuove imprese, rivolto in particolare ai settori agricolo e culturale. Lo spazio ha</p>



lo scopo di attivare anche percorsi formativi per disoccupati e inoccupati, puntando al loro inserimento lavorativo. Inoltre diventa parte della “comunità educante” della Rete di Scopo delle scuole dell’area, supportando i processi di ricerca-azione.

Inserimento di infrastrutture verdi e realizzazione di servizi ecosistemici funzionali alla riduzione dei rischi connessi ai cambiamenti climatici e al dissesto idrogeologico.

Efficientamento energetico di alcuni edifici pubblici e costruzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (fotovoltaico di piccola taglia).

“Piano di sviluppo delle potenzialità rurali dal basso” per il riuso e la valorizzazione del patrimonio rurale: censimento di strutture, infrastrutture e itinerari, coinvolgendo agricoltori e comunità locale, finalizzato alla co-progettazione di ipotesi di intervento e alla programmazione di risorse economiche per lo sviluppo rurale.

Recupero di uno spazio rurale per la dimostrazione dei processi di lavorazione, l’esposizione e la vendita dei prodotti, sia per i turisti che per la comunità locale. Realizzazione di infrastrutture leggere, materiali e immateriali, per incentivare e migliorare la fruizione dell’area e del patrimonio rurale.

#### **Risorse finanziarie previste dall’ Accordo di Programma Quadro (APQ)**

**32.139.104 €** dei quali 3.700.000 € da Legge di Stabilità per servizi essenziali, 26.667.753 € da PO FESR, 1.311.351 € da PO FSE , 460.000 € da PSR FEASR

#### **Cronologia della co-progettazione**

**settembre 2015:** primo invio della Bozza di Idee; **novembre 2015:** approvazione  
**novembre 2015 - novembre 2016:** *scouting* e co-progettazione del Preliminare di Strategia  
**dicembre 2016:** primo invio del Preliminare di Strategia; **gennaio 2017:** approvazione  
**gennaio 2017 - ottobre 2017:** co-progettazione della Strategia d’Area  
**novembre 2017:** primo invio della Strategia d’Area; **luglio 2018:** approvazione  
**aprile 2020:** sottoscrizione dell’Accordo di Programma Quadro

#### **azioni progetto previste da Preliminare di Strategia non inserite nella Strategia d’Area**

Il Preliminare di Strategia prevedeva la creazione di osservatori di comunità e processi di ricerca-azione sulle risorse ambientali, l’acqua in particolare, e sul tema dell’energia e dei rifiuti. Nella Strategia d’Area e nell’APQ, l’idea trova risorse e dunque traduzione progettuale solo in parte: la Rete di Scuole potrà sperimentare la ricerca-azione sui temi ambientali, ma gli osservatori civici non trovano sbocco concreto nelle linee di finanziamento.

Inoltre, gli interventi previsti dal Preliminare di Strategia nell’ambito della gestione e dello smaltimento dei rifiuti (gestori comunali, centri di riuso, impianto di vermicompostaggio) non trovano copertura finanziaria e vengono inseriti nella Strategia e nell’APQ come misure di contesto da attuare in parte con risorse comunali.

Al Rural Art-Lab viene dunque conferita la funzione di centro di riferimento per tenere alta l’attenzione sull’innovazione necessaria in questi ambiti.

Il Preliminare di Strategia prevedeva inoltre l’acquisto di una ambulanza medicalizzata con personale medico a bordo. L’intervento è stato bloccato dal livello regionale per un numero troppo basso di codici

rosso nell'area.
<b>Assistenza tecnica locale</b>
Andrea Brogna, esperto di politiche di sviluppo e coesione e consulente del sindaco referente, Giusy Pappalardo, assegnista di ricerca dell'Università di Catania dal 2009 attiva nell'area in un processo di ricerca-azione con la cittadinanza attiva
<b>Stato di attuazione della strategia d'area al luglio 2020</b>
circa 80% di progettazione esecutiva, ma nessun decreto attuativo da parte della Regione Siciliana (unica Regione ad aver richiesto il trasferimento e dunque la gestione in attuazione delle risorse della Legge di Stabilità, oltre a quelle dei Fondi SIE di competenza regionale)

Quando Angelo d'Agate si insedia come nuovo sindaco di Adrano, ereditando dal suo predecessore Giuseppe Ferrante il ruolo da sindaco referente dell'area-progetto, la cittadinanza attiva organizza un evento pubblico nel quale fa una consegna simbolica della Strategia d'Area, mettendosi a disposizione della nuova amministrazione per la predisposizione dell'Accordo di Programma Quadro.

Nulla accade per mesi, nonostante le sollecitazioni costanti del Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, sino a quando l'Agenzia per la Coesione comunica il rischio di perdere i finanziamenti. Andrea Brogna viene dunque richiamato d'urgenza e in pochi giorni prepara il materiale necessario per avviare il confronto con l'Agenzia per la Coesione e giungere alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro. Nuovamente è cambiato il governo nazionale e per ogni scheda progetto si riavvia il confronto con i centri di responsabilità.

“tra strategia e APQ sembrava di aver fatto il negoziato con rami di amministrazioni diverse, era come se alcune di queste amministrazioni centrali non avessero mai visto nulla” (intervista a Patrizia Picciotto, ex dirigente della Regione Siciliana, 3 settembre 2020)

L'amministrazione locale non fornisce spazi e informazioni ai soggetti rilevanti e alla cittadinanza attiva. Andrea Brogna cerca di mediare e convincere il nuovo sindaco a lavorare con lo stesso metodo delle fasi precedenti, ma il muro della nuova amministrazione è invalicabile, nonostante sollecitazioni e manifestazioni da parte della cittadinanza attiva.

L'Accordo di Programma Quadro viene sottoscritto nell'aprile 2020, quasi due anni dopo l'approvazione della *Strategia d'Area*, dopo cinque anni dall'avvio del processo di co-progettazione.

Nel luglio 2020 nessuna azione è ancora in fase di attuazione, i comuni faticano a procedere con la progettazione esecutiva con le risorse umane ed economiche disponibili, ma d'altra parte anche la Regione fatica a far procedere l'attuazione.

I motivi di questa lentezza regionale non sono conosciuti né dai sindaci referenti, né dalle assistenze tecniche delle aree interne siciliane, né dalla ex dirigente regionale che ha seguito la co-progettazione, andata in pensione poco prima della firma dell'APQ. Le mie mail e le telefonate alla nuova dirigente regionale responsabile, nelle quali chiedevo una intervista, non hanno ricevuto risposta.

L'attuazione è congelata non solo nella Val Simeto, ma anche nelle altre aree interne siciliane che hanno concluso l'iter della co-progettazione e che hanno sottoscritto l'APQ. Anche gli interventi previsti sui servizi a valere sulla Legge di Stabilità sono bloccati perché la Sicilia è stata l'unica regione a richiedere il versamento della quota della Legge di Stabilità nelle casse regionali, assumendo così la responsabilità di gestire l'attuazione anche di questo pezzo di strategia, di solito gestita dai Ministeri.

“si immagina una strategia nel 2013 e nel 2020 ancora un euro non è stato speso, un'azione non è ancora posta in essere. Questa tempistica è un limite forte. Stiamo ancora qui a discutere su chi si deve intestare qualcosa. E poi questo *stop and go* continuo. Si riesce a convincere un sindaco e poi finisce il mandato, ne arriva un altro e si riparte non da zero, ma da meno zero. E chi arriva, siccome non ha partecipato a niente, dice che ora gestisce tutto lui. Penso che questa cosa dei tempi sia un limite grosso” (intervista a Silvana Ranza, ex presidentessa Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, 22 luglio 2020 )

Mentre l'attuazione della Strategia d'Area galleggia in questa sorta di limbo, la *leadership* del Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto è stata affidata ai giovani più attivi nella co-progettazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, che hanno riattivato l'animazione territoriale sui dieci comuni della valle risolvendo le sorti, non solo numeriche degli iscritti, del Presidio. Una di loro è diventata anche assessora di Regalbuto, comune dell'area strategica.

Con le competenze progettuali che riconosce di aver acquisito nel corso della co-progettazione, il Presidio Partecipativo ha ottenuto finanziamenti (6 milioni di euro in totale), da fonti diverse (PSR, bando Life, Fondazione con il Sud), per delle progettualità che non hanno trovato copertura politica o economica nella Strategia Nazionale per le Aree Interne e per nuove idee co-progettate con la comunità locale, alcune delle quali vedono i comuni dell'area come capofila.

Nel momento in cui si scrive (dicembre 2020) le nuove leve del Presidio Partecipativo lavorano alla creazione di un Ecomuseo di Valle e di un Osservatorio civico per il monitoraggio dell'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Sono progetti, azioni, idee che vengono percepiti come “figlioletti della Strategia Nazionale per le Aree Interne” (Chiara Longo) perché legati alle competenze e alle relazioni maturate nel processo di co-progettazione o perché idee maturate nei tavoli di lavoro.

“la scommessa più importante è stata comunque far cambiare atteggiamento nei confronti dei fondi e degli elenchi di progetti. E anche portare i territori ad una maggiore corresponsabilità, pretendere di più dalla politica locale. La Strategia ha scatenato molte cose positive” (intervista a Silvana Ranza, ex presidentessa Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, 22 luglio 2020 )

“per me questo processo SNAI sì, è uno strumento tecnico, politico, amministrativo, ma nella mia visione è un metodo che [...] stiamo cercando di far radicare, come metodo di lavoro. E questo metodo ha portato anche ad altri progetti come Life e molte altre cose” (intervista a Chiara Longo, soggetto rilevante ed ex assessora, 21 luglio 2020)

“Se non ci fosse stata la SNAI i sindaci non avrebbero sottoscritto il Patto di Fiume. [...] Anche se non viene spesa una lira di quei soldi, la SNAI è stata fondamentale per quel processo lì ed è il motivo per cui stanno succedendo mille altre cose, che magari non verranno finanziate dalla SNAI, ma da mille altre cose. [...] Perché ha permesso ai sindaci di capire che quella era una roba super seria” (intervista a Laura Saija, soggetto rilevante, 6 novembre 2019)

“La SNAI ha dato credibilità al percorso, da parte di tutti i comuni della Valle. Ha fatto capire che con queste pratiche che possono sembrare esercizi naif che fanno perdere tempo, poco concreti, invece si possono raggiungere risultati importanti. Il sindaco di Regalbuto ha riconosciuto Medea che adesso è diventata assessora. La strategia ha portato ad una crescita delle persone, c'è una generazione di nuovi progetti che risentono dei discorsi fatti ai tavoli perché le idee si maturano piano piano” (intervista a Giusy Pappalardo, assistenza tecnica, 4 settembre 2020)

#### ***4.2.3. Considerazioni sul caso-studio: l'emersione di una nuova leadership***

La Val Simeto è una delle aree beneficiarie della Strategia Nazionale per le Aree Interne con la più elevata presenza di soggetti rilevanti già in rete e cittadini attivi organizzati.

Il passaggio “dalla protesta alla proposta” che la cittadinanza attiva ha fatto attraverso il percorso di ricerca-azione con l'Università di Catania, porta la Strategia Nazionale per le Aree Interne ad operare in un territorio in cui il metodo di co-progettazione non è una

novità, non ci sono soggetti rilevanti da cercare perché lavorano già insieme e ci sono già diverse idee condivise sullo sviluppo dell'area. La cittadinanza attiva dimostra di avere più visione e più intraprendenza delle amministrazioni locali sulla gestione del territorio, propone possibilità e modelli di sviluppo, ricerca e apprende per costruire delle forme strutturate di collaborazione con le amministrazioni locali.

Quei soggetti rilevanti che la Strategia Nazionale per le Aree Interne vuole abilitare chiedono due cose: le risorse economiche per realizzare ciò che è stato co-progettato nel corso degli anni attraverso forze volontarie; la legittimazione del metodo di lavoro che solo alcuni amministratori locali hanno davvero capito e condiviso.

La legittimazione del metodo di lavoro è immediata perché il modo in cui è stato condotto il percorso verso il Patto di Fiume è il motivo principale per cui è stata accolta l'autocandidatura dell'area. Inoltre la co-progettazione prevista dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne è un metodo di lavoro che richiama quello già sperimentato dall'area.

L'accesso alle risorse economiche invece non è così semplice e immediato, richiede infatti un processo partecipativo da facilitare con pochissime risorse economiche e che si rivela lungo, con una presenza del Comitato Nazionale per le Aree Interne inferiore alle aspettative, la Regione Sicilia ostile e poco collaborativa.

I soggetti rilevanti intervistati, nonostante l'attuazione della Strategia d'Area sia ancora sospesa dopo cinque anni dall'avvio della co-progettazione, individuano diversi esiti inattesi e positivi della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

La co-progettazione viene interpretata come un processo di *empowerment* che ha generato competenze importanti. Queste competenze hanno permesso l'accesso a risorse economiche da fonti di finanziamento diverse dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (6 milioni di euro in totale) per realizzare alcune idee che non hanno trovato copertura nella Strategia d'Area e nuove idee nate dalle relazioni intessute nei tavoli di lavoro.

Secondo i soggetti rilevanti intervistati la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha accelerato dei processi già in corso, come la sottoscrizione del Patto di Fiume e la creazione di un Biodistretto, inoltre adesso si chiede di più alla politica locale e si è dimostrato che il metodo di lavoro aperto e partecipato può generare delle opportunità importanti.

Non si può però evitare di mettere sull'altro piatto della bilancia anche gli altri effetti della Strategia Nazionale per le Aree Interne in Val Simeto, di certo non auspicabili.

La spaccatura dell'area, conseguente alla perimetrazione imposta, la lunghezza dei tempi per la co-progettazione, dovuta anche ai *turn over* politici, hanno generato un

allontanamento di diversi cittadini attivi, non solo dal processo di lavoro per la strategia d'area, ma anche dal Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto che tra il 2015 e il 2018 perde il 25% degli iscritti. L'entusiasmo di molti ha ceduto dunque il passo alla diffidenza e alla disillusione.

Inoltre diverse idee progettuali non hanno trovato copertura politica o finanziaria, a volte perché interessavano ambiti infiltrati frequentemente dalla criminalità organizzata e da gestioni illegali delle risorse (la gestione dei rifiuti o il caporalato), a volte perché erano idee-progetto fortemente intersettoriali per dei centri di responsabilità pensati secondo logiche settoriali e verticali, a volte perché toccavano temi sui quali non erano state appostate riserve di risorse economiche dei POR destinate alle aree interne (la destinazione delle riserve è stata effettuata dalla Regioni prima del processo di istruttoria e dunque del lavoro di campo).

Il *network* decisionale della Val Simeto nei primi due punti decisionali (Bozza di Idee e Preliminare di Strategia) è un caso raro in cui l'arena sociale ha avuto un ruolo predominante, ma nei due punti decisionali successivi (Strategia d'Area e Accordo di Programma Quadro) hanno assunto rilevanza l'arena tecnica e politica.

In sintesi, la Strategia Nazionale per le Aree Interne nella Val Simeto pare aver avuto una funzione abilitante per un ristretto numero di giovani (circa 15), che si sono avvicinati al Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto durante la co-progettazione o ne facevano già parte. Questo gruppo ha investito tempo ed energie insieme all'assistenza tecnica per la definizione della strategia di sviluppo, dalla Bozza di Idee sino all'approvazione della Strategia d'Area, condividendo idee, relazioni, competenze, assumendone di nuove.

Dal 2018 giovani di questo gruppo hanno assunto posizioni di *leadership* nel Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, hanno assunti ruoli nelle pubbliche amministrazioni (Medea Ferrigno è stata chiamata come assessore dal sindaco di Regalbuto), hanno riattivato un capillare processo di animazione territoriale per ricomporre la frattura generata dalla perimetrazione dell'area imposta.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne pare dunque aver abilitato questo gruppo all'accesso a risorse economiche grazie alle nuove competenze sviluppate, a influenzare le politiche e l'opinione pubblica, ad avere maggiori abilità partecipative e nel coinvolgimento dei cittadini. Si tratta di elementi propri dell'*empowerment* di gruppo o organizzazione (Zimmerman, 2000).

### **4.3. L'area interna Sud Ovest Orvietano. Una *governance* multilivello e proattiva**

L'area-progetto Sud Ovest Orvietano è un caso in cui la *governance* multilivello, prevista dall'approccio *place-based* e dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, vede i tre livelli amministrativi coinvolti con la stessa dedizione e lo stesso impegno.

Il livello amministrativo locale e quello regionale assumono inoltre una peculiare forma di organizzazione che risulta efficiente sul fronte dei tempi di co-progettazione e di attuazione della strategia d'area, ma sembra essere meno adatta per l'abilitazione dei soggetti rilevanti.

Sin dall'inizio l'allora Presidentessa della Regione Umbria, Catuscia Marini, supporta molto la Strategia Nazionale per le Aree Interne al punto che il Forum Aree Interne 2014 si tiene proprio in Umbria, ad Orvieto, nel mese di maggio. Si tratta di un evento importante, durante il quale viene dato l'avvio ufficiale ai processi di istruttoria per la selezione delle aree-progetto in tutte le regioni, con il team del Comitato Nazionale per le Aree Interne al completo, appena costituitosi formalmente.

I sindaci di quella che sarà l'area-progetto Sud Ovest Orvietano sono tutti presenti al Forum Aree Interne 2014, con il sindaco di Orvieto a fare gli onori di casa. Si capisce che la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha una copertura politica forte non solo a livello regionale, ma anche locale.

L'area Sud Ovest Orvietano viene infatti selezionata poco dopo, a chiusura del processo di istruttoria, come area prototipo dalla Regione Umbria. Si tratta di un'area particolarmente ampia, costituita da venti comuni in provincia di Terni.

La perimetrazione dell'area viene definita dagli stessi sindaci insieme alla Regione, per lo più della stessa corrente politica, sulla scia di una nuova cooperazione tra amministratori nata in seguito all'esondazione del Fiume Paglia che nel 2012 ha provocato 25 milioni di danni.

“Noi l'abbiamo fatta per un semplice motivo: arrivavamo dall'alluvione del 2012 che ha preso tutta questa grande asta di territorio che va da Città della Pieve sino ad Alviano e Attigliano e quindi l'abbiamo disegnata [l'area-progetto] sul percorso del Fiume Paglia e del Tevere [...]. Siamo stati noi sindaci che abbiamo detto che questa era l'area. [...]” (intervista a Giuseppe Germani, ex sindaco di Orvieto ed ex sindaco referente per l'area-progetto, 14 luglio 2020)

L'unico "precedente" di cooperazione tra gli amministratori dei venti comuni dell'area-progetto risale dunque a poco tempo prima. In seguito all'alluvione del fiume Paglia infatti, all'inizio del 2014, i 20 comuni e la Regione Umbria iniziano a lavorare insieme al processo di redazione e formalizzazione del Contratto di Fiume Paglia. Il neo-sindaco di Orvieto, Giuseppe Germani, assume la guida del processo e poco dopo diventerà anche il sindaco referente dell'area-progetto Sud Ovest Orvietano per la Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Dopo la pubblicazione del "*Manifesto di Intenti - Verso un Contratto di Fiume per i territori compresi tra il sub bacino del Paglia-Chiani e il Basso Tevere Umbro*"<sup>69</sup>, nel novembre 2014, i lavori per il Contratto di Fiume proseguono attraverso quattro tavoli di discussione dedicati alla sicurezza idraulica, alla qualità ambientale, allo sviluppo socio-economico sostenibile, alla fruizione. Questi quattro temi diventano gli "assi strategici" sui quali attivare le misure per una gestione integrata del bacino.

Gli esiti dei tavoli di lavoro verranno portati dentro il processo di co-progettazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, sia per condividere conoscenze sul territorio sia per comprendere la convergenza con le fonti di risorse.

In seguito all'alluvione del Fiume Paglia inoltre, le venti amministrazioni si pongono l'obiettivo di gestire in modo associato la funzione della protezione sociale. Tale intenzione troverà supporto tecnico per l'adempimento proprio dal Comitato Nazionale Aree Interne. Il percorso del Contratto di Fiume e quello della Strategia Nazionale per le Aree Interne dunque sembrano avere una coincidenza temporale e d'intenti.

Questa congiunzione favorevole sembra essere l'incipit di una nuova visione strategica per lo sviluppo dell'area basata su una stretta collaborazione e convergenza tra gli amministratori locali.

#### **4.3.1. La struttura organizzativa di una governance multilivello per co-progettare lo sviluppo**

Una volta ufficializzata la scelta dell'area Sud Ovest Orvietano come area-progetto prototipo della Regione Umbria, i venti sindaci si organizzano per la co-progettazione della strategia d'area insieme alla Regione. Costituiscono un organismo permanente di coordinamento denominato "Assemblea dei Sindaci" del quale fanno parte tutti i venti

---

<sup>69</sup> Il "*Manifesto di Intenti - Verso un Contratto di Fiume per i territori compresi tra il sub bacino del Paglia-Chiani e il Basso Tevere Umbro*" è leggibile al seguente link <https://orvietosi.it/2014/11/verso-un-contratto-di-fiume-i-contenuti-del-manifesto-d-intenti-firmato-da-comuni-e-associazioni/> (ultima visita 13 febbraio 2021)



sindaci o loro delegati. I componenti dell'Assemblea dei Sindaci hanno il compito di farsi da portavoce e raccordarsi con l'amministrazione di appartenenza per tutta la durata del processo di co-progettazione.

All'interno dell'Assemblea dei Sindaci viene nominato un comitato ristretto che ha il compito di predisporre e valutare le azioni-progetto.

L'Assemblea dei Sindaci e la Regione prevedono un anno di lavoro per la co-progettazione della Strategia d'Area e dunque per questo periodo di tempo contrattualizzano l'assistenza tecnica locale, la quale viene selezionata tramite un bando del comune di Orvieto che utilizza risorse regionali per il compenso. Il bando viene vinto da Ecoazioni, una società con sede nella zona di Gubbio che aveva già collaborato con l'area per la redazione del Contratto del Fiume Paglia, subito dopo l'alluvione del 2012.

Oltre all'assistenza tecnica, l'Assemblea dei Sindaci nomina una coordinatrice tecnica interna all'amministrazione alla quale dovranno fare riferimento l'Assemblea dei Sindaci e l'assistenza tecnica selezionata: Carla Lodi del Comune di Orvieto.

La dirigente regionale incaricata della Strategia Nazionale per le Aree Interne, Cristiana Corritore, mette a disposizione non solo il suo tempo, ma anche parte del suo *staff* per lavorare a stretto contatto con l'Assemblea dei Sindaci e con Carla Lodi. Inoltre sin dall'inizio la Regione indica con molta chiarezza quali risorse economiche e per quali scopi sono destinate alle aree interne nel Programma Operativo Regionale.

L'attenzione politica che la Regione Umbria aveva già dimostrato nei confronti della Strategia Nazionale per le Aree Interne si traduce in grande attenzione anche da parte di chi svolge un ruolo tecnico e in un raro caso di risorse economiche regionali destinate all'assistenza tecnica delle aree-progetto.

Il livello locale e regionale lavorano a stretto contatto e disegnano dunque una vera e propria struttura organizzativa per la gestione della co-progettazione della Strategia d'area.

Il livello nazionale sembra quasi marginale in questo sistema organizzativo. Quando ne vengo a conoscenza, poco prima della ricezione della prima Bozza di Idee, mi sento in parte sollevata per le risorse umane ed economiche dedicate e definite, ma temo sia necessario indurre una maggiore apertura nei confronti dei soggetti rilevanti. Questi ultimi infatti non avevano avuto voce durante il *focus group* del processo di istruttoria e non si capisce quale spazio possano avere in una struttura organizzativa dove gli amministratori locali sembrano essere i protagonisti assoluti.

### **4.3.2. Storia di una strategia di sviluppo locale**

Nel maggio 2015 il sindaco referente invia la Bozza di Idee al Comitato Nazionale per le Aree Interne e alla Regione. Il documento è stato scritto dall'Assemblea dei Sindaci e si presenta come una sorta di lista di progetti equamente suddivisi per i venti comuni, senza una visione strategica a disegnare una cornice comune di riferimento.

Vista la presenza dei soli soggetti rappresentativi anche nel *focus group* organizzato per il processo di istruttoria, il Comitato Nazionale per le Aree Interne invita a rivedere il documento includendo una visione di sviluppo dell'area condivisa non solo dai soggetti rappresentativi, ma anche dai soggetti rilevanti. Viene chiesto inoltre di evitare di presentare una sorta di "lista della spesa" con idee progettuali poco connesse agli scopi della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

La seconda versione della Bozza di Idee però differisce poco dalla prima e dunque il Comitato Nazionale per le Aree Interne, vista anche l'attenzione e l'impegno del livello regionale e locale, decide di dare un segnale forte, ma non duro, che faccia comprendere la necessità di un metodo di lavoro più aperto anche a soggetti diversi dagli amministratori locali.

Invece di fare lo *scouting* dopo l'approvazione della Bozza di Idee e prima della scrittura del Preliminare di Strategia, come previsto, si propone all'area di avviare la fase dello *scouting* per sistemare la Bozza di Idee. I sindaci e la Regione accettano la proposta e dunque le missioni di campo nell'area Sud Ovest Orvietano iniziano in anticipo rispetto alla prassi.

Nel mese di luglio 2015 dedico sei giorni di lavoro di campo all'incontro e al coinvolgimento dei soggetti rilevanti, cercando di portare anche il livello locale e regionale a comprendere l'importanza di una co-progettazione che includa altri punti di vista, altre persone.

"Questo è stato un elemento sicuramente innovativo. Non è detto però, per essere corretti, che i territori fossero preparati, né dalla parte politica né dalla parte dei territori, a lavorare in questo modo. Nel senso che secondo me è stato qualcosa che è cresciuto nel tempo perché all'inizio non c'era questa percezione quindi eravamo quasi obbligati a passare da questa strada, sia per la parte politica che per la parte del territorio, ma non era ancora percepita né da una parte né dall'altra l'utilità di questo. È venuta fuori strada facendo, è stato maturato questo metodo di scambio [...] ma sicuramente ha innescato un metodo che poi ce lo siamo un pochino ritrovato fuori dalla strategia, in altre occasioni di progettazione" (intervista a Carla Lodi, coordinatrice tecnica, Comune di Orvieto, 15 luglio 2020)

Sebbene vengano un po' spiazzati dal metodo, sia il sindaco referente che la coordinatrice tecnica e lo *staff* regionale si mettono a disposizione per cercare e per incontrare i soggetti rilevanti, con l'intenzione di partecipare ad ogni incontro.

Come nelle altre aree, procedo facendomi indicare nomi di soggetti rilevanti dai soggetti rappresentativi. Con i primi soggetti rilevanti così individuati avvio una campionatura a palla di neve, ma in contemporanea attivo un'altra campionatura coinvolgendo reti nazionali o regionali che si occupano di innovazione sociale, dei servizi, dei processi produttivi.

Il numero di soggetti rilevanti nell'area Sud Ovest Orvietano è alto perché il Terzo Settore è molto attivo, innovativo e ben organizzato con figure di rappresentanza. Queste ultime godono della fiducia delle diverse organizzazioni e dunque entrano a far parte del processo di co-progettazione su mandato di diversi soggetti rilevanti che delegano la loro partecipazione.

Anche alcuni imprenditori del settore vitivinicolo e tecnologico vengono indicati come soggetti rilevanti. Il metodo di co-progettazione, che richiede impegno di tempo senza dare la certezza di essere poi beneficiari diretti delle risorse, rende però più difficoltoso coinvolgere gli imprenditori di ambiti diversi dal Terzo Settore.

Solo nel mese di luglio, il processo di *scouting* raggiunge circa 90 persone.

Ad ogni incontro partecipano anche la coordinatrice tecnica, la dirigente regionale con qualcuno del suo staff, a volte anche il sindaco referente.

Si capisce presto che una compagine così nutrita di rappresentanti delle istituzioni inibisce molto l'interlocuzione con i soggetti rilevanti, la quale diventa meno diretta e più rivendicativa.

Come affermato precedentemente, al livello locale è lasciata la libertà di declinare il metodo di lavoro della co-progettazione nel modo che ritiene più opportuno, per cui come progettista del Comitato Nazionale per le Aree Interne posso far notare degli aspetti positivi o negativi delle scelte metodologiche, posso spingere verso una maggiore apertura nei confronti dei soggetti rilevanti, ma non posso imporre degli incontri più ristretti.

Inoltre, già in questi primi incontri, la Regione ci tiene a sottolineare quali sono i limiti imposti dalle risorse economiche destinate alla Strategia Nazionale per le Aree Interne perché teme di generare aspettative alle quali è difficile rispondere.

Gli incontri con i soggetti rilevanti per lo *scouting* nell'area Sud Ovest Orvietano diventano dunque più simili a delle audizioni che a degli incontri di conoscenza propedeutici ad un lavoro di co-progettazione.

Nel frattempo si conclude l'*iter* di selezione dell'assistenza tecnica e la società Ecoazioni arriva sul campo alla fine di luglio 2015.

Prevedendo un anno di lavoro per la co-progettazione e avendo già impiegato più tempo del previsto per la Bozza di Idee, i sindaci e la Regione hanno fretta di andare avanti e i lavori non si fermano neanche ad agosto.

Per finalizzare la Bozza di Idee, oltre a prendere in mano i report della fase di *scouting*, l'assistenza tecnica locale organizza tre *workshop* ad Orvieto, Città della Pieve e Guardea con il metodo "*European Awareness Scenario*" (EASW) finalizzati a trovare un accordo su una visione di sviluppo dell'area. I *workshop* vengono organizzati ad agosto, durante il periodo di ferie del Comitato Nazionale per le Aree Interne, quindi non partecipo in alcun modo all'organizzazione e alla gestione dei tre momenti.

I tre *workshop* vengono facilitati dall'assistenza tecnica locale, vengono comunicati attraverso i canali istituzionali e sono aperti a chiunque voglia partecipare, ma alcuni soggetti rappresentativi e rilevanti in particolare sono invitati a partecipare e a prendere la parola.

Anche in questo caso è ampia la presenza dei sindaci e della Regione.

"[...] è stata fatta una sorta di pre selezione quando si sono fatti i tre *workshop*, andava fatto secondo me un *workshop* aperto prima dove, al di là delle rappresentanze e delle categorie, chiunque poteva portare qualche contributo. Poi si sono recuperati. È stato fatto un po' il contrario [...]" (intervista ad Andrea Massino, soggetto rilevante, 23 luglio 2020)

Nello stesso periodo l'assistenza tecnica lancia una *call for ideas* per la strategia alla quale rispondono singoli e organizzazioni con 123 progetti con livelli di elaborazione e di definizione molto diversi. Il format per rispondere alla *call for ideas* infatti richiama quello di un bando per il finanziamento di progetti definiti, più che la proposta di un'idea da elaborare successivamente.

Diverse persone fanno a gara a chi protocolla prima la proposta, travisando la *call for ideas* e interpretandola come se fosse un bando a sportello.

L'assistenza tecnica locale giustificherà come segue la scelta di lanciare la *call for ideas*:

“il fatto che non è stata accettata la prima Bozza, quello è stato un segnale chiaro. E lì noi ci siamo trovati con tanta fatica a capire quale poteva essere la strada. Per loro [i sindaci] si poteva arrivare dalla Bozza di idee alla Strategia in un mese [...] La difficoltà è stata togliere l'idea che ognuno nella strategia poteva mettere un pezzo che gli serviva, far capire che stavamo parlando di una strategia e non un collage di esigenze di vari enti. [...] E quindi noi che abbiamo fatto? C'è venuta l'idea di mischiare le carte. A fronte di 20 proposte sulle quali stavano tentando di mediare, noi ne abbiamo tirate fuori più di 100” (intervista a Massimo Bastiani, società Ecoazioni, assistenza tecnica locale, 24 luglio 2020).

L'assistenza tecnica sintetizza in un documento i contenuti emersi dai tre *workshop*, arrivando a compilare un elenco con più di 360 proposte di azione emerse, a volte antitetiche. I *workshop* dunque non portano ad una condivisione di temi e azioni progetto, ma diventano un ulteriore momento di audizione e raccolta di idee. Queste si sommano alle 123 idee-progetto ricevute tramite la *call for ideas*.

La Bozza di Idee viene dunque rivista dall'Assemblea dei Sindaci e dall'assistenza tecnica selezionando alcune delle idee-progetto emerse dal processo di co-progettazione.

Il documento dunque non risponde ancora del tutto a un'idea di coinvolgimento dei soggetti rilevanti anche nella definizione e nella decisione dei contenuti, ma il Comitato Nazionale per le Aree Interne approva la Bozza di Idee nel settembre 2015<sup>70</sup> per passare alla scrittura del Preliminare di Strategia e cercare di far maturare il metodo e i contenuti raccolti sino a quel momento.

Quando viene approvata la Bozza di Idee e torno sul territorio, si percepisce che l'apertura rapida del processo di co-progettazione attraverso strumenti e canali diversi ha generato una grande confusione: alcuni soggetti rilevanti sono stati contattati solo nel periodo di *scouting* a luglio, altri sono stati poi ricontattati anche per i *workshop*, alcuni hanno anche inviato delle idee progettuali in risposta alla *call for ideas*, alla quale hanno risposto anche molti altri soggetti della comunità locale che non erano stati indicati o individuati come soggetti rilevanti né dai soggetti rappresentativi, né da me e dai tecnici regionali, né da altri soggetti locali.

Inoltre nella reportistica delle idee e istanze raccolte attraverso i tre *workshop* non è stata indicata la connessione tra le proposte e le persone o organizzazioni, dunque è difficile ricostruire connessioni e competenze che legano i soggetti rilevanti alle idee progettuali.

---

70 La Bozza di Idee dell'area Sud Ovest Orvietano è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Bozza\\_della\\_strategia/bozza\\_strategia\\_orvietano.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Bozza_della_strategia/bozza_strategia_orvietano.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

Per la scrittura del Preliminare di Strategia, in questo clima di confusione, si decide dunque di procedere facendo un passo indietro: si organizzano degli approfondimenti tematici aperti a tutti dove non si discutono o definiscono ulteriormente le singole idee-progetto, ma si affrontano i temi sui quali le idee-progetto raccolte hanno mostrato posizioni e visioni divergenti. Per esempio si discutono i pro e i contro delle due visioni contrastanti sul futuro della scuola: l'accorpamento scolastico o la possibilità di tenere aperte le scuole con pluriclassi. O ancora ci si confronta sulle cause dell'alto tasso di ospedalizzazione evitabile per comprendere quali strutture intermedie territoriali sono più adatte al contesto.

Si riaggregano dunque i soggetti rilevanti e la comunità locale intorno a dei temi chiave per il futuro del territorio emersi dallo *scouting*, dai *workshop* e dalla *call for ideas*, prima di riprendere la discussione intorno ad idee progettuali specifiche.

Si spera così di ricomporre una cornice comune per la strategia di sviluppo e riprendere anche un contatto più diretto e personale con i soggetti rilevanti.

Per facilitare questi incontri utilizzo il metodo dell'Ascolto Attivo (Sclavi, 2003) perché particolarmente adatto per fare un passo indietro dalle proposte progettuali alle visioni e motivazioni comuni.

Si era creata infatti una situazione nella quale erano state raccolte moltissime "posizioni" cioè richieste e rivendicazioni, ma poco si sapeva degli "interessi" cioè dei bisogni e delle motivazioni. Con il metodo dell'Ascolto Attivo il confronto tra i soggetti è gestito in modo che la condivisione degli interessi venga anteposta alle posizioni. Così si creano le basi comuni per individuare gli interessi generali e formulare delle "proposte ponte", cioè delle proposte di azione rispondenti agli interessi di più soggetti.

Insieme ai sindaci, ai referenti regionali e agli esperti ministeriali vengono così organizzati una serie di approfondimenti tematici suddivisi che permettono di condividere visioni e scenari desiderabili, ma permettono anche di capire meglio quali soggetti rilevanti con quali competenze sono vicini a quelle visioni e a quelli scenari condivisi.

Nel frattempo sono già passati sette dei dodici mesi che il livello locale e regionale hanno previsto per la co-progettazione. E il secondo documento strategico, il Preliminare di Strategia, è ancora in elaborazione.

L'Assemblea dei sindaci, la coordinatrice tecnica e l'assistenza tecnica, procedono dunque celermente con una serie di riunioni non condivise con il Comitato Nazionale per le Aree Interne. In questi incontri l'Assemblea dei Sindaci, con il supporto della Regione, seleziona per ogni tema e scenario condiviso le idee progettuali tra quelle raccolte. I criteri di

selezione sembrano essere quelli della compatibilità con i vincoli del Programma Operativo Regionale e della Legge di Stabilità, insieme agli interessi degli amministratori locali.

Si torna dunque ad una concezione della co-progettazione come audizione, dove la competenza decisionale rimane in capo ai soggetti rappresentativi organizzati nell'Assemblea dei Sindaci senza che venga reso conto delle scelte ai soggetti rilevanti. La tendenza dell'Assemblea dei Sindaci a suddividere gli interventi in modo numericamente equo tra comuni era stata criticata dal Comitato Nazionale per le Aree Interne nella Bozza di Idee, quindi i sindaci decidono di suddividere le risorse definendo una quota pro-capite per numero di abitanti.

Il Preliminare di Strategia dell'area Sud Ovest Orvietano è dunque condiviso tra i sindaci e ha una definizione delle fonti di finanziamento che esclude quei "voli alti" sui *desiderata* della comunità locale contenuti nei Preliminare di Strategia delle altre aree interne. Questo porta inoltre da subito ad un livello tecnico talmente elevato che alla scrittura partecipano solo quei soggetti rilevanti con competenze o responsabilità necessarie per la definizione delle idee-progetto.

La prima versione del Preliminare di Strategia viene inviata nel gennaio 2016, ma si arriva alla versione definitiva approvata solo nel maggio 2016<sup>71</sup> perché alcune idee-progetto sono poco definite e il Comitato Nazionale per le Aree Interne chiede ulteriori tavoli di lavoro per giungere ad un maggior dettaglio condiviso anche con i soggetti rilevanti.

Una volta approvato il Preliminare di Strategia, la scrittura della Strategia d'Area e dunque delle schede-progetto procede celermente con un lavoro costante della coordinatrice tecnica e della dirigente regionale con il suo staff, le quali chiedono l'intervento dei soggetti rilevanti e del Comitato Nazionale per le Aree Interne solo su specifiche schede sulle quali hanno necessità di particolari competenze o pareri ministeriali.

Come già narrato negli altri casi-studio, il momento del passaggio dal Preliminare di Strategia alla Strategia d'Area riduce il raggio di apertura della co-progettazione per l'elevato livello di competenze tecniche richieste e perché si dettagliano scelte già condivise.

Nel dicembre 2016 viene inviata la prima versione della Strategia d'area. Io seguo solo sino a febbraio la revisione del documento che verrà approvata definitivamente nel maggio

---

71 Il Preliminare di Strategia dell'area interna Sud Ovest Orvietano è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Preliminare\\_di\\_strategia/PRELIMINARE\\_SudOvestOrvietano\\_definitivo.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/PRELIMINARE_SudOvestOrvietano_definitivo.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

2017<sup>72</sup>. Tra la prima versione del documento e quella definitiva vengono solo apportate modifiche e chiarimenti tecnici alle schede che non cambiano la sostanza della strategia.

Nel febbraio 2018, in un tempo rapidissimo rispetto alle altre aree, viene sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro<sup>73</sup>. Ancora una volta, la coordinatrice tecnica con l'Assemblea dei Sindaci insieme allo staff regionale lavorano in stretto contatto per rispondere alle richieste dell'Agenzia per la Coesione, responsabile dell'Accordo di Programma Quadro, e riescono con celerità a portare a termine il processo, coinvolgendo i soggetti rilevanti quando ritenuto necessario solo su questioni e schede specifiche.

I soggetti rilevanti intervistati che hanno potuto contribuire alla scrittura del Preliminare di Strategia e della Strategia d'Area infatti hanno contezza solo della scheda-progetto o del tema sul quale hanno avuto modo di lavorare, ma poco sanno dell'esito finale della Strategia d'Area nel suo complesso.

Nella scheda che segue vengono riportate alcune informazioni essenziali e sull'area sui documenti strategici menzionati.

<b>L'area-progetto Sud-Ovest Orvietano (Umbria)</b>
<p>L'area-progetto è formata da 20 comuni in provincia di Terni (Città della Pieve, Monteleone di Orvieto, Montegabbione, Parrano, San Venanzo, Ficulle, Fabro, Allerona, Castel Viscardo, Castel Giorgio, Orvieto, Porano, Baschi, Montecchio, Guardea, Alviano, Lugnano in Teverina, Attigliano, Giove, Penna in Teverina). Si estende per 1187 kmq e conta 62.532 abitanti nel 2011, con il 26,05% di popolazione ultrasessantacinquenne.</p> <p>Nell'arco temporale 1971 - 2011 si osserva un trend demografico decrescente, mentre nel periodo tra 2001 e 2011 la popolazione aumenta del 3,19% grazie all'arrivo di popolazione di origine straniera (+ 271,70%).</p> <p>L'area è la meta di circa un quinto dei turisti regionali e della metà dei turisti diretti nelle aree interne umbre, attratti dal patrimonio archeologico che 8 dei 20 comuni hanno organizzato in un Parco Archeologico Ambientale dell'Orvietano (PAAO), nel quale anche diverse università straniere conducono attività di scavo con gli studenti (Florida State University, Oklahoma University, Seint'anselm College, University of Arizona).</p> <p>L'area è caratterizzata da un elevato rischio idrogeologico. Le amministrazioni locali vi hanno posto più attenzione solo dal 2012, attraverso lo strumento del Contratto di Fiume, in seguito all'esondazione del fiume Paglia che ha generato danni per 25 milioni di euro.</p>

72 La Strategia d'Area dell'area interna Sud Ovest Orvietano è consultabile al seguente link [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Strategie\\_di\\_area/Umbria/Strategia\\_Area\\_Interna\\_SudOvest\\_Orvietano.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Strategie_di_area/Umbria/Strategia_Area_Interna_SudOvest_Orvietano.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

73 L'Accordo di Programma Quadro dell'area interna Sud Ovest Orvietano è consultabile al seguente link <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Area-Interna-Sud-Ovest-Orvietano.pdf> (ultima visita 18 dicembre 2020)



Il settore primario è il più rilevante. Nonostante diminuisca costantemente la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) e cali il numero di conduttori agricoli sotto i 40 anni, nell'area si trovano importanti cantine e si rileva un'elevata incidenza di produzioni DOP e IGP.

Un'altra specializzazione del territorio è la liuteria insieme all'offerta di formazione musicale.

Dal punto di vista dei servizi, si rileva al 2011 un alto livello di ospedalizzazione evitabile e un elevato intervallo allarme-target (intercorrono in media 20 minuti tra la chiamata e l'arrivo dei soccorsi).

Elevati sono anche il *turn over* dei docenti, il numero di classi con meno di 15 alunni e di pluriclassi. Gli indirizzi di scuola secondaria di secondo grado sono lontani dalle specializzazioni produttive dell'area.

### Le azioni della Strategia d'area

**Istruzione** - Apertura di un asilo nella zona dell'Amerino, sprovvista di servizi per la fascia 0-3 anni, accompagnata da forme di sostegno alle famiglie per ampliare la possibilità di accesso ai servizi socio-educativi in tutta l'area. Interventi infrastrutturali e innovazione dei metodi didattici in tutte le scuole primarie.

Apertura dell'indirizzo vitivinicolo nell'Istituto Agrario di Fabro. Ampliamento del Liceo Musicale di Città della Pieve, connesso all'apertura di un laboratorio di musica digitale ad Orvieto.

**Salute** - Rafforzamento dell'economia sociale attraverso il sostegno a progetti di innovazione sociale.

Implementazione di servizi socio-sanitari ed educativi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sostegno a famiglie in condizioni di particolare disagio e necessità per favorire l'accesso a servizi socio-educativi.

Apertura di un centro residenziale diurno per persone affette da patologie neuropsichiatriche. Apertura di un centro per il "dopo di noi" per persone disabili prive del sostegno familiare. Apertura di un centro di ippoterapia per persone affette da disturbi dello spettro autistico. Apertura di una casa della salute di primo livello per garantire assistenza h24. Ampliamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) per lo scompenso cardiaco.

**Mobilità** - Ripristino della stazione ferroviaria di Baschi per il trasporto merci.

Razionalizzazione del trasporto scolastico e del trasporto pubblico attraverso un rinnovamento dei mezzi di trasporto e una revisione degli orari delle corse. Potenziamento della mobilità elettrica, anche attraverso la diffusione di mezzi elettrici per il trasporto pubblico e di bici elettriche per gli itinerari artistico-culturali.

Accordo con la Rete Ferrovie Italiane per la realizzazione di una fermata ad Orvieto della Freccia Bianca sulla tratta Roma-Firenze (inserito in APQ, ma accordo non raggiunto).

**Sviluppo economico** - Studio di fattibilità per il piano di gestione del PAAO allargato alle aree archeologiche dei 20 comuni. Interventi di recupero e rifunzionalizzazione di 5 aree archeologiche e creazione dei raccordi di collegamento. Sostegno agli investimenti delle filiere culturali e creative attraverso un bando regionale per sostenere la creazione di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione degli attrattori culturali e naturali. Riqualificazione e rifunzionalizzazione di edifici storici, centri culturali, parchi naturalistici e termali per l'erogazione di servizi socio-educativi e culturali. Animazione territoriale nelle aree più marginali attraverso azioni culturali e ludiche. Realizzazione di hotspot wifi ed estensione della rete wifi. Sostegno alle aziende agricole per incentivare la diversificazione e la multifunzionalità.

Recupero e rifunzionalizzazione del patrimonio ambientale e di elementi storici ad uso turistico e didattico.

<b>Risorse finanziarie previste da APQ</b>
<b>11.862.923, 33 € + 95.000</b> dei quali 3.740.000 € da Legge di Stabilità per servizi essenziali, 1.866.300 € da PO FESR, 1.421.623,33 € da PO FSE , € 4.835.000 da PSR FEASR
<b>Cronologia della co-progettazione</b>
<p><b>maggio 2015:</b> primo invio della Bozza di Idee; <b>settembre 2015 :</b> approvazione</p> <p><b>settembre 2015 - gennaio 2016:</b> scouting e co-progettazione del Preliminare di Strategia</p> <p><b>gennaio 2016:</b> primo invio del Preliminare di Strategia; <b>maggio 2016:</b> approvazione</p> <p><b>maggio - dicembre 2016:</b> co-progettazione della Strategia d'Area</p> <p><b>dicembre 2016:</b> primo invio della Strategia d'Area; <b>maggio 2017:</b> approvazione</p> <p><b>febbraio 2018:</b> sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro</p>
<b>azioni progetto previste da Preliminare di Strategia non inserite nella Strategia d'Area</b>
<p>Potenziamento e consolidamento delle relazioni con le università straniere.</p> <p>Pianificazione urbana del cibo.</p> <p>Sostegno formativo e orientamento rivolti agli operatori inoccupati dei sistemi produttivi agricoli e pastorali.</p> <p>Incentivi e agevolazioni per la permanenza dei docenti e la mitigazione del <i>turn over</i>.</p> <p>Valorizzazione del ruolo delle farmacie rurali per l'erogazione di servizi quali prestazioni analitiche di prima istanza a domicilio o presso la farmacia, prenotazioni di prestazioni di assistenza specialistica presso strutture pubbliche e private.</p>
<b>Assistenza tecnica locale</b>
Ecoazioni, società selezionata tramite bando del comune di Orvieto con risorse regionali
<b>Stato di attuazione della strategia d'area al luglio 2020</b>
90% delle azioni-progetto in attuazione

L'area interna Sud Ovest Orvietano è una delle poche aree-progetto in fase di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Dalle interviste sono emerse due questioni principali relative all'attuazione: l'impatto del *turn over* politico dei diversi livelli di governo e l'adeguatezza degli strumenti finanziari e di attuazione.

Le elezioni del 2019 hanno generato diversi cambiamenti sia a livello locale che regionale: non è stato confermato il sindaco di Orvieto, sindaco referente per la Strategia Nazionale per le Aree Interne, anche alcuni dei venti sindaci sono cambiati, così come la presidenza regionale. Non si tratta solo di un cambio delle persone di riferimento, ma anche di un cambio di colore politico.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne sia a livello locale che regionale dunque non ha quella condivisione politica che ha contraddistinto l'Umbria e l'area Sud Ovest Orvietano

all'inizio. Anche il Piano Attuativo del Contratto di Fiume ha subito una battuta di arresto, perdendo la rilevanza e la connessione con le altre politiche di sviluppo del territorio. Sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne rimane però la dedizione del lato tecnico che ha seguito la co-progettazione. La coordinatrice tecnica, Carla Lodi, e la dirigente regionale, Cristiana Corritoro, ricoprono ancora tali ruoli e portano avanti l'attuazione con la stessa attenzione dedicata alla fase di co-progettazione. Questo però non basta.

“Qui c'è anche un cambio politico da centro-sinistra a centro-destra e quindi chiaramente questa cosa [la strategia d'area] non la sentono come propria. Vanno avanti, ma non è la loro priorità. Per questo dico che una cosa del genere lo Stato la deve pensare in maniera continuata, diversa e molto meno legata e queste variabili” (intervista a Carla Lodi, coordinatrice tecnica, Comune di Orvieto, 15 luglio 2020)

“la parte pubblica sta perdendo un po' il senso della strategia. E questo mi preoccupa anche per il futuro. Alcuni processi sono consolidati, il tema delle aree interne c'è, si va avanti solo con gli enti locali interessati e disponibili” (intervista ad Andrea Massino, soggetto rilevante, 23 luglio 2020)

“se questi percorsi non si chiudono e l'attuazione non parte prima che ci siano dei cambi amministrativi e magari dei cambi di approccio, delle visioni diverse per tanti motivi, diventa un problema anche andare in attuazione. Dunque il tempo è un fattore importante perché la continuità amministrativa, cioè degli amministratori che hanno lo stesso tipo di approccio su queste tematiche è fondamentale. [...] è importante riuscire ad avere continuità altrimenti quando arriva il nuovo amministratore, se non condivide, se non ci crede, diventa un problema. [...] Se anche in attuazione non continui a stimolare l'idea di cosa stai facendo e perché lo stai facendo e continui a tenerlo vivo, si perde” (intervista a Cristina Corritoro, dirigente Regione Umbria, 2 settembre 2020)

Il tempo lungo della co-progettazione e il venire meno della condivisione del disegno strategico sono due temi che vengono connessi alle difficoltà del processo di attuazione della strategia di sviluppo. Altre difficoltà dell'attuazione sono legate agli strumenti finanziari e di attuazione.

L'Accordo di Programma Quadro viene infatti ritenuto particolarmente adatto per azioni che riguardano interventi infrastrutturali, meno adatto per azioni sui servizi essenziali e interventi immateriali.

Inoltre la maggior parte delle azioni-progetto finanziate con fondi SIE del Programma Operativo Regionale richiede la partecipazione a dei bandi pubblici non destinati esclusivamente all'area, ma all'intera regione, che prevedono solo delle forme di premialità per i soggetti delle aree interne.

Alcuni comuni o alcuni soggetti con una bassa capacità progettuale però non hanno vinto i bandi utili all'attuazione della strategia e si sono così perse o ritardate alcune azioni-progetto previste dall'Accordo di Programma Quadro.

Inoltre la partecipazione ad alcuni bandi regionali o l'erogazione di alcune tipologie di risorse richiedono la presentazione di progettazioni esecutive onerose, che i piccoli comuni non hanno possibilità di sostenere economicamente. Alcune azioni-progetto sono state dunque spostate nel cronoprogramma per permettere ai comuni di trovare un modo di mettere a bilancio le risorse per la progettazione esecutiva.

Tutto questo incide sulla possibilità di un'attuazione che dia l'idea di una visione strategica di sviluppo attraverso l'incastro temporale delle diverse azioni-progetto.

“Hai una Ferrari e vai come se avessi una Cinquecento. La gente se vai sul territorio e dici “aree interne”, ti dice “ancora con le aree interne?”. E su questo bisogna essere chiari perché, se no, ce la raccontiamo. Nell'ultimo anno, io vado avanti con la rendicontazione, ogni comune va avanti con il suo progettino, ma non c'è una condivisione. E si è persa l'unitarietà.” (Carla Lodi, coordinatrice tecnica, Comune di Orvieto, 15 luglio 2020)

#### **4.3.3. Considerazioni sul caso-studio: avere una Ferrari e andare alla velocità di una Cinquecento**

L'area Sud Ovest Orvietano rappresenta un caso in cui l'arena sociale non fa parte del *network* decisionale in nessuno dei punti decisionali. L'arena politica e l'arena tecnica detengono il potere decisionale e lo esercitano in tutte le fasi del processo, tenendo però in considerazione le opinioni e le visioni prevalenti dei “soggetti rilevanti” e della comunità locale coinvolta nella co-progettazione.

Dal lato regionale questa attitudine al controllo delle decisioni sembra essere connessa ad un modo di operare attento, appassionato, ma proattivo.

“la gestione di queste fasi di ascolto è abbastanza complessa, o meglio non la gestione, ma il ritorno che devi dare perché è come aprire ai desiderata, al libro dei sogni, a quello che potrebbe essere fatto. Perché poi tutto ha un senso, [le idee] sono tutte utili, tutte potrebbero avere un impatto, ma se poi sei costretto a fare delle scelte che sono determinate da vincoli in

termini di tipologie di interventi che puoi andare a finanziare, di *policy* che puoi portare avanti rispetto agli strumenti finanziari che ci sono o rispetto ai tempi e ai vincoli procedurali... quindi da una parte li prendi in carico, li rendi protagonisti, ma dall'altra li deludi perché poi non si riesce a dar le gambe a tutto. E fai fatica a far capire perché non sei riuscito a dar le gambe. [...] è chiaro che nel momento in cui tu chiami tanti soggetti intorno a un tavolo, chiedi delle cose, presenti cosa vuoi fare, li ascolti, loro si aspettano qualcosa indietro. E se tu non riesci a darglielo o non puoi, questo è un *boomerang*" (intervista a Cristiana Corritoro, dirigente Regione Umbria, 2 settembre 2020)

Per evitare quel boomerang la Regione Umbria chiarisce sin da subito quali sono le risorse disponibili, cosa si può fare e cosa non si può fare.

Nel Preliminare di Strategia non vengono inserite idee su temi che non abbiano fonti finanziarie certe, nonostante Il Comitato Nazionale per le Aree Interne inviti a "volare alto" per la scrittura di quel documento ad inserire cioè quando emerge e viene condiviso dai soggetti rilevanti anche se appare complicato trovare la copertura finanziaria. A volar basso e a rimanere con le idee ancorate alle possibilità finanziarie ci pensa anche l'Assemblea dei Sindaci.

Quello dell'area Sud Ovest Orvietano è un caso in cui il protagonismo degli amministratori locali sembra essere inversamente proporzionale a quello dei soggetti rilevanti.

La partecipazione costante dei sindaci a tutte le fasi e le attività della co-progettazione, incluso lo *scouting*, e le impenetrabili riunioni dell'Assemblea dei Sindaci generano una dinamica relazionale con i soggetti rilevanti che non è quella adatta ad una co-progettazione collaborativa e a un processo decisionale condiviso.

La co-progettazione viene declinata come se fosse un processo di audizione e di consultazione, ma non è il luogo delle decisioni. Quest'ultimo è l'Assemblea dei Sindaci che si confronta poi con la fattibilità economico-finanziaria delle decisioni prese.

Sulle azioni-progetto scelte dall'Assemblea dei Sindaci e finanziabili viene ammesso il contributo dei soggetti rilevanti nella scrittura e nella definizione di dettaglio.

Questa chiusura sembra essere dovuta anche alla difficoltà della gestione delle relazioni tra i venti sindaci. Come affermato dalla coordinatrice tecnica e da alcuni soggetti rilevanti nelle interviste, le amministrazioni locali faticano a lavorare insieme perché l'area è composta da tre micro-aree con caratteristiche eterogenee, che non sono abituate a cooperare, ma che si trovano temporaneamente unite dalla gestione del post alluvione e dallo stesso colore politico. Non c'è però una vera unione, come dimostrano i tentativi

iniziali di progettare lo stesso numero di interventi in ogni comune e successivamente la scelta di tarare le risorse per ogni comune sulla base del numero degli abitanti.

“Eravamo troppi. Mettere insieme 20 sindaci è stato complicatissimo e ora ancora di più perché c'è ancora più frammentazione politica e di visioni” (intervista a Giuseppe Germani, ex sindaco di Orvieto ed ex sindaco referente per l'area-progetto, 14 luglio 2020)

Come riportato nel paragrafo precedente dunque, l'attuazione sembra frammentare il disegno strategico. Quei pochi soggetti rilevanti che hanno trovato spazio nella co-progettazione e nell'attuazione sono impegnati in singole azioni-progetto senza avere più contezza e considerazione della strategia complessiva. Questo avviene anche a causa dell'inadeguatezza degli strumenti per il finanziamento e l'attuazione che, come descritto prima, rendono difficile in alcuni casi l'accesso al finanziamento, il rispetto dei cronoprogrammi e dunque la sequenza degli interventi.

Nonostante le difficoltà dell'attuazione, anche in quest'area, secondo quanto emerso dalle interviste, la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha generato nuove forme di cooperazione per lo sviluppo di progetti e l'accesso a risorse diverse da quelle della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

“La cosa interessante che ho notato [...] è che siamo un po' usciti dal mondo del terzo settore pre-riforma e quindi adesso ci si trova a ragionare su certi temi anche per esempio con associazioni di piccoli agricoltori, con Fondazioni come il Centro Studi. Si sono sviluppate attenzioni a tematiche che hanno molto a che fare con la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Questo è il vero valore aggiunto al di là delle risorse che arrivano. [...] Altra cosa molto interessante [...] è che stiamo sviluppando ragionamenti e progetti con le altre due aree interne dell'Umbria. O anche per esempio stiamo attuando un progetto finanziato dall'impresa sociale Con i bambini dove sono coinvolte le aree interne prototipo di Umbria, Toscana e Marche. [...] Stiamo facendo anche un progetto ad Orvieto Scalo con tutti i produttori locali di agricoltura sociale recuperando un giardino pubblico abbandonato. Alla fine da questo percorso ne stiamo ricavando tanto, anche come idea di cooperazione sociale” (Intervista ad Andrea Massino, soggetto rilevante, Forum Terzo Settore, 23 luglio 2020).

Sono timidi i segnali di abilitazione dei soggetti rilevanti che emergono dall'analisi del caso: più risorse disponibili, collegamenti in rete tra organizzazioni, una leggera influenza sull'opinione pubblica per chi era già attivo e aveva un suo spazio, un consolidamento della rete delle organizzazioni del terzo settore.

Sarebbe diverso, secondo gli intervistati, se i tempi di co-progettazione e di attuazione fossero più veloci, se ci fossero strumenti di attuazione più agili e accessibili, se le risorse per l'area interna non dovessero seguire le procedure previste dai Programmi Operativi Regionali come i bandi aperti all'intero territorio regionale e la predisposizione della progettazione esecutiva senza budget a disposizione dei comuni.

Sembra essere centrale dunque la domanda della coordinatrice tecnica, Carla Lodi: "perché pensare una politica innovativa e non pensare anche ad un modo diverso di poterla attuare?"

## Capitolo 5

### Conclusioni

Dalla metà degli anni Novanta le politiche di sviluppo locale in Italia sono caratterizzate da due parole chiave: integrazione e concertazione.

Nel corso degli anni infatti, pur variando la tipologia dei territori oggetto di intervento e le fonti di risorse economiche, lo sviluppo locale rimane ancorato alla progettazione integrata e alla concertazione, ovvero al disegno di strategie di sviluppo multisettoriali, multiattoriali e multifondo definite attraverso processi di collaborazione e di intesa tra diversi soggetti locali e livelli di governo per integrare la conoscenza tecnica esterna con la conoscenza locale, puntando su scelte condivise per l'efficacia dell'intervento. La *governance* multilivello appare ormai da tempo come l'architettura istituzionale più adeguata ad un sistema di corresponsabilità progettuale, decisionale e finanziaria.

Nei programmi integrati di sviluppo locale, il concetto di azione integrata si traduce in integrazione tra attori, perseguendo l'intenzione di potenziare la capacità di agire degli attori locali, ma anche in integrazione tra settori e politiche di intervento e dei loro impatti.

In queste declinazioni di integrazione si compie un mutamento di funzione dell'azione pubblica da erogatrice di servizi o prestazioni (*provider*) a promotrice delle capacità locali (*enabler*) (Padovani in Palermo, 2002). Inoltre l'integrazione pare voler radicare nell'azione pubblica l'interdipendenza fra coesione sociale e sviluppo economico (Bifulco, De Leonardis, 2006)

Nel corso del tempo, i processi di concertazione tra i diversi livelli di governo e gli attori locali vengono indicati in modo diverso: per esempio per i Patti Territoriali si parla di "negoziazione", per URBAN è prevista la "partecipazione", per la Strategia Nazionale per le Aree Interne si mette in campo la "co-progettazione".

A prescindere dalla parola usata nei documenti di programmazione, la concertazione genera dei partenariati pubblico-privati, formali e informali, cioè delle forme di cooperazione e di contrattualizzazione (Bobbio, 2000) tra i soggetti pubblici e privati di un territorio per aggregare conoscenze, competenze e fare scelte condivise sulle strategie e le azioni di sviluppo locale.

Tali forme di cooperazione hanno in parte modificato l'approccio centralizzato che ha caratterizzato le politiche di sviluppo locale in Italia dal Seconda Dopoguerra alla metà



degli anni Novanta, consentendo l'ampliamento del numero e della tipologia dei soggetti locali abilitati ad avere voce e influenza nella progettazione dello sviluppo del proprio territorio.

L'analisi dei partenariati pubblico-privati delle più rilevanti politiche di sviluppo locale degli ultimi venti anni (Patti Territoriali, PIT, URBAN, Leader)<sup>74</sup> ha mostrato però che essi tendono ad essere composti prevalentemente da rappresentanti istituzionali e delle organizzazioni economiche e sociali egemoni (come già evidenziato nel capitolo 1). I soggetti del livello locale coinvolti sembrano dunque essere prevalentemente coloro i quali hanno già potere di voce, di decisione e di rappresentanza. Nella maggior parte dei partenariati pubblico-privati pare dunque che si riproducano i rapporti di potere e le gerarchie locali, sembra che si consolidino reti già esistenti, le quali mantengono così il controllo sulle decisioni e sulle risorse economiche.

Per la programmazione delle politiche di sviluppo e coesione del periodo 2014-2020, Barca (2009) solleva il tema delle disuguaglianze di riconoscimento<sup>75</sup> (Forum Disuguaglianze Diversità, 2018) perpetuate dalle politiche di sviluppo locale. Secondo Barca, se si considerano solamente il ruolo, i valori e le aspirazioni di alcune persone e di alcuni soggetti, se si consolida la rendita di chi detiene il controllo delle decisioni e delle risorse, le politiche di sviluppo locale non possono raggiungere gli obiettivi sperati di miglioramento della qualità della vita, di equità e di coesione sociale.

Barca (2009) propone dunque l'approccio "*place-based*" per lo sviluppo di territori che si trovano in una "trappola di sottosviluppo" (Barca, 2009, p.23), bloccati dalle condizioni di partenza e dai modelli di sviluppo che tendono a perpetuarsi (*path dependence*) e/o dagli interessi dei "*rentiers*" cioè dalle élite locali più preoccupate di difendere rendite di posizione che di invertire il declino (Barca in Ricci, 2018).

Nell'approccio *place-based* e nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, che ne è il prototipo, si ritrovano le parole-chiave delle politiche di sviluppo locale degli ultimi venti anni, cioè l'integrazione e la concertazione, ma l'approccio è caratterizzato anche da elementi innovativi. Tra questi in particolare la priorità data alla co-progettazione dei servizi essenziali, considerati pre-condizioni per lo sviluppo economico, e l'intervento esogeno

---

74 Per un approfondimento su Patti Territoriali, PIT, URBAN e Leader si rimanda a Barca, 2006, 2009; Bianchi, Casavola, 2008; Cersosimo, Wolleb, 2006; De Rita, Bonomi, 1998; Di Napoli, 2015; DPS, 2003; Palermo (a cura), 2012; Pasqui, 2005, 2015; Tedesco, 2005, 2012;

75 Per disuguaglianze di riconoscimento si intendono disuguaglianze nella misura in cui il ruolo, i valori e le aspirazioni della persona sono riconosciuti da parte della collettività e della cultura generale. La disuguaglianza di riconoscimento (rispetto agli "altri") tende anche a tradursi in disuguaglianze economiche e/o sociali, perché dal mancato riconoscimento derivano scarso potere negoziale e scarsa considerazione nel disegno delle politiche. Ma le disuguaglianze di riconoscimento pesano di per sé perché mortificano la dignità delle persone e creano senso di esclusione (Forum Disuguaglianze Diversità, 2018).

dello Stato sui territori con l'intento esplicito di destabilizzare equilibri politici e sociali che perpetuano le disuguaglianze di riconoscimento e non permettono la rottura della *path dependence*.

La destabilizzazione di tali equilibri dovrebbe avvenire attraverso l'azione del livello nazionale che cerca, legittima e coinvolge nella co-progettazione i "soggetti rilevanti" del territorio, esclusi intenzionalmente o meno dai processi di progettazione di sviluppo locale. La Strategia Nazionale per le Aree Interne si propone dunque di aprire e ampliare la composizione dei partenariati pubblico-privati, tentando di abilitare i "soggetti rilevanti" cioè coloro i quali possono essere considerati come agenti di cambiamento. L'intenzione è quella di creare opportunità di voce e di azione per i soggetti locali che subiscono disuguaglianze di riconoscimento, quegli innovatori sociali e cittadini attivi posti ai margini dei processi decisionali, di progettazione e di attuazione delle politiche di sviluppo locale, sebbene abbiano idee e competenze per rompere la *path dependence*.

Ho lavorato per la Strategia Nazionale per le Aree Interne come progettista del Comitato Nazionale Aree Interne (CNAI). Ho supportato sette aree-progetto nel processo di co-progettazione, insieme ai tecnici ministeriali del CNAI, e ho gestito la "fase di *scouting*" cioè la ricerca e il coinvolgimento dei soggetti rilevanti, a volte d'accordo e a volte in conflitto con le assistenze tecniche e le amministrazioni locali.

Ho ricoperto questo ruolo dal 2014 al 2017. Dismessi i panni da progettista e indossati quelli della dottoranda, tra il 2019 e il 2020 sono tornata in tre aree interne dove avevo lavorato. Il tempo trascorso tra la fine del mio lavoro e l'inizio della ricerca mi è parso adeguato per indagare nel breve periodo gli esiti della funzione abilitante della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

L'intento del ritorno nelle aree-progetto era capire se l'approccio *place-based* potesse essere una risposta alla domanda di ricerca: le politiche di sviluppo locale come possono abilitare persone e organizzazioni a diventare attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo del proprio territorio? E in particolare, come possono abilitare coloro i quali possono essere considerati *changemakers*, persone e organizzazioni agenti di cambiamento, ad essere i protagonisti dei processi di sviluppo locale?

Sono tornata su territori che ben conoscevo con uno sguardo diverso, quello da professionista riflessiva impegnata in una *frame analysis* (Schön, 1983). Ho cercato di capire cioè quali cornici implicite di interpretazione e di azione ha generato l'approccio *place-based* e con quali esiti ha attuato una funzione abilitante per i soggetti rilevanti e destabilizzante per i "rentier" locali.

Per coerenza con gli intenti della mia ricerca e con il mio pregresso lavorativo sui casi, ho scelto la metodologia di indagine definita “collezione di studi di caso” (Dente, 2011) perché essa prevede la descrizione ragionata dei meccanismi di processo che hanno generato gli esiti osservabili. Questa strategia di indagine risulta particolarmente utile per mettere in discussione dei modelli dominanti di rappresentazione del *policy making* (Dente, 2011).

Non mi interessava trovare elementi per “attaccare” l’approccio entro il quale sono stata immersa, né difenderlo a priori. Il lavoro di ricerca è stato mosso solo da una forte necessità di comprendere gli esiti di una politica sperimentale, con l’idea di tornare sul campo avendo acquisito nuove consapevolezze.

Per indagare gli esiti della funzione abilitante della Strategia Nazionale per le Aree Interne ho analizzato l’influenza dei soggetti rilevanti sui processi decisionali (Dente, 2011), i processi “*empowering*” e gli “*outcomes empowered*” (Zimmerman, 2000), in particolare lo sviluppo di competenze per l’autodeterminazione individuale e collettiva, la creazione di reti tra organizzazioni e agenzie del territorio, eventuali cambi di *leadership* e l’opportunità di accesso alle risorse.

Attraverso gli studi di caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne ho cercato di individuare, sia nella fase di co-progettazione che in quella di attuazione delle strategie di sviluppo, elementi dell’approccio *place-based* che favoriscono l’abilitazione di singoli e organizzazioni ed elementi “disabilitanti” cioè che non contribuiscono all’obiettivo di allargare lo spazio di voce, decisione e azione dei *changemakers*. Tali elementi verranno trattati in questo capitolo conclusivo. Si dedurranno poi alcuni assiomi delle politiche di sviluppo locale e si metteranno a fuoco dei possibili “connotati” di una politica di sviluppo locale intenzionata ad esercitare una funzione abilitante per i potenziali agenti di cambiamento, combattendo le disuguaglianze di riconoscimento e rompendo la *path dependence*.

## **5.1. I risultati della ricerca empirica: fattori abilitanti e disabilitanti della Strategia Nazionale per le Aree Interne.**

Gli studi di caso hanno permesso di analizzare la declinazione locale dell’approccio *place-based* della Strategia Nazionale per le Aree Interne, hanno fatto emergere caratteristiche peculiari dei contesti e dei processi dei singoli casi, ma anche dei meccanismi ricorrenti.

In questo paragrafo vengono individuati e discussi degli elementi che possono configurarsi come fattori abilitanti o disabilitanti per i soggetti rilevanti in un processo di sviluppo locale *place-based*.

Nelle pagine che seguono si guarderà in particolare al metodo e ai tempi della co-progettazione, agli strumenti di attuazione e al ruolo del soggetto esogeno.

### **5.1.1. L'area interna Val Simeto. Gli ingredienti di una co-progettazione abilitante, ma in modo imprevisto**

La fase di definizione della strategia d'area viene definita di "co-progettazione" perché coinvolge i soggetti rappresentativi e rilevanti in un processo partecipativo che è stato declinato localmente in vari modi, collocabili in gradienti diversi della scala della partecipazione (Arnstein, 1969).

Il caso della Val Simeto permette di comprendere da cosa può essere facilitata o bloccata l'abilitazione in una condizione di apertura ed elevata partecipazione dei soggetti rilevanti al processo di co-progettazione.

In Val Simeto la co-progettazione si è articolata in assemblee popolari e tavoli di lavoro aperti, facilitata da un'assistenza tecnica che univa competenze tecniche amministrative all'attivismo civico radicato localmente.

La co-progettazione della strategia d'area si è inserita in un percorso di cambiamento che la cittadinanza attiva alimentava da anni, ha avvicinato quel percorso all'amministrazione locale e ha potenziato una piattaforma di animazione territoriale già esistente (il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto), sia attraverso l'aumento di competenze progettuali sia tramite la legittimazione del Presidio agli occhi dei soggetti rappresentativi e della comunità locale.

Si è trattato dunque di un contesto che, per molti versi, può essere considerato ideale per un processo di co-progettazione abilitante grazie alla presenza numericamente elevata di soggetti rilevanti sul territorio, molti già in rete, e alle amministrazioni locali e all'assistenza tecnica favorevoli al metodo della co-progettazione aperta, prima con riluttanza poi con convinzione.

Eppure la funzione abilitante ha trovato due principali ostacoli che hanno inciso sull'influenza decisionale dei soggetti rilevanti e sulle loro future possibilità di azione nella fase di attuazione della strategia di sviluppo.

Nel corso della co-progettazione, per diverse azioni-progetto ideate dai soggetti rilevanti non è stato possibile trovare una copertura finanziaria adeguata. Alcune azioni-progetto

sono state adattate ai vincoli tematici delle risorse disponibili e altre non sono entrate a far parte della Strategia d'Area per incompatibilità con le destinazioni tematiche previste per le risorse economiche.

Questa difficoltà di corrispondenza è dovuta prevalentemente agli appostamenti preventivi delle riserve economiche su alcuni Obiettivi Tematici del Programma Operativo Regionale (POR), definiti prima dell'arrivo della Strategia Nazionale per le Aree Interne sui territori.

Frequentemente gli appostamenti delle risorse definiti in fase di redazione del POR hanno avuto un peso decisionale che ha superato l'influenza dei soggetti rilevanti e anche la volontà dei soggetti rappresentativi.

Inoltre la rigidità settoriale delle risorse, sia dei fondi della Legge di Stabilità gestiti dai Ministeri sia dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), ha generato di frequente una distorsione delle azioni-progetto più innovative che si ponevano l'obiettivo di affrontare problematiche complesse e multifattoriali con progetti articolati e transettoriali. Esse sono state frequentemente semplificate o "standardizzate" cioè tradotte in codici tecnici (Bifulco, De Leonardis, 2006) che hanno ridotto la crossettorialità in modo da ricondurre l'azione ad uno specifico settore di intervento e ad un unico centro di responsabilità per l'attuazione.

Nonostante l'intenzione di tenere il processo di co-progettazione il più possibile aperto e partecipato, è da rilevare anche una caduta della partecipazione e dell'influenza decisionale dei soggetti rilevanti negli ultimi due (dei quattro) punti decisionali, la Strategia d'Area e l'Accordo di Programma Quadro. La redazione dei due documenti strategici finali richiedeva infatti elevate competenze tecniche sui fondi SIE e sulla scrittura progettuale, risultando così escludente.

La funzione abilitante della co-progettazione della strategia d'area è stata dunque limitata dalla tipologia di risorse economiche dedicate e dalle caratteristiche dei due documenti strategici richiesti come *output* finale della co-progettazione.

La legittimazione del Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto, cioè di un soggetto altro e più alto rispetto ai singoli soggetti rilevanti, ha moltiplicato però gli effetti della funzione abilitante, rendendoli duraturi nel tempo oltre la co-progettazione.

Le competenze progettuali e le reti relazionali accresciute hanno reso infatti il Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto un punto di riferimento riconosciuto dalla comunità locale, dalle amministrazioni di diversi livelli e da donatori privati. Il Presidio è divenuto una sorta di casa per i soggetti rilevanti del presente e del futuro, un catalizzatore stabile e riconosciuto di idee, progetti, risorse ed energie per lo sviluppo del territorio.

All'inizio del processo di co-progettazione la *leadership* del Presidio Partecipativo del Patto

di Fiume Simeto era ricoperta dalle persone che nei dieci anni precedenti avevano animato il passaggio “dalla protesta alla proposta”. Dal 2018 il Presidio ha una nuova *leadership* pluralistica e giovane che si è formata nel percorso di co-progettazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne, prima partecipando e poi facilitando i tavoli di lavoro per la redazione della strategia di sviluppo. Una di loro, dal 2020, ricopre anche la carica di assessora in un’amministrazione comunale afferente al Patto di Fiume.

### **5.1.2. L’area interna Sud Ovest Orvietano. Strumenti di attuazione che elevano barriere**

Il caso dell’area interna Sud Ovest Orvietano è rilevante per verificare gli esiti della funzione abilitante della Strategia Nazionale per le Aree Interne in fase di attuazione.

Lo studio di caso nel capitolo 4 si chiude con le parole accorate di Carla Lodi, la coordinatrice tecnica dell’area, che si domanda “*perché pensare una politica innovativa e non pensare anche ad un modo diverso di poterla attuare?*”.

Sembra infatti che i bandi, regionali in particolare, utilizzati per l’attuazione della strategia di sviluppo facciano fatica a tradurre il potenziale innovativo del processo di co-progettazione in azione territoriale, minando anche l’unitarietà della strategia di sviluppo.

La maggior parte dei bandi regionali richiede infatti caratteristiche e requisiti per l’ammissibilità al finanziamento che diventano barriere insormontabili per i “nuovi” ovvero per i soggetti rilevanti con capacità progettuali non elevate o per i soggetti dal curriculum meno ricco ed economicamente meno solidi.

Inoltre l’attuazione della maggior parte delle azioni-progetto non prevede un finanziamento diretto, ma richiede la partecipazione a bandi regionali destinati all’intera regione o ad un territorio più ampio dell’area interna. Nonostante l’azione-progetto sia un tassello di una strategia appartenente ad un Accordo di Programma Quadro, con un cronoprogramma definito e concordato, l’azione-progetto dell’area interna entra in competizione con altre azioni-progetto di territori e soggetti del tutto estranei, senza avere la garanzia di accesso alle risorse.

Alcuni soggetti rilevanti e alcune amministrazioni locali non hanno vinto i bandi previsti per l’attuazione di specifiche azioni-progetto, le quali sono rimaste dunque in *stand by* mettendo conseguentemente in crisi la sequenza di azioni prevista dal cronoprogramma. Questi strumenti di attuazione dunque sembrano essere poco adatti per azioni co-progettate che fanno parte di una complessa strategia di sviluppo, pensata per dare spazio a “nuovi” agenti di cambiamento e che è portata avanti da piccoli comuni, spesso a

corto di personale, di competenze progettuali e di risorse economiche per le progettazioni esecutive che i bandi regionali frequentemente richiedono.

### **5.1.3. L'area interna Alta Marmilla. Il ruolo del soggetto esterno in un contesto ostile all'apertura della co-progettazione**

Il caso dell'Alta Marmilla è rilevante per indagare l'effetto e la durata della funzione abilitante esercitata da un soggetto esterno in un contesto in cui la struttura di potere locale è ostile all'apertura del processo di progettazione e di decisione.

La storia della Strategia d'area dell'Alta Marmilla è particolarmente lunga e conflittuale. Tra l'approvazione della Bozza di Idee e la firma dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) intercorrono quattro anni. Al luglio 2020, più di un anno dopo la firma dell'APQ e cinque anni dopo l'approvazione della Bozza di idee, l'attuazione è arenata ai blocchi di partenza.

Se inizialmente i tempi si sono allungati proprio per mettere all'opera la funzione abilitante della politica, attraverso lo *scouting* di soggetti rilevanti e i conflitti per abbattere le resistenze alla loro partecipazione, successivamente i tempi sono stati allungati dai *turn over* politici e da questioni tecnico-burocratiche. Questo ha stancato e demotivato i soggetti rilevanti del territorio.

L'analisi del caso ha mostrato che i soggetti rilevanti individuati e coinvolti dal Comitato Nazionale per le Aree Interne in conflitto con l'assistenza tecnica locale, il GAL Marmilla, sono sull'orlo della fuga del territorio, ancora più ai margini dei processi di progettazione e decisione delle politiche di sviluppo locale, colpiti da una sorta di ostracismo. Invece i soggetti rilevanti che attendono fiduciosi l'attuazione della strategia, sicuri di avere spazio di azione, sono pochi e corrispondono esattamente ai soggetti rilevanti che l'assistenza tecnica locale e le amministrazioni locali avevano indicato come tali.

In un contesto ostile all'apertura della progettazione e del processo decisionale, con un'assistenza tecnica locale "monopolista" delle politiche di sviluppo locale e intenzionata a rimanere tale, la funzione abilitante esercitata dal soggetto esterno (il Comitato Nazionale Aree Interne) ha avuto un effetto intermittente e a tempo determinato.

In fase di co-progettazione i soggetti rappresentativi e l'assistenza tecnica aprivano il processo ai soggetti rilevanti solo in presenza dei progettisti nazionali, boicottando il processo di co-progettazione anche attraverso la manipolazione dei documenti strategici.

Finita la co-progettazione e rimasti soli, senza nessuna incursione periodica dall'esterno, il cerchio dei *rentiers* dello sviluppo locale ha ripreso in mano il controllo, esercitando una estromissione violenta dei soggetti rilevanti non graditi.

Così come è stata a tempo determinato l'abilitazione dei soggetti rilevanti esercitata dal soggetto esterno, anche la delegittimazione della struttura di potere locale ha subito solo una temporanea destabilizzazione dall'esterno. Per non incrinare irrimediabilmente i rapporti tale destabilizzazione era stata esercitata dal Comitato Nazionale per le Aree Interne solo attraverso l'imposizione di alcuni soggetti rilevanti ai tavoli di lavoro e prendendo il controllo della scrittura dei documenti strategici, togliendolo all'assistenza tecnica locale.

Probabilmente si è trattato di azioni di destabilizzazione eccessivamente blande per il livello di potere e di controllo del territorio esercitato dal GAL Marmilla.

In un contesto territoriale dominato dai *rentiers* dello sviluppo locale, l'esercizio della funzione abilitante e della funzione delegittimante da parte del soggetto esterno rischia di avere un effetto di brevissimo periodo se non si adottano soluzioni capaci di "diluire" in modo permanente il potere concentrato e se non si creano strutture stabili di relazione e di rete tra i soggetti rilevanti e i centri di responsabilità.

#### **5.1.4. In sintesi e in generale**

Il disegno di *policy* della Strategia Nazionale per le Aree Interne prevede la co-progettazione senza definirla metodologicamente in modo stringente. Alle aree-progetto è stato dunque lasciato ampio spazio per metterla in pratica in modi differenti.

La co-progettazione aperta ai soggetti rappresentativi e rilevanti può essere intesa come una traduzione operativa di un'idea di *policy* che enfatizza la rilevanza dell'"attenzione ai luoghi" e del supporto agli agenti di cambiamento già attivi per favorire il protagonismo di quelle che sono state definite come "forze vive" (DPS, 2014).

In questa idea di *policy*, il soggetto esogeno cerca e sceglie con libertà e in autonomia i "soggetti rilevanti" da coinvolgere nella co-progettazione attraverso la fase di *scouting*, la quale appare come una procedura di selezione che punta all'inclusività. Come emerso dal confronto tra progettisti nel paragrafo 3.2., la soggettività dell'idea di sviluppo del progettista e dei tecnici incide però fortemente su quali soggetti vengono legittimati come rilevanti e quali no ai fini della co-progettazione e della strategia di sviluppo, generando così una cerchia di "esclusi" o, meglio, di "non rilevanti". Tale componente arbitraria e soggettiva può generare una sensazione di chiusura ed esclusione, inoltre si corre il



rischio che un soggetto esogeno con intenzioni poco nobili o semplicemente diverse da quelle dei suoi predecessori, attuando lo stesso disegno di *policy*, non abbia alcun ostacolo a scegliere “soggetti rilevanti” in linea con le proprie intenzioni, scalzando via i soggetti ritenuti rilevanti in precedenza.

Il disegno di *policy* alla base della Strategia Nazionale per le Aree Interne prevede inoltre che le politiche settoriali nazionali e regionali si “curvino” verso il livello locale per garantire una “sartorialità” degli interventi. Dagli studi di caso sembra però che sia stato il livello locale a “curvarsi” maggiormente per adeguarsi alle politiche settoriali regionali e nazionali. Sembra che la Strategia Nazionale per le Aree Interne abbia tentato di esercitare una sorta di potere “coercitivo” sulle politiche ordinarie utilizzando la co-progettazione per amplificare la voce della comunità locale. In prima battuta i Ministeri coinvolti hanno mostrato disponibilità alla “curvatura” delle politiche ordinarie, pubblicando anche delle linee guida che ammettevano deroghe e sperimentazioni<sup>76</sup>. Questa disponibilità è cambiata e si è ritratta con i successivi *turn over* politici nazionali, al punto che alcune strutture ministeriali non hanno reso possibile ciò che era stato ammesso nelle linee guida. Oltre ai *turn over* politici, sembra essere emersa una grande difficoltà da parte dei diversi livelli di governo ad avviare sperimentazioni che rispondono ad indirizzi strategici, ma che non hanno una solida regolazione normativa alla quale fare riferimento.

La rigidità settoriale delle risorse, così come la carenza di regolazioni alle quali fare riferimento per alcune sperimentazioni, insieme ai vincoli tematici predefiniti per l'utilizzo delle risorse hanno limitato l'influenza decisionale e le possibilità progettuali dei soggetti rilevanti, così come la complessa struttura dei documenti strategici richiesti come *output* della co-progettazione che richiedono elevate competenze tecniche.

I tempi lunghi di definizione di una strategia complessa con una precisa prefigurazione degli esiti e dei risultati inoltre hanno stancato e demotivato molti soggetti rilevanti, in particolare coloro i quali hanno contribuito alle strategie d'area con idee e progetti per il territorio correlati alla loro vita personale e lavorativa. La lunghezza dei tempi, dovuta anche ai *turn over* politici ai diversi livelli amministrativi, ha inficiato la corrispondenza temporale tra l'attuazione della strategia e i loro percorsi di vita e di lavoro.

L'attuazione della strategia d'area, la cui responsabilità ricade in capo all'Agenzia per la Coesione e non più al Comitato Nazionale per le Aree Interne, fa ricadere la politica dentro tradizionali strumenti di attuazione. La portata innovativa della co-progettazione fatica a

---

<sup>76</sup> Per le “linee guida delle amministrazioni centrali” si rimanda al seguente link <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/> (ultima visita maggio 2021)

trovare un incastro operativo con bandi e criteri più aderenti a chi è già dentro il sistema, di difficile accesso per i “nuovi”.

In tutti i casi studiati però le persone intervistate raccontano di nuove collaborazioni, di nuove reti di progettazione e di azione conseguenti ai tavoli di lavoro per la Strategia Nazionale per le Aree Interne.

I momenti di condivisione e di co-progettazione delle strategie d’area hanno generato nuove alleanze d’intenti e di visioni tra i soggetti rilevanti, a prescindere dalle azioni progetto che non hanno trovato risorse o dagli strumenti di attuazione inadeguati.

I soggetti rilevanti si sono incontrati, riconosciuti, alleati. Dicono di aver accresciuto le loro competenze nel percorso di co-progettazione e continuano a progettare e ad agire insieme, trovando risorse per attuare quelle azioni rimaste fuori dalle coperture finanziarie della Strategia Nazionale per le Aree Interne o inventando nuove azioni-progetto.

La funzione abilitante della Strategia Nazionale per le Aree Interne si esprime in ogni caso studiato in nuove competenze (progettuali soprattutto) e nuove alleanze dei soggetti rilevanti che germogliano dal disegno comune di una idea di sviluppo e dall’apprendimento in situazione in fase di co-progettazione.

Il loro raggio di azione sembra però riguardare spazi e tempi diversi da quelli della Strategia Nazionale delle Aree Interne che, nonostante generi queste alleanze su idee e progetti di sviluppo, sembra non riuscire a dar loro spazio per agire.

Potrebbe essere interessante osservare l’evoluzione di queste nuove alleanze nei prossimi anni per valutare gli effetti abilitanti della Strategia Nazionale per le Aree Interne nel lungo periodo.

## **5.2. Tre assiomi indiscussi, ma discutibili, delle politiche di sviluppo locale**

Come in una sorta di *déjà-vù*, l’analisi degli studi di caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne ripropone delle evidenze positive e negative emerse da diverse analisi delle politiche di sviluppo *area-based* e integrate degli ultimi venti anni.

Dalla parte delle evidenze negative ritroviamo i tempi lunghi, i processi decisionali che faticano ad aprirsi, gli strumenti attuativi che rendono difficile l'inizio ai "nuovi" e sgretolano l'unitarietà delle strategie di sviluppo.

Dalla parte delle evidenze positive invece ritorna la creazione di nuove reti collaborative, un clima di maggiore ascolto e propensione alla cooperazione tra istituzioni e organizzazioni, il miglioramento delle competenze (progettuali in particolar modo)<sup>77</sup>.

Queste evidenze positive e negative ricorrenti, negli anni e nelle diverse politiche di sviluppo, possono essere connesse ad alcuni assiomi delle politiche di sviluppo locale che appaiono come intoccabili e indiscutibili dalla metà degli anni Novanta. Potrebbe però essere giunto il tempo di mettere in discussione tali assiomi per trasformare le evidenze positive e negative in apprendimenti istituzionali.

### ***L'ordine sequenziale dello sviluppo locale***

Per "fare" lo sviluppo locale solitamente si segue un iter processuale che è possibile dedurre dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne e dalle altre politiche di sviluppo locale analizzate nel capitolo 1.

Il primo passo è quello di sistematizzare la conoscenza disponibile sul territorio e sulle sue caratteristiche materiali, immateriali e processuali, in una sorta di fotografia dell'area.

Si procede dunque con la progettazione del programma di interventi con metodi più o meno partecipativi e con processi decisionali più o meno allargati.

Il tempo della progettazione, come è emerso dall'analisi delle politiche di sviluppo locale degli ultimi venti anni, viene considerato un tempo lungo da ogni livello amministrativo e dalle comunità locali. E lo è oggettivamente. Basti pensare che per la co-progettazione delle strategie di sviluppo delle aree interne oggetto di studio sono stati impiegati dai tre ai cinque anni.

Nel tempo della progettazione si tende a credere che le comunità locali siano naturalmente inclini alla cooperazione e che ovunque ci siano soggetti con competenze progettuali e visioni innovative. Viene frequentemente sottovalutata l'influenza delle relazioni locali di potere sull'agenda politica, anche quando si avviano processi partecipativi. E inoltre viene spesso tenuta poco in considerazione la tendenza al "*planning knowledge*" (Mosse in Cooke, Kothari, 2001) ovvero la tendenza alla costruzione

---

<sup>77</sup> Per verificare la corrispondenza degli esiti delle analisi delle politiche di sviluppo locale si rimanda al capitolo 1 e a Barca (2006); Becattini (2000, 2002); Bianchi, Casavola (2008); Cersosimo, Wolleb (2006); Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali (2005); Commissione Europa (2006); Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003); Palermo (a cura di), 2002; Palermo, Pasqui (2008); Pasqui (2005); Pepe (2009); Rete Rurale Nazionale (2015); SVIMEZ (2019); Tedesco (2005); Trigilia (2005)

della conoscenza locale e delle priorità locali nel corso della progettazione, in coerenza con ciò che i soggetti chiamati ad esprimersi pensano possa essere finanziato dalla politica.

Sulla linea del tempo, dopo la fotografia dell'area, possiamo dunque collocare il "confezionamento" di strategie e programmi di sviluppo complessi, con gli interventi incastrati in cronoprogrammi definiti e con un elevato livello di definizione degli *output* previsti nel corso degli anni.

Anche tra la progettazione e l'attuazione della strategia di sviluppo, in particolare nel caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne, possono intercorrere tempi lunghi per questioni politiche e tecnico-burocratiche.

Successivamente inizia l'attuazione di un programma di interventi progettato sulla base della fotografia dell'area, che spesso non considera eventuali cambiamenti delle condizioni di partenza intercorsi tra tale fotografia e la progettazione, tra la progettazione e l'attuazione.

Tra le evidenze negative comuni alle diverse politiche di sviluppo locale studiate, inclusa la Strategia Nazionale per le Aree Interne, emerge lo "sgretolamento" strategico frequente dei programmi di azione complessi in fase di attuazione perché gli strumenti di attuazione rendono difficile il rispetto dei tempi e l'accesso alle risorse per diversi soggetti attuatori, i *turn over* politici e il passare del tempo cambiano le priorità strategiche, alcuni soggetti-chiave cambiano luogo e progetti di vita o lavoro nel tempo intercorso tra progettazione e attuazione.

La difficoltà di attuazione di strategie complesse viene trattata anche da Hirschman (1975), tra le sue "osservazioni generali sulla dinamica del progetto di sviluppo". L'autore indica infatti il "programma onnicomprensivo", cioè una strategia di sviluppo composta da diverse azioni, come una delle tecniche della "mano che nasconde" cioè come un modo per sottovalutare i costi e le difficoltà del progetto di sviluppo e dunque per investirvi. Secondo Hirschman infatti il "programma onnicomprensivo" fornisce un alibi per i tecnici perché è risaputa la difficoltà di realizzare tutte le azioni, ma i fallimenti o le difficoltà del programma verranno ricondotte alla sua mancata applicazione per intero.

Una strategia complessa con una sequenza temporale così scandita e predefinita su un lungo periodo, che richiede anche tempi lunghi tra progettazione e attuazione, è adatta ad una politica di sviluppo locale che vuole abilitare persone e organizzazioni, agenti di cambiamento in particolare, ad essere attivatori e protagonisti dei processi di sviluppo locale?

### ***La governance multi-livello come architettura istituzionale***

In seguito alla riforma dei Fondi strutturali del 1998, l'architettura istituzionale delle politiche di sviluppo locale è rappresentata da una *governance* multilivello che incarna l'idea della cooperazione progettuale e della corresponsabilità economico-finanziaria tra diversi livelli amministrativi.

L'analisi degli studi di caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne e gli studi su URBAN (Balducci, 2002; Palermo, 2002; Tedesco, 2005; Tofarides, 2018) hanno posto in evidenza come i diversi livelli amministrativi possano tendere ad assumere un ruolo da “*gatekeeper*” (Tofarides, 2018) cioè possano cercare di controllare il processo di *policy*, frapponendo le proprie cornici interpretative e le proprie priorità strategiche tra il disegno originario della politica e la sua implementazione, creando barriere tra la politica stessa e i suoi beneficiari diretti.

La relazione tra i diversi livelli della *governance* sembra tendere alla trasmissione di prescrizioni e orientamenti di *policy* dal livello più alto (europeo o nazionale) al livello locale in modo gerarchico, univoco e unidirezionale, con un ritorno di indicazioni e apprendimenti dal livello locale ai livelli nazionali ed europei più discrezionale e ingabbiato dalle rigidità programmatiche.

I diversi livelli della *governance* sembrano essere connessi attraverso “*download*” progressivi da un livello all'altro di prescrizioni e di orientamenti, invece che da una circolarità di indicazioni e apprendimenti. Il *gatekeeping* sembra diventare una forma di adattamento ad una *governance* multilivello e gerarchica.

Nel caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne il livello amministrativo regionale ha “subìto” l'imposizione di una politica nazionale che richiedeva una compartecipazione con fondi strutturali gestiti dalle Regioni. Queste ultime hanno assunto un ruolo da “*gatekeeper*” nella pre-determinazione della destinazione delle risorse economiche e nella perimetrazione delle aree-progetto. Il livello amministrativo locale, come avvenuto nel caso URBAN, ha svolto in alcuni casi un'azione “*gatekeeping*” cercando di far avanzare nella co-progettazione la propria agenda politica con i soggetti ad essa affini e tentando di non dare rilevanza a proposte e soggetti divergenti.

Inoltre, gli studi di caso hanno mostrato i limiti di una cooperazione e di una corresponsabilità esercitata attraverso una *governance* che senza alcun dubbio è multilivello, ma verticale, ovvero strettamente settoriale. Le azioni-progetto intersettoriali hanno spesso perso la loro carica innovativa perché forzatamente ricondotte ad un ambito di intervento prevalente a causa della mancanza di procedure amministrative adatte alla

cooperazione tra diversi settori dello stesso livello amministrativo e di livelli differenti.

La *governance* multilivello è l'architettura istituzionale adatta ad una politica di sviluppo che vuole riconoscere il protagonismo del livello locale e vuole rompere la *path dependence* puntando sugli agenti di cambiamento e su azioni di "rottura" innovative?

### ***La co-progettazione dello sviluppo locale si concentra su cosa fare e non su chi farà***

La co-progettazione delle politiche di sviluppo locale di solito ha come *output* un programma complesso di azioni in forma di progetti puntualmente definiti con risultati attesi chiaramente indicati e ipotizzati per diversi anni a venire. I beneficiari e/o gli esecutori delle diverse azioni-progetto vengono abitualmente selezionati in fase di attuazione per garantire un processo concorrenziale di assegnazione delle risorse con evidenza pubblica.

La co-progettazione si concentra dunque sulla definizione del cosa fare e non sull'individuazione di chi agirà.

Sebbene siano del tutto comprensibili e condivisibili i motivi e i vincoli tecnico-burocratici per i quali si evitano assegnazioni dirette di risorse in fase di co-progettazione, bisogna però tenere in considerazione che gli strumenti di attuazione, come affermato nel paragrafo precedente, spesso pongono dei criteri per l'ammissibilità delle richieste di finanziamento che diventano delle barriere all'ingresso per i "nuovi".

In contesti come le aree interne, dove i pochi soggetti rilevanti di un territorio, riconosciuti come i soggetti fondamentali per avviare un processo di cambiamento, contribuiscono alla co-progettazione, ha senso che venga messo a bando il "cosa fare" definito sulla base delle loro idee e delle loro competenze?

In una politica di sviluppo locale che vuole valorizzare il potenziale trasformativo delle persone capaci di avviare processi di cambiamento, ha senso scindere sempre il "cosa fare" da chi lo farà?

### **5.3. Per una nuova tematizzazione dello sviluppo locale**

Questa ricerca cerca di capire come le politiche di sviluppo locale possano dare centralità e protagonismo alle persone e alle organizzazioni del territorio, abilitando alla voce, alla

decisione e all'azione soprattutto coloro i quali possono essere considerati agenti di cambiamento.

L'analisi si è focalizzata sugli studi di caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne in quanto prototipo dell'approccio *place-based*, in modo da indagare la possibilità che tale approccio, caratterizzato dall'intenzionalità dell'esercizio della funzione abilitante, potesse essere una risposta alle domande di ricerca.

Esso però presenta dei cortocircuiti nel passaggio dall'intenzione alla "messa a terra" della funzione abilitante, i quali sono stati sintetizzati nel paragrafo 5.1. come elementi abilitanti e disabilitanti della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

In un contesto di crescenti disuguaglianze sociali, economiche, territoriali e di riconoscimento, la funzione abilitante delle politiche di sviluppo locale può diventare dirimente perché può generare spazi di elaborazione di nuovi modelli di sviluppo prototipati localmente dalle forze vive o rinvivate dei territori, rendendo chiara e tangibile alla collettività la possibilità di attivazione e di cambiamento sostenuta dalla volontà politica. Si può così perseguire il miglioramento congiunto delle condizioni individuali, collettive e di contesto verso un orizzonte di giustizia sociale.

Diventa dunque sempre più contemporanea e calzante l'idea di sviluppo teorizzata da Amartya Sen con il *Capability Approach* (Sen, 1999; 2004; 2006; 2009), ovvero lo sviluppo inteso come processo di ampliamento delle libertà umane, finalizzato a generare un mix di competenze e opportunità, diritti e occasioni di essere e di fare ciò che si desidera<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Secondo il *Capability Approach* lo sviluppo ha come fine primario e come mezzo l'espansione delle libertà reali degli esseri umani.

Sen (1999) definisce "funzionamenti" (*functionings*) ciò che una persona desidera fare o essere. Le "capacitazioni" (*capabilities*) sono invece le combinazioni alternative di funzionamenti, cioè ciò che una persona è in grado di realizzare. Sulla trasformazione dei funzionamenti in capacitazioni incidono: l'*agency* ovvero la capacità dell'individuo di perseguire e realizzare gli obiettivi che ritiene importanti; i fattori di conversione personali (condizioni fisiche, sesso, capacità individuali); i fattori di conversione sociali (norme sociali, politiche pubbliche, relazioni di potere, ruoli gerarchici, pratiche discriminatorie); i fattori di conversione ambientali (clima, infrastruttura, posizione geografica).

Secondo il *Capability Approach*, le politiche di sviluppo devono dunque espandere le "libertà strumentali" che generano capacitazioni. Sen (1999) suddivide le libertà strumentali in cinque categorie: libertà politiche (diritti civili e partecipazione attiva alla vita politica); infrastrutture economiche (possibilità di accesso e utilizzo di risorse economiche); occasioni sociali (accessibilità a servizi educativi, sanità e servizi essenziali); garanzie di trasparenza contro corruzione e irresponsabilità finanziarie; sicurezza protettiva (strumenti di protezione sociale).

Dall'inizio degli anni 2000 alcuni accademici hanno scritto a proposito delle "*capabilities collettive*" (Comim, 2001, 2002; Kuklys, 2002; Carey, 2001; Evans, 2002; Stewart, 2005; Ibrahim, 2006; Tonon, 2018).

Alcuni autori (Stewart, 2005) considerano le capacitazioni collettive come l'aggregazione delle capacitazioni individuali, altri le considerano come capacitazioni che possono essere conquistate e raggiunte solo come risultato dell'interazione sociale e dell'azione collettiva (Comim, Carey, 2001; Ibrahim, 2006).

Per Ibrahim (2006) le capacitazioni collettive sono importanti per l'espansione delle capacitazioni individuali perché aumentano le dotazioni individuali e collettive e alimentano il capitale sociale.

Tonon (2018) sottolinea che il concetto di capacitazioni collettive non può essere considerato un sinonimo di comunità o di capacitazioni di comunità perché le capacitazioni collettive possono espandersi in differenti tipi di organizzazioni.

Per una trattazione più approfondita del *Capability Approach* si rimanda a Alkire, Qizilbash, Comim, 2010; Comim, 2001; Comim, 2002; Kuklys, 2002; Carey, 2001; Evans, 2002; Ibrahim, 2006; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2005; Sen, 1999; Sen, 2004; Sen, 2006; Sen, 2009; Stewart, 2005; Tonon, 2018.

Un avvicinamento al *Capability Approach* si legge già da qualche tempo tra le righe degli scritti di alcuni importanti esperti italiani di sviluppo locale. Donolo (2007) scriveva anni fa che lo sviluppo dovrebbe essere inteso come un aumento delle dotazioni di beni pubblici e comuni, un aumento dei diritti soddisfacibili e delle capacità degli attori individuali e collettivi. La posizione di Donolo è in linea con quanto proposto da Barca (2009) con l'approccio *place-based*, esplicitamente ispirato dalle teorie di Sen (come afferma Barca nell'intervista riportata nel capitolo 3).

L'approccio *place-based* può essere considerato come un tentativo di una nuova tematizzazione dello sviluppo locale, ispirato dall'idea di sviluppo di Sen e con forti connotazioni abilitanti nel suo disegno, che è però ricaduto in strumenti di progettazione solo in parte rinnovati e in strumenti di attuazione del tutto tradizionali, riproponendo assiomi tradizionali dello sviluppo locale.

Si potrebbe dunque pensare ad una nuova tematizzazione dello sviluppo locale che segua la strada tracciata dall'approccio *place-based* e dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, ma che attinga in modo più deciso dal *Capability Approach* (Sen, 1999; 2004; 2006; 2009) per rafforzare la funzione abilitante

Nel luglio 2020 il Forum Disuguaglianze Diversità, coordinato da Fabrizio Barca, e il Dipartimento di eccellenza Fragilità Territoriali del Politecnico di Milano hanno pubblicato un rapporto che promuove un impiego sistemico nazionale dell'approccio *place-based*, oltre le aree interne, generalizzandone il metodo e i principi in vista della programmazione delle politiche di sviluppo e coesione del periodo 2021-2027.

Anche nella sua versione "estesa", l'approccio *place-based* vuole "liberare il potenziale dei territori" (come dice il titolo del Rapporto) e si pone due obiettivi: il miglioramento della qualità dei servizi pubblici per lo sviluppo umano e come pre-condizione per lo sviluppo economico; la "rimozione degli ostacoli all'espressione delle capacità imprenditoriali, private, sociali e pubbliche" (De Luca, Lanzani, 2020, p.6), le quali sono considerate paralizzate dalla "burocrazia difensiva", dalla discrezionalità delle amministrazioni e dalla "prevalenza di circuiti chiusi e stantii nell'uso delle risorse pubbliche" (De Luca, Lanzani, 2020, p.7).

Per la sistematizzazione dell'approccio vengono elencati nove principi guida. Alcuni riguardano la *governance* delle politiche *place-based*, altri il metodo di co-progettazione. In sintesi, per la *governance* si propone la costituzione di nuclei interministeriali, sulla scorta del Comitato Nazionale per le Aree Interne, che stabiliscano obiettivi, principi e indirizzi tematici generali per i servizi essenziali e per lo sviluppo economico, sostituendo



“la logica dell’erogazione dei servizi alla logica di capacitazione delle persone e delle comunità” (De Luca, Lanzani, 2020, p.10). Il livello di *governance* locale deve essere affidato ad aggregazioni territoriali fra comuni o aree sub-comunali perimetrare attraverso il confronto tra i diversi livelli amministrativi, per le quali si ritiene necessario un rafforzamento delle tecnostrutture.

Si tratta dunque della classica *governance* multilivello nella quale però i livelli nazionali e regionali devono impegnarsi, pur definendo indirizzi generali nazionali, ad adattare le politiche settoriali alle strategie territoriali.

Seguendo gli indirizzi tematici generali nazionali, il livello locale deve disegnare strategie territoriali con progetti settoriali integrati, le quali devono essere co-progettate attraverso un processo aperto a tutti gli attori del territorio, con la *leadership* degli amministratori locali. Nel caso in cui questi ultimi non soddisfino adeguatamente il principio di apertura del processo, si ritiene necessario l’intervento destabilizzante del nucleo tecnico nazionale.

Perché tutto ciò avvenga, vengono elencati alcuni prerequisiti preliminari. Tra questi: il rinnovamento della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, anche attraverso lo sblocco delle assunzioni; la cooperazione orizzontale per l’uscita dai “ghetti settoriali”; il superamento del “cieco centralismo fatto di ordini e comandi decontestualizzati e incapace di apprendere e un decentramento caotico senza indirizzi e strategie” (De Luca, Lanzani, 2020, p.11).

I principi per l’applicazione più estesa dell’approccio *place-based* non apportano dunque sostanziali differenze all’approccio applicato nella sua versione prototipale alla Strategia Nazionale per le Aree Interne. Si pone più enfasi alla capacitazione delle persone e i “soggetti rilevanti” vengono indicati come coloro i quali sono ostacolati nell’espressione delle capacità imprenditoriali, private, sociali e pubbliche.

Tra i principi e prerequisiti elencati si coglie la consapevolezza dei meccanismi disabilitanti dell’approccio *place-based* messi a fuoco attraverso gli studi di caso, ma per la risoluzione delle problematiche e per la messa a sistema dell’approccio si fa riferimento ad un rafforzamento delle competenze e delle intenzionalità di cooperazione in termini prescrittivi e procedurali generici, ricadendo negli assiomi tradizionali dello sviluppo locale ai quali possono essere connessi i risultati positivi e negativi ricorrenti delle politiche di sviluppo locale in Italia.

Se le politiche di sviluppo locale intendono garantire diritti essenziali, capacità e opportunità di cambiamento delle condizioni di partenza degli individui e dei luoghi

(Donolo, 2007; Barca, 2009), rimuovendo “gli ostacoli all’espressione delle capacità imprenditoriali, private, sociali e pubbliche” (De Luca, Lanzani, 2020, p.6) e liberando così il potenziale dei territori, cioè svolgendo una funzione abilitante, potrebbe essere opportuno, per non ricadere in cortocircuiti di cui si ha già consapevolezza, capire se mettendo in discussione alcuni capisaldi del disegno delle politiche di sviluppo locale si migliora la capacità di queste ultime di creare contesti abilitanti, cioè contesti territoriali nei quali le persone, i gruppi, le comunità hanno possibilità di accrescere le loro capacitazioni (Sen, 1999)<sup>79</sup>, le opportunità di esprimersi, di autodeterminarsi e di agire, attivando processi di cambiamento delle condizioni di vita individuali e collettive.

### **5.3.1. I connotati di una politica di sviluppo locale abilitante**

Nel paragrafo 5.2. si sono messi a fuoco degli assiomi delle politiche di sviluppo locale, riproposti anche dall’approccio *place-based*, che potrebbero essere criticamente riconsiderati per disegnare e attuare politiche di sviluppo locale abilitanti.

Il lungo iter progettuale di strategie di sviluppo complesse con la co-progettazione concentrata prevalentemente sul “cosa fare” e non sul “chi lo fa”, l’architettura istituzionale della *governance* multilivello gerarchica e verticale generano dei colli di bottiglia in politiche di sviluppo locale che intendono valorizzare il potenziale generativo e trasformativo degli attori locali.

Di seguito si individuano delle possibili vie alternative a quelle previste dagli assiomi individuati che potrebbero facilitare l’esercizio della funzione abilitante da parte delle politiche di sviluppo locale.

Come si rileva dalle pagine precedenti, si è ormai affermata la configurazione complessa e articolata di strategie di sviluppo locale che prevedono la coesistenza di interventi sullo sviluppo economico e di interventi sulla qualità e la quantità dei servizi essenziali per lo sviluppo umano.

La fiducia in complesse strategie di sviluppo è indissolubilmente connessa alla fiducia nella capacità previsionale di scenari e di risultati ottenibili in tempi medio-lunghi.

L’analisi delle politiche di sviluppo locale, effettuata nel capitolo 1 e attraverso gli studi di caso, ha mostrato però che le strategie di sviluppo complesse richiedono tempi lunghi di co-progettazione che disincentivano la partecipazione e, in fase di attuazione, il perfetto disegno strategico sembra sgretolarsi e infrangersi a causa di strumenti di attuazione poco adatti e a causa dell’imprevedibile mutazione delle condizioni di scenario.

---

79 Si rimanda alla nota precedente

Una politica di sviluppo locale abilitante potrebbe creare opportunità di rapide azioni concrete riponendo meno fiducia nelle strategie di sviluppo lungamente co-progettate e rinunciando in parte alla presunta prevedibilità e governabilità dei risultati e degli esiti delle strategie di sviluppo e delle singole azioni che le compongono.

Un processo di sviluppo locale abilitante può assumere le sembianze di un laboratorio di apprendimento in situazione, dando maggiore priorità alla rapida abilitazione all'azione degli agenti di cambiamento che alla previsione esatta della concatenazione delle azioni e degli esiti.

La co-progettazione strategica classica, fatta di proposte e confronti verbali su possibili azioni, importante e necessaria per interventi su infrastrutture e servizi essenziali, potrebbe essere affiancata da una serie di interventi prototipali e agopunturali (Lerner, 2014)<sup>80</sup> per mettere rapidamente alla prova idee innovative e produrre conoscenza nel corso dell'azione (Schön, 1983), in particolare per lo sviluppo economico.

Gli interventi agopunturali potrebbero essere pensati e attuati da coloro che vengono riconosciuti come "soggetti rilevanti" o agenti di cambiamento, senza scindere il "cosa fare" da "chi lo fa" (scissione che risulta invece indispensabile per i grandi interventi, infrastrutturali in particolare).

Si metterebbe così in discussione anche l'assioma secondo il quale le politiche di sviluppo si concentrano prevalentemente sul "cosa fare" e non sul "chi fa", puntando così sulla connessione tra progetti di vita e processi di sviluppo, tra miglioramento della qualità della vita individuale e collettiva, in tempi di azione rapidi e compatibili con i progetti di vita delle persone.

Gli interventi "agopunturali" richiederebbero risorse economiche con basse barriere per l'accesso e pochi vincoli settoriali, per facilitare le sperimentazioni crossettoriali.

Sul piano teorico, la connessione tra cambiamenti delle condizioni di vita individuali e i cambiamenti di contesto viene rilevata dalla psicologia di comunità che mostra come l'*empowerment* individuale sia propedeutico all'*empowerment* di comunità (come evidenziato nel capitolo 2).

Passando dalla teoria alla pratica, alcune politiche e azioni sperimentali in Italia hanno già lavorato o stanno lavorando su questa intuizione per generare processi di sviluppo locale, accogliendo "domanda di cambiamento" delle condizioni di vita o generando "offerta di

---

80 Jamie Lerner, architetto ed ex sindaco di Curitiba, ha applicato e poi teorizzato la pratica dell'"agopuntura urbana" secondo la quale l'azione su "piccoli punti di pressione", su trasformazioni localizzate pensate e attuate rapidamente dalle persone, riesce a generare un effetto a catena di cambiamento rapido e progressivo nel quale le persone sono il principale motore delle "punture di spillo", co-progettate e/o sostenute economicamente dalle amministrazioni (Lerner, 2014).

cambiamento” con processi e strumenti caratterizzati da flessibilità operativa e da una maggiore attenzione all’innescò di una dinamica di sviluppo che all’attuazione di specifici progetti.

Basti pensare al “Bando montagna” della Regione Emilia Romagna attraverso il quale circa 700 giovani famiglie negli ultimi due anni si sono trasferite nei comuni appenninici beneficiando di contributi regionali a fondo perduto per l’acquisto e la ristrutturazione della casa e usufruendo gratuitamente di servizi per avviare o consolidare il proprio percorso professionale in loco<sup>81</sup>.

Anche la Città Metropolitana di Torino sta puntando sulla “domanda di montagna” per avviare processi di sviluppo locale nelle aree interne e montane. Recentemente è stato infatti avviato uno sportello di consulenza gratuita tramite il quale è possibile accedere a percorsi di *mentorship*, *networking* e *matching* per costruire percorsi di inserimento socio-lavorativo nelle aree interne e montane<sup>82</sup>.

La Città Metropolitana di Torino si è esplicitamente ispirata al progetto “Innov-aree” promosso dal Collegio Carlo Alberto, UNCEM, SocialFare e finanziato da Fondazione Compagnia di San Paolo. Dal 2017 al 2019 “Innov-aree” ha supportato le idee imprenditoriali di sessanta innovatori sociali e il desiderio di cento persone intenzionate a cambiare vita e trasferirsi nelle aree interne e montane piemontesi anche senza la prospettiva di fare impresa (Barbera et al., 2020).

In anni recenti in Puglia anche il programma regionale per le politiche giovanili “Bollenti Spiriti” ha puntato sull’attivazione dei giovani e sul sostegno ai loro progetti di vita e di lavoro per generare un cambiamento delle condizioni di contesto attraverso l’accesso a risorse economiche a bassa soglia e a formazione specialistica commissionata dagli stessi giovani<sup>83</sup>. Il programma, secondo l’analisi controfattuale, ha cambiato le traiettorie di vita dei partecipanti, il tasso dei NEET si è azzerato e ogni progetto finanziato ha creato un posto e mezzo di lavoro<sup>84</sup>.

---

81 Per informazioni dettagliate si rimanda al “Portale Montagna” della Regione Emilia Romagna, consultabile al link [https://montagna.regione.emilia-romagna.it/notizie/notizie\\_montagna/2021/online-il-nuovo-portale-regionale-201cmontagna201d](https://montagna.regione.emilia-romagna.it/notizie/notizie_montagna/2021/online-il-nuovo-portale-regionale-201cmontagna201d) (ultimo accesso 16 maggio 2021)

82 Per informazioni dettagliate si rimanda al sito della Città Metropolitana di Torino, consultabile al seguente link <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/comunicati/montagna/la-citta-metropolitana-apre-uno-sportello-per-aiutare-chi-vuole-vivere-e-lavorare-in-montagna> (ultimo accesso 16 maggio 2021)

83 Per informazioni dettagliate si rimanda al sito del programma Bollenti Spiriti, consultabile al seguente link <http://bollentispiriti.regione.puglia.it> (ultimo accesso 16 maggio 2021)

84 La valutazione e l’analisi controfattuale del caso Bollenti Spiriti è stata svolta dall’Università degli Studi di Bari Aldo Moro ed è consultabile al seguente link [https://www.regione.puglia.it/documents/1109472/1259905/Principi+Attivi\\_report\\_ottobre+16.pdf/6763e81b-3317-ed87-ff5f-9218277a52f1?t=1617124257247](https://www.regione.puglia.it/documents/1109472/1259905/Principi+Attivi_report_ottobre+16.pdf/6763e81b-3317-ed87-ff5f-9218277a52f1?t=1617124257247) (ultimo accesso 16 maggio 2021)

In Sicilia la Fondazione di Comunità di Messina da qualche anno indaga il rapporto tra sviluppo locale e libertà delle persone, ispirandosi al *Capability Approach*, attraverso politiche integrate che generano alternative sulle principali aree dei funzionamenti umani: abitare, lavoro, socialità, salute e conoscenza (Giunta, Leone, 2019). Ad esempio, con il programma *Capacity* la Fondazione di Comunità ha avviato la riconversione di una baraccopoli, sorta in seguito al terremoto del 1908, creando per gli abitanti un sistema articolato di opportunità di scelta sulle proprie condizioni abitative e lavorative e rifunzionalizzando lo spazio prima occupato dalle baracche per avviare processi di innovazione sociale<sup>85</sup>.

Le politiche e le azioni sperimentali citate sono d'ispirazione per chi vuole "fare" politiche di sviluppo abilitanti non soltanto perché investono sulla connessione tra percorsi di vita individuale e percorsi di sviluppo territoriale, con un approccio meno strategico-progettuale e più dinamico-processuale, ma anche perché incarnano una concezione nuova di politica e di istituzione vicina a quella che Minervini (2016) ha definito "politica generativa": *"la politica generativa si concepisce come una piattaforma che, con la molla del senso, aiuta le persone a mettersi in azione e, dunque, in relazione, con il loro capitale di energie e competenze, passioni e tempo. [...] La preconditione è che la politica si deve ripensare a servizio di persone consapevoli attive piuttosto che a guida di cittadini consumatori passivi. E le politiche pubbliche diventano efficaci se si concepiscono come processi di cambiamento sociale, con esiti governabili ma non prevedibili.* (Minervini, 2016, pp.15-16). L'altro assioma delle politiche di sviluppo locale, quello di una *governance* multilivello gerarchica e verticale come architettura istituzionale adatta alla corresponsabilità e alla cooperazione, può essere messo in discussione attraverso l'idea dell'"istituzione piattaforma", esemplificate dagli esempi precedenti, che connette tra loro le parti vitali desiderose e capaci di cambiamento e mette a loro disposizione dispositivi e risorse a bassa soglia e disintermediate per l'attivazione.

L'architettura istituzionale di una politica di sviluppo abilitante potrebbe essere quella di una *governance* multilivello e circolare di "istituzioni piattaforma" che mutuano dal *project cycle management* lo scambio, la valutazione e la revisione periodica delle modalità di azione, eliminando l'unidirezionalità prescrittiva dal livello più elevato al livello locale.

---

<sup>85</sup> Per ulteriori informazioni sulla Fondazione di Comunità di Messina e sul programma Capacity si rimanda a Giunta, Leone (2019) e al sito <http://www.fdcmessina.org/index.php/pag-sezione/capacity/> (ultima visita 20 marzo 2019)

La corresponsabilità strategica verrebbe così esercitata nella tensione costante all'individuazione e alla sperimentazione degli strumenti più adatti al sostegno delle "leve" o degli agenti di cambiamento individuati localmente.

In sintesi, l'approccio *place-based* e la Strategia Nazionale per le Aree Interne, che lo incarna, hanno tracciato una traiettoria importante per una nuova tematizzazione dello sviluppo locale che riconosca la rilevanza dell'abilitazione delle persone e delle organizzazioni, in particolare di quelle che possono essere considerate agenti di cambiamento, per la rottura della *path-dependance* e per nuovi modelli di sviluppo in particolare nei territori più marginali come le aree interne.

Dagli elementi abilitanti e disabilitanti rilevati attraverso gli studi di caso e dall'emersione di alcuni assiomi ricorrenti delle politiche di sviluppo locale in Italia, si possono dedurre però alcuni "connotati" possibili di una politica di sviluppo locale, ad oggi mancanti, che potrebbero potenziare l'impatto dell'esercizio della funzione abilitante.

Alcuni di essi riguardano il modo di intendere lo sviluppo e il ruolo delle istituzioni coinvolte, altri invece sono relativi a strumenti e condizioni più operative.

Intendere lo sviluppo in modo meno tecnoratico e deterministico, venendo a patti con la difficoltà di previsione di risultati ed esiti nel medio e lungo periodo, sposterebbe risorse ed energie, in modo più rapido, verso la possibilità di agire e di produrre conoscenza nel corso dell'azione. Inoltre una *governance* dove il multilivello non si traduce in una gerarchia di prescrizioni, ma in una circolarità di informazioni e successivi adattamenti, permetterebbe una flessibilità operativa necessaria per abilitare persone e organizzazioni diverse in territori diversi. Ripensare la *governance* delle politiche di sviluppo significherebbe anche ripensare le forme e le strutture della mediazione territoriale che, in particolare in territori a bassa densità demografica, possono divenire "monopolisti" di processi e risorse per lo sviluppo.

Ci sono poi condizioni necessarie, ma non sufficienti, perché la funzione abilitante di una politica di sviluppo possa avere effetto, come l'utilizzo di modalità di accesso alle risorse (bandi o sportelli o altro) che non richiedano prerequisiti escludenti per chi non ha un lungo curriculum di attività o per chi non ha pregressi di finanziamento o capacità di co-finanziamento. O ancora l'utilizzo di risorse economiche che non abbiano una rigida predeterminazione tematica aiuterebbe l'abilitazione di soggetti e organizzazioni.

La nuova programmazione delle politiche di sviluppo e coesione per il periodo 2021-2027, che rilancia la Strategia Nazionale per le Aree Interne e il Programma Operativo Nazionale

Città Metropolitane con forte enfasi sul protagonismo della cittadinanza attiva e sull'approccio *place-based* per "liberare il potenziale dei territori" (De Luca, Lanzani, 2020), potrebbe essere un terreno di sperimentazione importante per l'esercizio della funzione abilitante delle politiche di sviluppo locale, mettendo in discussione assiomi ormai anacronistici.

Questa ricerca vuole essere un piccolo contributo per generare apprendimenti dalle politiche di sviluppo degli anni precedenti e per immaginare un nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione che eserciti con più efficacia una funzione abilitante capace di avvicinare le politiche di sviluppo alle persone e le persone a ciò che desiderano fare, a ciò che desiderano essere.

## Bibliografia e sitografia

Agustoni A., Maretti (2008), M. *Le metodologie partecipative per lo sviluppo del territorio*, Carocci, Roma

Alkire S. (2005), *Why the Capability Approach?*, Journal of Human Development, 6:1, 115-135, DOI: 10.1080/146498805200034275

Alkire S., Comim F., Qizilbash M. (a cura di) (2008), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge University Press

Al-Janabi H., Flynn T., Coast J. (2012), *Development of a self-report measure of capability wellbeing for adults: the ICECAP-A*, Quality of Life Research, Vol. 21, No. 1 (February 2012), pp. 167-176, Springer

Alsop R., Mette B., Holland J. (2006), *Empowerment in practice: from analysis to implementation*, The World Bank

Amatori F., Colli A. (a cura di) (2001), *Comunità di imprese. Sistemi locali tra Ottocento e Novecento*, Il Mulino Bologna

Anfossi A. (1968), *Socialità e organizzazione in Sardegna: studio sulla zona di Oristano - Bosa - Macomer*, CUEC Editrice, Cagliari, 2008

Angelini A., Bruno A. (2016), *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014 -2020*, Franco Angeli, Milano.

Armondi S. (2008), *Biografie dello sviluppo territoriale*, Franco Angeli, Milano

Arnstein, S.R. (1969), *A ladder of citizen participation*, Journal of the American Institute of Planner, 35 (4): 216–224

Anand P., Hunter G., Carter I., Dowding K., Guala F., Van Hees M. (2009), *The Development of Capability Indicators*, Journal of Human Development and Capabilities, 10:1,125-152



Apsan Frediani A. (2010), *Sen's Capability Approach as a framework to the practice of development*, Development in Practice, Vol. 20, No. 2 (April 2010), pp. 173-187, Taylor & Francis

Apsan Frediani A. , Boni A., Gasper D. (2014), *Approaching Development Projects from a Human Development and Capability Perspective*, Journal of Human Development and Capabilities, 15:1, 1-12, DOI: 10.1080/19452829.2013.879014

Apsan Frediani A., Biggeri M., Clark D. A. (a cura di) (2019), *The Capability Approach, Empowerment and Participation: Concepts, Methods and Applications (Rethinking International Development series)*, Palgrave Macmillan

ASVIS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2020), *La legge di Bilancio 2020 e lo sviluppo sostenibile*.

[http://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RapportoAnalisiLeggeBilancio2020\\_28feb\\_2\\_.pdf](http://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RapportoAnalisiLeggeBilancio2020_28feb_2_.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Atkinson A. (2015), *Disuguaglianza: che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Aydalot Ph. (1986), *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI, Parigi

Bachrach P., Baratz M. (1970), *Power and poverty: theory and practice*, Oxford University Press, New York.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna

Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità: temi derivati da un concetto ingombrante*, Il Mulino, Bologna

Balducci A. (2002), *Introduzione alla prima giornata: Urban 1994/1999 resoconto di un'esperienza/Urban 2000/2006 Obiettivi, Inovazioni*, Convegno internazionale a chiusura del programma Sorrento 14 marzo 2002

<http://www.sandrobalducci.com/download/conferenze-e-seminari/2002-convegno-internazionale-a-chiusura-del-programma-pic-urban--italia-1994-1999/89-balducci-urban-19941999-resoconto-di-unesperienzaurban-20002006-obbiettivi-inovazioni/download.html>  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Baldus B. (1975), *The Study of Power: Suggestions for an Alternative*, The Canadian Journal of Sociology /Cahiers canadiens de sociologie, Vol. 1, No. 2 (Summer, 1975), pp. 179-201, Canadian Journal of Sociology

Banca d'Italia (2020), *Relazione annuale*  
[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/rel\\_2019.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/rel_2019.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Barbera F. , Membretti A., Spirito A., Bacchetti, E., Orestano L. (a cura di) (2020), *InnovAree. Vado a vivere in montagna: risposte innovative per sviluppare nuova economia nelle Aree Interne 2017-2019*  
[https://socialfare.org/wp-content/uploads/2018/03/InnovAree\\_report\\_web.pdf](https://socialfare.org/wp-content/uploads/2018/03/InnovAree_report_web.pdf)

Barca F. (2006), *L'Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma

Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expextations*, *Independent Report*  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Barca F. (2011), *Alternative approaches to development policy: intersections and divergences*, in OECD, *Regional Outlook 2011*, pp.215-225,

Barca F. (2015), *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle « Aree Interne»*, Testo della lezione per la decima lettura annuale della Fondazione Ermanno Gorrieri

Barca F. (2019), *Cambiare rotta: più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Editore Laterza, Bari-Roma

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), *Strategia Nazionale per le Aree Interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in "Materiali UVAL", 31

Barca F., Carrosio G., Lucatelli S.(2018), *Affrontare la faglia città-campagna: politica rivolta alle aree interne e risultati attesi misurabili*, in *Gli asset dell'Italia per un futuro sostenibile*, Centro Studi Confindustria

Barca F., McCann P. (2011), *Outcome Indicators and Targets. Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy*, High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy.

Barone G. (a cura di) (2008), *Ciò che ho imparato e altri scritti*, Mesogea, Messina

Battaglini E. (2014), *Sviluppo territoriale. Dal disegno della ricerca alla valutazione dei risultati*, Franco Angeli, Milano.

Bauman S. (2001), *Voglia di comunità*, Laterza, Bari

Becattini G. (a cura di) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna

Becattini G. (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Becattini G., Sforzi F. ( a cura di) (2002), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Rosenberg e Sellier, Torino.

Becattini G.( 2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli Editore, Roma.

Bech Dyrberg T. (1997), *The Circular structure of Power. Politics, identity, community*, Verso, New York

Bellandi M., Magnaghi A. ( a cura di) (2017), *La coscienza di luogo nel recente pensiero di Giacomo Beccattini*, Firenze University Press, Firenze

Berta G. (2015), *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la comunità*, Edizioni di comunità, Roma

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, DPS, Roma.

Bifulco L., de Leonardis O. (2006), *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano

Biggeri M., Ferrannini A., Arciprete C. (2018), *Local Communities and Capability Evolution: The Core of Human Development Processes*, Journal of Human Development and Capabilities, 19:2, 126-146, DOI: 10.1080/19452829.2017.1411896

Biggeri M., Ferrannini A. (2014) ,*Opportunity Gap Analysis: Procedures and Methods for Applying the Capability Approach in Development Initiatives*, Journal of Human Development and Capabilities, 15:1, 60-78, DOI: 10.1080/19452829.2013.837036

Binder M., Witt U. (2012), *A critical note on the role of the capability approach for sustainability economics*, The Journal of Socio-Economics, 41(5), pp. 721–725.

Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, Stato e mercato, No. 58 (1) (aprile 2000), pp. 111-141

Boni A., Millán Franco G. F., Millán Franco M. (2018), *When Collectivity Makes a Difference: Theoretical and Empirical Insights from Urban and Rural Communities in Colombia*, Journal of Human Development and Capabilities, 19:2, 216-231, DOI: 10.1080/19452829.2017.1412408

Bonjean C. M., Carter L. F. (1965), *Legitimacy and Visibility: Leadership Structures Related to Four Community Systems*, The Pacific Sociological Review, Vol. 8, No. 1 (Spring, 1965), pp. 16-20, University of California Press

Bonomi A., Magnaghi A., Revelli M. (2015), *Il vento di Adriano. La comunità concreta di Olivetti tra non più e non ancora*, Derive e Approdi, Roma

Borelli G. (a cura di) (2016), *Gli studi di comunità, oggi*, Sociologia Urbana e Rurale, n.110 Anno XXXVIII, Franco Angeli, Milano

Börzel T., Risse T. (2000), *When Europe hits home: europeanization and domestic change*, European Integration online papers, vol. 4 n.15

Bourdieu P., Boltanski L. (1976), *La production de l'idéologie dominante*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n° 2-3, pp. 4–73.

Cafagna L., Crepax N. (a cura di) (2001), *Atti di intelligenza e sviluppo economico*, Il Mulino, Bologna

Calafati A. (2016), *La questione meridionale (1992 – 2015): un'analisi storico-critica*, GSSI Social Sciences Working Papers, n. 27 | 2016

Calvaresi C. (2013), *Lo spazio del possibile: progetti di sviluppo per le aree interne. Lezioni apprese e indicazioni a partire da un caso*, Istituto per la ricerca sociale

Calvaresi C. (2015 ), *Le aree interne, un problema di policy*, in *Territorio* n.74, Franco Angeli, Milano

Canto C. G. (2012), *Empowering people in the business frontline: The Ruggie's framework and the capability approach*, Management revue, 23(2), pp. 191–216.

Caritas (2019), *Flash report 2019 su povertà ed esclusione sociale in Italia*  
[https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=8489](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=8489) (ultima visita 20 marzo 2021)

Carlos H., Lima Constantino P. , Fernandes R., Fonseca-Junior S., Marinelli C., Ramalho E., Rostant L., Teles D., Valsecchi J. (2012), *Empowering Local People through Community-based Resource Monitoring a Comparison of Brazil and Namibia*, Ecology and Society, Vol. 17, No. 4 (Dec 2012), Resilience Alliance Inc.

Castrignanò M., Manella G. (2011), *The concept of community today: a cultural and spatial perspective*, Sociologia Urbana e Rurale, 94: 135-162.

Carrosio G. (2016), *L'innovazione che viene dalla periferia: welfare e Strategia Nazionale Aree Interne*, Agriregionieuropa anno 12 n°45, 2016

Carrosio G. (2019), *I margini al centro*, Donzelli Editore, Roma

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

Chambers E. (2003), *Roots for Radicals: Organizing for Power, Action, and Justice*, Continuum, London/New York.

Chambers R. (2005), *Ideas for development*, Earthscan, Londra.

Chomba S., Fergus S., Minang P., Nathan I.(2015), *Illusions of empowerment? Questioning policy and practice of community forestry in Kenya*, Ecology and Society, Vol. 20, No. 3 , Resilience Alliance Inc.

Cleaver F., *Institutions, agency and the limitation of participatory approaches to development*, in Cooke B., Kothari U. (a cura di) (2001), *Participation: the new tyranny?*, Zed Books, Londra

Comim F. (2001), *Operationalizing Sen's Capability Approach* ,Paper prepared for the Conference *Justice and Poverty: examining Sen' s Capability Approach*, Cambridge 5-7 June 2001.

Commissione Europea (2003), *Il partenariato con le città. L'Iniziativa comunitaria URBAN*  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_it.pdf)  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Commissione Europa (2006), *L'iniziativa Leader. Guida generale*  
<https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/fms/pdf/2B954C20-CA6E-C385-7605-27F7DC79F633.pdf> (ultima visita 20 marzo 2021)

Committee of the Regions (2009), *Joint COTER-REGI meeting on the present and future benefits of cohesion policy*, Background Note, Brussels.

Commissione Europea (2014), *Codice europeo di condotta del partenariato*  
[http://capacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/eccp\\_regulation\\_en-1.pdf](http://capacitaistituzionale.formez.it/sites/all/files/eccp_regulation_en-1.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Commissione Europea (2019), *Relazione per paese relativa all'Italia 2019*  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Committee of the Regions (2010) *Territorial Pacts: Making the Most of Europe 2020 through Partnership*, Brussels  
<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/TerritorialPacts/Documents/1003%20%20pacts%20EN%2017x24.pdf> (ultima visita 20 marzo 2021)

Consiglio Nazionale delle Scienze Sociali (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Marsilio, Padova.

Cooke B., Kothari U. (a cura di) (2001), *Participation: the new tyranny?*, Zed Books, Londra

Craveri P. (2016), *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica Italiana*, Marsilio, Venezia

Crosta P.L. (1998)., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.

Crosta P.L. (2010), *Pratiche. Il territorio è "l'uso che se ne fa"*, Franco Angeli, Milano

Dahl R. A. (1957), *The Concept of Power* , Behavioral Science, 2:3

Dahl R., (1961) *Who Governs? Democracy and power in an American city*, Yale University Press, New Heaven.

Dallago L. (2006), *Che cos'è l'empowerment*, Carocci Editore, Roma

Davis J., (2015) *Agency and the process aspect of capability development: Individual capabilities, collective capabilities, and collective intentions*, *Filosofía de la Economía*, 4, 5-24.

De Luca S., Lanzani A. (a cura di) (2020), *Liberiamo il potenziale di tutti i territori con una politica di sviluppo moderna e democratica*, Forum Disuguaglianze Diversità  
[https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/07/Liberiamo-il-potenziale-di-tutti-i-territori-La-proposta\\_DEF.x61577.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/07/Liberiamo-il-potenziale-di-tutti-i-territori-La-proposta_DEF.x61577.pdf)

Dematteis G. (1995), *Il progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Milano

Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna

De Rita G., Bonomi A. (a cura di) (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti Territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino.

De Rossi A. ( a cura di) (2019), *Riabitare l'Italia*, Donzelli Editore, Roma.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2014), *Linee guida per la strategia di area*  
[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Documenti\\_di\\_lavoro/Linee\\_guida\\_AI\\_18\\_11.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_AI_18_11.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2019), *La programmazione della politica di coesione 2021 - 2027 – Documento preparatorio per il confronto partenariale*  
[https://opencoesione.gov.it/media/uploads/temiunificanti\\_2021\\_2027.pdf](https://opencoesione.gov.it/media/uploads/temiunificanti_2021_2027.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2020), *Programmazione della politica di coesione 2021-2027 Tavolo 5 “Un’Europa più vicina ai cittadini” Sintesi degli esiti del confronto partenariale.*  
[https://www.dropbox.com/sh/xoie7cq4dk77qht/AAAE7LXUys7wdz9ALNOM84sva/TAVOLO\\_5/ESITI%20CONCLUSIVI?dl=0&preview=Tav.5\\_Sintesi+esiti+partenariato.pdf&subfolder\\_nav\\_tracking=1](https://www.dropbox.com/sh/xoie7cq4dk77qht/AAAE7LXUys7wdz9ALNOM84sva/TAVOLO_5/ESITI%20CONCLUSIVI?dl=0&preview=Tav.5_Sintesi+esiti+partenariato.pdf&subfolder_nav_tracking=1)  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Dolci D. (1955), *Banditi a Partinico*, Einaudi, Torino

Dolci D. (1959), *Inchiesta a Palermo*, Einaudi, Torino

Dolci D., (1964), *Verso un mondo nuovo*, Einaudi, Torino

Dolci D. (1954), *Fare presto (e bene) perché si muore*, Francesco De Silva Editore, Torino

Dolci D. (1988), *Dal trasmettere al comunicare. Non esiste comunicazione senza reciproco adattamento creativo*, Sonda, Milano

Dolci D. (1993), *Nessi tra esperienza etica e politica*, Piero Lacaita Editore, Manduria

Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo: ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori, Milano

Drydyk, J. (2010), *Participation, empowerment and democracy: three fickle friends*, in Wilber, C.K. and Dutt, A.K. (Eds), *New Directions in Development Ethics*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 333-56

Emirbayer M., Mische A. (1998), *What Is Agency?*, *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 4, pp. 962-1023, The University of Chicago Press

Esposito R. (2006), *Communitas: origine e destino delle comunità*, Einaudi, Torino

Eyben R. (2004), *Linking power and poverty reduction*, in Ruth Alsop (ed.) *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, Working Meeting, DFID-World Bank, 23-24 March 2003.

European Commission (2017), *Youth work and entrepreneurial learning. Annex 3, Case study reports*

European Commission (2010), *Fifth Cohesion Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Parliament (2009), *Resolution on the financial, economic and social crisis: recommendations concerning measures and initiatives to be taken*, A7-0228/2011, Brussels.

European Parliament (2010a), *Resolution on the implementation of the synergies of research and innovation earmarked Funds*, A7-0138/2010, 20 May 2010, Brussels

European Parliament (2010b), *Resolution on achieving real territorial, social and economic cohesion within the EU – a sine qua non for global competitiveness?*, A7-0309/2010, Brussels

Fetterman D. M., Kaftarian S. J., Wandersman A. (1996), *Empowerment evaluation. Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, Sage Publications.

Flyvbjerg B. (2004), *Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections*, *Planning Theory & Practice*, 5(3), p.283-306

Forum Disuguaglianze Diversità (2018), *15 proposte per la giustizia sociale*, Il Mulino, Bologna

Foucault (1978), *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino

Foucault M. (2014), *Poteri e strategie*, Mimesis Edizioni, Milano

Frediani A. A., Hansen, J. (a cura di) (2015) , *The Capability Approach in Development Planning and Urban Design*, Development Planning Unit Working Paper Special Issue. University College London, Londra

Friedmann J. (1992), *Empowerment. The politics of alternative development*, Wiley-Blackwell, Hoboken, New Jersey

Garofoli G. (1999), *Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazioni internazionali*, *Meridiana*, n. 34/35, pp. 71-96

Gaventa J. (2005), *Reflections on the use of the Power Cube Approach: from analyzing the spaces, places and dynamics of civil society participation and engagement*, in CEP Evaluation series n.4, *Prepared for assessing civil society participation as supported in-country* by Cordaid, Hivos, Novib and Plan Netherlands, MFP The Breed, Netherlands

Gaventa J.(2006), *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, *IDS Bulletin* 37(6):23 – 33.

Geertz C. (1978), *Interpretazione di culture*, Il Mulino, Bologna

Gilbert P., *Human Rights, Human Dignity, and Power*, In R. Cruft, M. Liao & M. Renzo (Eds.), *Philosophical Foundations of Human Rights* (2015), pp. 196-213, Oxford University Press, Oxford.

Giunta G., Leone L. (2019), *Riqualificazione urbana e lotta alle diseguaglianze. L'approccio delle capacitazioni per la valutazione di impatto del programma messinese*, Horcynus digital edition, Messina

Gualini E., *L'«europeizzazione» delle politiche regionali: mutamento di "policy" e innovazione istituzionale nel caso italiano*, Stato e mercato , dicembre 2005, No. 75 (3) (dicembre 2005), pp. 487-517, Società editrice Il Mulino, Bologna

Guy Peters B. (2001), *Politica comparata. Teorie e metodi*, Il Mulino, Bologna

Habermas J. (1981), *The theory of communicative action. Volume 1: Reason and the realisation of society*, MA: Bacon Press, Boston.

Hargreaves S., Kumar K., Meer S., Adams L., Campolina A., Singh R., Chachra S., Pant A., Ennie Chipembere E., Pratt C. (2010) , *Action on Rights. Human Rights Based Approach Resource Book* , ActionAid International.

<http://www.actionaid.org/publications/actionaids-human-rights-based-approach-hrba-resource-book> (ultima visita 20 marzo 2021)

Heimans J., Timms H. (2018), *New Power. How power works in our hyperconnected world and how to make it work for you*, Doubleday, New York.

Hirschman A. (trad. it. 1975), *I progetti di sviluppo. Un'analisi critica di progetti realizzati nel Meridione e in Paesi del Terzo Mondo*, Franco Angeli Editore, Milano.

Hubner, D. (2009), *Reflection paper on future cohesion policy*, paper presentato al Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariańské Lázně, Czech Republic, 22–24 April.

Hunter F. (1953), *Community Power structure: a study of decision makers*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.

Ibrahim S. (2006), *From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help*, Journal of Human Development, 7:3, 397-416.

ISTAT (2019), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà* <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povertà-in-Italia-2018.pdf> (ultima visita 20 marzo 2021)

ISTAT (2020), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà* <https://www.istat.it/it/archivio/244415> (ultima visita 20 marzo 2021)

Jacobson T. L.(2016), *Amartya Sen's Capabilities Approach and Communication for Development and Social Change*, Journal of Communication, 66.5, pp. 789-810.

Jayadev A.(2011), *Global governance and human development: Promoting democratic accountability and institutional experimentation*, Journal of Human Development and Capabilities, 12(4), pp. 469–492.

Kelsall T., Mercer C. (2003), *Empowering People? World Vision & 'Transformatory Development' in Tanzania*, Review of African Political Economy, Vol. 30, No. 96, War & the Forgotten Continent (Jun., 2003), pp. 293-304, Taylor & Francis, Ltd.

Knill C., Lehmkuhl D. (2002), *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, in *European Journal of Political Research*, 2, pp. 255-280.

Lavanco G., Noto G. (2000), *Lo sviluppo di comunità. Esperienze, strategie, leadership e partecipazione: analisi di un modello di democrazia attiva*, Franco Angeli, Milano.

Le Galès P., Perulli A., *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, Stato e mercato, No. 52 (1) (aprile 1998), pp. 53-91, Società editrice Il Mulino, Bologna

Lerner J. (2014), *Urban acupuncture. Celebrating pinpricks of change that enrich city life*, Island Press, Washington | Covelo | London

Lynd R., Lynd H.M. (1937), *Middle-town in Transition*, Harcourt Brace, New York

Lucatelli S., Monaco F. (a cura di) (2018), *La voce dei sindaci delle aree interne*, Rubbettino Editore, Roma

Magnaghi A., (2010) *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino

Meister A., (1971) ,*Sviluppo comunitario e partecipazione sociale. Condizionamenti storici, influenza dei leaders, potere politico e comunità locali nei processi di trasformazione*, Edizioni di Comunità, Roma

Mendez C., (2013) *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*, Journal of European Public Policy, 20:5, 639-659

Milanović B. (2017), *Ingiustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media*, LUISS University Press, Roma

Minervini G. (2016), *La politica generativa: pratiche di comunità nel laboratorio Puglia*, Carocci Editore, Roma

Ministero dell'Economia e Finanza (2014), *Piano nazionale di riforma*

[http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/)

DEF\_Sezione\_III\_Programma\_Nazionale\_di\_Riforma\_xParte\_Ilx\_.pdf (ultima visita 20 marzo 2021)

Ministero per il Sud e la Coesione territoriale (2020), *Piano Sud 2030. Sviluppo e Coesione per l'Italia*.

[http://www.ministroperilsud.gov.it/media/1997/pianosud2030\\_documento.pdf](http://www.ministroperilsud.gov.it/media/1997/pianosud2030_documento.pdf)  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Mohan G., Stokke K. (2000), *Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism*, Third World Quarterly, Vol. 21, No. 2 (Apr., 2000), pp. 247-268, Taylor & Francis, Ltd.

Mosse D., *'People's knowledge', participation and patronage: operations and representations in rural development*, in Cooke B., Kothari U. (a cura di) (2001), *Participation: the new tyranny?*, Zed Books, Londra

Narayan D. (ed.) (2005), *Measuring empowerment. Cross-disciplinary perspectives*, The World Bank.

Natali A. (2016), *I luoghi di interventi. Un'analisi che assomiglia a un'inchiesta*, Agireregionieuropa anno 12 n.45

Newton K. (1969), *A Critique of the Pluralist Model*, Acta Sociologica, Vol. 12, No. 4, pp. 209-223

Noto G. (a cura di) ( 2007), *Sviluppo di comunità e partecipazione. Linee guida per una nuova politica della città e delle comunità locali*, Franco Angeli, Milano

Nussbaum M. (2003a), *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*, Feminist Economics, 9 (2/3), pp. 33-59

Nussbaum M. (2009), *Creating Capabilities: The Human Development Approach and Its Implementation*, Hypatia, Vol. 24, No. 3, Transgender Studies and Feminism: Theory, Politics, and Gendered Realities (Summer, 2009), pp. 211-215

OECD (2009), *How regions grow*

O E C D (2009) , *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*

Olivetti A.(1945), *L'ordine politico delle Comunità. Le garanzie di libertà in uno Stato socialista*, Nuove Edizioni Ivrea, Ivrea.

Olivetti A. (1946) , *L'ordine politico delle Comunità dello Stato secondo le leggi dello spirito*, Edizioni di Comunità, Roma.

Oxfam Italia (2020), *Disuguitalia 2020*

[https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2020/01/Disuguitalia\\_2020\\_final.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2020/01/Disuguitalia_2020_final.pdf)

(ultima visita 20 marzo 2021)

Palermo P.C. (a cura di) (2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Franco Angeli / Diap, Milano

Palermo P.C., Pasqui G. (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio. Critiche e proposte*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci, Roma.

Pepe V. (2009), *I fondi strutturali e lo sviluppo del Mezzogiorno: il ciclo di programmazione 2000-2006. Una storia di successo?*, Studi di Sociologia, Ottobre-Dicembre 2009, Anno 47, Fasc. 4 (Ottobre-Dicembre 2009), pp. 413-444, Vita e Pensiero – Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Pham T. (2018), *The Capability Approach and Evaluation of Community- Driven Development Programs*, Journal of Human Development and Capabilities, 19:2, 166-180.

Piano Nazionale di Riforma <http://territori.formez.it/content/estratto-programma-nazionale-riforma-2014-snai> (ultima visita 20 marzo 2021)

Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. (2006), *Local and Regional Development*, Routledge, Abingdon, United Kingdom

Porter M. (1991), *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Einaudi, Torino

Porter S., de Wet J. (2009), *Who Will Guard the Guardians? Amartya Sen's Contribution to Development Evaluation*, Development in Practice, Vol. 19, No. 3, pp. 288-299, Taylor & Francis.

Poveda S., Roberts T., (2017) *Critical agency and development: applying Freire and Sen to ICT4D in Zambia and Brazil*, Information Technology for Development, Taylor & Francis, pp. 1–19.

Pressman J., Wildavsky A. (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This*



*Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of ruined hopes*, University of California Press

*Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006*

<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/01/>

[Il\\_Quadro\\_comunitario\\_di\\_sostegno\\_2000\\_2006.pdf](#)

*Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/)

[publications/guide2007\\_it.pdf](#) (ultima visita 20 marzo 2021)

Radaelli C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone e Radaelli (a cura di) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, p. 27-56.

Rappaport J., (1981), *In praise of paradox. A social policy of empowerment over prevention*, in *American Journal of Community Psychology*, 2, pp. 121-148

Regolamento UE n.1303/13 del Parlamento Europeo e del Consiglio

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>

Rete Rurale Nazionale (2015), *Leader e sviluppo del territorio rurale*, RRN Magazine, numero 8 maggio 2015

Ricci F. (a cura di) (2018), *Conversando con Fabrizio Barca. Viaggio nell'Italia Disuguale*, Ediesse, Roma

Robeyns I. (2005), *The Capability Approach: a theoretical survey*, *Journal of Human Development*, 6:1, 93-117

Rodríguez-Pose A., Wilkie C. (2017), *Revamping Local and Regional Development Through Place-Based Strategies*, *Cityscape*, Vol. 19, No. 1, Double Issue: Home Equity Conversion Mortgages: Transforming Communities (2017), pp. 151-170, US Department of Housing and Urban Development

Rose N. (1999), *Powers of freedom. Reframing political thought*, Cambridge University Press, Cambridge.

Saija L. (2019), *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*, Franco Angeli editore, Milano

Samecki P. (2009), *Orientation paper on the future of cohesion policy*, Paper presented to the meeting of the Regional Representative Offices, Brussels, 19 December  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/orientation\\_samecki/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/orientation_samecki/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Save The Children (2019), *10° Atlante dell'infanzia a rischio*  
<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/10-atlante-dell-infanzia-a-rischio-tempo-dei-bambini> (ultima visita 20 marzo 2021)

Save The Children (2020), *L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa*  
<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/impatto-del-coronavirus-sulla-poverta-educativa> (ultima visita 20 marzo 2021)

Schön D. (1983) , *The Reflective Practitioner. How professionals think in action.*, Basic Books, New York

Sclavi M. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Mondadori, Milano

Sclavi M., Susskind L (2016)., *Confronto creativo. Come funzionano la co-progettazione creativa e la democrazia deliberativa. Perché ne abbiamo bisogno*, IPOC, Milano

Seiler L. H. (1975), *Community Power Structures and Methods' Artifacts: A Reinterpretation*, The Sociological Quarterly, Vol. 16, No. 2 (Spring, 1975), pp. 272-276, Taylor & Francis, Ltd.

Sen A. (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.

Sen A. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press; ed. it. Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

Sen A. (2000), *La disegualianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.

Sen A. (2004), *Capabilities, list and public reason: continuing the conversation*, *Feminist Economics*, 10(03), pp.77-80

Sen A. (2006), *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna.

Sen A. (2009), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano

Stewart F. (2011), *Inequality in political power: A fundamental (and over-looked) dimension of inequality*, *European Journal of Development Research*, 23, pp. 541–545.

SVIMEZ (1963), *Ricerca sulle migrazioni interne nel Mezzogiorno*, Svimez, Roma

SVIMEZ (2019), *Rapporto SVIMEZ 2019 sulla società e l'economia del Mezzogiorno*, Svimez, Roma

Tedesco C. (2012) , *Urban governance and the “profiles” of southern Italy cities*, in Seixas J., Albet A. (a cura di), *Urban Governance in Southern Europe*, Ashgate Publishing Limited, Farnham Surrey

Tedesco C. (2005), *Una politica “europea” per la città? L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma*, Franco Angeli, Milano

Tentori T. (1956), *Il sistema di vita nella comunità materana*, UNRRA - CASAS, Roma

Tofarides M. (2018), *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper System*, Routledge, Oxfordshie

Tonon G. (2018) *Communities and Capabilities*, Journal of Human Development and Capabilities, 19:2, 121-125, DOI: 10.1080/19452829.2018.1454288

Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Il Mulino, Bologna.

Turrini O., Salomone A., Uliano M. (2016), *Guida ai fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*, Edizioni Lavoro.

United Nations Development Programme (2019), *Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Empowered lives. Resilient nations. Inequalities in human development in the 21st century*  
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf> (ultima visita 20 marzo 2021)

Van Ootegem L., Verhofstadt E. (2012), *Using capabilities as an alternative indicator for well-being*, Social Indicators Research, 106(1), pp. 133–152.

Wilson E. J. (2008), *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World (Mar., 2008), pp. 110-124, Sage Publications, Inc.

Wong S. (2007), *Rethinking Authority and Power in the Structures of Relations*, in *Exploring 'Unseen' Social Capital in Community Participation*, Amsterdam University Press

Yin R. K. (2018), *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, SAGE Publication Inc

Zimmerman M.A. (2000), *Empowerment theory. Psychological, Organizational and Community level of analysis*, in J. Rappaport, E. Seidman, *Handbook of community psychology*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York

Zimmerman M.A., Rappaport J. (1998a), *Citizen participation, perceived control and psychological empowerment*, in *American Journal of Community Psychology*, 5, pp.725-750

Zimmerman M.A., Warschausky S. (1998b), *Empowerment theory for rehabilitation research: conceptual and methodological issues*, in *Rehabilitation Psychology*, 43(1), pp. 3-16

Zimmerman M.A., Zahniser J. (1991), *Refinements of sphere-specific measure of perceived control: development of a sociopolitical control scale*, in *American Journal of Community Psychology*, 19, pp. 189-204

## Sitografia

Articolo 3 della Costituzione Italiana

[https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo\\_numero\\_articolo=3](https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=3) (ultima vista 20 marzo 2021)

Banca Mondiale, Community Driven Development

<https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment> (ultima visita 20 marzo 2021)

Bollenti Spiriti, programma Regione Puglia

<http://bollentispiriti.regione.puglia.it> (ultima visita 18 ottobre 2020)

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/projects/best-practices/Italia/2674](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/best-practices/Italia/2674) (ultima visita 20 marzo 2021)

<https://www.regione.puglia.it/documents/1109472/1259905/>

[Principi+Attivi\\_report\\_ottobre+16.pdf/6763e81b-3317-ed87-ff5f-9218277a52f1?](https://www.regione.puglia.it/documents/1109472/1259905/Principi+Attivi_report_ottobre+16.pdf/6763e81b-3317-ed87-ff5f-9218277a52f1?t=1617124257247)

[t=1617124257247](https://www.regione.puglia.it/documents/1109472/1259905/Principi+Attivi_report_ottobre+16.pdf/6763e81b-3317-ed87-ff5f-9218277a52f1?t=1617124257247) (ultima vista 20 marzo 2021)

Fondazione di Comunità di Messina

<http://www.fdcmessina.org/index.php/pag-sezione/capacity/> (ultima visita 20 marzo 2020)

Legge 8 agosto 1995, n. 341

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-08-18&atto.codiceRedazionale=095G0381&elenco30giorni=false)

[atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-08-](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-08-18&atto.codiceRedazionale=095G0381&elenco30giorni=false)

[18&atto.codiceRedazionale=095G0381&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-08-18&atto.codiceRedazionale=095G0381&elenco30giorni=false)

Piano Sud 2030

<http://www.governo.it/it/approfondimento/piano-sud-2030-sviluppo-e-coesione-litalia/14097>  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Portale Montagna della Regione Emilia Romagna

[https://montagna.regione.emilia-romagna.it/notizie/notizie\\_montagna/2021/online-il-nuovo-portale-regionale-201cmontagna201d](https://montagna.regione.emilia-romagna.it/notizie/notizie_montagna/2021/online-il-nuovo-portale-regionale-201cmontagna201d)

Programma Operativo Nazionale Città Metropolitana

[www.ponmetro.it](http://www.ponmetro.it) (ultima visita 20 marzo 2021)

Sportello Montagna della Città Metropolitana di Torino

<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/comunicati/montagna/la-citta-metropolitana-apre-uno-sportello-per-aiutare-chi-vuole-vivere-e-lavorare-in-montagna>

### **Sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne**

Accordo di Partenariato 2014- 2020 Italia

<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/> (ultima visita 20 marzo 2021)

Le matrici con i dati di ogni area, suddivise per Regioni, sono consultabili sul sito dell'Agenzia per la Coesione all'indirizzo

<http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html>

(ultima visita 11 ottobre 2020)

Tutti i rapporti di istruttoria sono consultabili sul sito dell'Agenzia per la Coesione all'indirizzo <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategie-darea-e-governance/> (ultima visita 11 ottobre 2020)

le “Bozze di strategia” nella loro ultima versione approvata sono consultabili al link

[http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Bozze\\_della\\_strategia.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Bozze_della_strategia.html)

(ultima visita 20 marzo 2021)

i “Preliminari di strategia” nella loro ultima versione approvata sono consultabili al link

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Preliminare\\_di\\_strategia.html](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Preliminare_di_strategia.html) (ultima visita 20 marzo 2021)

le “Strategia d’area” nella loro ultima versione approvata sono consultate al link [http://old2018.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Strategie\\_di\\_area.html](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Strategie_di_area.html) (ultima visita 20 marzo 2021)

Gli Accordi di Programma Quadro firmati possono essere consultabili al link <https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/accordo-di-programma-quadro/> (ultima visita 20 marzo 2021)

Le “linee guida delle Amministrazioni Centrali” sono consultabili al link <https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/> (ultima visita 29 maggio 2021)

Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le Aree interne - Luglio 2015  
[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Presentazione/Relazione\\_al\\_CIPE\\_24\\_01\\_2017\\_def.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_al_CIPE_24_01_2017_def.pdf)  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le Aree interne - 2016  
[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Presentazione/Relazione\\_al\\_CIPE\\_24\\_01\\_2017\\_def.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_al_CIPE_24_01_2017_def.pdf)  
(ultima visita 20 marzo 2021)

Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le Aree interne - Gennaio 2018  
[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Presentazione/Relazione\\_CIPE\\_2018.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_CIPE_2018.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Quadro finanziario pluriennale 2021- 2027  
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1116192.pdf> (ultima visita 20 marzo 2021)

## **Area interna Alta Marmilla**

Bozza di Idee Alta Marmilla

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Bozza\\_della\\_strategia/](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Bozza_della_strategia/)

[Bozza\\_di\\_strategia\\_di\\_Area\\_Alta\\_Marmilla\\_Sardegna.pdf](#) (ultima visita 29 novembre 2020)

Preliminare di Strategia Alta Marmilla

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Preliminare\\_di\\_strategia/](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Preliminare_di_strategia/)

[Preliminare\\_Alta\\_Marmilla.pdf](#) (ultima visita 20 marzo 2021)

Strategia d'area Alta Marmilla

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Strategie\\_di\\_area/Sardegna/](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Strategie_di_area/Sardegna/)

[Strategia\\_Alta\\_Marmilla.pdf](#) (ultima visita 20 marzo 2021)

Accordo di Programma Quadro Alta Marmilla

<https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Alta-Marmilla.pdf>

(ultima visita 20 marzo 2021)

Sul GAL Marmilla

<http://www.galmarmilla.it/it-it/gal/soci.aspx>

<http://www.galmarmilla.it/it-it/gal/>

<http://www.regione.sardegna.it/speciali/programmasvilupporurale/leader/i-gal>

(ultima visita 13 febbraio 2021)

## **Area interna Val Simeto**

Bozza di Idee Val Simeto

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Bozza\\_della\\_strategia/](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Bozza_della_strategia/)

[Simeto\\_SNAI\\_BOZZA\\_0411\\_rev.pdf](#) (ultima visita 18 dicembre 2020)



Preliminare di Strategia Val Simeto [http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Preliminare\\_di\\_strategia/Preliminare\\_Strategia\\_Val\\_Simeto\\_x1x.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/Preliminare_Strategia_Val_Simeto_x1x.pdf)  
(ultima visita 18 dicembre 2020)

Strategia d'Area Val Simeto

[https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/AreeInterne\\_APQ\\_Regione\\_Siciliana\\_All1\\_strategia\\_area\\_Val\\_Simeto.pdf](https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/AreeInterne_APQ_Regione_Siciliana_All1_strategia_area_Val_Simeto.pdf) (ultima visita 18 dicembre 2020)

Accordo di Programma Quadro Val Simeto

<https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Val-Simeto.pdf>  
(ultima visita 20 marzo 2021)

### **Area Interna Sud Ovest Orvietano**

“Manifesto di Intenti - Verso un Contratto di Fiume per i territori compresi tra il sub bacino del Paglia-Chiani e il Basso Tevere Umbro” <https://orvietosi.it/2014/11/verso-un-contratto-di-fiume-i-contenuti-del-manifesto-dintenti-firmato-da-comuni-e-associazioni/> (ultima visita 13 febbraio 2021)

Bozza di Idee Sud Ovest Orvietano

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Bozza\\_della\\_strategia/Bozza\\_di\\_strategia\\_di\\_Area\\_Alta\\_Marmilla\\_Sardegna.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Bozza_della_strategia/Bozza_di_strategia_di_Area_Alta_Marmilla_Sardegna.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Preliminare di Strategia Sud Ovest Orvietano

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Preliminare\\_di\\_strategia/PRELIMINARE\\_SudOvestOrvietano\\_definitivo.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/PRELIMINARE_SudOvestOrvietano_definitivo.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Strategia d'Area Sud Ovest Orvietano

[http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Strategie\\_di\\_area/Umbria/Strategia\\_Area\\_Interna\\_SudOvest\\_Orvietano.pdf](http://old2018.agenziacoessione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Strategie_di_area/Umbria/Strategia_Area_Interna_SudOvest_Orvietano.pdf) (ultima visita 20 marzo 2021)

Accordo di Programma Quadro

<https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Area-Interna-Sud-Ovest-Orvietano.pdf> (ultima visita 20 marzo 2021)