Anna Natali

Regole nazionali e processi locali nella politica di sviluppo: nessi e storie da una ricerca-intervento

pubblicato in "Sviluppo locale" n. 27

1. Introduzione

Nell'ambito della politica di sviluppo e coesione sono state avviate negli ultimi anni numerose azioni di sviluppo locale, nella forma di progetti integrati territoriali¹. In queste pagine mi propongo di mostrare come effetti significativi ne siano derivati sul piano delle relazioni tra amministrazioni, e in modo particolare tra Regioni ed enti locali; sul piano della formazione della decisione pubblica locale; sul piano delle modalità e degli stili di intervento. Nel dare svolgimento ai rispettivi compiti, le amministrazioni sono state sollecitate all'apprendimento e all'impegno reciproco. Nel prendere le loro decisioni, i soggetti locali sono stati sollecitati a usare il metodo della decisione razionale e a giustificare le proprie scelte in relazione ad esso. Uno stile di intervento orientato ad accompagnare i processi di attuazione, più che a gestire la spesa, si è aperto la strada ad opera di figure di agenti-animatori e organizzatori.

La discussione è svolta attingendo all'abbondante materiale empirico di una ricerca-intervento da poco conclusa, realizzata su iniziativa del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) in un insieme di progetti integrati territoriali distribuiti tra diverse regioni del Sud. La ricerca ha dato luogo ad un Rapporto pubblicato nel 2006 a cui ha collaborato tutto il gruppo di ricerca². Questo articolo non ricalca i contenuti di quel lavoro, ma intende dare un ulteriore contributo. Non riporta storie di singoli progetti né tenta un'analisi comparativa dei caratteri che li distinguono, segue piuttosto il criterio di presentare alcuni pezzi significativi di singole storie nel contesto di osservazioni generali sulle dinamiche dei progetti. Alla base delle considerazioni resta comunque, essenzialmente, l'esperienza di molti mesi di attenta osservazione dei singoli casi, di discussione

¹ Oltre 150 progetti integrati di iniziativa locale sono stati finanziati negli ultimi sette anni dai fondi europei solo nelle regioni meridionali, e ed essi si aggiungono altre decine di progetti ad analogo impianto e finalità nel resto del Paese (DPS 2007). A differenza dei patti territoriali, i progetti integrati non sono nati per iniziativa di partnership pubblico-private, ma quale particolare modalità di attuazione di programmi di spesa pubblica. Essi sono stati pertanto espressione della volontà di differenziare il funzionamento amministrativo ordinario, in corrispondenza di specifici obiettivi e problemi legati allo sviluppo locale.

² La ricerca, "Azioni pilota in aree della progettazione integrata territoriale", è stata realizzata da Studiare Sviluppo srl nell'ambito di una convenzione col Servizio Studi e Progetti del DPS. Cfr. Studiare Sviluppo 2006a.

con gli ideatori, i realizzatori, i finanziatori e i destinatari dei progetti locali, e di riflessioni sviluppate collettivamente all'interno del gruppo di lavoro.

Dopo avere descritto brevemente gli ambiti territoriali in cui si è svolta la ricerca e i progetti locali seguiti, l'articolo considera sotto quali profili e in quali direzioni i metodi proposti dalla politica di sviluppo abbiano giocato un ruolo nel definirsi di comportamenti e fatti osservati sul campo. Il paragrafo 3 considera come il metodo della cooperazione istituzionale tra diversi livelli di governo abbia sollecitato le istituzioni regionali e locali a un diverso funzionamento sia singolarmente sia nei reciproci rapporti. Il paragrafo 4 considera come il metodo della decisione razionale fondata sulla conoscenza e la valutazione abbia ottenuto effetti positivi di disciplinamento dei processi di decisione locali, pur mantenendo questi ultimi una propria logica distinta. Il paragrafo 5, infine, considera come il metodo della promozione della governance territoriale e della costruzione della conoscenza locale, abbia dato spazio a modelli innovativi di azione pubblica.

2. *La ricerca-intervento*

[Il progetto di sviluppo] implica l'introduzione di qualcosa di qualitativamente nuovo e l'aspettativa per l'avvio di una sequenza di ulteriori processi di sviluppo. Se attuati dal settore pubblico, i progetti di sviluppo possono ulteriormente essere definiti come quelle unità o aggregati di spesa pubblica che, per quanto piccoli, provocano tuttavia un coinvolgimento diretto da parte di altre, generalmente le più alte, autorità politiche (Hirschman 1975, 10).

Nelle righe precedenti sono distinti due modi di guardare al progetto di sviluppo: uno proiettato a seguire gli effetti non contingenti, dispiegati nel tempo, delle discontinuità introdotte; l'altro concentrato sulla realizzazione, la sua dimensione organizzativa e di coordinamento. Prospettive entrambe importanti, due facce della stessa medaglia, ma quanto diverse!

Ha offerto la possibilità di assumere contemporaneamente i due punti di vista, e di raccogliere su entrambi un grande quantità di osservazioni, una ricerca-intervento promossa dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) tra il 2004 e il 2007 su alcuni progetti di sviluppo locale del Sud. La ricerca ha riguardato luoghi per lo più periferici nei quali non vi era consuetudine né con le pratiche né con il linguaggio dell'intervento di sviluppo. Si è svolta in una fase in cui i progetti locali erano già stati approvati e finanziati, e ci si stava organizzando per attuarli; oppure, talvolta, anche in una fase precedente, di prima definizione dell'impianto dei progetti. Il lavoro di campo, svolto in affiancamento e sostegno agli enti locali, ha permesso di immergersi nei contesti territoriali, nei problemi delle comunità e nei punti di vista degli attori, come non sarebbe stato possibile con un'indagine ordinaria.

Un primo bilancio del lavoro è stato tracciato nel 2006 con la pubblicazione *Lo sviluppo ai margini*. All'epoca, i "margin" del titolo volevano alludere ai territori non centrali, per lo più lontani da città capoluogo, in cui l'attività si era svolta, e alle estremità del sistema amministrativo, piccoli comuni o comunità montane, che si erano per lo più frequentate. Retrospectivamente mi pare oggi non improprio attribuire a quel termine anche un terzo significato. In fondo, con quella

assidua attività di campo, ci si era attestati molto vicino all'interfaccia tra l'azione pubblica e i cittadini, in quella zona liminare, di confine e di scambio, in cui l'azione dello Stato assume il proprio senso e il proprio segno: se quello di coltivare stantii equilibri di sottosviluppo, o, viceversa, favorire il cambiamento.

I ricercatori che più erano stati sul campo, vicini al territorio e a quel confine, condividevano la convinzione che il "cantiere" di nuova politica territoriale che il DPS aveva avviato³ fosse una mossa cruciale. Occorreva riformare il processo di decisione collettiva che governa gli investimenti pubblici, agendo in maniera sistematica a tutti i livelli: a Roma, nelle Regioni e negli Enti locali. In particolare, occorre fare in modo che la cooperazione tra i differenti livelli di governo, e tra soggetti pubblici e privati, sostituisse la tradizionale decisione *top-down* delle politiche e la distribuzione a pioggia degli interventi. D'altra parte, proprio per il fatto di aver messo radici in quella zona liminare, circolava nel gruppo l'idea che tutti gli sforzi di riforma che si stavano praticando avevano il loro punto di verità in quello che accadeva o sarebbe accaduto proprio lì, a contatto con la società locale, sul confine; e che, venuti a quel margine, la partita da giocare non era più solo quella della riorganizzazione del sistema. C'era un salto da fare. Per varcare la soglia, bisognava far presa sulla realtà, smuovere qualcosa con stimoli, idee, azioni, provocazioni. Ecco perché la suggestione da Hirschman. Le due dimensioni del progetto corrispondono ai due mondi che, sul confine, ci apparivano visibili simultaneamente: quello del sistema, dove il *policy maker* pianifica, regola, organizza, crea le condizioni perché nuove modalità di comportamento possano diffondersi e stabilizzarsi; e, d'altra parte, quello del contesto d'azione, dove agenti-animatori e organizzatori approfittano delle regole e delle pratiche introdotte per introdurre a loro volta, a un altro livello, qualcosa di qualitativamente nuovo e dare avvio a una sequenza di cambiamento.

I progetti locali di cui ci si è occupati con la ricerca-intervento, sono stati "progetti integrati territoriali" o iniziative ad essi simili per impianto benché diverse per fonte finanziaria⁴. La scelta degli ambiti territoriali, operata regione per regione insieme con gli uffici programmazione, ha nell'insieme finito per privilegiare, senza che ve ne fosse l'intento, contesti tra loro simili: aree per lo più non urbane, dove la natura ed il paesaggio mantengono un valore elevato; l'agricoltura e le costruzioni sono le attività produttive prevalenti; la popolazione è anziana e i trasferimenti sono parte rilevante del reddito; i comuni sono piccoli e la dotazione tecnico-amministrativa è modesta. (Questo quadro è naturalmente una semplificazione della realtà, e non riferisce di molte differenze che comunque distinguono un ambito dall'altro). La lista dei progetti di riferimento è quella indicata nella tab. 1.

³ Barca 2004.

⁴ Elaborati da un gruppo di comuni limitrofi, i progetti integrati finalizzano un insieme di interventi pubblici di diverso tipo e settore a un obiettivo considerato strategico per il territorio. Come è noto si tratta di un modo di disegnare l'azione per lo sviluppo locale, che si è diffuso nel 2000-2006 quale modalità di attuazione dei programmi europei, sia nel Sud sia nel Centro-Nord. Proprio la numerosità delle esperienze avviate, ben oltre quanto era stato inizialmente immaginato, ha indotto il DPS a inviare propri esploratori sul campo, allo scopo di ottenere informazioni più complete di quelle ricavabili dai dati di monitoraggio. La percezione che l'attuazione fosse assai differenziata da luogo a luogo, e in parte critica (vedi atti del convegno di Agrigento: DPS 2003) poneva l'esigenza di uno sguardo più ravvicinato e partecipe.

Nel Rapporto del 2006 avevo cercato di dar conto di alcune criticità ricorrenti di cui eravamo stati testimoni nell’attuazione dei progetti, e delle lezioni che se ne potevano trarre. Tre punti erano emersi: la necessità di sostenere l’azione di sviluppo locale, e lo sforzo di autentica innovazione che essa comporta per moltissimi enti locali, con una più compatta e attiva cooperazione da parte delle Regioni e delle amministrazioni centrali di settore; la necessità di tenere in maggiore considerazione i tempi, non brevi, di ampliamento delle reti decisionali a soggetti tradizionalmente esclusi dalla formazione della decisione pubblica, quali imprese o associazioni; l’utilità di un’azione di sostegno agli enti locali basata sulla conversione e integrazione di saperi diversi, locali e globali, più che sul trasferimento di conoscenze⁵.

In questo contributo cerco di assumere una prospettiva più ampia. L’intento è considerare che cosa ha significato, per i progetti e le azioni locali, essere definiti nella cornice della politica di sviluppo. L’interpretazione che propongo è che questa cornice abbia contato su entrambi i piani distinti all’inizio di questo paragrafo: quello dell’azione organizzata che dà forma alla decisione, e quello dell’introduzione del nuovo. Il “cantiere” ha scosso le regole, le procedure, i meccanismi di coordinamento, ed anche favorito, d’altra parte, azioni generatrici di discontinuità ad opera di agenti-animatori e delle loro risorse creative.

Tab. 1 – Il lavoro di campo promosso dal Dps nelle aree della progettazione integrata territoriale: progetti e programmi locali di riferimento

<i>Regione e settore</i>	<i>Progetto / programma</i>	<i>Localizzazione</i>
<i>Basilicata</i> Sviluppo multi-obiettivo di un comprensorio	Programma Operativo Val d’Agri - Sauro – Camastra	30 comuni dell’area delle estrazioni di petrolio (province di Potenza e Matera)
<i>Basilicata</i> Sviluppo multi-obiettivo di un comprensorio	Programma Speciale Senisese	Senise ed altri 14 comuni del versante lucano del Pollino (Potenza)
<i>Campania</i> Risorse naturali, turismo	Progetto integrato Parco regionale del Matese	Piedimonte Matese ed altri 19 comuni (province di Caserta e Benevento)
<i>Molise</i> Risorse naturali e culturali, turismo	Progetto integrato Medio Trigno	Trivento ed altri 8 comuni della valle del Trigno (Campobasso)
<i>Molise</i> Sviluppo di capacità di programmazione	Start-up Agenzia di sviluppo della provincia di Isernia	tutta la provincia

⁵ Una discussione più ampia si è in seguito sviluppata attorno al tema dell’integrazione delle conoscenze, raccolta dai documenti strategici nazionali del nuovo ciclo di politica regionale 2007-2013. In questi è filtrata la raccomandazione di coinvolgere maggiormente nei processi di progettazione locale conoscenze esterne e “centri di competenza” specializzati.

<i>Sardegna</i> Sviluppo multi-obiettivo di un comprensorio	Progetto integrato Barigadu Ghilarzese Grighine Marmilla	40 comuni in provincia di Oristano
<i>Sardegna</i> Sviluppo di capacità di progetto	Laboratori per la progettazione integrata	tutta la regione
<i>Sicilia</i> Risorse naturali, turismo	Progetto integrato Reti Madonie	Cefalù ed altri 20 comuni del parco regionale (Palermo)
<i>Sicilia</i> Risorse naturali e culturali, turismo	Progetto integrato 4 città e un parco per vivere gli Iblei	Ragusa e 3 comuni limitrofi dell'altopiano ibleo

3. Una politica cooperativa

In astratto, è possibile classificare le relazioni tra i livelli di governo in relazione a quattro distinti principi: dipendenza, separazione, cooperazione e concorrenza⁶. Nel concreto, è ragionevole pensare che tutti i principi si trovino in qualche misura riflessi nelle relazioni che compongono una politica pubblica. Quando si prende in considerazione la politica di coesione europea, tuttavia, si è colpiti dall'intensità con la quale vi è rappresentato il principio di cooperazione. Tutti i livelli di governo si trovano coinvolti e partecipi: l'Europa, lo Stato centrale, la Regione, le Amministrazioni locali. Ognuno di essi contribuisce con un apporto di rilievo: in fase di programmazione, di definizione delle strategie, di progettazione, di attuazione. Una grande quantità di energie viene profusa per assicurare la coerenza interna, non solo per mezzo di norme ma anche attraverso orientamenti, direttive, metodi, così che sia possibile coordinare le azioni dei tanti soggetti implicati ricorrendo con parsimonia alla prescrizione rigida, e creando le condizioni perché i comportamenti si dispongano sin dal principio in modo relativamente congruente.

Nel ciclo 2000-2006 la politica di coesione ha cofinanziato programmi, nei quali le azioni di sviluppo locale hanno avuto ampio spazio sotto la forma di progetti territoriali. A questi si sono estesi i principi ed i metodi europei, e l'impostazione cooperativa tipica della policy: in fase di programmazione, gli interventi locali sono stati disciplinati sia dal *policy maker* nazionale sia delle Regioni; in fase di proposta e selezione, sono stati elaborati e resi definitivi da amministrazioni locali e organi regionali di valutazione; in fase di attuazione sono stati affidati sia alle amministrazioni locali, titolari degli interventi infrastrutturali, sia alle Regioni, titolari degli interventi di formazione e di aiuto alle imprese. A molti soggetti è stato dunque attribuito un ruolo di rilievo, e la domanda di coordinamento, in orizzontale e in verticale, è stata elevata. In orizzontale, lo

⁶ Bobbio 2002, 133.

stimolo alla cooperazione ha dato impulso alle associazioni tra i Comuni, e, in alcune regioni, a nuove strutture intermunicipali che potrebbero diventare stabili⁷.

Amministrazioni locali e Regioni hanno avuto un ruolo di analogo rilievo, nel definire i progetti locali. Prima di tutto dal punto di vista quantitativo, come mostrano molti casi. Per esempio nel progetto Matese, in Campania, le azioni a titolarità regionale hanno pesato dal punto di vista finanziario per circa un terzo del totale delle risorse pubbliche; nel progetto Madonie, in Sicilia, per circa la metà. Ma è soprattutto dal punto di vista qualitativo che il contributo delle Regioni è stato rilevante, perché queste sono state titolari di interventi essenziali alla riuscita dei progetti, ed i loro comportamenti hanno giocato un ruolo discriminante.

Durante la fase di attuazione si è potuto constatare come l'impianto cooperativo, per diventare effettivo, richiedesse non solo che le amministrazioni stabilissero contatti più frequenti tra loro, o sincronizzassero le azioni, ma si impegnassero in un lavoro comune, allo scopo sia di codificare nuove procedure sia di determinare i contenuti delle scelte. L'esempio degli aiuti alle imprese è forse quello che più chiaramente illustra questa necessità. In materia di aiuti, la pubblicazione da parte della Regione di un bando coerente con gli obiettivi di un progetto, si è rivelato possibile solo sulla base di un intenso scambio di conoscenze tra l'assessorato all'industria o all'agricoltura della Regione e i manager locali. Si pensi ai due progetti poc'anzi citati, Matese e Madonie, entrambi relativi a un'area gestita a parco naturale. I bandi regionali per le imprese del turismo potevano ragionevolmente essere definiti solo intrecciando conoscenze locali (vincoli di tutela, esigenze di riequilibrio dei flussi di visita, servizi da incentivare), con le competenze dei funzionari specializzati sui bandi. Situazioni del tutto simili si sono verificate a proposito della gestione delle misure del Fondo sociale relative alla formazione.

Le relazioni di tipo cooperativo proposte dalla politica di sviluppo hanno rappresentato una sfida ai modi consueti di funzionare delle amministrazioni locali e regionali: quelle locali sono state sollecitate a conoscere meglio i loro contesti d'azione e a fare proposte adeguate; quelle regionali a sviluppare la capacità di mirare l'intervento. Nelle loro interazioni, inoltre, i due livelli sono stati sollecitati a espandere lo scambio di conoscenze e il *learning by doing*⁸. Si sono formate condizioni favorevoli ad una riformulazione del rapporto tra finanziatore e finanziato, decisori e destinatari degli interventi, come è possibile esemplificare in relazione alla valutazione-selezione dei progetti.

⁷ Gli Uffici comuni promossi dalle Regioni Sicilia e Basilicata, come esito di partnership costituite in conformità alla legge 267/2000 (creazione di strutture congiunte tra municipalità per la fornitura di servizi, la pianificazione degli investimenti infrastrutturali e altre funzioni di comune interesse). Cfr. Magrassi 2004.

⁸ Non senza tensioni con altre componenti della policy, quali ad esempio lo schema di incentivi associato alla regola comunitaria del disimpegno automatico. È plausibile che questa abbia indotto le strutture regionali a privilegiare la velocità di spesa sul miglioramento qualitativo dell'azione, quando tale miglioramento si sia rivelato a elevato consumo di tempo e rischioso per il rispetto dei cronogrammi. L'affinamento dei bandi per mezzo dello scambio di conoscenze sarebbe dunque stato obiettivamente penalizzato, benché, occorre ritenere, anche altri elementi potrebbero aver giocato a sfavore in modo anche più significativo, come per esempio una difficoltà a elaborare contenuti congrui dal lato sia degli enti locali che della Regione.

La fase di valutazione-selezione è stata uno snodo assai delicato nella relazione tra i governi locali e la Regione. Attraverso il proprio nucleo di valutazione, la Regione in parte ha compiuto azioni di verifica (accertare la conformità della proposta a norme e piani di settore; la sua coerenza con le priorità; la compatibilità col quadro finanziario del programma); in parte ha cercato di formarsi un'idea della credibilità dei proponenti, raccogliendo indizi che lasciassero pensare che, ottenuto il finanziamento, essi sarebbero stati in grado di far fronte all'attuazione di un progetto complesso. Esempi di questi indizi sono la formalizzazione degli accordi tra partner (solidità della compagine), la sensatezza delle analisi (accesso a competenze tecniche e, a monte, capacità di mobilitarle), la redazione accurata della scheda-progetto (efficienza operativa degli uffici). Queste e altre tracce sono state raccolte, per soppesare la determinazione e le risorse della coalizione locale. Il nucleo naturalmente ha considerato anche il merito della proposta, ma un giudizio realmente informato sulla strategia locale era difficile da formulare, perché a questo scopo si sarebbero dovute combinare una buona conoscenza del settore di intervento con un'altrettanto buona conoscenza del contesto territoriale. La valutazione ha facilmente rilevato le incongruenze metodologiche e di struttura (tipicamente, carenze di analisi), sbarrando la strada ai progetti inconsistenti, mentre è lecito pensare che difficilmente sia riuscita a cogliere le eventuali criticità nascoste, minacciose per la riuscita del progetto, o quelle opportunità trascurate che, se tenute in conto, avrebbero potuto dare slancio all'intervento. In quel fondamentale snodo dei rapporti tra istituzioni che è stata, nella vicenda dei progetti integrati, la valutazione-selezione, si è principalmente proceduto a eliminare le proposte e i soggetti rischiosi in vista del successivo percorso di attuazione.

Questa interpretazione permetterebbe di spiegare perché, nei casi più riusciti, la valutazione-selezione si sia configurata come una valutazione-interazione orientata all'apprendimento. L'esempio della Campania è forse il più indicativo. In questa regione, il nucleo di valutazione ha previsto l'incontro con i proponenti come un passaggio della procedura, nell'intento di rafforzare la propria cognizione delle questioni sul tappeto e porsi nella condizione di contribuire eventualmente al miglioramento del progetto. Anche l'autorità ambientale, che affiancava il nucleo per gli aspetti della sostenibilità e, come il nucleo, redigeva per ogni progetto un parere ufficiale, non si limitava a leggere le carte ma cercava il contatto con gli enti locali, allo scopo di intercettare le criticità al loro emergere e accelerarne la soluzione. In questa interazione erano spontaneamente valorizzate le dosi aggiuntive di conoscenza dei contesti territoriali, provenienti da frequentazioni ed esperienze personali. Il giovane funzionario dell'autorità che aveva in carico la montagna casertana era originario di Alife, uno dei comuni del comprensorio, e sapeva bene quali erano i problemi di impatto e i profili di fragilità delle risorse naturali che il progetto di sviluppo locale non poteva permettersi di ignorare.

Una recente rassegna di azioni innovative e di successo svolte da agenzie di sviluppo locale, ha mostrato che in diversi casi sono state adottate pratiche, simili a quella ora descritta, mediante le quali il finanziatore ha approfondito la conoscenza sia del progetto presentato, sia del proponente e del suo specifico

contesto d'azione⁹. Esso non si è quindi limitato a verificare il rispetto di requisiti, ma ha rotto l'anonimato del rapporto burocratico e si è posto nella posizione di corresponsabile dell'effettiva capacità del progetto presentato di affrontare la situazione-problema di riferimento¹⁰. Le esperienze studiate mostrano che i benefici generati sono stati rilevanti per il finanziato, che ha irrobustito la propria strategia, e per il finanziatore, che ha accumulato conoscenza in una varietà di direzioni. Il rischio che la relazione non anonima degeneri nella mediazione clientelare delle assegnazioni di risorse pubbliche, è stato contrastato dalla pubblicità del procedimento, dalla trasparenza degli atti, dal fatto che la responsabilità della gestione fosse in capo a una persona fisica e fossero in gioco meccanismi reputazionali.

Le relazioni cooperative della politica di sviluppo non si sono limitate a sfidare i funzionamenti amministrativi; hanno anche sollecitato il rapporto tra livelli di governo nella direzione di una maggiore reciprocità. Questo movimento non è filtrato immediatamente nella consapevolezza degli amministratori locali e nei loro comportamenti. Lo si è potuto osservare, con una certa evidenza, in rapporto alla formazione. Nei casi, non rari, in cui i bandi della formazione hanno tardato ad essere pubblicati, o in cui il settore regionale poco si è impegnato nel mirare i bandi, una mobilitazione locale diretta a ottenere dalla Regione comportamenti più congrui è in genere mancata. In questo potrebbe aver giocato una varietà di ragioni: scarsa comprensione del ruolo della formazione nelle iniziative di sviluppo; difficoltà degli enti locali a misurarsi con un campo d'intervento tradizionalmente assegnato alla competenza regionale; accordi sotterranei di non interferenza nella gestione delle risorse; e forse altro ancora, come rende plausibile dalla storia che segue.

In un ambito territoriale nel quale gli interventi di formazione previsti non erano mai stati banditi, e nessuna iniziativa locale era stata assunta per sollecitarli, il manager locale del progetto integrato ha deciso di procedere direttamente alla pubblicazione del bando sul bollettino ufficiale, provocando immediatamente la censura della Regione: denuncia dell'illegittimità dell'atto e rivendicazione all'assessorato competente della titolarità esclusiva sulla materia. Gli amministratori locali, sino a quel momento spettatori distratti e muti, si sono mobilitati ed hanno protestato per la mancata spesa nella formazione; non solo: la protesta è dilagata in altre aree che stavano soffrendo una analoga situazione di stallo. La chiave che mi sentirei di proporre, è che l'inerzia degli amministratori locali fosse anche, in parte, motivata dall'aver tradizionalmente esercitato pressioni sulla Regione per ottenere risorse finanziarie, non per ottenere il rispetto di impegni presi. Sembrerebbe inoltre da non sottovalutare il fatto che il manager locale, creando un contenzioso, ha focalizzato l'attenzione dei sindaci sugli interventi formativi e sulle implicazioni del loro mancato avvio (risorse finanziarie inutilizzate, numero di giovani non chiamati ai corsi), sollecitandoli ad assumere un ruolo attivo.

⁹ Studiare Sviluppo 2006b.

¹⁰ Dalla rassegna è stata ricavata la comunicazione al Tavolo istituzionale del QSN 2007-2013 sullo sviluppo locale *“Romper l'anonimato. Come si può dialogare con i destinatari nel rispetto delle regole comunitarie e perché è opportuno farlo: casi e pratiche”* (Roma, 7 febbraio 2006).

La vicenda, se letta in questi termini, è emblematica del tipo di sommovimenti che la politica di sviluppo ha introdotto nelle relazioni tra i livelli di governo, e della non immediatezza con cui si sono innescate interpretazioni e azioni coerenti. È del resto ragionevole pensare che tra il momento della introduzione dei principi di cooperazione e quello della loro appropriazione e applicazione da parte del sistema, non vi sia stata coincidenza temporale, ma un intervallo durante il quale si sono prodotti comportamenti incongrui che hanno ridotto l'efficacia delle regole. Tenere presente questo punto è rilevante sia nel giudicare gli effetti della politica sia nell'interrogarsi sulle iniziative che possono utilmente completarne il disegno. Soggetti che "prendono sul serio" la policy e premono perché le sue indicazioni diventino atti (come il manager del caso citato), danno un contributo rilevante alla comprensione e all'attuazione della politica.

4. Due razionalità a confronto

L'approccio della "analisi razionale delle politiche" prescrive l'applicazione alle politiche pubbliche di procedure logiche che permettano ai decisori di massimizzare le probabilità di successo e minimizzare i rischi di fallimento. La sequenza prescritta dall'analisi razionale prevede quali passaggi fondamentali: la comprensione del problema; la raccolta delle informazioni; l'individuazione delle finalità, degli obiettivi, delle alternative; la valutazione ex ante; il monitoraggio e la valutazione in itinere; la valutazione ex post (che chiude il ciclo e fornisce elementi per l'apertura di un ciclo successivo)¹¹. Non è difficile, per chi abbia familiarità con i documenti europei, riconoscere che l'impianto caratterizza, quantomeno dalla fine degli anni Novanta, gli orientamenti metodologici della politica di sviluppo e coesione. Non è difficile nemmeno cogliere che i numerosi soggetti implicati nelle relazioni cooperative su cui la politica si regge, ricavano capacità di comunicazione e di dialogo dalla condivisione della retorica di questo schema.

Attraverso la programmazione, il linguaggio dell'analisi razionale è filtrato sino allo strato più basso degli investimenti locali. Le schede adottate dalle Regioni per dar forma alle proposte dei progetti integrati, ricalcano lo stesso percorso logico per tappe consequenziali lineari. I passaggi principali sono tre: dalla formazione di un quadro di conoscenza applicata (lo spazio socio-economico preso a riferimento, in un momento dato), all'individuazione e valutazione delle criticità prioritarie; dalle criticità, alla definizione di una strategia in grado di affrontarle; dalla strategia, alla specificazione delle singole azioni da svolgere. Naturalmente l'itinerario è normativo, non positivo; definisce i passaggi attraverso i quali la decisione soddisfa il criterio di razionalità e ottiene giustificazione, non descrive il modo nel quale si decide.

Nel rispetto della fondamentale distinzione tra canone e realtà, è legittimo chiedersi quanto grande sia la distanza che li separa. L'ascolto dei testimoni e la partecipazione diretta a processi di decisione, non lasciano molti dubbi sul fatto che essa sia significativa. Il processo positivo, il "come si decide" reale, non

¹¹ Regonini 2001, 132.

sembra svolgersi secondo le tappe conoscenza-strategia-interventi. In quale modo alternativo esso avvenga, non è cosa che si possa ricavare ingenuamente dall'osservazione dei fatti per la numerosità degli elementi che potrebbero influire: dare il maggiore risalto all'uno o all'altro, dipende dal modello interpretativo che si ritiene appropriato adottare. Ciò che sembra possibile affermare in prima approssimazione, è che la sequenza decisionale ha un corso tortuoso, non colloca necessariamente la conoscenza prima della strategia, e non necessariamente la strategia prima dell'identificazione degli interventi. La logica reale risulta lontana da quella rispecchiata nel modello dell'analisi razionale.

Per cominciare, non è affatto chiaro dove si collochi il punto d'inizio del processo di decisione, o, addirittura, se esso sia identificabile. Un'interpretazione plausibile nel ripercorrere le singole vicende, è che il prodursi della scelta costituisca un episodio di uno svolgimento continuo e protratto nel tempo, e che la sua base di giustificazione non risieda tanto, o solo, nei dati e nella loro elaborazione, quanto, soprattutto, nel contributo offerto al governo di un sistema di relazioni. In questa ipotesi, la prospettiva nella quale la decisione matura è ampia e diacronica. La storia dei programmi e dei progetti già realizzati, insieme alle previsioni sul prossimo futuro e alle aspettative di cambiamento, compongono un quadro dinamico in cui gli attori coinvolti qualificano le posizioni relative, attuali e attese: chi ha vinto, chi ha perso, chi potrebbe rovesciare le proprie sorti. Mentre questo quadro evolve, prendono corpo le visioni e i giudizi su quali siano gli squilibri a cui porre rimedio con urgenza, quali le pretese legittime, quali le aspettative da soddisfare: una mappa delle volontà e delle ambizioni da conciliare su un piano negoziale, la cui formazione/condivisione rappresenta un risultato rilevante più della decisione come tale, la quale viene ad assumere il significato di un punto di equilibrio provvisorio in un sistema di rapporti di forza temporaneamente stabilizzato. In questa visione, particolare rilievo verrebbe ad assumere l'insieme di soggetti che compone l'arena negoziale: se, in particolare, l'aggregazione è percepita dai suoi membri come una coalizione stabile, destinata a essere coinvolta anche in futuro in giochi cooperativi-competitivi, oppure come un fenomeno contingente¹².

La chiave interpretativa del nastro decisionale protratto nel tempo, si colloca sullo sfondo del modello incrementale del processo di decisione, che configura le decisioni pubbliche come il risultato di un mutuo aggiustamento tra attori partigiani, ed il formarsi di una razionalità a posteriori come frutto dell'interazione sociale. Essa è apparsa in grado di illuminare vari casi, tra cui quello seguito in Molise.

Un gruppo di amministrazioni della valle del Trigno, nove comuni ed una comunità montana, hanno rifiutato di aggregarsi chi al Basso chi all'Alto Molise,

¹² Su questo piano tenderebbe a misurarsi l'importanza delle scelte procedurali delle Regioni, che hanno imboccato strade diverse nella regolazione della progettazione integrata: alcune in direzione dell'auto-organizzazione, altre individuando direttamente gli ambiti di progetto. L'opzione dell'auto-organizzazione tenderebbe a stimolare le relazioni di reciprocità, e a rendere più probabili in linea teorica le scelte di differimento dei benefici, spesso essenziali al perseguimento di strategie collettive in quanto legami stabili rendono meno rischioso per il singolo rinunciare a massimizzare il vantaggio immediato in cambio della promessa di un maggior vantaggio futuro. D'altra parte, in questa ipotesi, potrebbero anche cristallizzarsi pratiche di spartizione, come si è mostrato nell'ambito delle analisi sui patti territoriali.

come la Regione aveva previsto, e hanno candidato un proprio autonomo progetto di sviluppo. Il progetto è stato finanziato, ed essi hanno conseguito un importante risultato soggettivo, di sistema, dopo un lungo periodo durante il quale erano stati interessati, a macchia di leopardo, da una quantità di iniziative (Patto, Prusst, Leader) che avevano il loro punto propulsivo all'esterno dell'area. Dalla ricostruzione fatta, la compattezza di intenti che ha premiato la coalizione è stata ottenuta tenendo in considerazione le pretese che i singoli comuni si ritenevano legittimati ad avanzare, sia in relazione al peso demografico e al ruolo territoriale, sia in relazione alle situazioni di relativo vantaggio o sofferenza che si erano determinate nella fase precedente, dominata da centri di decisione esterni. Anche le previsioni sulle future finalizzazioni di fondi regionali, ordinarie e straordinarie, hanno giocato un ruolo. Posti sul tavolo tutti gli elementi, sembrerebbe essere intervenuto un percorso negoziale per trattare le singole aspettative in un modo ritenuto da tutti equilibrato. L'elaborazione naturalmente non è stata resa esplicita; nulla di essa traspare dalla scheda-progetto, redatta da tecnici esperti nel rispetto scrupoloso del canone dell'analisi razionale. L'iter che dalla scheda si ricava, è che gli enti promotori, sulla base di una ricognizione delle risorse territoriali, hanno identificato l'obiettivo di valorizzare a scopo turistico il fiume, alcuni boschi, ed i beni storico-architettonici dei paesi, selezionando di conseguenza gli investimenti necessari – sentieri, sistemazioni forestali, recuperi edilizi, musei, incentivi a imprese di servizi – variamente distribuiti tra i comuni della valle.

In questo progetto come in altri, i tecnici che hanno composto la scheda sembrerebbero avere svolto un ruolo non notarile ma di mediazione attiva a favore di un esito positivo delle negoziazioni, sotto almeno due profili: per un verso, cooperando alla ricerca del punto di equilibrio tra le pretese locali concorrenti; per un altro, verificando il mosaico in divenire della proposta locale alla luce del canone e dei criteri del finanziatore, e lavorando per renderlo quanto più possibile congruente. Dove si delineava un conflitto, o uno squilibrio considerato inaccettabile, suggerivano aggiustamenti. In una visione ottimistica, si potrebbe affermare che il canone della decisione razionale ha ottenuto la revisione della proposta mediante auto-valutazione: benché la negoziazione locale abbia mantenuto un ruolo centrale, attraverso il lavoro dei tecnici le istanze della decisione razionale sono entrate nel processo ed hanno di fatto ottenuto un disciplinamento della decisione. In una visione pessimistica, questo stesso esito potrebbe essere descritto come una mera operazione di facciata.

Il giudizio può dunque oscillare. Quello che sembra maggiormente certo, è che pratiche di interazione a presidio del rispetto del canone, capaci di controbilanciare le pratiche di interazione del negoziato locale, potrebbero rendere l'ottimismo più giustificato. In quest'ottica, la cooperazione istituzionale tra livelli di governo assumerebbe la valenza di una leva decisiva per favorire il disciplinamento: avrebbe infatti il senso di includere anche il finanziatore nell'arena interattiva in cui si definisce la scelta, dando alla sua presenza intensità ed efficacia paragonabili a quella dei partecipanti locali. Alcuni riscontri empirici sembrerebbero confermare questa ipotesi. Quando il metodo della cooperazione è stato interpretato in modo convinto dalle istituzioni coinvolte, e le esigenze di metodo della policy sono state rappresentate in modo esplicito nell'interazione tra la Regione e gli enti locali, i criteri dell'analisi razionale hanno contato in misura più significativa. L'interazione ha cioè rafforzato la presa normativa, rendendo le

indicazioni difficili da aggirare. L'esempio dell'autorità ambientale portato nel paragrafo precedente può essere ripreso in questa chiave, per illustrare uno dei modi in cui tale effetto può prodursi. In quel caso, le istanze del finanziatore sono entrate in modo incisivo ed hanno contato, per mezzo della cooperazione alla messa a punto definitiva del progetto.

Ragionare nell'ambito dell'ipotesi incrementalista, porta dunque a enfatizzare come la scelta venga a definirsi entro campi di interazione in cui sono coinvolte forze locali e non locali, decisori e mediatori. Cambiando modello interpretativo, lo stesso caso molisano sopra descritto potrebbe essere riletto in un'ottica diversa. Porre per esempio l'enfasi sugli aspetti cognitivi della decisione getterebbe una luce diversa sul ruolo dei tecnici, spesso mediatori anche di informazione e nella posizione di condizionare a monte la discussione e il negoziato locale attraverso operazioni di *labeling*, di attribuzione di significati (consapevole o meno) che si ripercuotono a cascata in ri-descrizioni del campo d'azione, orientamenti e opzioni di fondo¹³. Di fatto, la realtà del "come si decide" può essere letta, in ognuna delle situazioni concrete esaminate, secondo varie versioni nelle quali possono risultare accentuate ora le variabili che incidono sui campi di interazione, ora quelle che influiscono sulle mappe e i condizionamenti cognitivi. Se si propende per il modello cognitivo, il miglioramento della policy appare affidato a incrementi di consapevolezza e di riflessione, e assume particolare importanza l'impegno sul campo di agenti-animatori ed organizzatori che, luogo per luogo, creano le condizioni per aumentare l'informazione disponibile o provocare slittamenti di significato. (Nel paragrafo che segue, questo impegno è proposto come ulteriore specificazione dell'influenza della politica nazionale sui processi locali).

Riconoscere le tortuosità e i condizionamenti a cui è assoggettato il processo di decisione reale, non significa ritenere che l'iter conoscenza-strategia-azione sia completamente disatteso, o che, in particolare, la conoscenza applicata allo spazio economico-sociale di riferimento non svolga un ruolo. Le analisi contano, e conta il modo nel quale esse sono organizzate e rese disponibili. La conoscenza applicata risulta tuttavia meno coltivata di quanto prescrive l'analisi razionale, e talvolta relegata a un ruolo ancillare.

Qualche riferimento può esemplificare questo punto. Nella valle del Trigno, la negoziazione locale si è avvalsa di un'ottima conoscenza delle relazioni istituzionali e della spesa pubblica, una modesta conoscenza delle risorse e dei sistemi naturali, una conoscenza quasi nulla delle attività produttive, che, di fatto, non sono state considerate rilevanti per la definizione del progetto. Nel comprensorio di Senise, sul versante lucano del parco nazionale del Pollino, uno studio di fattibilità sullo sviluppo turistico del parco, disponibile da alcuni anni, non è mai stato discusso con i sindaci, né i sindaci hanno manifestato interesse a conoscerlo e sfruttarlo per definire collettivamente gli investimenti futuri. A

¹³ Nel momento in cui si individua un potere dei tecnici nel qualificare il tipo di gioco che il contesto locale è chiamato o ha la possibilità di giocare nel quadro della policy, diventa significativo esplorare la storia e le esperienze individuali, perché da esse è ragionevole pensare che siano influenzati i filtri cognitivi che i tecnici applicano e propagano al sistema delle relazioni locali. In questa direzione, un materiale empirico di forte interesse è dato dall'indagine svolta dal DPS sui dirigenti dei progetti integrati territoriali: cfr. Bianchi e Di Giacomo 2005.

Ragusa il progetto di valorizzare la natura e il paesaggio dell'altopiano ibleo si è basato sulla conoscenza dello stato di conservazione degli storici e tipici muretti a secco di delimitazione dei campi (di cui si è previsto il ripristino), ma non su quella delle aziende agricole e agrituristiche, casearie ed olearie, disseminate nell'altopiano, benché uno studio specifico le avesse radiografate una per una appena due anni prima. In Marmilla, una regione storica della Sardegna al limitare nord del Campidano, il progetto di sviluppo turistico ha mobilitato la conoscenza dei beni culturali inclusi nel perimetro dei comuni proponenti, ma non quella dei flussi turistici che interessano il nuraghe di Barumini, il sito in assoluto più visitato dell'isola, perché situato quattro Km all'esterno di quel perimetro.

In ognuna di queste vicende, il compito di progettare è stato affrontato impiegando una piccola frazione di quanto sarebbe stato bene sapere del sistema locale e dei vincoli che lo condizionano. In parte ha giocato un ruolo la difficoltà a inquadrare il compito: quale sia la conoscenza rilevante da produrre in relazione a un ambito, non è cosa che si possa dare per scontata. In parte ha pesato l'assenza di rapporti tra le amministrazioni locali e i luoghi di produzione della conoscenza applicata, dalle università alle società private di ricerca. In parte potrebbe aver influito la tendenza a imbastire retoriche di analisi, più che a misurarsi realmente con l'interpretazione dei fenomeni. In parte, infine, potrebbero aver pesato condizionamenti cognitivi del genere a cui si è fatto superficialmente cenno.

Al di là delle ragioni delle insufficienze spesso riscontrate, fa riflettere una nota positiva di valenza pratica. Condizioni più favorevoli si sono spesso create, sul campo, quando si è riusciti ad attribuire senso alla conoscenza: quando la discussione organizzata attorno a certi dati raccolti ha fatto comprendere il valore e il significato di quei dati; quando ricercatori e studiosi sono stati invitati ed ascoltati, avendo chiarito a quale definita questione di interesse pratico essi avrebbero potuto contribuire. Attraverso mosse di questo tipo, si è rivelato possibile come minimo evitare il contributo analitico compilativo e sterile, fatto per mero adempimento, e, come massimo, espandere l'area dei ragionamenti interessati, la critica, l'attenzione per le specificità di luogo¹⁴.

In conclusione, il metodo canonico raccomandato dalla politica di sviluppo non si è imposto sul processo decisionale reale. Come era prevedibile e ragionevole, le scelte degli attori hanno continuato a formarsi lungo tracciati tortuosi, imparagonabili alle traiettorie lineari dell'analisi razionale. Al tempo stesso, quando il metodo è stato praticato e preso sul serio nell'ambito delle relazioni istituzionali, esso è apparso entrare in tensione con il processo reale, con la conseguenza che i suoi piani di giustificazione e i suoi criteri hanno avuto una presa maggiore. L'intensità con la quale questo è avvenuto è stata inferiore a quella che sarebbe stata auspicabile e possibile, anche scontando la novità del

¹⁴ Soddisfare queste istanze risvegliate con studi seriali e standardizzati, formalmente ineccepibili ma disgraziatamente uguali per ogni territorio, è un pericolo in agguato nei contesti periferici (e non solo) per scarsa qualità dell'offerta di consulenza o scarso interesse delle università a dialogare con le agenzie pubbliche. Un modo efficace per allontanare questo rischio, appare essere quello di aumentare la consapevolezza dal lato della domanda, o la capacità della pubblica amministrazione di esigere specificità e non standardizzazione; cosa tanto più possibile quanto più la conoscenza applicata alle politiche di sviluppo locale diventa materia di riflessione e di apprendimento in percorsi formativi mirati, diretti alla burocrazia e agli amministratori.

compito per molti enti locali. In molti casi la tensione non è stata abbastanza forte da generare una vera dialettica con i criteri di decisione. Si sono allora avuti aggiustamenti di mediatori, che hanno adeguato le proposte alla luce dei requisiti di razionalità richiesti. È però importante riconoscere che le condizioni per un disciplinamento sostanziale sono state create, e in parte praticate, in quell'area di relazioni formali e informali tra istituzioni – rilevanti tanto sul piano negoziale che cognitivo – che la politica di sviluppo, in quanto politica cooperativa, ha promosso. L'impianto cooperativo ha offerto la possibilità di coinvolgere stabilmente gli enti locali in cerchie di relazioni più ampie, nelle quali la logica che muove gli attori, ed il sistema di significati e attribuzioni, sono diversi da quelli in cui essi si trovano immersi nell'ambito locale.

In una visione disincantata della politica pubblica (di ogni politica pubblica) e della sua capacità di modificare i comportamenti, la norma sono le fratture e le interferenze, non i rivolgimenti di grande portata. Si assiste ben di rado a cambiamenti radicali, come gli incrementalisti non si stancano di ricordare (“il futuro sarà come il passato, più o meno un cinque per cento”¹⁵). Le scosse nei processi di scelta indotte dal metodo della decisione razionale, appaiono interferenze alle quali dare credito, da provare a stabilizzare.

5. L'attenzione ai processi

La cornice della politica europea e nazionale, si è detto, ha influito sui progetti locali facendo leva per un verso sulle relazioni istituzionali e per un altro sui modelli di decisione. Entrambi i dispositivi, e con maggior forza quando hanno agito insieme, hanno messo sotto tensione la formazione delle proposte, conseguendo risultati più o meno significativi da caso a caso, e da regione a regione.

Il metodo di costruzione della conoscenza locale basato sul coinvolgimento degli attori, ha rappresentato un'altra via attraverso la quale la politica nazionale ha indotto trasformazioni nei comportamenti locali: in questo caso, mettendo in crisi il modello amministrativo-esecutivo dell'azione locale (essenzialmente, dell'opera pubblica) e dando spazio a pratiche di governance territoriale: diffondere l'informazione, incoraggiare la partecipazione, organizzare il partenariato, far circolare analisi, promuovere discussioni e guidare percorsi di progettazione. Questo ha dato spazio a nuove figure di agenti-animatori e organizzatori, che si sono immersi nei contesti territoriali, hanno seguito in modo adattivo l'“anarchia organizzata” dei processi locali, hanno accompagnato gli eventi e ne hanno favorito gli sviluppi, hanno reso flessibile la propria azione senza rinunciare a perseguire un disegno. Nei casi in cui sono stati particolarmente consapevoli e riflessivi, essi hanno teorizzato la necessità di definire man mano la condotta d'azione a partire da un piano provvisorio,

¹⁵ Wildavsky 1992, xxxiii, citato in Regonini, 2001, 263

utilizzando nel procedere la conoscenza prodotta in itinere e le risorse che essi stessi, con la loro azione, hanno contribuito ad attivare¹⁶.

Le persone che sul campo si sono mostrate più determinate nell'incarnare il profilo descritto, sono risultate esterne all'*establishment* locale. Il punto mi sembra significativo, sapendo che la stagione della programmazione negoziata ha prodotto numerosi agenti di sviluppo tanto capaci di iniziativa quanto ben radicati nel territorio in cui operano¹⁷. Il tratto è probabilmente da collegare al fatto che quest'ultima ondata di progetti di sviluppo, a differenza della precedente dei patti territoriali, ha fatto perno essenzialmente sulle amministrazioni pubbliche, ed ha investito in modo diffuso il territorio. Anche gli enti più piccoli e meno attrezzati si sono confrontati col compito di coinvolgere in modo incisivo il partenariato economico-sociale, o di trasformare la partecipazione dei cittadini in risorsa per la progettazione, soccombendo spesso di fronte alle difficoltà e protraendo di fatto, in molti luoghi, la tendenza a contenere il *decision making* all'interno della sfera pubblica. Sullo sfondo di questi faticosi, deludenti tentativi, si sono stagliate le figure innovative: per lo più giovani consulenti meno vincolati a schemi e ritualismi del passato, più liberi di esprimere soluzioni creative¹⁸.

Gli agenti che hanno introdotto discontinuità e hanno alimentato pratiche nuove per il contesto, da dove hanno tratto la loro forza? Nel ripercorrere le esperienze dirette e quelle di cui si è raccolta notizia, le fonti appaiono varie e sovrapposte. In alcuni casi la forza degli agenti è apparsa provenire in misura importante da una volontà sovra-ordinata, come per esempio quella di una Giunta regionale interessata a conseguire un proprio obiettivo cercando la mediazione con gli enti locali. Questo è stato ad esempio il caso del Matese, dove la Regione Campania ha finalizzato il progetto integrato alla creazione di un parco naturale, e a questo scopo ha mandato sul territorio un proprio rappresentante in veste di

¹⁶ Quest'ultimo modo di porsi ha caratterizzato la ricerca-intervento. Per la metodologia seguita nel condurre le azioni-pilota e le sue applicazioni, rimando al Rapporto *Lo sviluppo ai margini* già citato. Ricordo solo che ogni azione pilota ha previsto una prima fase di contatto con il territorio e di analisi, una fase di definizione del piano di intervento, ed una fase di attuazione del piano. Il piano è stato sempre denominato "provvisorio", e come tale trattato. L'attuazione cioè non ha eseguito il piano, ma ha saggiato la sua applicazione e ha ricavato dalle reazioni ottenute gli elementi per decidere che cosa tenere e cosa cambiare delle previsioni e della programmazione fatta. In questo modo l'azione si è svolta mantenendo il legame con il ragionamento e le ipotesi originarie, ma senza subordinarsi ad esse, e conferendo all'attuazione il valore di una fase a elevato potenziale cognitivo.

¹⁷ Mi riferisco qui a tanti dirigenti di società di patto o altre agenzie. Cfr. il recente Andriolo et al. 2007.

¹⁸ Mi sembra rilevante sul punto l'esperienza condotta in Sardegna negli ultimi anni. Quando nel 2004 la nuova Giunta regionale ha costituito presso tutte le province "Laboratori territoriali per la progettazione integrata" animati da agenti di sviluppo reclutati direttamente dalla Regione, ha in qualche modo riprodotto intenzionalmente e sistematicamente lo stesso meccanismo che ho notato innescarsi altrove, come effetto della politica nazionale di sviluppo e dei suoi rimescolamenti indotti. In Sardegna l'immissione degli agenti regionali ha generato in alcune aree forti tensioni con gli enti locali; le discontinuità di metodo, centrate sull'informazione e il coinvolgimento dei cittadini, hanno aumentato la trasparenza e la possibilità di partecipazione all'iter della definizione delle priorità territoriali. Una valutazione in itinere dell'esperienza sarda è in Studiare Sviluppo 2006c.

commissario del parco, affiancato da un gruppo di tecnici di sua fiducia¹⁹. In altri casi, la forza degli agenti è apparsa sostanzialmente auto-determinata, perché il vantaggio iniziale si è limitato a un'apertura di credito. Una situazione di questo tipo ha caratterizzato la ricerca-intervento: gli enti locali dei progetti selezionati hanno dato credito a un'istituzione autorevole, il DPS, interessata a perseguire un proprio disegno. L'apertura è stata ora ampia, ora limitata, e in ogni caso sono stati gli agenti stessi, con il loro impegno, a trovare la via per auto-legittimarsi e acquisire influenza. In altri casi ancora, la forza degli agenti è stata ancora più chiaramente auto-prodotta data un'apertura di credito iniziale assai debole, assicurata da un semplice progetto di settore.

Mi sentirei di ricavare, dal quadro, che gran parte della forza degli agenti sia dipesa da loro stessi, e che un qualche grado di destabilizzazione e di sorpresa abbia giocato a loro vantaggio. Di sicuro ha agito in modo destabilizzante la Regione Campania in Matese, quando ha deciso di realizzare un progetto-parco entro un perimetro ampio, comprensivo di comunità casertane e beneventane che non avevano alle spalle una comune storia di mediazioni a cui fare riferimento (o una mappa degli equilibri, per riprendere il punto svolto nel paragrafo precedente). Ha destabilizzato anche il DPS, mandando sul campo agenti-animatori con l'assenso della Programmazione regionale: non era assolutamente chiaro, agli attori locali, perché essi fossero arrivati proprio nel loro territorio, e come l'evento dovesse essere interpretato. L'istituzione esterna, in questa ipotesi, sembrerebbe avere giocato un ruolo rilevante non tanto nel fornire una copertura più o meno ampia di legittimazione, quanto nell'aver assunto una decisione e attivato un corso d'azione che ha avuto effetti di scompaginamento. Quel tanto di rottura che si è venuta effettivamente a generare, inoltre, non sempre sarebbe stata intenzionalmente perseguita.

L'introduzione del nuovo e l'avvio di sequenze di cambiamento potrebbero prodursi senza essere voluti realmente da nessuno? L'idea è ammissibile, a condizione di assumere una rappresentazione del mondo – assai diversa da quella presupposta dall'analisi razionale delle politiche – nella quale abbiano un ruolo importante non solo le interazioni tra una molteplicità di attori, intrecci di strategie e percorsi negoziali (come si è accennato nel paragrafo precedente), ma anche altri fattori ben più disorientanti, quali incertezza, imprevedibilità, aleatorietà e persino casualità dei corsi di decisione e d'azione. Nel segmento più oscuro delle politiche pubbliche, sondato dai teorici del *garbage can*, lo svolgersi degli eventi si propone con tali incoerenze, ambiguità e sfasature, da far risultare spettacolarmente ingenua la pretesa di elaborare una strategia ottimizzante. Coltivare l'intelligenza, abituarsi all'indeterminatezza e sviluppare doti di capacità negativa²⁰ sembrerebbero essere le sole scelte ragionevolmente promettenti.

¹⁹ Il gruppo, composto da professionisti di Napoli, aveva operato con successo nell'area del parco nazionale del Vesuvio. In Matese, essi hanno lavorato a lungo per creare il consenso e includere nel progetto interventi funzionali al parco in un'ottica di sistema. Va sottolineato che la Giunta perseguiva col parco un progetto specifico, in grado di indirizzare in modo forte il processo di decisione: senza questa scelta preliminare, è lecito pensare che gli agenti, benché molto determinati, avrebbero avuto meno capacità di incidenza.

²⁰ “la *Negative Capability* non è solo disposizione esistenziale all'esperienza dell'incertezza. Essa implica anche una disposizione cognitiva (..) E' proprio il disinteresse per la ricerca immediata di 'fatti' e 'ragioni' tanto ovvii quanto rassicuranti che dà quell'apertura

Di questa complessità, occorre ritenere che gli agenti-animatori dei progetti locali siano stati in piccola parte consapevoli. Di certo però hanno intersecato, nel loro tentativo di mobilitare le risorse locali, e nella fatica di riuscirvi, alcuni condizionamenti non consapevoli e irriflessi. Quelli, per esempio, riconducibili alla questione delle conoscenze-in-uso, la razionalità limitata, i *frames* o le strutture cognitive che danno le coordinate per classificare le situazioni e reggono il castello delle conoscenze.

Un'idea maturata durante la ricerca-intervento è che, benché sia poco sostenibile l'idea di un *frame*, o uno schema cognitivo, migliore di un altro, la circolazione e la disponibilità di alcuni schemi avrebbe dato un contributo importante ai progetti di sviluppo locale e alla politica di sviluppo in generale. In particolare, sarebbe stato di grande aiuto lo schema secondo il quale l'aggettivo *pubblico* è attribuito a tutti quei problemi che non sono risolvibili per via individuale o di mercato, o a quelle situazioni in cui i singoli considerano le loro strategie interdipendenti le une dalle altre così che diventa vantaggioso per tutti lo scambio delle informazioni e il coordinamento. Se si considera che questo schema non è affatto diffuso, e che invece ad essere diffuso è quello che associa l'aggettivo pubblico al concetto di statale, si comprende facilmente con quali difficoltà di inquadramento cognitivo i progetti integrati si siano scontrati. La logica portante dei progetti – riconoscere e governare le connessioni tra infrastrutture, investimenti produttivi, competenze – sarebbe stata enormemente più facile da riconoscere nello schema che associa l'idea di pubblico alla presenza di interdipendenze. Anche la sollecitazione a curare la governance territoriale sarebbe stata compresa assai meglio. Invece, il messaggio di sviluppare le relazioni di partenariato allo scopo di riconoscere e provvedere a quelle interdipendenze tra pubblico e privati, e tra privati, da cui dipende la prosperità locale, è rimasto, spesso, semplicemente non colto; anche se, in molti casi, le relazioni di interdipendenza potevano essere facilmente svelate: come quelle che, in un'area orticola di pregio come la val d'Agri, se risolte malamente fanno svendere i prodotti all'angolo delle strade a commercianti di passaggio al prezzo che essi impongono; se risolte bene, aumentano il reddito delle aziende e contribuiscono a creare attorno alla valle una reputazione di qualità e tipicità delle produzioni²¹.

La lunga collaborazione con due agenzie di sviluppo locale da poco costituite nella regione sarda della Marmilla e a Isernia²², ha dato modo di affrontare il tema delle conoscenze-in-uso tra le persone che, nell'ambito della sfera pubblica, costituiscono il nerbo della capacità locale di elaborare analisi e progetti. Da quelle esperienze si è appreso che il ruolo da assegnare all'analisi, e che cosa si debba intendere per analisi, non sono elementi che si possano dare per scontati. Si consideri la seguente affermazione:

cognitiva necessaria ad esplorare possibilità di senso e d'azione non ancora pensate e praticate" (Lanzara 1993, 14).

²¹ Oltre che in val d'Agri, in altri casi la ricerca-intervento ha riconosciuto e fatto emergere specifiche interdipendenze: a Ragusa sulla filiera dell'olio, e sull'attrazione di visitatori nelle campagne dell'altopiano ibleo; in Molise in tema di fattorie didattiche.

²² Precisamente, l'agenzia "Due Giare" con sede a Baradili (Oristano) e l'agenzia SFIDE di Isernia.

Una "buona" lettura del territorio non è prendersi i dati ISTAT provinciali, o i dati della CCIAA; una buona lettura significa promuovere il coinvolgimento dei soggetti che sono nel territorio e che hanno informazioni che spesso loro stessi non si rendono conto di avere, e cercare di mettere in circolo queste informazioni e in questo modo si ottiene una "buona" lettura del territorio, cioè delle sue risorse manifeste ma anche di quelli latenti, dei punti di forza ma anche di debolezza²³.

L'approccio proposto in queste righe non si può certo ritenere poco noto, tuttavia occorre essere consapevoli che delle sue implicazioni metodologiche e operative non si trova traccia nel sapere pratico di molte strutture amministrative, così che i giovani che crescono a contatto con esse, e gradualmente diventano parte attiva nel loro ambito, hanno scarse possibilità di attingere a un repertorio di modelli e di esperienze. Di fatto vi riescono, solo valorizzando le risorse di altri ambienti con cui si trovano in contatto temporaneamente. Tenuto conto che un patrimonio di sapere pratico impiega tempo a costituirsi, e che non si forma per trasferimento di nozioni ma partecipando a contesti di relazione, sembrerebbe profilarsi un problema di sincronia tra processi. Avremmo cioè che la tendenza a responsabilizzare gli enti locali nella definizione di interventi di sviluppo si sarebbe manifestata più velocemente della diffusione di congruenti conoscenze-in-uso. Questo potrebbe suggerire l'opportunità di dedicarsi con speciale impegno alla questione negli anni a venire.

Il problema da affrontare, più precisamente, sembrerebbe essere quello della formazione di una tradizione di conoscenze, metodi e tecniche, sia nella pubblica amministrazione decentrata sia negli strati professionali ad essa contigui. Parlo intenzionalmente di tradizione, e non solo di apporti concettuali o strumentazione tecnica, nella convinzione che la sfida sia agire sulle capacità mediante consolidamento di repertori, più che aumentare l'offerta di opzioni, diffondere un catalogo. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata a come operare una conversione e integrazione di conoscenze locali e non locali, per evitare che dalla quasi assenza di apporti esterni si passi direttamente all'estremo opposto, l'acquiescenza acritica a soluzioni standardizzate. Importante sarebbe il coinvolgimento dell'università, oggi sottorappresentata nei progetti di sviluppo locale in aree periferiche²⁴.

6. Conclusioni

²³ Dalla trascrizione a cura di ART Srl della comunicazione di Carlo Trigilia alla "*Prima giornata della cultura ambientale per uno sviluppo sostenibile della provincia di Modena*", 13 – 14 ottobre 2006, Modena.

²⁴ La debole relazione tra università e comuni impegnati nella progettazione è rilevata diffusamente nei casi della ricerca-intervento. Ma su questo aspetto, ed altri citati in precedenza, passa certamente una discriminazione tra i luoghi urbani e centrali, e quelli che non sono né l'uno né l'altro. Il lavoro di campo si è svolto quasi solo in luoghi non urbani e non centrali: ogni generalizzazione sarebbe dunque impropria.

In questo contributo ho cercato di individuare alcuni modi nei quali la politica di sviluppo e coesione, col suo quadro di regole e i suoi metodi, ha contribuito positivamente alle azioni di sviluppo locale, a partire dall'osservazione di contesti periferici nei quali non vi era consuetudine né con le pratiche né con il linguaggio dell'intervento di sviluppo.

La politica nazionale ha scosso il funzionamento delle amministrazioni, ed ha promosso pratiche di responsabilità e coinvolgimento nello spazio di relazioni tra Regioni ed enti locali, finanziatori e finanziati. Un'influenza positiva ha riguardato, sotto definite condizioni, i processi di formazione della decisione pubblica. L'ambito locale, infine, è diventato luogo di impegno per figure di agenti-animatori culturalmente evolute che hanno interpretato l'intervento pubblico in modo non convenzionale e generativo. Difficoltà e problemi si sono accompagnati a questi tratti positivi, dovuti a incoerenze, contraddizioni, resistenze e sottovalutazione delle risorse necessarie a sostenere il cambiamento, a cominciare da quelle cognitive, in queste righe appena sfiorate e meritevoli di un'analisi ben più approfondita.

La ricerca-intervento da cui ho preso le mosse, con le tante storie di cui si è composta, ha lasciato in eredità a chi vi ha partecipato una grande mole di dati ed un forte coinvolgimento. In queste pagine il mio tentativo è stato quello di ritornare su alcuni fatti rilevanti di quella esperienza con maggiore distacco, sfruttando prospettive e punti di vista tratti dagli studi sulle politiche pubbliche. In soggettiva e in sintesi, l'operazione ha prodotto una redistribuzione di pesi: alcuni insuccessi mi sono apparsi retrospettivamente più comprensibili e prevedibili, e, in parte, meno gravi; alcune modeste discontinuità più rilevanti, per le potenzialità che sembrano contenere. Più o meno inalterata è rimasta l'idea che un cambiamento è stato tentato nella direzione giusta. Quando i metodi della politica di sviluppo sono entrati diffusamente a contatto con la varietà dei territori, e i progetti locali si sono moltiplicati, la nube di investimenti polverizzati che tradizionalmente si era vista spargersi sui luoghi, abbondante quanto informe, è stata in buona parte costretta a organizzarsi in costruzioni provviste di obiettivi, strategia e risultati attesi, o – cogliendo le implicazioni politiche – in scelte visibili, verificabili e assoggettabili a critica, attribuibili a soggetti determinati. La cosa è stata rilevante di per sé, e perché l'azione pubblica locale ha in questo modo acquistato senso e dignità sufficienti per attirare intelligenze e capacità individuali.

Riferimenti bibliografici

Andriolo, G., Pomatto, G., Saroglia, P., Vino, A. 2007, *Per fare sviluppo. Piccolo manuale sulle competenze per lo sviluppo locale*, Donzelli.

Barca, F. 2004, Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto, in *Scienze Regionali*, Angeli, n. 3.

Barca, F. 2006, *Italia frenata*, Donzelli.

- Bianchi, T. e Di Giacomo, G. 2005, *Continuità e contendibilità della leadership dei progetti integrati territoriali: un'indagine empirica*, paper presentato al convegno AISRE, Napoli, 16 ottobre.
- Bobbio, L. 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) 2003, *I progetti integrati territoriali alla prova dell'attuazione*, convegno di Agrigento, 3-4 febbraio. www.dps.mef.gov.it
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) 2007, *Rapporto annuale 2006*, Roma. www.dps.mef.gov.it
- Hirschman, A.O. 1975, *I progetti di sviluppo. Un'analisi critica di progetti realizzati nel Meridione e in Paesi del Terzo Mondo*, Franco Angeli Editore (ed originale 1967), traduzione di Pier Luigi Crosta.
- Lanzara, G.F. 1993, *Capacità negativa*, Il Mulino.
- Magrassi, M. 2004, Development Funding as a Catalyst of Local Institutional Capacity in Southern Italy, in *DISP Journal*, n.158. <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/view/full/96>
- Regonini, G. 2001, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino.
- Studiare Sviluppo 2006a, *Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Rapporto di ricerca, Roma. www.dps.mef.gov.it
- Studiare Sviluppo 2006b, *Stare sul territorio e dare servizi all'economia locale. Una rassegna di pratiche*, Rapporto di ricerca a cura di Anna Natali e Vincenzo de Bernardo, Roma.
- Studiare Sviluppo 2006c, *Progettazione integrata in Sardegna: analisi e valutazione del processo avviato*. Rapporto di ricerca a cura di Anna Natali e Antonella Bonaduce, Roma. <http://www.regione.sardegna.it/tematiche/europa/progettazioneintegrata/progettiintegrati/>
- Wildavsky, A. 1992 *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*, Transaction (I ed. 1979).

Bologna, 4 giugno 2007