

LO SVILUPPO AI MARGINI

**Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati
in aree periferiche del Mezzogiorno**

Progetto "Azioni Pilota in aree Pit"

Convenzione Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (Servizio progetti, studi e statistiche) – Studiare Sviluppo s.r.l.

Il documento è frutto del lavoro collettivo del team delle azioni pilota di Studiare Sviluppo, coordinato da Anna Natali. In particolare, la redazione dei singoli capitoli è stata curata da:

- Anna Natali: Introduzione, Capitoli 1 e 2
- Mario Caputo e Nunzio Gesualdi: Capitoli 3 e 4
- Filippo Tantillo e Matteo D'Emilione: Capitolo 5
- Antonella Bonaduce: Capitolo 6
- Lorenzo Canova: Capitolo 7
- Pietro Bertè: Capitolo 8

Editing a cura di Alfredo Scalzo.

Studiare  Sviluppo

Studiare Sviluppo srl - Via Nazionale 163 - 00184 Roma
tel. 06.69921659 fax 06.69922173
info@studiaresviluppo.it

Indice

Prefazione	5
Introduzione	7
1. Il progetto	8
<i>Il contesto e gli obiettivi</i>	8
<i>Le aree di intervento</i>	9
<i>Il metodo di lavoro</i>	11
2. Le lezioni estratte	13
<i>L'approccio allo sviluppo locale</i>	13
<i>Una questione di innovazione</i>	15
<i>Aprire le reti</i>	17
<i>La sperimentazione svolta</i>	20
<i>Capacità di cooperare</i>	22
<i>Capacità di progettare</i>	25
<i>Per concludere</i>	28
3. Val d'Agri	30
<i>Contesto</i>	30
<i>Problemi e opportunità</i>	31
<i>Azione pilota: metodo e attività</i>	32
<i>Risultati conseguiti</i>	35
<i>Lezioni apprese</i>	36
4. Matese	38
<i>Contesto</i>	38
<i>Problemi e opportunità</i>	39
<i>Azione pilota: metodo e attività</i>	40
<i>Risultati conseguiti</i>	42
<i>Lezioni apprese</i>	43
5. Medio Trigno	45
<i>Contesto</i>	45
<i>Problemi e opportunità</i>	46
<i>Azione pilota: metodo ed attività</i>	47
<i>Risultati conseguiti</i>	49
<i>Lezioni apprese</i>	50
6. Barigadu Marmilla	51
<i>Contesto</i>	51
<i>Problemi e opportunità</i>	52
<i>Azione pilota: metodo e attività</i>	53
<i>Risultati conseguiti</i>	55
<i>Lezioni apprese</i>	56
7. Madonie	58
<i>Contesto</i>	58
<i>Problemi e opportunità</i>	59
<i>Azioni pilota: metodo e attività</i>	60
<i>Risultati conseguiti</i>	62
<i>Lezioni apprese</i>	64
8. Ragusa	66
<i>Contesto</i>	66
<i>Problemi e opportunità</i>	67
<i>Azione pilota: metodo e attività</i>	68
<i>Risultati conseguiti</i>	70
<i>Lezioni apprese</i>	71
Riferimenti bibliografici	73

Prefazione

di Fabrizio Barca*

Una delle più forti innovazioni introdotta dalla nuova politica regionale avviata in Italia nel 1998 è stata quella di rendere questa politica valutabile, fissando obiettivi e favorendo modalità molteplici di analisi dei suoi risultati. E' la prassi di alcuni paesi dove la politica regionale ha forte peso – si pensi a Gran Bretagna, Austria e Finlandia. Per l'Italia, si è trattato di una rottura col passato, che da sola spiega molte resistenze che la nuova politica ha incontrato in ampie fasce di soggetti abituati da anni a trasferimenti poco trasparenti e senza “rendicontazione di efficacia”.

L'importante lavoro presentato in queste pagine è un esempio di rilievo del “nuovo mondo”. Esso riguarda un tema delicato, quello dei Progetti integrati territoriali, di cui – come sempre in Italia – molto si è parlato, in un senso e nell'altro, con scarsa evidenza empirica e poco costruito. Qui l'evidenza è molta, i pregiudizi ideologici (in un senso o nell'altro) assai pochi, le indicazioni sul “che fare” molte, esposte con insolita sobrietà.

E' certo merito del team e delle persone, non comuni, che lo hanno coordinato, a cui va il ringraziamento del committente, che ne può trarre oggi rilevanti lezioni per il futuro¹.

E' merito del metodo di analisi adottato. Che ha ripercorso, all'interno di Progetti già avviati, un itinerario di ricerca conoscitiva, di “audizione”, dei soggetti potenziali possessori della conoscenza locale (quella che dovrebbe essere alla base della costruzione di un progetto locale di sviluppo), per capire se e quanto tale conoscenza sia stata effettivamente veicolata nel Progetto in questione. Ne è scaturito un lavoro, al tempo stesso di valutazione ex post e di affiancamento e animazione dello sviluppo locale, che ha dato a noi – programmatori centrali e regionali – elementi per innovare i nostri indirizzi e agli agenti locali elementi concreti per fare meglio. Con un solo e comune scopo: rendere la progettazione locale meno fine a se stessa, e più strumento di un effettivo miglioramento della qualità di vita dei cittadini del territorio.

Lascio al lettore apprezzare e giudicare i risultati del lavoro attraverso la prosa gradevole del Rapporto, così lontana dai “consigli per gli acquisti” di tanta letteratura consulenziale. E segnalo solo, ancora, che l'enfasi sul percorso conoscitivo ha consentito al team di ricerca di identificare un collegamento indispensabile per la progettazione locale, che pare in genere largamente sottovalutato: il collegamento con la conoscenza globale e con i suoi produttori. Anche dove la progettazione locale sembra essere stata adeguatamente edificata su terreno dell'estrazione di conoscenza locale, il rischio di “provincialismo”, di “localismo”, non pare scongiurato. Anche questa lezione ci sarà di aiuto nel costruire la “gamba globale” – universitaria, bancaria, di altri centri, privati e pubblici, di competenza – di una buona progettazione locale.

* Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹Si veda già il capitolo IV del Documento Strategico Preliminare Nazionale, specie la parte B (http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_doc_strategico_pre_nazionale.asp).

Introduzione

Questa pubblicazione raccoglie i risultati di un progetto promosso dal Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) nel 2003 - tuttora in corso ma ormai giunto a maturazione - riguardante alcune aree interessate dalla progettazione integrata nel Mezzogiorno. Il progetto, denominato *Azioni pilota in aree Pit* (Progetti Integrati Territoriali), ha utilizzato fondi del programma *Empowerment per la PA* di cui alla delibera CIPE n. 36/2002. La realizzazione è stata affidata dal DPS alla propria società Studiare Sviluppo.

Il progetto ha sperimentato pratiche di supporto alle istituzioni e alle coalizioni locali impegnate in Pit, in una decina di ambiti territoriali. In ogni ambito, di norma, hanno lavorato due ricercatori per un periodo di due anni, assicurando una presenza sul campo costante, a stretto contatto con gli amministratori e i tecnici responsabili dell'iniziativa locale di sviluppo. La scelta del lavoro di campo ha fortemente caratterizzato il progetto, distinguendolo dalle numerose iniziative di assistenza tecnica rivolte negli ultimi anni ai progetti integrati.

Del gruppo di lavoro hanno fatto parte stabilmente dal 2004: Pietro Bertè, Antonella Bonaduce, Lorenzo Canova, Mario Caputo, Matteo D'Emilione, Ignazio Di Rosa, Annunziato Gesualdi, Maria Laura Manca, Anna Natali, Filippo Tantillo. Hanno partecipato ad alcune fasi: Flavia Izzo, Fabrizio Patti, Andrea Topo. Le azioni più recenti sono state avviate con la collaborazione di Sebastiano Baghino, Giuseppe Frongia, Silvia Marcis. La segreteria tecnica è stata assicurata da Antonio Cassina e Alfredo Scalzo.

In questo Rapporto, i primi due capitoli trattano del progetto nel suo insieme, i successivi sono dedicati alle singole azioni pilota. In particolare: il capitolo 1 inquadra il progetto: obiettivi, aree di intervento, metodo, fasi di attività. Il capitolo 2 espone alcune lezioni estratte in generale dal progetto, frutto del contributo dei singoli e delle frequenti discussioni collettive dell'intero gruppo di lavoro. I capitoli 3-8 illustrano le azioni svolte in sei aree: Val d'Agri, Matese, Medio Trigno, Marmilla, Madonie, Ragusano. Esse sono tutte concluse salvo che in Matese e nel Ragusano, ove comunque l'esperienza fatta è sufficientemente sviluppata da comparire in queste pagine. I capitoli dedicati alle singole azioni seguono il medesimo schema espositivo: una descrizione del contesto di intervento, una sintetica analisi dei problemi e delle opportunità emergenti, l'illustrazione dell'azione svolta e dei risultati ottenuti, una riflessione conclusiva sugli insegnamenti ricavati.

Se il progetto ha portato a qualche risultato significativo, è grazie ai tanti interlocutori locali e regionali che hanno accolto con disponibilità e interesse l'interazione con una agenzia del "centro", e con i quali abbiamo lavorato e ci siamo confrontati nel tempo. A loro va la nostra sincera gratitudine. Ringraziamo anche tutte le persone che, nell'ambito del DPS, hanno seguito il progetto, lo hanno agevolato fornendo informazioni, hanno animato i periodici incontri di confronto e discussione che si sono svolti attorno alle risultanze via via emergenti. Raramente è dato avvantaggiarsi del modo attento di interpretare la committenza, di cui loro ci hanno offerto esempio.

1. Il progetto

Il contesto e gli obiettivi

Uno dei tratti qualificanti del ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali nelle regioni del Mezzogiorno, è una nuova modalità di attuazione dei programmi regionali: i progetti integrati territoriali (Pit). Si tratta di progetti complessi, di iniziativa locale, composti di una pluralità di interventi tra loro diversi per tipo e settore, funzionali a un medesimo obiettivo di sviluppo territoriale.²

Disciplinati e avviati dalle Regioni all'inizio del ciclo, i progetti integrati cominciano a prendere forma in tempi diversi, secondo modalità e procedure che ciascuna amministrazione modella secondo proprie esigenze e finalità.³ Ad attuazione avviata, il convegno di Agrigento del febbraio 2003 fa il punto della situazione e identifica l'opportunità di azioni di sostegno.⁴ Poco dopo l'organo di indirizzo della programmazione nazionale (Comitato di sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno-QCS Obiettivo 1) ne indica gli orientamenti: dare nuovo impulso all'assistenza tecnica, rafforzare nei progetti le dimensioni sicurezza-legalità e sviluppo delle risorse umane, favorire una più stretta integrazione tra i Pit e la programmazione regionale e nazionale. In questo quadro il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) si impegna a sostenere il processo dei Pit con "azioni pilota leggere" dirette ad aumentare, in alcune aree, il potenziale di rottura e di innovazione dei progetti, e a contribuire alla conoscenza e alla valutazione dell'esperienza della progettazione integrata. Prende così forma l'iniziativa *Azioni pilota in aree Pit*, che il DPS affida nel luglio 2003 alla propria società Studiare Sviluppo.

Le azioni pilota sono rivolte a un numero ristretto di aree, scelte di comune accordo tra DPS e Regioni. Prevedono che si lavori sul campo intensamente e a lungo, con poche persone qualificate, a fianco delle amministrazioni locali e degli altri soggetti implicati nella politica di sviluppo, per la migliore riuscita dei progetti integrati (quasi sempre già definiti e approvati). L'approccio è flessibile e operativo. L'agenda di lavoro è decisa caso per caso, sulla base di una diagnosi discussa e condivisa con le istituzioni locali. Le attività sono orientate al risultato: puntano a progettare, costruire, realizzare iniziative. A questo scopo si analizza e si studia, ma anche si organizza e si attua operativamente.

Diversi sono gli obiettivi che il progetto persegue.

In primo luogo, area per area, si lavora per rendere più convincenti ed efficaci i progetti che le coalizioni locali, nella loro autonomia, hanno elaborato. Questo scopo è quello più immediatamente utile agli occhi degli interlocutori locali, perché contribuisce alla migliore realizzazione dei loro disegni.

In secondo luogo si punta a rafforzare le capacità di progetto. All'interno delle coalizioni locali sono molti i soggetti che, su questo piano, esprimono o possono esprimere un ruolo significativo: amministrazioni, agenzie di sviluppo, gruppi di operatori economici, associazioni, singoli professionisti. L'intento è favorire una maturazione delle competenze presso coloro che si rivelano più disponibili, attenti, aperti. L'ambizione è lasciare eredità positive destinate a rimanere e a dispiegarsi nel tempo.

Un terzo obiettivo è produrre conoscenza e apprendimento, con riferimento a due questioni: se, nel campo qui considerato, il metodo dell'affiancamento e della collaborazione sul campo

² Di norma i programmi dei fondi strutturali consentono di finanziare singoli interventi candidati da singoli proponenti a valere su singole Misure settoriali. Col progetto integrato, invece, si dà la possibilità a una coalizione di soggetti di proporre e ottenere il finanziamento simultaneo di un insieme di interventi afferenti a una varietà di Misure. Questa soluzione rafforza la possibilità di costruire proposte in sé coerenti e concluse, virtualmente più efficaci, disegnate senza subire (o subendo meno) il condizionamento delle opportunità di finanziamento via via emergenti.

³ Formez 2001.

⁴ DPS 2003.

produce buoni risultati (in particolare, se è in questo modo possibile a un'agenzia del "centro" - dello Stato centrale o della Regione - rafforzare le proposte locali fragili o irrobustire ulteriormente quelle promettenti); come funzionano a livello locale i processi di decisione e di azione messi in moto dai progetti integrati. Su questo secondo fronte, la possibilità di lavorare sul campo stabilmente e lungamente ha determinato condizioni privilegiate di osservazione e di analisi.

Le aree di intervento

Le azioni pilota hanno riguardato (in parte stanno tuttora riguardando) le aree indicate nella tabella che segue. Le caratteristiche dei vari contesti territoriali sono, nell'insieme, abbastanza omogenee. Si tratta di ambiti per lo più periferici, rurali, con fonti di reddito concentrate nella pubblica amministrazione, nelle costruzioni, nei trasferimenti; quasi tutti dotati di un significativo patrimonio naturalistico (in qualche caso già tutelato con un parco regionale); in genere impegnati in uno sforzo di incremento del turismo; in genere non critici sul piano della legalità.

<i>Regioni</i>	<i>Ambiti territoriali interessati dalle azioni pilota</i>	<i>Anno di avvio del lavoro di campo</i>
BASILICATA	area del PO "Val d'Agri Sauro Camastra" (prov. di Potenza e Matera)	2003
CAMPANIA	area del Pit "Parco regionale del Matese" (prov. di Caserta e Benevento)	2004
MOLISE	area del Pit "Medio Trigno" (prov. di Campobasso)	2004
SARDEGNA	area del Pit "Barigadu-Ghilarzese-Grighine-Marmilla" (prov. di Oristano)	2004
SICILIA	area del Pit "Reti Madonie" (prov. di Palermo)	2004
SICILIA	area del Pit "4 città e un parco per vivere gli Iblei" (prov. di Ragusa)	2004
MOLISE	aree dei Pit "SLOT Alto Molise" e "Civiltà dell'acqua" (intera prov. di Isernia)	2005
SARDEGNA	aree interessate dalla progettazione integrata (tutte le province)	2006
BASILICATA	Area della Camastra (prov. di Potenza)	2006
BASILICATA	Area del Senese (prov. di Potenza)	2006

In moltissimi casi si tratta di zone montane e collinari, che segnano un confine regionale o si collocano ai confini di grandi spazi di relazione: così è la valle del Trigno, tra le colline di Campobasso e l'entroterra abruzzese di Vasto-San Salvo; il territorio di Isernia, tra la val di Sangro e la Campania, zona di tratturi e grandi attraversamenti tra il Centro Italia e le Puglie; il massiccio del Matese con le sue valli di pendice, tra Campania e Molise; la val d'Agri, ampio altopiano tra Basilicata e Campania, a pochi chilometri dal Vallo di Diano e dall'autostrada Salerno-Reggio Calabria; il comprensorio di Senise, ai piedi del Pollino tra Basilicata e Calabria. Nelle isole sono interessate le zone interne: quelle dell'Oristanese in Sardegna, comprese tra Montiferru e Campidano; in Sicilia i rilievi delle Madonie nell'entroterra di Cefalù; l'altopiano

Ibleo a monte della città di Ragusa. L'azione da ultimo avviata in Sardegna ha come orizzonte territoriale di riferimento tutte le aree della progettazione integrata (in sostanza l'intera regione).⁵

Le sei azioni avviate nel 2003-2004 sono in parte già concluse, in parte sufficientemente mature per essere trattate nel presente Rapporto di bilancio dell'esperienza svolta. Esse riguardano, più in dettaglio, i seguenti ambiti territoriali.

In Basilicata è interessato il comprensorio di 30 comuni e quasi 70.000 residenti di cui al Programma Operativo regionale "Val d'Agri Sauro Camastra". I comuni principali sono *Sant'Arcangelo*, *Moliterno*, *Marsicovetere*, *Viggiano*. Il PO citato è lo strumento di programmazione col quale la Regione finalizza parte delle *royalties* legate allo sfruttamento dei giacimenti petroliferi localizzati nell'area. Si tratta di un programma consistente (350 meuro), plurisetoriale, al quale gli enti locali possono accedere secondo criteri simili a quelli dei Pit. L'azione pilota è stata proposta dal Presidente della Giunta regionale allo scopo di favorire la qualificazione della spesa delle amministrazioni locali.

In Campania un'azione pilota riguarda il territorio del parco regionale del Matese, 20 comuni per complessivi 54.000 residenti. Il comune principale è *Piedimonte Matese*, in provincia di Caserta. Il Matese è uno dei sei Progetti integrati-parco regionale che la Regione stessa ha promosso allo scopo di dare impulso alla costituzione e all'operatività dei parchi, da tempo previsti ma ancora non avviati in concreto. L'azione pilota è stata proposta dall'Autorità di gestione del POR con lo scopo di assicurare la piena realizzazione di un progetto considerato tra i più promettenti per compattezza della coalizione locale e qualità delle risorse tecniche mobilitate.

In Molise, l'area del Pit "Medio Trigno" interessa appena 14.000 abitanti distribuiti tra 9 comuni, il principale dei quali è *Trivento*. La valle del Trigno segna il confine regionale con l'Abruzzo e collega la costa di Vasto-San Salvo con l'entroterra di Isernia-Venafro. Il Pit punta a valorizzare l'ambiente naturale e culturale e pone particolare enfasi sui SIC (Siti di Interesse Comunitario) della rete europea Natura2000. L'azione pilota è stata proposta dall'Assessore regionale alla programmazione, con lo scopo di sostenere una proposta locale giudicata promettente nei contenuti ed espressione di una buona capacità di iniziativa.

In Sardegna l'ambito di intervento Barigadu-Marmilla comprende 43 comuni delle zone interne dell'Oristanese, per complessivi 39.000 abitanti. Il territorio si compone di due sub-ambiti separati geograficamente dal massiccio del monte Arci: quello a nord, più popolato, è polarizzato sui centri di *Abbasanta* e *Ghilarza*; a sud il comune principale è *Ales*. L'azione pilota è stata proposta dall'Autorità di gestione del POR con lo scopo di rafforzare un Pit considerato esemplare per la qualità della proposta avanzata. Essa si è sviluppata compiutamente nella zona sud della Marmilla.

In Sicilia sono interessate due aree: il parco regionale delle Madonie, 82.000 abitanti e 21 Comuni (centri principali *Cefalù* sulla costa, *Castelbuono* nell'immediato entroterra); il territorio degli Iblei a Nord della città di Ragusa per 85.000 abitanti e solo quattro comuni: *Ragusa*, *Chiaromonte*, *Giarratana*, *Monterosso*. Entrambi i casi sono stati proposti dall'Autorità di gestione del POR. Nelle Madonie il progetto integrato, considerato tra i più strutturati nella proposta e nella coalizione, punta allo sviluppo del turismo sostenibile nell'area interna. Nel Ragusano l'obiettivo è valorizzare il patrimonio naturale e culturale arginando i processi di degrado-abbandono del territorio.

⁵ L'azione in questo caso verte sulla seconda generazione dei progetti integrati (la prima risale al 2001), il cui processo di programmazione è stato avviato dalla Regione nel 2005 ed è oggi in pieno svolgimento.

Il metodo di lavoro

Quasi ovunque le azioni pilota hanno avuto inizio in una fase in cui, nei diversi ambiti locali, i Pit erano già stati definiti, approvati dalla Regione e in procinto di passare all'attuazione. Il processo era dunque a un stadio avanzato di maturazione. Si erano già svolte e concluse le analisi e le discussioni sulle analisi, già prese le decisioni sulla strategia da perseguire e le scelte da privilegiare, già composto e chiuso il pacchetto degli interventi. Restava, appunto, solo da attuare. Si è ritenuto che fosse comunque utile intervenire, pur in una fase così matura, perché molte informazioni disponibili convergevano nell'indicare che i progetti integrati superavano l'approvazione regionale senza essere definiti in dettaglio in ogni loro parte. Se le opere infrastrutturali erano individuate, le azioni formative e le misure di aiuto alle imprese indicate, alcuni profili restavano da precisare, soprattutto in tema di gestione dei beni pubblici, raccordo tra gli investimenti, funzionamenti di sistema. Il quadro lasciava ritenere che l'attuazione non sarebbe consistita, soprattutto in partenza, nel "portare a esecuzione" quanto nell'affinare le proposte.

Nell'avvicinarsi alle singole situazioni prescelte, si è visto che il giudizio era fondato. L'approvazione del Pit aveva consolidato una quantità di scelte rilevanti, ma aveva lasciato in uno stato ancora relativamente fluido la risposta a questioni cruciali: come trasformare le nuove opere in occasioni di reddito? Quali risorse erano legate ad esse, e come conveniva riorganizzarle? Come sollecitare la nascita di nuovi servizi? E soprattutto: come legare efficacemente tra loro l'iniziativa del pubblico, i progetti dei privati, lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze delle persone?⁶

Studiare Sviluppo ha avvicinato le istituzioni locali proponendo una relazione di partnership, più che di assistenza tecnica: una partnership da stabilire su un piano esclusivamente fattuale, senza ricorso a protocolli di intesa o altri atti di reciproca obbligazione. L'idea era quella di confrontarsi sulla base di analisi adeguate, condividere una diagnosi e un'agenda di lavoro, realizzare l'agenda cooperando e verificandone l'andamento in itinere. Studiare Sviluppo avrebbe portato in dote essenzialmente due tipi di risorse: capacità tecnica e organizzativa, e capacità di mobilitare risorse esterne (della Regione di riferimento, di altre Regioni, dello Stato centrale, di Università, di centri di competenza pubblici e privati, di associazioni e di imprese). Le amministrazioni locali e gli altri soggetti trainanti della coalizione avrebbero portato in dote sapere contestuale, accesso alle reti locali, leadership. Insieme, i due gruppi di risorse sarebbero stati "messi al lavoro" attorno ai punti dell'agenda condivisa per progettare e realizzare le iniziative giudicate utili. Il coordinamento sarebbe stato stretto e continuo, anche Studiare Sviluppo avrebbe espresso un impegno operativo per mezzo di una presenza costante sul campo.

Questa, per sommi capi, l'ipotesi di lavoro prospettata in ogni luogo. Alla base, agiva la convinzione che un'opera efficace di sostegno non potesse che richiedere un'interazione continua e relativamente stabile con i protagonisti (politici e tecnici) dell'azione di sviluppo locale. Due principali ragioni motivavano questo orientamento. La prima, che poco riesce a ottenere quel sostegno che consiste nell'offerta di pacchetti di sapere codificato (consulenze, giorni-uomo di esperti) se il destinatario non possiede la conoscenza necessaria per formulare correttamente la domanda. Spesso è assai utile, e a volte essenziale, esplorare i fabbisogni al di là della domanda espressa, un lavoro che non è possibile fare da lontano o in modo standardizzato. La seconda, che l'interazione crea condizioni favorevoli non solo all'accumulazione di conoscenza, ma anche alla trasformazione della conoscenza in maggiore autonomia. Il processo qui evocato è quello mediante il quale un sapere codificato, o estratto da pratiche sperimentate altrove, è applicato ai problemi del contesto specifico nel quale si opera,

⁶ Benché il permanere di tali questioni mantenesse attuale un'azione di sostegno ai progetti, intraprendere le azioni pilota a valle delle approvazioni regionali aveva naturalmente reso il compito più difficile. Le amministrazioni locali, soddisfatte per la recente acquisizione del finanziamento, si trovavano in una fase di caduta di tensione. Che più agevole sarebbe stato intervenire prima, lo si è potuto apprezzare per confronto con l'unico caso in cui questo è stato possibile: l'area lucana della Val d'Agri (vedi oltre).

contribuendo all'interpretazione dei problemi e alla ricerca delle soluzioni. Questa elaborazione, in sostanza un'appropriazione di contenuti cognitivi guidata da interessi pratici, avviene gradualmente. Creare contesti di interazione permette di sostenerla e accelerarla.

L'ipotesi di lavoro prospettata era inoltre influenzata dalla fiducia che un'interazione forte, non sporadica, tra soggetti istituzionali tra loro lontani (quali amministrazioni locali periferiche e un'agenzia del centro) potesse favorire la generazione di punti di vista e sensibilità nuove per entrambe le parti, e, in particolare per Studiare Sviluppo, aumentare di molto la conoscenza e la comprensione dei funzionamenti locali. Il "fare" comune, sul quale già si è posto l'accento, avrebbe permesso di sperimentare una varietà ampia di situazioni, moltiplicando la possibilità di imbattersi in effetti inattesi e scoperte.⁷

Benché avviata con riferimento al Pit, la collaborazione tra le istituzioni locali e Studiare Sviluppo ha cercato di muoversi in un orizzonte più ampio. In molti casi il progetto integrato era una delle manifestazioni rilevanti della politica locale, ma non certo l'unica. Intercettava parzialmente le questioni locali sensibili. Costruire un punto di vista indipendente per mezzo di analisi non esclusivamente polarizzate sui temi del Pit, era dunque auspicabile. Anche la ricostruzione dell'insieme di azioni che il pubblico (locale e non) stava svolgendo o si prefiggeva di svolgere nell'ambito territoriale, è stato un riferimento importante.

Ogni azione pilota è stata affidata al lavoro di due persone: un senior impegnato a tempo parziale affiancato da un collaboratore più giovane, residente nell'area di intervento o nelle immediate vicinanze, impegnato a tempo pieno. Tutti i senior si caratterizzano per una solida esperienza pregressa di lavoro sul campo, maturata in contesti diversi: istituti di ricerca, amministrazioni pubbliche, organismi internazionali di cooperazione allo sviluppo. Le competenze variano dalla politica industriale, alle politiche attive del lavoro e formazione, alla valutazione degli investimenti pubblici.

Ogni azione è stata sviluppata in tre fasi:

- (1) analisi del contesto territoriale, della struttura economica locale e delle sue dinamiche di cambiamento, delle principali attività produttive, dei principali progetti pubblici realizzati di recente, in corso di attuazione, in via di elaborazione. Oltre che su documenti e dati, ci si è basati sulle risultanze di un'estesa campagna di interviste ad amministratori locali, rappresentanti di organizzazioni pubbliche e private, consorzi di imprese, singole imprese e operatori;⁸
- (2) identificazione, discussione e condivisione con le istituzioni locali di alcune preminenti opportunità di intervento, e, in coerenza con tale diagnosi, formulazione di un piano provvisorio dell'azione pilota: obiettivi, scelte di metodo, fasi e attività, tempi di realizzazione. Il piano è stato definito provvisorio per rendere esplicito che sarebbe stato portato ad attuazione verificandone via via l'idoneità e l'efficacia;
- (3) attuazione, accompagnata da monitoraggio e valutazione degli effetti su due versanti: cambiamenti indotti nell'ambito locale; incremento di conoscenza e apprendimento. L'attuazione introduce con flessibilità gli aggiustamenti necessari alla luce delle risposte ottenute, dei giudizi espressi dagli interlocutori, dei giudizi di auto-valutazione.

La prima fase è durata, a seconda dei casi, dai tre ai cinque mesi. La seconda si è snodata in una serie di riunioni e discussioni nell'arco di circa un mese. La terza ha avuto durata variabile, sino a un massimo di diciotto mesi.

⁷ Il rischio, nello svolgere tali attività, di non dare sviluppo a una vera interazione ma di sostituirsi a strutture locali inefficienti o poco motivate, è stato sempre in agguato ed è stato tenuto sotto costante osservazione.

⁸ A titolo esemplificativo, nel comprensorio Val d'Agri Sauro Camastra sono state svolte una settantina di interviste tra Amministrazioni comunali e Comunità montane, agenzia di sviluppo agricolo regionale, Consorzi di bonifica, GAL, Centri per l'impiego, Consorzi fidi, banche, CNR, Sviluppo Italia, Coldiretti, Confagricoltura, associazioni ambientaliste, Consorzi di imprese manifatturiere e di tutela di prodotti tipici, una ventina di singole imprese.

2. Le lezioni estratte

Il progetto ha perseguito obiettivi di apprendimento in relazione a due profili: i processi di decisione e di azione messi in moto dai progetti integrati (così come appaiono e si offrono alla riflessione a chi opera nel locale e in aree "periferiche"); l'efficacia del metodo della collaborazione sul campo tra un'agenzia del "centro" e istituzioni e altri protagonisti dell'economia e della politica locale.

In questo capitolo si tratta di alcune lezioni ricavate al riguardo. In particolare, in merito ai processi della progettazione integrata, si svolgono considerazioni su: il modo di intendere la politica di sviluppo che ispira i progetti integrati (L'approccio allo sviluppo locale), la discontinuità che la politica di sviluppo tende a richiedere nelle categorie concettuali e nei metodi (Una questione di innovazione), la difficoltà a promuovere processi inclusivi non di facciata ma reali (Aprire le reti). In seconda battuta si illustrano le lezioni ricavate dalla pratica dell'affiancamento. All'illustrazione delle scelte metodologiche del progetto (La sperimentazione svolta) seguono osservazioni sugli esiti ottenuti nel rafforzare la cooperazione (Capacità di cooperare) e nel rafforzare la capacità di costruire progetti di sviluppo locale (Capacità di progettare).

L'approccio allo sviluppo locale

L'esperienza accumulata con le azioni pilota, e dunque limitatamente agli ambiti frequentati, ha confermato la validità di molti giudizi sui Pit espressi, in questi anni, in diversi contributi. La qualità dei progetti locali è molto variabile. La concertazione orizzontale tra gli enti locali ha migliorato la qualità istituzionale, ma, al tempo stesso, non è riuscita a determinare un deciso salto di qualità verso la produzione di beni pubblici e di azioni collettive adeguate. Le Regioni con le loro scelte di regolazione hanno talvolta favorito, talvolta ostacolato la qualità delle proposte da parte di coalizioni locali tra loro eterogenee per coesione e capacità di progetto. In alcuni casi è emerso un dislivello tra ambizione del disegno strategico ed entità delle risorse finanziarie in gioco. Nuovi apporti di "avanguardie" culturali e di progetto, in grado di contribuire in misura determinante all'iniziativa locale, sono risultati troppo spesso marginali o assenti.⁹

Lavorare sul campo, a stretto contatto con le istituzioni locali e regionali, ha permesso di affiancare a queste altre osservazioni riguardanti il modo nel quale alcuni compiti sono interpretati, compresi e trasformati in azioni, in prassi.

Per esempio risulta che circolano due modi di intendere l'intervento di sviluppo locale, tra loro poco conciliabili. Talvolta si pensa a un intervento diretto a riconoscere le caratteristiche dei luoghi e a modellarsi su di esse allo scopo di realizzarne il potenziale. Talvolta, semplicemente, a un intervento delegato al livello istituzionale locale e riservato alla sua facoltà di manovra. La seconda accezione è quella che prevale. Accade così che molta attenzione sia dedicata alla capacità di auto-organizzazione e di performance del sistema locale (amministrazioni in primo luogo, ma anche società economica e civile), mentre poco ci si interroghi sulle questioni che il contesto solleva, sulla loro natura e il loro rango, e su come sia possibile rispondervi in modo adeguato.

Non riconoscere la natura e il rango delle questioni ha naturalmente svantaggi. Si pensi al patrimonio ambientale, una dotazione di cui moltissimi luoghi sono provvisti. Risorse naturali o culturali di pregio, se valorizzate, possono modificare l'organizzazione produttiva dell'area in cui si trovano, ma è difficile pensare che questa evoluzione possa avvenire senza il concorso di cruciali competenze specialistiche. Qualora né i Comuni né le imprese locali le posseggano, come è naturale che sia se l'area è periferica, bisogna che queste competenze arrivino dall'esterno. Un sistema locale capace e organizzato identifica la necessità e vi provvede. Un sistema arretrato non la identifica e ha dunque bisogno che altri nella filiera istituzionale lo facciano (la Regione, un'Amministrazione centrale), se possibile fornendo anche il contributo

⁹ Formez (2001 e 2003), Barca (2005), Bonomi (2005a e 2005b), Cersosimo e Wolleb (2005).

che occorre, direttamente o attivando relazioni. La capacità auto-organizzativa della comunità, sulla quale il paradigma dello sviluppo locale si sofferma per una varietà di ragioni sensate, non sarà da questo necessariamente ostacolata, al contrario.¹⁰

Talvolta la capacità di risposta delle amministrazioni locali si rivela drammaticamente inadeguata, qualunque sia la natura e il rango delle questioni in gioco. Si pensi a quei piccoli Comuni o Comunità montane privi non solo delle competenze adatte, ma delle persone che possano impegnarsi nella promozione economica. Quando questi enti sono investiti della direzione delle azioni di sviluppo (dei progetti integrati), sulle loro spalle cade una responsabilità sproporzionata alle loro forze. Sono questi i casi nei quali è più evidente come il livello locale sia delegato a operare in quanto locale, al di là di ogni considerazione di merito.

Accade poi di vedere, più spesso di quanto sarebbe desiderabile, che gli enti locali propongono non un progetto vero e proprio, diretto a ottenere un risultato specifico, una trasformazione definita, ma un programma di investimenti infrastrutturali che migliora, in vari settori, la dotazione esistente (il contorno di aiuti e formazione, obbligatorio, è presente ma poco conta). Il programma tende a soddisfare le esigenze di tutti i Comuni dell'area. L'obiettivo strategico è sufficientemente vago per ammettere un'ampia gamma di interventi coerenti.¹¹

Se assumere la seconda accezione (l'intervento di sviluppo locale è quell'intervento che spetta al Locale) genera distorsioni, accantonare la prima (l'intervento di sviluppo locale è quell'intervento che riconosce le caratteristiche dei luoghi e si modella su di esse) ha conseguenze ben più critiche.

Riconoscere le caratteristiche dei luoghi vuol dire porsi una quantità di domande, dare spazio a una quasi inesauribile curiosità. Significa approfondire la lettura del territorio sotto vari punti di vista chiedendosi cosa l'ambito considerato contiene, quali fenomeni lo stanno attraversando, quali influenze esterne subisce, di quali relazioni si avvale, come si sta trasformando, e così via. Una lettura di questo tipo, ricca e mai finita, è estranea alla tradizione di molte amministrazioni (locali e non solo). Attraverso i progetti integrati avrebbe potuto affacciarsi alla consapevolezza collettiva e generare a catena conseguenze pratiche, organizzative, di visione. Il sistema pubblico sarebbe stato indotto a ripensare e reinterpretare il proprio ruolo. Quanto più, infatti, la conoscenza del territorio si rafforza, tanto più diventa percepibile come l'azione pubblica non si depositi su un contesto indistinto, equipotenziale, o vuoto di interessi e capacità, ma al contrario interagisca con un insieme assai differenziato, diversamente reattivo, variamente capace di rispondere a un impulso di trasformazione, e con tensioni al cambiamento proprie. Acquisita questa sensibilità, ci si accorge che l'azione pubblica ha speranza di incidere se asseconda e sostiene o al contrario, se è il caso, contrasta e combatte, non se coltiva l'ingenua pretesa di essere essa stessa determinante, a prescindere dalle forze reali.

¹⁰ Il paradigma dello sviluppo locale si è consolidato attorno a due idee principali: (i) lo sviluppo è possibile liberando il potenziale delle iniziative locali, valorizzando le risorse economiche e culturali delle società locali, stabilendo assetti istituzionali capaci di favorire decisioni e aggregazioni decentrate; (ii) lo sviluppo locale si innesca con strategie di più attori, pubblici e privati, capaci di sviluppare progetti coordinati (Bagnasco 2004). In questo quadro, forte rilievo è riconosciuto alla crescita delle capacità di autogoverno delle comunità locali: "governando si impara a governarsi, e imparare a governarsi fa parte dello sviluppo locale" (Viesti 2000). La tesi è in sostanza che è più probabile avere sviluppo economico se vi sono classi dirigenti locali (la posizione di Guido Dorso sui problemi del Sud): allo scopo di sostenerne la formazione, conviene attribuire alle autonomie locali responsabilità dirette e poteri di politica economica sulle questioni che le riguardano da vicino. Aderire a questa visione significa sostenere l'autodirezione consapevole contro l'eterodirezione deresponsabilizzante, mentre non significa nel modo più assoluto escludere l'utilità di quei contributi che possono provenire alla comunità locale da molteplici fonti esterne, tra cui quelli legati alla cooperazione istituzionale verticale.

¹¹ Le risorse naturali e culturali, e le collegate attività di valorizzazione turistica, occupano un posto centrale in molte strategie di Pit. Questo orientamento può essere ricondotto a una varietà di giustificazioni. Molti beni di pregio sono conosciuti e utilizzati al di sotto del loro potenziale. I fondi strutturali permettono di intervenire con una discreta capacità di spesa in settori che, nel bilancio ordinario dello Stato, sono tradizionalmente sacrificati. Una ipotesi che pure si può avanzare è che queste risorse, per essere ampiamente diffuse sul territorio, legittimano un'ampia distribuzione degli investimenti a beneficio di tutti i comuni dell'area Pit.

Ma questo punto di vista maturo, consapevole, non si è fatto strada quanto sarebbe utile. La conoscenza del territorio è rimasta schematica, embrionale. Quando all'inizio delle azioni pilota i ricercatori impegnati sul campo hanno svolto a scopo di analisi una batteria di interviste a imprese, consorzi, associazioni, gruppi di volontariato, operatori economici, oltre che ovviamente a sindaci, presidenti di enti pubblici, funzionari della pubblica amministrazione, hanno offerto esempio di una pratica purtroppo originale, che ha suscitato stupore e curiosità, prima ancora che interesse, nei più sensibili responsabili di Pit. La scarsa conoscenza delle attività produttive locali e la scarsissima preoccupazione e propensione a colmarla, è alla base di gran parte dell'insufficienza dei progetti. Raccogliere informazioni, andare presso le imprese, convocare gli operatori su problemi territoriali o di settore, sollecitare studiosi ed esperti, o in breve tentare di costruire una competenza interpretativa del locale e della sua evoluzione, sono momenti importanti della costruzione di una proposta di sviluppo locale che, nei casi visti, sono quasi completamente mancati. Era naturalmente del tutto prevedibile che così fosse, proprio perché si tratta di pratiche nuove. Il dato ulteriore è che non si è trovata una convinta consapevolezza della loro importanza.

Una questione di innovazione

Conviene insistere sull'estraneità di queste pratiche conoscitive alla tradizione amministrativa degli enti locali (come anche, in verità, di Regioni da troppo poco tempo responsabilizzate): aiuta a comprendere che, con i progetti integrati, il salto qualitativo richiesto alle amministrazioni non è stato solo o principalmente di modernizzazione, ma di vera e propria innovazione.

Nel caso della pubblica amministrazione si tende a parlare di modernizzazione quando un apparato, nel rispondere a una domanda di prestazioni, recupera terreno e si allinea agli standard correnti dopo essersi attardato in modalità inadeguate, concetti e strumenti datati. Si aggiornano schemi interpretativi, metodi e tecniche lungo una traiettoria nota di risposta ai problemi. Per esempio si mettono gli uffici in rete, si ricorre alla telematica nel rapporto con i cittadini, si impara a costruire bandi complessi, si fa ricorso a contratti per l'acquisizione di servizi, e così via. Una spinta all'innovazione, più radicalmente, indica una nuova traiettoria di risposta ai problemi e tocca l'identità degli agenti. Un Comune è chiamato a costruire un'azione di sviluppo: per farlo, mette in cantiere attività che mai ha svolto prima (indagini, consultazioni), attribuisce un significato diverso ad attività tradizionali (le sedute del Consiglio diventano occasioni per informare i cittadini e ascoltarli), definisce il proprio ruolo in modo diverso (da erogatore di servizi ad attivatore di risorse), identifica una diversa popolazione di riferimento (non più fasce di utenti ma organizzazioni economiche e gruppi di operatori). Si tratta di processi non tanto di adeguamento, ammodernamento, quanto di ridefinizione del senso dell'operare del Comune, della sua identità di soggetto pubblico. I progetti integrati richiedevano e continuano a richiedere ai poteri locali questo tipo di cambiamento radicale.

L'innovazione è difficile, molto più della modernizzazione. A scopo di innovazione introdurre nuovi dispositivi e artefatti, in senso lato nuove tecnologie, è certamente di aiuto. Ne sono esempio, nel caso dei Pit, le schede per la presentazione della proposta, le analisi SWOT, gli organi e le riunioni di partenariato, la classificazione degli interventi in portanti e non, e così via.¹² Ognuno di questi dispositivi sollecita l'utilizzatore ad assumere un punto di vista adeguato al compito richiesto. Al tempo stesso è facile vedere che queste tecnologie, da sole, non bastano. Una analisi SWOT può essere svilita in adempimento fine a se stesso, una riunione di partenariato in appuntamento rituale. Perché la tecnologia funzioni nel modo desiderato, e sia occasione di innovazione, occorre allontanare il rischio che venga svuotata del suo potenziale. Queste condizioni si creano in un ambiente favorevole. E' per esempio favorevole un contesto

¹² Gli interventi "portanti e non" al momento esistono solo nel mondo normativo della Regione Campania. La distinzione è introdotta per isolare, all'interno di progetti territoriali piuttosto ampi e articolati, comprensivi di tante azioni di vario tipo e settore, quelle azioni senza le quali il progetto integrato non esisterebbe più, il "nocciolo duro" da mantenere intatto, la componente strutturale forte su cui si regge la realizzabilità della strategia.

di relazioni nel quale i comportamenti autenticamente innovativi siano riconosciuti e premiati, quelli opportunistici che si limitano a simulare l'innovazione siano sanzionati.

Nei confronti degli enti locali le Regioni appaiono avere, da questo punto di vista, la chance di influenza di gran lunga più significativa. Sono infatti così fitte e dense le relazioni che collegano gli enti locali con la propria Regione, a una quantità di livelli formali e informali, e così forte la capacità di indirizzo che la Regione possiede attraverso tutti questi canali, che buona parte della quota di innovazione realizzata o mancata che si vede circolare tra i progetti integrati può essere attribuita a quanto le Regioni abbiano o non abbiano fatto buon uso del proprio potere di influenza.¹³ La realtà empirica suggerisce che nello spazio delle relazioni tra i politici, gli amministrativi, i tecnici degli enti locali, e i politici, gli amministrativi, i tecnici della Regione si può formare un ambiente che motiva, incoraggia, sollecita all'innovazione, o al contrario disincentiva e assopisce. E' in questo spazio che i dispositivi dei progetti integrati sono presi sul serio o lasciati svilire, realizzano il loro potenziale innovativo o decadono in adempimenti.

Va notato che non si sta parlando, qui, dell'attività di valutazione regionale, non si sta dicendo che sarebbe necessario più rigore da parte delle Regioni nel premiare i processi meritevoli e sanzionare quelli scadenti. Si sta invece indicando e commentando un dato di fatto: il significato, la credibilità e il valore degli artefatti introdotti dai Pit e potenzialmente innovativi si determina in quello spazio ordinario di relazioni tra il Locale e la Regione, assai ampio, di cui la valutazione codificata è solo un aspetto. Se in questo spazio ai dispositivi introdotti non è attribuito valore, ma sono considerati con sufficienza, oppure se a loro è assegnato un valore e un significato diversi da quelli capaci di promuovere comportamenti innovativi, è davvero arduo pensare che l'ente locale possa investire su di essi con impegno e compiere quel salto, già di per sé così difficile, verso l'innovazione.¹⁴

Un'ultima osservazione sembra pertinente. La moltiplicazione dei Pit alla quale si è assistito in questi anni ha depotenziato la carica di rottura, di discontinuità, implicita nel modello della progettazione integrata e nella sua (per molti aspetti inedita) strumentazione. Costruire progetti integrati è stato proposto come un compito ordinariamente alla portata di tutti gli enti locali, purché capaci di coordinarsi in una decisione comune e di assicurare le scadenze di spesa. A compito ordinario, reazione stereotipata: molti enti locali hanno reagito affidandosi ai propri consulenti tradizionali, abili nel soddisfare ai requisiti di accesso ai fondi. Queste figure hanno assimilato a tali requisiti anche le nuove sollecitazioni, nonostante la loro diversa natura. Forse altre figure sarebbero entrate in gioco se, all'opposto, si fosse enfatizzata la straordinarietà di questo modo di progettare? Si sarebbero avute meno reazioni e più risposte?¹⁵

¹³ Il giudizio si applica anzitutto alle regioni piccole, a elevata frequenza di contatti tra enti locali e uffici regionali, ove la gli stessi vertici politici della Regione, Presidente e Giunta, hanno continuamente l'opportunità di trasmettere messaggi alle amministrazioni e alle società locali in occasione di convegni, seminari, inaugurazioni, eventi culturali, e la classe dirigente appare assai più raccolta attorno agli ambienti del capoluogo di regione di quanto è dato riscontrare in regioni grandi, popolose, segmentate in più sistemi e identità locali chiaramente distinguibili.

¹⁴ Il ragionamento naturalmente non si applica a tutti gli enti locali. Vi sono Comuni, di solito città di media-grande dimensione, in grado di intraprendere un percorso di cambiamento contando esclusivamente sulle proprie forze. Simili capacità sono però rare. Nella maggior parte dei casi l'innovazione fatica molto a farsi strada nel Locale se la Regione non la coltiva e la sostiene attivamente.

¹⁵ La distinzione tra reazione e risposta è efficacemente in risalto nel brano che segue: "Vale la pena di trovare risposta solo a ciò che vale la pena di esplorare. Si risponde a qualcosa quando l'azione, il sentimento o il giudizio segue il contorno dello scenario incontrato, rilevandone le caratteristiche complesse e integrandole in modo sfumato e modulato. La risposta è diversa dalla reazione. Una reazione ha come oggetto e prende in considerazione un gruppo limitato, prestabilito, di caratteristiche tipiche, e fa parte di un insieme ristretto di azioni prestabilite. (..) Nel caso di una risposta piena, invece, una gran parte di noi risponde a una gran parte della situazione, e la risposta è presa da un'ampia gamma di azioni non stereotipate" (Nozick 2004, p.45). I progetti integrati, in teoria, avrebbero rappresentato un campo ideale per attrezzare risposte e non reazioni stereotipate, tuttavia l'occasione non è stata percepita e colta quanto sarebbe stato desiderabile.

Aprire le reti

Aprire le reti è un concetto chiave della politica per lo sviluppo locale. Le reti in questione sono gli insiemi di rapporti che si attivano quando si tratta di prendere decisioni che riguardano la cosa pubblica, il bene comune. Anche i progetti integrati, come molti altri progetti e programmi dell'amministrazione, sollevano la questione dell'ampiezza delle reti mobilitate per decidere, e lo fanno con speciale intensità per via della tensione strategica che li caratterizza: si tratta non di privilegiare questa o quella disposizione ordinaria, ma di scegliere verso quali investimenti indirizzare una consistente disponibilità di risorse, a forte impatto potenziale. Le reti decisionali pubbliche di norma comprendono, accanto agli attori istituzionali, altri attori portatori di diversi tipi di risorse: di natura politica (partiti, movimenti sociali), legale (burocrazia), economica (gruppi di interesse), informativa o di conoscenza tecnica (esperti): soggetti ai quali si riconosce un ruolo cruciale in quanto gli attori istituzionali non derivano il loro potere solo dal diritto di emanare un atto (approccio formalistico), ma dalla rete di relazioni che riescono ad attivare e dirigere tra diversi livelli di governo, e dalla disponibilità di risorse di pressione e influenza (informazioni, consenso) che si sommano a quelle legali.¹⁶

Queste cerchie di attori sono previste attivarsi, nel caso dei Pit, nell'ambito di partenariati istituzionali ed economico-sociali. Il coinvolgimento non è tuttavia uniforme. La funzionalità maggiore si registra nel nucleo della rete: un insieme di enti locali che si sono coalizzati per autonoma decisione o che partecipano a un'aggregazione promossa dalla Regione. Gli enti possono avere in comune l'appartenenza a un ambito territoriale delimitato (il caso più frequente tra i Pit), o l'impegno a risolvere un problema o a realizzare un progetto (nel qual caso l'aggregazione può non prevedere la contiguità). Al nucleo degli enti locali si lega un insieme di ampiezza variabile di altri attori istituzionali, quali banche, università, enti di formazione, sovrintendenze, camere di commercio, agenzie di sviluppo locale. Un'altra cerchia di partecipanti è formata dal cosiddetto partenariato economico-sociale: organismi rappresentativi delle imprese, del lavoro, di altri gruppi e interessi sociali. In corrispondenza della fasce più esterne la funzionalità non di rado cala, dal punto di vista sia della qualità sia della continuità della partecipazione. Se all'inizio della vita del progetto le rappresentanze di interessi contribuiscono attivamente al processo, col passare del tempo tendono a uscire di scena.

Il paradigma dello sviluppo locale attribuisce all'ampliarsi delle reti decisionali una quantità di effetti positivi. Aprire le reti serve ad "allungare la vista" degli attori investiti di responsabilità pubbliche rendendoli più sensibili e consapevoli, e a rafforzare la capacità di governo delle amministrazioni;¹⁷ a contenere l'influenza delle aspettative negative derivanti dalla storia pregressa; a ridurre i rischi di *lock in* o auto-rafforzamento di soluzioni non ottimali o inefficienti, in particolare quando legati alla resistenza dei soggetti che dall'inefficienza sono beneficiati. Reti più ampie sono inoltre funzionali a quei procedimenti di esplorazione dei problemi e ricerca delle soluzioni (simili a quelli attivati dalle imprese) caratteristici di una pubblica amministrazione sempre più processuale, che scopre quali sono i beni pubblici e i servizi collettivi da produrre non prima del momento in cui li definisce.¹⁸ Aprire le reti, in sostanza, consente ai responsabili della cosa pubblica di acquisire una sensibilità per le questioni rilevanti e una capacità di determinare il contenuto della scelta adeguata, a cui altrimenti non potrebbero arrivare.

In genere tuttavia le amministrazioni locali non hanno ancora maturato queste sensibilità. La messa in opera dei meccanismi partenariali risulta non di rado superficiale e poco convinta. Le

¹⁶ Della Porta 1990; Bobbio 1996.

¹⁷ Trigilia 2001; Viesti 2000.

¹⁸ Sabel 2004, p. 154: "(...) la pubblica amministrazione sta diventando sempre più processuale. A prima vista può sembrare controintuitivo il fatto che il pubblico sappia di avere bisogno di determinati beni pubblici, ma che non abbia una idea precisa di quali beni debba effettivamente trattarsi. Si consideri tuttavia l'analogia con gli sviluppi già menzionati nelle imprese e nei distretti: proprio come le imprese fanno ricorso al *benchmarking* e alla *root-cause analysis* per ideare progetti e trovare errori che non sapevano di stare cercando, i cluster e la pubblica amministrazione in generale stanno creando processi per definire beni pubblici che non possono essere specificati con precisione, prima che qualche insieme di attori pubblici e privati si impegni a fornirli."

reti vengono sì aperte alla partecipazione di soggetti tradizionalmente non ascoltati (in quanto è richiesto farlo), ma soprattutto all'inizio, quando si tratta di documentare l'avvenuta condivisione del piano di investimenti in sedi di consultazione allargata, mentre in seguito, quando pure i problemi di attuazione tenderebbero a richiedere una ripresa della partecipazione, il contributo dei partner resta poco utilizzato. Questi comportamenti creano una situazione assai diversa da quella teorizzata e considerata ottimale. Se il paradigma dello sviluppo locale insiste con particolare vigore sull'estrazione di conoscenza che una adeguata partecipazione permette di ottenere dai diversi segmenti della vita economica e civile, un atteggiamento autenticamente orientato alla conoscenza, alla scoperta e alla comprensione, appare poco diffuso. Paradossalmente funzionano meglio, su questo piano, quei contesti in cui pubblico e privato hanno già una consuetudine di dialogo, e, dunque, c'è meno bisogno di attrezzare spazi di interazione. Le stesse rappresentanze di interessi non chiedono di essere ascoltate o di rientrare in gioco quando l'attenzione al partenariato si riduce, mostrando scarsa consapevolezza o convinzione circa l'importanza del ruolo che potrebbero svolgere.

Il lavoro di campo delle azioni pilota ha dato molte occasioni per riflettere su questi aspetti. Per essere intervenuti a Pit già approvati, si è stati testimoni non tanto di un progressivo decadimento del partenariato nel passaggio dalla fase di progetto a quella di attuazione, quanto della sua debolezza o assenza durante l'attuazione. L'osservazione diretta, i materiali e le testimonianze raccolte hanno condotto a considerare quanto segue.

- Quando si sollecita ad aprire le reti, si ottiene in prima battuta l'attivazione di reti preesistenti. Aprire le reti è cosa né ovvia né facile. Quando un incentivo spinge ad aprire le reti, tipicamente entrano in gioco, in risposta, quei reticoli di attori, istituzionali e non, che già hanno avuto modo di costituirsi e attivarsi.¹⁹ Tali reti preesistenti possono trovarsi a vari gradi di maturazione e complessità. Esse possono essere estese, articolate, radicate nella vita delle istituzioni, o, al contrario, esili, aleatorie, legate a relazioni di singoli.
- La ragione per la quale entrano in gioco reti preesistenti, è che ampliare le reti che alimentano il processo decisionale è costoso. Per estendere intenzionalmente la maglia delle relazioni, ci si deve trovare in una condizione che spinge a ritenere necessaria - opportuna questa mossa, nonostante le incertezze e i rischi connessi: allungamento dei tempi, arresti dovuti a equivoci o incomprensioni, difficoltà a trovare l'accordo, divergenze di interessi che si svelano nel tempo, possibilità di subire cocenti delusioni o di incorrere in conflitti. Per aprire, ci deve essere una ragionevole fiducia che i benefici attesi siano in grado di più che compensare questi ed altri costi e incognite. In sostanza, l'inclusione dipende da una stima di convenienza (un calcolo, si direbbe, se non fosse un'espressione troppo forte date le condizioni di ignoranza e incertezza in cui si decide).²⁰
- Se e quando la rete si apre, si procede con prudenza. Al fine di minimizzare i rischi, si adotta un approccio graduale: ci si mette sulla strada dell'inclusione a cominciare dal vicino e conosciuto. L'ampliamento della rete inoltre diventa effettivo col tempo. Quando ci si spinge all'esterno dalla cerchia abituale e più consolidata, l'inclusione richiede sul piano formale un aggiustamento delle routine, su quello informale un cambiamento delle consuetudini di relazione. Aprire le reti non è dunque questione di un atto, di una

¹⁹ Del fenomeno è possibile trovare riscontro, per esempio, in uno studio recente che ha analizzato gli effetti ottenuti da un programma regionale specificamente diretto a stimolare nuove reti di partenariato tra imprese e università: la conclusione alla quale è giunto, è che il grosso del finanziamento ha beneficiato reti di soggetti che già cooperavano prima del bando (Russo 2005).

²⁰ I conflitti ambientali di cui ricorsivamente sono piene le cronache, testimoniano con efficacia quanto intensa debba essere la pressione perché una rete decisionale sia indotta ad aprirsi. Un analogo intento di disinnescare conflitti motiva la maggior parte delle iniziative di pianificazione partecipata nelle città. La partnership che un gruppo di imprese stabilisce in risposta a un bando, è modellata dagli stimoli e dagli incentivi di cui il bando è disseminato: essere ammessi ed aumentare il punteggio sono le due bussole che orientano nella scelta dei partner, se proprio non si può fare a meno di allargare lo sguardo oltre la cerchia dei collaboratori abituali. Se la rete esistente già comprende tutti i soggetti che consentono di partecipare e competere con successo, ci si limita volentieri ad essi.

deliberazione in grado di modificare lo stato delle cose da un momento all'altro. Al contrario è un processo sociale il cui dispiegamento (e successo) è affidato a ciò che avviene lungo un periodo di tempo. La ragione principale di questa progressiva costruzione di rapporti è che le nuove relazioni non attecchiscono semplicemente aggiungendo un nuovo nodo al network preesistente, il quale si mantiene per il resto inalterato. Se così fosse, estendere la rete sarebbe assai più rapido e facile. In realtà l'attecchimento comporta una ristrutturazione della rete preesistente. Il nuovo partner è realmente incluso quando ha determinato una riconfigurazione delle relazioni tra i vecchi partner.

E' possibile ricavare, da questi ragionamenti, che gli incentivi all'apertura delle reti sono efficaci se tengono conto della durata dei processi di ristrutturazione. Se essi si limitano a premiare l'atto formale di ampliamento della rete, non riescono a evitare che siano solo i partenariati preesistenti a entrare in gioco, né riescono a sostenere i processi che richiedono tempo. Viceversa, se esercitano sulla rete una pressione durevole (per esempio, chiedono prestazioni complesse a scadenze successive) hanno maggiori possibilità di far evolvere le reti esistenti verso forme più mature. Sarebbe allora proprio questa evoluzione a produrre l'effettivo ampliamento, non l'atto che è possibile compiere in tempi ristretti. Uno schema di incentivazione efficace, in sostanza, dovrebbe riuscire a stimolare non solo l'ingresso ma anche il radicarsi delle nuove relazioni, la ristrutturazione del network.

L'interpretazione esposta può contribuire a spiegare perché non pochi Pit siano risultati deludenti sul piano delle compagini mobilitate, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento dei privati, delle imprese, delle loro associazioni; e perché essi non siano riusciti quanto sarebbe stato auspicabile a concentrare le risorse su beni pubblici e servizi collettivi utili ai sistemi produttivi locali. Si tratta di una lettura delle difficoltà in cui sono incorsi i Pit, da affiancare a quella che enfatizza la struttura oggettiva degli interessi all'interno dell'area di riferimento, e sottolinea quanto difficili siano le scelte di concentrazione degli investimenti in presenza di una configurazione sfavorevole.²¹ Il ragionamento svolto propone di considerare anche il grado effettivo di apertura delle reti di decisione "storicamente consolidate": soddisfacente nei sistemi maturi che beneficiano di una pluralità di contatti trasversali al corpo sociale e con entità extralocali; non soddisfacente nei sistemi chiusi e arretrati, e destinato a permanere in tali condizioni fintanto che non si produrrà una evoluzione, nei tempi non brevi che essa richiede.

Molti studiosi dello sviluppo locale, a proposito dei patti territoriali e in generale, pongono enfasi sul ruolo cruciale della leadership e della figura dell'imprenditore politico nel dare forma a un processo decisionale inclusivo ed efficace.²² Il lavoro di campo svolto sui Pit conferma la validità di queste notazioni. Al tempo stesso suggerisce di stabilire una connessione tra il leader capace di scegliere, o l'imprenditore politico capace di assumere decisioni lungimiranti, e le reti di relazioni nel cui ambito egli opera: reti che possono essere più o meno chiuse e autoreferenti, o viceversa aperte agli apporti della società economica e civile, o a istituzioni extralocali. In altri termini: è certo decisivo un leader autorevole nel tenere fermo all'orientamento strategico e impedire disastrosi cedimenti spartitori, ma è anche certo che un simile leader ha la possibilità di far valere le sue doti nell'ambito di una rete di decisori non ripiegata su se stessa. La leadership appare condizionata dai requisiti di una intera classe dirigente oltre che da singole personalità. Ragionare sulle élite e i gruppi dirigenti locali, sulla loro composizione, sui legami forti o deboli di cui essi si avvalgono nell'ordinaria vita politico-amministrativa delle comunità locali²³ è certamente una delle sollecitazioni forti che proviene dalla frequentazione dell'esperimento dei Pit. Si tratta di una riflessione che non riguarda tanto la pubblica

²¹ Cersosimo e Wolleb 2005.

²² Tra gli altri Magnatti et al. 2004, Trigilia 2005.

²³ Granovetter 1973.

amministrazione o le figure manageriali che si occupano dell'attuazione dei progetti, ma la classe degli eletti dai cittadini e l'organizzazione del potere locale.

La sperimentazione svolta

Si è sostenuto che il modo nel quale i progetti integrati, a livello locale, sono interpretati e attuati, dipende da condizioni di sistema che sopravanzano largamente la singola coalizione. E' quindi con un profondo senso del limite che di seguito si riferirà di alcuni risultati ottenuti con le azioni pilota, alla scala di singole aree Pit. Si tratta di risultati influenti sugli ambiti locali in cui si è lavorato, talvolta con ripercussioni su qualche segmento di Regione, significativi: (i) nell'indicare alcune possibili pratiche che potrebbero essere reinterpretate e riprese altrove; (ii) nel dare spazio ad alcuni punti di vista, e apporti disciplinari, di cui ci si potrebbe avvantaggiare, arricchendo i riferimenti correnti sullo sviluppo locale e le relative politiche. Questo paragrafo dirà di questi ultimi, mentre i due successivi entreranno nel merito delle pratiche.

Il particolare contesto operativo creato col progetto è stato, in estrema sintesi: un lavoro di campo continuo svolto da poche persone molto motivate; un'interazione intensa con alcune figure chiave dell'ambito locale; un'azione non compressa in poche settimane ma di durata assai più lunga. Queste condizioni sono state create allo scopo di entrare il più possibile a contatto con i processi locali, provare a conoscerli da un punto di vista originale (dal basso e dall'interno), offrire al tempo stesso un sostegno. Il tutto è avvenuto sotto il segno della sperimentazione, del tentare di capire e di saggiare la validità delle scelte, provando a fare.

Questo indirizzo è stato privilegiato sotto l'influenza di un concetto di sperimentazione di impronta pragmatista: lo sperimentatore non è uno spettatore manipolatore, separato dal suo oggetto, ma un agente che entra in relazione con l'ambito di suo interesse e dall'interazione ricava effetti tanto sulla situazione quanto su se stesso. Coinvolto in un processo di "riflessione nell'azione", lo sperimentatore muove da una iniziale formulazione del problema e un'ipotesi di intervento, per attuare un'azione il cui significato è non tanto verificare l'ipotesi, confermare o smentire l'assunto sulla base delle conseguenze che l'azione genera, quanto apprendere, in due sensi: esplorare, puntare a scoprire qualcosa di nuovo; testare l'efficacia di un'azione. In tal senso, un'azione sperimentale produce un esito positivo non solo quando conferma le ipotesi formulate, ma anche quando rivela aspetti dei quali non si aveva consapevolezza o quando permette di accertare se l'esito ottenuto era realmente desiderabile. Sullo sfondo di instabilità, incertezza, unicità dei contesti, essa risulta preziosa in quanto fa continuo tesoro delle informazioni raccolte in itinere per correggere l'azione mentre si sviluppa.²⁴

Questo approccio ha svolto un ruolo importante nell'impostazione del progetto, al punto che tutte le azioni pilota, conclusa la fase iniziale di analisi del contesto e di diagnosi, hanno previsto la formulazione di piani "provvisori" di intervento. I piani sono stati intenzionalmente, programmaticamente chiamati provvisori, proprio per sottolineare quanto profondamente incongrua sarebbe stata, in condizioni di incertezza, mutevolezza dei contesti, imprevedibilità delle reazioni dei soggetti locali, la pretesa di tracciare a mano sicura una pianificazione di attività. Il concetto della provvisorietà è stato cioè introdotto in modo esplicito come un richiamo, e un rendere manifesto, che razionale è invece l'atteggiamento opposto: pianificare, disporre e realizzare, senza smettere di sorvegliare, monitorare e interrogarsi sull'idoneità dell'azione, correggere e aggiustare in itinere in risposta a evenienze non previste e non prevedibili.²⁵

²⁴ Stame 1998, capitolo 2. A far maturare questa sensibilità ha concorso in modo decisivo una precedente iniziativa promossa dal DPS nel 2000-2001 di concerto col Presidente della Regione Basilicata: il progetto "Accompagnamento al sistema locale" relativo all'area lucana del parco nazionale del Pollino. La valutazione ex post di quel lavoro rese espliciti le ragioni e il valore di un approccio sperimentale all'azione di sostegno (Natali 2002), e contribuì alla successiva scelta di avviare il progetto Azioni pilota.

²⁵ Questo punto metodologico è stato affrontato anche con gli interlocutori locali impegnati nei Pit, essendo più che pertinente anche in relazione ai progetti integrati. La tendenza a identificare la fase di attuazione dei progetti con una fase di "esecuzione" appare del tutto irrealistica alla luce dell'esperienza, in quanto ciò che nell'ordinario di fatto si osserva è un continuo modificare, adattare, deviare dal percorso pianificato per far fronte agli avvenimenti che si

La stessa opzione forte per il lavoro di campo, che ha contraddistinto il progetto, è naturalmente legata in modo diretto all'approccio pragmatista. Lavorare sul campo ha dato la possibilità di esplorare contesti e processi d'azione, non limitandosi a osservarli dall'esterno ma interagendo con essi. Grazie alla presenza continua sul posto si è potuto ideare, progettare e realizzare una quantità di iniziative: dall'indagine, al seminario di studio, al tavolo di discussione, alle giornate di formazione, al laboratorio di progettazione, alla manifestazione culturale, ad altre ancora. Ognuna di queste iniziative è stata occasione importante per una migliore comprensione dei contesti e per un aggiustamento dell'azione. Evidente, da questo punto di vista, è l'affinità con l'approccio della ricerca-azione, definibile come quel paradigma di ricerca che permette di creare conoscenza e comprensione mentre si dà sviluppo a una prassi.²⁶

Sul piano della interpretazione dei contesti e dei comportamenti, un'altra influenza importante si è stratificata sui consolidati riferimenti teorici della letteratura sullo sviluppo locale: quella derivata da alcuni approcci di scienze dell'organizzazione che, nel solco della concezione delle organizzazioni come sistemi cooperativi²⁷, evidenziano e aiutano a isolare il contributo del sapere di tipo organizzativo, distinto da quello del sapere istituzionale e del sapere tecnico, nel determinare la razionalità dei processi di decisione e di azione.

Molto brevemente, per chiarire: per sapere istituzionale si intende il sapere mobilitato nella determinazione degli obiettivi (che riflettono scelte all'interno di uno spazio di possibilità fortemente influenzato dalla lettura dei contesti, orientata da valori e sensibilità politiche, e dunque robustamente in connessione con un sapere situato di cui i politici, e non solo, sono veicoli e portatori); per sapere tecnico si intende la conoscenza, per lo più codificata, circa i mezzi che efficacemente servono per ottenere gli scopi definiti (un ambito nel quale si intersecano numerosi e diversi apporti disciplinari, e nel quale possono avere cittadinanza una quantità di metodi e tecnologie in senso lato); e, infine, per sapere organizzativo, il sapere relativo alle condizioni che occorre assicurare affinché un gruppo di soggetti svolga con efficacia un'azione collettiva, creando rapporti coerenti e adeguati a più livelli di relazione: tra mezzi e fini da un lato, e, dall'altro, tra l'insieme mezzi-fini prescelto (la strategia privilegiata) e la struttura organizzativa progettata per realizzarlo: attività, compiti, divisione del lavoro.²⁸

Distinguere i tre tipi di sapere è stato di grande utilità per esaminare le scelte organizzative come scelte provviste di un loro autonomo e specifico rilievo, da osservare tenendole distinte dai contenuti della strategia e anzi mettendole a confronto con essi. Si è così potuto dare risalto a quella dimensione spesso nascosta, ma decisiva, attinente al modo nel quale, una volta definito un piano strategico, si mettono a punto le attività, le condizioni operative, le soluzioni di coordinamento che servono per incamminarsi effettivamente nella direzione indicata, e non mettere in atto una mera simulazione. La struttura dei processi di decisione e di azione è stata osservata come tale, ci si è interrogati sulla sua coerenza e razionalità a confronto con le scelte strategiche da attuare. Si è cercato, in sostanza, di adoperare un sapere organizzativo, metterlo in azione a scopo di incremento di consapevolezza e di autonomia, senza naturalmente dimenticare l'uso, più consueto, di quei contenuti di sapere istituzionale che permettono di

manifestano nel corso della realizzazione del progetto, il cui insorgere non era previsto e non sarebbe stato prevedibile. L'incertezza non riducibile mediante un potenziamento della capacità di previsione e una maggiore sofisticatezza dei mezzi di analisi è ormai un concetto di comune riferimento; essa è definita incertezza ontologica proprio per distinguerla da quella riducibile mediante un maggiore investimento in una qualche capacità tecnica. La riflessione è stata sviluppata in relazione ai contesti produttivi soggetti a rapide ondate di innovazione e cambiamento che creano discontinuità, scompaginano gli scenari e rendono impossibile una strategia intesa come pianificazione (Lane e Maxfield 1997), e per analogia, stanti le condizioni di elevata complessità e imprevedibilità che le caratterizzano, alle politiche di sviluppo territoriale (Seravalli 2004).

²⁶ Il metodo della ricerca-azione è ritenuto particolarmente raccomandabile quando la situazione richiede, o rende particolarmente vantaggioso, restare flessibili, o favorire un coinvolgimento delle persone che fanno parte del sistema che è oggetto della ricerca, o promuovere un cambiamento contestuale, o quando ci si confronta con ambiguità troppo forti per circoscrivere una precisa domanda di ricerca.

²⁷ Quella concezione, cioè, che si è sviluppata grazie e a partire dai contributi fondamentali di Barnard e Simon. Cfr. Bonazzi 2002.

²⁸ Su questi temi ci si è avvantaggiati del contributo di Tommaso Fabbri. Cfr. Fabbri 2003.

esplorare la congruenza degli obiettivi rispetto al contesto, e, soprattutto, di quei contenuti di sapere tecnico fondamentali per giudicare la scelta dei mezzi e delle tecnologie.²⁹

All'osservazione di questa lente critica, sensibile ai profili di analisi organizzativa, sono stati sottoposti sia i progetti integrati delle varie aree, sia le stesse azioni pilota, e in entrambi i casi il passaggio è stato importante per mettere a fuoco le congruenze e le incongruenze dei processi, e capire in quali punti sarebbe stato bene intervenire.³⁰ Lo stesso esercizio si è cercato di trasferire agli interlocutori locali più sensibili, in grado di apprezzare il valore di analisi di questo tipo.

Avvalendosi degli apporti concettuali descritti, la sperimentazione si è concentrata su due cruciali capacità dei sistemi locali: la capacità di cooperare e la capacità di progettare.³¹

La prima si interseca con due novità procedurali assai importanti dei progetti integrati: il partenariato istituzionale e il partenariato economico-sociale, modalità di coinvolgimento e partecipazione alla decisione che, rispettivamente, riguardano: le amministrazioni locali e le altre agenzie pubbliche, sollecitate a stabilire forme efficaci di coordinamento orizzontale (partenariato istituzionale); gli organismi dell'economia e della società civile, incoraggiati a contribuire con le loro conoscenze e intenzioni di investimento al cambiamento strategico di cui il pubblico è promotore (partenariato economico-sociale).

La seconda riguarda invece come si costruisce un intervento pubblico di sviluppo capace di dialogare con le risorse esistenti, di mobilitare quelle nascoste sottraendole al sottoutilizzo, di attirarne di nuove dall'esterno. La capacità di progetto è reale se non produce un progetto *una tantum*, ma riesce a esprimere una funzione di progettazione continua, da accrescere o insediare se non esiste. Anch'essa è configurabile come il prodotto di un processo, di un'azione organizzata. Nasce da una efficace modalità d'uso e di coordinamento delle competenze, pubbliche e private, diretta a ottenere l'ideazione e la messa a punto di nuove iniziative.

Capacità di cooperare

Rispetto alla capacità di cooperare, si sono verificate sul campo alcune urgenze (già segnalate, diffusamente, nelle sedi istituzionali):

- rendere più sostanziale e strategica, di medio - lungo periodo, la capacità delle amministrazioni locali di costruire relazioni cooperative tra loro, in orizzontale o in un quadro di reciprocità;
- migliorare le relazioni di cooperazione verticale, da sostenere in quanto necessarie o funzionali all'attuazione del progetto locale di sviluppo, benché non sempre esistenti o bene organizzate;

²⁹ Esercizi critici di questo tipo sono stati piuttosto frequenti, in questi anni, in relazione ai progetti integrati. Quelli che fanno leva sul sapere tecnico di tipo economico hanno messo in evidenza profili di fragilità dei progetti quali per esempio: insufficienza delle analisi della domanda e del mercato, scarsa consapevolezza dei modelli di intervento praticabili, scarsa cognizione delle opzioni più affidabili per promuovere definite trasformazioni. Quelli che fanno leva sul sapere tecnico dell'urbanistica e della pianificazione del territorio hanno messo in luce altre carenze quali per esempio: eccessiva subordinazione, nel delimitare gli ambiti, a partizioni amministrative, o riferite a precedenti strumenti (patti territoriali, contratti d'area), o a tradizioni consolidate (aree di specializzazione, distretti maturi), o a sistemi locali del lavoro preesistenti; scarsa attenzione per la matrice spaziale delle tendenze innovative emergenti dai territori; errata pretesa di definire il territorio del progetto rigidamente ex ante e non nel corso del processo; ed altre ancora (Consorzio METIS – Politecnico di Milano 2003).

³⁰ Quando applicato alle azioni pilota, l'esercizio ha comportato una auto-riflessione che ha permesso di accrescere la consapevolezza, e dunque l'autonomia, dei ricercatori nel portare avanti il lavoro di campo. Di queste analisi critiche rivolte sia ai progetti locali sia alle azioni pilota resta documentazione nei semestrali Rapporti di attività dedicati a informare sull'avanzamento e i risultati.

³¹ Si tratta di due delle cinque linee di *empowerment* delle amministrazioni sulle quali il DPS è impegnato [DPS (2004) *Rapporto annuale*, capitolo V]. Le cinque linee sono: capacità di amministrare in modo efficiente e motivato; capacità di cooperare delle amministrazioni; capacità di progettare, far progettare e di realizzare progetti; capacità di misurare, valutare e apprendere; capacità di creare e tutelare mercati locali concorrenziali di beni pubblici.

- sviluppare la capacità di cooperare strumentalmente, soprattutto allo scopo di attirare competenze e conoscenze dall'esterno (da società di consulenza, università, amministrazioni di altre regioni titolari di più lunghe esperienze e buone pratiche).³²

La *cooperazione orizzontale*, nel linguaggio dei progetti integrati, assume le due forme del partenariato istituzionale e del partenariato economico-sociale. Si tratta di modalità di comunicazione e coordinamento tra enti pubblici e privati, funzionali all'incremento della razionalità della decisione (intesa come capacità di tenere conto delle condizioni influenti sulla sua idoneità e attuabilità). Nel caso specifico, i partenariati sono funzionali a modellare il progetto nel modo più efficace al fine di innescare processi virtuosi di cambiamento, impiegando quei mezzi che il contesto specifico, nella sua individualità, suggerisce di privilegiare.

Si è già parlato ("Aprire le reti") di alcune difficoltà incontrate dalle politiche inclusive, dirette ad ampliare la cerchia dei decisori, o dei soggetti influenti sul processo di formazione della decisione. Tali difficoltà agiscono nel senso di rallentare o svuotare di senso alcuni processi partenariali. Per contro, altre tendenze spingono in avanti le pratiche partenariali: non solo le rendono sempre più diffuse, ma tengono viva l'esigenza di renderle effettivamente produttive e significative. Come da tempo è stato messo in evidenza nell'ambito disciplinare dell'analisi delle politiche pubbliche, la pratica di decidere per mezzo di accordi e atti di tipo negoziale rappresenta la risposta, necessaria, alla crescente frammentazione istituzionale, cresciuta sia lungo l'asse centro-periferia sia in relazione ai processi di specializzazione funzionale. Le risorse che servono per sviluppare una politica o un programma compongono un insieme variegato in cui trovano posto le competenze giuridiche, le competenze tecniche, le risorse finanziarie, il consenso e la legittimazione. Una singola amministrazione non è in grado di controllarle tutte, ma deve reperirle sia presso altre agenzie pubbliche sia presso attori privati. La stipulazione di accordi rappresenta l'esito obbligato di questa configurazione.³³

Anche viste da questo lato, le forme partenariali non sono immuni da ambiguità e tensioni. Ad esse si possono associare significati assai diversi tra loro: accelerazione e razionalizzazione del processo decisionale (la versione ottimizzante del ruolo del partenariato, e, almeno in apparenza, la più neutra); compensazione o mediazione di interessi (una versione caricata di valenze negative, se in un contesto di particolarismo); discussione pubblica direttamente legittimante la decisione secondo i principi della "democrazia deliberativa".³⁴ Anche l'accezione più positiva, quella che legittima le pratiche negoziali - partenariali a fini non di mediazione ma di governo della complessità, non riesce a evitare che nella pratica insorgano difficoltà o si manifestino contraddizioni, come testimonia l'ormai abbondante letteratura sui patti territoriali.³⁵

I progetti integrati hanno rappresentato un tentativo di diffusione del ricorso al partenariato a un gran numero di contesti locali, assai differenziati tra loro per stili di amministrazione e grado di competenza degli apparati. Era certamente prevedibile che gli esiti sarebbero stati non sempre soddisfacenti. I ricercatori di *Studiare Sviluppo*, a fronte di alcune manifestazioni palesemente non adeguate, si sono chiesti se fosse possibile rendere il partenariato più soddisfacente e si sono adoperati in questo.

Qualche progresso è stato ottenuto in Molise. Qui si è svolta un'operazione di "rianimazione" del partenariato nell'area del medio Trigno, facendo leva su un tema rischioso e fonte di divisione (ma per ciò stesso autentica ragione di partecipazione per gli Enti locali, la Regione e

³² Questi elementi di analisi sono ricavati da varie fonti, tra le quali la più autorevole è DPS (vari anni) *Rapporto annuale*. Le qualificazioni della cooperazione ("necessaria", "funzionale", "strumentale") sono mutuata dal *Rapporto annuale 2005*, pp.290-91.

³³ Bobbio 1996 e 2000.

³⁴ Pellizzoni 2005, p.8: «L'espressione "democrazia deliberativa" si riferisce, in linea generale, a un processo basato sulla discussione pubblica tra individui liberi ed eguali, da cui trae la propria legittimità (...). "Deliberazione" va quindi intesa non nel senso di "decisione", ma del "dialogo" o "discussione" che precede la decisione.»

³⁵ Cfr. CNEL 1999, Barbera 2001, Cersosimo e Wolleb 2001, Trigilia 2001, Magnatti et al 2004.

alcune associazioni): il progetto di costruire un esteso parco eolico su un crinale parzialmente incluso nell'area, che, se realizzato, avrebbe avuto un forte impatto visivo su tutta la valle. Il contrasto con la strategia di turismo ambientale, perseguita col Pit, appariva stridente. Sollecitato a esprimersi sul tema, il partenariato ha reagito: abbandonati i modi rituali, si è aperta una discussione nella quale le varie posizioni sono state espresse e argomentate, il conflitto latente è stato portato a evidenza e trattato sino a raggiungere una decisione condivisa di disimpegno dal progetto (a cui, pure, alcuni Comuni avevano già dato assenso preliminare).³⁶ L'esperienza ha avuto ricadute positive sulla percezione del significato del partenariato. In seguito, la partecipazione alle riunioni è migliorata, l'assemblea generale ha dato vita a tavoli di approfondimento settoriale nei quali sono stati coinvolti tecnici e imprenditori (direttamente: il tessuto associativo è infatti assai debole).

La sperimentazione in Molise ha dato dunque un esito confortante: è possibile agire sul partenariato e assegnargli significati e funzionamenti più maturi di quelli, che da sole, le comunità locali riescono a immaginare. Condizioni per farlo appaiono: occuparsi di questioni "vere"; esemplificare in concreto come una discussione pubblica non necessariamente "complicata" (mediante moltiplicazione delle posizioni a confronto, amplificazione dell'incertezza decisionale) ma, al contrario, aiuti a scegliere; portare dentro al processo soggetti utili alla decisione; disporre di capacità di governo della discussione. Altre condizioni importanti sono dichiarare la ragione e il senso dell'operazione, rendere esplicito perché la discussione pubblica è un passaggio importante; mostrare, con la pratica e l'esempio, come si prepara e deve essere curata una riunione deliberativa, dal produrre e rendere disponibile un'adeguata informazione da far circolare preliminarmente, alle modalità di convocazione e di invito a partecipare.

La *cooperazione verticale*, in particolare lungo la filiera che dal locale sale verso la Regione di riferimento, lo Stato centrale, le istituzioni europee, si è rivelato un altro anello debole dell'esperienza dei progetti integrati. Già l'argomento è stato sollevato e discusso all'inizio di questo capitolo, con riferimento alle idee sull'intervento di sviluppo locale. Il lavoro di campo sia ha verificato questo punto, sia ha cercato di favorire in positivo un maggiore raccordo tra esigenze locali e iniziativa delle istituzioni sovralocali, in particolare delle Regioni. In alcuni casi si sono innescate reazioni positive, che, benché non concluse, lasciano ben sperare per il futuro, in altri si è dovuto constatare un insuccesso.

In Basilicata è emerso che il settore Attività produttive della Regione avrebbe potuto agevolare il progetto integrato in Val d'Agri mettendo mano a un regolamento attuativo (già previsto dalla legge di settore ma ancora non disponibile). Sul punto si è aperto un dialogo costruttivo con l'assessore e i funzionari competenti, che ha condotto la Regione ad assumersi pubblicamente l'impegno a provvedere. Il caso è stato dunque positivo. Si è portato il Locale a svolgere, di fatto, l'inedito ruolo di proponente o ispiratore di politiche regionali: un risultato straordinariamente apprezzabile se visto sullo sfondo degli ordinari rapporti tra Locale e Regione nel Mezzogiorno, e se si considera che l'area della val d'Agri non è un'area urbana a forte concentrazione di attività e di interessi.

Meno fortunato è invece stato, in Campania, il tentativo di qualificare le azioni di formazione rivolte ai parchi regionali e nazionali (tutti destinatari di cospicue risorse in quanto titolari di progetti integrati). La proposta, studiata e condivisa con la principale struttura di assistenza tecnica alla Regione in materia di formazione per la progettazione integrata, aveva lo scopo di organizzare una formazione di qualità delle figure manageriali e tecniche dei parchi, a beneficio di tutto il sistema delle aree protette regionali, riducendo il rischio di dispersione delle risorse del Fondo Sociale Europeo in progetti formativi di scarsa qualità approntati da agenzie locali prive delle competenze necessarie. Molti presupposti favorevoli erano presenti, tra cui una politica regionale di sviluppo decisamente rivolta a valorizzare il patrimonio naturalistico, e a usare la

³⁶ Per individuare in che modo procedere a valle della decisione partenariale, ha concorso attivamente la Regione, presente con l'Autorità ambientale e il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici.

leva dei finanziamenti europei per far avanzare la politica dei parchi.³⁷ Ciò nonostante il dialogo non si è avviato. Le ragioni sono probabilmente da attribuire in parte alla difficoltà di una struttura regionale soggetta alla pressione degli adempimenti ordinari di reagire a una sollecitazione aggiuntiva, in parte alla difficoltà di creare interesse e impegno attorno a un tema, quello dei parchi naturali, tradizionalmente poco considerato dalla politica.

La cooperazione definita *strumentale* molto si avvale dell'attirare competenze e conoscenze dall'esterno, stabilendo contatti con soggetti sconosciuti ai consolidati circuiti di relazione locali. Su questo fronte, è stato possibile ottenere molti risultati positivi. Se, per esempio, in provincia di Isernia è oggi in corso di realizzazione una rete di fattorie didattiche, lo si deve in gran parte all'aver stabilito una connessione con l'esperienza della provincia di Bologna, una delle più mature a livello nazionale. Altre aperture molto significative a contatti esterni portatori di competenze specialistiche sono state realizzate nelle Madonie nel settore del turismo sostenibile, in Val d'Agri nel settore agroalimentare. Per la loro trattazione si rinvia ai relativi capitoli nel seguito di questo Rapporto.

Capacità di progettare

Il rafforzamento delle capacità locali di progetto è stato l'obiettivo senza dubbio preminente delle azioni pilota.

Particolare attenzione è stata dedicata, anzitutto, a come irrobustire la conoscenza delle condizioni di contesto e dei sistemi locali, quale base fondamentale su cui costruire ipotesi di progetto per il territorio. Ci si è concentrati, in modo particolare, sull'analisi delle attività economiche e dei sistemi produttivi. La conoscenza di questi aspetti è risultata infatti spesso approssimativa, più di quanto la disponibilità di informazioni e dati ammetterebbe. Il punto è che le fonti restano spesso non utilizzate a causa della scarsa consuetudine con l'analisi territoriale da parte di molte amministrazioni locali; un deficit di competenze non coperto dall'offerta di moduli specifici di formazione rivolti agli amministratori, ai loro collaboratori, ai consulenti. Ne deriva che riferimenti impiegati a fini di analisi finiscono per essere sostanzialmente solo i modelli regionali per l'accesso ai finanziamenti (nel caso dei Pit le schede-progetto da presentare per la candidatura). La stessa identificazione di ciò che è rilevante censire e analizzare si determina sulla base dell'articolazione dei modelli. Ma questi sono necessariamente generici per potersi adattare alla generalità delle situazioni, così che molti aspetti inevitabilmente restano in ombra. Paradossalmente risultano sacrificati proprio quei caratteri distintivi che rendono i sistemi locali tra loro non assimilabili, quelli che l'analisi farebbe bene a esplorare in profondità.

Ecco quindi il valore di agire su questo piano metodologico. Da un lato è utilissimo praticare l'uso dei dati, mostrando che cosa è possibile ricavare da essi, e spiegando come essi siano un punto di partenza per includere altre fonti e ampliare l'impegno di ricerca. Dall'altro è importante praticare (e mostrare, esemplificare in concreto) come sia possibile svolgere una raccolta diretta delle informazioni, costruire una conoscenza di maggior spessore attraverso colloqui con imprenditori e operatori economici, interviste a testimoni scelti con criterio. I fenomeni che i dati indicano essere rilevanti, possono così ricevere caratterizzazione. Si può comprendere come si svolgono, come si vanno trasformando, quali criticità presentano.

Non solo. Si è scoperto, lavorando sul campo, quanto sia opportuno rendere esplicite le ragioni per le quali alcune informazioni – in primo luogo quelle sulle attività produttive – sono fondamentali per progettare lo sviluppo locale. Nonostante si operi oggi a valle di un decennio di programmazione negoziata, chi opera nella pubblica amministrazione continua a legare la propria funzione alla realizzazione di opere e all'erogazione di servizi a beneficio di una generalità di utenti, siano essi cittadini o imprese, mentre interloquire con i privati sul piano progettuale resta una possibilità di secondo piano. Per modificare questa percezione è necessario, come già sottolineato ("Una questione di innovazione"), provocare uno slittamento

³⁷ Natali 2005.

di significati. Occorre promuovere una diversa attribuzione di significato all'operare dell'ente locale; promuovere una ridefinizione delle identità dell'ente e dei suoi interlocutori primari; chiarire in che modo il pubblico può non solo aumentare la dotazione di beni e servizi, ma riorientarla a certe specifiche necessità (con enfasi sulle attività immateriali, organizzative e di coordinamento); individuare come destinatari non solo i cittadini-utenti ma alcuni gruppi definiti di cittadini-operatori provvisti di una propria autonoma intenzionalità; indicare come stabilire un dialogo con i privati; spingere alla ricerca di iniziative utili. Solo per questa via, di forte rinnovamento delle coordinate cognitive, diventa concepibile l'utilità dell'indagine diretta, l'impegno alla conoscenza. Senza questo rinnovamento la comprensione è debole, le motivazioni scarseggiano. Le indagini non si fanno.

E' evidente quale importanza abbia, lavorando su questo piano, poter dialogare con figure tecniche attive alla scala locale, interessate ad approfondire i problemi dell'ambito, e cooperare stabilmente con loro per tutto il tempo necessario a maturare una visione. Nel corso del progetto questa condizione si è verificata in parte, per la penuria di queste figure presso gli enti locali "periferici" che in genere si sono frequentati.³⁸

Dal punto di vista metodologico - operativo, si sono sperimentate varie strade: (i) fornire direttamente conoscenza (indagini sul campo, successiva restituzione di una lettura del territorio); (ii) stimolare le amministrazioni locali a farsi carico della produzione della conoscenza mancante; (iii) stimolare l'incontro tra soggetti pubblici e privati nelle sedi partenariali già istituite o in luoghi appositi (tavoli di discussione, tavoli settoriali), e qui guidare all'estrazione e alla condivisione delle conoscenze.

Per tutte queste vie la conoscenza del contesto da parte delle amministrazioni locali è migliorata, ed insieme è cresciuta la percezione dell'utilità di raccogliere informazioni e stabilire un contatto diretto con i protagonisti dell'economia locale. Il vincolo strutturale tuttavia si è fatto sentire. Quando sollecitati a mobilitarsi direttamente (con raccolte dati, organizzazione di incontri, altre iniziative) gli enti locali hanno incontrato notevoli difficoltà. Sono riusciti a districarsi solo quelli che si possono avvalere di una struttura tecnica dedicata, sia essa una società di patto territoriale o un'altra agenzia.³⁹

L'esperienza più forte in tema di rafforzamento delle capacità locali di progetto è stata senza dubbio l'esperienza di progettazione partecipata in Val d'Agri. Qui si è lavorato a un progetto di sviluppo della filiera agro-alimentare che, sin dalla sua fase iniziale di ideazione e prima formulazione, è stato svolto coinvolgendo tutti coloro che risultavano in possesso di risorse rilevanti.⁴⁰ In questo modo si è messo a punto e concretamente applicato uno schema d'azione, studiando e individuando via via le soluzioni migliori per realizzarlo in un quadro di massima adesione e sostegno. Il successo che tale schema ha raccolto sia sul piano tecnico (contenuti), sia sul piano organizzativo (efficienza e rispetto dei tempi), sia sul piano del consenso (apprezzamento locale e della Regione), lo ha reso una esperienza molto incoraggiante, proponibile come modello e replicabile altrove.

³⁸ E anche per altre ragioni. In alcuni casi i tecnici si sono trovati, ma essi, poco motivati, si sono sottratti al lavoro di analisi. In altri, ci si è anche scontrati con l'ostilità di professionisti affermati, consulenti esterni alle amministrazioni, che hanno affermato l'inutilità di iniziative di analisi stante la qualità e la completezza delle conoscenze in loro possesso.

³⁹ Come per esempio la piccola agenzia locale di sviluppo "Due Giare" con sede a Baressa (Oristano). Creata con i finanziamenti del Pit Oristano 3, l'agenzia ha iniziato a operare nel 2005. Studiare Sviluppo, con l'azione in Marmilla, ha stabilito un rapporto privilegiato di cooperazione con questa struttura.

⁴⁰ Come accennato nelle pagine precedenti, l'intreccio delle risorse rilevanti comprende risorse di tipo normativo (leggi, regolamenti, deliberazioni), risorse conoscitive, risorse finanziarie, e infine risorse politiche o di consenso. Molti e diversi soggetti sono detentori di questi vari tipi di risorse, e possono assicurarne la disponibilità o negarla. Questa è la ragione per la quale processi allargati di coinvolgimento o di inclusione sono razionali, prima ancora che preferibili in quanto allineati a valori di partecipazione democratica alla decisione. La razionalità dell'inclusione risiede nella possibilità di assicurare a un progetto tutti gli apporti di cui esso ha bisogno per formarsi in modo adeguato e per realizzarsi compiutamente. Cfr. Bobbio 1996.

I punti qualificanti di questa esperienza, astruendo dalla contingenza, sono i seguenti:

- il progetto ha scelto i partecipanti (non, viceversa, i partecipanti il progetto). Questo significa che l'inclusione è stata realizzata in funzione di un obiettivo progettuale definito in precedenza. Solo una volta determinato un focus tematico circoscritto il processo si è aperto all'inclusione, dando luogo a un coinvolgimento selettivo, rivolto a coloro che, in ragione delle risorse detenute, si trovavano nella condizione di contribuire al progetto. Ne è uscita una composizione definibile "partenariato di progetto", diverso dalle forme di partenariato che è dato di norma osservare in relazione ai Pit, e che appaiono configurarsi come "partenariati d'area". Nel nostro caso, il criterio di inclusione era l'essere in possesso di risorse influenti per la formazione e il buon esito del progetto, non appartenere al territorio. Sono così entrati a far parte del partenariato di progetto istituzioni e imprese non appartenenti all'ambito locale, e nemmeno a quello regionale.⁴¹
- I soggetti coinvolti hanno dato un apporto decisivo sul piano delle conoscenze e delle competenze. Il partenariato di progetto è stato in grado di estrarre conoscenza, a differenza dei modelli di partenariato d'area, rivelatisi insufficienti su questo piano. Dirigendo gli apporti verso un obiettivo chiaramente delineato (per es. portare un ottimo formaggio locale sul mercato nazionale; saltare i tradizionali intermediari del commercio dei prodotti agricoli; e così via), il partenariato ha permesso di operare confronti e intrecci di conoscenza, e di chiarire le possibilità praticabili. Si sono in sostanza innescati meccanismi virtuosi molto simili a quelli teorizzati come costitutivi di una efficace politica di sviluppo: "la trasformazione di conoscenze private disperse in conoscenza collettiva".⁴²
- La progettazione è stata condotta in un quadro di forte legittimazione, attivamente cercata, assicurata e mantenuta. Lo scopo, rassicurare i partecipanti e motivarli alla partecipazione: impegnarsi non avrebbe significato perdere tempo. Il sostegno della Regione è stato, in questo caso, cruciale. Si ritiene che anche più in generale esso rappresenti un fattore decisivo. Solo se la Regione legittima e sostiene (il punto è di speciale evidenza nelle regioni piccole, ove le relazioni locale-regionale sono più strette e dirette) gli amministratori locali sono disposti a riconoscere credibilità alle iniziative e contribuirvi con impegno.

Sono rintracciabili affinità tra questa esperienza e alcuni metodi non convenzionali di sostegno ai processi di apprendimento, sviluppati dalla moderna teoria dell'educazione. In particolare nel *Cooperative Learning*, diversamente da quanto accade nei metodi d'insegnamento tradizionali, il ruolo del docente è definito da tre operazioni cruciali: (i) formazione dei gruppi (i criteri di formazione possono essere diversi, ma è importante che i gruppi siano eterogenei); (ii) promozione e sviluppo delle competenze sociali (queste non possono essere presupposte, ma vanno insegnate per migliorare la collaborazione, mantenere responsabilità individuale, incentivare alla solidarietà nel raggiungimento dello scopo); (iii) scelta dei compiti e osservazione del lavoro di gruppo, senza limitare l'autonomia e la responsabilità dei membri del gruppo.

Merita una sottolineatura, tra gli altri, il requisito della eterogeneità dei componenti del gruppo. In questo quadro teorico, esso è importante per ragioni diverse da quelle evocate dalle scienze economiche (ridurre il rischio di mancare di conoscenze rilevanti per la scelta) o dalle scienze

⁴¹ Come per esempio un istituto di ricerca applicata di Thiene, facente capo a Veneto Innovazione. Il profilo ora messo in evidenza contrasta con l'esperienza dei Pit anche in un altro senso. Molti progetti integrati hanno attivato i partenariati non per dare efficacia alle scelte, o far derivare da un obiettivo considerato prioritario una strategia capace di conseguirlo date le condizioni e i vincoli del contesto, ma, ben più radicalmente, per determinare l'obiettivo. Dal momento che i partenariati d'area sono di norma composti ed eterogenei (o quantomeno lo sono nelle aree prive di specializzazione produttiva, cosa tutt'altro che infrequente nel Mezzogiorno), applicare una strategia inclusiva alla definizione dell'obiettivo ha prodotto obiettivi assai vaghi, capaci di giustificare una varietà molto ampia di interventi. Di conseguenza nessun partenariato di progetto in senso proprio è potuto nascere, secondo criteri di inclusione selettivi.

⁴² Barca 2004, p.18.

politiche (includere *stakeholder* influenti sull'effettiva possibilità di decidere e agire). In ambito educativo la ragione preminente è ottenere un soddisfacente ambiente di apprendimento. Lo scopo appare conseguibile mediante una ricca interazione di "zone di prossimo sviluppo" (o sviluppo prossimale): semplificando, mediante il contatto e la collaborazione tra soggetti diversi per livello di abilità, genere, classe sociale, cultura, o altri profili, capaci di innescare apprendimento reciproco.⁴³

Si tende oggi a riconoscere che la frequenza e l'intensità di scambi tra portatori di visioni e conoscenze diverse, è uno dei fattori importanti dell'innovazione, e che una condizione che occorre assicurare affinché queste relazioni producano effetti, è quella di proteggere i processi innovativi incipienti dando loro tempo, sostenendoli, circondandoli di consenso. Questo richiamo dà la possibilità di collegare le ultime osservazioni svolte, legate all'esperienza del "partenariato di progetto", con le considerazioni già esposte ("Una questione di innovazione") circa l'importanza di favorire slittamenti innovativi, presso le istituzioni locali, nel modo di concepire compiti e identità. I contesti di apprendimento assomigliano molto a contesti favorevoli all'innovazione. E' importante che essi siano adeguatamente protetti e sostenuti dalle Regioni e dalle altre istituzioni che, col loro comportamento, influiscono direttamente sulla sorte delle sperimentazioni locali.

Per concludere

Il lavoro realizzato con le azioni pilota ha avuto, ed ha, tratti atipici.

L'impegno dei ricercatori coinvolti è stato elevato anche perché il profilo del progetto era sperimentale, dunque in grado di beneficiarli con una discreta visibilità. Le azioni sono potute durare a lungo sia in ragione di questo profilo sperimentale, sia per l'interesse del committente, il DPS, ad avvalersi di una presenza sul campo qualificata, estrarre conoscenza, ottenere una quantità di osservazioni e giudizi sui processi in corso. I ricercatori sono arrivati sul campo in seguito a una decisione dall'alto (presa dal DPS con la Regione volta a volta interessata), con la conseguenza che le amministrazioni locali hanno prima di tutto dovuto accettare e "digerire" l'azione pilota sul loro territorio, un passaggio critico che hanno risolto in ragione, ancora una volta, del carattere innovativo e sperimentale del progetto (l'unico in grado di motivarli, dal momento che nessun finanziamento aggiuntivo ha premiato la loro adesione). Insomma: lo schema di intervento, per una serie di ragioni legate alle intenzioni che l'hanno ispirato e alle condizioni operative che ne sono derivate, appare non modellizzabile e riproducibile come tale.

Conviene dunque non concludere in modo perentorio che sì, è possibile a una istituzione sovralocale interagire con efficacia con le amministrazioni locali e ottenere risultati, purché essa non pretenda di farlo da lontano ma metta in conto la necessità di un reale affiancamento. In fondo è questo il messaggio che proviene dall'esperienza descritta. Le condizioni in cui questa ha preso forma sono state tuttavia così singolari, che è preferibile su questo punto usare cautela.

Ma anche altre osservazioni, per concludere, sono possibili, in particolare in relazione a due interrogativi cruciali.

- *Sino a che punto le esperienze fatte con le azioni pilota si sono radicate negli ambiti locali, e hanno sviluppato capacità intrinseche ai soggetti?*

⁴³ La zona di prossimo sviluppo, per la prima volta teorizzata da Vygotskij (1934), definisce la distanza tra i livelli di comprensione attuali e quelli che possono essere raggiunti in collaborazione con persone o materiali significativi. Corrisponde alla regione di attività nella quale gli allievi possono muoversi con l'aiuto di un contesto di sostegno, comprensivo ma non limitato alle persone, nel quale svolgono un ruolo artefatti di ogni tipo (libri, video, bacheche, lavagne, attrezzature scientifiche e computer) per sostenere un apprendimento intenzionale. La zona di prossimo sviluppo abbraccia un concetto di "prontezza" all'apprendimento che sottolinea livelli di competenza superiori, i quali non sono considerati immutabili ma in costante cambiamento a mano a mano che la competenza aumenta. Molto diffuso in Stati Uniti, Canada, Israele, Paesi Scandinavi, Olanda, il *Cooperative Learning* è ancora poco conosciuto e applicato in Italia, sebbene in questi ultimi anni non siano mancati tentativi di diffusione e sperimentazione. Cfr. Comoglio 2000a e 2000b.

Alcune pratiche hanno certamente avuto l'effetto di "aprire un mondo" ad alcuni soggetti-chiave. Probabilmente essi hanno acquisito un mix significativo di conoscenza e motivazione a replicare l'esperienza in futuro. Il processo di costituzione di una partnership di progetto, per esempio, ha avuto certamente un impatto di questo tipo, e non limitatamente all'ambito locale nel quale si è realizzato.⁴⁴ Alcune pratiche di ricerca e di analisi, proprio perché concretamente messe in atto, seguite da vicino nel loro svolgersi, hanno fornito un esempio che, è lecito pensare, sarà ripreso e continuerà ad esercitare influenza.

Molto, tuttavia, appare dipendere dalla stabilità dell'impegno che localmente si potrà mantenere attorno ad alcune strutture, gruppi, persone, con le quali si è lavorato con assiduità. Quando questi gruppi sono istituzionalizzati, hanno una loro configurazione non estemporanea (un ufficio comunale, un'agenzia) aumentano come è ovvio le probabilità che il patrimonio di esperienza accumulato non si disperda, ma trovi modo per generare altre esperienze. Quando viceversa ci si è trovati nella condizione di collaborare con soggetti assai meno stabili e radicati, è fortissimo il rischio che la sperimentazione, in quel luogo, non lasci tracce significative (salvo mettere frutti altrove).

- *Come fare in modo che le pratiche sperimentate siano conosciute nei loro dettagli e implicazioni, e pienamente comprese da altre collettività-soggetti locali che si apprestano a muoversi verso il rafforzamento o la definizione di un progetto integrato? Come è possibile sviluppare la capacità di leggere, rileggere, adattare, applicare al proprio contesto una pratica risultata rilevante altrove?*

E' bene anzitutto rendere esplicito ciò che l'interrogativo già implica: quelle pratiche sperimentate che si sono rivelate interessanti, di successo, sono certamente replicabili a condizione che nulla sia ripetuto, ma si tragga da esse ispirazione e si proceda adattando, scegliendo i mezzi, i tempi e i modi che il diverso contesto di applicazione consiglia.

Quali condizioni vanno assicurate, affinché tali processi imitativi (e intelligenti) possano innescarsi? Molti spunti disseminati nel Rapporto potrebbero essere ripresi al riguardo, dall'importanza di disporre di strutture tecniche, alla presenza di incentivi efficaci, e altri. Ma una condizione appare preliminare a tutto questo e andrebbe assicurata: accreditare l'approccio e il metodo che stanno alla base delle pratiche, ne costituiscono il tratto distintivo. Come già affermato in alcuni passaggi precedenti ("La sperimentazione svolta"), vi sono specifiche ragioni per preferire all'offerta di sapere codificato un'interazione diretta, un lavoro di campo, la cura dell'applicazione del sapere utile mutuabile dall'esterno. Questi approcci e punti di metodo dovrebbero, in futuro, riuscire ad attirare più interesse, più impegno, più investimenti da parte delle amministrazioni. L'assistenza tecnica rivolta ai progetti integrati non è concepita, oggi, in questo modo. La cooperazione verticale tra centro e periferia, scarsamente sviluppata in generale, non è stata occasione per forme di sostegno basate sull'interazione diretta, la partnership, la co-responsabilizzazione rispetto a un definito percorso di sviluppo locale.

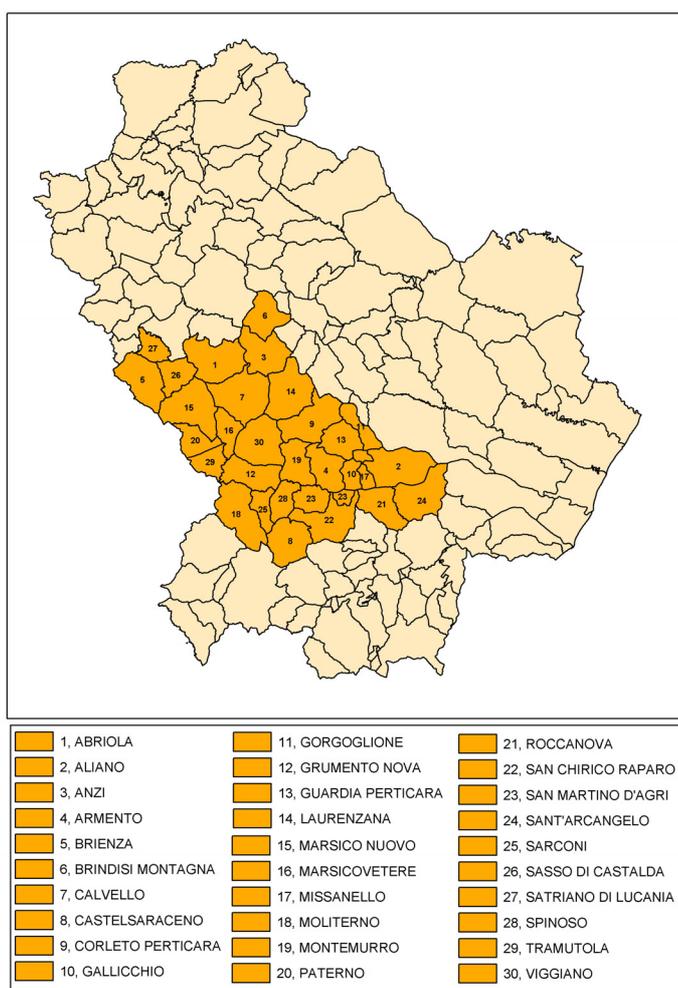
Una condivisione preliminare dell'utilità del metodo appare essenziale. Per rendere le pratiche descritte occasione di apprendimento per altri contesti locali, occorre guadagnare ad esse legittimazione e consenso. Lo si è ricordato a proposito dell'innovazione e della necessità di proteggere i processi innovativi nascenti, creando attorno ad essi un ambiente favorevole. Il progetto Azioni pilota ha goduto di un ambiente così fatto, grazie all'ombrello legittimante del DPS. Per estenderne l'esperienza appare cruciale che altre istituzioni autorevoli, del centro e delle regioni, ne accolgano l'approccio e si convincano che l'interazione e la co-responsabilizzazione fa bene alla politica e allo sviluppo locale.

⁴⁴ Le stesse azioni pilota che si sono aggiunte per ultime, relative a Camastra e Senisese, sono in qualche modo ricadute del successo del metodo progettuale sperimentato in Val d'Agri, e testimoniano la capacità delle azioni pilota di dare luogo a catene di scelte e decisioni da esse ispirate.

3. Val d'Agri

Contesto

Nel territorio della Val d'Agri da circa dieci anni si svolge un'intensa attività di estrazione petrolifera che genera *royalties* di cui beneficiano sia la Regione Basilicata sia i singoli comuni nel cui territorio sono perforati i pozzi. Nel 1995 con la legge regionale n. 40 (e successive modificazioni) la Regione ha identificato un comprensorio di 30 comuni⁴⁵ per i quali ha definito un apposito documento di programmazione, il *Programma Operativo Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra*, destinato a finalizzare risorse finanziarie pari a 350 meuro. La gestione di tale programma è stata affidata ad una Struttura di Progetto specifica attestata presso il Dipartimento della Presidenza della Giunta Regionale.



Il Programma Operativo è un programma plurisettoriale per il finanziamento di progetti di sviluppo proposti da Comuni singoli o associati. Consente di investire sui centri urbani, sulla dotazione infrastrutturale del territorio in senso lato, sui servizi. I criteri che prescrive per la formazione delle proposte locali sono sostanzialmente gli stessi dei Pit: definizione chiara di un obiettivo e di una strategia capace di conseguirlo, individuazione di azioni tra loro integrate

⁴⁵ Si tratta dei Comuni di: Abriola, Aliano, Anzi, Armento, Brienza, Brindisi di Montagna, Calvello, Castelsaraceno, Corleto Perticara, Gallicchio, Gorgoglione, Grumento Nova, Guardia Perticara, Laurenzana, Marsiconuovo, Marsicovetere, Missanello, Moliterno, Montemurro, Paterno di Lucania, Roccanova, San Chirico Raparo, San Martino d'Agri, Sant'Arcangelo, Sarconi, Sasso di Castalda, Satriano di Lucania, Spinoso, Tramutola, Viggiano.

funzionali alla strategia scelta; ricorso allo strumento del partenariato per raccogliere la conoscenza e il consenso necessari alla identificazione ed attuazione delle proposte.

Il comprensorio non presenta elementi di sostanziale omogeneità ed unitarietà né dal punto di vista dei caratteri territoriali e socio-economici, né sotto l'aspetto amministrativo ed istituzionale. Interessa le due province, Potenza e Matera e comprende sette Comunità Montane (Alto Agri, Medio Agri, Camastra-Alto Sauro, Alto Basento, Collina Materana, Lagonegrese, Melandro). Rispetto al quadro degli strumenti della programmazione comunitaria e regionale è interessato complessivamente da cinque Progetti Integrati Territoriali (Val d'Agri, Alto Basento, Montagna Materana, Marmo-Platano-Melandro, Lagonegrese - Pollino, altrettante Iniziative Leader Plus, un Patto agricolo "Sapori lucani" di livello provinciale e due Patti Territoriali (Patto Territoriale Provincia di Matera e Patto Territoriale Area Sud Basilicata). Da notare anche che il territorio è coinvolto nel processo di istituzione del Parco Nazionale Appennino Lucano Val d'Agri – Lagonegrese, oltre che essere oggetto di un'attività di sperimentazione di un sistema di certificazione ambientale d'area per il perseguimento di uno sviluppo territoriale sostenibile.

Nell'insieme, il comprensorio appare connotato da un modesto livello di sviluppo: il tasso di occupazione è basso, e conseguentemente lo è anche il tenore di vita. Il sistema produttivo appare piuttosto debole, concentrato su settori tradizionali, frammentato in micro-imprese disperse sul territorio e non in grado, con l'attuale organizzazione economica della produzione, di generare significativi effetti di concentrazione e polarizzazione produttiva. La vocazione tipica dell'area è quella agricola e le attività industriali sono scarsamente significative e concentrate prevalentemente nell'edilizia e nel suo indotto.

Tali riflessioni unitamente alla considerazione delle caratteristiche geo-morfologiche e del sistema delle relazioni territoriali ed istituzionali, conducono a fornire una lettura del comprensorio attraverso almeno tre sub-sistemi territoriali: Alto Agri, Medio Agri e Corona Potentina (comprendente i territori del Marmo-Melandro e della Camastra). Riguardo a questo ultimo ambito la gravitazione su Potenza è risultato essere l'elemento di maggior rilievo nel definire il ruolo degli insediamenti e nel delinearne le tendenze evolutive.⁴⁶

Problemi e opportunità

Il Programma Operativo è un programma di sviluppo importante, la cui mole finanziaria spesso contrasta con la relativa esilità degli apparati tecnico-amministrativi locali. A Studiare Sviluppo la Regione Basilicata ha chiesto di contribuire alla formazione di proposte locali qualificate al fine di evitare il rischio di una dispersione delle risorse in investimenti di scarsa portata. L'opportunità è legare l'attuazione del Programma Operativo ad una esperienza progettuale importante, considerato che nel corso degli ultimi trenta anni la progettualità locale è stata influenzata quasi esclusivamente da spinte esogene (modificazione del sistema di infrastrutture per la mobilità, terremoto del 1980, scoperta dei giacimenti petroliferi ed avvio delle estrazioni), e che rispetto ad altri strumenti di programmazione (ad esempio Pit Val d'Agri e Leader Plus) non si è mai realizzata la piena condivisione di un progetto di sviluppo, e non si sono create le condizioni per rafforzare coalizioni in grado di confrontarsi sul futuro dell'area.

In questo quadro, il Programma Operativo non ha finora esaltato un protagonismo dei soggetti già operanti sul territorio né favorito un ampliamento di una partnership potenzialmente interessata alla costruzione di progetti di sviluppo; più semplicemente ha ricondotto questo ruolo alla Regione ed alla sua capacità di svolgerlo direttamente nella interlocuzione con i Comuni del comprensorio, singolarmente presi o strategicamente alleati su progetti di valenza più ampia.

A partire da tali considerazioni preliminari, le interlocuzioni con i soggetti locali e con le strutture regionali, unitamente ai risultati emersi dalle analisi di campo, hanno portato il team di Studiare Sviluppo a ritenere che il settore agro-alimentare ha nell'area una obiettiva preminenza, anche

⁴⁶ Studiare Sviluppo 2004.

per le potenzialità che lo contraddistinguono, e che tale preminenza non sia riconosciuta quanto meriterebbe nella percezione degli enti locali e nei piani di investimento pubblico. Tale interpretazione, proposta alla Struttura di Progetto del Programma Operativo e all'Ufficio di Coordinamento e Gestione del Pit Val d'Agri (UCG), individuato come soggetto tecnico, espressione dei Comuni che ne fanno parte, è stata considerata valida nel metodo e nel merito.

Il rafforzamento del sistema agro-alimentare dell'area PIT Val d'Agri è quindi stato riconosciuto come un obiettivo reale su cui far convergere l'interesse e l'impegno degli attori locali, per l'effetto traino che potrebbe avere per l'economia locale grazie alla presenza di produzioni agro-alimentari riconosciute, competenze tecniche molto forti, realtà produttive già consolidate e un sistema di relazioni cooperative sufficientemente strutturato⁴⁷.

Coerentemente con la visione per sub-sistemi del Comprensorio, in una sua porzione - l'area Pit Val d'Agri appunto⁴⁸ - è stata coinvolta l'attenzione degli operatori locali e degli amministratori su tre aspetti prioritari: il miglioramento dei segmenti produttivi della trasformazione e commercializzazione dei prodotti, il rafforzamento della organizzazione dell'intero sistema agro-alimentare attraverso l'introduzione di innovazioni e processi di certificazioni di qualità, un riequilibrio del mercato del lavoro con un'attenzione particolare verso la formazione specializzata di addetti nel settore agro-alimentare e la qualificazione professionale.

L'individuazione di tali ambiti di riflessione e di azione conduce a delineare una idea progetto sull'agro-alimentare che è presentata e discussa in seno all'assemblea dei sindaci del partenariato istituzionale del PIT Val d'Agri, e qui approvata. I sindaci attribuiscono alla UCG del PIT la responsabilità di portare a buon fine il percorso di definizione del progetto, istruito sul piano metodologico ed organizzativo da Studiare Sviluppo.

Azione pilota: metodo e attività

L'azione pilota promossa nel territorio della Val d'Agri si concretizza attraverso la costruzione di un progetto complesso denominato "AGRI, AGro-alimentare, Ruralità, Innovazione". Si tratta di un tentativo sicuramente innovativo (almeno per il territorio cui si riferisce) di dare soluzioni a problemi legati al settore agro-alimentare dell'area Pit Val d'Agri secondo una logica di forte integrazione e trasversalità delle azioni da porre in essere.

Tutte le attività ritenute importanti per la costruzione del progetto complesso sono state definite in un piano provvisorio degli interventi che è stato il risultato delle interlocuzioni avute con il territorio e di un primo lavoro di confronto e condivisione operato dal team di Studiare Sviluppo. Ad una iniziale fase di screening ed approfondimento delle esigenze del settore di riferimento è seguita l'attività di costituzione di una partnership progettuale formata da soggetti competenti e realmente interessati a dare risposte concrete ai bisogni manifestati dagli operatori del settore agro-alimentare locale. In tale fase, un'attenzione particolare è data anche al sistema di incentivi ed alle motivazioni personali (politico-istituzionali) in grado di spingere ciascuno ad aderire al network di progetto. Vengono così create le premesse per dare avvio ad un'attività di riflessione strutturata ed organizzata per temi rilevanti che, dopo un lavoro lungo e meticoloso, porta alla definizione di un complesso sistema di interventi progettuali ed alla individuazione di appropriati mezzi e strumenti in grado di assicurarne la piena ed efficace attuazione.

⁴⁷ Nell'area dei sub-ambiti dell'Alto Agri e Medio Agri-Alto Sauro molti operatori delle filiere tipiche hanno aderito e partecipato a progetti sperimentali di certificazione delle produzioni, adozioni di disciplinari, iter di riconoscimento di marchi europei. In particolare: Pecorino Canestrato di Moliterno – Stagionato in Fondaco: Consorzio di Tutela, 4 caseifici e 18 produttori di latte; Olio extravergine di Oliva dell'Alto Sauro; Vino a DOC "Terre dell'Alta Val d'Agri": Consorzio di tutela, 8 soci; Fagioli ad IGP di Sarconi: Consorzio di Tutela, 42 soci; Mela Alto Agri", Consorzio di Tutela, 6 aziende; Settore lattiero caseario nell'Alta Val d'agri con 5 caseifici e 17 produttori di latte; Olio extravergine di oliva di Montemurro: 13 olivicoltori; Salumi dell'Alta Val d'Agri: 3 salumifici, 5 allevatori; "Grottino di Roccanova" per il riconoscimento della DOC: 3 le cantine coinvolte.

⁴⁸ Tale area comprende i sub-ambiti territoriali dell'Alto Agri e del Medio Agri.

Particolarmente importante, in tale fase, è il lavoro di analisi approfondita dei problemi esistenti che, cercando il più possibile di tralasciare visioni personali ed esigenze limitate, si sforza di rendere più chiara la realtà del settore considerato. Si individuano tre macro categorie di problemi che vengono collocate in un diagramma ad albero costruito secondo relazioni causa-effetto: la perdita di quote rilevanti di valore aggiunto lungo gli stadi del sistema agro-alimentare, la quasi inesistenza di un valido sistema di servizi avanzati di qualità (e rispondente alle diverse esigenze degli operatori), il debole impatto che - rispetto all'area - l'intero sistema ha in termini occupazionali.

Tali problemi vengono concepiti come elementi su cui fare proiezioni future desiderabili ed addivenire ad un set di obiettivi che, pur nella sua struttura essenziale e semplice, comprende target compositi che chiamano in causa una variegata platea di attori. Tutti gli obiettivi nascono quindi da un processo di ribaltamento delle debolezze attuali riscontrate a livello locale, e vengono identificati in termini di "soluzioni e decisioni adeguate per rispondere efficacemente ai problemi attuali".

Il progetto complesso individua nel miglioramento della performance generale del sistema agro-alimentare dell'area Pit Val d'Agri il tema centrale su cui far convergere le competenze e gli interessi di tutti i soggetti rilevanti del territorio. Tale finalità generale viene perseguita attraverso la declinazione ed il raggiungimento di tre obiettivi di carattere generale che contengono una serie di finalità più specifiche e che riguardano il rafforzamento del sistema delle produzioni agricole locali, il miglioramento dell'offerta locale di servizi innovativi e l'aumento della presenza di attività agro-industriali integrate con il territorio

Il percorso di costruzione progettuale dura circa un anno e si incentra prioritariamente sui dibattiti che si sviluppano in seno a tavoli tematici e che mobilitano una trentina di soggetti pubblici e privati, i quali contribuiscono a definire priorità e cose da fare in relazione ai profili identificati come rilevanti in sede pre-progettuale. In particolare, le riflessioni e le analisi scaturiscono all'interno di quattro gruppi di lavoro dedicati all'approfondimento di temi riguardanti la produzione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il credito ed il rapporto con il sistema bancario, la formazione e l'innovazione, l'attrazione di investimenti dall'esterno. La scelta di tali temi è stata frutto di un serrato confronto sul piano tecnico con l'ALSIA, altri interlocutori pubblici privilegiati e operatori del settore. In prospettiva, l'ambizione è non solo qualificare ed espandere il sistema delle produzioni locali esistenti, ma attrarre investimenti dall'esterno nei settori della conservazione e trasformazione delle orticole, in produzioni di quarta e quinta gamma (commercializzazione in busta di ortaggi freschi; surgelati, etc.), e nella catena del freddo per la lavorazione delle carni.

I tavoli di lavoro funzionano come laboratori di apprendimento e rappresentano occasioni di confronto partenariale in cui si raccolgono esperienze, informazioni, idee ed opinioni di tutti, che vengono successivamente sottoposte a confronto ed a valutazione critica. I lavori si prolungano senza mai interrompersi per diversi mesi, perché le filiere produttive sono numerose: in Val d'Agri si produce orto-frutta, latte e formaggi, vino, olio, carni e prodotti da forno. Le discussioni cercano di favorire il più possibile il dialogo ed il confronto aperto e vengono gestite ed animate da soggetti diversi, tutti accomunati però dal fatto di essere detentori delle giuste conoscenze tecniche e specifiche rispetto ai temi trattati; il team di Studiare Sviluppo assume, invece, la responsabilità di coordinarne i lavori e curarne la impostazione metodologica. Si fa uso di tecniche proprie della costruzione progettuale partenariale e si ricorre all'approccio del Quadro Logico (AQL) e del *Project Cycle Management* (PCM) che concepiscono il progetto come un ciclo di vita composto da una serie concatenata di fasi da sviluppare, e che legano il positivo esito progettuale alla inclusione, sin dall'inizio, dei beneficiari e/o destinatari degli interventi⁴⁹.

La responsabilità della costruzione degli interventi progettuali a livello locale è condivisa da un network di progetto costituito da Amministrazioni locali, Istituzioni di supporto, imprese, consorzi, associazioni di categoria e da tutti i soggetti aventi ruoli ed interessi rispetto alle

⁴⁹ Commissione Europea 1993; Bussi 2001; Rossi 2004.

finalità dell'azione pilota. La regia ed il coordinamento di tutte le attività sono svolte congiuntamente da Studiare Sviluppo, Pit Val d'Agri ed ALSIA, che hanno il compito di gestire una serie di attività previste all'interno di un Piano Provvisorio di Interventi e condivise con la Struttura di Progetto del Programma Operativo Val d'Agri. L'avvio di tali attività è formalmente sancito attraverso il conferimento all'UCG (Ufficio di Coordinamento e Gestione) – da parte della PLI (Partnership Locale Istituzionale) del Pit Val d'Agri – di un preciso mandato a compiere le azioni necessarie per la definizione degli interventi progettuali riferiti al settore di interesse.

Al termine del processo l'attività svolta, e l'architettura complessiva del progetto AGRI è sottoposta alla valutazione della PLI del Pit Val d'Agri, la conferenza di servizio del Pit, che approva all'unanimità e dà mandato all'UCG di procedere alla stesura definitiva. Anche i responsabili politici ed amministrativi del comprensorio del Programma Operativo vengono coinvolti formalmente e portati a conoscenza degli aspetti peculiari ed innovativi (principalmente dal punto di vista procedurale ed amministrativo) contenuti nel progetto integrato AGRI; nel settembre del 2005 il progetto è presentato al Comitato di Coordinamento e Monitoraggio del Programma Operativo Val d'Agri, Melandro, Sauro, Camastra che, dopo averne valutato la validità lo approva all'unanimità ed impegna ufficialmente l'UCG del Pit a porre in essere tutte le azioni opportune per dare avvio alla fase di attuazione e gestione degli interventi previsti. L'ultimo atto del processo di costruzione progettuale è rappresentato dalla stipula dell'"*accordo di progetto*" che sancisce l'intesa formale tra i soggetti della partnership progettuale e dà mandato alla Comunità Montana Alto Agri di presentare il progetto AGRI alla Regione Basilicata per sottoporlo alla valutazione da parte dei competenti organi regionali⁵⁰.

"Rafforzare le capacità di progetto: la Progettazione partecipata in Val d'Agri"

La pratica innovativa di progettazione partecipata in Val d'Agri si è sviluppata sullo sfondo delle analisi di Thompson delle forme di interdipendenza organizzativa e delle modalità di coordinamento efficaci a seconda del tipo di interdipendenza in atto.⁵¹ La costruzione di un progetto sull'agro-alimentare in cui si intersecano, con conoscenze e competenze distinte, una pluralità di soggetti, è stato riconosciuto come contesto in cui valgono condizioni di interdipendenza reciproca, condizioni cioè nelle quali la decisione/azione assunta da un soggetto produce un effetto che incide sulla decisione/azione dell'altro e viceversa. In tali condizioni, il lavoro di squadra dei tavoli di progetto per cui tutti i membri danno simultaneamente un contributo al processo, è individuato come forma di coordinamento adeguata, in quanto espressione di un mutuo adattamento immediato.

L'esperienza ha due implicazioni interessanti:

- ha creato consapevolezza delle relazioni di interdipendenza che legano tra loro diversi soggetti, in virtù della conoscenza che detengono o del ruolo che ricoprono, su specifiche questioni. Questo è un primo risultato molto positivo, stante il fatto che gran parte delle relazioni di interdipendenza a livello locale restano di norma non percepite e non influenzano le decisioni, con la conseguenza di deprimere il livello di prestazione del sistema;*
- ha esemplificato come può funzionare in concreto un coordinamento per mutuo adattamento, quando ci si confronta con problemi complessi che richiedono il coinvolgimento di molti e un lavoro collettivo.*

Il team di Studiare Sviluppo è stato ideatore e forza motrice in questo processo, insieme ad altri tre soggetti chiave: la struttura tecnica regionale preposta al Programma Operativo Val d'Agri, il project manager del Pit, l'Alsia.

⁵⁰ I firmatari dell'Accordo di Progetto sono stati la Comunità Montana Alto Agri, in qualità di soggetto responsabile del PIT, l'Alsia, il GAL Akiris, Fidagri, Cofidi Basilicata, Camera di Commercio di Potenza, Confindustria Potenza, Facoltà di Agraria dell'Università di Basilicata, Sviluppo Italia Basilicata.

⁵¹ Thompson (1967) elabora la sua tipologia a partire dal concetto originario per cui si ha interdipendenza quando coloro che lavorano ai processi di trasformazione non possono svolgere il proprio compito a prescindere dal lavoro degli altri. I gradi di interdipendenza, via via più stretti, sono: interdipendenza *per accumulazione*, interdipendenza *sequenziale* e *interdipendenza reciproca*.

Sul territorio del Pit Val d'Agri si sperimenta, in concreto, un modello di progettazione partecipata che si basa su un ampio coinvolgimento di soggetti e competenze locali e che parte dalla consapevolezza che molte delle conoscenze che servono per fare buoni progetti sono presenti nell'ambito locale e, senza tralasciare le necessarie ed opportune connessioni con le competenze specialistiche esterne, vanno estratte e rese produttive nei tempi e nelle sedi opportune (si veda box di approfondimento).

Risultati conseguiti

Con riferimento al meta-obiettivo dell'azione pilota Val d'Agri, costruire un progetto integrato di sviluppo e generare apprendimento, una prima valutazione dei risultati conseguiti attraverso il lavoro svolto in questi anni non è compiuta rispetto agli impatti che il progetto integrato è in grado di assicurare sul territorio del Pit Val d'Agri, ma proposta rispetto al percorso progettuale delineato ed alla strategia (obiettivi e mezzi) e struttura (compiti e ruoli) dell'azione realizzata, cioè riconducendosi alla logica di *azione organizzata*⁵² che ha ispirato l'intervento di campo condotto da Studiare Sviluppo. In altri termini valutare i risultati significa riflettere sull'efficacia del lavoro svolto partendo dalla considerazione di tre elementi fondamentali: la coerenza delle azioni compiute rispetto all'analisi preliminare, la coerenza degli strumenti individuati rispetto agli obiettivi formulati, la coerenza degli interventi progettuali rispetto alle finalità del Programma Operativo.

Rispetto al primo aspetto, il lavoro di campo iniziale, prolungato ed accurato, ha rappresentato un punto di partenza importante per la strutturazione delle fasi successive, anche per la credibilità e la fiducia che è riuscito a generare rispetto al contesto locale. La forte interazione con gli amministratori locali, gli imprenditori, i rappresentanti di associazioni professionali di categoria da subito hanno consentito di assumere una buona percezione delle peculiarità del sistema territoriale locale; ciò ha permesso una convergenza ampia su temi rispondenti ai fabbisogni emersi ed ha naturalmente facilitato il compito di definizione delle tematiche su cui è stata formulata la iniziale proposta di costruzione del progetto integrato.

Anche i mezzi scelti per la gestione delle diverse fasi sono coerenti con gli obiettivi formulati: per costruire la proposta progettuale così come per definire gli obiettivi finali sono state mobilitate conoscenze prevalentemente tecniche e metodologiche, in gran parte estratte dal contesto locale ma in alcuni casi assunte da ambienti ad esso esterni. Allo scopo di identificare soluzioni e scelte adeguate ai vari aspetti individuati, è sembrato opportuno e coerente - dunque - mobilitare e coinvolgere in un gioco di cooperazione soggetti detentori di risorse conoscitive; accanto a questi non si è trascurato un know-how di aiuto alla decisione che è servito ad estrarre le conoscenze tecniche non sempre disponibili in forma codificata e ad assicurare l'inclusione nel processo decisionale pubblico di tutti quei soggetti nella cui disponibilità ricadono fondamentali ingredienti necessari a formare la decisione o a darvi operatività. Tali scelte hanno anche condizionato positivamente gli esiti dei lavori dei gruppi tematici che sono stati conseguiti sullo sfondo di una generale mobilitazione di soggetti, i quali hanno efficacemente creduto di avere a disposizione uno strumento attraverso il quale far emergere ruoli e competenze non sempre chiari ed identificati, discutere di cose concrete, e portare all'attenzione delle Istituzioni pubbliche locali e regionali proposte e contenuti condivisi dal territorio. In tale direzione un risultato conseguito è rappresentato proprio dal carattere di "non ritualità" della partnership socio-economica coinvolta nel processo.

Passando al terzo ed ultimo aspetto di valutazione, ogni riflessione non può prescindere dalla considerazione che il Programma Operativo si configura come una straordinaria occasione per innescare processi di modernizzazione del sistema pubblico regionale nell'ambito di una visione dello sviluppo locale basata sul potenziamento e la messa in rete delle opportunità (e capacità) locali e sulla sperimentazione di modelli gestionali e procedurali innovativi. Ebbene la logica e la specificità degli strumenti individuati per il raggiungimento degli obiettivi del progetto integrato

⁵² Fabbri, 2003.

AGRI si collegano in maniera piena a tale visione e manifestano una grande coerenza con la struttura portante del P.O. e con alcune procedure che la Regione Basilicata intende sperimentare sul territorio della Val d'Agri. Così l'azione pilota ha costruito le soluzioni ai problemi rilevati, progettando interventi in grado di soddisfare le esigenze manifestate (vedi box di approfondimento). Sono infatti rispettate, all'interno del progetto, tutte le procedure e gli strumenti a carattere innovativo citati espressamente nel documento di programmazione: sono presenti "sperimentazioni su agevolazioni di filiera" con la proposta di realizzazione di singoli contratti di filiera, è rispettata la volontà di "implementazione di strumenti di ingegneria finanziaria" – definendo tre fondi di garanzia specifici per il settore - ed è contemplato l'utilizzo di "strumenti regionalizzati di programmazione negoziata", poiché si prevede la possibilità di attivare regimi di aiuto singolo per attrarre imprese agro-industriali in settori specifici.

"Gli interventi previsti dal progetto AGRI"

Il progetto prevede quattro linee di intervento⁵³:

*- **filiera produttive tipiche**, con l'attivazione di contratti di filiera per l'orto-frutta, il lattiero caseario, i salumi, il Canestrato di Moliterno, l'olio, il vino, i cereali e i prodotti da forno, attivati attraverso un'attività di assistenza tecnica volta a rimuovere i due ostacoli principali rilevati nell'analisi, la scarsa cooperazione tra le imprese e la scarsa penetrazione commerciale dei prodotti;*

*- **rapporto banche-imprese**, con l'attivazione di tre specifiche forme di garanzia, oltre ad una classica garanzia per gli investimenti, se ne prevedono inoltre, una specificamente dedicata alle nuove imprese giovanili ed un fondo rotativo dedicato a supportare i costi delle immobilizzazioni delle imprese; a questi tre strumenti si aggiunge un servizio di check-up finanziario delle imprese volto ad individuare il miglior equilibrio tra patrimonio e capitale ed il mix ottimale di aiuti;*

*- **aumento dell'offerta di servizi innovativi e di formazione specifica per il settore agro-alimentare**, con la realizzazione di un centro servizi (CeSAVA) che offrirà servizi formativi avanzati (dottorato di ricerca, Master di primo livello, formazione specialistica per la certificazione delle produzioni), nonché servizi ad alto contenuto tecnologico (progetti di ricerca specifici a supporto delle filiere);*

*- **attrazione di investimenti agro-industriali**, si vuole favorire la localizzazione nell'area di attività di lavorazione industriale nella IV e V gamma, nella lavorazione delle carni e nel lattiero - caseario, utilizzando il regime di aiuto singolo previsto dalla legge regionale n. 4 del 2002, attraverso azioni di marketing territoriale e di offerta di beni pubblici locali, relativi specificamente allo sportello unico per le attività produttive e alla costruzione di schede di localizzazione per le aree per insediamenti produttivi presenti nell'area.*

Lezioni apprese

Gli insegnamenti che possono essere tratti dall'attività di campo svolta in Val d'Agri sono considerati prioritariamente dal punto di vista del territorio e dal lato dell'amministrazione centrale chiamata a studiare le dinamiche locali e ad affiancare le strutture periferiche.

I maggiori benefici di apprendimento per il territorio sono derivati dalla fase di analisi e dal processo di costruzione progettuale.

Dall'analisi, perché l'indagine di campo ha privilegiato il contatto diretto con le imprese e le organizzazioni economiche e sociali del comprensorio, esemplificando ai Comuni e ai responsabili pubblici di area uno stile e un metodo di acquisizione di conoscenze produttivo di informazioni assai più ricche di quelle ricavabili dai dati statistici, e capaci di orientare nella interpretazione dei dati quantitativi.

⁵³ Le quattro linee di intervento individuate sono strettamente collegate ai principali problemi che intendono risolvere: scarsa cooperazione tra le imprese operanti nelle filiere, bassa penetrazione commerciale dei prodotti, debolezza della struttura finanziaria delle imprese, difficoltà di accesso al credito, mancanza di profili professionali qualificati, assenza di strutture di ricerca e trasferimento tecnologico, bassi livelli occupazionali e scarsa offerta di beni pubblici a supporto del sistema produttivo.

Dal processo di costruzione progettuale, per il modo partecipato nel quale esso è stato costruito, raccogliendo e organizzando lo sforzo analitico e propositivo di decine di soggetti, molti dei quali collettivi: organizzazioni di categoria, consorzi, banche, differenti tra loro per competenze, punti di vista e linguaggi.

Avere allestito e portato a termine con successo questa esperienza, ha certamente prodotto fiducia nei soggetti locali circa la possibilità di praticare effettivamente l'inclusione e la partecipazione anche quando si tratta di questioni di tipo tecnico-progettuale e non solo di confronto sui principi e con funzioni meramente consultive.

La sensazione ricavata è che un tale modello operativo abbia accresciuto la consapevolezza che sia veramente possibile discutere di problemi reali e portarli all'attenzione di interlocutori pubblici operanti ai livelli più alti della filiera istituzionale, soprattutto se il processo è accompagnato da un soggetto (anche esterno) che gode di credibilità e viene reputato neutrale rispetto agli interessi in gioco.

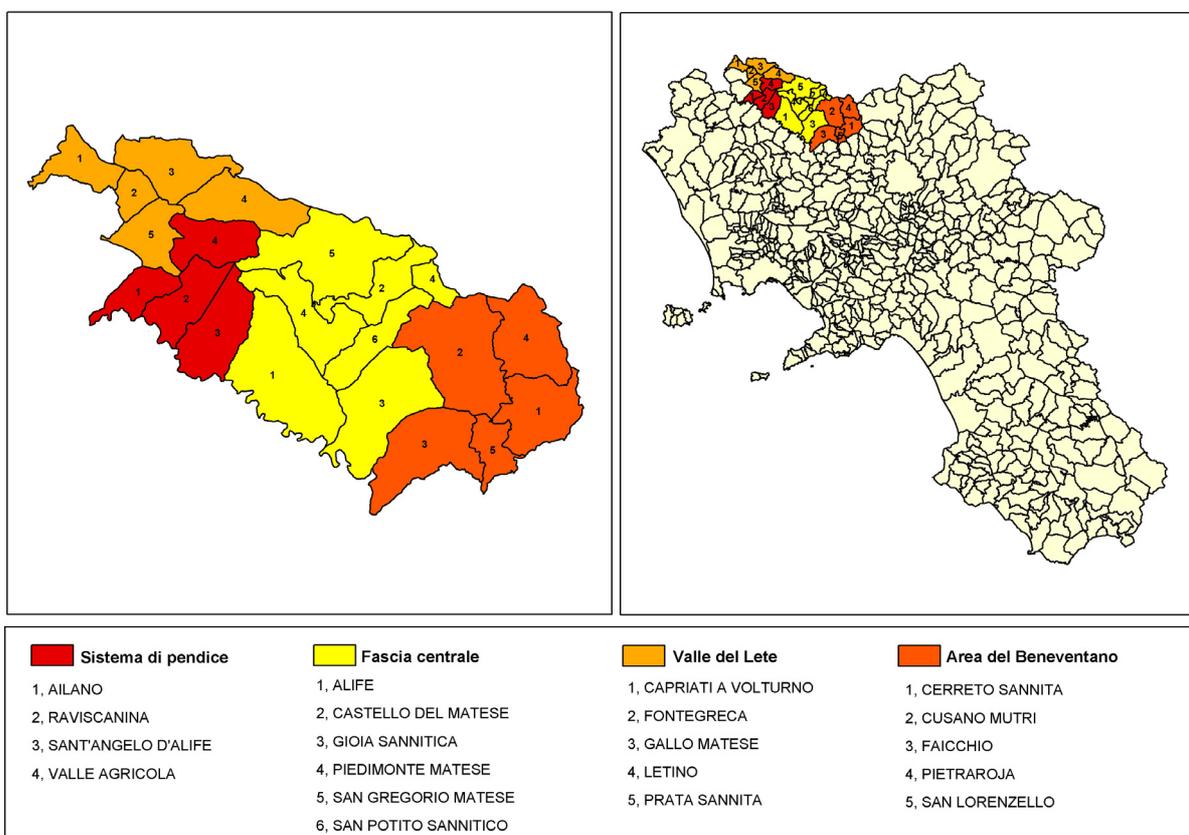
In sintesi, dall'esperienza dell'azione pilota in Val d'Agri si possono trarre lezioni importanti per l'amministrazione centrale su due piani relativi a:

1. le condizioni che occorre assicurare affinché una struttura esterna possa aspirare a stabilire un effettivo rapporto di partnership con amministrazioni locali caratterizzato da fiducia e disponibilità alla collaborazione. Tali condizioni non riguardano il piano della legittimazione a operare di cui questa struttura esterna può godere (come ad esempio Studiare Sviluppo nelle azioni pilota), ma riguardano lo stile di comportamento e il metodo di lavoro. Ex post appaiono avere svolto un ruolo importante la presenza fisica sul campo, la disponibilità a partecipare agli eventi locali, la competenza tecnica, la completezza e la trasparenza dell'informazione a dimostrazione di indipendenza dagli interessi di parte, il rigore nel definire un programma di attività e la credibilità nel mantenerlo, la capacità di includere cerchie via via più ampie di soggetti, l'impegno operativo;
2. le modalità attraverso le quali è possibile impostare e governare un percorso progettuale complesso, al quale è bene che partecipino molti soggetti in ragione della varietà delle conoscenze necessarie a ben progettare. Su questo piano è emerso con evidenza come la produzione progettuale sia un processo sociale prima che un processo tecnico, e che a seconda di quali e quanti soggetti detentori di specifiche competenze si riesce ad immettere nel processo, il percorso tende a modificarsi e a modellarsi in modo differente. In quanto processo sociale, la costruzione progettuale è esposta ai rischi ed alle opportunità delle dinamiche di conflitto e di cooperazione, dunque è fondamentale prestare attenzione a queste implicazioni e renderle esplicitamente oggetto di preoccupazioni e scelte. Tuttavia, il coinvolgimento nel processo di costruzione progettuale di una pluralità di soggetti per un periodo di tempo lungo, rende fondamentale la presenza di un organo tecnico-operativo cui siano conferiti formalmente anche compiti decisionali, per muoversi con la necessaria legittimazione e non restare vincolati ai tempi lenti e ai modi spesso farraginosi delle decisioni collettive partenariali.

4. Matese

Contesto

Il parco regionale del Matese, in Campania, è costituito da un'area prevalentemente montana che ospita una popolazione di circa 55.000 abitanti distribuita su 20 Comuni. La maggior parte dei Comuni ricade nella provincia di Caserta, la restante parte afferisce invece alla provincia di Benevento. Il territorio non è omogeneo dal punto di vista geomorfologico e socio-economico e non può essere inteso in maniera unitaria. Il sistema delle relazioni territoriali consolidate e delle caratteristiche fisiche del territorio fa individuare quattro sub-sistemi con caratteristiche differenti tra loro: il sistema dei comuni centrali che si allineano lungo la direttrice di collegamento col versante molisano, l'area del Lete, posizionata a nord-ovest e confinante con il Molise, il sistema beneventano o della valle del Titerno (che presenta interessanti elementi di vivacità produttiva) ed il sub-sistema di pendice nel quale ricadono le zone più colpite dallo spopolamento e dal degrado socio-culturale.



Un elemento comune all'intero contesto è rappresentato dalla ricchezza di risorse ambientali e paesaggistiche. La forma del paesaggio risulta fortemente caratterizzata dalle numerose emergenze naturali, dove si alternano i rilievi, i corsi dei torrenti e dei fiumi, e del sistema dei laghi, che rappresenta una delle caratteristiche più interessanti del patrimonio ambientale dell'area. In particolare, il lago Matese - classificato come Zona di Protezione Speciale (ZPS) - è il lago carsico più alto d'Italia e presenta una sua specificità e rilevanza anche dal punto di vista idrico e idroelettrico. Sotto tale aspetto rivestono importanza altri due laghi, quelli di Gallo e Letino, che sono di origine artificiale e sfruttati per la produzione di energia idroelettrica.

L'economia che caratterizza l'intero territorio è piuttosto debole; risente pesantemente del diffuso fenomeno dello spopolamento e si caratterizza per una scarsa integrazione tra le

diverse attività produttive. La vocazione dell'area è prevalentemente agricola con un orientamento verso la zootecnia, mentre poco robusti sono il tessuto industriale ed artigianale.

La forte stratificazione di interventi di sviluppo locale presente all'interno dell'area parco sottolinea la scarsa unitarietà amministrativa ed istituzionale complessiva ed evidenzia uno stacco marcato tra le aree pedemontane e quelle di montagna; si contano due Patti Territoriali "generalisti" ed altrettanti Patti Agricoli attivati a livello provinciale a Caserta e Benevento. Completano il quadro degli strumenti programmatici due Iniziative Comunitarie Leader II e tre progetti integrati, tra cui è compreso il progetto integrato Parco Regionale del Matese.

Il parco regionale del Matese è stato istituito con legge nel 1993 insieme agli altri parchi regionali della Campania, ma dopo l'istituzione, analogamente agli altri, è rimasto sulla carta. La Regione ha reagito a questa situazione identificando top-down i progetti integrati - parco regionale: lo scopo era accelerare, con l'offerta di fondi per investimenti, la concreta attivazione dei parchi. In Matese ha lavorato a questo disegno un Commissario regionale incaricato di reggere il Parco in attesa dell'insediamento degli organi ordinari previsti dalla legge (insediamento avvenuto nel corso del 2005, due anni dopo la definizione del progetto integrato). Il progetto integrato comprende interventi direttamente funzionali all'attività dell'Ente Parco e alla tutela e fruizione delle risorse naturali, e interventi di preminente interesse delle singole amministrazioni comunali. Nell'insieme si caratterizza per una coerenza e congruenza complessiva delle azioni; nell'impianto di progetto è evidente un equilibrio tra le ragioni della conservazione e quelle della creazione di sistemi di attività economiche coerenti con la presenza del parco. In generale sono previsti interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, storico e culturale dell'area, iniziative sperimentali in settori innovativi e coerenti con la prospettiva della gestione dell'area come parco regionale.

L'Ente Parco, per quanto di nascita recente (aprile 2000), ha imposto rapidamente il suo ruolo in un'area che, come si diceva, è da sempre caratterizzata da una certa debolezza delle istituzioni sovracomunali. Il rapporto tra il territorio ed il Parco ha diversi gradi di intensità e viene gestito in modo diverso dai sub-sistemi individuati e molto è dovuto alla sensibilità degli amministratori locali rispetto alle tematiche del progetto integrato.

Problemi e opportunità

Il progetto integrato Parco Regionale del Matese presenta diverse difficoltà: in primo luogo il Documento di orientamento strategico (DOS)⁵⁴ alla base della progettazione aveva fatto all'inizio riferimento anche al settore dell'agricoltura, oltreché al turismo e all'artigianato, cosa che ha reso necessario progettare nuovamente gli interventi nel momento in cui il fondo strutturale per l'agricoltura (FEOGA) non ha partecipato alla dotazione finanziaria del progetto. Inoltre, le iniziative appaiono sbilanciate verso le azioni infrastrutturali materiali e questa tendenza, più che giustificata in un ambito territoriale che si deve ancora attrezzare sia a fini di conservazione che di fruizione turistica, sembra nascondere la sottovalutazione dell'apporto creativo che le comunità locali possono assicurare al progetto di parco. In secondo luogo, dati l'elevato valore naturalistico e le caratteristiche straordinarie di biodiversità riconosciute all'area, il progetto integrato avrebbe potuto, forse, includere i due versanti del massiccio del Matese, quello campano e quello molisano. Un progetto di parco del Matese visto "dal basso", dal punto di vista dello sviluppo del territorio, risulterebbe più efficace se costruito con la partecipazione delle comunità e delle amministrazioni di entrambi i versanti.

Le problematiche di natura strutturale, connesse all'architettura complessiva del progetto integrato si sommano ad evidenti difficoltà di gestione delle relazioni istituzionali a livello territoriale ed alla oggettiva complessità di adesione – da parte delle Amministrazioni e della comunità locale - al progetto di parco naturale regionale. Perché tale adesione possa prodursi occorre tempo, ed un lavoro di traduzione paziente delle esigenze locali nella nuova prospettiva di parco inteso come sistema di attività che comprende e fa funzionare in modo diverso sia i

⁵⁴ Ente Parco regionale del Matese, 2002.

soggetti pubblici sia le attività economiche private. Il problema emergente nel Matese è che l'accelerazione impressa dalla Regione con la scelta strategica di fare qui un parco, appare ancora non assorbita e pienamente condivisa dalle forze locali, e il processo di costruzione di un sistema di attività che rafforzi l'integrazione tra attività dell'Ente Parco, dei Comuni e delle imprese, è ancora nella sua fase embrionale.

Vengono individuate due possibili aree di impegno: una a carattere sistemico, molto ampia, che chiama in causa l'esigenza di armonizzare gli interventi del versante campano del massiccio del Matese con quelli della sponda molisana; l'altra, più circoscritta e puntuale, che muove dalla considerazione secondo cui il progetto integrato, in generale, sembra esprimere una scarsa capacità di promozione di nuovi soggetti portatori di una cultura imprenditoriale e amministrativa coerente col parco.

Rispetto al primo punto la riflessione è che il Matese si presenta come una vera e propria sub-regione omogenea, sia nei caratteri naturali che in quelli storico-culturali ed economici, ed il Parco - indiscutibilmente chiamato a tutelare quest'area - in quanto istituito come parco regionale campano risulta tronco del versante molisano. Ciò rappresenta un limite importante alla capacità del progetto integrato di agire con incisività sul sistema territoriale del Matese, tanto più se si considera che il versante molisano mantiene relazioni economiche e amministrative molto strette con l'area beneventana del parco che andrebbero valorizzate e tenute in debita considerazione. Questa possibilità non sembra percorribile partendo dal progetto integrato, e, comunque, questa area di impegno non è stata oggetto dell'attività del team di campo per le sue implicazioni interregionali e la mancanza di legislazione per le aree protette in Molise.

Con riferimento alla seconda area di impegno, nel quadro generale caratterizzato da rapporti istituzionali non sempre costanti e spesso conflittuali, l'opportunità rilevante è dunque rappresentata dal dare sostanza alla scelta strategica regionale chiamando a un maggiore protagonismo i sindaci, e sollecitandoli a guidare il processo di trasformazione locale.

Su questo aspetto si è concentrato il lavoro di campo. Il contatto diretto con i soggetti locali è sembrato essere l'elemento in grado di indirizzare l'intervento di Studiare Sviluppo verso un'attività volta a potenziare l'impatto positivo del progetto integrato. Le opportunità da cogliere sono sembrate molteplici e tutte riferite alla capacità di coinvolgere e far maturare, nella nuova direzione strategica costituita dal progetto di parco, realtà imprenditoriali ed amministratori locali, senza trascurare la progettualità giovanile, ma, al contrario, sostenendola nelle forme cooperative (e non solo) di avvio d'impresa e supportandola con una formazione *ad hoc*. In concreto, il progetto del parco consegna all'attuazione una sfida importante da raccogliere per tramutarla in opportunità su cui investire: un compito di approfondimento progettuale sulla parte che concerne i privati, la loro attivazione, i loro bisogni di competenze e le modalità di partecipazione al disegno complessivo del parco. Questa ultima, pur rivolta all'intero ambito territoriale, è identificata nello specifico in relazione alla Valle del Lete e Sava, e calibrata prioritariamente sul sistema delle attività turistiche funzionali alla fruizione delle risorse del parco naturale.

Azione pilota: metodo e attività

Studiare Sviluppo ha scelto come interlocutori locali principali il Commissario dell'Ente, poi sostituito dal Presidente dell'Ente una volta insediato, e il *Project manager* del progetto integrato. La fase esplorativa, infatti, non ha fatto emergere figure di amministratori locali in una posizione di relativa preminenza rispetto all'intera area. L'azione ha concentrato la propria attenzione su come rendere il progetto di parco un progetto capace di orientare l'intero sistema locale, e dunque le scelte pubbliche e private dei vari attori, al di là del solo Ente Parco. Ha quindi ripreso la logica di articolazione dell'area in sub-ambiti già proposta nel Documento di orientamento strategico del progetto integrato e su questa base, ambito per ambito, ha lavorato per comporre una visione unitaria delle attività produttive, delle iniziative pubbliche dell'Ente Parco e dei Comuni, della formazione professionale proposta nel progetto.

E' stato applicato con efficacia un metodo di intervento che ha puntato molto sulla conoscenza puntuale dei luoghi e delle risorse ambientali e storiche esistenti e sull'analisi dei modi attraverso cui valorizzarle per finalità di sviluppo turistico territoriale; esemplificazione di ciò è la costruzione - riferita dapprima all'intero contesto territoriale e successivamente ad un ambito specifico - di una matrice "dei luoghi e delle risorse" capace di fornire una fotografia completa dell'attuale condizione di domanda e di offerta turistica che l'intero territorio matesino esprime oggi, e costruire delle ipotesi di target turistici da privilegiare allo scopo di rendere il Parco del Matese competitivo rispetto ad altri contesti caratterizzati da situazioni e caratteristiche simili. La matrice si struttura in tre segmenti differenti, ognuno dei quali costruito in modo da fornire un certo tipo di informazione. Il primo segmento considera le diverse emergenze naturalistiche e culturali del territorio, la loro localizzazione e il diverso grado di accessibilità; il secondo segmento si concentra sulla domanda di servizi turistici potenziale o già rappresentata nei diversi luoghi del parco e cerca di capire come i flussi nei suddetti luoghi si potrebbero espandere, oppure generare addirittura laddove inesistenti; il terzo ed ultimo segmento di matrice intende ricostruire, invece, la mappa dei servizi utili alla fruizione turistica del parco.

Questo lavoro ha condotto a ritenere strategici per l'effettivo decollo del parco come sistema di attività locale, i sub-ambiti "Valle del Lete e del Sava" e "Piedimonte/Lago del Matese". In tali ambiti l'azione pilota ha sviluppato l'informazione e la sensibilizzazione verso i sindaci sull'insieme di attività pubbliche e private che insistono sull'ambito, e sulle scelte di qualificazione della spesa che in un'ottica integrata sono possibili e auspicabili per collegare le opere materiali del progetto integrato con le attività economiche esistenti e nuove, e renderle capaci di generare reddito. Segue a questa fase l'attivazione di un percorso di progettazione partecipata orientata al settore delle attività turistiche, segmento del turismo naturalistico ed ambientale, considerando anche i soggetti non locali che hanno un ruolo nell'area, come per esempio l'Enel che ha qui impianti idroelettrici importanti.

Nonostante la complessiva coerenza del progetto integrato ed il ruolo rilevante assunto dal Parco nella promozione diretta di parte consistente degli interventi, si ritiene che il successo del progetto è legato allo sviluppo delle attività economiche. In particolare di quelle a carattere turistico, nel rispetto di uno schema progettuale già definito e di modalità procedurali già delineate per la gestione dei regimi di aiuto attraverso cui attuare gli interventi stessi. Rispetto a ciò la finalità dell'azione di Studiare Sviluppo viene ricondotta a due livelli di interventi prioritari che chiamano in causa il diretto coinvolgimento dei soggetti locali:

- 1) rafforzare la capacità del sistema locale di offrire servizi in grado di intercettare la domanda turistica che il progetto di parco si propone di attivare;
- 2) intervenire a supporto dello sviluppo di attività economiche, in particolare turistiche, nei comuni dell'alta Valle del Lete e del Sava, caratterizzata da una forte marginalità economica.

A tal fine sono stati promossi sull'intero territorio del Matese incontri con le strutture tecniche competenti e stabiliti contatti istituzionali a livello locale; si sono organizzate e realizzate interviste ad operatori privilegiati del settore e si è realizzata una mappa delle attività turistiche esistenti e dei bisogni percepiti. Il lavoro ha avuto una durata di circa cinque mesi e ha consentito di acquisire - attraverso l'applicazione della matrice dei luoghi e delle risorse - un quadro sufficientemente ampio della domanda e della offerta turistica che il territorio matesino esprime, e delle potenzialità di mercato su cui concentrare l'attenzione degli addetti ai lavori. Tali indicazioni sono state completate con gli esiti di un lavoro di *benchmarking* sui temi del turismo sostenibile in aree parco ed attraverso un confronto con esperienze virtuose in tema di organizzazione dei servizi turistici all'interno di aree protette e di offerta di servizi formativi agli operatori del settore⁵⁵. L'analisi realizzata e le informazioni acquisite hanno consentito di entrare in contatto stabile con i soggetti portatori di specifiche competenze e di provare ad orientare le scelte di investimento degli operatori privati; l'attività di campo rivolta al settore

⁵⁵ Silvestri 2004a; Silvestri 2004b.

turistico ha rappresentato anche l'occasione per verificare la congruenza tra le manifestazioni di interesse presentate dai privati durante la progettazione e gli interventi pubblici previsti dal progetto integrato.

Nella Valle del Lete e del Sava l'elemento di forza sul quale i Comuni del sub-ambito puntano per il rilancio del territorio è rappresentato da una proposta progettuale da parte di un gruppo internazionale di professionisti (architetti, sociologi e antropologi) che, con l'appoggio dei sindaci e del Parco, vuole promuovere una serie di interventi volti a coinvolgere la popolazione locale ed alcuni artisti internazionali in attività artistiche diffuse e di recupero della memoria, operando attraverso il riutilizzo di strutture materiali ed attivando reti internazionali a partire dai piccoli comuni della montagna per raggiungere centri di ricerca e comunità di emigrati.

Tuttavia, con riferimento all'intervento specifico dell'azione pilota nella Valle del Lete e del Sava, la constatazione è che qui è del tutto assente una qualche configurazione di sistema locale di offerta turistica e ci si trova in un contesto caratterizzato da una sostanziale assenza di iniziativa privata ma da un particolare attivismo delle amministrazioni locali rispetto al progetto parco; sono presenti relazioni consolidate tra i sindaci ed attività comuni che sembrano essere punti di partenza importanti per sperimentare forme di cooperazione e collaborazione stabili ed efficaci.

L'attenzione, dunque, viene rivolta particolarmente alle modalità di organizzazione territoriale dei soggetti locali e di trasferimento di *know-how* alla struttura tecnica del progetto integrato al fine di individuare iniziative in grado di attivare un tipo di domanda turistica coerente con la presenza del parco. Si stabiliscono contatti diretti con gli amministratori locali e si incontrano quei soggetti ritenuti in possesso delle conoscenze utili al raggiungimento della finalità originaria. L'avvio delle interlocuzioni con i soggetti locali, pur caratterizzata da alcune conflittualità nei rapporti tra alcuni soggetti istituzionali e da un certo grado di diversità di vedute sull'orientamento da dare alle scelte ed alle azioni, si concretizza in una prima forma partenariale istituzionale stabile in grado di avviare il processo di costruzione di un progetto locale che punti alla strutturazione del sistema di offerta turistica della Valle del Lete e del Sava.

Vengono organizzati e gestiti diversi incontri con gli amministratori dell'area e con la struttura tecnica del progetto integrato e si realizzano indagini settoriali mirate riferite all'ambito territoriale così circoscritto. Certamente le difficoltà che si incontrano nella conduzione dell'azione sono molteplici e legati in parte ad elementi tecnici e strutturali del progetto integrato ed in parte riconducibili ad un contesto generale abbastanza instabile dal punto di vista delle relazioni istituzionali. Indubbiamente, l'efficacia delle azioni promosse a livello territoriale è stata condizionata pesantemente dal passaggio dalla gestione commissariale a quella ordinaria dell'Ente Parco che ha determinato una sostanziale modificazione delle relazioni territoriali consolidate ed ha accresciuto l'incertezza rispetto alla tenuta complessiva del progetto integrato.

Risultati conseguiti

Una valutazione complessiva dei risultati conseguiti dall'azione pilota non può ignorare alcune difficoltà ambientali incontrate ed alcune debolezze strutturali del progetto integrato che si sono dovute accettare come elementi imprescindibili dell'intera attività e che hanno reso il contesto locale vischioso e complicato. A livello locale le relazioni istituzionali tra il Parco e la gran parte dei sindaci, sono state sempre caratterizzate da momenti di accentuata dialettica, ed alcuni eventi specifici hanno contribuito a far emergere situazioni di conflitto tra gli amministratori locali. La stessa mobilitazione dei privati rispetto agli interventi previsti nel progetto integrato è scarsa ed al contempo indispensabile; il forte ritardo con cui partiranno i progetti per la formazione rispetto ai regimi di aiuto ai privati, pone un problema di integrazione e di coordinamento tra i vari pezzi del progetto che l'azione pilota ha comunque contribuito a far emergere e ad evidenziare. L'analisi della progettazione degli interventi immateriali ha confermato un generale scollamento tra gli attuatori degli interventi; le strategie di comunicazione, marketing e interpretazione del territorio sono percepite e condivise solo in parte dagli attori locali ed in alcuni casi risultano essere anche poco definite. In altri termini, gli

strumenti e le tecniche sembrano essere prevalenti rispetto agli obiettivi, ed a ciò si sommano anche difficoltà procedurali che attengono la gestione finanziaria degli stessi interventi⁵⁶.

Il rapporto proficuo e costante che si è stabilito con la struttura tecnica del progetto integrato e con alcuni attori locali ha permesso di analizzare approfonditamente tali elementi e più in generale alcune questioni tecniche del progetto ed una serie di criticità poco percepite ed in alcuni casi sottovalutate dai soggetti interessati alla realizzazione del disegno progettuale. Pian piano, con un lavoro meno appariscente ma dedicato e curato si è riusciti a suscitare una buona attenzione verso tali problematiche e ad organizzare una discreta azione di coinvolgimento e sensibilizzazione della comunità locale, a partire da alcuni rilevanti soggetti istituzionali. Il fatto stesso che Studiare Sviluppo sia stata coinvolta sistematicamente in tutte le riunioni e gli incontri organizzati dalla Struttura del Parco, manifesta una buona legittimazione del suo ruolo a livello locale ed un riconoscimento della bontà dell'azione e degli interventi promossi. Un ulteriore elemento positivo dell'azione finora condotta riguarda il fatto che sia stato possibile sperimentare e condividere in maniera ampia un approccio di analisi territoriale per sub-ambiti che ha successivamente permesso di evidenziare e portare all'attenzione generale la necessità di diversificare le strategie in relazione alle caratteristiche del territorio. È stato così possibile trasferire un metodo di analisi e di individuazione dei bisogni e delle problematiche locali che si spera possa sedimentarsi nelle competenze locali e diventare una pratica comune di approccio da applicare e ripresentare in futuro.

La portata limitata dei risultati raggiunti, ma la validità dell'approccio proposto ha portato la struttura tecnica del progetto integrato a condividere con il team di Studiare Sviluppo l'opportunità/necessità di dedicare la fase finale dell'azione pilota ai modelli gestionali delle strutture pubbliche (Centri di Educazione Ambientale, Infopoint) e di affidamento dell'attuazione degli interventi immateriali per i quali è stata completata la progettazione (Piano di Marketing, Piano di Comunicazione).

In particolare, si ravvisa la necessità di "rivitalizzare" il coordinamento delle associazioni, come luogo nel quale far maturare le proposte di gestione delle infrastrutture la cui gestione sarà affidata all'esterno.

Lezioni apprese

L'azione pilota nel parco Regionale del Matese ha permesso di capire quanto sia importante includere in una stessa visione, e imparare a farlo, iniziativa pubblica e iniziativa privata. Spesso le attività produttive sono considerate a parte rispetto a un disegno che si propone di dare risposta a interessi pubblici, come per esempio appunto un progetto di parco. In realtà le attività private sono assai importanti per la realizzazione del progetto, il quale prevede che una intera collettività, e non solo alcuni enti, si muova lungo una traiettoria di difesa delle risorse, qualità delle strutture e dei luoghi, servizi adeguati.

Studiare Sviluppo ha ricavato dall'azione la consapevolezza dei pregi e dei limiti di una iniziativa strategica assunta top-down dalla Regione nei confronti di un territorio 'freddo' rispetto ad essa, o non ancora maturo per coglierne le implicazioni e trarne profitto. La questione che si pone, in casi come questi, è come far filtrare l'innovazione, rendere possibile e incoraggiare i comportamenti innovativi che non fanno parte o sono addirittura in contrasto con alcune tradizioni e consuetudini radicate nell'uso delle risorse.

⁵⁶ Contrariamente a quanto si ritenesse in una prima fase, la decisione della Regione Campania di attivare sotto la propria regia i regimi di aiuto alle imprese, attraverso un avviso pubblico comune a tutti i parchi regionali elaborato a livello regionale, non ha consentito la previsione di specifici punteggi per le imprese che avessero optato per investimenti più coerenti con la situazione e le esigenze locali. Anche per gli interventi formativi la Regione ha optato per l'attivazione degli interventi attraverso avvisi regionali, per i quali però ancora non sono stati emanati avvisi, con un inevitabile impatto sulla tenuta complessiva del progetto e del suo cronogramma.

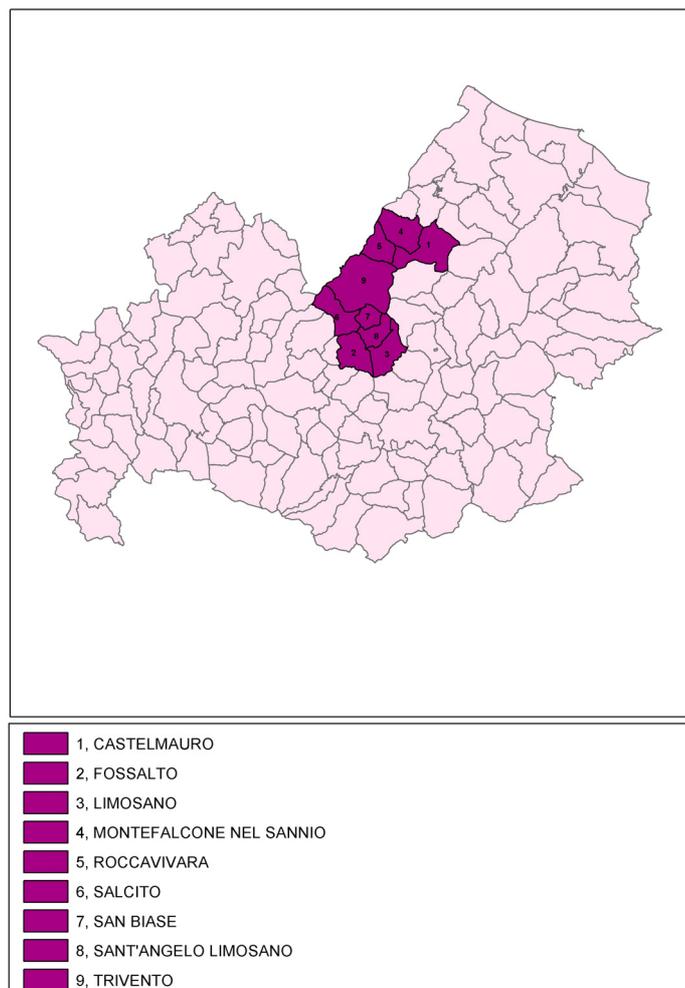
La lezione appresa su questo è quanto sia importante entrare nel merito della concreta organizzazione che potrebbe nascere, a livello locale, come effetto della scelta innovativa. Questo richiede uno sforzo di approfondimento progettuale che fa i conti con le specifiche condizioni locali di partenza, dalle caratteristiche del territorio fisico, ai collegamenti, ai trasporti, ai servizi esistenti. Se condotto su questo piano, il dialogo fa procedere la comprensione dell'innovazione possibile. Altrimenti si rischiano irrigidimenti ideologici e conflitto, o, dall'altra parte, inerzia e disinteresse.

Un altro insegnamento che è stato possibile trarre dall'attività di campo di Studiare Sviluppo ha a che fare con le ripercussioni sugli esiti progettuali delle condizioni di partenza dei contesti locali e del coinvolgimento dei soggetti nelle attività che si compiono sul territorio. Un progetto per essere coerente non deve soltanto individuare con chiarezza la sua strategia ma definire in maniera precisa anche la struttura ossia chi fa cosa; troppa enfasi posta sulla strategia, sulla coerenza che traspare dai documenti non basta. Occorre concentrarsi anche sul sistema delle relazioni, e la capacità di strutturare le azioni, di cooperare e di coordinarsi per l'attuazione.

5. Medio Trigno

Contesto

Il Progetto Integrato Territoriale Medio Trigno ricade su un'area piuttosto piccola e poco popolata della regione Molise, collocata a cavallo delle valli dei fiumi Trigno e Biferno, immediatamente a ridosso del confine regionale con l'Abruzzo, lungo gli assi stradali che collegano la costa adriatica con l'entroterra di Isernia-Venafro e Campobasso. I nove comuni che lo compongono si trovano distribuiti su di un altipiano inciso da profonde valli, coperto di boschi e pascoli, a metà strada fra la catena appenninica e il mar Adriatico. I centri abitati sono piccoli o piccolissimi, raramente il numero degli abitanti supera il migliaio, e complessivamente non raggiungono i 14.000 individui, più di un terzo dei quali residenti nel comune di maggiori dimensioni, Trivento. Per quanto piccolo, questo comune rappresenta, per motivi storici ed economici, il capoluogo dell'area, e oggi con la sua area industriale e la concentrazione di servizi si configura come un polo di attrazione per gli abitanti dei piccoli comuni allineati lungo la media valle del Trigno, ossia Salcito, Roccapivara, San Biase, che qui vengono a lavorare o beneficiare di servizi pubblici e privati. Per queste stesse funzioni, i centri che si affacciano sulla valle del Biferno, ossia Fossalto, Limosano, S. Angelo Limosano, gravitano intorno allo spazio urbano di Campobasso, mentre l'area di Montefalcone del Sannio e di Castelmauro presenta dei caratteri diversi, e una più stretta interrelazione con l'economia della costa adriatica e con le grandi aree industriali di Vasto, San Salvo e Termoli.



In tutta l'area, con l'eccezione del comune di Montefalcone, l'età media degli abitanti è alta, i giovani quando sono residenti lavorano lontano, sulla costa o a Campobasso, il fenomeno dell'emigrazione ha ripreso vigore negli ultimi anni anche se in forme diverse dal passato, e scarsissima è la presenza di stranieri lavoratori.

Complessivamente il settore manifatturiero è poco sviluppato, esistono alcune piccole imprese di tessile e lavorazione del legno, nonché di servizio per le attività industriali della costa (lavanderie) e alcune attività artigianali, queste ultime quasi del tutto concentrate nel comune di Montefalcone del Sannio. Alla base del reddito delle famiglie vi sono l'agricoltura, la zootecnia, l'edilizia, il lavoro nella Pubblica Amministrazione, i trasferimenti degli emigrati.

La scelta di proporre un Progetto Integrato Territoriale su quest'area nasce su iniziativa della Comunità Montana Trigno-Medio Biferno, nella quale ricadono quasi tutti i nove comuni coinvolti, con l'intento di valorizzare alcuni SIC (Siti di Interesse Comunitario) della rete Natura 2000, e costruire a partire da questi un'ipotesi di strategia di sviluppo turistico ambientale. L'azione pilota di Studiare Sviluppo è stata proposta dall'Assessore regionale alla programmazione, con lo scopo di assicurare sostegno a una proposta locale giudicata promettente sia per i contenuti sia per la capacità di iniziativa della coalizione, promossa dalla Comunità Montana "Trigno - Medio Biferno".

L'area della Comunità Montana, peraltro, non è nuova ad iniziative del genere, e nel corso del decennio passato è stata al centro di un certo numero di progetti di sviluppo locale, tra cui un PRUSST, un Contratto d'Area, un Patto Territoriale, che l'hanno vista partecipe di alleanze territoriali composite, con l'area alta della provincia di Campobasso, con le Comunità Montane di Frosolone e Agnone in provincia di Isernia, con l'area del basso Vastese in Abruzzo. Questi precedenti hanno creato localmente competenze specifiche, che però ad oggi sono estremamente frammentate o attestate al solo livello tecnico.

Problemi e opportunità

Lo spopolamento dei decenni trascorsi ha inciso profondamente sulle comunità delle valli del Trigno e Biferno, come su tutta la regione. Questo spopolamento è all'origine di un grave processo di frammentazione del territorio che oggi prende le forme di un esodo continuo dei giovani, di una rarefazione delle attività produttive, e di un loro allontanamento, anche fisico, l'una dalle altre, di una destrutturazione delle comunità locali e del loro patrimonio di attività e saperi. Questa generale scarsità di risorse umane rende assai problematico perseguire un qualsivoglia progetto di sviluppo locale, e diffonde nel territorio un senso di scoramento, di ineluttabilità, di fine di una cultura e di una civiltà, solo da pochi rimpianta, e soprattutto una incapacità ad immaginare un futuro per le proprie attività o i propri figli, per il destino anche delle attività agricole e dei centri storici, oggi sempre più danneggiati dalla trascuratezza e dall'abbandono.

L'unica strada percorribile oggi sembra quella di mobilitare altre risorse dalle vicine zone della costa (Vasto, San Salvo e Termoli), e dell'interno (soprattutto nell'area produttiva Isernia-Venafro), o la stessa Campobasso, che dista pochi chilometri, e favorire la nascita di nuove alleanze territoriali. L'opportunità è dunque quella di combattere la frammentazione e l'isolamento favorendo la connessione con altri territori, cercare e valorizzare i possibili legami con l'esterno, e soprattutto non chiudersi nell'illusione che le risorse locali possano bastare a se stesse. Ma anche quella di "pescare" e valorizzare nel proprio territorio quei soggetti che negli ultimi anni sono tornati dopo lunghe permanenze fuori, nelle città o in paesi lontani, con progetti di vita propri, innovativi per l'area, che vanno dall'apertura del B&B di alta categoria, all'agricoltura biologica, ad attività culturali: in questo caso si tratta di valorizzare le loro attività come una risorsa per tutti, di promuoverne la conoscenza fra i cittadini e l'integrazione fra loro, di sostenerne le aspirazioni e tradurle in una visione condivisa del territorio e delle sue speranze, in modo che queste energie oggi spese integralmente nel difendere dall'erosione prodotta dall'isolamento progetti di vita particolari, possano trasformarsi e produrre progetti di futuri possibili per il territorio.

Le energie per perseguire tale disegno tuttavia scarseggiano. La Comunità Montana, ente centrale e relativamente forte dell'area, è quasi senza organico, priva di figure tecniche in grado di impegnarsi oltre l'ordinaria amministrazione dell'ente. Alcuni progettisti privati la supportano, con un ruolo sostitutivo e prezioso quando si tratta di redigere proposte e progetti per partecipare ai bandi lanciati dalla Regione. Una volta ottenuti i finanziamenti, però, la fragilità delle amministrazioni locali torna a essere di ostacolo. Gli investimenti in opere pubbliche sono realizzati, ma attorno ad essi le amministrazioni locali non sono in grado di promuovere adeguate forme di gestione e di valorizzazione perché mancano delle risorse professionali necessarie.

Azione pilota: metodo ed attività

Dopo aver ricostruito il quadro dell'area, brevemente delineato, l'azione pilota ha svolto attività di ricerca e animazione volte a connettere i cittadini e le amministrazioni, favorendo una maggiore circolazione delle informazioni. Ha cercato di costruire un punto di vista condiviso, fondato sulla conoscenza dei fenomeni reali, e di definire un'ipotesi di percorso che, a partire dai singoli cittadini e dai progetti imprenditoriali e di trasformazione di cui essi sono portatori, fosse capace di innescare processi di sviluppo. Ha cercato inoltre di prefigurare un ruolo nuovo, più "di servizio", fondato sull'ascolto del territorio, per le stesse amministrazioni pubbliche coinvolte nel Progetto Integrato Territoriale.

Su questo fronte, per quanto il partenariato istituzionale dei Pit si ispiri a principi di democrazia deliberativa, non è scontato vedere tali principi applicati e tradotti in pratica nelle assemblee partenariali reali. L'azione pilota Pit Medio Trigno ha registrato qualche significativo progresso in questa direzione. Si è tentato, infatti, di trasformare le riunioni tra sindaci in occasioni rilevanti di decisione pubblica, o di democrazia deliberativa, sollevandoli dallo status di appuntamenti rituali o polarizzati sulla mera questione del riparto dei fondi. L'esperienza è stata incoraggiante. Profittando di un tema 'caldo' come la decisione unilaterale di alcuni Comuni di acconsentire all'installazione di pale eoliche nel proprio territorio, decisione che aveva suscitato reazioni e polemiche da parte di altri Comuni, si è portato il partenariato a occuparsi della questione in quanto obiettivamente rilevante sullo sfondo della strategia di sviluppo del turismo ambientale perseguita col Pit. L'assemblea partenariale, in precedenti occasioni assopita e rituale, ha conosciuto un positivo momento di risveglio. La riunione è servita non solo a mettere a confronto le varie posizioni in una discussione pubblica, ma anche a comporre una decisione condivisa alla quale hanno concorso l'Autorità ambientale e il Nucleo di valutazione della Regione Molise.

Questo risultato è stato il frutto di un lavoro preparatorio, di informazione e di coinvolgimento, e di accompagnamento e di cooperazione alla gestione dell'incontro, che ha in buona parte poggiato sull'impegno e le forze di Studiare Sviluppo.

Il momento alto, deliberativo, sulle pale eoliche ha dato inizio a un periodo di crescente credibilità del partenariato, e ha avuto notevoli sviluppi. Un primo risultato immediato è stato quello di rendere le assemblee più partecipate, avendo a riferimento sia il tasso di partecipazione sia le modalità di partecipazione alle riunioni, il numero e la qualità degli interventi. Dalle assemblee, in seguito, sono gemmati tavoli di approfondimento settoriale in cui discutere a fondo temi di interesse (ambiente, turismo) per poi organizzare raccolte di informazioni, presa di contatti con altri soggetti, iniziative rivolte alla cittadinanza, e così via.

Questi tavoli hanno progettato e organizzato alcuni seminari: uno sulle fattorie didattiche (dicembre 2004), uno sul turismo (marzo 2005), nel quale sono stati presentati gli esiti di indagini e lavori preparatori curati dai membri più attivi dei tavoli stessi; inoltre, proprio all'interno degli stessi tavoli hanno preso forma degli primi embrioni di reti di cooperazione tra privati, soprattutto imprenditori agricoli sensibili al tema delle fattorie didattiche, e operatori del turismo interessati a costruire pacchetti di offerta.

Il dialogo con la Comunità Montana e i progettisti di sua fiducia ha caratterizzato tutto lo svolgimento dell'azione pilota. La fragilità istituzionale descritta ha tuttavia spinto ben presto a

cercare anche all'esterno della sfera pubblica soggetti con i quali aprire un confronto stabile, teso all'identificazione delle opportunità praticabili. Si sono così individuati alcuni imprenditori e operatori impegnati in aziende agricole, strutture ricettive e di ristorazione, e con essi, oltre che con le amministrazioni, si è creato un rapporto stabile di confronto e di collaborazione.

Infatti, parallelamente al lavoro sul partenariato, è stata svolta un'intensa attività di ricerca sul territorio di quelle idee imprenditoriali che potevano utilmente contribuire alla migliore definizione del progetto di sviluppo contenuto nel Pit e "dare gambe" alle iniziative proposte. In questo ambito, sono state adottate delle metodologie innovative di approccio al territorio: in qualche maniera, rispetto ad una tradizionale azione di animazione locale, si è operato "all'inverso", costruendo delle relazioni dirette con i singoli operatori economici potenzialmente sensibili, conoscendoli e facendoli conoscere fra loro e alle amministrazioni pubbliche locali. In questo modo si è promossa la creazione di reti orizzontali che coinvolgessero i singoli operatori individuati, cercando di dotarli di quel patrimonio di conoscenze e di relazioni in grado di porli in uno stato di parità con gli altri soggetti del territorio, attraverso il riconoscimento reciproco, e cercando di favorire la nascita di relazioni non di "sudditanza", bensì negoziali, con gli istituti di rappresentanza; infine, costruendo momenti e spazi di incontro fra soggetti privati e pubblici, con l'obiettivo di farli divenire veri nuclei produttori di nuovi luoghi pubblici e di diversi beni collettivi.

Infatti, proprio dall'intensa relazione con i privati è nata l'idea di far conoscere in Molise l'esperienza emiliana delle fattorie didattiche, vista sia dal lato del pubblico (le iniziative assunte per promuovere le fattorie), sia dal lato del privato (investimenti e competenze necessari per diversificare con successo un'azienda agricola in questa direzione). La connessione stabilita con l'esperienza emiliana ha prodotto una serie di significativi risultati: la realizzazione di un seminario tecnico, l'innescarsi di un processo di autoselezione da parte di un gruppo di aziende molisane interessate al tema; l'erogazione, con il coinvolgimento di docenti specializzati, di una prima attività di orientamento e formazione a favore delle aziende interessate; la realizzazione di una prima giornata di apertura al pubblico (il 28 maggio 2005), nella quale i privati hanno sperimentato la loro "capacità di attrazione" e gli enti pubblici locali le diverse possibili modalità di intervento di "servizio", a sostegno di iniziative simili (pubblicizzazione, organizzazione della giornata); la redazione da parte del gruppo delle aziende del progetto "*Rete di fattorie didattiche in Molise*" che individua i passaggi di costruzione di un'offerta in questo settore, dalla creazione di un coordinamento, alla formazione degli operatori, all'organizzazione unitaria dei rapporti con le scuole o altri tipi di utenza. È importante notare che l'iniziativa sulle fattorie didattiche ha rapidamente valicato i confini del Medio Trigno non appena ha preso forma, assestandosi sulla scala più ampia della provincia di Campobasso e oltre.

La stessa linea di coinvolgimento dei privati è stata seguita nel settore del turismo. La strategia del Pit punta all'incremento dei visitatori attrezzando luoghi, recuperando edifici storici, prevedendo tanti piccoli musei nei centri storici. In che modo questi investimenti possono intersecare e dare forza ai progetti delle imprese del settore? Questo punto è stato messo al centro dell'azione, tentando di discuterne con i privati stessi oltre che con i Comuni. A questo è stato dedicato un tavolo di confronto. Ne sono usciti i problemi e le iniziative utili per rendere il turismo locale meno legato ai flussi tradizionali, rappresentati dall'arrivo degli emigranti di ritorno che affollano i paesi dell'area solo per una ventina di giorni in agosto.

La partecipazione alla costruzione e alla realizzazione, in qualità di protagonisti, di un video con funzioni didattiche e auto-riflessive, prodotto da Studiare Sviluppo e realizzato con la collaborazione di un regista professionista (*Tracce di nuovi sentieri – Pratiche di sviluppo locale in Molise*), ha rappresentato un momento alto di cooperazione fra i cittadini che sono stati coinvolti nelle attività di animazione del team di Studiare Sviluppo. Il video nella sua fase di elaborazione si propone come strumento di rafforzamento interno delle reti di privati che sono state costituite (*team building*) e nella sua fase di distribuzione e diffusione vuole contribuire, attraverso la stimolazione di meccanismi di auto-valutazione e presa di coscienza del territorio, a costruire quella visione condivisa, da noi ritenuta fondamentale per poter immaginare e

progettare “futuri possibili”, in grado di stimolare localmente la capacità di declinare questi percorsi in progetti di sviluppo.

Risultati conseguiti

Il lavoro compiuto ha prodotto risultati qualitativamente importanti che permettono di affermare come i principali obiettivi dell'azione siano stati centrati in maniera soddisfacente: più in generale, se la sperimentazione metodologica ha permesso di mettere a punto strumenti innovativi e replicabili di intervento sul territorio, la carica innovativa proposta dall'azione pilota è stata recepita in misura differente dagli attori del territorio; più problematico e meno incisivo è stato l'impatto con l'Amministrazione pubblica, molto più efficace quello con le piccole imprese locali.

L'eredità più rilevante della citata esperienza di rivitalizzazione del partenariato risiede oggi nell'esperienza collettiva locale, ove sembra acquisito come il partenariato possa essere una sede adatta per trattare in modo trasparente aspetti problematici e conflittuali, questioni 'vere' che dividono e hanno bisogno di una sintesi; e che fare partenariato non significhi solo riunire sindaci ma organizzarsi e coordinarsi nel modo più adatto a seconda del tema in discussione, coinvolgendo se è il caso privati o soggetti esterni all'area, raccogliendo informazioni, discutendo e deliberando sul piano più direttamente operativo. Indubbiamente, uno dei risultati notevoli prodotti dall'azione pilota è proprio quello di aver dotato le comunità locali della “strumentazione” per capire meglio perché il partenariato è importante e “come è fatto” un partenariato che funziona.

In effetti, il lungo percorso che ha portato alla creazione dell'evento “masserie aperte”, ha permesso che l'istituzione locale rappresentata dalla Comunità Montana di Trivento si impossessasse, da un lato di un metodo di lavoro nella creazione e gestione di un “evento locale” e, dall'altro, cominciasse a ricostruire in maniera strutturata (e non improvvisata) un dialogo con una parte fondamentale del tessuto produttivo locale, composta dalle aziende agricole. La decisione di replicare l'iniziativa e, soprattutto, di farlo coinvolgendo un numero maggiore di aziende e preparando l'organizzazione dell'evento per tempo, con la previsione di tavoli di incontro periodici, dimostra come una certa forma di “apprendimento organizzativo” da parte di istituzioni e soggetti privati del territorio vi sia stata.

Rimane come *handicap* notevole l'estrema fragilità istituzionale locale, che rende difficile pensare che di questi processi di apprendimento possano avere beneficiato stabilmente gli enti con i quali Studiare Sviluppo ha lavorato nell'arco di quasi due anni.

Più intensi e promettenti appaiono gli effetti di apprendimento su quei gruppi di privati che, attorno alle fattorie didattiche o al turismo, si sono incontrati molte volte e hanno via via intessuto relazioni tra loro e con i Comuni come mai prima avevano fatto. Lo sviluppo di una capacità organizzativa locale appare alla portata di questi gruppi.

Per la costruzione di questi gruppi di privati, che in molti casi non sapevano dell'esistenza l'uno dell'altro, per il loro rafforzamento e per promuovere degli spazi di incontro con le amministrazioni pubbliche, per il sostegno e l'“informazione” del partenariato locale, quindi per rafforzare la capacità locale di cooperare e di progettare, si è fatto ricorso ad un armamentario ricco di strumenti tradizionali e innovativi, talvolta anche “artigianali”, tanto nella fase di analisi che di intervento, mutuati dalla pratica dello sviluppo locale ma non solo, che ha visto il team impegnato in un gran numero di attività, dalla ricerca sul campo alla mediazione culturale, all'utilizzo di strumenti adottati dalla psicologia sociale, dall'antropologia, dall'orientamento, e dal ricorso a supporti non tradizionali come il video.

La stessa preparazione e conclusione del video/documentario restituisce utili elementi di valutazione dei risultati dell'azione svolta: in effetti, la disponibilità e la collaborazione mostrata in sede di intervista (filmata) e il contributo per costruire il video dato dagli “attori del territorio” mette in luce la forza del rapporto fiduciario costruito nel tempo tra gruppo di lavoro e persone del luogo, e fa ben sperare sulla capacità delle reti di privati costituite di crescere nella loro

capacità di auto-organizzazione. Le proiezioni locali del documentario e le discussioni che sapranno generare rappresenteranno naturalmente il metro di giudizio per valutare la capacità di impatto del prodotto, che in qualche maniera si propone come un nuovo strumento per lo sviluppo locale.

Infine, la crescita costante di partecipazione alle attività di una seppur minoritaria componente femminile rappresenta un risultato tanto inatteso quanto positivo in un contesto in cui il ruolo della donna fa fatica a trovare spazio.

Lezioni apprese

La lezione che Studiare Sviluppo ha ricavato è che in alcuni contesti fragili gli enti locali non sono in grado di essere perno dell'intervento di sviluppo. Occorre pertanto mettere in gioco altri soggetti capaci di esprimere una capacità di governo e una regia. Lavorare con i privati è molto raccomandabile, perché la loro conoscenza delle possibilità praticabili è spesso assai nitida, pragmatica e vicina all'operatività. Tuttavia una guida pubblica resta essenziale, e in presenza di enti locali fragili conviene sia assicurata dai livelli superiori dell'amministrazione, Provincia o Regione. In particolare in un territorio piccolo come il Molise, l'istituzione regionale appare chiamata a sviluppare un profilo ulteriore oltre a quello di ente di programmazione, un impegno più direttamente progettuale e organizzativo.

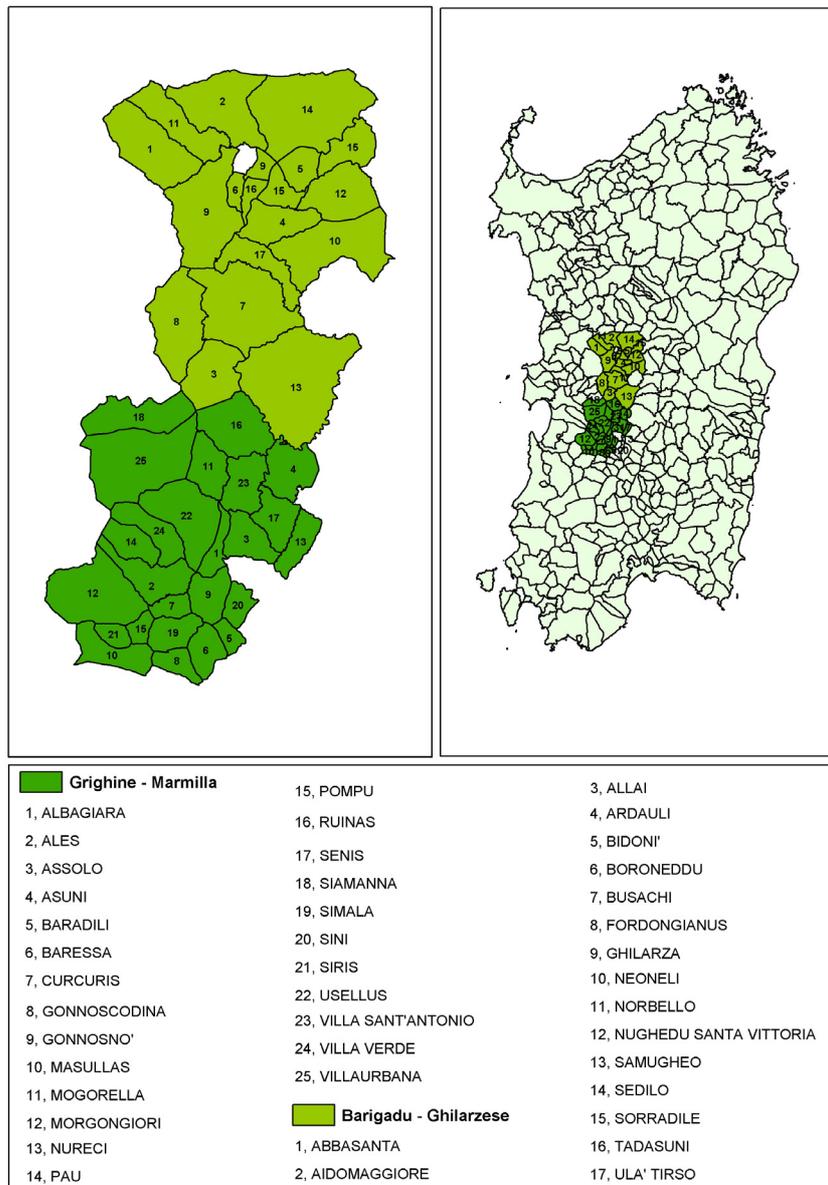
L'esperienza fatta nel Pit Medio Trigno indica che la strada che sembra maggiormente in grado di produrre risultati positivi, ossia produrre nuovi spazi o beni pubblici, è quella di dare impulso alla cooperazione strumentale fra gli individui, fra le istituzioni e tra pubblico e privato. Il ricorso a questo tipo di cooperazione è stato costante in tutte le fasi dell'azione pilota e, una volta compreso localmente, immediatamente produttivo; è stato uno strumento utile per facilitare le relazioni fra interessi privati all'interno delle reti attraverso il riconoscimento del contributo specifico che ognuno di essi può dare; ha facilitato una più rapida individuazione dei pezzi mancanti per la costruzione di un'offerta attraente per il turista; ha stimolato una domanda locale di competenze specifiche, domanda che è andata crescendo fino a diffondere la necessità di attirare competenze dall'esterno; inoltre, questa stessa domanda di competenze si è dimostrata strumento per attivare risorse e competenze tecniche presenti sul territorio oggi trascurate, cosa che ha permesso una crescita della partecipazione qualificata della componente femminile nei tavoli e nelle reti di privati.

Infine, il continuo e indispensabile ricorso a soggetti e risorse esterne all'area per portare avanti e rendere percorribili le linee di sviluppo contenute nella proposta Pit, sembra voler dire che un progetto di sviluppo locale settoriale, per essere praticabile, debba avere un suo corretto dimensionamento territoriale, disegnato intorno alla capacità di aggregazione dell'idea progettuale, piuttosto che individuato a tavolino o seguendo le linee di divisione amministrativa tra Comuni, Province, Comunità Montane e anche Regioni. Il rischio che si corre, è, oltre che di replicare interventi costosi con scarsissimi risultati, di "sovrapvalutare" le risorse locali, e di non arrivare a costituire quella massa critica di offerta turistica che permette di mettere il territorio in grado di competere con altri territori che abbiano fatto la stessa scelta strategica.

6. Barigadu Marmilla

Contesto

Il Pit *Oristano 3* si riferisce a un'area denominata "Barigadu Ghilarzese Grighine Marmilla". Sin dal nome è evidente l'articolazione interna dell'ambito, che interessa quattro distinte regioni storiche della Sardegna, di cui due, Barigadu e Ghilarzese, gravitanti a nord sui centri terziari di Abbasanta e Ghilarza, e due, Grighine e Marmilla, divisi dai rilievi del Monte Arci e gravitanti verso sud sui centri agricoli del Medio Campidano. L'area ha trovato espressione in un unico Pit per ragioni più contingenti che autenticamente strategiche. Di fatto la parte a nord e quella a sud condividono alcune caratteristiche strutturali, quali il forte spopolamento o la debolezza del tessuto produttivo, ma sono diverse per gravitazioni territoriali, settori di attività e istituzioni pubbliche locali di riferimento.



Nel Barigadu, a nord, la popolazione è concentrata principalmente nei comuni di Abbasanta, Norbello e Ghilarza che costituiscono un punto di riferimento importante per l'intero territorio. Questi comuni, infatti, oltre ad essere localizzati sulla maggiore strada di collegamento con il

resto del territorio provinciale e regionale, sono sede dei principali servizi di riferimento della zona (ospedale, banche, aree commerciali). Altro riferimento importante è l'area del Montiferru - Sinis con la quale il Barigadu ha frequenti occasioni di scambio beneficiando della sua maggiore dinamicità. L'economia è basata essenzialmente sul settore agro - pastorale (in particolare sull'allevamento) anche se non mancano alcune tradizioni artigianali come la lavorazione della pietra ed il tessile, le quali, tuttavia, negli ultimi anni hanno visto ridimensionarsi il loro peso all'interno del sistema produttivo locale e mostrano oggi non poche difficoltà ad intraprendere percorsi reali di crescita.

Nella Marmilla, a sud, la struttura insediativa è molto frammentata, nelle zone contigue non vi sono poli urbani di rilievo, ma attrazioni ambientali importanti quali il villaggio nuragico di Barumini e l'altopiano o giara di Gesturi. L'economia locale è basata principalmente sulla coltivazione di foraggiere e olive, con ridotte produzioni unitarie a causa di una scarsa disponibilità idrica. Anche in questa zona sono presenti alcune produzioni tipiche tradizionali, in particolare nell'ambito agroalimentare, nella lavorazione del legno, e del ferro e nell'artigianato di servizio.

Omogeneamente diffuso sull'intero territorio è il settore edile che ha conosciuto in particolare nel Barigadu e nei comuni maggiormente "urbani" dinamiche di crescita legate ad un incremento della domanda di residenze. Il turismo è invece agli inizi. L'intera area risulta, infatti, scarsamente interessata dalle dinamiche positive che hanno interessato il settore in altre zone della Sardegna. La popolazione è occupata principalmente nel settore terziario, composto da Pubblica Amministrazione e commercio. Quest'ultimo, attraverso una diffusa presenza di piccoli negozi al dettaglio, si caratterizza anche per una importante funzione di presidio del territorio.

In questo contesto le istituzioni locali si pongono come principale punto di riferimento per popolazione e per l'economia locale, e quali soggetti capaci di esprimere una certa vivacità e voglia di fare mediante progetti e proposte di intervento. La progettualità sviluppata conferma la presenza sul territorio di due sub-ambiti territoriali caratterizzati da percorsi differenti e da soggetti istituzionali di riferimento diversi, anche se non privi di alcuni elementi comuni. L'obiettivo che tutti i Comuni considerano prioritario è la lotta allo spopolamento. A questo fine è stata individuata una varietà di strumenti: riqualificazione dei centri urbani, sviluppo della ricettività turistica, sostegno all'artigianato, servizi per la mobilità interna, servizi di IT per le famiglie e le imprese. Il ragionamento sotteso all'implementazione di tutte queste politiche è quello secondo cui si ritiene che un incremento della qualità della vita per i residenti, in particolare per i giovani, possa essere il mezzo più efficace per stabilizzare la popolazione, prima ancora della creazione di posti di lavoro.

L'avvio della progettualità sviluppata vede l'affermarsi in entrambi i territori di aggregazioni di Comuni e/o istituzioni che diventano animatori e attuatori dei vari interventi individuati. Gli attori presenti sono sia figure istituzionali che tecniche. Nel caso del Barigadu il quadro istituzionale di riferimento è abbastanza articolato, infatti accanto alla Comunità Montana si sono affermati con il tempo un gruppo di tecnici che esercitano una funzione importante nella definizione degli obiettivi, degli strumenti e delle modalità di attuazione della progettualità sviluppata. Allo stesso tempo a questi soggetti si affiancano e/o si sovrappongono altri che hanno la responsabilità di gestire programmi specifici (GAL Leader, consorzio di Comuni per la gestione di processi Agenda 21) o che sono presenti sul territorio come diramazione locale di strutture di servizio regionali (Centro Servizi Losa del BIC Sardegna). In Marmilla, la situazione è più semplice e meno articolata: il soggetto istituzionale di riferimento è il Consorzio intercomunale *Due Giare*, il quale, nato per la gestione associata di alcuni servizi di pubblica utilità, ha poi assunto con il passare del tempo funzioni di promotore e di costruttore di progetti di intervento.

Problemi e opportunità

Partendo dai risultati dell'analisi delle caratteristiche socio-economiche, pur in un quadro omogeneo di problematiche e criticità, è stato ritenuto opportuno individuare due differenti ambiti di intervento, su cui implementare due diverse azioni. In entrambi i territori le principali

criticità emerse sono risultate essere relative alla debolezza delle strutture di supporto e di coordinamento delle iniziative locali, ed alla presenza di una rete di rapporti e collaborazioni tra i vari attori territoriali ancora troppo debole. Questo ha portato nel tempo, principalmente nel Barigadu, ad una scarsa selettività degli interventi: per esempio la scelta di sostenere tutti i prodotti tipici, per lo più agroalimentari – nel complesso una quindicina – e non invece di concentrare gli sforzi individuando quelli più promettenti. Allo stesso tempo, in questa zona, alcuni tipi di iniziative, quali la partecipazione alle fiere o la produzione di marchi, sono risultati essere sovrarappresentati, mentre altri, quali il miglioramento della qualità dei prodotti e della conoscenza dei mercati, quasi assenti o poco considerati. Tra le altre criticità individuate emerge anche, in entrambi i sub-ambiti, che l'interesse per il turismo non si spinge sino a focalizzare il profilo del prodotto turistico da costruire, per esempio, in materia di turismo rurale o ecoturismo. Inoltre, anche su questi temi dove c'è una maggiore condivisione degli obiettivi, il partenariato istituzionale e socio-economico è risultato essere carente: vivace nella fase di scelta strategica e individuazione delle linee di intervento da privilegiare, si è poi spento nella fase della definizione dei singoli progetti attuativi, con un calo di tensione e di interesse per le concrete scelte di trasformazione perseguite.

Come già precedentemente accennato, ai fini dell'azione pilota le opportunità emergenti sono state identificate in modo differente per ciascun sub-ambito. Da una parte, nel Barigadu, la scelta è stata quella di proporre ai differenti soggetti coinvolti di lavorare alla costruzione di un coordinamento delle iniziative, partendo dai fabbisogni e potenzialità di sviluppo di un settore caratterizzante l'economia locale e che aveva visto nelle aree limitrofe un importante sviluppo: il settore agroalimentare. Sulla base di queste evidenze il piano provvisorio di intervento condiviso con i soggetti istituzionali di riferimento del territorio prevedeva un accompagnamento alla realizzazione di attività prima di tutto finalizzate ad una maggiore specificazione delle potenzialità e limiti del settore, per poi arrivare alla costruzione di progetti coordinati di intervento e soprattutto alla identificazione di una rete di soggetti responsabili della programmazione e attuazione dei vari interventi. L'ipotesi di lavoro si è rivelata non perseguibile. Infatti, successivamente ai primi incontri, i tecnici di fiducia delle amministrazioni che avevano disegnato il Pit e che ne seguivano l'attuazione hanno cominciato a manifestare forte contrarietà alle attività di analisi ed approfondimento in corso, con ciò determinando la cessazione dell'azione pilota in quest'ambito.

Opposta è stata la situazione che si è venuta a creare in Marmilla. Con le risorse del Pit il Consorzio di Comuni *Due Giare* aveva dato vita a una propria agenzia di sviluppo i cui componenti, giovani professionisti dell'area, hanno reagito molto favorevolmente all'idea di lavorare nelle direzioni indicate per rendere la strategia del Pit più incisiva. L'agenzia aveva, infatti, tra i suoi obiettivi quello di supportare il sistema imprenditoriale con azioni dirette di accompagnamento ed informazione. Emergeva, però, che a fronte di una identificazione sufficientemente chiara degli obiettivi dell'agenzia non corrispondeva una adeguata conoscenza delle problematiche del territorio. L'intervento dell'azione pilota viene quindi rivolto al supporto all'agenzia appena costituita, e vengono identificati due differenti livelli d'intervento. Il primo si riferisce alla necessità di identificare soluzioni e strumenti per favorire lo sviluppo ed il rafforzamento del sistema imprenditoriale locale. Il secondo, invece, riguarda il rafforzamento della partnership e del sistema di relazioni tra agenzia e soggetti pubblici e privati del territorio.

Azione pilota: metodo e attività

Il metodo che ha caratterizzato l'azione in Marmilla e Barigadu, coerentemente con quanto previsto dall'intero progetto azioni pilota, ha adottato un approccio fortemente pratico ed operativo e ha cercato di sviluppare una certa continuità di rapporto con i soggetti locali. Le attività svolte hanno riguardato due diversi livelli di intervento.

Il primo livello di intervento è consistito nello svolgere, in partnership con il Consorzio *Due Giare* e la sua agenzia, un'analisi delle attività produttive nei settori dell'agroalimentare e del turismo. L'analisi ha visto in primo luogo la raccolta di informazioni di tipo quantitativo in modo da avere una mappa dei settori considerati (in termini di numero di aziende, addetti, quantità prodotte e

mercato di riferimento). In alcuni casi l'analisi ha riguardato anche gli investimenti infrastrutturali relativi ai settori interessati dalle attività, in quanto ne costituiscono parte integrante in un'ottica di percorso di sviluppo. Questa fase di raccolta è stata successivamente approfondita attraverso interviste dirette ai protagonisti del settore sia in campo pubblico che privato. Queste attività sono state la prima occasione strutturata di lavoro dell'agenzia sul sistema produttivo locale, essendo prevalse in precedenza l'erogazione di servizi ai piccoli Comuni dell'area e la consulenza individuale alle imprese per l'accesso ai finanziamenti. Rafforzare la conoscenza del sistema delle attività private ha fornito all'agenzia nuovi criteri di giudizio con cui, prima di tutto, costruire e meglio orientare i suoi servizi, ma anche con cui valutare le proposte di investimento provenienti dal settore pubblico.

Il secondo livello di intervento, sviluppato successivamente, ha visto l'azione pilota coinvolta nella organizzazione di diversi tavoli di discussione. I tavoli erano stati individuati quale strumento operativo per la messa a confronto delle istanze provenienti da differenti soggetti e per la costruzione di proposte comuni e condivise su problematiche e/o settori di attività specifici. Durante queste discussioni hanno preso forma alcune idee progetto che collegavano offerta privata e investimenti pubblici per la valorizzazione di risorse distintive dell'area (per esempio le cave preistoriche di ossidiana) e la qualificazione della ricettività turistica. In parallelo ai lavori dei tavoli e sulla base delle ipotesi progettuali che venivano in queste sedi individuate, sono state avviate tutta una serie di attività volte a favorire il confronto con esperienze esterne al territorio. Sono stati coinvolti direttamente sul territorio esperti esterni, chiamati a contribuire con un loro intervento alla costruzione ed elaborazione della idea progettuale.

Mentre il lavoro di analisi e di progetto con l'agenzia si sviluppava, decollava e prendeva forma il processo regionale di rilancio della progettazione integrata, che nel corso del 2005 ha istituito i *Laboratori territoriali di progettazione* in ognuna delle otto province. L'agenzia ha partecipato al Laboratorio di Oristano e vi ha contribuito con le analisi e le proposte maturate in partnership con Studiare Sviluppo. Questa nuova fase della programmazione regionale ha creato la prospettiva di acquisire nuove risorse finanziarie e si è quindi rivelata di potente stimolo alla progettazione. L'azione pilota si è conclusa con la messa a punto di proposte progettuali da candidare alla Regione, sempre in partnership con l'agenzia *Due Giare*.

In chiusura delle attività e proprio al fine di rafforzare i risultati conseguiti, sono state portate avanti riflessioni di autovalutazione e verifica dell'operato dell'agenzia rispetto a quelli che erano gli iniziali obiettivi identificati dal Consorzio. L'agenzia era nata come strumento di supporto per il sistema imprenditoriale prevedendo una gamma ampia di attività e settori di intervento. La definizione degli obiettivi di fondo dell'agenzia era stata, in fase di avvio, abbastanza generica e esprimeva l'intento di intervenire diffusamente a supporto del sistema produttivo di riferimento. L'avvio delle attività aveva successivamente visto l'agenzia muoversi in un contesto abbastanza problematico dovuto alla presenza di ostacoli, sia interni che esterni alla struttura. In particolare è opportuno evidenziare tra le difficoltà interne quelle derivanti dalla mancata esperienza dei soggetti coinvolti nella gestione ed in alcuni casi dalla non approfondita competenza tecnico-specialistica. A questo si deve aggiungere che l'agenzia si era di fatto trovata ad operare per un contesto molto più ampio rispetto a quello inizialmente ipotizzato, dove gli interlocutori pubblici erano via via diventati i principali clienti delle loro attività e servizi. La riflessione serviva, quindi, ad evidenziare attività e servizi di supporto per i quali l'agenzia non era stata in grado di dare una risposta e di valutare opportunità di scambio e di formazione ad hoc, di cui potesse necessitare su queste attività specifiche. Sono stati, quindi, individuati all'interno del gruppo di lavoro i contesti e le esperienze con cui promuovere scambi; successivamente, sono stati organizzati degli incontri invitando i soggetti responsabili delle esperienze selezionate a presentare le loro attività.

“Lavorare in partnership: una diversa modalità di considerare l'assistenza tecnica”

E' stato accennato che le attività sono state svolte in partnership con i soggetti locali interessati: un lavoro operativo che ha visto coinvolto in modo diretto il team di campo della azione pilota. Questo ha significato che, nell'ambito del lavoro, sono stati proposti documenti, forniti supporti metodologici e ove necessario elementi specifici di conoscenza , e allo stesso tempo sono stati assunti in modo condiviso compiti specifici relativamente al processo e alle attività portate avanti. Questo modo diverso di fornire assistenza è stato possibile in quanto l'azione pilota era stata concepita come attività da sviluppare nell'arco di un intero anno che nel caso specifico ha coinciso con il primo anno di attività dell'agenzia stessa. Questa situazione ha permesso non solo di trasferire informazioni, ma anche di trasmettere e utilizzare conoscenza, riuscire a partecipare in modo costruttivo ad un processo comune. Infatti grazie alla presenza sul territorio in modo continuativo per un periodo lungo di tempo si è avuto modo non solo di fornire indicazioni metodologiche (per esempio sulla raccolta ed analisi di informazioni statistiche e/o sulla organizzazione e conduzione di tavoli di discussione), ma si è avuta la possibilità di progettare e poi sperimentare direttamente queste metodologie e queste attività. E' necessario sottolineare che questa esperienza è stata possibile in questo contesto anche per la presenza sul territorio di una struttura tecnica nuova nata proprio con il compito di costruire una conoscenza condivisa e di lavorare a proposte progettuali integrate: compiti che difficilmente riescono ad essere attuati dalle singole istituzioni locali.

Risultati conseguiti

Il risultato primario che l'azione pilota in Marmilla si è prefissata di raggiungere si riferisce al trasferimento di know how, di competenze tecniche e metodologiche e capacità organizzative all'agenzia di sviluppo *Due Giare*. Attraverso le attività previste e realizzate sono stati sviluppati veri e propri momenti di apprendimento su tecniche e metodologie idonee al supporto di istituzioni e privati nella costruzione e realizzazione di progetti di sviluppo socio-economico del territorio. A questo scopo, quando si è ritenuto necessario, sono state attivate competenze esterne al gruppo in quanto portatrici di conoscenze specifiche. Dopo un anno di attività si può ritenere che grazie all'accompagnamento e all'assistenza tecnica l'agenzia abbia migliorato le metodologie di lettura del territorio e delle sue problematiche impiegando basi documentate e non esclusivamente “impressionistiche” quale strumento fondamentale per la costruzione di una strategia e di progetti di sviluppo. Allo stesso tempo il ricorso a esperti esterni e la creazione di contatti con altri soggetti operanti al di fuori dell'area ha favorito l'attivazione di reti che diventano per l'agenzia uno strumento importante per lo scambio e la condivisione delle informazioni.

Inoltre, durante questi mesi di lavoro e attraverso il coinvolgimento continuo dei privati e delle istituzioni locali (sia con contatti diretti che tramite i tavoli tematici e il tavolo istituzionale), un importante risultato raggiunto dall'azione riguarda la costruzione di un rapporto di fiducia tra soggetti locali e l'agenzia. Attraverso le attività realizzate si è avuto modo di consolidare e dare contenuto al processo di concertazione locale avviato con il Pit ed accrescere in questo processo il ruolo dell'agenzia. Se i soggetti locali hanno fiducia nelle capacità di intervento dell'agenzia si ha una maggiore facilità di creazione delle relazioni e di scambio di informazioni, con una conseguente maggior condivisione delle iniziative avviate. Nello specifico molte delle attività sono state finalizzate e hanno visto come risultato realizzato la costituzione a livello locale di una rete di soggetti pubblici e privati che, rispetto ad alcune problematiche e/o potenzialità emerse, si farà carico per il territorio di verificare e discutere possibili soluzioni. Più in generale, questo lavoro ha portato alla costruzione di una strategia di intervento condiviso. In altre parole durante questo anno di attività l'agenzia ha avuto l'opportunità di delineare per il territorio di competenza una prima cornice di programmazione strategica coerente con i fabbisogni e le richieste del territorio e, allo stesso tempo, è stato possibile giungere alla definizione di indirizzi e linee di azione che potranno aiutare i soggetti locali nella identificazione di progetti, proprio a partire dalla esperienza e dalle conoscenze accumulate nella realizzazione del loro progetto iniziale, la costituzione di un soggetto di supporto come l'agenzia.

In conclusione, il trasferimento di competenze e metodologie di intervento, che è stato uno dei primi risultati acquisiti con l'azione pilota, ha conseguentemente determinato la possibilità per l'agenzia di affermare il proprio ruolo di soggetto intermediario a livello locale capace di

promuovere, coordinare e gestire percorsi di sviluppo e di cogliere le opportunità offerte dai vari finanziamenti regionali, nazionali e comunitari per l'attuazione di interventi coerenti con il processo di sviluppo individuato. Allo stesso modo, per l'agenzia, l'acquisizione di maggiori competenze non solo tecniche, ma anche relazionali potrebbe determinare in un prossimo futuro sviluppi importanti quali:

- ampliare l'ambito di intervento (situazione in parte già avvenuta attraverso la partecipazione dell'agenzia come soggetto tecnico all'interno del Laboratorio di Oristano, dove ha portato conoscenze e competenze che hanno influenzato il lavoro del Laboratorio stesso al livello provinciale);
- ridefinire la propria mission non solo relativamente ai servizi per il sistema produttivo, ma anche come riferimento per l'intero territorio;
- ampliare le funzioni svolte ed i servizi erogati: in coerenza con una più ampia mission diventare anche erogatore di servizi e attività più ampi destinati a diversi soggetti beneficiari;
- modificare lo stato giuridico: l'agenzia, nata come progetto del Consorzio, in seguito al consolidamento del suo ruolo e delle sue attività potrebbe aspirare a avere un assetto organizzativo e manageriale maggiormente articolato e più idoneo a fronteggiare le nuove attività.

Lezioni apprese

Il caso Barigadu-Marmilla è stato segnato, in una prima fase, da relazioni conflittuali con tecnici ben radicati, da tempo legati alle amministrazioni locali con stretti rapporti di fiducia; in una seconda fase da relazioni molto collaborative stabilite con un altro gruppo di tecnici giovani, pure di fiducia delle amministrazioni, ma senza dubbio ancora alla ricerca di un radicamento. Entrambe le situazioni sono state occasioni importanti di apprendimento per il gruppo di Studiare Sviluppo impegnato sul campo.

In Barigadu l'esperienza conflittuale ha insegnato quanto importante sia la specifica costellazione di rapporti che, a livello locale, regola il rapporto tra figure tecniche e figure politiche. Alcuni meccanismi fiduciari forti, al limite della delega, possono far sì che l'arrivo di figure esterne e nuove per il territorio sia interpretato negativamente: non, dunque, come un'occasione da cogliere (per esempio in quanto queste figure possono fare da ponte verso reti sovralocali o le istituzioni centrali che rappresentano), ma come rischio dal quale proteggersi.

In Marmilla le relazioni cooperative con l'agenzia di sviluppo sono state occasioni di apprendimento sul piano metodologico, sui modi e tempi di efficace trasferimento del know how che occorre per leggere il territorio, l'economia locale, l'azione pubblica nei suoi impatti sul sistema delle attività economiche. Questo apprendimento si è sviluppato in entrambe le direzioni, per l'agenzia nello sforzo di affinamento della capacità di indagine e di progetto, per il team dell'azione pilota nello sforzo di rendere il sostegno più adeguato. Dall'esperienza portata avanti emerge la necessità di un lavoro continuativo per rendere maggiormente efficace il trasferimento di competenze. Questo tipo di accompagnamento diventa molto più utile rispetto ad una assistenza concepita in termini di "presentazione ed illustrazione" di un metodo per il quale è necessario un periodo inferiore di tempo, ma che spesso lascia totalmente impreparati i soggetti "assistiti" nell'adozione del metodo stesso.

Allo stesso tempo sono stati considerati molto utili ed efficaci i contatti con soggetti esterni al territorio, il cui coinvolgimento ha infatti provocato, almeno in alcuni casi, uno "shock cognitivo" che ha determinato all'interno dell'agenzia l'avvio di una riflessione su obiettivi ed attività. Nei casi in cui il linguaggio e le conoscenze sono maggiormente condivise, l'apporto di persone esterne o comunque il confronto con esperienze differenti, pur non creando un effettivo incremento di conoscenza, rende i soggetti coinvolti maggiormente consapevoli dell'importanza del loro operato. Nell'esperienza effettuata in Sardegna, tale coinvolgimento è risultato essere una pratica importante nel fare accompagnamento, in quanto ha permesso di ampliare il

sistema relazionale di riferimento ed agevolare anche in futuro ulteriori contatti e shock che possono con il tempo continuare a produrre innovazione.

Infine, una importante riflessione è stata avviata a conclusione dell'azione sul ruolo che le agenzie possono avere in contesti marginali e caratterizzati da un sistema produttivo frammentato e da un quadro di debole cooperazione istituzionale. Dall'analisi dell'esperienza fatta, appare fondamentale il ruolo di questi soggetti nel supportare gli attori pubblici locali nella costruzione di azioni collettive, così come nei confronti del settore privato, intervenendo in quei territori che sono sicuramente di interesse inferiore per il mercato dei servizi.

Questo ruolo è possibile se viene riconosciuto e sostenuto non solo da un punto di vista finanziario. Dalla esperienza fatta nella Regione Sardegna emerge infatti che un elemento che ha condizionato e potrebbe in futuro ulteriormente condizionare l'operato dell'agenzia è avere la possibilità di fare riferimento a politiche territoriali e per lo sviluppo locale anche attraverso il diretto coinvolgimento nel processo di costruzioni di tali politiche.

7. Madonie

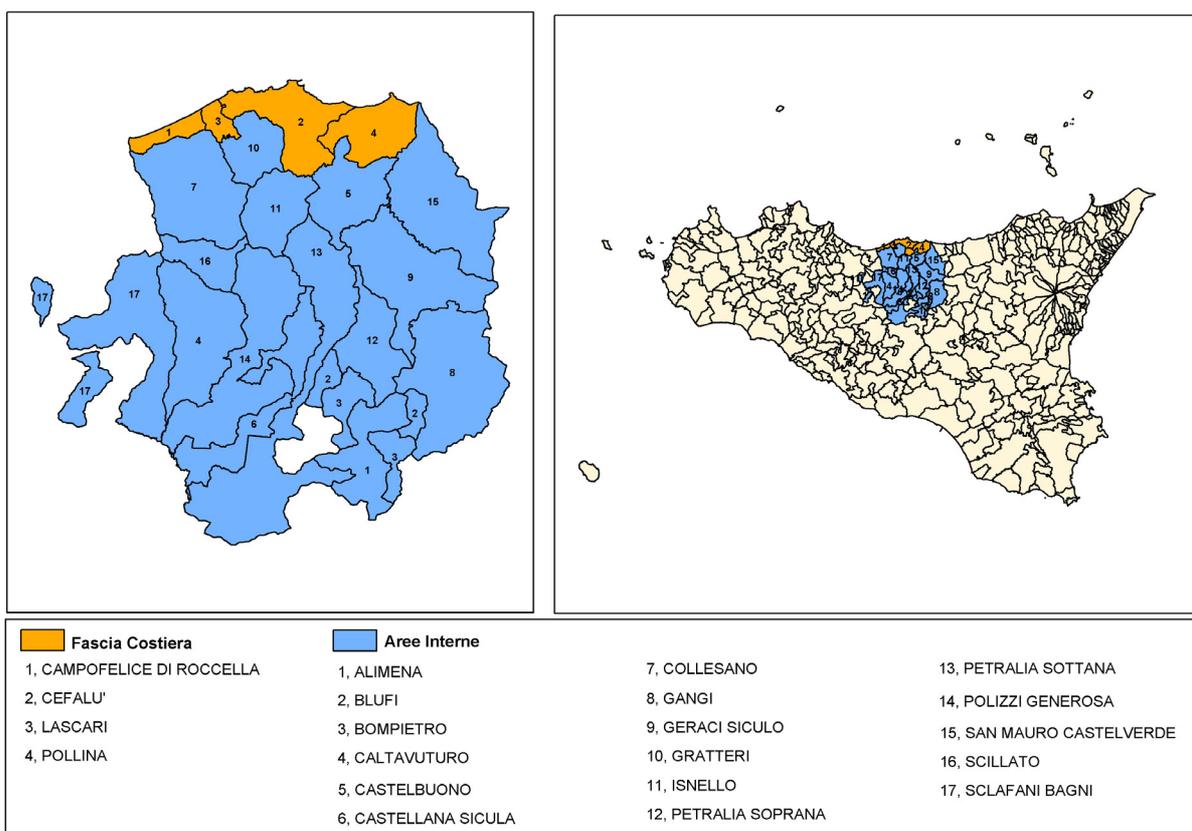
Contesto

Il Pit Reti Madonie comprende ventuno comuni della parte orientale della provincia di Palermo, tra cui Cefalù, Petralia Sottana, Castellana Sicula, Polizzi Generosa e altri che complessivamente costituiscono il comprensorio madonita. Gran parte del territorio (15 comuni) ricade all'interno del Parco naturale regionale delle Madonie, caratterizzato da una forte escursione altimetrica e una ricca biodiversità e che dal paesaggio mediterraneo assume rapidamente i caratteri dell'entroterra montano. Il capitale naturale è la maggiore risorsa dell'area, anche se il progressivo abbandono degli abitanti e delle attività primarie mette ogni politica di riqualificazione ambientale in difficoltà perché priva dei possibili gestori. L'acqua sorgiva, ad esempio, è una risorsa importante su cui il comprensorio non ha ancora riflettuto per intravederne possibili opportunità.

Negli ultimi anni è forte il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione, soprattutto nei comuni dell'entroterra, mentre la fascia costiera riporta il fenomeno inverso, e dagli anni sessanta vede l'incremento dei residenti.

La struttura produttiva si è dovuta confrontare con lo sviluppo del polo industriale - portuale di Termini Imerese che, tuttavia, non ha generato un indotto nell'area e, anzi, ne ha definito la marginalità. Di fatto, è quindi un'area che ha caratteri urbani consolidati nella fascia turistica costiera che, fra Cefalù e Pollina, è considerata dalla programmazione regionale come area matura; l'entroterra presenta prevalentemente una struttura agricola tradizionale, con la presenza di coltivazioni estensive e di un elevato numero di micro-imprese individuali.

L'infrastruttura fisica favorisce il territorio di costa (sebbene la linea ferroviaria sia ancora a binario unico) e la penetrazione nell'entroterra è caratterizzata dalla mobilità privata.



Quello madonita è quindi un territorio segnato dai caratteri della marginalità dove la struttura territoriale è vissuta in termini di dualità costa – entroterra, senza che ciò abbia determinato processi di rafforzamento o specializzazione tra le aree.

Tre sono i principali riferimenti istituzionali dell'area: l'Ente Parco, il Comune di Cefalù e la Società mista SOSVIMA. Il parco ha svolto una funzione di rilievo nell'attività di confronto e coordinamento dei ventuno comuni; nella fase di istituzione dell'Ente Parco (1989) il suo ruolo è stato fondamentale per promuovere la partecipazione dei sindaci e per stimolare processi decisionali condivisi (legati in gran parte all'esigenza di adottare il Piano Territoriale di Coordinamento) e, parallelamente, per avviare le prime forme di progettualità locale (Agenda 21, Life Natura, NOC, MEDOC). Tale ruolo è stato poi fatto proprio dal Comune di Cefalù che ha assunto nel tempo la regia istituzionale e il coordinamento di numerosi strumenti finanziari (Patto Territoriale generalista e agricolo, SUAP, Pit, PRUSST e PIR Ecoturismo). SOSVIMA, società mista nata con il Patto Territoriale ha consolidato il proprio ruolo nella gestione dei processi di sviluppo locale a supporto degli enti locali e, in occasione del PIT, ha dato vita a Cefalù all'Ufficio Unico, divenuto il motore della progettualità del territorio.

I programmi di intervento pubblico sono stati indirizzati alla mitigazione del dualismo costa – interno e la strategia individuata nel Pit Reti Madonie mira a riqualificare il turismo costiero e a promuovere forme di turismo naturalistico legate al parco. La progettazione integrata territoriale ha favorito processi di integrazione soprattutto nel sistema di relazioni tra i due ambiti sia in merito alla gestione degli strumenti, sia all'istituzionalizzazione delle procedure finalizzate a promuovere i risultati desiderati e a monitorarne gli effetti. In termini progettuali, ha preso forma in modo graduale e integrato un progetto locale di sviluppo il cui senso, seppur condiviso, presenta ancora margini di incertezza (rimane accentuato il livello di conflittualità locale) e necessita di essere approfondito con analisi mirate (è debole il riferimento al mercato e ai processi di internazionalizzazione).

Problemi e opportunità

Lo spopolamento progressivo delle aree interne unito all'indebolimento delle tradizionali attività agricole e pastorali che per secoli hanno alimentato la struttura economico-sociale del comprensorio e la loro mancata sostituzione o integrazione con altre attività produttive costituisce la prima fondamentale causa della marginalità economica e sociale che caratterizza la parte montana del comprensorio. Va segnalata, tuttavia, l'inversione di tendenza in atto che registra negli ultimi anni un aumento degli addetti nel settore primario nella fascia d'età compresa fra i quattordici e i ventinove anni.

La zona costiera, seppur economicamente avanzata, si trova in una fase matura dello sviluppo turistico e per superare le difficoltà imposte dalla competizione internazionale deve obbligatoriamente rinnovarsi e ricollocarsi su nuove posizioni di mercato, pena la decadenza delle destinazioni turistiche.

L'imprenditorialità, caratterizzata da forme di micro impresa, è debole e poco organizzata; le attività manifatturiere rimangono scarse e non sono associate a particolari specializzazioni produttive. Le aziende locali (sottocapitalizzate, con conti economici inadeguati) hanno difficoltà ad accedere al credito, soffrono la mancanza di politiche di promozione collettiva, di un incubatore d'impresa e particolarmente deboli sono le azioni per promuovere e commercializzare i prodotti tipici nei mercati esterni. Un ulteriore elemento che condiziona possibili iniziative autonome è l'assistenzialismo legato ai lavori socialmente utili e all'impiego stagionale presso il Corpo Forestale.

La consapevolezza della scarsa qualificazione dell'offerta, la dipendenza dall'aiuto pubblico, la necessità di migliorare i servizi alle imprese e il rapporto con le banche, l'eccessiva autoreferenzialità e chiusura verso l'esterno e il ruolo tutto sommato marginale che il parco riveste nei processi di sviluppo del territorio rappresentano i vincoli strutturali da superare.

Il progetto locale di sviluppo delineato nel Pit Reti Madonie individua nel turismo e nello sviluppo sostenibile le modalità per favorire processi di integrazione sia territoriale sia di attività produttive legate ai prodotti tipici e all'artigianato. Tale scelta rappresenta un'opportunità per incidere positivamente sullo sviluppo del territorio a patto di coordinare in modo efficace gli strumenti di pianificazione territoriale con gli strumenti di programmazione economica, l'iniziativa pubblica con l'iniziativa privata, la gestione di alcuni servizi essenziali e lo sviluppo di prodotti/servizi che il settore del tempo libero e del turismo richiedono per soddisfare segmenti di domanda più esigenti. Tuttavia, la strategia delineata dal territorio risulta debole proprio sotto questi aspetti e la pluralità di iniziative, programmi, progetti, esperienze tendono ad affastellarsi in modo talvolta ridondante. Un'ulteriore difficoltà sta nel concepire il turismo come sistema informato a criteri e codici di comportamento coerenti, riguardanti per un verso il settore pubblico e per un altro le attività private. L'adozione della Carta del turismo sostenibile (la cui inclusione nel Pit è stata promossa dalla Regione stessa) sollecita gli Enti locali in questa direzione: individuazione e condivisione di criteri di decisione e di azione, applicazione dei criteri secondo l'iter metodologico codificato a livello europeo e proposto con l'adesione alla Carta.

In modo analogo il PIR Ecoturismo del Mediterraneo⁵⁷ rappresenta un'occasione per incidere sulle modalità progettuali del territorio; la definizione dei progetti richiede forme di confronto sui contenuti tra i soggetti locali e spinge alla costituzione di luoghi di approfondimento e di gruppi di lavoro.

L'azione pilota ha agito su queste opportunità e in particolare nel sensibilizzare e accompagnare i responsabili locali a comprendere l'importanza e l'utilità di iniziative che promuovano ambiti di confronto su criteri e contenuti che devono caratterizzare la loro strategia, incoraggiandoli a una cooperazione più intensa, in particolare tra pubblico e privato.

Azioni pilota: metodo e attività

La modalità di intervento adottata nel contesto madonita, coerentemente con l'impostazione prevista nelle azioni pilota ha privilegiato l'approccio pratico-operativo e l'interazione continua e relativamente stabile con gli agenti che svolgono un ruolo significativo nei processi di sviluppo locale. La metodologia può essere riassunta in tre fasi: conoscenza e comprensione della realtà locale, creazione di una cultura cooperativa condivisa e capace di generare fiducia interpersonale diffusa e, infine, progettazione partecipata finalizzata a migliorare il processo di coordinamento, gestione e controllo di adozione della Carta del Turismo sostenibile e di attuazione del PIR Ecoturismo del Mediterraneo.

L'indagine preliminare sul campo ha avuto per oggetto la raccolta di informazioni e materiali a rappresentazione della situazione socio-economica locale. L'approfondimento sulla progettualità pregressa è stato realizzato coinvolgendo amministratori locali, rappresentanti delle associazioni di categoria, imprenditori, rappresentanti del mondo accademico e dell'autorità regionale. L'elaborazione delle informazioni ha permesso di riconoscere la presenza di un progetto locale di sviluppo, di ricostruire le relazioni esistenti sia a livello istituzionale, sia tra i vari attori del territorio, di identificare le leadership locali, le forme delle loro interazioni. L'analisi ha reso possibile mettere insieme una conoscenza dell'ambito locale individuandone debolezze riconosciute come essenziali da tutti gli interlocutori istituzionali, ovvero: la mancanza di azioni immateriali e di sistema, la fragilità del prodotto turistico costiero

⁵⁷ Il PIR Ecoturismo del Mediterraneo rientra nel PIR Sviluppo locale ed è lo strumento previsto dalla Regione siciliana per promuovere azioni di sistema e processi di qualità, attraverso progetti pilota, in territori su cui insistono iniziative di progettazione integrata e programmazione negoziata. Il territorio madonita ha presentato un progetto pilota sull'Ecoturismo in qualità di capofila di una coalizione territoriale che comprende altri tre Pit (Valle del Torto, Isole Minori, Alto Belice corleonese). Gli interventi prevedono azioni di formazione degli operatori pubblici e privati, di diffusione di certificazione ambientali sia territoriali sia aziendali, di organizzazione e di promozione dell'offerta ricettiva diffusa, di miglioramento dell'accoglienza delle aree protette e la loro messa in rete, di promozione e commercializzazione di prodotti ecoturistici. L'iniziativa coinvolge i due sub ambiti del territorio madonita e mira alla creazione di prodotti ecoturistici nell'entroterra e alla riqualificazione del turismo balneare.

e la necessità di una strategia di integrazione tra la costa e l'entroterra e l'esigenza di aprirsi a confronti internazionali.

A fronte di una spiccata capacità organizzativa locale ad intercettare i finanziamenti, è emersa la necessità e al contempo l'incapacità di lavorare sulla qualità, acquisire nuovi servizi per rendere più competitivo il territorio, integrare le filiere produttive e di servizio. Tuttavia, la consapevolezza di tali debolezze non determinava la volontà ad intervenire; obiettivi, mezzi e svolgimenti delle azioni del Pit erano già definiti e assegnati e un'azione di qualità si presentava fuori tempo. I tentativi di avviare momenti di cooperazione attraverso l'accompagnamento ai processi preliminari di adozione della Carta del turismo sostenibile si sono arenati di fronte all'impossibilità di costituire un gruppo di lavoro locale a cui affidare il coordinamento e la gestione del processo. Le regole informali del territorio madonita raccontano chiaramente che l'attribuzione di senso e di nuove aspettative a posteriori della definizione delle regole formali, ovvero su azioni già collocate, è sostanzialmente inefficace. Aumentare la qualità ad un sistema di attese già formalizzato è di per sé arduo o forse semplicemente, in alcuni casi, inopportuno.

L'incremento della cultura cooperativa, condivisa, capace di generare fiducia interpersonale diffusa, è stato indotto da un'azione di cooperazione istituzionale (avviata attraverso la Regione) e non da presupposti locali. L'ampliamento dell'azione pilota Madonie ha permesso di riaprire il dialogo locale al momento opportuno del processo – ovvero quello della definizione degli obiettivi e delle regole da soddisfare – e, agendo sulla qualità di azioni immateriali previste da nuovi strumenti - in questo caso il PIR, si è potuto incidere sulla qualità dei progetti del Pit.

La collaborazione ha visto l'evolversi dello strumento PIR verso modalità di maggiore cooperazione e specificamente: incontri con i responsabili di misura, incontri con il partenariato socio-economico, promozione di un coordinamento delle società di assistenza tecnica nazionali che operano sui Pit, definizione degli obiettivi del PIR che da generici hanno proposto tematiche precise, costituzione di coalizioni territoriali, organizzazione della comunicazione e del rapporto con il territorio (sviluppata attraverso seminari regionali con tutti i territori), definizione delle modalità di accompagnamento alle candidature.

La modalità prevista dal PIR, di coalizione territoriale tra differenti Pit, ha sottolineato l'interdipendenza interna ai sistemi locali. L'organizzazione definita nell'area madonita ha quindi ampliato il proprio ambito di cooperazione ricercando i soggetti più coerenti con la strategia di integrazione tra economia costiera ed economia di entroterra (cfr. nota 57). Il modello cooperativo e di coordinamento – indicato dal gruppo dell'azione pilota per lo sviluppo delle azioni progettuali - ha previsto la costituzione di un gruppo di lavoro dove sono rappresentati i quattro Pit e l'Ente Parco delle Madonie. A loro è stata affidata la responsabilità per lo sviluppo esecutivo dei progetti. Dopo un anno e mezzo dall'inizio dell'azione pilota è stato possibile scendere di scala arrivando a ragionare su azioni concrete con una rete di tecnici locali per affrontare la progettazione esecutiva degli interventi previsti nel PIR e realizzare un Laboratorio. La realizzazione del Laboratorio ha previsto una lunga fase di preparazione, di incontri e riunioni per approfondire la conoscenza sulle problematiche presenti nei contesti della coalizione e per cogliere le attese e gli obiettivi locali.

“Il Laboratorio Ecoturismo del mediterraneo”

Il gruppo di lavoro ha presentato due possibili scenari per lo sviluppo del Laboratorio: il primo “minimalista” in cui il Laboratorio era finalizzato a definire i contenuti degli interventi ammessi a finanziamento e il secondo “di visione” coerente con le agende internazionali sullo sviluppo ecoturistico. Il confronto sui contenuti teorici ed operativi dei due approcci ha privilegiato la scelta del secondo scenario rispetto al quale l’azione pilota ha impostato il Laboratorio. Condivisi gli obiettivi della strategia con i referenti istituzionali si è proceduto da un lato a individuare esperti internazionali che collaborano con istituzioni e reti sopranazionali (UE; UNEP; WTO) e da un altro a predisporre su supporto informatico materiale conoscitivo coerente con la strategia adottata e utile allo sviluppo dei progetti. La rete dei tecnici è stata impegnata a selezionare operatori pubblici e privati locali da coinvolgere nel Laboratorio; tra i criteri adottati si è scelto di promuovere la partecipazione di giovani, di associazioni e cooperative locali. Il Laboratorio si è sviluppato su tre sessioni di lavoro, di tre giornate la prima e di una le rimanenti, distanziate di circa quindici giorni. Da un punto di vista operativo la metodologia adottata ha proposto nella prima giornata di Laboratorio un convegno aperto ai quattro territori dove i soggetti istituzionali hanno illustrato le finalità del PIR Ecoturismo del Mediterraneo e gli esperti debitamente istruiti sulle caratteristiche del contesto e sugli obiettivi della strategia hanno presentato gli orientamenti promossi dalle istituzioni e dalle agenzie internazionali. La seconda parte della giornata riservata ad operatori pubblici e privati è stata dedicata ad un confronto sulle problematiche e sulle opportunità presenti sui territori in relazione ai punti presenti nella strategia adottata. Si è trattato di una sessione di “ascolto”, preparatoria alle attività dei successivi incontri, dove i singoli interventi previsti nel PIR sono stati posti in relazione alla filiera ecoturistica e i tecnici sono stati stimolati a discuterne i contenuti, a proporre riflessioni, idee e possibili modalità di intervento. La conclusione dei primi tre giorni ha consegnato ai partecipanti un’agenda di attività da svolgere, un nuovo appuntamento per approfondire il confronto sulle proposte progettuali e un avanzamento del modello organizzativo fin ad allora adottato dai responsabili dei Pit. E’ stato proposto dal gruppo dell’azione pilota di dare vita ad una struttura di coordinamento composta da circa cinque giovani a supporto delle attività da svolgere e dei responsabili del PIR. Nel successivo incontro sono state raccolte le proposte avanzate dal territorio e organizzate secondo una griglia condivisa dai partecipanti e i responsabili dell’azione pilota hanno elaborato i criteri da recepire nelle schede della progettazione esecutiva, successivamente discusse dai responsabili del PIR con i responsabili di misura della Regione siciliana, che le hanno accolte per inserirle nei bandi regionali di successiva pubblicazione. Nella giornata di chiusura è stata discussa concretamente la metodologia da adottare per procedere all’organizzazione di un convegno internazionale sull’ecoturismo, idea nata nel corso dei lavori e recepita nelle schede progetto. E’ stato deciso di organizzare una delegazione del PIR per visitare il Reispavillon⁵⁸ che si tiene ad Hannover in gennaio e acquisire informazioni sulle caratteristiche del mercato ecoturistico, promuovere contatti con operatori ed organizzare incontri e riunioni con esperti e istituzioni internazionali in prospettiva dell’evento da realizzare nel 2007.

Il gruppo dell’azione pilota ha lavorato per rendere concreta questa opportunità e nel mese di gennaio un gruppo composto da dodici tecnici locali e da un rappresentante della Regione siciliana ha fatto visita alla fiera. La programmazione delle giornate di Hannover ha previsto momenti di conoscenza e contatto con i principali operatori del settore, la presenza ad alcuni convegni su temi relativi alla qualità in aree a rilevanza ambientale, sulla realizzazione di prodotti ecoturistici e sulla certificazione ambientale di territori e strutture ricettive. In merito alla conferenza internazionale e alla possibilità di promuovere scambi formativi e forme di collaborazione internazionali è stata organizzata una riunione con otto rappresentanti di reti internazionali e con il rappresentante del Ministero del Turismo spagnolo responsabile di un progetto nazionale sulla creazione di prodotti ecoturistici. L’esito della riunione coordinata dal gruppo dell’azione pilota ha permesso ai membri della delegazione di definire un programma di collaborazione nella fase di attuazione dei progetti, in ambito formativo, nelle attività di ricerca, di cooperazione per lo sviluppo di iniziative comuni e, infine, un percorso collaborativo per la realizzazione del conferenza sull’Ecoturismo.

Risultati conseguiti

L’azione pilota si è concentrata sul rafforzamento di due capacità cruciali del sistema locale: la capacità di cooperare e la capacità di progettare, due delle cinque linee di empowerment delle amministrazioni su cui il Dps è impegnato. La collaborazione sviluppata tra il gruppo dell’azione

⁵⁸ Il Reispavillon è una fiera internazionale di turismo ambientale ed ecoturistico, a cui partecipano oltre 400 operatori del settore e in occasione della manifestazione si tengono convegni e conferenze internazionali sul tema.

pilota e la Regione, attraverso il PIR, ha sperimentato una cooperazione istituzionale intensa e fuori da ogni previsione: il gruppo di lavoro dell'azione pilota si è trovato ad essere funzionale a due fini, quello della Regione di aumentare la qualità del proprio strumento, e quello del contesto locale di progettare e dare attuazione ad azioni immateriali per la qualità del Pit e del progetto di sviluppo locale immaginato dal territorio.

In termini più generali l'avvio del PIR regionale ha favorito momenti di cooperazione sia verticale - nel rapporto tra Regione e il territorio, sia orizzontale - nel confronto tra ambiti territoriali e tra operatori pubblici e privati. Le attività seminariali di orientamento alla predisposizione dei progetti pilota del PIR promosse dalla Regione siciliana hanno avuto effetti sia a livello regionale sia a livello di singoli territori. Dal punto di vista regionale ci si è resi conto della forte capacità di indirizzo che la Regione può esercitare non solo rispetto alle procedure e alle pratiche amministrative ma anche nella creazione di un ambiente che alimenta, incoraggia e stimola processi innovativi. L'atteggiamento dei dirigenti regionali, nel corso degli incontri è mutato e il loro ruolo originariamente legato agli adempimenti amministrativi si è aperto al confronto sui contenuti e sul metodo adeguato a rendere le azioni progettuali coerenti con l'esigenza di sperimentare percorsi inediti. Un ulteriore effetto positivo si è registrato, successivamente alla graduatoria regionale e al Laboratorio progettuale, nel rapporto di cooperazione istituzionale tra attori locali, dirigenti del Dipartimento Programmazione e i Responsabili di Misura. L'influenza positiva della fase seminariale ha indotto i dirigenti del Dipartimento della Programmazione a organizzare incontri di approfondimento per esplicitare e declinare i criteri da inserire nei bandi regionali e rafforzare, quindi, il ruolo della committenza pubblica.

Sul versante delle coalizioni territoriali, le esigenze procedurali sono state sostituite dalle richieste di acquisire elementi conoscitivi e pratiche in uso nei contesti nazionali e internazionali per meglio organizzare le proposte progettuali. Nello specifico dell'azione pilota l'impegno del gruppo di lavoro nell'indicare ai referenti regionali la metodologia da adottare negli incontri seminariali è stato premiato dalle risposte in termini di rinnovata cooperazione espressa dal territorio madonita e che ha portato ad incidere positivamente sulla capacità di gestire il processo progettuale.

La cooperazione è diventata il grimaldello per diminuire la conflittualità locale, la gestione del potere concentrata, l'autoreferenzialità. L'incremento della cooperazione nelle Madonie è stato un risultato che ha portato alla costruzione dei successivi risultati legati alla promozione di un metodo di lavoro che privilegia la conoscenza, il confronto trasparente e aperto con altre realtà. Aumentando la conoscenza delle attività complessive del PIR Ecoturismo Mediterraneo si è migliorata la conoscenza tra operatori, tecnici e amministratori e rafforzata l'efficacia della rete di competenze interna ai territori e la sua capacità di formarsi come entità stabile di riferimento. Il lavoro su un progetto che ha coinvolto e invitato a partecipare tutti coloro in condizione di fornire un contributo perché portatori di conoscenza rilevante, ha favorito la proliferazione di proposte e di idee fatte proprie dai responsabili della coalizione e riorganizzate in uno schema processuale con il contributo degli esperti. Il risultato concreto di questo processo, tuttavia, non è legato soltanto alla definizione in termini esecutivi degli interventi che saranno finanziati dalla Regione ma è nel processo stabile che ha preso forma attraverso il gruppo di lavoro con i rappresentanti internazionali e con alcuni network europei sull'ecoturismo. La visita della delegazione madonita ad Hannover organizzata su base volontaria è un evidente indicatore della volontà di proseguire nel percorso avviato con l'azione pilota e segnato da fasi e attività previste nei progetti.

Infine un momento progettuale significativo per l'Ente Parco delle Madonie è il coordinamento che si è riusciti a stabilire tra azioni progettuali a differente stadio ma tutte in sofferenza: l'azione pilota, che, nonostante la realizzazione di un'indagine sulla domanda turistica nel parco, aveva visto bloccato il processo di adozione della Carta del turismo sostenibile per la difficoltà del Parco di impegnare in modo stabile un gruppo di operatori dell'ente; il progetto NOC, recuperato dopo anni di inattività e senza coordinatore, che prevede attività di formazione su tre assi tra cui il turismo; l'Agenda 21 anch'essa inattiva e alla ricerca di legittimità all'interno della

Comunità del Parco. L'azione pilota, a partire da comuni interessi – riguardanti il turismo – ha supportato i responsabili nella definizione di obiettivi e di modalità organizzative che hanno permesso il recupero di questi processi. Il progetto NOC è stato riattivato attraverso l'aggiornamento del progetto operativo e l'adozione della Carta del turismo sostenibile è diventata un'azione sull'Asse turismo ed è stata approvata dal Parco e successivamente dal Ministero dell'Ambiente in qualità di ente finanziatore. Il progetto dovrà quindi formare circa 15 ragazzi sul campo avviando il processo della Carta; Europarc, Federazione europea dei parchi a cui l'Ente Parco ha formalmente aderito fornirà supporti conoscitivi per assicurare coerenza metodologica al processo, in conformità ai principi auspicati dalla Carta.

Complessivamente il ruolo dell'azione pilota è stato quello di intravedere le opportunità presenti tra le pieghe delle incomprensioni locali, accompagnando gli attori all'interno di un percorso comune in base agli obiettivi da cogliere e alle potenzialità di ciascuno. In tal senso ha coadiuvato il Parco nella ripresa della negoziazione con il Ministero, ha proposto le competenze necessarie a salvaguardare il processo una volta attivo, ha rafforzato la metodologia di avvio, prevedendo lo sviluppo di incontri con gli operatori del territorio ed organizzazioni internazionali in grado di aumentare la fattibilità del progetto esecutivo.

Lezioni apprese

Alle azioni pilota in aree Pit non era richiesto di interagire nella definizione delle regole formali ma si attendeva invece un'interazione nell'introduzione di significato, nel dare valore a nuove attribuzioni, operando sulla permeabilità del locale ai significati.

Di fatto, il caso delle Madonie ha invece portato a interagire necessariamente sui due livelli – quello delle regole e quello dei significati – per rendere possibili risultati apprezzabili. Ha dovuto, quindi, prendere come un fatto, e non come un'esercitazione interpretativa, il tema dell'azione sistemica come unica possibilità di cambiamento.

L'azione pilota sulle Madonie insegna come possano svilupparsi valenze inattese ma potenzialmente presenti nell'ambito della cooperazione istituzionale. Di fatti un'azione pilota dell'ente centrale sul livello locale ha potenzialmente un livello di indiscussa attenzione istituzionale: nel caso delle Madonie si è tradotta nella collaborazione con la Regione siciliana per la migliore definizione delle regole del PIR che, volendo agire sulla qualità dei progetti integrati attraverso azioni immateriali, andava a intercettare i medesimi obiettivi dell'azione pilota promossa da Studiare Sviluppo. Anche se una collaborazione istituzionale diretta tra le due parti non è stata possibile, la collaborazione fattuale è invece avvenuta e a partire dalla presenza sul territorio del gruppo di lavoro di Studiare Sviluppo, la Regione ha avviato una collaborazione tesa alla migliore definizione delle caratteristiche del PIR.

Intervenire su sistemi che gestiscono interventi fisici è difficile poiché le regole di organizzazione sono tradizionali, conosciute e innestate sul sistema politico locale; per farlo, volendo aumentare la qualità dell'azione e mutarne i paradigmi, si richiede un'azione molto strutturata e capace di offrire un sistema concettuale e soprattutto strumentale e organizzativo per lo meno altrettanto efficace e formalizzato in termini di conoscenza.

Intervenire invece per indurre un miglioramento del sistema a prescindere della qualità degli interventi fisici è il tentativo di recuperare la redditività di azioni che, fatte bene o fatte male, sono comunque in sofferenza per l'assenza di un sistema più ampio di elementi, fatto di attori, strumenti conoscitivi, stimoli, competitori.

Entrambe le azioni indicano come necessaria l'apertura di una riflessione relativamente all'azione istituzionale che oltre a definire gli indirizzi, deve utilmente orientare e mettere a disposizione un'articolazione di strumenti conoscitivi a supporto della propria costruzione strategica.

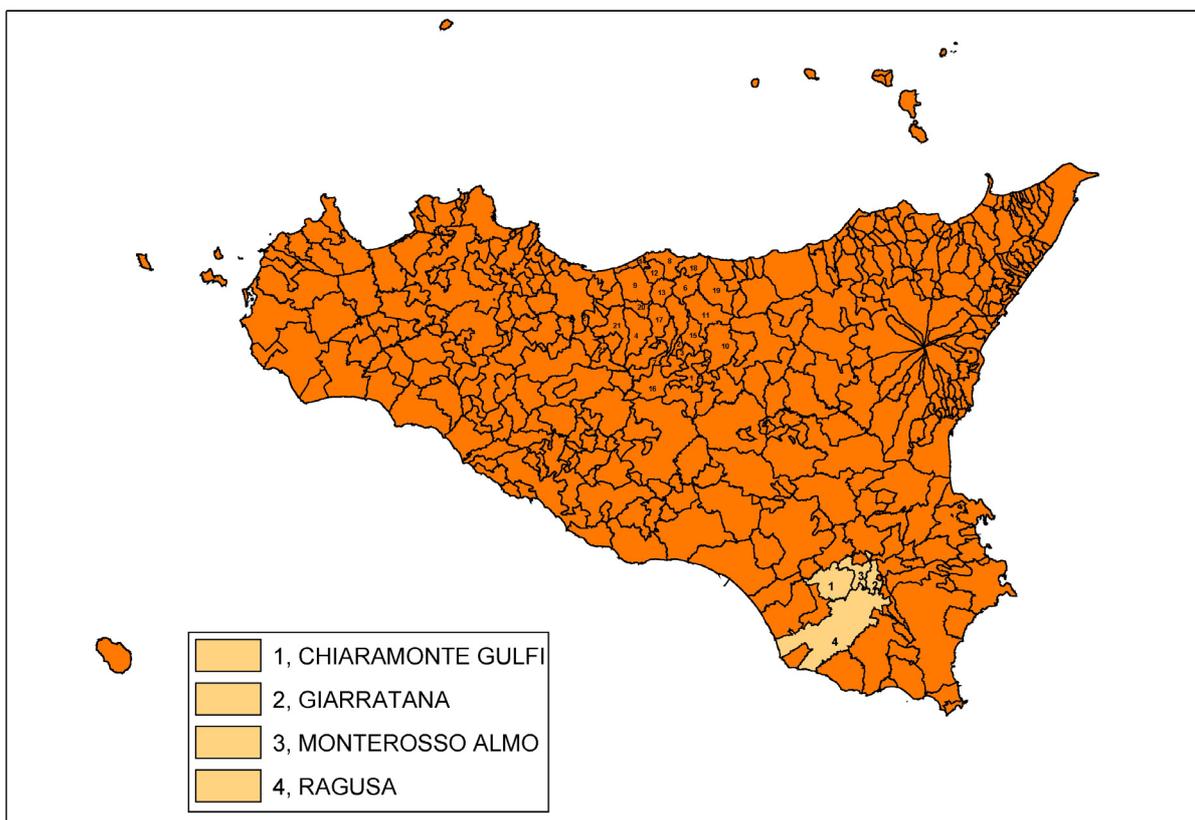
Una considerazione sul metodo, invece, porta a intravedere nella reciprocità una condizione basilare per il potenziale successo di un'azione: con il PIR si è finalmente sbloccata la relazione tra le parti (azione pilota e Pit) e si è riconosciuta l'interdipendenza reciproca che legava il

successo dell'azione pilota e il successo dei referenti territoriali del Pit di fronte alle nuove sfide regionali. Lavorare per la costruzione di interventi di carattere immateriale è stato il grimaldello per la costruzione di un rapporto di cooperazione: si riafferma il fatto che qualche forma di innovazione – o semplicemente di cambiamento positivo - è possibile anche in luoghi a forte inerzia se si riesce a definire uno spazio nuovo o non riconoscibile dall'interlocutore e che, tuttavia, agendo in un'ottica sistemica, tenderà a mutare anche i caratteri dell'agire tradizionale. Anche questa affermazione si riflette sulla metodologia sperimentata con l'azione pilota: la reciprocità presuppone un'eguale posta in gioco tra i due attori. In termini meno competitivi: un forte coinvolgimento dei referenti dell'azione pilota che, mantenendo i caratteri positivi dello sguardo esterno, devono essere disponibili a rischiare una continua ritaratura del metodo proposto.

8. Ragusa

Contesto

Un'isola nell'isola. Così spesso la Provincia di Ragusa è definita a motivo della dinamicità del suo tessuto economico e produttivo testimoniata da indicatori economico-sociali che la collocano al di sopra della media siciliana e spesso al di sopra dei valori del Mezzogiorno.



Nell'ambito della provincia ragusana l'azione pilota si è concentrata sul Pit denominato “*Quattro città ed un Parco per vivere gli Iblei*” che abbraccia l'ambito montano ragusano al confine con Catania e Siracusa, l'area più marginale della provincia. Il Progetto è stato promosso e gestito da quattro comuni (Ragusa, Chiaramonte Gulfi, Giarratana e Monterosso Almo), con una popolazione complessiva di poco superiore agli 85.000 abitanti, residenti per più del 80% nel comune capoluogo. I comuni minori hanno conosciuto nella seconda metà del secolo scorso una costante perdita di residenti; dagli anni '50 Monterosso Almo ha visto la sua popolazione diminuire di oltre il 35%, Chiaramonte Gulfi quasi del 30%, Giarratana del 20% a fronte di un'espansione di Ragusa.

Il territorio coinvolto nel Pit corrisponde all'altopiano ibleo, uno zoccolo calcareo che si alza nella Provincia Ragusana e che va dai 518 metri slm di Ragusa fino ai 700 metri di Monterosso Almo. La città di Ragusa, iscritta nella lista dei patrimoni dell'UNESCO per la bellezza di alcuni suoi monumenti barocchi, è la porta d'accesso al territorio dell'altopiano ibleo. Questo altopiano è delimitato ad est da un sistema di ripide valli (denominate “Cave”), scavate dai corsi d'acqua nelle rocce calcaree, cave ricche di storia, abitate nell'antichità da popolazioni di siculi ed in tempi più recenti costellate da mulini ad acqua che trasformavano la produzione cerealicola locale. Il lato occidentale, nel territorio di Chiaramonte Gulfi, digrada verso la pianura di Vittoria con un paesaggio segnato da una presenza antica della coltivazione dell'olivo. Il paesaggio che caratterizza la parte sommitale dell'altopiano è caratterizzato da verdi pascoli interrotti da una fitta rete di bianchi muretti a secco. Questo segno, con cui l'uomo nei secoli ha disegnato il

paesaggio ibleo, trova la sua origine nella seconda metà del 1500, con l'organizzazione agraria dell'*enfiteusi* importata nella Sicilia orientale dai Conti Cabrera che regnavano sulla Contea di Modica. Diversi siti archeologici sparsi nel territorio parlano di una presenza nel territorio che risale alle civiltà sicule ed alle dominazioni greche.

Sotto il profilo economico l'area in esame – se si esclude il capoluogo- è quella più fragile della provincia. Il baricentro è Ragusa sia per il suo ruolo di polo amministrativo, che per la presenza di un tessuto industriale caratterizzato da una concentrazione significativa nel comparto agroindustriale. Il settore economico più importante dell'area resta comunque quello agricolo. Più marginale appare il tessuto produttivo dei comuni montani, Monterosso e Giarratana in particolare. La produzione dell'altopiano, senza arrivare ai livelli di specializzazione produttiva che caratterizzano l'area litoranea della provincia ragusana (dove la produzione orticola in serra – oggi in difficoltà- ha assicurato negli anni '70 e '80 importanti dinamiche di sviluppo), è caratterizzata da alcuni prodotti di eccellenza riconosciuti quali l'olio DOP Monti Iblei ed il formaggio Ragusano DOP. Il turismo non rappresenta oggi per l'area montana un'attività significativa.

Nelle fasi di programmazione precedenti (Patti territoriali, Progetti LEADER, ecc) i quattro comuni avevano partecipato ad esperienze progettuali assieme ad altri comuni della Provincia. La compagine di riferimento, così come si presenta per il Progetto Integrato non ha però una sua storia consolidata in termini di programmazione pregressa comune.

Il concetto di *Parco*, usato nel titolo del Pit, non si riferisce in realtà ad un progetto chiaro e condiviso, ma alla prospettiva di creare occasioni di sviluppo locale in un quadro di valorizzazione e di tutela dell'ambito montano con un'attenzione prioritaria alla promozione del turismo rurale, dell'agricoltura e dell'artigianato.

Problemi e opportunità

Da una lettura attenta dell'esperienza del Progetto Integrato e dell'evoluzione delle diverse fasi di programmazione pregressa che hanno interessato il territorio, emerge come spesso i *mezzi* (gli strumenti progettuali nel tempo a disposizione) abbiano avuto la superiorità rispetto ai *fini* (una politica di sviluppo locale). Nel contesto esaminato è difficile rintracciare infatti un univoco disegno di sviluppo condiviso, cresciuto nel tempo e capace di realizzarsi coerentemente usando le diverse opportunità offerte dalla politica di programmazione nazionale e regionale. Nel tempo cambiano le compagini di riferimento, cambiano le idee forza, cambiano i territori coinvolti in funzione dei diversi strumenti disponibili, rendendo difficile l'affermazione di una politica di sviluppo univoca e lo svilupparsi di esperienze di progettazione realmente partecipate. I vari progetti che nel tempo hanno interessato il territorio in esame, non risultano così sempre legati tra di loro da un nesso strategico. Questo determina che parti anche importanti di analisi e proposte sviluppate nell'ambito di un progetto, non trovino una coerente esecuzione nelle esperienze progettuali successive, determinando così uno spreco di risorse ed un logoramento dei rapporti con gli attori del territorio coinvolti che spesso non vedono soddisfatte le aspettative create.

Dai numerosi incontri avuti sul territorio emerge come il concetto di "partenariato" sia confinato più ad una dimensione "*liturgica*" che ad un approccio metodologico condiviso. Il partenariato è visto, nella prassi, come un luogo in cui dare ufficialità ad una progettualità nata altrove, piuttosto che come un luogo dove un progetto può nascere e prendere forma attraverso un approccio dialettico. Nel caso in esame la difficoltà dell'esperienza di partenariato appare evidente dall'incapacità di fare sintesi attorno ad una priorità condivisa. Questa situazione ha portato i partners del Pit a presentare una proposta di progetto frammentata in 135 interventi per un valore superiore ai 50 Meuro. Questa esplosione di interventi ha determinato una selezione che a livello regionale ha ridotto del 64% il numero degli interventi (portandoli a 49) e del 48% il budget (26,9 Meuro) ridisegnando così un progetto in cui a fatica gli stessi promotori riescono a ritrovarsi. La responsabilità del partenariato è inoltre percepita come limitata al momento della genesi del progetto e non anche alla sua gestione ed esecuzione, delegata *in*

toto all'organo responsabile. Questo si evidenzia particolarmente per gli interventi in regime d'aiuto in cui l'ufficio responsabile del Pit, di emanazione del Comune di Ragusa, soffre di una mancanza di supporto delle istituzioni di riferimento per il mondo privato.

Il legame tra l'esperienza del Pit ed il mondo privato è per molti aspetti un punto problematico dell'esperienza in esame. Pur prevedendo a favore del settore privato più del 50% dell'intero budget del Pit (i fondi dedicati ai regimi d'aiuto sono più di 14 Meuro) questi sono frammentati in una moltitudine di interventi (19 misure interessate!); dietro questi dati è difficile leggere una reale strategia basata su una conoscenza delle problematiche e delle opportunità del settore privato e da un set di priorità condiviso. Questa frammentazione rappresenta un limite per le reali possibilità di impatto degli interventi ed un conseguente rischio di spreco di risorse. Questa debolezza legata alla fase progettuale, ha poi delle ricadute anche nella fase esecutiva con una grave difficoltà a gestire e monitorare il reale livello di utilizzo dei regimi d'aiuto.

Un ultimo aspetto di difficoltà che merita di essere ricordato è la difficoltà di comunicazione riscontrata tra l'ufficio responsabile del Pit e l'autorità regionale. La Regione è sentita come un Ente lontano difficilmente accessibile e difficile risulta spesso per la compagine locale capire le scelte che essa compie (per esempio nella selezione degli interventi).

A fronte di questi elementi problematici è emersa l'opportunità di promuovere un lavoro che riproponesse la centralità dell'esperienza del progettare, a partire da una lettura del territorio e da alcune priorità condivise in termini di idee di progetto; promuovere così un percorso capace di responsabilizzare le diverse forze presenti sul territorio anche quelle a volte nascoste, ma portatrici di interessi e di conoscenze da valorizzare, attraverso un percorso non formale ma realmente partecipato. Il lavoro realizzato nel quadro dell'azione pilota ha mirato a coinvolgere il settore privato cercando di rafforzare l'integrazione – troppo spesso debole - tra gli investimenti pubblici e quelli dei singoli operatori, con un'attenzione alla componente immateriale che, anche nell'esperienza del Pit *Quattro città ed un Parco per vivere gli iblei*, rischia di passare in secondo piano rispetto agli investimenti infrastrutturali.

Azione pilota: metodo e attività

Il lavoro promosso nel quadro dell'azione pilota nell'area di Ragusa ha richiesto un importante investimento in termini di conoscenza del contesto locale e delle sue esperienze pregresse di progettazione. Una conoscenza basata non solo sulla lettura dei documenti ma su un'interazione costante con i soggetti istituzionali locali in un primo momento, e poi sempre di più con quelle realtà del pubblico e del privato che vivono sul territorio, che lo conoscono, che vi investono (sono state intervistate 55 persone di cui 26 privati – imprenditori o rappresentanti di associazioni). Questa vera e propria immersione nella realtà locale ha permesso di cogliere in modo dinamico, la poliedricità e la ricchezza del contesto in esame al di là delle sue rappresentazioni ufficiali. Sulla base di questa lettura è stato possibile sviluppare una visione critica del territorio, dei suoi problemi e delle sue opportunità e di condividere quest'analisi con il tavolo istituzionale di riferimento del Pit.

Dall'analisi condivisa con il tavolo istituzionale è emersa la priorità di promuovere un'attività progettuale capace di favorire una maggior integrazione tra gli investimenti progettati dal pubblico (attraverso il Pit e non solo) e gli investimenti promossi dai privati stessi.

Sulla base delle informazioni raccolte nella prima fase di studio del contesto e dei successivi approfondimenti, è stato possibile completare una mappatura delle risorse presenti sul territorio rilevanti sotto un profilo produttivo (aziende agricole, frantoi, produttori di formaggio), ricettivo (agriturismo, alberghi, ristoranti) e storico-naturalistico (emergenze archeologiche, siti di valore naturalistico ecc). alle informazioni che venivano così ad evidenziarsi sulla mappa del territorio sono state aggiunte indicazioni relative ai singoli interventi previsti dal Pit. Questo esercizio è stato utile per permettere di far emergere le potenzialità di integrazione tra le diverse risorse e gli investimenti in corso sul territorio, facilitando così un confronto con le amministrazioni locali su dove e come avviare dei – così detti – *“cantieri di progetto”*, ambiti cioè dove promuovere un'attività progettuale volta a rafforzare l'integrazione tra le risorse esistenti.

Questo lavoro di censimento ha portato all'individuazione di quattro "cantieri di progetto" distribuiti nel territorio del Pit: l'area delle Cave, la filiera dell'olio (ed in particolare il Museo dell'olio che l'amministrazione di Chiaramonte ha realizzato negli anni '90), e due riserve naturalistiche (Calaforno e Casasia) nell'area montana dell'ambito. Mentre i primi due contesti offrono reali opportunità di integrazione tra pubblico e privato e tra le diverse risorse presenti sul territorio, le due aree montane offrono oggettivamente minori possibilità di integrazione per la rarefazione della presenza privata in loco, ma possono, tuttavia, rappresentare un'occasione per rafforzare il partenariato istituzionale (aree affidate in gestione alla Forestale). L'individuazione di queste aree è stata discussa e condivisa con le amministrazioni coinvolte. A partire da questi ambiti si è avviato un lavoro di stretta collaborazione con le realtà presenti sul luogo (private e pubbliche) interessate direttamente a sviluppare un'idea di progetto in un'ottica di sviluppo locale.

Per ogni area è stato definito un programma di lavoro per avviare un percorso progettuale specifico, con l'obiettivo di massimizzare il coinvolgimento fattivo dei privati fin dalle fasi iniziali di sviluppo di un'idea di progetto che fosse coerente con l'idea forza del Pit. Dopo un'attenta ricerca delle realtà da coinvolgere (privati, associazioni, studiosi locali, pubblica amministrazione ecc) per ogni ambito sono stati avviati "gruppi di lavoro", i cui lavori si sono svolti, non presso sedi istituzionali "neutre" ma, presso strutture – spesso private - fisicamente inserite nell'ambito oggetto dell'attività progettuale. Nel promuovere l'attività dei gruppi si è sempre fatto attenzione a valorizzare i risultati di attività progettuali pregresse, che fossero coerenti con l'ambito e con l'idea da sviluppare.

Gli ambiti in cui in primis è stata avviata un'attività progettuale sono stati quello delle Cave e quello del Museo dell'olio. Relativamente all'ambito delle Cave è apparso fondamentale recuperare il lavoro fatto da una seria esperienza progettuale, ormai conclusa, che aveva studiato approfonditamente l'altopiano ibleo e aveva sviluppato delle proposte operative per attivare una dinamica di sviluppo⁵⁹. L'area delle Cave ospita un importante intervento del Pit dedicato al ripristino della sentieristica minore (3,5 Meuro). L'idea è quella di promuovere a fianco di un'opera infrastrutturale, una rete di soggetti privati, operanti nella zona (aziende agricole produttrici di formaggio DOP, agriturismi, ristoranti), in grado di integrarsi con le opere della sentieristica e di poter presentarsi sul mercato con un pacchetto turistico strutturato per il segmento degli escursionisti. E' stato così avviato un gruppo di lavoro composto da imprenditori dell'area per elaborare un'offerta in questo senso. Contemporaneamente si è cominciato a raccogliere materiale bibliografico (storico, archeologico, mitologico ecc) sull'area per poter sviluppare un lavoro volto ad offrire al turista quegli elementi immateriali fondamentali per vivere l'esperienza della visita dell'area.

L'ambito del Museo dell'olio ha visto nel seminario "L'olio ed il suo museo" (vedi box che segue) un momento importante per aprire un dibattito, con la cittadinanza e le forze imprenditoriali private, sulle possibilità di sinergia tra pubblico e privato nella filiera dell'olio. Il seminario ha offerto l'opportunità di esaminare esperienze di successo e di discutere di possibili piste operative nell'ottica di promuovere un'offerta capace di rispondere al segmento del turismo enogastronomico.

⁵⁹ Progetto LORE finanziato nell'ambito del programma TERRA, avviato nel 1997 nel quadro delle azioni innovatrici finanziate ai sensi dell'articolo 10 del regolamento FESR.

“L’olio ed il suo museo”

Uno dei “cantieri di progetto” individuato è stato il Museo dell’olio di Chiamonte Gulfi. Durante la fase di studio del contesto è emerso come la filiera dell’olio rappresenti un’importante risorsa per il sistema economico e produttivo dell’area. L’olio DOP Monti Iblei è stato premiato negli ultimi anni con più prestigiosi riconoscimenti del settore in Italia e all’estero. Per approfondire la conoscenza diretta dei problemi e delle opportunità del settore è stata fatta un’indagine conoscitiva intervistando direttamente una dozzina di produttori locali. Dall’indagine è emerso come, seppur in presenza di elementi di criticità, il settore sia dinamico (molti investimenti effettuati dai privati negli ultimi anni, significativo apertura verso l’export ecc). Il comune di Chiamonte (8000 abitanti) ha otto musei di cui uno dedicato all’olio. Il palazzo che ospita il museo è oggetto di una manutenzione straordinaria finanziata con fondi Pit. Ad oggi non esistono legami tra il museo e la filiera produttiva dell’olio presente sul territorio. Il museo, pur ospitando pezzi pregiati, non rappresenta una porta aperta sul territorio, mancano informazioni su dove andare a comperare il prodotto, dove vedere i frantoi, come raggiungere i siti naturalistici di interesse; manca qualsiasi attività di animazione e di offerta didattica. Le opportunità di usare l’eccellenza dell’olio per promuovere il territorio e creare così occasioni di sviluppo non risultano quindi adeguatamente valorizzate. Dalla condivisione di quest’analisi con l’Amministrazione locale si è avviato un lavoro di studio su altre esperienze di musei dei prodotti tipici. E’ stata così raccolta documentazione su diverse esperienze di musei dell’olio, in particolare si è deciso di approfondire i casi del Museo dell’olio della Sabina, di quello di Terni e di quello di Torgiano. A fianco delle esperienze dei musei dell’olio è stata approfondita quella dei musei del cibo realizzati nella provincia di Parma (www.museidelcibo.it). Tra i diversi casi quello della Provincia di Parma è sembrato essere in grado di offrire maggiori spunti di riflessione sul concetto di museo come “porta per il territorio” e sull’integrazione tra pubblico e privati (produttori, ristoratori, consorzi). E’ stato così organizzato un seminario a cui sono stati invitati i produttori locali di olio d’oliva e gli operatori impegnati nel settore recettivo; il seminario dal titolo “L’olio ed il suo museo: un’opportunità per il territorio” è stato realizzato con il patrocinio dell’Amministrazione di Chiamonte Gulfi, dell’ufficio Pit, della Provincia e del Consorzio DOP Monti Iblei. L’esperienza emiliana, presentata dal direttore del Comitato scientifico dei musei del cibo, si è soffermata in particolare sul percorso che ha portato allo sviluppo e realizzazione dell’idea di progetto, e sulle opportunità di integrazione tra pubblico e privato offerte dai musei. Durante il seminario è stata inoltre presentata l’esperienza della cooperativa ETNOS di Modica che si occupa della gestione di alcuni musei del comune ragusano e che negli anni ha maturato un’importante esperienza oltre che in materia di gestione museale, anche nella organizzazione di eventi volti ad animare i musei coinvolgendo la realtà locale. Al seminario hanno partecipato una cinquantina di persone e sono state distribuite delle schede con cui, chi voleva, poteva iscriversi a gruppi di lavoro finalizzati allo sviluppo di alcune idee di progetto (organizzazione di itinerari eno-gastronomici che collegano il museo al territorio, sviluppo di attività didattiche all’interno del museo ecc); 33 dichiarazioni di interesse a partecipare ai lavori sono state raccolte e due gruppi di progetto sono stati avviati.

Con riferimento agli altri due ambiti individuati (le Riserve di Canalazzo e di Casasia) è stato promosso un incontro congiunto con le diverse amministrazioni coinvolte nel Pit. Di comune accordo con loro, ulteriori azioni negli ambiti di Calaforno e Canalazzo sono subordinate alla disponibilità della Forestale a cooperare: un accertamento di cui gli stessi Comuni si sono fatti carico.

Risultati conseguiti

Lo studio serio ed approfondito del contesto locale e la presenza costante sul territorio hanno favorito la crescita di un rapporto di fiducia con gli amministratori ed i tecnici locali che ha permesso l’esecuzione dell’azione pilota in tutte le sue fasi.

Attraverso l’analisi ed il confronto con gli interlocutori locali si è giunti all’individuazione dei punti maggiormente problematici dell’esperienza del Pit. Questa lettura condivisa ha portato alla definizione di una strategia per cercare di superare le difficoltà emerse nell’esecuzione del progetto.

L’intervento ed il confronto con un soggetto esterno all’ambito locale, ha favorito l’evidenziazione dei limiti che non erano ancora pienamente percepiti, ma soprattutto la determinazione ad affrontare in modo più deciso dei limiti già noti.

Il metodo seguito nell'esecuzione dell'Azione Pilota è stato quello di favorire l'apertura del contesto locale ad esperienze esterne. Questo è stato particolarmente evidente nel caso del Museo dell'olio. Avere l'occasione di conoscere esperienze simili sviluppate in altri contesti ha garantito il conseguimento di un duplice risultato. In primo luogo ha permesso di far emergere con più forza le potenzialità insite nella realtà locale, potenzialità che potrebbero essere valorizzate ispirandosi anche ad esperienze esterne. Secondariamente ha rafforzato la percezione che le risorse presenti (l'olio DOP, il Museo, le potenzialità di un turismo enogastronomico) inseriscono la realtà locale in un contesto di eccellenza di cui fanno parte *success stories* riconosciute a livello nazionale e non solo.

La scelta di investire in una lettura originale dell'ambito di riferimento, dedicando tempo nell'incontrare le forze attive sul territorio, andando sovente alla ricerca di risorse nascoste, che spesso restano marginali rispetto ai percorsi istituzionali dei tavoli di partenariato, ha permesso di entrare in contatto con esperienze vivaci e ricche di forza propositiva, scarsamente conosciute e valorizzate dagli stessi attori locali. In questo modo si è favorito il legame tra realtà locali che lavorano nel settore dell'offerta culturale e museale che quasi non si conoscevano pur operando a pochi chilometri le une dalle altre. E' stato possibile capire che tipo di offerta e di domanda esiste già a livello di turismo escursionistico nella zona delle Cave di Ragusa. Dati questi non rintracciabili nelle statistiche ufficiali e che sfuggono normalmente ad un approccio al problema di tipo istituzionale.

L'approccio seguito ha portato all'avviamento di alcuni gruppi di lavoro in cui privati cittadini, imprenditori, associazioni locali e rappresentanti delle istituzioni si confrontano per definire e costruire assieme un'idea di progetto.

Il movimento che si è venuto così a creare con il coinvolgimento di tanti soggetti, ha portato ad un aumento di attenzione verso i luoghi al centro delle attività ed uno sforzo per coordinare attorno ad un unico obiettivo condiviso, le diverse risorse e le diverse attività progettuali al momento in essere nell'ambito locale.

Lezioni apprese

L'integrazione cercata attraverso i Pit è qualche cosa che non si può limitare alla fase della genesi dell'idea di progetto, ma deve interessare anche le fasi della sua gestione e del monitoraggio. Perché l'integrazione progettata possa effettivamente essere perseguita, anche nella fase esecutiva diventa basilare un rapporto stretto tra i diversi livelli amministrativi che sovrintendono alla programmazione: in particolare risulta nevralgico lo snodo tra Autorità di gestione regionale e ufficio responsabile del Pit. Nel caso in esame questo snodo si è rivelato problematico, la comunicazione difficile, l'accesso alle informazioni faticoso; difficoltà che nasce in parte anche dalla distanza che separa Ragusa dal capoluogo regionale. Questa situazione ha diverse ricadute negative. Esempio ne è il monitoraggio degli interventi in regimi d'aiuto che, per debolezze interne all'ufficio preposto alla gestione del Pit e per la difficoltà di coordinarsi con il livello regionale, risulta molto faticoso.

Il metodo del partenariato seguito nella progettazione dei Pit richiede la presenza di una leadership capace di coordinare e fare sintesi tra i diversi attori ed i rispettivi interessi. Nel caso in esame è mancata una leadership politica riconosciuta sia in fase progettuale che in fase esecutiva, questo ha fortemente condizionato la proposta di Pit presentata dalla compagine ragusana.

Il contesto al quale il Pit in esame si riferisce, pur essendo in buona parte marginale rispetto alle aree più dinamiche della provincia, presenta una ricca dotazione in termini di risorse (ambientali, storico-culturali, prodotti tipici) così come in termini di esperienze progettuali (tutti i Comuni coinvolti hanno partecipato all'esperienza dei LEADER, dei Patti Territoriali e di altri strumenti di progettazione). Quello che sembra debole è la focalizzazione di tutti questi elementi di ricchezza attorno ad una politica di sviluppo locale realmente condivisa e perseguita nel tempo. Manca un "luogo" in cui le esperienze si consolidino e le analisi sviluppate e le opportunità individuate diventino un patrimonio condiviso che sta alla base di

una strategia individuata da seguire con determinazione. La mancanza di questa capitalizzazione dell'esperienza è causa di uno spreco di risorse, di energie e di opportunità.

Nel contesto di riferimento, caratterizzato da un tessuto produttivo molto frammentato (per esempio gli imprenditori agricoli dell'area delle Cave), si sente la debolezza dei corpi intermedi (quali le associazioni di categoria, consorzi etc), che faticano a rappresentare i veri interessi di quest'area marginale della provincia⁶⁰. Questo richiede di individuare nuovi modi per coinvolgere parti della realtà locale fondamentali per la vita di queste aree (in termini di possibilità di sviluppo, ma soprattutto in termini di manutenzione e tutela del territorio), ma che difficilmente trovano adeguata rappresentazione nei partenariati istituzionali tradizionali.

Nell'interazione frequente ed approfondita con le persone che vivono e lavorano nell'area montana della provincia di Ragusa è emerso con forza un duplice sentimento. Da una parte il logoramento rispetto ad un approccio alla progettualità di tipo formale, in cui spesso si è spettatori e difficilmente si è chiamati ad un vero ruolo di attori protagonisti. D'altra parte resta forte però la voglia di lavorare per lo sviluppo del loro contesto più prossimo, disponibilità che rappresenta una risorsa importante e che deve trovare forme e modalità per essere adeguatamente valorizzata.

⁶⁰ Arrighetti A., Seravalli G., 1999.

Riferimenti bibliografici

Arrighetti A., Seravalli G.

1999 *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli

Bagnasco A.

2004 *Città in cerca di università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale*, in «Stato e mercato» n.72

Barbera F.

2001 *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in «Stato e mercato» n.63

Barca F.

2004 *Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto*, in«Scienze regionali», III, 3.

2006 *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.

Bobbio L.

1996 *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Angeli

2000 *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e mercato» n.58

Bonazzi G.

2002 *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, il Mulino

Bonomi A. (a cura di)

2005a *Lavoro e lavori nella progettazione integrata territoriale*, Rapporto intermedio per il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma, luglio.

2005b *Il Pit soggetto debole tra il Mezzogiorno delle grandi opere infrastrutturali e le piccole opere dello sviluppo locale*, Sintesi del rapporto per il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma, dicembre.

Bussi F.

2001 *Progettare in partenariato*, Milano, Franco Angeli

Cersosimo D. e Wolleb G.

2001 *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in «Stato e mercato» n.63

2005 *Paper presentato alla Scuola Autunnale di Sviluppo Locale*, 11-14 ottobre 2005 Maratea, mimeo

CNEL

1999 *Rapporto sulla contrattazione negoziata*, Roma, CNEL

Comitato di amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013

2005 *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, novembre 2005, disponibile su <http://www.dps.tesoro.it>

Commissione Europea

1993 *Project Cycle Management, An Integrated Approach*, Bruxelles, Febbraio

Comoglio M.

2000a *Una modalità per includere: il Cooperative Learning*, Roma, mimeo

- 2000b *Una risorsa cruciale per l'integrazione: i gruppi cooperativi di apprendimento*, Roma, mimeo
- Consorzio METIS – Politecnico di Milano (a cura di)
- 2003 *Lo stato di attuazione della progettazione integrata nelle regioni dell'Obiettivo 1*. Documento di lavoro, Roma, Formez
- Della Porta D.
- 1999 *La politica locale. Potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo - DPS
- 2003 *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione*, convegno di Agrigento, 3-4 febbraio. Materiali disponibili sul sito <http://www.dps.tesoro.it>
- anni vari, *Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, sul sito <http://www.dps.tesoro.it>
- Ente Parco Regionale del Matese
- 2002 *Documento di orientamento strategico del progetto integrato*, Piedimonte Matese, mimeo
- Fabbri T.M.
- 2003 *L'apprendimento organizzativo – teoria e progettazione*, Roma, Carocci
- Formez
- 2001 *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Roma, Donzelli
- 2003 *Progetti e immagini di territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Roma, Donzelli
- Granovetter M.
- 1973 *The Strength of Weak Ties*, in « American Journal of Sociology », vol.78
- Lane D., Maxfield R.
- 1997 *Foresight, Complexity and Strategy*, in Durlauf A., Lane D (eds) *The Economy as an Evolving Complex System II*, SFI Studies in the Science and Complexity, Addison-Wesley
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G.
- 2004 *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino
- Natali A.
- 2002 *Il Pollino sei mesi dopo. Nota ex post sul progetto di accompagnamento DPS-Regione Basilicata*, Bologna, dicembre, mimeo
- 2005 *Aree naturali e politiche di sviluppo. Un contributo sull'esperienza in corso nelle regioni del Sud*, in «Parchi» n. 45
- Nozick R.
- 2004 *La vita pensata*, Milano, RCS
- Pellizzoni L. (a cura di)
- 2005 *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi
- Rossi M.
- 2004 *I progetti di sviluppo*, Milano, Franco Angeli

- Russo M.
2005 *PRAI-ITT 2002-03: Un programma innovativo per favorire l'innovazione nei sistemi di piccola e media impresa*. Relazione di sintesi della ricerca, Università di Modena, mimeo
- Sabel C.
2004 *Mondo in bottiglia o finestra sul mondo? Domande aperte sui distretti industriali nello spirito di Sebastiano Brusco*, in «Stato e mercato» n. 70
- Seravalli G.
2004 *Sviluppo locale e istituzioni*, mimeo
- Silvestri F.
2004a *Turismo sostenibile nei parchi naturali: profili di impresa e percorsi evolutivi*, Bologna, mimeo
2004b *Turismo sostenibile nei parchi naturali: servizi e fabbisogni formativi*, Bologna, mimeo
- Stame N.
1998 *L'esperienza della valutazione*, Formello (Roma), Edizioni SEAM
- Studiare Sviluppo
2004 *Progetto Azioni Pilota in Aree PIT. I Casi: aggiornamento al 30 giugno 2004*, Roma, mimeo
- Thompson J. D.
1967 *Organizations in action* trad. it. *L'azione organizzativa*, Isedi 1988
- Triglia C.
2001 *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in «Stato e mercato» n.63
2005 *Sviluppo locale*, Bari, Laterza.
- Viesti G.
2000 *Politiche economiche e sviluppo locale: alcune riflessioni*, in «Sviluppo locale» n.14
- Vygotskij L.S.
1934 *Pensiero e linguaggio* trad it. Bari, Laterza 1992