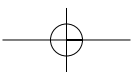
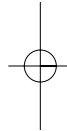
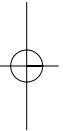
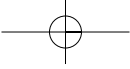
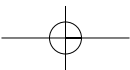
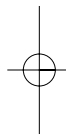
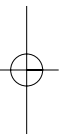


QUADERNI FORMEZ





Pagina Bianca



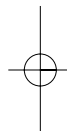
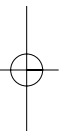
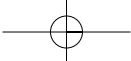
L'esperienza acquisita in questi ultimi anni, con l'attuazione dei programmi comunitari e nazionali, ha ampiamente dimostrato che la capacità progettuale nel campo dello sviluppo locale è uno dei fattori cruciali che condiziona l'efficacia delle politiche di sviluppo. Il ventaglio di politiche e di strumenti proposti con la nuova programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, appare articolato e complesso per quanti, a livello locale, intendono promuovere iniziative di sviluppo. Ciò implica, da un lato, un crescente fabbisogno di informazioni fra gli attori e, dall'altro, la messa in moto di adeguate iniziative di informazione e di sensibilizzazione da parte di istituzioni che sappiano veicolare l'informazione stessa. Nello stesso tempo queste politiche richiedono la definizione di strumenti metodologici e di procedure che siano di valido supporto per quanti operano quotidianamente nel campo dello sviluppo locale. È importante che tali strumenti non siano, per così dire, calati dall'alto, ma siano elaborati sulla base delle best practice individuate tra le Agenzie esistenti. È quindi necessario promuovere la formazione di reti che possano svolgere un ruolo strategico nella costruzione e definizione di politiche e strumenti efficaci, nello stimolare il processo di apprendimento dei decisori locali e nazionali, la crescita delle competenze e la diffusione di metodi e prassi innovative.

Il Formez e l'INEA, forti delle rispettive competenze e consapevoli dell'importanza di una collaborazione in rete, hanno inteso promuovere una serie di iniziative congiunte di studio, analisi e diffusione delle esperienze significative maturate sul tema dello sviluppo locale. Questa comune volontà è stata formalizzata attraverso una convenzione che ha l'obiettivo principale di far dialogare i protagonisti dello sviluppo locale (Amministrazioni, Agenzie di sviluppo, esperti, ecc.) mettendo a frutto le attività realizzate nei diversi contesti territoriali.

Il presente volume rappresenta il primo prodotto comune, frutto di questa collaborazione. L'originalità e il carattere innovativo di questo lavoro sta principalmente nell'aver reso possibile, per la prima volta, lo scambio di esperienze tra alcuni dei più significativi esempi di progettazione locale dello sviluppo: i Gruppi di Azione Locale creati nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria LEADER e i Patti Territoriali realizzati nell'ambito della programmazione negoziata. Pur nella diversità dell'impostazione, il confronto ha evidenziato molti punti di contatto e problematiche comuni, che appare decisivo affrontare con metodi e soluzioni all'altezza delle sfide che la nuova programmazione pone nell'immediato futuro. La collaborazione tra il Formez e l'INEA rappresenta quindi una importante occasione per avviare una riflessione congiunta sulle metodologie dello sviluppo locale, valorizzando la ricchezza di esperienze che esiste oggi nel nostro Paese.

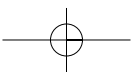
Carlo Flamment
Presidente Formez

Francesco Adornato
Presidente INEA



Responsabile Editoria

Anna Mura

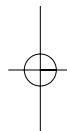
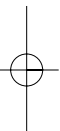
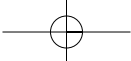


Formez

INEA

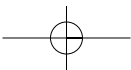
4

IL RUOLO DELLE AGENZIE LOCALI NELLO SVILUPPO TERRITORIALE



Il volume è stato curato da
Raffaella Di Napoli e Augusto Vino

con la collaborazione di
Maria Rosaria Guarini e Paola Pezzuto



INDICE

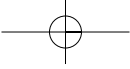


Premessa	11
PARTE I	
Agenzie locali e sviluppo territoriale	17
Sviluppo locale e ruolo delle Agenzie: una riflessione sul caso italiano di Gioacchino Garofoli	19
Le Agenzie di sviluppo locale, il LEADER e la nuova programmazione dei Fondi strutturali di Franco Mantino	35
Sviluppo locale, progetti integrati e opportunità per le Agenzie dei Patti Territoriali di Dolores Deidda	44
La creazione di una rete fra le Agenzie locali per promuovere lo sviluppo dei territori rurali: l'esperienza LEADER di Alessandra Pesce	51
Esperienze e progetti per le Agenzie locali di Antonia Rossi	61
Agenzie di sviluppo e politiche regionali di Antonio Picchi	65
PARTE II	
Nascita e consolidamento di una Agenzia di sviluppo	69
LEADER e Patti: specificità e complementarità di Vincenzo Fucilli	71

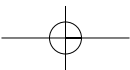
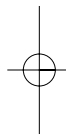
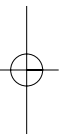


Le Agenzie di sviluppo locale fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo di Catia Zumpano	79
Agenzie e contesto territoriale di Claudio Ravaglia	85
Il futuro possibile delle Agenzie tra istituzione e mercato di Augusto Vino	90
PARTE III	
Le esperienze dei GAL	97
Il LEADER II in Italia: alcune esperienze dei Gruppi di Azione Locale	99
Agenzie locali e sviluppo sociale e culturale: il caso del GAL Carnia LEADER	102
La costruzione di un progetto di sviluppo coerente con le necessità del territorio: il caso del GAL Valle Imagna	112
L'ambiente come strategia di sviluppo integrato: il caso del GAL Delta 2000	127
Il ruolo delle Agenzie locali nella costruzione di politiche di sviluppo integrate nelle aree rurali: il caso di SOPRIP	139
La gestione di un Piano di sviluppo integrato: il caso del GAL Appennino Aretino	150
Il ruolo del partenariato nei processi di sviluppo locale: il caso del GAL Colli Esini	160
La creazione di un sistema d'area per promuovere lo sviluppo locale: l'esperienza del GAL Partenio Valle Caudina	172
Memoria storica, ambiente e turismo per promuovere lo sviluppo locale: il caso dell'Operatore Collettivo Piani e Programmi di Azione Locale	184

La diffusione di una cultura associativa e partecipativa: il caso del GAL Monte Poro	192
Innovare nel campo del sistema creditizio locale: il caso del GAL Anglona Monte Acuto	202
PARTE IV	
Patti Territoriali in Italia	211
Alcune esperienze	213
Comunicazione e innovazione, elementi strategici per lo sviluppo locale: il Patto Territoriale del Canavese	216
Combattere la marginalità: il Patto Territoriale di Rovigo	224
La costruzione di un progetto di sviluppo integrato: il Patto Territoriale del Tigullio Fontanabuona	231
La costruzione di un Patto che supera i confini amministrativi: il Patto Territoriale dell'Appennino Centrale	237
Ripopolare la Maremma: il Patto Territoriale per l'agricoltura, l'agroalimentare, la pesca e l'acquacoltura della Provincia di Grosseto	243
Superare gli interventi straordinari: il Patto Territoriale di Rieti	251
Riorganizzare il tessuto urbano: il Patto Territoriale Agro Nocerino Sarnese	257
La nascita di un Patto per l'integrazione delle infrastrutture e lo sviluppo dei servizi: il Patto Territoriale per l'occupazione Nord Barese-Ofantino	266
Un Patto per la coesione sociale: il Patto europeo per l'occupazione del Calatino Sud Simeto	272



PAGINA BIANCA



Premessa



“Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale” è il titolo del Seminario organizzato nell’aprile 2001 a Parma congiuntamente dall’INEA e dal FORMEZ/Area Sviluppo Locale (Programma RAP100 del Dipartimento della Funzione Pubblica).

Presentiamo in questo Quaderno i materiali prodotti nel corso dei lavori, unitamente ai documenti preparatori relativi alla ricostruzione di 10 casi di Gruppi di Azione Locale e di 9 casi di Patti Territoriali.

La sinergia creata dall’INEA e dal FORMEZ, infatti, ha permesso di mettere in campo professionalità e competenze diverse che hanno arricchito il dibattito. Obiettivo del Seminario era quello di far incontrare e discutere attori diversi: soggetti locali dello sviluppo, strutture coinvolte a livello nazionale nel sostegno ai processi di sviluppo locale, studiosi e ricercatori.

Gli interventi sono frutto del proficuo incontro tra le riflessioni di chi è costantemente impegnato nella osservazione, studio e analisi delle metodologie, delle valutazioni ed esperienze di sviluppo territoriale, e di chi è impegnato nella promozione dello sviluppo locale.

Il valore aggiunto di questa iniziativa è dato dal confronto, per la prima volta, di due realtà: quella dei Gruppi di Azione Locale LEADER II e dei Patti Territoriali, decisamente significative per l’impulso dato ai processi di sviluppo locale nel nostro Paese.

Nel corso degli ultimi anni il tema dello sviluppo locale si è imposto al centro dell’attenzione. L’esperienza acquisita ha ampiamente dimostrato come la capacità di progettare “dal basso”, per promuovere e attuare interventi “integrati”, contribuisca in maniera determinante sui livelli di efficacia complessivi delle politiche di sviluppo territoriale. Le



stesse politiche nazionali e comunitarie hanno ormai assunto, come principio fondante della propria azione, la promozione dello sviluppo locale endogeno e integrato.

In questa prospettiva è diventato centrale il ruolo assunto dagli attori locali nel progettare e attuare azioni capaci di conseguire tale finalità. Non a caso, viene sostenuta con particolare attenzione, la costituzione di partenariati che spesso assumono il “ruolo” e la “forma” di Agenzie locali di sviluppo.

L'elevato numero di Agenzie che si stanno sviluppando può essere considerato un segnale del successo delle iniziative sostenute. Nello stesso tempo, però, diventa sempre più difficile riuscire a descrivere, attraverso una definizione univoca, il ruolo svolto dalle Agenzie nel promuovere lo sviluppo territoriale e delineare quali caratteristiche (in termini di organizzazione) e requisiti (in termini di capacità) le connotano.

Il gruppo di lavoro INEA-FORMEZ ha focalizzato l'attenzione su:

- le competenze, le caratteristiche organizzative e gli strumenti che rendono una Agenzia capace di agire per lo sviluppo del territorio;*
- l'evoluzione delle politiche a favore delle aree rurali e sul ruolo svolto dalle Agenzie;*

- le nuove opportunità per le Agenzie nella programmazione 2000-2006. Con la finalità di stimolare la partecipazione di tutti al dibattito le giornate di lavoro sono state articolate in sessioni plenarie e lavori di gruppo. Il volume raccoglie i contributi di tutti i relatori al Seminario. In particolare la presentazione degli atti è stata strutturata in quattro parti.

La prima parte, che contiene le relazioni introduttive, si apre con l'intervento di Gioacchino Garofoli. Partendo da alcune considerazioni sui temi chiave del Seminario, “agenzie locali” e “sviluppo territoriale”, Garofoli illustra i caratteri prevalenti dello sviluppo endogeno – utilizzazione delle risorse locali; capacità di controllo a livello locale del processo di accumulazione; controllo della capacità di innovazione; esistenza di interdipendenze produttive sia di tipo intersettoriale che intrasettoriale – e fornisce la cornice entro la quale si è poi sviluppato il dibattito, proponendo una riflessione sulle politiche di sviluppo locale e sul ruolo delle Agenzie nel riprodurre le condizioni sociali e l'accumulazione di conoscenze e competenze che sono alla base dei processi di svi-

luppo fortemente radicati al territorio.

Franco Mantino introduce nuovi elementi di riflessione, con particolare riferimento alle proposte dell'attuale fase di programmazione dei Fondi strutturali, nonché alle condizioni e ai nodi cruciali che un GAL/Agenzia deve risolvere per cogliere le opportunità offerte dagli interventi comunitari e nazionali e per assumere un ruolo strategico – non competitivo e/o conflittuale con altri enti e operatori locali – nei processi di sviluppo territoriale.

Dolores Deidda si sofferma sulla fase cruciale in cui sono entrate le politiche per lo sviluppo locale, e sul ruolo che FORMEZ ed INEA possono svolgere. L'attenzione viene richiamata sulle problematiche che si aprono nel passaggio ad una gestione regionale dello strumento dei Patti Territoriali, da un lato, e dall'altro sulla esigenza che si creino circuiti di comunicazione e scambio tra le diverse esperienze, tali da consentire un approfondimento ed una diffusione delle competenze, utili anche nella gestione di nuovi strumenti di sviluppo locale, quali ad esempio i Programmi Integrati Territoriali. Diviene così centrale la costruzione di "reti" definite come un modello organizzativo – per cooperare e competere – tra le istituzioni, le imprese, i sistemi locali.

La relazione di Alessandra Pesce offre ulteriori riflessioni sul tema della rete. Traendo spunto dall'esperienza acquisita dall'INEA, con l'attuazione della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, descrive criticamente le fasi e le implicazioni insite nel processo di costruzione di un "sistema rete". In particolare vengono individuate e descritte tre fasi principali: la prima di conoscenza reciproca e di analisi dei fabbisogni e di raccolta delle informazioni di base; la seconda di diffusione delle esperienze, di approfondimento e di riflessione sulle implicazioni future delle attività avviate; la terza di capitalizzazione e trasferimento delle esperienze.

Antonia Rossi si sofferma sull'importanza dei processi di apprendimento nella promozione dello sviluppo locale. Punto di partenza è la considerazione che fattore essenziale per lo sviluppo, è la capacità di creare conoscenze coniugate con l'innovazione e l'apprendimento, quali elementi di un unico sistema. L'apprendimento viene definito come un processo in cui è predominante l'interazione tra soggetti ed è, quindi, un fenomeno strutturalmente incorporato nel tessuto socio-relazionale e



non può essere compreso senza prendere in considerazione il suo contesto istituzionale e culturale. La creazione di sistemi di rete e la continua osservazione dei fenomeni di sviluppo in atto a livello locale sono gli strumenti che possono contribuire ad alimentare, più degli altri, questo processo di apprendimento.

Chiude questa prima parte il contributo di Antonio Picchi, nel quale, a partire da una riflessione sulle esperienze di sviluppo locale, e sulle Agenzie nate sin dagli anni '60, viene affrontato il tema del rapporto tra Agenzie e politiche regionali.

La seconda parte del volume raccoglie alcune delle considerazioni emerse nel corso dei lavori dei gruppi.

Vincenzo Fucilli cerca di evidenziare i punti di contatto e le specificità che caratterizzano i GAL e i Patti. Non si tratta, evidentemente, di un compito agevole considerando l'estrema variabilità delle esperienze, dovuta soprattutto alla diversità dei contesti in cui queste si realizzano. Il tentativo, dunque, consiste nell'individuare i punti salienti delle due modalità di "fare sviluppo".

Partecipazione locale ai processi di sviluppo territoriale è il tema sviluppato da Catia Zumpano. Nonostante il grande peso retorico attribuito al principio della partecipazione locale, l'esperienza sul campo mostra come il passaggio dalla retorica all'azione concreta sia contrassegnato da mille ostacoli. In particolare, emerge la grande difficoltà che le associazioni locali, responsabili di progetti di sviluppo partecipato e integrato (e sostenuti dall'aiuto pubblico), riscontrano nel tentativo di conciliare l'azione "razionale-istituzionale" del mutamento – espressione di un insieme di procedure, regole e scadenze ben definite – con la partecipazione locale attiva, la quale di per sé implica modalità e tempi altamente flessibili.

Claudio Ravaglia sviluppa una riflessione sul tema dei rapporti fra Agenzie di sviluppo, contesto locale e sui percorsi per la determinazione dell'area di riferimento e sull'influenza del partenariato esistente.

Augusto Vito chiude questa parte riprendendo alcuni spunti della discussione svolta nei gruppi di lavoro, in ordine al possibile futuro delle Agenzie. Si sottolinea come lo sviluppo locale richieda l'attivazione di una serie di funzioni, che non necessariamente debbono essere deman-

date ad una unica struttura (di Agenzia). Si conclude, infine, ragionando sulla natura duale delle Agenzie – organizzazioni ed istituzioni – e sulle alternative che questo pone alle scelte degli attori locali.

La terza e la quarta parte del volume, infine, raccolgono 19 esperienze relative a Gruppi di Azione Locale e a Patti Territoriali.

Ogni “Agenzia” viene presentata secondo:

- le caratteristiche socio-economiche e culturali dell’area in cui agisce;*
- la natura e le motivazioni del gruppo che ne ha promosso la costituzione (soggetti locali dotati di una propria autorevolezza, gruppi di imprese, enti pubblici locali);*
- la natura e la composizione della partnership (numero di soci, prevalenza di soggetti pubblici o privati, ecc.);*
- gli obiettivi che intende conseguire (sociali e/o economici e/o ambientali);*
- l’organizzazione (struttura, risorse umane, economiche, tecniche) e le sue modalità di azione sul territorio (ad esempio emissione di bandi, gestione diretta degli interventi, attività di concertazione e animazione);*
- la tipologia di azioni che promuove e gli strumenti che utilizza (ad es. ricorso a fonti di finanziamento differenti).*

La scelta dei casi, ha tentato di dar conto della varietà e della diversità di situazioni, oltrechè di una distribuzione territoriale che coprisse l’intero territorio nazionale.

I casi relativi ai Gruppi di Azione Locale riportati nella terza parte sono stati elaborati da ricercatori INEA e dai referenti di ogni Gruppo, con il coordinamento di Raffaella Di Napoli. In particolare: “il caso del GAL Colli Esini” da Luca Piermattei (coordinatore del GAL); “il caso del GAL Monte Poro” da Catia Zumpano (INEA) con la collaborazione di Paolo Pileggi (coordinatore del GAL); “il caso del GAL Carnia LEADER” da Catia Zumpano (INEA) con la collaborazione di Lorella Baron (coordinatore del GAL); “il caso del GAL Delta 2000” da Catia Zumpano e Pino Gaudio (INEA) con la collaborazione di Giancarlo Malacarne (assistente tecnico del GAL); “il caso SOPRIP” da Alessandra Gorlani (assistente tecnico del GAL) con la collaborazione di Giovanni Pattoneri (assistente tecnico del GAL); “il caso del GAL Appennino Aretino” da Rita Molli (coordinatore del GAL); “il caso dell’Operatore Collettivo Piani e



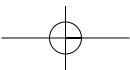
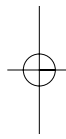
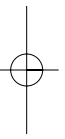


Programmi di Azione Locale” da Claudio Paternò (coordinatore del GAL); “l’esperienza del GAL Partenio” da Enzo Luciano (coordinatore del GAL) e Sabino Perone (assistente tecnico del GAL); “il caso del GAL Anglona Monte Acuto” da Pietro Brundu (coordinatore del GAL); “il caso del GAL “Valle Imagna” da Marco Offredi (assistente tecnico del GAL). Le schede sui nove casi di Patti Territoriali, presentate nella quarta parte, sono state elaborate con il contributo di Antonio Picchi, Claudio Ravaglia e Luciano Onesti, e riadattati per la pubblicazione da Eleonora Capone e Carlo Montisci, con il coordinamento di Antonia Rossi e Margherita Fiaccavento.



PARTE I

**AGENZIE LOCALI
E SVILUPPO TERRITORIALE**



Pagina Bianca

Sviluppo locale e ruolo delle Agenzie: una riflessione sul caso italiano

di Gioacchino Garofoli (*)



Lo sviluppo locale: le origini della riflessione analitica

L'attenzione al tema dello sviluppo locale in Italia è divenuto particolarmente accentuata – e non più esclusivamente riservata agli addetti ai lavori – a partire dalla seconda metà degli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta con l'emergere del cosiddetto sviluppo periferico che si accompagnava all'elevata presenza di piccola impresa e a modelli di industrializzazione e di sviluppo diversi rispetto a quelli del passato. Di conseguenza nasceva l'interesse di alcuni pionieri tra gli scienziati sociali al processo di industrializzazione diffusa e a modelli alternativi di industrializzazione¹.

L'attenzione degli economisti fu attratta in particolare dalla necessità di spiegare l'apparente paradosso della combinazione piccola impresa ed efficienza economica perché essa "turbava" l'ipotesi teorica delle economie di scala. Era, dunque, necessario spiegare la possibile combinazione di piccola impresa e capacità innovativa; si doveva, in altri termini, dimostrare in quali condizioni anche la piccola dimensione di impresa riuscisse a svincolarsi dai problemi di soglia dimensionale nell'accesso a risorse strategiche per il raggiungimento dell'efficienza economica e della competitività. Di qui l'attenzione a modelli di organizzazione della produzione differenti da quello basato sulla grande impresa "fordista" e a forme organizzative che introducevano variabili sociali e territoriali accanto a quelle strettamente economiche: il territorio diveniva, in altri termini, il luogo di produzione di conoscenze specifiche (conoscenze contestuali) e di meccanismi di interazione sociale (reti di relazioni interpersonali, valori, fiducia, reciprocità). In particolare, l'attenzione veniva portata all'interazione economia – società – territorio e a forme di organizzazione produttiva basate sulle tre sfere di analisi: quella strettamente economica delle relazioni tra imprese, quella strettamente sociale connessa alle condizioni determinate dalla

(*) Professore di Economia regionale presso l'Università di Varese.

¹ (Becattini, 1975; Bagnasco, 1977; Garofoli, 1978 e 1981; Fuà e Zacchia, 1983); cfr., per una cronistoria del dibattito e delle ricerche su questi argomenti, Garofoli, 1992b.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE

struttura e dalla coesione sociale, quella dell'organizzazione del territorio e della *governance* istituzionale. In questa operazione il contributo delle altre discipline delle scienze sociali è stato dunque determinante.

Il modello organizzativo della produzione che ha fornito, attraverso lo sviluppo di una analisi particolarmente approfondita, è stato quello del distretto industriale². In particolare, gli studi sui distretti industriali hanno evidenziato tre categorie analitiche fondamentali per il successivo dibattito sullo sviluppo locale: il ruolo delle economie esterne, l'efficienza collettiva e l'innovazione sociale.

Le economie esterne rappresentano il cardine del modello organizzativo distrettuale e sono determinate dall'accumulazione di conoscenze e competenze specifiche – storicamente determinatasi – e consentono un accesso privilegiato (e spesso a costo zero) a risorse specifiche (sotto forma di un vero e proprio “bene pubblico”) che garantiscono un vantaggio competitivo alle imprese distrettuali rispetto alle imprese isolate; sono dunque economie esterne all'impresa ma interne all'area (Garofoli, 1983).

L'efficienza collettiva rappresenta una seconda caratteristica fondamentale del distretto industriale: l'efficienza relativa di ciascuna impresa dipende dalla efficienza dei suoi partner (nella logica di divisione del lavoro e della complementarietà tra le imprese). Il miglioramento della produttività della singola impresa aumenta – attraverso la catena delle interdipendenze e attraverso i meccanismi di *fall out* tecnologico - l'efficienza economica delle imprese collegate e l'aumento dell'efficienza del sistema nel suo aggregato migliora la posizione competitiva di ciascuna impresa – almeno rispetto alle imprese esterne -. Si attiva, dunque, un circolo virtuoso che va dalla singola impresa alle altre e al sistema aggregato e dal sistema aggregato alla singola impresa che determina dunque, attraverso un circolo virtuoso, un caso particolarmente interessante di efficienza collettiva dinamica (Garofoli, 1983; Schmitz, 1995).

L'innovazione sociale rappresenta il terzo carattere determinante. L'innovazione e l'incremento di produttività del lavoro non sono incorporati nelle macchine; non rappresentano esclusivamente un parametro ingegneristico; essi sono invece il coronamento di un processo complesso che implica apprendimento, metabolizzazione delle conoscenze, implementazione delle competenze, introduzione di aggiustamenti continui nelle tecniche produttive e organizzative che fanno uso di competenze sempre più complesse e variegate. C'è, dunque, sia un'integrazione tra innovazione tecnologica e conoscenze e competenze professionali, attraverso un processo di “socializzazione” e di diffusione delle *best practice*, sia un processo di adeguamento tecnologico-organizzativo e di

² Becattini, 1979, 1987, 1989, 1998; Brusco, 1989; Garofoli, 1981, 1983, 1991, 1999a.

introduzione di innovazioni specifiche, con continui piccoli miglioramenti, con modalità coerenti al grado di conoscenze maturate nel sistema locale. Innovazione sociale implica l'opportunità di ottenere miglioramenti di efficienza e di produttività del lavoro a prescindere da aumenti del capitale fisico utilizzato; basti pensare alla grande opportunità di miglioramento dell'efficienza economica con il solo aumento della divisione sociale del lavoro tra imprese specializzate per fasi e lavorazioni, nell'ambito dei distretti industriali, che non implica necessariamente l'utilizzo di una quantità superiore di capitale fisico rispetto ad una struttura organizzativa verticalmente integrata.



21

Dal distretto industriale allo sviluppo locale

Il dibattito sullo sviluppo locale si arricchisce negli anni successivi sulla base di due approfondimenti analitici³: il primo portava l'attenzione alla differenziazione dei modelli locali di sviluppo e l'altro cercava di individuare alcuni elementi comuni ai diversi modelli locali da far confluire in una "famiglia" più generale che ponesse le basi per un approccio di tipo (anche) normativo.

Può essere utile iniziare presentando i caratteri prevalenti dello sviluppo endogeno, cioè di un processo di sviluppo governabile dagli attori locali e basato su fattori di competitività fortemente radicati nel territorio. Un modello di sviluppo endogeno garantisce, infatti, autonomia al processo di trasformazione del sistema economico locale e centralità dei processi decisionali degli attori sociali locali. Il processo di trasformazione si basa, dunque, su alcune specificità locali e sulla capacità di governo di alcune variabili fondamentali.

Un modello di sviluppo endogeno è, infatti, basato sulla produzione di *social capability* a livello della comunità di imprese e di istituzioni che operano nell'ambito locale, attraverso la progressiva costruzione delle seguenti caratteristiche e capacità (Garofoli, 1991 e 1992a):

- utilizzazione delle risorse locali (lavoro, capitale storicamente accumulato a livello locale, imprenditorialità, conoscenze specifiche sui processi di produzione, professionalità specifiche, risorse materiali);
- capacità di controllo a livello locale del processo di accumulazione;
- controllo della capacità di innovazione;
- esistenza di (e capacità di sviluppare le) interdipendenze produttive, sia di tipo intrasettoriale che intersettoriale, a livello locale.

Sviluppo endogeno non è tuttavia sinonimo di "chiusura all'esterno", come talvolta agli inizi del dibattito qualche commentatore rischiava di intendere; esso implica infatti il progressivo rapportarsi con l'esterno (con i mercati esterni e

³ Cfr. ancora, per una rassegna della letteratura, Garofoli 1992b.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE

con la produzione di conoscenze e tecnologia che sono prevalentemente prodotte all'esterno del sistema locale). Sviluppo endogeno, infatti, significa (Garofoli, 1991 e 1992a):

- capacità di trasformazione del sistema economico-sociale;
- capacità di reazione alle sfide esterne;
- capacità di introdurre forme specifiche di regolazione sociale a livello locale che favoriscano i punti già elencati.

Sviluppo endogeno è, in altre parole, capacità di innovazione (e produzione di "intelligenza collettiva") a livello locale.

Si può, dunque, sintetizzare sottolineando il ruolo dei fattori ambientali, territoriali ed istituzionali nel processo di internalizzazione di conoscenze e di sviluppo della capacità di relazionare il locale e il globale nei modelli di sviluppo endogeno, con un ruolo attivo del territorio e degli attori sociali locali.

L'altra riflessione analitica poneva l'attenzione sulla differenziazione dei modelli locali di sviluppo, studiando sia le variabili determinanti per la discriminazione dei modelli locali sia la costruzione di una tipologia⁴.

Ciò che qui interessa ricordare è la crucialità nell'approccio alla differenziazione dello sviluppo locale sui seguenti temi: valorizzazione delle risorse locali, "sviluppo dal basso", ruolo degli attori locali, strategie di sviluppo locale.

La molteplicità dei sentieri di sviluppo favorisce un approccio pragmatico e, in un certo senso, più "ottimistico" alle questioni dello sviluppo specie nelle aree deboli. L'attenzione viene infatti posta sulle condizioni alla base dello sviluppo locale e, quindi, sulle opportunità da cogliere e sulle risorse da valorizzare. L'attenzione è dunque da portare sulla potenzialità di sviluppo (e sulle opportunità da cogliere attraverso la costruzione di progetti specifici) da parte di un sistema territoriale e di una comunità locale. Certamente un approccio di questo tipo evidenzia in tutta la sua rilevanza la questione della responsabilità degli attori locali nel perseguimento di un processo di sviluppo e toglie quindi ambiguità (e deresponsabilizzazione) nei casi di relativo insuccesso. I progetti di sviluppo locale non possono, infatti, evitare di affrontare le questioni nella loro diretta rilevanza, rispondendo a bisogni specifici della "comunità di imprese e di persone" che insistono sul territorio, togliendo "alibi" ad insuccessi da addebitare a fattori esogeni o a impedimenti di carattere strutturale.

Lo sviluppo locale si pone in un crocevia determinante di diverse variabili e di diversi processi decisionali che combinano tra loro, in una sintesi dialettica, apparenti elementi dicotomici. Si può infatti notare come, spesso, nel dibattito socio - politico recente siano stati contrapposti termini quali:

⁴ Cfr. Garofoli, 1991; Storper e Harrison, 1991; Leborgne e Lipietz, 1992.

- Locale vs. globale
- Cooperazione vs. competizione
- Stato vs. mercato
- Identità vs. apertura.

Può essere utile ricordare, almeno brevemente, come queste antinomie siano del tutto apparenti nei casi di successo di sviluppo locale (come, ad esempio, nei distretti industriali) perché si è determinata una sintesi dialettica tra questi presunti opposti. I distretti industriali, in particolare, hanno evidenziato come l'opposizione locale – globale è del tutto inesistente; le imprese dei distretti sono abituate ad utilizzare le risorse specifiche del territorio e i vantaggi competitivi dinamici resi disponibili dalle economie esterne distrettuali attraverso la capacità di muoversi sul mercato internazionale e anche di effettuare operazioni complesse di internazionalizzazione.

Analogamente il bilanciamento tra competizione (che spinge alla continua ricerca dell'efficienza economica) e cooperazione tra imprese (tra imprese complementari lungo la filiera di produzione ma anche tra imprese posizionate sulla stessa fascia di mercato qualora abbiano problemi comuni, e in gran parte determinati strutturalmente dalla piccola dimensione, ad esempio l'accessibilità al credito, l'introduzione di nuove figure e competenze professionali, di servizi specifici, di trasferimento di tecnologia, la penetrazione di mercati lontani e difficili) è una caratteristica strutturale del distretto industriale.

La capacità di introdurre progetti di trasformazione del sistema locale e di rispondere alle sfide esterne dimostra ancora come lo sviluppo locale determini sintesi dialettica tra stato (specie stato locale) e forme di regolazione (eventualmente anche soltanto come introduzione di regole da parte di istituzioni collettive private quali, per esempio: consorzi tra imprese), da un lato, e meccanismi di mercato, dall'altro.

Infine la questione della sintesi necessaria tra identità ed apertura. Non è possibile avere una visione chiara delle prospettive future di una comunità locale senza aver fortemente evidenziato le specificità locali e quindi l'identità del sistema locale. Senza identità non vi è alcuna possibilità di costruire piani di sviluppo come risposta a problemi comuni alle imprese. Senza identità della comunità locale non c'è dunque percezione dei problemi e delle opportunità di soluzione; sarebbe inutile decretare dall'esterno (cfr. alcune leggi regionali sui distretti industriali) l'appartenenza ad un particolare modello di sviluppo per godere di eventuali "provvidenze legislative e finanziarie" se non è diffusa la percezione dell'identità locale e dei problemi (e quindi degli obiettivi) condivisi dalla comunità locale. Certamente l'identità sarebbe insufficiente senza l'apertura e l'attenzione al mondo esterno (ai cambiamenti in atto nei mercati, nelle tecnologie, nel posizionamento delle imprese).



se e delle aree concorrenti), altrimenti si cadrebbe esclusivamente nel “campanilismo” e nel “provincialismo”.

Siamo ora in grado di introdurre il concetto di sistema produttivo locale o almeno, in un primo momento, di identificare le condizioni territoriali per lo sviluppo, vale a dire identificare quali sono i fattori cruciali che consentono a un processo di sviluppo di essere radicato sul territorio anziché essere il risultato esclusivo di processi decisionali esterni che utilizzano il territorio come un “vaso da riempire” e in cui, quindi, la comunità locale gioca un ruolo esclusivamente passivo nei riguardi dei processi economici fondamentali. Il riquadro riassume sinteticamente queste condizioni necessarie per uno sviluppo “territorializzato”:

24

Condizioni territoriali per lo sviluppo economico

- esistenza di “risorse specifiche” non trasferibili ad altri territori
- esistenza di capacità progettuale (e, quindi, capacità di rispondere alle sfide esterne)
- esistenza di una “logica di sistema”

Dunque è possibile estendere l'uso del concetto di sistema produttivo localizzato ad ogni modello organizzativo della produzione basato sulla presenza di economie esterne e di risorse specifiche (Colletis-Pecqueur, 1995) e di conoscenze tacite (Becattini-Rullani, 1993) non trasferibili e sull'introduzione di specifiche forme di regolazione che identificano e salvaguardano l'originalità del percorso di sviluppo, si può essere in grado di considerare tutti i processi di sviluppo locale in cui il territorio gioca un ruolo attivo e in cui il sistema produttivo locale gode di una forte identità e di specifiche caratteristiche che si ritiene opportuno, nell'interesse della collettività locale, difendere e riprodurre. Allora è possibile considerare sistemi organizzativi che possono essere basati sia sulla grande impresa (talvolta anche grande impresa esterna purché interessata alla creazione e sviluppo di interrelazioni con l'ambiente locale)⁵ sia su modelli organizzativi che non determinano una elevata divisione sociale del lavoro tra le imprese locali (come, invece, avviene nel modello del distretto industriale e dell'area-sistema), potendo includere processi di industrializzazione fondati su meccanismi di riproduzione sociale (piuttosto che tecnico-economici), con la riproduzione di nuova imprenditoria attraverso meccanismi imitativi e di *spin-off* (Garofoli, 1999b).

Ciò ci avvicina notevolmente all'analisi delle condizioni e dei vincoli dello sviluppo legati alla scarsa presenza del fattore organizzativo-imprendi-

⁵ Cfr. Garofoli, Gilly, Vazquez Barquero, 1997.

toriale⁶; non sembra più un caso, allora, che i processi di sviluppo avvengano lungo percorsi e traiettorie che utilizzano l'addensamento e la socializzazione delle conoscenze, attraverso progressivi meccanismi di connessione a monte e a valle.

Il concetto di "sistema produttivo locale" è quindi qui proposto nella definizione più estensiva di modello organizzativo della produzione a forte base territoriale, con forti interrelazioni tra il sistema produttivo e il sistema socio-istituzionale locale, con le connesse implicazioni in termini di economie esterne, conseguenti sia al fitto interscambio di merci e informazioni nell'ambito del sistema produttivo sia alla continua produzione e riproduzione di conoscenze specifiche, di professionalità e di forme di regolazione locale che caratterizzano il territorio e che non sono facilmente esportabili altrove (Garofoli, 1999b). In altri termini il concetto di "sistema produttivo locale" qui utilizzato combina le caratteristiche di un modello produttivo, di un modello spaziale e di un modello sociale: le tre dimensioni (economica, territoriale e sociale) non sono scindibili per lo stretto intrecciarsi delle variabili e per la loro mutua interdipendenza. Questo concetto ci sarà di particolare aiuto nell'affrontare la questione delle politiche di sviluppo locale e del ruolo che le Agenzie di sviluppo possono svolgere.



Le politiche di sviluppo locale

Lo sviluppo locale, l'industrializzazione diffusa, i distretti industriali sono stati spesso interpretati come processi spontanei di sviluppo che si avviano grazie alla combinazione di diversi fattori favorevoli e in presenza di catalizzatori esterni, cioè di condizioni esterne consentanee allo sviluppo.

Il processo di sviluppo, specie in presenza di una molteplicità di piccole imprese e di attori particolarmente numerosi, pone un problema di coordinamento e un problema di governo del processo di trasformazione che implicano *governance* e regolazione del sistema socio – economico locale. In quanto processo sociale occorre riprodurre le condizioni sociali e l'accumulazione di conoscenze e competenze e la produzione di economie esterne che sono alla base dei processi di sviluppo endogeno e dei processi di industrializzazione fortemente radicati al territorio.

Questa considerazione consente di evidenziare la rilevanza di un aspetto che spesso viene dimenticato nel dibattito sullo sviluppo locale. Se è vero che lo sviluppo territorializzato è frutto di "economie esterne" storicamente sedimentate sul territorio (come conseguenza di processi di accumulazione di

⁶ Cfr. i contributi teorici di Hirschman e le riflessioni della scuola di Ancona.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



conoscenze e competenze specifiche) occorre porsi il problema, a livello del sistema aggregato locale, di investire per la “produzione e riproduzione” di “economie esterne”, per garantire dinamicamente l’esistenza di vantaggi comparativi dinamici. E questo obiettivo (evidentemente di carattere generale) deve essere ben chiaro ogniqualvolta si discuta di opportunità o progetti di sviluppo locale. Tutto ciò può essere sintetizzato nel riquadro seguente dal quale emerge chiaramente quale debba essere il *focus* delle politiche di sostegno dei sistemi di piccola impresa o comunque in aree fortemente basate sulla presenza di piccole imprese.

Le politiche di sostegno dei sistemi di piccola impresa sono interventi che producono e riproducono le “economie esterne” vale a dire le conoscenze e le risorse specifiche su cui si basano i vantaggi competitivi del sistema locale.

In altri termini, la numerosità di imprese su uno stesso territorio aumenta la probabilità di avere più imprese con problemi comuni. I problemi tipici della piccola impresa (accesso al credito, accesso alle informazioni strategiche, accesso al mercato, ..), che sono poi comuni non solo ai sistemi di piccola impresa ma anche a tutte le aree insufficientemente industrializzate e con problemi di sviluppo, difficilmente vengono risolti dal mercato. L’associazionismo imprenditoriale spesso ha origine da problemi di questa natura; ma non molto dissimili sono i motivi alla base della formazione di consorzi di imprese. Queste ed altre misure di intervento che danno luogo alla costituzione di “istituzioni economiche intermedie” (centri servizi, centri tecnologici, Agenzie di sviluppo locale, ..) rappresentano risposte coerenti ad una domanda diffusa di intervento di soluzione a problemi (che per motivi legati all’accessibilità o ai prezzi) rendono improponibile una soluzione efficiente attraverso il mercato. Sono dunque forme di coesione sociale e di regolazione sociale (spesso addirittura confinante esclusivamente all’operare di soggetti collettivi privati) che vengono introdotte a supplire l’incapacità del mercato. Le varie forme di regolazione sociale rappresentano, dunque, risposte strategiche ai cosiddetti “fallimenti del mercato”.

Le istituzioni intermedie rappresentano, dunque, una interfaccia strategica tra impresa e mercato, consentendo in molti casi di giungere ad una vera e propria “costruzione sociale del mercato” (Bagnasco, 1988), attraverso meccanismi di formazione di competenze e l’organizzazione di relazioni e di *network* con conoscenze e competenze professionali esterne, tali da permettere quindi l’intrecciarsi di domanda e offerta su basi coerenti e con capacità di realizzazione.

Quando tutto ciò diviene evidente, si può comprendere facilmente come il territorio possa diventare target fondamentale della politica di intervento e, quindi, della politica economica, come è evidenziato nel riquadro di sintesi.

Sistemi locali come “unità di intervento” della politica industriale e della politica di sviluppo. La capacità competitiva e le traiettorie innovative dei sistemi locali sono basate sulle interazioni tra attori economici e sociali.



27

L’Agenzia di sviluppo locale come strumento di governance del sistema produttivo diffuso

Discuteremo, ora, la questione della presenza e del ruolo delle Agenzie di sviluppo locale. Innanzitutto occorrerà dare una spiegazione della forte diffusione di questa istituzione in alcuni Paesi europei contrapposta, invece, alla scarsa diffusione che essa ha avuto nel nostro Paese.

I Paesi con maggior tradizione nei riguardi delle Agenzie di sviluppo locale sono la Gran Bretagna e la Spagna. Nell’esperienza britannica il caso più famoso è probabilmente quello della WDA (Welsh Development Agency), anche se la WDA lavora a scala regionale. Il caso della WDA è rilevante soprattutto per il suo ruolo di interfaccia tra economia e società locale, da un lato, e le imprese straniere che sono interessate a localizzazioni produttive nel Galles, dall’altro. La WDA non solo tiene contatti con uffici periferici (ridotti all’osso, per la verità, spesso con il solo responsabile e senza neppure l’ausilio di una segreteria) distribuiti nei vari Paesi, con le imprese all’estero, ma predispone tutte le condizioni materiali (anche perché gestisce un ampio patrimonio di terreni – spesso dopo processi di risanamento e di ristrutturazione e di infrastrutturazione – per insediamenti produttivi) e risolve le questioni burocratiche per il loro insediamento. Soprattutto, l’Agenzia di sviluppo regionale tiene contatti con potenziali imprese di subfornitura disposte ad entrare in rapporti commerciali con l’impresa insediante; ciò significa anche predisporre progetti formativi e progetti di miglioramento della qualità della produzione e di certificazione qualità per facilitare l’assunzione delle competenze necessarie all’avvio di rapporti di fornitura con le imprese straniere una volta localizzate in Galles. Il lavoro di interfaccia con gli organismi formativi e con le Agenzie che gestiscono il mercato del lavoro diviene, pertanto, particolarmente importante.

In Spagna le Agenzie di sviluppo locale sono molto numerose, specie nelle aree depresse (Regioni obiettivo 1), dove tuttavia spesso assumono un ruolo di “socializzazione” e di sostegno all’occupazione intellettuale, con un ruolo talvolta più simile a quello svolto in alcune attività degli LSU (lavori socialmente

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



28

utili) nelle Regioni arretrate italiane.

Nel passato non esisteva, nel nostro Paese, un numero rilevante di Agenzie di sviluppo locale ma questo non aveva impedito di avviare numerosi casi di sviluppo endogeno e di sviluppo “dal basso”, anche perché spesso vi sono state organizzazioni informali che hanno svolto un ruolo di *pivot* dell’economia locale o di “imprenditore sociale”⁷, sostituendosi di fatto al ruolo dell’Agenzia di sviluppo locale. Spesso si è fatto riferimento all’apparente paradosso della presenza diffusa di Agenzie di sviluppo nel Regno Unito che non mostra, invece, numerosi casi rilevanti di mobilitazione di risorse per lo sviluppo locale, in opposizione alla sostanziale assenza di Agenzie di sviluppo locale nel nostro Paese, in cui si è fatta scuola di sviluppo locale, proprio sulla base dei numerosi casi di successo di sviluppo locale.

Le prime iniziative in tema di Agenzie di sviluppo sono state avviate in Italia con l’introduzione dei corsi di formazione per operatori di sviluppo locale a seguito di una Iniziativa Comunitaria. L’esperienza non brillante che si è avuta con questi corsi nel nostro Paese ha poi fortemente “frenato” l’introduzione di istituzioni che svolgessero iniziative da Agenzia di sviluppo. Ciò nonostante, si sono avute alcune iniziative di un certo rilievo non solo nelle Regioni arretrate. Ad esempio, facendo riferimento al caso lombardo⁸, sono sorte attorno alla metà degli anni ottanta alcune iniziative di sostegno allo sviluppo locale che hanno introdotto un’istituzione intermedia che ha assunto prevalentemente la forma di Agenzia di sviluppo locale, differenziandosi, in qualche modo, rispetto ai Centri di Servizio o ai Centri per il trasferimento tecnologico.

Solo recentemente vi è stata una consistente creazione di Agenzie di sviluppo locale attraverso le esperienze attuative del LEADER II e dei Patti Territoriali. Tra esse alcune (cfr. l’Agenzia Sud Simeto nel Calatino) hanno già prodotto risultati rilevanti e cominciano a rappresentare esperienze di riferimento per altre iniziative simili che si stanno avviando.

Può essere utile, a questo punto, riflettere brevemente sulle differenze strutturali e sulle diverse funzioni svolte dalle Agenzie di sviluppo rispetto ai Centri di servizio. L’Agenzia di sviluppo locale ha una *mission* di carattere più generale rispetto ai Centri di servizi. L’Agenzia è prevalentemente orientata all’analisi delle opportunità di introduzione di progetti di sviluppo, al sostegno della formazione di nuove imprese all’animazione e alla mobilitazione delle risorse locali e delle capacità imprenditoriali; mentre i centri di servizi si pongono il problema di offrire, direttamente o indirettamente, servizi diretti alle imprese esistenti.

Il ruolo dell’Agenzia di sviluppo è un ruolo complesso ed articolato, che

⁷ Cfr., ad esempio, il ruolo del Sindaco e dei suoi collaboratori a Raiano negli anni ’70, Garofoli, 1991.

⁸ Cfr. i casi dell’AIS - Agenzia di Innovazione e Sviluppo - di Sernide nell’oltrepo mantovano e il caso dell’Agenzia Lumetel a Lumezzane.

copre diverse funzioni: dalla ricerca, alla formazione, all'accompagnamento di iniziative imprenditoriali (sia di singole imprese che di collettività di imprese), alla fornitura di servizi. L'attività di un'Agenzia è prevalentemente un'attività di raccordo e di costruzione di una rete di rapporti tra diverse imprese, diverse istituzioni e diverse competenze (anche di organizzazioni localizzate in altre aree). È un'attività di promozione dello sviluppo, in particolare modo un'attività che consenta di avviare capacità progettuale a livello del sistema economico locale. Dunque le attività di un'Agenzia di sviluppo si muovono in un terreno che coinvolge in un *unicum* attività di ricerca-formazione-accompagnamento-servizi.

Le iniziative che vengono promosse da un'Agenzia rappresentano, pertanto, interventi di tipo orizzontale, che riguardano prevalentemente attività di animazione e di accompagnamento. Si può forse sintetizzare dicendo che l'Agenzia gestisce interventi più leggeri (rispetto ai Centri di servizio) e di tipo orizzontale e, che le attività svolte rappresentano iniziative precedenti all'organizzazione di strutture specifiche di supporto quali sono, invece, i Centri servizi e i Centri tecnologici che rispondono ad esigenze specifiche e in genere con un orientamento *problem solving*.

L'Agenzia di sviluppo e la pianificazione strategica

L'Agenzia di sviluppo locale, usando alcune metafore dalla vita concreta, può individuare il suo ruolo di animazione e accompagnamento alle iniziative economiche locali come "nodo" di trasmissione dei fabbisogni di interventi economici a livello sovraziendale, come "commutatore" per la messa in relazione delle competenze professionali, come interfaccia tra domanda potenziale di servizi (e di competenze in genere) e l'offerta di servizi (e competenze), come antenna del cambiamento, come "finestra" sul mondo esterno.

Numerosi sono i casi di successo di Agenzie di sviluppo che si richiamano a queste funzioni. Basti pensare alla *veille technologique* presso il SIDEMVA a Cluses in Francia, al ruolo dell'Agenzia Lumetel a Lumezzane nel distretto bresciano della minuteria meccanica.

L'obiettivo fondamentale di un'Agenzia di sviluppo locale è quello di percepire i fabbisogni diffusi tra gli operatori economici della comunità locale e aiutare ad individuare soluzioni perseguibili (cioè alla portata delle risorse umane e finanziarie del sistema locale), mobilitando le risorse disponibili a livello locale e le conoscenze e competenze esistenti all'esterno e che sono "veicolabili" in progetti di sviluppo locale. Così facendo, l'Agenzia raggiunge un obiettivo implicito che è la crescita della sua capacità di interpretazione dei problemi locali e della sua capacità progettuale, attraverso l'implementazione delle pro-



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



30

prie risorse umane.

Due sono, dunque, le questioni metodologiche da affrontare e da metabolizzare nella capacità di lavoro dell’Agenzia di sviluppo locale: la prima riguarda la capacità di entrare in relazione di fiducia con gli operatori locali per favorire l’esplicitazione dei fabbisogni impliciti che il mercato e i meccanismi operativi delle imprese non consentono di soddisfare; la seconda riguarda l’individuazione delle risorse disponibili a livello locale e non pienamente utilizzate. Ogni processo efficace di intervento di un’Agenzia di sviluppo locale, come ogni operatore locale potrà riscontrare, di fatto risponde a queste due esigenze metodologiche.

Provo ad elencare le diverse funzioni e le diverse fasi in cui può organizzarsi un’Agenzia di sviluppo locale che volesse perseguire un obiettivo di progressivo apprendimento per la *governance* del sistema economico locale:

- individuazione delle risorse latenti, non utilizzate o non pienamente utilizzate, dal sistema economico locale;
- procedura di ascolto degli operatori locali; avvio, in altri termini, di una campagna di interviste – incontri con i vari operatori locali per comprendere i meccanismi di funzionamento dell’economia locale e individuare la rete di relazioni che esiste tra i vari operatori oltre che tra gli operatori e le istituzioni e associazioni locali; in questa fase gli operatori dell’Agenzia devono stabilire un rapporto di fiducia reciproca con gli operatori economici e sociali locali;
- *scouting* dei fabbisogni impliciti delle imprese (e delle altre organizzazioni, compresa l’amministrazione pubblica) locali;
- individuazione delle competenze disponibili all’esterno dell’area e che potrebbero essere messe in relazione con la domanda potenziale locale;
- costruzione di un ruolo di interscambio (con una funzione di “integratore”/mediatore) tra conoscenze e competenze tacite (radicate sul territorio e trasmissibili attraverso reti di relazioni e lavoro in comune) con le conoscenze e le competenze codificate;
- costruzione di una rete di raccordo tra operatori con problemi simili per favorire l’emergere di obiettivi condivisi da parte di più operatori;
- svolgere un ruolo di “catalizzatore” della capacità strategica del sistema locale, nel favorire l’emergere di soluzioni a problemi comuni in un vero e proprio progetto di pianificazione strategica.

Una volta avviato questo meccanismo di apprendimento per la *governance* del sistema locale, l’Agenzia è sulla buona strada per aiutare gli operatori locali ad individuare obiettivi strategici per il rafforzamento delle potenzialità di sviluppo dell’economia locale e per l’individuazione di un corretto posizionamento strategico del sistema locale nel contesto nazionale e internazionale. Si potrebbe, in tal caso, tentare di avviare un vero e proprio “piano strategico di svilup-

po” per la costruzione di un’alleanza strategica tra attori locali (imprese, organizzazioni pubbliche e private, società civile) finalizzate al lancio di un programma coordinato di investimenti da parte di diverse organizzazioni per il raggiungimento dell’obiettivo prioritario individuato a livello locale nel processo di concertazione sociale.

Può essere utile accennare, anche se in modo molto sintetico, ad alcune procedure di base che occorre seguire nell’avvio di un processo di costruzione di un progetto strategico di sviluppo locale. Utilizzerò, a tale scopo, due schemi di sintesi. Il primo fa riferimento alle condizioni essenziali per la progettualità dello sviluppo locale e il secondo fa riferimento alle varie fasi in cui dovrebbe essere organizzata la costruzione di un piano siffatto.

Per quanto riguarda la costruzione di una capacità progettuale locale, lo schema riassume le principali condizioni di base:

Progettualità dello sviluppo locale

- Mettere in rete le competenze complementari
- Internalizzare conoscenze esterne
- Formazione delle competenze di sistema
- Sviluppare la capacità progettuale del sistema locale

Per quanto riguarda le diverse fasi metodologiche attraverso le quali deve passare la costruzione di un piano strategico, sembra importante ricordarle nel seguente schema, avendo cura di perseguirle nell’ordine indicato per evitare di partire, come invece troppo spesso avviene, dal fondo, perché ci si è “innamorati” dello strumento alla moda.

Progettualità dello sviluppo locale: le fasi metodologiche

- Diagnosi del sistema produttivo locale
- Gli scenari evolutivi
- Individuazione degli obiettivi
- La costruzione del piano di sviluppo
- La selezione degli strumenti di intervento

Osservazioni conclusive: livelli di governo e coordinamento

In conclusione, sembra possibile riassumere ricordando come l’obiettivo fondamentale di un progetto di sviluppo locale e, quindi, di un’Agenzia di sviluppo locale debba essere quella di mettere in rete le competenze complementari, attraverso la mobilitazione di risorse e conoscenze, attraverso la costruzione di reti di rapporti tra imprese e tra istituzioni ed organizzazioni locali. L’Agenzia





32

deve essere, al contempo, una finestra sul mondo esterno per comprendere i processi in atto nel sistema economico esterno, nella relazione locale – globale; in questo senso deve operare per consentire di portare sul locale le conoscenze e le competenze esterne, deve, cioè, facilitare il processo di internalizzazione e metabolizzazione di conoscenze e risorse esterne. Quindi sviluppo dei rapporti di complementarità, che favoriscano la soluzione dei problemi (in un approccio *problem solving*), integrazione di competenze e costruzione di reti di relazioni rappresentano le “chiavi” di volta di un processo di sviluppo locale di tipo *bottom up*.

Seguendo questo ragionamento, l’attenzione all’esterno, da parte dell’Agenzia, deve consentire di osservare e comprendere i processi avviati e gli interventi realizzati in altre aree, per apprendere a risolvere i propri problemi. Ciò non è altro che favorire la cosiddetta moltiplicazione delle *best practice* che deve avvenire sia attraverso una spinta dal basso sia attraverso un’azione di coordinamento dei livelli di governo superiore.

Quanto appena affermato mi consente di toccare brevemente un altro degli aspetti cruciali nelle politiche di sviluppo locale che consiste nel raccordo tra i vari livelli di governo. Si è spesso manifestata, negli scorsi anni, da un lato, una sorta di competitività tra i vari livelli di governo per gestire (ed acquisire i meriti dell’eventuale successo dei) progetti di sviluppo locale. Durante gli anni dell’avvio della programmazione negoziata e specie dei Patti Territoriali si è spesso assistito, a dichiarazioni di principio e di sostegno formale da parte di molti livelli di governo e di molte organizzazioni per evitare di trovarsi “spiazzati” rispetto all’avvio di nuove modalità di assegnazione di Fondi strutturali; ma si è assistito spesso anche a posizioni di relativo “ostracismo” da parte del livello regionale che temeva di essere stretto nella tenaglia dei rapporti tra governo locale e governo nazionale. Non vi è nulla di più rischioso di atteggiamenti di questo tipo perché non consentono di acquisire la piena consapevolezza delle opportunità e delle responsabilità che il lancio di progetti di sviluppo locale gestiti dal basso può determinare.

I progetti di sviluppo locale devono trovare al proprio interno le risorse e la credibilità per avviare interventi che effettivamente siano fattibili e che mobilitino investimenti privati in una logica di riduzione dei rischi dell’incertezza che si avrebbe in assenza di investimenti privati non coordinati. Dunque non ci si deve illudere di puntare prioritariamente sull’acquisizione di risorse (specie finanziarie) esterne che dovrebbero giustificare di per sé il progetto. Il progetto deve rispondere ad esigenze specifiche e deve rappresentare una soluzione a problemi effettivamente identificati. La logica da seguire non deve, quindi, essere quella della competizione tra diverse aree per ottenere finanziamenti dai livelli superiori di governo. La logica è piuttosto quella della cooperazione inter-

regionale, tra diverse aree, per comprendere i meccanismi introdotti in altri ambienti e comprendere che è possibile trovare soluzioni a partire dalla capacità di costruzione di progetti di sviluppo locale. Confronto delle esperienze e diffusione delle conoscenze sono, dunque, elementi cruciali per far crescere la consapevolezza sulle opportunità dello sviluppo “dal basso” e sulla crescita delle competenze di sistema, di gestione o *governance* delle trasformazioni del sistema socio – economico locale. In questo senso sono particolarmente utili le esperienze di coordinamento tra diverse località recentemente avviate dall'INEA (rete tra i progetti LEADER) e dal Formez, oltre che da Sviluppo Italia (rete tra Patti Territoriali e Laboratorio di Sviluppo locale).

Analogamente deve organizzarsi il raccordo tra i livelli di governo, in cui il livello superiore deve mettere a disposizione le conoscenze e le competenze esistenti per rafforzare la capacità progettuale (di lettura e di soluzione dei problemi), facilitando l'introduzione di “competenze di sistema”: sono, pertanto, le risorse umane e progettuali piuttosto che le risorse finanziarie che debbono essere messe a disposizione delle comunità locali. In questo senso diviene evidente il ruolo di coordinamento, di indirizzo e di stimolo che può giocare il governo regionale, “spogliandosi” del potere “dispensatorio” di risorse finanziarie e favorendo, invece, la capacità di mettere in rete conoscenze e competenze, facendo da “ponte” nei riguardi di competenze e professionalità esistenti in altri territori, sia in Italia e che all'estero. Una linea di questo tipo farebbe emergere in tutta la sua evidenza le opportunità che possono essere giocate nei meccanismi di moltiplicazione delle *best practice*.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna
- Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna
- Becattini G. (a cura di) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana*, IRPET, Guaraldi, Firenze
- Becattini G. (1979), “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale”, *Rivista di Economia e Politica Industriale*, V, n. 1, genn.-apr.
- Becattini G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze sociali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna
- Becattini G. (a cura di) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna
- Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Bollati Boringhieri, Torino
- Becattini G., Rullani E. (1993), “Sistema locale e mercato globale”, *Economia*

e *Politica Industriale*, n. 80, pp. 25-48

- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino
- Colletis G., Pecqueur B. (1995), "Dinamica territorial y factores de la competencia espacial", in Garofoli G., Vazquez Barquero A. (eds.), *Desarrollo Economico Local en Europa*, Economistas Libros, Madrid
- Colnaghi A., Garofoli G. (1988), "Sviluppo economico locale: rassegna della letteratura inglese", *Quaderni Sardi di Economia*, Anno XVIII, nn. 1-2, pp. 51-68
- Fuà G. (1983), "L'industrializzazione nel Nord Est e nel Centro", in Fuà G., Zacchia C. (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bologna
- Garofoli G. (a cura di) (1978), *Ristrutturazione industriale e territorio*, Franco Angeli, Milano
- Garofoli G. (1981), "Lo sviluppo delle aree periferiche nell'economia italiana degli anni settanta", *L'Industria*, II, n. 3, luglio-sett.
- Garofoli G. (1983), *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, I.Re.R., Franco Angeli, Milano (II edizione, Iuculano Editore, Pavia, 1995)
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano
- Garofoli G. (ed.) (1992a), *Endogenous Development and Southern Europe*, Avebury, Aldershot (UK)
- Garofoli G. (1992b), "I sistemi produttivi locali: una rassegna della letteratura italiana", in Garofoli G., *Economia del territorio*, Etas, Milano
- Garofoli G. (1999a), Sistemi locali di impresa e performance dell'impresa minore in Italia, in Traù F. (a cura di) *La questione dimensionale nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna
- Garofoli G. (1999b), "Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazioni intrenazionali", *Meridiana*, nn. 34-35, pp. 71-96
- Garofoli G., Gilly J.P., Vazquez Barquero A. (eds) (1997), *Gran empresa y desarrollo economico*, Editorial Sintesis, Madrid
- Hirschman A.O. (1958), *The Strategies of Economic Development*, Yale University Press, New Haven
- Leborgne D., Lipietz A. (1992), "Flexibilité offensive, flexibilité defensive. Deux strategies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques", in G. Benko, A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Presses Universitaires de France, Paris
- Schmitz H. (1995), "Collective efficiency: growth path for small-scale industry", *Journal of Development Studies*, vol. 31, n. 4, pp. 529-566
- Storper M., Harrison B. (1991), "Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s", *Research Policy*, vol. 20, pp. 407-422

Le Agenzie di sviluppo locale, il LEADER e la nuova programmazione dei Fondi strutturali

di Franco Mantino (*)



35

Tra il LEADER II e il LEADER+: gestire la transizione

L'esperienza dell'Iniziativa Comunitaria LEADER II si sta per concludere ed è quindi tempo per un primo bilancio provvisorio. Dall'applicazione in Italia del LEADER II sono nate tante iniziative locali, poco più di 200 tra Gruppi di Azione Locale (GAL) e Operatori Collettivi (OC). Per un programma di dimensioni relativamente piccole in termini di risorse finanziarie (circa 1000 miliardi di lire tra risorse comunitarie e nazionali), si è generata un'attività di animazione, concertazione istituzionale e sociale, progettualità locale che non ha eguali in nessun altro dei programmi del *mainstream*, sia che si guardi alle Regioni dell'obiettivo 1 che alle zone dell'obiettivo 5b. Si tratta di un programma che, in altre parole, ha generato notevoli aspettative e iniziative, manifestando una sorta di "produttività sociale" certamente non comparabile a quella dei più tradizionali POP e DOCUP. Ciò grazie all'approccio adottato che, diversamente dai programmi del *mainstream*, si basa sul partenariato, sulla progettazione integrata e sulla gestione decentrata perché affidata *in toto* al GAL in quanto espressione delle forze locali.

L'esistenza di poco più di 200 gruppi sul territorio nazionale rappresenta certamente una delle maggiori risorse, in termini di valore aggiunto sociale, prodotte dalle politiche di sviluppo rurale nel nostro Paese. Tuttavia, se questo giudizio è vero per il complesso delle realtà create con il LEADER II, è altrettanto vero che non tutte sono sullo stesso piano in termini di risultati prodotti, di innovazione generata per il territorio e, non ultimo in ordine d'importanza, di capacità di sopravvivere nel tempo.

Vi sono, tra le iniziative create, almeno tre situazioni diverse:

- un insieme di GAL, distribuito su tutto il territorio nazionale e con qualche punta di concentrazione nel Centro e nel Nord-Est, che ha creato iniziative particolarmente interessanti sotto il profilo dei risultati e dell'innovazione generata. Questi GAL hanno potuto realizzare ciò in parte perché operano in

(*) Dirigente di Ricerca INEA.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



36

- un contesto di per sé dinamico, in parte perchè in grado di esprimere una elevata capacità progettuale e di gestione;
- un secondo insieme di GAL, piuttosto numeroso, anch'esso distribuito su tutto il territorio, che, pur con qualche difficoltà durante il percorso, riesce a portare a termine, in minore o maggior misura, il programma di attività previsto, introducendo solo in alcuni casi elementi di innovazione o di stimolo al cambiamento sul territorio interessato;
- un terzo insieme di GAL, di numerosità variabile a seconda delle Regioni esaminate (alcune Regioni del Mezzogiorno e del Nord-Ovest in particolare), che ha avuto serie difficoltà a realizzare interamente il Piano di sviluppo locale (per alcuni sarà praticamente impossibile spendere le risorse finanziarie previste) e che non presenta alcun elemento d'innovazione o di stimolo per il territorio, limitandosi a realizzare interventi del tutto tradizionali.

Queste tre realtà si trovano in una posizione alquanto differenziata nella transizione tra LEADER II e il futuro LEADER. Così come si trovano in una posizione differenziata nei riguardi delle opportunità che la nuova programmazione 2000-2006 può offrire.

I GAL del primo gruppo, grazie ai buoni risultati raggiunti, e all'accreditamento di cui possono godere nel proprio territorio o più in generale presso le istituzioni regionali, meglio degli altri saranno in grado di sfruttare tali opportunità. Le capacità progettuali che sono in grado di esprimere li pone, inoltre, in una posizione di grande vantaggio rispetto agli altri e, più in generale, rispetto alle Agenzie di sviluppo che operano sul territorio. Nel periodo di transizione, quindi, questo gruppo di GAL appare più attrezzato degli altri e più pronto a cogliere le sfide del futuro.

Il secondo gruppo e soprattutto il terzo, invece, appaiono in una posizione di maggiore debolezza: sono concentrati sulla chiusura delle attività, e in particolare modo quelli del terzo gruppo, si presentano di fronte alla nuova programmazione con grande affanno. Inoltre, avendo quasi esaurito le risorse per il funzionamento ordinario, sono di fronte al dilemma di come mantenere la struttura organizzativa e tecnica costituita finora. In una parola sono più occupati dai problemi quotidiani, che dalle prospettive future, soprattutto dal momento che si allungano i tempi perché i nuovi programmi LEADER+ possano essere concretamente operativi.

Per comprendere appieno in quale modo e misura possano essere raccolte le opportunità future dai diversi gruppi di GAL occorre esaminare a fondo due elementi dello scenario prossimo venturo delle politiche di sviluppo e, in particolare:

- le sfide che pone la nuova Iniziativa Comunitaria LEADER+;
- le strategie di sviluppo integrato della nuova programmazione 2000-2006.

È quanto ci accingiamo a fare nei prossimi due paragrafi.

Le sfide dell'Iniziativa Comunitaria LEADER+

Il passaggio dal LEADER II al LEADER+ può comportare, se lo spirito della comunicazione agli Stati membri viene interpretato correttamente, alcuni cambiamenti di rilievo che pongono nuove sfide a tutti quegli attori locali che intendono lavorare nel campo dello sviluppo delle loro comunità. Il condizionale è d'obbligo data la ormai verificata capacità di alcune amministrazioni regionali e locali di ridurre le potenzialità insite nell'approccio LEADER.

Le principali sfide che si pongono nel cammino della progettazione del LEADER+ sono, a mio avviso, le seguenti:

- la maggiore competizione derivante dalla riduzione di risorse in diverse Regioni, dovuta, a sua volta, ad una distribuzione delle risorse comunitarie e nazionali inferiori a quelle della programmazione 1994-99. Su tale accresciuta competizione agirà anche la necessità, imposta dalla comunicazione, di selezionare un minor numero di gruppi, con una massa critica di investimenti più consistente. Infine, non si dimentichi che per le Regioni del Centro-Nord, diversamente dalla precedente programmazione, tutti i territori sono potenzialmente elegibili (non solo le ex aree 5b), il che potrà anche significare l'ingresso nella competizione di nuovi territori, mai interessati dal programma LEADER;
- la necessità di presentare progetti di maggiore qualità, organicamente costruiti attorno ad un tema "forte" (catalizzatore di una serie di esigenze e interventi). Di conseguenza i GAL candidati al LEADER+ dovranno dimostrare una elevata capacità progettuale, che verrà premiata dai criteri di selezione che le Regioni stanno mettendo in piedi;
- la sostenibilità nel tempo delle iniziative finanziate con i Piani di sviluppo locale. Non appare più possibile sostenere investimenti che, una volta terminato l'intervento pubblico, non siano in grado di camminare da soli;
- il ruolo dei soggetti privati, il cui ingresso attivo e consistente è richiesto dal nuovo LEADER+ in modo chiaro. Al riguardo, infatti, viene imposto che la partecipazione pubblica non può essere superiore al 50% della partnership complessiva che va a formare il GAL. Ciò implica che la quota privata non può essere più solo un mero (e qualche volta marginale) complemento, ma deve essere tale da dimostrare che anche i privati si assumano una responsabilità, anche finanziaria, nel sostegno del Piano locale;
- infine, ma non ultima in ordine di importanza, la complementarità con altre politiche attivate sul territorio. Su questo punto si tornerà più avanti in modo più dettagliato. Qui si vuole sottolineare che il sostegno fornito dal LEADER al territorio e al suo sviluppo non può essere più isolato, ma invece va integrato con altre iniziative (pubbliche e/o private) per



aumentarne l'efficacia e l'impatto.

I nuovi GAL devono, pertanto, misurarsi con queste sfide se intendono vincere la competizione per le risorse del LEADER+, ma, più in generale, devono tenerne conto per divenire nel tempo delle Agenzie di sviluppo.



38

Le opportunità offerte dalla nuova programmazione per lo sviluppo integrato

La nuova programmazione 2000-2006 rappresenta una grande occasione per attuare azioni di sviluppo sostenute con fondi pubblici. Essa, infatti, offre opportunità notevoli sia in termini di risorse che di strumenti operativi. Opportunità che vanno colte dai GAL in quanto portatori di progetti di sviluppo rurale e, più in generale, di sviluppo locale.

Quest'ultimo passaggio merita una qualche sottolineatura in più. Infatti, occorre riconoscere che i GAL, in quanto tali, sono stati promossi e costituiti per realizzare progetti inseriti in un programma il cui campo d'azione è lo sviluppo rurale. Tuttavia, un certo numero di GAL prende le mosse da associazioni o società impegnate in iniziative di sviluppo locale. Un numero crescente di essi, infine, dal LEADER II è passato a promuovere e gestire progetti e iniziative di più vasta portata. Tipico è il caso dei GAL, promotori di Patti Territoriali. Ciò rende i GAL soggetti in grado di candidarsi potenzialmente a gestire e/o utilizzare misure di intervento non limitate allo sviluppo rurale in senso stretto, bensì all'insieme di misure che in qualche modo riguardano lo sviluppo integrato di un'area.

Se consideriamo l'insieme dei programmi che rientrano nella nuova programmazione 2000-2006, non possiamo che ammettere quanto ampie siano le possibilità di accesso ai fondi pubblici:

- nell'obiettivo 1 queste possibilità sono offerte soprattutto dai POR;
- al di fuori dell'obiettivo 1, dai DOCUP obiettivo 2, dai Programmi Operativi dell'obiettivo 3 e dai Piani di sviluppo rurale;

Nell'intero territorio nazionale, dalle altre Iniziative Comunitarie (specialmente Equal e Interreg), dalla programmazione negoziata, nonché da alcuni grandi progetti promossi da alcune amministrazioni nazionali (tra queste va segnalato in particolar modo il Ministero dell'Ambiente che ha recentemente varato, tra gli altri, il progetto Ape).

L'insieme dei programmi menzionati prevede una notevole quantità di risorse finanziarie, alcune delle quali espressamente destinate a iniziative di sviluppo locale, e soprattutto strumenti che mettono in piedi progetti di sviluppo integrato. Valga per tutti il caso dei PIT (che assumono natura, configurazione e anche denominazione diverse da Regione a Regione). Altre opportunità vengono offerte dall'esistenza di specifiche misure, per le quali è prevista la candida-

tura di soggetti quali i GAL o per le quali i GAL dovrebbero avere un grande interesse a candidarsi: sembra importante sottolineare, in alcuni POR, la presenza di risorse destinate all'animazione socio-economica nel territorio per favorire la nascita e lo sviluppo di nuove imprese.

Il terreno dell'animazione territoriale, della formazione degli operatori locali, dell'assistenza tecnica alla progettazione locale è quella tipica di qualsiasi Agenzia di sviluppo, e quindi anche dei GAL. È proprio su queste funzioni cruciali per lo sviluppo, piuttosto che sulla mera gestione di finanziamento per le imprese, che i GAL si devono misurare nella programmazione 2000-2006.

Affrontare con successo le opportunità della nuova programmazione richiede che i GAL si dotino di una strategia. Una strategia che, ovviamente, sia assunta consapevolmente e condivisa all'interno della partnership che sostiene il GAL. Tale strategia, inoltre, deve essere differenziata non solo in funzione del territorio, ma anche e soprattutto in funzione dell'esperienza pregressa e dei risultati conseguiti nel periodo precedente. Appare evidente, infatti, che, con riferimento ai tre gruppi di GAL descritti più sopra, il primo gruppo – quello dei GAL “di successo” – può candidarsi a buon titolo per divenire uno dei principali soggetti di sviluppo locale e, come tale, può stimolare un coordinamento maggiore degli interventi sul territorio. Invece, per i GAL del secondo e del terzo gruppo la strategia deve puntare in particolar modo a migliorare la propria capacità di azione a livello locale.

Affrontare con successo le opportunità della nuova programmazione implica anche definire e risolvere tre nodi cruciali:

- la qualità della progettazione e della gestione;
- la complementarità con le altre politiche;
- la costruzione del partenariato e il ruolo dell'ente locale.

Su questi tre nodi conviene soffermarsi con maggiore attenzione.

La qualità della progettazione e della gestione

In termini generali, la qualità della progettazione viene indicata come uno dei punti deboli dello sviluppo locale, soprattutto in quelle aree ad economia debole. Nel caso del LEADER, la qualità della progettazione è molto differenziata non solo in relazione al tipo di area, ma anche in relazione al soggetto promotore dell'iniziativa e al tipo di partenariato. Un buon progetto si lega strettamente, in genere, ad un LEADER e/o ad un animatore molto attivo e accreditato sul territorio, nonché ad un partenariato rappresentativo degli attori locali.

Come già si è detto, nel LEADER+ la qualità del progetto avrà un ruolo più rilevante che nel passato. Ma migliorare la qualità progettuale implica una attenzione particolare su alcuni aspetti cruciali del Piano di sviluppo locale.



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



40

Innanzitutto, sulla strategia del Piano, che deve essere chiaramente orientata ai problemi e alle risorse “chiave” del territorio. Ciò implica predisporre un Piano con un forte disegno strategico, capace di aggredire i problemi di fondo e/o di sollecitare la valorizzazione delle risorse migliori esistenti nel territorio, anche di quelle risorse “nascoste” perché mai attivate o stimolate nei soggetti locali. A questo riguardo occorre far tesoro dell’esperienza del LEADER II, dove un certo numero di piani si frammentava in tante piccole azioni senza un chiaro disegno strategico. In buona sostanza, l’enfasi che la Commissione europea ha voluto mettere su un numero limitato di “temi catalizzatori” trova una ragione proprio in questa esigenza: concentrare l’azione locale su pochi e precisi obiettivi, senza disperdere le risorse.

In secondo luogo, l’attenzione va posta sulla capacità del Piano di sviluppo locale di attivare risorse aggiuntive e di coinvolgere soggetti locali nel disegno strategico che sottende il Piano stesso. Ciò è molto importante soprattutto alla luce del fatto che nel campo di azione del LEADER+ sono ammissibili quasi esclusivamente interventi di tipo “leggero” ed a carattere immateriale. Questi interventi, per essere efficaci pienamente, dovrebbero integrarsi con azioni strutturali più classiche, che sono fuori dalla portata finanziaria e dal campo di azione del LEADER+. Ciò pone ancora una volta il problema della complementarità tra le diverse politiche di sviluppo che agiscono in un determinato territorio.

Infine, un aspetto che rende la misura della qualità di un Piano è la corrispondenza degli obiettivi e delle azioni proposte ai principali bisogni del territorio. Nel caso del LEADER questa corrispondenza si può valutare dalla misura in cui il Piano si distacca da interessi e bisogni meramente di settore (di solito quelli espressi dalle organizzazioni di categoria) per assumerne anche altri che, invece, sono di natura intersettoriale e hanno a che fare con la creazione di veri e propri beni pubblici.

Se la qualità della progettazione è un punto decisivo per lo sviluppo locale, la qualità della gestione è altrettanto importante: lo dimostra, in negativo, il forte ritardo con cui il programma LEADER sta procedendo in diverse Regioni. Tutte le difficoltà incontrate nella gestione dei piani locali discendono, in parte, da carenze dell’amministrazione regionale e, per una altra parte, da limiti interni del GAL. Su questi limiti occorrerebbe ragionare con grande attenzione nell’applicazione della futura Iniziativa Comunitaria e, più in particolare per:

- la struttura interna del GAL, sia per ciò che riguarda la dotazione di personale che la composizione interna dello staff tecnico-amministrativo;
- l’attività di animazione e di informazione destinata agli attori locali, sia dal lato degli strumenti utilizzati che da quello dell’adeguatezza delle iniziative realizzate;
- infine, l’attività di monitoraggio o autovalutazione dei risultati raggiunti,

ancora troppo inadeguate per essere concepite come strumento di supporto alla gestione.

La complementarità con le altre politiche

Oggi possiamo rinvenire una estrema varietà di politiche di sviluppo, che vanno ricondotte a programmi e competenze diverse, ma che possono essere accomunate da obiettivi in gran parte simili. L'esistenza di tale varietà non va necessariamente vista in negativo. È un elemento di ricchezza, di stimolo alla nascita di iniziative locali, qualora gli strumenti connessi in campo vengano opportunamente utilizzati.

La complementarità tra le politiche deve essere necessariamente perseguita a due livelli diversi:

- a monte, vale a dire a livello di programmazione regionale, prevedendo delle procedure che la rendano effettivamente praticabile. Ciò presuppone, da parte della Regione, come ente di programmazione, una chiara volontà e strategia di assicurare una integrazione tra i diversi programmi di interventi nel campo dello sviluppo locale;
- a valle, vale a dire a livello di Gruppo di Azione Locale nel senso che alla base dell'operare dei GAL vi deve essere quel disegno strategico di sviluppo del territorio di cui si accennava pocanzi, che vada oltre la mera utilizzazione delle risorse LEADER e che finalizzi a tale sostegno tutti gli strumenti resi disponibili dalle politiche pubbliche.

La integrazione tra politiche di sviluppo, in questo caso tra LEADER e gli altri programmi, rappresenta uno degli aspetti più complessi, più difficili da realizzare e, forse, più sottovalutati nella nuova programmazione. Il merito del LEADER, al riguardo, è quello di averlo messo in luce obbligando tutti gli attori istituzionali a trovare una soluzione praticabile. Di tale complessità, tuttavia, viene colto solitamente un solo aspetto, vale a dire quello di evitare duplicazioni di interventi sullo stesso territorio. Questa visione del problema, sia pure legittima e non trascurabile, è una visione in negativo e appare del tutto limitante. Vi sono altre, e forse più importanti, ragioni per ricercare attivamente forme di complementarità tra le politiche che gli attori istituzionali dovrebbero prendere in considerazione, tra le quali vorrei sottolineare le seguenti:

- creare una "massa critica" di politiche e di risorse finanziarie su territori di determinate dimensioni;
- stimolare e, in molti casi, "forzare" i diversi soggetti responsabili di programmi a trovare un coordinamento a livello locale e, di conseguenza, a livello regionale;



- superare la parzialità e la settorialità intrinseca di alcuni programmi (ad esempio i piani di sviluppo rurale o i DOCUP dell'obiettivo 2).

La costruzione del partenariato e il ruolo dell'ente locale

42

Alla varietà di politiche di sviluppo e di strumenti di incentivazione corrisponde, come si è già detto, anche una varietà di soggetti che, a vario titolo, hanno competenze su piani e programmi operativi. Le recenti operazioni di decentramento agli enti locali, attuate con minore o maggiore decisione in ormai tutte le Regioni, hanno contribuito ad accrescere le competenze programmatiche e gestionali di Province, Comunità Montane e Comuni. Anche la programmazione dei Fondi strutturali ha, nei fatti, incorporato questa innovazione. I programmi comunitari 2000-2006, ancor di più di quelli del periodo 1994-99, contengono un vasto numero di misure la cui gestione è affidata agli enti locali. Alcuni Piani di sviluppo rurale si basano, in fase attuativa, su una articolazione in Piani provinciali in cui le Province sono chiamate a definire e gestire degli interventi organici che attingono alle diverse misure del Piano regionale.

Si tratta, quindi, di uno scenario istituzionale per molti aspetti diverso da quello della precedente programmazione, che apre nuove prospettive e nuove incognite a seconda dei punti di vista da cui si pone. È certo che, comunque ci si ponga, questo nuovo scenario richiede una capacità di coordinamento e una visione strategica maggiore da parte delle Regioni e nello stesso tempo maggiori e più affidabili competenze e capacità gestionali da parte degli enti locali.

Come si inseriscono in questo nuovo scenario i partenariati misti pubblico-privato che stanno alla base delle più diffuse esperienze di progettazione locale sul modello dei GAL o dei Patti Territoriali?

Per rispondere a tale quesito non si può nascondere che in diversi casi questi partenariati vengano percepiti dagli enti locali con forte sospetto in quanto potenziali competitori sul fronte della gestione di risorse, e quindi di consenso, sul loro territorio. Anche per questo motivo, è frequente osservare un'accesa competizione, che vede coinvolti non solo gli enti locali ma anche le organizzazioni di categoria, per la supremazia ed il controllo politico di tali partenariati.

Il superamento di tali conflitti e competizioni tra soggetti locali, enti locali in testa, si riesce a conseguire solo in presenza di una leadership forte e autorevole, nonché di un disegno strategico di intervento sul territorio che riesca a corrispondere effettivamente ai bisogni dell'area di intervento. Solo a queste condizioni il promotore del Piano, che molto spesso si identifica con un amministratore locale, o con un agente di sviluppo o con un animatore di grande valore, riesce a mediare tra i diversi e spesso conflittuali obiettivi in gioco. Quando questa mediazione riesce a trovare espressione, allora il ruolo e le fun-

zioni del partenariato non sono in competizione con quelle dell'ente locale, anzi il Piano di sviluppo è uno strumento a supporto degli interventi dello stesso ente locale.

Questi ragionamenti richiamano l'attenzione sull'importanza delle forme e delle procedure con cui viene costituito il partenariato locale. È un problema molto complesso, che sicuramente meriterebbe molto più spazio di quanto si possa concedere in questa sede. Qui si vuole sottolineare solo la crescente attenzione che gli enti locali stanno attribuendo alla partecipazione a progetti di sviluppo attraverso la formazione di partenariati: lo attesta il notevole peso di Province, Comuni e Comunità Montane negli organi di attori dei GAL costituiti con il LEADER II.



La rete: quale ruolo?

Se questi sono gli scenari e le problematiche aperte con la nuova programmazione, è evidente che anche la rete nazionale deve tenerne conto nell'impostazione delle proprie attività in questa fase. Per delineare le priorità di azione della rete occorre considerare che i GAL stanno attraversando una fase di transizione dalla programmazione 1994-99 alla nuova senza avere pienamente concluso gli interventi previsti nei loro piani. Pertanto la rete nazionale LEADER deve assumere una strategia che consideri al tempo stesso vecchi e nuovi orizzonti di programmazione e, in particolare, concentrare l'attenzione sulle seguenti attività nel breve periodo:

- valorizzare e dare grande visibilità alle esperienze e buone pratiche emerse nel corso del periodo 1994-99, per costruire una immagine più rispondente alla variegata realtà delle esperienze maturate, spesso con consistenti sforzi, da parte dei soggetti locali;
- favorire un maggior scambio e dialogo tra GAL e Regioni, per individuare soluzioni a problematiche comuni e contribuire ad eliminare eventuali ritardi nella fase di chiusura del periodo 94-99;
- diffondere su tutto il territorio nazionale le informazioni sulle opportunità offerte dalla nuova programmazione, per consentire ai GAL di affrontare la nuova fase con una adeguata conoscenza delle possibilità esistenti e delle difficoltà di percorso;
- approfondire, infine, le problematiche connesse all'applicazione del LEADER+, dal punto di vista gestionale, sulla base degli insegnamenti finora forniti dalla precedente fase di programmazione del LEADER II.



Sviluppo locale, progetti integrati e opportunità per le Agenzie dei Patti Territoriali

di Dolores Deidda (*)

L'iniziativa congiunta di Formez ed INEA ha consentito di far dialogare esperienze di sviluppo locale che si stanno realizzando in diverse aree del Paese ed in diversi contesti territoriali (Nord-Sud, urbano-rurale).

È questo un dato innovativo in sé. Uno dei limiti di cui le esperienze in atto soffrono è, infatti, la "segregazione", la difficoltà a mettersi in comunicazione, a costruire circuiti di rete, sia tra esperienze simili (tra Patti o tra GAL); sia, ancor più, tra esperienze differenti (tra Patti e GAL).

Lo scambio, la messa in comune di storie, conoscenze e informazioni hanno rappresentato una formidabile occasione di apprendimento collettivo e rappresentano un primo patrimonio comune su cui continuare ad investire.

Formez ed INEA, in quanto Agenzie nazionali a missione pubblica, possono sicuramente assicurare l'offerta di occasioni e di strumenti per facilitare ed accompagnare quella che è apparsa come una volontà ed una domanda da parte dei protagonisti delle esperienze che si sono confrontate.

Siamo entrati in una fase cruciale per "lo sviluppo dello sviluppo locale".

Lo sviluppo locale, nel corso di questi anni, ha registrato uno straordinario successo: le politiche comunitarie, nazionali e regionali l'hanno assunto – non sempre in maniera lineare – quale finalità e le stesse teorie hanno cominciato a gettare nuova luce su tale oggetto.

Le politiche pubbliche, in questa fase, sono andate più avanti della costruzione di nuovi modelli teorici, assumendo a riferimento ciò che questi ancora non assicurano, e cioè la possibilità di riprodurre artificialmente – attivando e promuovendo le necessarie condizioni – un processo che si è prodotto spontaneamente. E ciò anche grazie a studi e ricerche sul campo che sempre più sono andati a rafforzare tale impostazione.¹ La scoperta della presenza di distretti o proto-distretti nelle Regioni del Mezzogiorno, per esempio, sembra smentire la

(*) Responsabile Area Sviluppo Locale del Formez.

¹ Cersosimo e Wolleb, (2000) *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti Territoriali*, paper presentato alla riunione scientifica annuale della società italiana degli economisti, Cagliari.

posizione di quanti affermavano che questa specifica organizzazione economico/sociale non fosse riproducibile laddove non si riscontravano le stesse condizioni ambientali, sociali e culturali che sono state alla base della formazione storica dei distretti.²

Se la cassetta degli attrezzi dell'economista è ancora in via di risistemazione, lo stesso economista comincia a rendersi conto che la sua cassetta, sia pure aggiornata e rivisitata, non basta a leggere e capire un processo complesso in cui intervengono variabili e fattori non-economici (istituzionali, sociali e culturali) che altre discipline sono forse più attrezzate ad analizzare.

In ogni caso, più che una teoria o una politica, lo sviluppo locale è oggi un dato, è una modalità con cui si manifesta la crescita economica. Lo sviluppo è locale in quanto è originato dall'interno di questa dimensione e localizzato, in quanto è connotato dalla specificità dei territori anche quando è originato dall'esterno. In qualche modo l'economia a-territoriale è finita,³ se è vero che anche le imprese multinazionali non sono indifferenti alle specificità dei luoghi. Il territorio però non è solo un luogo, uno spazio in cui far succedere delle cose, ma si propone sempre più sia come un contesto in cui si attivano delle potenzialità, sia come soggetto, attore collettivo che su tali potenzialità lavora.

Quindi, mentre l'economista (e anche il sociologo e lo scienziato politico e altri) si attrezza, i Patti e i GAL lavorano, in territori diversi o anche negli stessi territori. Se guardiamo alle mappe territoriali della progettualità locale o della presenza di agenti ed Agenzie di sviluppo ci rendiamo conto che ormai c'è una densità incredibile di iniziative e di soggetti che operano in contesti definiti. Ciò che appare singolare è che, a fronte di tale densità di presenze, c'è una carenza o assenza di relazioni. Gli attori del territorio spesso non si conoscono, sono indifferenti gli uni agli altri, non cooperano o semplicemente si ignorano reciprocamente.

Se da un lato le politiche comunitarie e nazionali hanno stimolato la nascita e lo sviluppo di nuovi attori locali, dall'altro non pare abbiano fatto abbastanza per indurre al superamento del localismo inteso come circuito chiuso, orientato a fare da solo, puntando sulle sole risorse interne o endogene.

I Patti nazionali, più che i Patti europei, sembrano soffrire di questo scarso incentivo a fare rete, a conferma che, senza adeguati sostegni, certi processi spontaneamente non si attivano, quanto meno in tempi brevi. Anche i GAL, che pure partecipano alla Rete LEADER europea e nazionale (perché questo fa parte delle regole del gioco), non risultano orientati allo stesso modo a livello regionale.

² Viesti, (2000) *Mezzogiorno dei distretti*, Donzelli, Meridiana Libri, Roma

³ Rullani, *Sistemi locali di produzione di conoscenza*, paper predisposto per l'OECD, Bologna 14 e 15 giugno 2000.





46

Pur in presenza di limiti e di ombre che ancora caratterizzano l'insieme delle esperienze – ma è interessante capire, aldilà dei dati medi, cosa è effettivamente successo in ciascuna, specifica situazione – credo si possano fare due osservazioni, alla luce di quanto abbiamo appreso in questi giorni:

- le politiche adottate in questi anni a scala comunitaria e nazionale hanno prodotto alcuni esiti apprezzabili per quanto attiene alla nascita di soggetti e di strutture che si configurano come nuclei di nuove tipologie di Agenzie di sviluppo, radicate nel territorio, rappresentative delle forze ed in grado di mobilitare le risorse del territorio;
- ciò è stato possibile in quanto il sistema degli incentivi è stato maggiormente orientato ad incidere sul contesto piuttosto che a sostenere i singoli attori del contesto; a stimolare la progettualità collettiva (il "Progetto di sviluppo") piuttosto che i progetti individuali.

Queste politiche non sono però assestate, né possiamo considerarle irreversibili. C'è molta turbolenza e questo genera incertezza in chi ha investito e scommesso sulla possibilità di consolidare e radicare esperienze e processi di crescita locale. Si teme il rischio di arretramento – soprattutto nella vicenda dei Patti Territoriali – nel caso non venga assicurata una transizione intelligente nel passaggio di competenze dallo Stato centrale alle Regioni.

Se le nostre analisi sono corrette c'è però un dato che si può considerare irreversibile e dal quale i decisori politici, più o meno illuminati, non potranno prescindere: l'aderenza dello sviluppo alle specificità territoriali e, quindi, la molteplicità dei percorsi di sviluppo, l'originalità degli stessi e il ruolo determinante degli attori locali. Tutto ciò impedisce di riproporre politiche indifferenziate, standardizzate e uniformi che non sono in grado di cogliere le differenze, la ricchezza della diversità. Il neo-centralismo regionale, in questo quadro, è sì un rischio ma anche un orizzonte di corto respiro.

L'impegno congiunto che Formez e INEA hanno deciso di realizzare è da ascrivere al clima ed alla cultura, della "via territoriale allo sviluppo". Esso può essere sviluppato in diverse direzioni, valorizzando i rispettivi know-how, completamentarizzando le competenze, intrecciando le reti relazionali dei due istituti.

Approfondimento e diffusione di conoscenze ed esperienze. La prima linea su cui possiamo continuare ad operare è quella che abbiamo intrapreso attraverso lo studio dei casi di Patti e dei casi di GAL che si sono confrontati in questo seminario. Noi siamo convinti, per i motivi cui ho accennato, che non è sufficiente conoscere qualche caso per ricavarne una conoscenza generale. Se è vero che ogni esperienza ha dei connotati peculiari, è questa peculiarità che dobbiamo indagare, senza facili e fuorvianti generalizzazioni. Abbiamo bisogno, quindi, sia di andare più in profondità nella conoscenza dei casi, sia di estenderla al maggior numero di essi per poi procedere ad analisi comparative che ci faccia-

no percepire punti di forza e di debolezza, dati comuni ed elementi di differenziazione.

Questo lavoro – che non è possibile immaginare senza un coinvolgimento pieno dei diretti interessati e cioè dei protagonisti delle esperienze – ha la duplice finalità di ricostruire ed esplicitare processi da cui ricavare insegnamenti (si impara anche dagli insuccessi) e di ricercare modalità e strumenti di valutazione e di autovalutazione delle singole vicende e del processo nel suo insieme. Le difficoltà e la complessità su questo cammino non vanno sottovalutate: sono chiamati in causa l'economia, la società, le istituzioni; i percorsi non sono lineari, i sistemi e l'organizzazione dei territori sono differenziati, le istituzioni e le entità amministrative si vanno riorganizzando, le nuove istituzioni di *governance* dei sistemi locali sono in formazione, gli attori sono molteplici, le loro conoscenze e competenze segmentate.

Formazione e sviluppo competenze. La preoccupazione espressa circa il grave deficit di competenze che sta accompagnando il processo di decentramento amministrativo, è sicuramente da leggere come uno dei principali fattori di rischio di insuccesso delle nuove politiche di sviluppo. La stessa vicenda dei Patti e dei GAL – che in buona misura è stata anche la palestra in cui si sono sviluppati nuovi saperi, nuovi saper fare e nuovi saper essere – rivela che all'origine di tante difficoltà si trova l'inadeguatezza delle risorse, sul piano tecnico e professionale, tanto nel settore pubblico che in quello privato. Il lavoro di lunga lena su cui il Formez sta già accompagnando diverse realtà territoriali, consiste proprio nella lettura del territorio come contesto di accumulazione di saperi, che devono essere estratti, organizzati, integrati e resi trasferibili per farli diventare processo e progetto di innovazione, base su cui costruire il capitale sociale, le reti relazionali, la fiducia, l'affidabilità reciproca dei soggetti locali.

Costruzione e manutenzione di reti. La rete è il modello organizzativo per cooperare e competere: tra le imprese, le istituzioni, i sistemi locali. La rete è una modalità per integrare competenze esterne e per ovviare all'insufficiente capacità di produzione di competenze interne al sistema locale. La rete è lo strumento attraverso cui il locale arriva ai mercati globali e attraverso cui il globale irrompe nel locale. È, dunque, la migliore opportunità per costruire sistemi relazionali orizzontali e verticali, per valorizzare gli specifici know-how e per operare in una logica di sistema.

In questa direzione il Formez mette a disposizione alcuni strumenti e progetti già in fase operativa. Si tratta di:

Osservatorio nazionale sulle Agenzie di sviluppo, ovvero di uno strumento di rilevazione di Agenzie finalizzato a costruire una base conoscitiva ampia di quella galassia di strutture e di soggetti costituiti per perseguire obiettivi di sviluppo. Attenzione prioritaria è riservata alle Agenzie nate dai Patti Territoriali e



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



48

dai GAL, nonché da altre esperienze sorte nel territorio e per iniziativa degli attori che in esso operano. In questo senso si intendono privilegiare le "Agenzie locali", quelle che sono espressione della nuova progettualità e soggettualità territoriale. È da questo lavoro che pensiamo di ricavare indicazioni utili per meglio orientare i nostri programmi d'intervento, selezionando in un secondo tempo le tipologie di Agenzia che risulteranno dotate di *mission*, requisiti e capacità, reali e potenziali, più promettenti per l'azione di accompagnamento dello sviluppo locale. Non potendo assumere l'universo come riferimento, il nostro obiettivo è quello di contribuire a sviluppare competenze, lavorando sui fabbisogni professionali, di adeguamento organizzativo e gestionale delle strutture nascenti o consolidate che risulteranno più in grado di soddisfare i fabbisogni delle collettività locali che lavorano per lo sviluppo e di configurarsi come vera e propria "comunità che apprende".

Officina delle eccellenze, concepita come laboratorio in cui, partendo da un primo gruppo di Agenzie di sviluppo, si identificano e si modellizzano funzioni e capacità professionali, assetti organizzativi e gestionali che possono, secondo una metodologia di *benchmarking*, fare da riferimento per una vasta platea di Agenzie che vogliono investire nell'innalzamento della propria capacità d'intervento e nella qualità dei servizi erogati.

Piattaforma per la costruzione di comunità professionali on line che, partendo da una prima sperimentazione nelle aree del Centro-Nord, potrà diventare uno strumento per costruire reti territoriali e tematiche a scala nazionale, per consentire forme di cooperazione su diversi piani.

Azioni sperimentali volte a individuare linee guida per la costituzione e il funzionamento di Agenzie locali finalizzate a promuovere e valorizzare le risorse e il potenziale locali (Cultura, Natura, Reti di attori territoriali). I risultati di tali azioni in corso di svolgimento in Provincia di Sassari, Bari, Napoli e Salerno) saranno anch'essi modellizzati, al fine di proporre "percorsi virtuosi" e soluzioni innovative in svariati campi d'azione delle Agenzie.

A queste azioni si affiancano quelle per la crescita delle competenze degli agenti di sviluppo: il Formez ha già formato ed inserito professionalmente 100 giovani professionisti, esperti in sviluppo locale, candidati a costituire una rete di assistenza professionale per le amministrazioni locali e le Agenzie impegnate nella programmazione, progettazione e attuazione di azioni di sviluppo. Su questo modello si sta realizzando un percorso formativo per 25 agenti che costituiranno la rete di risorse professionali di cui si avvarranno gli enti locali della Provincia di Brindisi. Altri 250 agenti saranno prossimamente formati per profili professionali richiesti nei diversi ambiti delle politiche che attengono allo sviluppo locale.

Nel quadro della cosiddetta "nuova programmazione", ossia dei programmi di

sviluppo regionale che saranno attuati in regime di cofinanziamento comunitario nel 2000-2006, molte sono le opportunità che si aprono per i Patti ed i GAL che hanno lavorato bene, che hanno generato episodi significativi di sviluppo locale o che hanno operato per crearne i presupposti. Le opportunità non sono per tutti, ed è bene che sia così, perché non basterà aver avuto accesso a risorse o sostegni offerti in precedenza per avere titolo ad accedere ai nuovi benefici. Ciò che viene richiesto – e ci si augura che questa linea di principio non venga smentita nell'attuazione pratica – risponde a tre criteri principali: a) la qualità dei progetti; b) la fattibilità degli stessi; c) la capacità gestionale dei soggetti.

Molte luci sono state accese in questo periodo sulla nuova creatura chiamata PIT, progetto integrato territoriale, prevista come modalità attuativa dei Programmi Operativi Regionali. Il Formez sta operando su questo terreno fin dal 1999 e cioè da quando il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno ha introdotto l'approccio della progettazione integrata ed ha indicato il territorio come terreno privilegiato dell'integrazione progettuale. L'integrazione è anche un principio ispiratore dei Patti Territoriali e dei Piani di Azione Locale LEADER come di altri programmi e progetti attivati con interventi comunitari e nazionali. Essa è peraltro un principio ordinario che si applica all'insieme degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Ciò che rende il PIT la punta più avanzata dell'integrazione è la condizione che i benefici da essa procurati siano valutabili e siano superiori ai benefici ottenibili come semplice sommatoria dei singoli progetti d'investimento.

Se la storia dei Patti e dei GAL fosse letta da questo versante forse dovremmo arrivare alla conclusione che le rispettive esperienze non sono utilizzabili e non hanno molto da insegnare per i PIT. E, invece, noi siamo convinti che molti insegnamenti si possono trarre da esse per affrontare con maggiori possibilità di successo la vicenda dei PIT. Le ragioni di questa convinzione risiedono sostanzialmente in due fatti:

- il primo riguarda la concertazione tra gli attori locali, fattore chiave per innestare nuovi sentieri di sviluppo. Sia i Patti che i GAL hanno dovuto cimentarsi su questo fronte, dando vita a forme di partenariato e di accordi tra i soggetti pubblici e tra questi e quelli privati. La qualità della concertazione e la sua tenuta spesso non risultano soddisfacenti. L'incentivo monetario offerto per "fare Patto" talvolta ha finito per rappresentare il fine più che lo strumento e, quindi, il bene pubblico, che è la concertazione, non è stato coltivato se non in maniera strumentale. Altre volte però la concertazione è diventata una metodologia per continuare ad investire sul territorio, per accedere a nuove opportunità, per migliorare la qualità progettuale, per sviluppare nuove competenze;
- il secondo riguarda l'apprendimento collettivo che le esperienze dei Patti e



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



50

dei GAL hanno rappresentato. Anche su questo aspetto non si può generalizzare ma è indubbio che una certa capacità di analisi del territorio, di individuazione delle sue risorse, di promozione di soggetti capaci di valorizzarle, di organizzazione di percorsi progettuali innovativi, di crescita della capacità gestionale, c'è stata.

Ecco perché non è opportuno che i PIT ripartano da zero e perché, al contrario, ogni sforzo deve essere fatto per capitalizzare le migliori esperienze realizzate. Sarebbe ancor più negativo un esito dei PIT che non solo non tesaurizzasse il patrimonio esistente ma che addirittura determinasse un effetto di spiazzamento di soggetti e di capacità che, per quanto limitati, rappresentano l'esperienza più diffusa di dinamizzazione territoriale che, nata in Italia, è stata riproposta come valida a livello europeo.



**La creazione di una rete
fra le Agenzie locali
per promuovere lo sviluppo
dei territori rurali:
l'esperienza LEADER**

di Alessandra Pesce (*)



51

Il concetto di "rete" quale elemento strategico dello sviluppo locale

L'Iniziativa Comunitaria LEADER si è distinta, fin dal suo lancio nel 1991, per un approccio innovativo alla risoluzione dei problemi di sviluppo che si registrano nelle aree rurali. L'iniziativa, impostata sulla scorta delle teorie sullo sviluppo locale (Garofoli, 1991, Becattini, 1989, Brusco, 1997, ecc.), si prefigura come un dispositivo innovativo per territori a connotazione rurale, in cui si intrecciano fattori di competitività (inteso come vantaggio competitivo derivante dalla specificità dei luoghi *à la porter*) con elementi di fragilità (aree interne caratterizzate da fenomeni di de-antropizzazione, ristagno delle iniziative, affezioni sociali, ecc.).

Il LEADER, in particolare, cerca di sottoporre a sperimentazione anche le ultime teorie sullo sviluppo delle comunità rurali, che focalizzano la loro attenzione sulla necessità di avviare e rafforzare la capacità autodecisionale degli attori locali, considerata come una pre-condizione allo sviluppo economico¹. In questa visione, l'ostacolo principale allo sviluppo economico risiede in un contesto istituzionale inappropriato e in una mancanza di responsabilità politica. La chiave per risolvere questi vincoli sta nella costruzione di un sistema autodecisionale delle comunità, che conduca alla realizzazione di una nuova organizzazione territoriale, e all'utilizzo di nuovi strumenti di lavoro (ad esempio attività di gruppo, risoluzione di conflitti, mediazione, leadership, comprensione del governo delle attività economiche e nuove forme di alleanze e fiducia reciproca). La costruzione delle competenze è comunque un processo di lunga durata e spesso ha bisogno del coinvolgimento di animatori e di esperti esterni.

In questo approccio allo sviluppo gli strumenti a disposizione del decisore pubblico sono, quindi, finalizzati alla creazione di un clima partecipativo tra gli attori locali e a promuovere l'utilizzo, da parte delle comunità locali, di nuovi

(*) Primo Ricercatore INEA.

¹ Murray and Dunn (1995), Keane and Ó Cinnéide (1986), Mannion (1996).

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



52

mezzi di pianificazione, che siano elaborati e gestiti da esse stesse, per ottenere come effetto finale lo sviluppo del sistema locale nel suo complesso. In questo quadro di riferimento va collocato il LEADER, che prevede di sostenere:

- forme di pianificazione di medio periodo che interessano territori di ridotte dimensioni, ma omogenei sotto il profilo sociale ed economico;
- la creazione di partnership locali in cui intervengono in modo paritetico soggetti pubblici e privati nella definizione di obiettivi e strategie di sviluppo dell'area;
- la partecipazione dell'intero tessuto economico e della popolazione alla definizione delle linee di intervento dell'area mediante attività di animazione economica e sociale;
- l'utilizzo delle risorse endogene, proprie di ogni territorio, siano esse fisiche, storiche, culturali ed economiche, su cui basare la programmazione;
- la costruzione di un complesso sistema "rete", alimentato dal contributo degli attori locali e principalmente finalizzato all'introduzione di innovazioni nel sistema locale.

Quest'ultimo aspetto è stato riconosciuto negli ultimi anni come un fattore strategico nello sviluppo dei sistemi locali. Le implicazioni della rete, o del network per dirla con il termine anglosassone, ed i vantaggi per lo sviluppo derivanti dal suo utilizzo si modificano a seconda del contesto di riferimento e all'oggetto delle connessioni. Senza entrare nel dettaglio delle differenti utilizzazioni del concetto di rete (che possono avere come riferimento il sistema industriale, infrastrutturale, la nuova economia), che diverse scuole delle scienze sociali e delle teorie dell'organizzazione hanno sviluppato (Capello, 1996) nel nostro caso il significato profondo che assumiamo è quello della rete finalizzata alla costruzione di un sistema di innovazione territoriale (Terluin, 2000). In questo approccio lo sviluppo viene visto come il risultato delle interazioni tra fattori endogeni e fattori esogeni. La rete, quindi, può essere "interna," frutto del rapporto e delle relazioni che si instaurano a livello locale, di cui la partnership è una rappresentazione compiuta. Ma essa è anche "esterna" al contesto locale e frutto delle interrelazioni tra attori locali e attori esterni all'area. Le reti esterne soddisfano un fabbisogno di informazioni di varia natura (tecniche, organizzative, progettuali, ecc.) che, con difficoltà, si rinvergono all'interno dei territori e che possono essere reperite all'esterno mediante l'adattamento di un metodo e di conoscenze sviluppate in altri contesti.

Si tratta di un modello di azione che coniuga l'approccio endogeno allo sviluppo con le sperimentazioni esogene all'area, con "una mistura sapiente tra modernità e tradizione locale" (Marini, 2000). Con la rete si dovrebbe stimolare il processo di apprendimento, la crescita delle competenze mediante la contaminazione con metodologie e prassi sperimentate in altri contesti, la promozio-

ne dell'innovazione nel sistema sociale, organizzativo ed economico. Tutti questi elementi conferiscono alla "rete" un ruolo significativo nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo.

L'esperienza della rete nel LEADER

Il LEADER sin dalla sua prima emanazione ha dedicato alla creazione della rete tra territori rurali una particolare attenzione, mediante la disponibilità di una linea di finanziamenti *ad hoc*. Nella seconda edizione la misura d) è finalizzata allo sviluppo di una solidarietà attiva fra le zone rurali, lo scambio di realizzazioni, esperienze, know-how fra tutte le parti della comunità.

- Gli obiettivi della rete LEADER sono diversi e strettamente connessi tra loro:
- la diffusione delle informazioni. Un migliore accesso alle informazioni, infatti, viene considerato uno strumento per abbattere le "barriere all'entrata" nei processi di sviluppo e genera cambiamento (INEA, 2000). Ad esempio, la conoscenza delle opportunità offerte dalle politiche di sostegno allo sviluppo e dei mezzi attraverso cui accedervi, permette l'adesione di quei territori più deboli e con svantaggi derivanti dalla perifericità geografica, economica e sociale;
 - lo scambio di idee, know-how, prassi, sperimentate in altri contesti al fine di favorire l'apprendimento e l'appropriazione di innovazioni economiche, sociali, organizzative, da introdurre nel proprio territorio d'azione. Questo obiettivo è legato al principio di "innovazione trasferibile" sostenuto con il LEADER. L'iniziativa infatti, "non intende restringere il campo... ad alcune operazioni d'avanguardia poco riproducibili, ma vuole fare in modo che i programmi finanziati costituiscano un reale progresso rispetto agli altri interventi" sostenuti con le politiche strutturali;
 - la promozione dell'immagine delle aree rurali e del loro patrimonio naturale storico e culturale. Valorizzare l'immagine delle aree rurali significa sviluppare un senso di solidarietà tra e per le aree rurali, mettendo in luce il contributo di tali territori alla crescita della "società attiva", considerata il modello di riferimento della politica dell'Unione Europea (European Foundation, 1998). Nello stesso tempo, la promozione dell'immagine delle aree rurali significa anche comunicare all'esterno i valori su cui si fondano le comunità per andare incontro a quella domanda, in progressiva crescita, di qualità di luoghi, paesaggi, prodotti;
 - lo stimolo alla collaborazione tra territori rurali, agevolando la costruzione e la messa a punto di progetti di sviluppo in comune. La cooperazione transnazionale, la cui analisi merita un'approfondita trattazione a parte (si veda Osservatorio Europeo LEADER (b)), è stata pensata come strumento concreto per sviluppare queste forme di collaborazione. Tra i diversi vantaggi che deri-





vano dall'adozione di questo dispositivo bisogna ricordare il contributo generato dalla costituzione di una "massa critica" per la commercializzazione dei prodotti e la promozione dei luoghi.

La creazione della rete diviene pertanto uno strumento di crescita per le aree rurali, che, tramite lo scambio e la circolazione delle idee, agevola i processi di apprendimento, promuove l'immagine delle aree rurali, permette l'accesso alle informazioni in quelle realtà lontane dai centri decisionali.

Il sistema rete messo a punto con il LEADER coinvolge, quindi, l'osservatorio e la Commissione europea, 12 unità di animazione nazionale, le amministrazioni responsabili dell'iniziativa (nel caso italiano le Regioni e le Province autonome) 1.200 gruppi beneficiari, a loro volta composti da una pluralità di partner².

Lo snodo nazionale del sistema rete pensato per il LEADER è la "rete nazionale per lo sviluppo rurale". Il progetto, presentato dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, ed approvato dalla Commissione europea nel dicembre del 1996, è divenuto operativo dal marzo 1997.

La gestione del progetto e la sua articolazione in attività specifiche sono state affidate all'Istituto Nazionale di Economia Agraria - INEA, che ha predisposto una struttura organizzativa *ad hoc* e ha messo a punto le dotazioni strumentali necessarie.

Senza entrare troppo nel merito delle attività svolte, quel che ci preme sottolineare è il tempo e l'impegno necessario nel processo di costruzione di un sistema rete. Si tratta, infatti, di introdurre un metodo di lavoro nuovo che si alimenta di esperienze e soluzioni concrete, realizzate sul campo, e diviene operativo solo ed esclusivamente grazie alla partecipazione attiva dei suoi stessi beneficiari.

Possiamo distinguere tre grandi fasi che hanno portato alla costruzione del sistema rete:

Conoscenza reciproca e analisi dei fabbisogni.

La prima fase del lavoro si è orientata all'impostazione dell'intero sistema. Il primo obiettivo è stato avviare la conoscenza tra i vari soggetti che sono entrati a far parte della rete: Gruppi d'Azione Locale (GAL), altri Operatori Collettivi (OC), amministrazioni regionali, altre unità di animazione nazionale, livello europeo. Da queste prime attività è scaturita una domanda di informazioni, in particolare orientata a comprendere i meccanismi dei Fondi strutturali; ricercare un dialogo con le Regioni; rafforzare e concretizzare i principi del LEADER (partenariato, sviluppo integrato e dal basso, ecc.); perfezionare la progettazione

² In Italia 203 gruppi beneficiari sono mediamente composti da 19 soci, 8 dei quali di carattere pubblico e 11 espressione della componente privata. Per maggiori informazioni sui connotati assunti dal LEADER in Italia ed una raccolta di casi innovativi si veda "Esperienze e progetti per lo sviluppo delle aree rurali".

locale. Gli strumenti ed i temi affrontati in questo periodo si sono rivolti quindi a questi diversi aspetti e sono state date indicazioni sugli strumenti utili per rendere operativi i programmi di sviluppo;

Diffondere le esperienze e riflettere sul futuro.

In questa fase il lavoro è stato dedicato alla comprensione dei punti di forza e di debolezza del LEADER, l'analisi delle prassi adottate, il coinvolgimento diretto dei gruppi nelle attività della rete. In particolare l'attenzione è stata focalizzata su alcuni temi specifici, come la valorizzazione delle produzioni tipiche locali e le strategie di commercializzazione (temi di particolare interesse per i GAL), la raccolta e diffusione delle esperienze; l'analisi delle azioni innovative, mediante l'elaborazione di documenti di riflessione e interviste agli attori locali. È in questa fase che si è intensificato anche il lavoro di sostegno ai progetti di cooperazione transnazionale: la migliore conoscenza degli interlocutori a livello europeo, l'individuazione di temi di grande interesse per i gruppi e la loro partecipazione attiva alla rete hanno portato alla proposta di 117 progetti di cooperazione, che vedono coinvolti partner italiani. Nello stesso periodo a livello europeo è stata avviata la discussione sulla nuova fase di programmazione 2000-2006. L'obiettivo della rete è stato quello di aggiornare i territori rurali sulle nuove sfide che si andavano via via profilando.

Capitalizzare e trasferire le esperienze.

L'analisi dei primi risultati ottenuti e dei progetti particolarmente innovativi forma l'oggetto della terza fase di lavoro, con la finalità di consolidare quanto raggiunto e trasferire in altri territori e in altri programmi di sviluppo rurale le idee e le pratiche sperimentate con l'Iniziativa Comunitaria. Per questo motivo è stata impostata una discussione per ampliare il campo di azione del LEADER agli altri programmi comunitari, nazionali e regionali, ricercando le complementarità e le integrazioni possibili.

Gli strumenti utilizzati nel corso del lavoro sono stati diversi tra loro e vanno dall'organizzazione di seminari di confronto e giornate formative, alla predisposizione di pubblicazioni periodiche e *ad hoc* su temi specifici alla messa a punto di strumenti di comunicazione telematica (sito internet, posta elettronica).

La tabella 1 riporta sinteticamente le attività realizzate fino al dicembre 2000.



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE

Tabella 1

Indicatori di monitoraggio fisico dell'attività delle rete nazionale per lo sviluppo rurale

Indicatori	Numero
Bandi giunti alla rete dai gruppi e divulgati	1.000
Seminari direttamente organizzati	44
Partecipanti a seminari	2.350
Richieste di assistenza tecnica alla cooperazione	136
Banche dati create	13
Utenti/giorno sito	60
Link con GAL	89
GAL utilizzatori del sistema di posta elettronica	180
Numero di pubblicazioni curate (titoli)	87
GAL apparsi almeno 1 volta sul bollettino mensile LEADER	100
Messaggi ricevuti (media annua)	735
GAL ospiti nel sito	14

56

Una prima valutazione delle esperienze e ipotesi di lavoro per il futuro

Le attività della rete sono ancora in corso e, pertanto, appare difficile trarre un bilancio compiuto da questa esperienza. Allo stato attuale è tuttavia possibile identificare alcuni vantaggi del lavoro in rete fin qui realizzato.

Possiamo affermare per grandi linee che la rete ha agevolato da un lato *i processi di apprendimento* nelle aree rurali e ha migliorato la *visibilità e l'immagine* di questi territori.

Questi due aspetti portano con loro una serie di conseguenze ed effetti positivi che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle aree rurali, come visualizzato nella figura 1.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



58

- l'apertura all'esterno, con riferimento non solo alla situazione nazionale ma anche ai contesti internazionali ha dato respiro all'iniziativa. Le forti differenze incontrate sono state uno stimolo per i gruppi nell'emulazione dei risultati raggiunti in altri contesti. La contaminazione con l'esterno ha permesso a molti territori da un lato di appropriarsi di strumenti e metodi d'azione, dall'altro la realizzazione di progetti di cooperazione transnazionale stimolando il confronto e la dialettica con altri territori rurali. Accanto alla crescita di competenze, la cooperazione transnazionale ha visto la costruzione di progetti in grado di aumentare l'accesso delle aree rurali al mercato, con il conseguimento di una maggiore "massa critica". Vanno in questa direzione l'ampliamento dei circuiti commerciali dei prodotti o delle valenze turistiche ed ambientali delle singole aree;
- la conoscenza di altre politiche di sviluppo applicate a livello locale. In questa chiave vanno lette le forme di partecipazione di gruppi ad altri strumenti di politica economica che interessano le realtà locali. In Italia molti gruppi stanno partecipando alla costruzione di Patti Territoriali, hanno contribuito alla realizzazione di alcune misure finanziate con altri Fondi Strutturali, si sono fatti promotori di altre iniziative. Si è accresciuta così, a livello locale, la confidenza con strumenti e politiche di sviluppo che in precedenza non esisteva.

Promuovere la visibilità delle aree rurali.

L'azione ha permesso, in questo caso, di far conoscere all'esterno in modo generale il contributo delle aree rurali alla formazione dei valori economici, sociali ed ambientali. Nello stesso tempo tra gli stessi territori rurali si sono create delle reti di interesse su temi specifici, che rappresentano per queste aree significative opportunità di sviluppo e consentono di dare una visibilità "tematica" alle aree rurali. Queste reti promuovono diverse tipologie di attività (Bed & Breakfast, agricoltura biologica, turismo rurale, ecc.), o sono volte a tutelare e difendere i valori paesaggistici e naturali delle aree rurali. Esse esprimono nuovi interessi collettivi, che raggruppano intorno ad un'idea, o a un bisogno comune, vari territori. Queste reti tematiche, sia pure siano in fase embrionale, permettono da un lato di raggiungere una certa "massa critica" sia dal punto di vista della domanda che da quello dell'offerta, e, dall'altro, di garantire un processo di arricchimento comune.

Riteniamo che alla luce delle considerazioni espresse in precedenza questa esperienza abbia rivelato aspetti molto positivi. Non è un caso che nella nuova tornata di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, sia stato enfatizzato il ruolo della rete nelle diverse Iniziative Comunitarie, affidando a tale metodo di lavoro anche nuovi compiti e nuove funzioni (v. comunicazione agli Stati membri di LEADER+, Interreg III, Equal, Urban).

È su queste ultime, oltre al rafforzamento di quanto finora impostato e realizzato, che occorre portare avanti il dibattito, in modo tale che le vie tracciate dal LEADER possano essere consolidate e inserite in una prospettiva di lungo termine, in cui reti interne e reti esterne contribuiscono ciascuna per propria parte alle dinamiche di sviluppo nelle aree rurali.

A questo riguardo, possiamo brevemente tracciare le nuove linee di lavoro per la rete del LEADER+, che potranno interessare:

- una più incisiva azione di comunicazione esterna;
- un rafforzamento dei progetti di cooperazione transnazionale, alla luce della loro sostenibilità economica;
- la promozione di progetti di cooperazione interterritoriale;
- un coinvolgimento più attivo delle istituzioni al lavoro di rete. Nel caso delle amministrazioni regionali, ad esempio, la partecipazione potrebbe consentire una maggiore conoscenza della qualità, degli effetti e dell'efficacia degli investimenti, superando quel ruolo che spesso finora si è registrato di esclusivo assolvimento agli adempimenti degli enti finanziatori;
- un ampliamento dei soggetti che aderiscono alla rete, per massimizzare i supporti e creare nuovi servizi che possono essere forniti alle aree rurali (es. banche, tour operator, ecc.);
- la ricerca di forme di collaborazione e scambio con altre "reti", anche se il campo di azione di queste ultime non sia specificatamente diretto alle aree rurali;
- un'attività di analisi e verifica dei risultati raggiunti a livello locale, mediante un'azione di monitoraggio e valutazione al fine di migliorare l'efficacia delle iniziative poste in essere.

BIBLIOGRAFIA

- Becattini G. (a cura di) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Brusco S. (1997), "Sistemi globali e sistemi locali", in *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, F. Cossentino, F. Pyke e W. Sengerberger (a cura di), il Mulino, Bologna.
- Capello R. (1996), "Industrial enterprises and economic space: the network paradigm". *European planning studies* 4-4, 485-498.
- European foundation (1998), *Local partnership: a successful strategy for social cohesion?*, Luxemburg.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Grassi M. e Cavalieri A. (1997), "Politiche economiche per i sistemi locali: quale ruolo per il livello regionale nel binomio locale-globale?" in (a cura di)



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



60

Bramanti A. e Maggioni M. A., *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Franco Angeli, Milano.

- INEA (1999), *Animazione sociale e cultura locale*. Quaderno informativo n.7, Roma.
- Keane M.J. and Ó Cinnéide M.S. (1986), Promoting economic development amongst rural communities. *Journal of rural studies* 2-4, 281-289.
- Mannion J. (1996), *Strategies for local development in rural areas: the 'bottom-up' approach*. Paper preparato per "european commission conference on rural development", Cork, 7-9 november.
- Marini M. (2000), "Tradizione culturale e sviluppo locale: un binomio difficile ma ineludibile", in *ReteLEADER* n.6, Roma.
- Murray M. And Dunn L. (1995), Capacity building for rural development in the united states. *Journal of rural studies* 11-1, 89-97.
- Osservatorio europeo LEADER (2001a), *La competitività dei territori rurali nel contesto globale. Costruire una strategia di sviluppo territoriale alla luce dell'esperienza LEADER* fascicolo n. 5, Bruxelles.
- Osservatorio europeo LEADER (2001b), *La cooperazione transnazionale nell'ambito di LEADER II*, Bruxelles.
- Porter M.E. (1990), *The competitive advantage of nations*, Macmillan Press Ltd, London.
- Terluin I. J. (2000), *Theoretical framework of economic development in rural regions*, paper presentato a international conference: european rural policy at the crossroads, 29 june – saturday 1 july 2000, the arkleton centre for rural development research, Aberdeen, Scotland.



Esperienze e progetti per le Agenzie locali di Antonia Rossi (*)



61

Le attuali politiche di sviluppo locale tendono a caratterizzarsi per il riconoscimento all'interno dei contesti territoriali di potenzialità differenti e l'assunzione esplicita dell'obiettivo di incentivare e accompagnare i sistemi socio-economici che si auto-organizzano per suscitare le opportunità di sviluppo attivabili dal basso, oltre che per l'assunzione di responsabilità da parte di una pluralità di attori (istituzionali e sociali, pubblici e privati) e il verificarsi tra di essi di interazioni appropriate nonché di comuni aspettative.

È in tale contesto che il Formez assegna alle attività comprese in quest'area di intervento il compito di rafforzare il proprio posizionamento strategico, rispetto ad un nodo, la promozione dello sviluppo locale, riconosciuto come cruciale per portare al successo la nuova strategia di sviluppo adottata dal Paese per il periodo 2000-2006.

Il quadro di riferimento

Il progetto Centro Nord dell'Area Sviluppo Locale del Formez ha come macro-quadro di riferimento la politica comunitaria di coesione economica e sociale che si fonda sostanzialmente sul principio di sussidiarietà, declinato nelle logiche della concentrazione, integrazione, programmazione, addizionalità/complementarità, partenariato/concertazione ed efficacia, come principi base dell'intervento europeo.

A livello più "micro" trae origine da una precisa linea di indirizzo del Formez, che prevede l'estensione delle attività dell'Istituto al Centro-Nord e dalla Convenzione del 24 settembre 1998 tra Formez e Dipartimento della Funzione Pubblica che indica nelle aree ex ob.2 e 5b del Centro-Nord, i contesti territoriali in cui vanno attuati gli interventi di sostegno, stabilendo che la quota da dedicare a tali aree geografiche sia pari al 25% degli importi totali previsti sul Programma RAP 100, per la prima biennalità.

(*) Responsabile Progetto Centro-Nord - Area Sviluppo Locale del Formez.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



62

Gli obiettivi strategici del progetto, in coerenza con quelli del Formez, possono essere definiti come segue:

- candidare l'Istituto ad un ruolo leader nell'ambito dello sviluppo locale, in un quadro di cooperazione e coordinamento con altre Agenzie/istituzioni nazionali, regionali e territoriali che hanno competenza sulla materia e che dispongono di know-how e/o missioni istituzionali complementari.
- creare e sviluppare valore aggiunto - in termini di formazione, assistenza e consulenza – nelle strutture che promuovono e gestiscono interventi di sviluppo;
- accreditare l'Istituto quale uno dei principali attori nel *benchmarking* come centro di competenze e di know-how e centro di diffusione ed adattamento ai diversi contesti di esperienze eccellenti in Italia ed Europa.

Inoltre viene reiterata la volontà del Formez di realizzare processi di cooperazione tra attori di sviluppo locale provenienti da differenti aree territoriali, quali sono appunto le realtà del Centro-Nord e del Sud, in modo da favorire ed agevolare scambi tra gli attori dello sviluppo, che operano in contesti territoriali differenti; promuovere la conoscenza reciproca relativa alle problematiche ed alle strategie di sostegno allo sviluppo territoriale, rendere note le specificità dei diversi territori, per evidenziarne la discontinuità e le peculiarità, dando una chiave di lettura della ricchezza e della articolazione dei percorsi di sviluppo.

Per dirla con uno slogan: “pensare globalmente, agire localmente”.

Nel parlare di sviluppo locale non si può prescindere dal riferirsi agli attori che sul territorio promuovono e producono azioni di sviluppo: Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane ed Agenzie di sviluppo locale, che quindi rappresentano anche i target di riferimento del Programma.

Per sviluppare il ciclo di iniziative previste dal Programma al Centro-Nord nelle aree ob.2, abbiamo privilegiato l'avvio delle attività con le Agenzie di sviluppo locale, in quanto rappresentano gli organismi e lo stadio di sviluppo locale, più vicino al territorio e più strettamente connesso alla dimensione locale, in quanto attori specifici dello sviluppo.

L'obiettivo di costituire una rete di Agenzie è quindi finalizzato a consolidare e sviluppare l'aggregazione di attori del territorio su progetti concreti, per rafforzare la concertazione territoriale su azioni definite, come nel caso dei Patti, che necessitano di azioni trasversali per consolidare la loro presenza, anche oltre il 2006, termine dei Fondi strutturali.

Quando si parla di sviluppo locale non si può prescindere dal dire che non esistono modelli consolidati di riferimento, in grado di riprodurlo.

Benché l'importanza della dimensione territoriale nel determinare i processi di sviluppo economico abbia ottenuto ormai un ampio riconoscimento, le politiche per lo sviluppo locale vengono ancora considerate in qualche modo “poli-

tiche deboli”, a causa delle difficoltà incontrate sino ad ora nell’identificazione di elementi riproducibili in contesti differenziati, in grado di produrre un’effettiva accelerazione nelle dinamiche dello sviluppo.

Esiste comunque la possibilità di interrogarsi su quali siano gli ingredienti necessari per lo sviluppo, ad esempio:

- *La soggettività*, chi prende l’iniziativa? Qual è la capacità dimostrata dall’Agenzia di rafforzare gli attori locali dello sviluppo e di far evolvere positivamente l’interazione con loro e tra di loro.
- *Il contesto territoriale*, la dimensione territoriale come fattore essenziale nella generazione di vantaggi competitivi per una Regione, per un territorio e come importante fattore esplicativo di processi innovativi. Si concorda oramai, tra gli studiosi delle dinamiche di crescita ed innovazione, nel sostenere che ogni processo di innovazione incorpora un insieme di circostanze concrete che sono originali e tipiche di uno specifico territorio. Il ruolo della vicinanza fisica, la prossimità, ultimamente viene insidiato da network spazialmente distanti, ma fortemente connotati quali comunità, grazie al crescente influsso delle tecnologie della comunicazione e informatiche.
- *La rete ampia di relazione*, quali sono gli attori in gioco? Quali le relazioni sia tra attori di una specifica area territoriale, sia sulle loro relazioni con soggetti esterni. Ed anche qual è la capacità dell’Agenzia di connettere il sapere locale con la dimensione globale.
- *L’identità distintiva*: ovvero la capacità dell’Agenzia di coltivare una diversità, trasformandola in valore aggiunto, per essere competitiva nella rete.

Alcune esperienze Formez

Segnaliamo due esempi significativi.

L’*Agenzia Provinciale di Bari* è stata pensata per far leva sulle esperienze di sviluppo locale già avviate con i Patti Territoriali, per identificare e praticare i percorsi di posizionamento strategico realmente percorribili. L’azione si propone, pertanto, di conseguire un rafforzamento ed una valorizzazione delle identità territoriali che costituiscono la forza della Provincia di Bari.

In questo senso il modello organizzativo proposto è stato quello di una rete di Agenzie che dialogano, costruiscono e scambiano esperienze in tema di sviluppo locale; si tratta quindi di mettere in rete le competenze già esistenti e di costruirne di nuove.

Inoltre ci si propone di intervenire su funzioni trasversali rispetto alle azioni svolte dai Patti Territoriali, per aggiungere un forte potenziale di integrazione dei processi locali di sviluppo.



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



64

Il progetto “Officina” è stato così denominato proprio per dare il senso della messa a punto di strumenti, di attrezzature progettate e realizzate dal Formez con un gruppo di Agenzie di sviluppo locale, selezionate come testimoni provenienti da diverse realtà.

Mentre nel mettere insieme esperienze di Patti e GAL, si attuano azioni di coordinamento “trasversali”, nel progetto Officina sperimentiamo approcci più specifici, attraverso l’individuazione di funzioni di eccellenza in possesso di ciascuna Agenzia e la modellizzazione degli elementi che hanno determinato il successo, per rendere riproducibile il fenomeno in altri contesti.

Il tutto al fine di potenziare la capacità delle Agenzie per lo sviluppo della loro azione anche oltre la scadenza dei fondi comunitari.

A livello di considerazioni generali, un primo elemento comune sia alle diverse situazioni sperimentate che ai differenti campi di attività, è proprio la necessità per l’Agenzia di sapersi mantenere in equilibrio tra innovazione ed affidabilità.

Entrambi gli elementi risultano infatti indispensabili per ottenere quel riconoscimento che è la base su cui costruire “la catena della fiducia”. L’Agenzia pertanto deve connotarsi come catalizzatore della fiducia collettiva

Inoltre, dall’esperienza fatta come Formez, risulta che in altri casi l’Agenzia tende piuttosto a presentarsi come parte integrante del sistema istituzionale locale, identificandosi nel ruolo di “testa di ponte” di una pubblica amministrazione impegnata a sperimentare modelli di intervento innovativi, primo fra tutti l’approccio della concertazione.

Ma ciò che viene senz’altro riconosciuto come fattore essenziale per lo sviluppo è la capacità di creare conoscenze che, coniugate con l’innovazione e l’apprendimento, sono elementi di un unico sistema d’ausilio per leggere e governare le dinamiche di sviluppo locale.

Gli studi relativi a tale argomento si sviluppano intorno alle tesi seguenti:

- la risorsa più importante in una moderna economia è la conoscenza;
- il processo più importante è l’apprendimento;
- l’apprendimento è un processo in cui è predominante la interazione tra soggetti ed è quindi un fenomeno strutturalmente incorporato nel tessuto socio-relazionale e non può essere compreso senza prendere in considerazione il suo contesto istituzionale e culturale;
- le varie forme dell’apprendimento conducono alla crescita dello *stock* di conoscenze, quindi l’apprendimento può essere definito come la fonte dell’innovazione.

Ed è appunto su questo fattore oggettivo di sviluppo – la conoscenza – che il Formez punta, proponendosi e candidandosi come collettore di esperienze, di buone pratiche da diffondere e mettere in circolazione, e come facilitatore di contatti con la creazione di una rete di Agenzie.

Agenzie di sviluppo e politiche regionali

di Antonio Picchi (*)



La definizione di un'azione formativa destinata alle Agenzie di sviluppo locale del Centro-Nord – a mio avviso – dovrebbe partire proprio da quelle situazioni locali che hanno avuto prolungate esperienze nello stimolare lo sviluppo locale (esempio: Polesine, Rovigo, inizio anni sessanta), esperienze definibili “a fuoco lento”, ma anche da quelle esperienze brevi, recenti, definibili “fiammelle”, in quanto entrambe spontanee, ancorché talvolta promosse da enti economici (esempio CCCIA) e locali (Province, Comunità Montane, Comuni). Tutte sono da ritenere spontanee, anche laddove c'è stato l'interessamento di queste istituzioni perché esso è avvenuto al di fuori dei compiti istituzionali in quel momento esplicitamente previsti e dei comportamenti abituali degli altri enti della stessa categoria.

Il censimento storico delle suddette esperienze non c'è, ma piano piano si può ricostruire. I GAL che hanno personificato i programmi LEADER e i partenariati che hanno sostenuto i Patti Territoriali, infatti sono il frutto di questa memoria storica e talvolta comprendono componenti che l'hanno pure vissuta. Inoltre, la densità istituzionale presente nella maggior parte dei territori dell'Italia centro-settentrionale rappresenta una rete di riferimento stabile per le numerose interdipendenze sorte fra la presenza istituzionale e quella straordinaria e/o spontanea mirata allo sviluppo locale.

Seppure il Centro-Nord possa vantare le esperienze citate, si ritiene che esso abbia bisogno comunque di Agenzie di sviluppo locale, specie per le zone che sono rimaste ai margini degli effetti prodotti dalle tendenze di sviluppo (industrializzazione, sviluppo delle PMI, grandi vie di comunicazione, diffusione delle sedi universitarie, ecc.) e prodotti dallo sviluppo urbano (zone montane, zone interne, zone svantaggiate, ecc.), laddove, insomma, dove tali Agenzie non si sono create né spontaneamente né per iniziativa istituzionale.

Allora, altre Agenzie di sviluppo od operatori di sviluppo locale da inserire nelle istituzioni locali? Non è questa la sede per dare una risposta che comun-

(*) Consulente Formez.

AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



que deve in primo luogo essere data a livello locale. C'è solo da ricordare che, mentre prima delle Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (approvate il 28 febbraio 2001) le Province, le Comunità Montane e i Comuni avevano la possibilità d'intervenire nella economia locale soltanto facoltativamente oppure per delega della Regione, adesso le modifiche introdotte riconoscono agli enti locali funzioni proprie¹. Oggi, in sostanza, le funzioni esercitate da una Agenzia di sviluppo locale, ancorché promossa ad esempio dalla Provincia, possono o, forse, debbono rientrare fra quelle della pubblica amministrazione periferica.

Il fabbisogno formativo si fa più esteso in quanto interessa tutti gli enti locali periferici, presumibilmente aggregati fra loro, e non solo le Agenzie di sviluppo esistenti.

Si passa quindi da una situazione a pelle di leopardo (“fuochi lenti” e “scintille”) a una situazione tendenzialmente generalizzata che è innescabile con insistenti interventi di formazione, ancorché richieda, per essere attivata, l'iniziativa politica locale. Le Agenzie locali in essere ed in particolare quelle più riuscite, aiutano a comprendere quali bisogni formativi e quali profili professionali occorre corrispondere.

Il merito dei programmi e delle normative dei LEADER e dei Patti Territoriali è quello di avere stabilito procedure, organi e modalità di presentazione dei programmi tali da rispettare le caratteristiche dei movimenti dal basso e inserendoli, però, in un disegno nazionale ed europeo che prefigura una politica di sviluppo regionale fortemente ancorata localmente.

Sebbene nella prima fase la partenza dei programmi LEADER e dei Patti Territoriali non sempre sia stata seguita dalla rispettiva Regione – anzi, talvolta l'iniziativa locale ha scavalcato le Regioni stesse o si è addirittura trovata in contrasto con esse – si deve convenire che il movimento dei LEADER e dei Patti non può e non deve rivendicare autonomia o peggio muoversi in conflitto rispetto alle Regioni, in quanto entrambi (LEADER e Patti Territoriali da una parte e Regioni dall'altra) si muovono sullo stesso terreno della programmazione economica e territoriale. La Regione, infatti, ha il Piano Regionale di Sviluppo che fortemente si relaziona al bilancio pluriennale programmatico², ma si articola anche nei Piani Territoriali Provinciali.

¹ Art. 118 “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

Art. 119 “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone o per provvedere a scopi diversi del normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.”

² Vedi legge 19 maggio 1976 n. 335 e D.Lgs 28 marzo 2000 n. 76 Art. 2 comma 2.

I LEADER e i Patti Territoriali interessano archi temporali, territori e settori di intervento che di norma sono compresi in tali PRS e PTP.

Il loro percorso (più partecipato), i finanziamenti straordinari di cui beneficiano (finanza diretta dello Stato e della UE), i tempi certi nei quali devono essere realizzate le opere e le azioni previste, in genere non fanno altro che accelerare quanto già previsto dal PRS e/o dal PTP. Rispetto al PRS o al PTP, nei LEADER e nei Patti vi possono essere differenze di impostazione (tipo di sviluppo), diverso grado di approfondimento dei problemi e quindi diverse soluzioni, maggiore o minore condivisione delle proposte da parte delle categorie interessate (partenariato sociale), ecc.; però tutto ciò deve essere sempre composto in omaggio al principio della concertazione, dell'auspicabile intesa fra pubblico e privato (partenariato istituzionale e sociale), della sussidiarietà, dell'unicità della programmazione e pertanto in tale ricerca e composizione non può essere esclusa la Regione.

Sulle sorti delle Agenzie locali esistenti alla conclusione dei programmi LEADER+ e dei Patti (dopo il 2006?), qualora i Piani già attuati siano riusciti e non vi fosse un'altra generazione di Piani locali finanziata dalla UE o dallo Stato centrale, allora non si avranno rincrescimenti se esse si concluderanno, in quanto ciò che conta è avere insegnato agli attori locali sia il colloquio che la collaborazione, e quindi ciò che conta è la sopravvivenza dell'intesa di collaborare.

Potrebbero, in seguito, delinarsi forme di assorbimento dei LEADER e dei Patti nella programmazione regionale che potrebbero essere considerate in modo positivo: se contribuissero a delineare ancora meglio e più nettamente le funzioni di programmazione e di coordinamento della Regione rispetto alla funzione attuativa e gestionale delle opere e delle azioni da parte degli enti locali subregionali; se le funzioni oggi svolte in proprio dalle Agenzie di Sviluppo, in seguito, con l'attuazione del federalismo, fossero svolte per conto, ad esempio, della Provincia in quanto ha assunto la funzione di sollecitatore dell'economia locale.

Una riflessione a parte si svolge sui contenuti dei LEADER e dei Patti, ma soprattutto sulle previsioni d'intervento nel settore agricolo e dello sviluppo rurale. Sia i LEADER che i Patti sono strumenti dello sviluppo locale ed in quanto tali interessano il settore agricolo del rispettivo territorio. Questo viene assunto da essi come settore strategico in quanto dà origine ad un tipo di sviluppo, appunto quello rurale, dove prevale una forte integrazione fra settori extragricoli, servizi e lo stesso settore agricolo-forestale-ambientale. Chi più chi meno, nel prevedere le opere e le azioni di intervento, ha elencato anche opere ed azioni nel settore agricolo ampiamente inteso.

Nella breve storia dei Patti Territoriali (generalisti) questa caratterizzazione si



AGENZIE LOCALI E SVILUPPO TERRITORIALE



68

è esplicitata fino a richiedere apposite normative per i Patti Territoriali agro-industriali³. I LEADER, invece, che contengono più ampi riferimenti al settore agricolo rispetto ai Patti, sono programmi su più settori dell'economia locale che sono stati preceduti, anche nella caratteristica di programmi misti ma con forte componente agricola, dai PIM e prima ancora in Italia dai Piani zionali agricoli⁴, scontenti della nuova programmazione hanno, quindi, l'assunto del superamento del settorialismo agricolo (vedi Piani verdi, Piani agricoli nazionali, ecc.) e l'assunzione delle sinergie fra settori produttivi (agricolo compreso) come fattore dello sviluppo equilibrato e diffuso. Anche per questa ragione la programmazione non può lasciare territori scoperti! Inoltre è necessario prepararsi agli ulteriori cambiamenti delle politiche comunitarie (riduzione degli aiuti al settore agricolo e attuazione dell'allargamento) che comporteranno l'implementazione di strumenti più selettivi e mirati e quindi una progettualità diffusa⁵.

Resta un interrogativo sullo sfondo della nostra riflessione. Questa progettualità dal basso dei LEADER e dei Patti durerà? Certamente! Essa non andrà delusa come è accaduto per i Piani zionali agricoli, per i Piani economico-sociali delle Comunità Montane, in parte per i PIM e poi anche per alcuni Piani settoriali nazionali, articolati regionalmente, tutti poi, alla prova dei fatti, divenuti libri dei sogni o semplici esercitazioni per professionisti. Lasciamo da parte la conclusione che sopra abbiamo indicato come assorbimento istituzionale delle iniziative esistenti e continuiamo invece a credere in una progressiva espansione di questi strumenti dello sviluppo locale (esempio LEADER+, Patti regionalizzati o i nuovi PIT). Ebbene, lasciamo che il federalismo abbia il suo corso ed auspicabilmente potenzi il sistema delle autonomie locali, il rinnovarsi, però, e l'espandersi degli strumenti di progettazione dello sviluppo locale, che richiedono il supporto di specifiche Agenzie di sviluppo di tipo misto (pubblico-privato), necessita di essere costantemente assistito, specie dal punto di vista della formazione degli agenti di sviluppo, i quali dovranno essere soprattutto essere capaci di accompagnare l'attuazione delle opere e delle azioni previste nei LEADER e nei Patti, in particolare per contribuire a superare gli ostacoli dovuti alla lentezza e farraginosità purtroppo presenti anche nella pubblica amministrazione periferica.

³ Vedi D.L. n. 173 del 30-04-1998 che estende al settore agricolo e della pesca la possibilità di predisporre i Patti già riconosciuta per i settori dell'industria, dell'agro-industria, servizi e turismo e all'apparato infrastrutturale fra loro integrati.

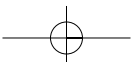
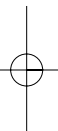
⁴ Cfr. Saccomandi V., (1972) La pianificazione zonale in agricoltura: una comparazione di alcune ipotesi metodologiche e organizzative, *Rapporti ISPES*, Roma, n. 2. Bartola, Sotte, Fioritto (1983), *Programmazione in agricoltura e Piani zionali: un bilancio delle esperienze regionali*, INEA, Il Mulino, Bologna.

⁵ De Benedictis M., De Filippis F., (1998) L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea, *La Questione Agraria*, n. 71.



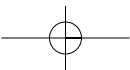
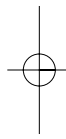
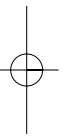
PARTE II

NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO





PAGINA BIANCA



LEADER e Patti: specificità e complementarità

di Vincenzo Fucilli (*)



Premessa

Nell'ambito del dibattito sviluppatosi nei gruppi di lavoro organizzati in occasione del Seminario di Parma sono stati esaminati numerosi aspetti legati al ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale. L'accostamento delle esperienze dei Gruppi di Azione Locale e dei Patti Territoriali ha consentito di evidenziare i caratteri salienti dell'operato di queste organizzazioni – sicuramente le più numerose nello scenario italiano – sorte per favorire lo sviluppo locale.

In questo paragrafo si cercherà di evidenziare i punti di contatto e le specificità che caratterizzano i GAL e i Patti. Non si tratta, evidentemente, di un compito agevole considerando l'estrema variabilità delle esperienze esistenti, dovuta soprattutto alla diversità dei contesti in cui queste esperienze si realizzano. Il tentativo, dunque, consiste nell'individuare i caratteri salienti delle due modalità di "fare sviluppo"; caratteri che possono comunque appartenere sia ai GAL che ai Patti ma che, ciò nonostante, non possono intendersi come delle generalizzazioni valide per tutte le esperienze.

Le funzioni delle Agenzie di sviluppo

Le funzioni che Agenzie per lo sviluppo come i GAL e i Patti svolgono nei loro territori sono numerose ed eterogenee. Nel lungo elenco delle attività ad essi attribuibili si spazia, infatti, dal coordinamento tra i differenti livelli della pianificazione territoriale all'animazione del territorio e al coinvolgimento dei gruppi sociali.

L'insieme delle funzioni svolte può essere suddiviso in due tipologie: si tratta, per un verso, di soddisfare bisogni non espliciti (o di erogare servizi che il mercato non ritiene remunerativi) e quindi di svolgere funzioni di tipo pubblico; per altro verso, il lavoro delle Agenzie può consistere nell'erogare delle risorse

(*) Ricercatore INEA.

NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



72

finanziarie e nell'operare sui mercati. La scelta di privilegiare la realizzazione di funzioni pubbliche o private dipende anche dalle finalità perseguite: un aspetto specifico per il quale non vi è stata una unanimità di vedute riguarda la possibilità che l'Agenzia persegua interessi economici propri, in altre parole che faccia degli utili. Se per alcuni questa è un'aspirazione legittima, legata al ruolo privatistico di erogazione di servizi, per altri non sembra essere una giusta finalità considerando che le Agenzie adempiono soprattutto a delle mansioni di tipo pubblico.

Dai gruppi di lavoro e dalle discussioni plenarie è emerso che, in generale, le funzioni svolte dai GAL e dai Patti possono essere considerate come patrimonio comune ed essere quindi realizzate indifferentemente sia dagli uni che dagli altri. Tuttavia, è anche emersa una differenza sostanziale tra i GAL e i Patti. I primi, infatti, svolgono più funzioni immateriali (di tipo pubblico) rispetto agli altri. L'animazione, la ricerca del coinvolgimento della maggior parte degli individui e dei gruppi sociali, lo sforzo legato alla organizzazione di un processo di sviluppo sono i caratteri distintivi del lavoro dei GAL.

Per i Patti, invece, si registra una generica minore attenzione (con delle ovvie eccezioni) ai temi precedentemente citati. Il modo di operare delle Agenzie che attuano la programmazione negoziata e dei Patti in particolare, è percepito come più attento a collegare gli interessi degli imprenditori locali. La maggiore dimensione degli investimenti medi, le procedure che consentono di impegnare e spendere le risorse, il meccanismo complessivo di gestione sembrano essere dei caratteri che rendono più difficile, per i Patti, la possibilità di attivare un processo di sviluppo sociale oltre che economico. Il pensiero della maggioranza di coloro che sono intervenuti nel gruppo di lavoro può essere riassunto attraverso le parole di uno di essi: "Una differenza notevole tra LEADER e Patti è che i LEADER richiedono una maggiore animazione, un maggiore radicamento nel territorio rispetto al Patto, dove tutto sommato dopo la concertazione è più facile trovare i progetti".

Infine, tra le considerazioni espresse nei gruppi di lavoro relativamente alle strategie perseguite dalle due Agenzie, è stato ribadito il carattere fortemente innovativo del programma LEADER. Partendo dalla considerazione che ci sono dei GAL in cui si sono creati dei veri e propri laboratori progettuali, dove sono state elaborate strategie di sviluppo basate sui punti di debolezza del territori, si è voluto affermare che il LEADER lavora effettivamente su qualcosa che gli altri programmi in genere trascurano e che consente ai GAL di esprimere una forte carica innovativa.

Il partenariato del GAL e del Patto

Un tema affrontato a lungo nei gruppi di lavoro riguarda i modelli di partenariato e le condizioni necessarie a consentire l'esistenza dell'Agenzia. È emerso, tra l'altro, che un'Agenzia per lo sviluppo, sia essa un GAL o un Patto, può esistere se è capace di "leggere un territorio" e di mediare tra diversi obiettivi, se è capace di rapportarsi con le Istituzioni, se è gestita con una bassa conflittualità, se riesce ad essere un "architetto sociale". Anche in questo caso, i caratteri che contraddistinguono i GAL e i Patti non sono netti e definiti, dovendo entrambi riuscire a fare un po' di tutto per operare al meglio.

Tuttavia, si è potuto constatare che i 203 GAL italiani ammettono una pluralità di formule e una notevole diversificazione delle compagini sociali. Questa diversità rappresenta un punto di forza dei partenariati dei GAL perché esprime una sorta di flessibilità che li rende adattabili alle specifiche condizioni in cui si trovano ad operare. Non tutti, però, hanno condiviso l'importanza del modello di partenariato, sottolineando l'esistenza di "esperienze con partenariati molto forti che non vanno bene, ed altre che invece realizzano molto, pur avendo un partenariato che sulla carta risulta debole". Nei gruppi di lavoro vi è stato, inoltre, chi ha evidenziato l'importanza della struttura tecnica, oltre che della partnership, nel senso che se questa traccia le linee guida è la struttura tecnica che organizza ed esegue il lavoro.

Al di là delle puntualizzazioni espresse da alcuni, sono emersi dei concetti molto interessanti relativi ai modelli di partenariato. È stato rilevato un tipo di classificazione che distingue le "partnership di gestione" dalle "partnership di animazione". Il modo di operare delle prime è rivolto essenzialmente all'attuazione del programma, all'erogazione delle risorse, alla individuazione dei destinatari degli aiuti. La partnership di animazione, invece, inserisce tra le sue priorità l'attenzione alla qualità degli obiettivi perseguiti, all'adozione di una strategia complessiva, al coinvolgimento nel processo di sviluppo dei destinatari degli aiuti. Forse, proprio perché riuscire ad "animare il territorio" è uno degli obiettivi principali di LEADER, è parso che le partnership e le strutture tecniche dei GAL siano più sensibili a questo tipo di tematiche.

Il modo in cui i partenariati dei GAL e dei Patti si sono formati, infine, è decisamente simile. In molti casi si è potuto constatare che l'avvio delle attività è avvenuto grazie al lavoro e all'impegno di un numero ristretto di promotori. Nel caso dei Patti sono stati soprattutto i Comuni e gli altri enti territoriali ad assumere l'iniziativa, a coinvolgere le associazioni di categoria, i sindacati, a formare il partenariato. Per quanto concerne i GAL, si è constatato che in alcuni casi sono stati soprattutto i privati a capire le potenzialità del programma e ad attivare la rete di rapporti che alla fine ha portato alla creazione delle partnership.





I rapporti tra le Agenzie di sviluppo

Le modalità dei rapporti che si instaurano tra i GAL e i Patti sono estremamente variabili e diversificate. Ci sono casi in cui il GAL ha dato vita ad un Patto, ci sono situazioni in cui le due Agenzie di sviluppo non sono riuscite a intrecciare alcuna relazione. Tra questi due eventi estremi si collocano le situazioni intermedie, in cui i rapporti tra i Patti e i GAL sono intrecciati in modo più o meno intenso. La variabile tempo assume, in questo contesto, un ruolo importante. Il programma LEADER ha una vita ormai decennale i Patti, invece, sono stati avviati in tempi più recenti rendendo quindi più probabile che un GAL abbia potuto dare vita ad un Patto e meno facile che si sia verificata la situazione inversa.

Per poter fare in modo che un GAL riesca a farsi promotore dell'avvio di un Patto Territoriale è di fondamentale importanza essere riusciti ad accreditarsi in maniera attiva sul territorio. L'azione di sensibilizzazione ed informazione degli enti pubblici e dei partner per sottoscrivere un Patto può avere successo se la società che gestisce il GAL è già riuscita ad intessere una forte rete di relazioni. Un caso emblematico di questo tipo di ampliamento delle attività dei GAL è rappresentato dall'esperienza della Società Colli Esini S.Vicino che ha avviato un Patto Territoriale nelle Province di Ancona e Macerata. Non sono molti i GAL o i Patti che siano riusciti a diversificare gli ambiti di intervento. Si tratta, infatti, di un tipo di evoluzione non molto diffuso e che si realizza, tra l'altro, allorché l'Agenzia riesce a rendere espliciti i fabbisogni e le esigenze di chi opera sul territorio e quando si riesce a calamitare l'attenzione su di se.

Un esempio di relazione proficua e di collaborazione tra il Patto e il GAL si è verificato tra il Patto Territoriale dell'Appennino Centrale e i Gruppi di Azione Locale che operano nell'area. In questo caso è stato sottoscritto un protocollo di intesa che ha impegnato i GAL a collaborare in modo sinergico con il Patto e si è riusciti, quindi, a ravvisare finalità comuni tra i due strumenti e a instaurare rapporti tra i componenti dei partenariati.

L'assenza di rapporti tra le due Agenzie di sviluppo, infine, si può verificare per numerosi motivi: se non vi è sovrapposizione territoriale tra i due interventi, se gli obiettivi e le azioni attivate divergono, se i settori in cui operano i due programmi sono diversi, se si registra la mancanza di volontà delle partnership di entrare in contatto.

Le tipologie di progetti

Come è noto, le risorse finanziarie che i Patti Territoriali (specializzati e non specializzati) possono investire sono molto maggiori rispetto a quelle dei GAL. Non si tratta solo di un aspetto legato alla quantità. Una differenza sostanziale

tra i GAL e i Patti riguarda la tipologia di spesa e quindi di intervento che può essere realizzata con i due diversi strumenti. In base alla normativa esistente, infatti, in ogni Patto Territoriale il 30% del finanziamento complessivo può essere riservato ai progetti infrastrutturali dei Comuni. Nei Piani di Azione Locale, invece, le infrastrutture rappresentano solo una percentuale molto bassa del totale degli investimenti. Si tratta, inoltre, di interventi particolari che, in teoria, non potrebbero neanche essere considerati come delle infrastrutture. Anche il costo del singolo progetto varia considerevolmente tra quelli attivati dai GAL e quelli finanziati dai Patti. Con il LEADER, infatti, si prevede generalmente di attivare piccoli investimenti, dal carattere innovativo e pilota.

L'elenco degli interventi inseriti nei documenti di programmazione dei Patti prevede investimenti molto diversificati tra loro che possono riguardare le città, l'ambiente e i beni culturali, i settori produttivi (turismo rurale, PMI, ecc.), la ricerca, le politiche attive del lavoro, l'agricoltura. Possono assumere rilievo, in alcuni Patti, le politiche sociali, culturali e la promozione del Terzo Settore. Il Patto, comunque, è generalmente identificato come uno strumento adatto a creare l'ambiente favorevole allo sviluppo delle PMI ed all'insediamento delle imprese. A titolo puramente esemplificativo si descrivono alcuni interventi inseriti in due Patti che illustrano la variabilità e la diversità dei progetti attuati con questo strumento. Nel primo caso¹ si prevedono interventi con finalità rivolte alla realizzazione di una strategia complessiva di conservazione della natura, di valorizzazione degli ambiti naturali, culturali e storici nell'ambito del progetto APE, Appennino Parco d'Europa. Il secondo caso², invece, prevede dei progetti di rilancio economico dei centri storici al fine di rivitalizzare gli stessi in funzione turistica e dei progetti di valorizzazione dei prodotti tipici locali sui mercati nazionali ed esteri.

I Piani di Azione Locale dei GAL presentano numerose tipologie di interventi che in alcuni casi sono simili a quelli dei Patti (pur avendo una dimensione finanziaria molto più esigua). In altri casi, invece, è possibile individuare degli interventi che presentano contenuti innovativi e il carattere dell'integrazione. Anche in questo caso, a titolo puramente indicativo, si illustrano alcuni interventi attuati dai GAL. Il primo è un esempio di erogazione di un servizio legato all'uso delle nuove tecnologie per superare gli ostacoli della marginalità di tipo fisico dei territori montani; in questo caso è stata prevista l'apertura di un Telecentro che ha offerto l'opportunità agli abitanti dell'area di avvalersi di servizi di tipo informatico e telematico³. Un'altra tipologia di

¹ Cfr. caso studio del Patto Territoriale dell'Appennino Centrale.

² Cfr. caso studio del Patto Territoriale per L'occupazione Nord Barese-Ofantino.

³ Cfr. Raccolta di casi studio sui Gruppi di Azione Locale Leader II - Caso studio del GAL Carnia LEADER.



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



76

interventi abbastanza diffusi tra quelli attuati con i PAL riguarda la creazione di reti, soprattutto finalizzate ad aumentare la ricettività turistica e a fornire dei servizi nel settore del turismo, con il supporto di specifici disciplinari per aumentare la qualità dei servizi offerti⁴.

In conclusione, pur essendo ancora presto per confrontare le tipologie o gli effetti dei progetti attuati dai GAL e dai Patti, è possibile supporre che al di là delle normali sovrapposizioni e analogie, ci siano anche delle specificità legate alla origine dei due strumenti. Con i Patti, generalmente, si finanziano progetti di grandi dimensioni che possono avere rilevanti impatti sulle imprese, sui settori e sull'economia locale. Con i GAL, invece, si realizzano interventi con l'intento di fornire degli esempi che possano, successivamente, essere diffusi sia all'interno del territorio che tra le altre aree rurali italiane e dell'Unione Europea. Lo scopo principale dell'azione di un GAL è quello di innescare dinamiche di sviluppo sociale ed economico; per questo motivo i singoli progetti non sono fini a se stessi ma devono anche svolgere un ruolo dimostrativo.

Risultati raggiunti

I risultati raggiunti dai Patti e, soprattutto, quelli che saranno raggiunti al termine degli interventi consentiranno di incrementare in maniera significativa il numero degli occupati. Un secondo risultato positivo già raggiunto dai Patti è stato quello di diffondere il concetto della concertazione in numerose Province. Anzi, la concertazione intesa come forma di cooperazione e di dialogo continuo tra gli attori sociali e le istituzionali presenti sul territorio è stata concretamente dimostrata grazie alla preparazione e all'attuazione dei Patti. Gli enti pubblici, le imprese, le associazioni di categoria hanno discusso, condiviso, dibattuto intorno ai Tavoli di concertazione e questo è un fatto che deve essere accolto positivamente. Infine, si è intervenuti sulle strutture produttive e sulle infrastrutture di molti Comuni consentendo di ottenere (nell'immediato futuro) notevoli incrementi nella dotazione, tra l'altro, di capitale fisso.

I risultati raggiunti dai GAL nell'attuazione del programma LEADER possono essere considerati da un punto di vista fisico sicuramente non comparabili rispetto a quelli raggiungibili dai Patti. Tuttavia, anche in questo caso sono stati conseguiti dei risultati significativi. In primo luogo, i GAL hanno introdotto una maggiore quantità e qualità nelle relazioni tra le istituzioni e tra queste e la società locale, operando in contesti difficili e sicuramente marginali rispetto a

⁴ Cfr. Raccolta di casi studio sui Gruppi di Azione Locale Leader II - Caso studio del GAL Partenio.

quelli in cui si attuano i Patti. Il partenariato, l'innovazione, l'integrazione tra settori ed interventi, il carattere "dimostrativo" e sperimentale degli interventi, la costruzione delle competenze, il collegamento in rete sono le parole d'ordine che il LEADER ha diffuso nel corso degli ultimi dieci anni e che, grazie ad esso, sono ormai entrati nel lessico comune. Il GAL ha funzionato bene quando è riuscito ad attivare un processo di trasformazione, quando ha diffuso e cercato di attuare lo sviluppo locale (rurale) inteso come processo oltre che come prodotto e quando il processo ha acquisito la connotazione di partecipazione degli individui, dei gruppi e delle imprese nella realizzazione delle strategie e nella loro implementazione.



77

Conclusioni

Come detto in premessa, non è semplice individuare e definire le specificità che distinguono i GAL dai Patti o le complementarità che invece li associano in un'unica tipologia di Agenzie di sviluppo. Nella proliferazione di strumenti per lo sviluppo locale che si è avuta negli ultimi tempi, possiamo intravedere un carattere che li accomuna: si tratta sicuramente degli strumenti che hanno ottenuto il maggiore successo, nel senso che sono stati attivati in numero maggiore.

Le politiche del lavoro, dello sviluppo, dell'ambiente (per citare le principali) perseguite attraverso i GAL e i Patti accomunano i due strumenti; ciò che li diversifica, se mai, sono le modalità con cui queste politiche si attuano. Le considerazioni relative alle caratteristiche e alla composizione dei partenariati lasciano intravedere che esistono delle differenze tra i GAL e i Patti. Similmente, se si considerano le dimensioni e la scala dei progetti attivati con i due strumenti, ci si rende conto che i GAL operano in contesti territoriali generalmente più piccoli e marginali rispetto a quelli in cui lavorano i Patti; con obiettivi di tipo fisico più limitati nelle dimensioni, ma con obiettivi qualitativi di innesco di processi di sviluppo, di miglioramento dell'efficienza collettiva e di innovazione sociale sicuramente più ambiziosi. Se si considera, inoltre, la variabile tempo, ci si rende conto che per i GAL è necessario avere più tempo a disposizione per portare a termine le loro missioni di quanto non ce ne voglia per i Patti (al netto delle problematiche di natura "formale").

Gli strumenti che si usano nei due casi sono per certi versi differenti, o come è emerso dai gruppi di lavoro, diversa è l'importanza che tali strumenti assumono nell'ambito dei GAL e dei Patti.

In conclusione si può affermare che non avrebbe molto senso confrontare i GAL e i Patti rispetto ad un ipotetico concetto ideale di sviluppo locale per poter

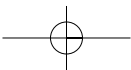


NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



78

dire chi dei due lavori meglio; è stato troppe volte affermato che lo sviluppo deve essere interpretato in una prospettiva multidimensionale e localmente differenziata per poter, adesso, proporre questo confronto in maniera semplicistica. È lecito, invece, affermare che i GAL e i Patti non sono proprio la stessa cosa, dato che nascono da politiche concepite da Istituzioni diverse e che, in definitiva, pur se per molti versi complementari, rappresentano due modalità diverse e distinte per favorire lo sviluppo.



Le Agenzie di sviluppo locale fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo

di Catia Zumpano (*)



Premessa

Negli anni novanta il principio dello sviluppo partecipativo, insieme a quello dell'approccio integrato, ha assunto una valenza sempre più rilevante nei processi di costruzione delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale. La necessità di garantire la partecipazione delle popolazioni interessate ai processi di sviluppo è ormai richiamata in tutti i documenti programmatici dell'Unione Europea. Essa può essere considerata il risultato delle analisi critiche (economiche, sociali ed antropologiche) ai modelli gestionali dello sviluppo basati su un approccio di pianificazione rigida (*top-down*), al quale si sono andati a sostituire approcci più flessibili e partecipativi, quale l'approccio *bottom-up*.

Nonostante però il gran peso retorico attribuito al principio della partecipazione locale, l'esperienza sul campo - ed in questo fa tesoro l'esperienza che i GAL stanno facendo nell'ambito dell'Iniziativa LEADER II, nonché quella che stanno maturando le associazioni sorte per gestire i Patti Territoriali - mostra come il passaggio dalla retorica all'azione concreta sia contrassegnato da mille ostacoli. In particolare, quello che si rileva è la grossa difficoltà che le associazioni locali responsabili di progetti di sviluppo partecipato e integrato (e sostenuti dall'aiuto pubblico) riscontrano nel tentativo di conciliare l'azione "razionale-istituzionale" del mutamento - espressione di un insieme di procedure, regole e scadenze ben definite -, con la partecipazione locale attiva - la quale di per sé implica modalità e tempi altamente flessibili.

Questa difficoltà è stata più volte richiamata dai partecipanti ai gruppi di lavoro, i quali hanno evidenziato come essa spesso condizioni fortemente l'operato delle Agenzie di sviluppo locale, finendo in alcuni casi per mettere in discussione le finalità delle stesse.

Obiettivo di questo contributo sarà quello di riportare, pur se in forma sintetica, le riflessioni sviluppate nel corso dei lavori sul tema della partecipazione locale ai

(*) Ricercatore INEA.

NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



80

processi di sviluppo territoriale. Per ragioni di semplicità d'esposizione, le riflessioni sono state sistematizzate partendo da quello che può essere considerato uno dei quesiti base che le Agenzie di sviluppo locale sono chiamate ad affrontare, per prendere maggiore coscienza dell'arduo compito che esse sono chiamate ad assolvere e che consiste nel far sì che la partecipazione locale sia un'azione in sé e non una semplice affermazione di principio. Si tratta del seguente quesito:

Lo sviluppo territoriale, in quanto processo attento a cogliere la complessità del locale, a sua volta dettata dalla pluralità di significati e di rappresentazioni sociali espresse dagli attori coinvolti, può essere progettato a priori? In altre parole, lo sviluppo di un territorio può essere oggetto di un processo di formalizzazione?

La compatibilità (o incompatibilità) dello sviluppo locale con l'agire rigido e burocratico delle istituzioni pubbliche

L'operato delle istituzioni si basa sull'idea che i processi di cambiamento di un determinato contesto possano essere indotti, indirizzati e accompagnati grazie ad un utilizzo razionale di risorse finanziarie e umane, stabilito in un orizzonte temporale definito. La traduzione formale di quest'idea è rappresentata dalla redazione di un documento da parte dei potenziali interessati - chiamato piano, programma, progetto secondo la terminologia adottata dalla politica in questione - il quale deve rispondere ad un insieme di procedure e di regole stabilite dall'alto (leggi Istituzione) a priori e necessarie per procedere all'attuazione delle varie fasi dell'intervento locale. Queste ultime possono essere così sintetizzate: identificazione dei bisogni, formulazione degli stessi in un documento formale, attuazione e gestione degli interventi previsti, rendicontazione finale.

Adottando il punto di vista delle istituzioni, risulta evidente come il ricondurre gli interventi ad un documento formale, che fissi tempi d'attuazione, linee di bilancio, regole procedurali e contabili rappresenti per le istituzioni stesse la possibilità di disporre di uno strumento di tutela. Esso, di fatti, permette di arginare il rischio legato al fatto di sostenere iniziative proposte da gruppi e soggetti che agiranno per soddisfare i loro bisogni (materiali ed immateriali) reali, attivando, se necessario, interventi innovativi e quindi non sempre riconducibili ad esperienze e progetti già sperimentati e codificati¹.

¹ La formalizzazione dei percorsi di sviluppo locale, quale strumento di controllo delle Istituzioni, è ampiamente trattato da B. Lecomte (1987) in *L'aiuto progettuale. Limiti ed alternative*, Ed. ASAL, Roma. Esso presuppone l'adozione del ragionamento deduttivo, il quale, a sua volta, "è fondato sull'idea che una volta determinato l'obiettivo si devono trovare i mezzi migliori per realizzarlo. Così facendo si decide tutto a priori. Non si tiene conto di quello che si potrebbe scoprire in fase di realizzazione, considerata, invece, come uno dei vincoli da computare" (M. Crozier (1974), intervista in *Le point*, n.131).

Quindi, piuttosto che riconoscere il rischio di imbattersi nell'imprevisto, e di conseguenza trovare altri metodi per programmare il sostegno ad interventi a carattere locale, le istituzioni si organizzano nel modo classico, predisponendo strumenti e procedure rigidi, i quali garantiscono il controllo delle azioni che sono state progettate a livello locale.

Procedendo in tal senso si viene a creare una contrapposizione (se non frattura) fra i gruppi e gli attori locali che agiscono (o vorrebbero agire) secondo le proprie idee e aspettative, e le istituzioni che vorrebbero "imbrigliare" l'azione locale. Pertanto, l'elemento portante, e qualificante, di un progetto di sviluppo locale non diviene più, come dovrebbe essere, il percorso che il territorio si è dato e che l'Agenzia di sviluppo locale è chiamata a gestire, ma quest'ultimo è rivisto e, nella maggior parte dei casi, ridimensionato, alla luce dei requisiti "formali" richiesti per accedere all'aiuto pubblico. Agendo in tal modo, la popolazione locale rischia di non essere più la protagonista centrale del progetto, ma piuttosto il beneficiario dello stesso, termine divenuto ormai d'uso (abuso?) comune nella logica della programmazione istituzionale. Quindi non più un'iniziativa locale integrata con mezzi finanziari esterni, ma piuttosto un'iniziativa esterna che va ad incidere sul locale.

È da evidenziare come, l'agire così costituito, e di per sé contraddittorio, si riproduce a cascata sull'agire delle altre istituzioni chiamate – ai vari livelli, da quello nazionale a quello regionale – ad occuparsi delle politiche di sviluppo territoriale. Anzi, passando man mano dal livello centrale a quello periferico si riscontra un progressivo allontanamento delle politiche dai loro principi ispiratori – semplicità, flessibilità e partecipazione –, causato dal fatto che alle regole e procedure fissate a monte, si vanno a sommare anche quelle operanti a livello nazionale e regionale. L'attività di programmazione dello sviluppo territoriale è così fagocitata dall'agire burocratico, interessato a riproporre i propri schemi operativi.

A tal proposito, è significativo quanto afferma Massimo Tommasoli "Le logiche di pianificazione dello sviluppo sono, da un punto di vista burocratico, solo apparentemente innovative, in quanto tendono a favorire la riproduzione di soluzioni tecniche precostituite, applicandole ai contesti più diversi, indipendentemente dalle condizioni sociali, culturali e politiche locali. Se dunque si propongono di innovare un determinato contesto, nello stesso tempo si preoccupano di conservare e replicare i propri schemi cognitivi ed operativi d'intervento"².

Come accennato nella premessa, l'esperienza LEADER II e quella dei Patti Territoriali costituiscono un terreno fertile al quale attingere per cogliere le dif-

² Tommasoli M., (2001) *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di pianificazione*, Roma, Ed. Carocci.



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO

ficoltà, nonché i limiti, che contraddistinguono le scelte istituzionali (comunitarie per il LEADER, nazionali per i Patti) per rendere più partecipativi i processi di sviluppo locale. Ad esempio, in riferimento al LEADER II, è evidente la forte contraddizione esistente fra quanto enunciato, a livello di principi, dalla Commissione europea e quanto poi si è verificato sul terreno.

82

Difatti, se da un lato la Commissione (e di riflesso, le autorità nazionali e regionali chiamate ad occuparsi dell'attuazione dell'iniziativa) si proponeva di utilizzare l'iniziativa come strumento per dare voce alle reali esigenze delle popolazioni locali – invitando le stesse a sperimentare, se necessario, nuovi metodi e nuovi interventi -, dall'altro ha chiesto (anzi imposto) il rispetto di norme e procedure rigidamente precostituite, le quali hanno “ingessato” l'operato dei Gruppi d'Azione Locale.

Questi organismi intermedi, pensati proprio per mobilitare e sostenere la partecipazione locale, hanno spesso dovuto distogliere risorse umane allo svolgimento della loro missione principale – favorire la partecipazione degli attori locali - per fronteggiare l'eccesso di burocrazia (modulistica da presentare, normativa da interpretare, etc.) che ha accompagnato l'attuazione dell'iniziativa³.

Detto limite era stato già rilevato da un'analisi condotta, a posteriori, dall'Osservatorio Europeo sul funzionamento del LEADER I, ma, se continua ad essere indicato dai GAL probabilmente esso non è stato preso nella dovuta considerazione dalle Istituzioni nel riproporre l'esperienza LEADER II. Anzi, il fatto di aver delegato alle Regioni l'attuazione dell'iniziativa, se da un lato ha permesso l'elaborazione di Piani più vicini alle realtà regionali, dall'altro ha comportato un appesantimento delle regole e delle procedure.

Come far sì che lo sviluppo partecipativo entri a far parte dell'agire istituzionale: alcune proposte

La presa in carico della componente “partecipazione” nei processi di sviluppo locale, comporta una revisione critica della natura della logica d'intervento prevalente nelle istituzioni che elaborano ed attuano le politiche di sviluppo territoriale, ponendo così le basi per un suo ripensamento. Tale logica d'intervento finora ha trovato la sua ragione d'essere in una concezione meramente burocratizzata dell'attività di programmazione, la quale, a sua volta, deriva dalla definizione “di tempi, linguaggi e modalità d'azione e di decisio-

³ Per una lettura delle difficoltà sorte nel corso dell'attuazione delle esperienze LEADER si rimanda alle numerose pubblicazioni prodotte dall'Osservatorio Europeo LEADER e dalla Rete Nazionale LEADER. Fra queste si segnala: Osservatorio Europeo, LEADER, *Analisi delle difficoltà sorte nel corso dell'attuazione di LEADER I e delle relative soluzioni*, Bruxelles, 1994; INEA, (1998, 1999) *Annuario dell'agricoltura italiana*, Roma.

ne che, premiando la conformità dell'agire dei vari soggetti rispetto a regole formali astratte codificate in un corpo (non necessariamente coerente) di procedure amministrative, chiude di fatto ogni spazio al dialogo ed al partenariato" (Tommasoli, 2001).

Ne consegue, quindi, la necessità di ripensare le logiche d'intervento a partire da una considerazione dei limiti di quelle prevalenti nelle stesse istituzioni. Si tratta, in particolare, di intervenire su:

- *la natura dei processi decisionali tipici delle istituzioni.* Com'è noto, questi ultimi, sono caratterizzati da tempi lunghi, nonché da meccanismi di funzionamento complessi e ridondanti, i quali fanno riferimento ad un agire "settoriale" delle pubbliche amministrazioni, agire che ha portato nel corso degli anni al consolidamento di compartimenti stagni fra i diversi settori. La cosa si complica ancora di più quando la concertazione è richiesta non solo fra settori appartenenti alla stessa Istituzione, ma anche fra Istituzioni operanti su scala territoriale diversa. Facendo riferimento all'esperienza LEADER II, la quale prevedeva fra i suoi elementi innovativi il dialogo – o meglio, la concertazione – fra i vari livelli istituzionali coinvolti, è evidente come quest'ultima non si sia rilevata immediata e semplice, anzi spesso la sua attivazione è stata fonte di ritardi e di confusione, da attribuire soprattutto ad una non sempre chiara esplicitazione delle responsabilità e delle competenze reciproche. Sta di fatto che ciò ha causato un dimezzamento del tempo d'attuazione dell'iniziativa a livello locale (tempi programmati: periodo 1994-1999, tempi effettivi d'attuazione 1997-1999), la quale di per sé richiede tempi lunghi di programmazione. Nonostante, però, le difficoltà incontrate, in generale si può rilevare un discreto livello di collaborazione tra i vari soggetti istituzionali. Pur se lentamente e con fatica, la "necessaria" concertazione tra i diversi livelli istituzionali sta contribuendo alla riduzione del conflitto fra le parti, nonché alla nascita ed allo sviluppo di nuove forme di collaborazione;
- *la capacità d'apprendimento istituzionale dalle esperienze acquisite.* Normalmente si rileva una forte refrattarietà delle istituzioni ad apprendere dalle proprie esperienze, dovuta in parte a quella che potremmo definire "inerzia istituzionale", la quale tende a confermare le prassi già sperimentate nel passato e ormai "entrate a regime" - e la cui adozione, non va sottovalutata, non è stata indolore, in quanto ha comportato la messa in discussione d'altre logiche ormai consolidate, nonché la copertura di costi. La resistenza al cambiamento è imputabile anche alla piena fiducia del burocrate nelle prassi d'intervento ormai sperimentate e consolidate. La richiesta di cambiamenti di atteggiamenti e di regole che è sotteso all'approccio partecipativo probabilmente necessita tempi lunghi, che vanno di là da quelli previsti per attuare un even-



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



84

tuale ciclo di riforme. Il superamento dei limiti indicati presuppone a monte l'idea che un progetto di sviluppo è in primo luogo "un processo di apprendimento inserito in un insieme di processi decisionali operati dai vari attori sociali coinvolti nel dispiegamento di un dispositivo di sviluppo" (Tommasoli, 2001). Se si adotta questa prospettiva allora diventa inevitabilmente automatico introdurre un approccio flessibile, che permetta l'adozione, in fase di realizzazione dell'intervento, di meccanismi di retroazione, indispensabili appunto per fare tesoro dell'esperienza maturata. Detti meccanismi permetterebbero di riorientare e riorganizzare gli interventi di fronte al sopravvenire di elementi nuovi, non presi in considerazione inizialmente. Ecco, dunque, la possibilità di superare i momenti di "crisi" in maniera costruttiva, recuperando progetti altrimenti destinati ad essere abbandonati. Quello che preme sottolineare è che l'adozione di siffatta metodologia comporta la presa di coscienza della possibilità, se non inevitabilità, che in corso d'opera si possano verificare degli errori. Questi ultimi, piuttosto che essere percepiti negativamente, come un ostacolo al perseguimento di obiettivi prestabiliti a monte, possono rappresentare un momento di riflessione e ridefinizione del quadro logico adottato inizialmente. Quindi piuttosto che ignorare, in fase di programmazione la possibilità di trovarsi sul campo degli imprevisti, risulterebbe altamente proficuo prevedere meccanismi che permettano di individuare e risolvere in tempi rapidi detta eventualità.



Agenzie e contesto territoriale

di Claudio Ravaglia (*)



Il tema dei rapporti fra Agenzie di sviluppo e contesto locale comporta una riflessione sui percorsi per la determinazione dell'area di riferimento e sull'influenza del partenariato esistente.

Comporta dunque una valutazione:

- dei rapporti fra il personale dell'Agenzia e gli utenti locali;
- delle specifiche attività dell'Agenzia per la realizzazione delle strategie di sviluppo concordate con la base sociale;
- delle soluzioni adottate per superare gli ostacoli di natura culturale, sociale ed economica;
- dell'evoluzione dei rapporti con gli operatori locali.

Queste argomentazioni sono emerse, seppure con diverse sfumature, nel corso dell'incontro di Parma e all'interno del gruppo di lavoro comprendente i suddetti casi di studio.

Le Agenzie coinvolte a Parma testimoniano il fenomeno di un partenariato locale ripensato e rinnovato in funzione delle opportunità offerte dai programmi di sviluppo comunitari e nazionali.

Osserviamo come sia i Patti Territoriali che i Gruppi di Azione Locale si contraddistinguono in buona parte con denominazioni territoriali o che richiamano le caratteristiche del contesto locale. I Patti Territoriali e i GAL del gruppo di lavoro in esame lo confermano, evocando città ed aree geografiche che riassumono identità di tipo culturale, sociale ed economico.

L'individuazione dell'area di operatività delle Agenzie

Nell'ambito dell'Iniziativa LEADER e dei Patti Territoriali, come viene individuata l'area di operatività delle Agenzie?

Nel caso di LEADER I e II – le iniziative di sviluppo rurale realizzate nei due precedenti periodi di programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea – la

(*) Consulente Formez.

NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



86

scelta del territorio, soprattutto per quanto riguarda il Centro-Nord italiano, è stata “forzata” dalla predefinita delle zone interessate dall’obiettivo 5b. Queste, sebbene in molti casi racchiudano aree rurali omogenee dal punto di vista economico e sociale, sono delimitate da confini amministrativi predefiniti dalla normativa comunitaria. Per cui il GAL è vincolato – tranne l’eccezione di una eventuale porzione limitata di territorio esterno all’ob. 5b per la quale si dimostri una forte correlazione con l’area oggetto di intervento – a pianificare e spendere i fondi pubblici all’interno di tali confini.

Si può affermare che in molti casi il GAL ha dovuto disegnare un piano di iniziativa locale giocoforza “orfano” di possibili contributi locali appartenenti alla stessa logica territoriale ma purtroppo non ammissibili ai finanziamenti.

La contraddizione si spinge oltre. Infatti, i rappresentanti delle porzioni di territorio escluse possono anche avere risentito del mancato coinvolgimento di un processo innovativo di sviluppo rurale quale quello offerto dalle Iniziative LEADER I e II. Occorre rimarcare che la Commissione europea ha cercato di tener conto, sin dalla precedente programmazione, del successo di LEADER e dell’importanza di riuscire ad estendere questa metodologia anche ad aree rurali non ammissibili (si veda il concetto di rete di sviluppo rurale in LEADER II).

Con LEADER+ il problema è in parte rimosso in quanto per il Centro-Nord è possibile definire aree di operatività dei GAL comprendenti zone non ammesse al nuovo obiettivo 2 dei Fondi strutturali sebbene le limitazioni stabilite dalla nuova comunicazione della Commissione possono anch’esse condurre a spiacevoli esclusioni.

Per quanto riguarda i Patti Territoriali, la normativa italiana lascia aperta la possibilità di varare intese locali sull’intero territorio nazionale ma i fondi sono disponibili solo per le aree svantaggiate riconosciute dall’Unione Europea. Se in teoria un’iniziativa di concertazione locale può definire obiettivi che non siano dipendenti dal conseguimento di contributi pubblici a fondo perduto, in pratica però l’incentivo alla ricerca di intese locali è dato soprattutto dall’opportunità delle agevolazioni finanziarie. Al di là della disponibilità di contributi pubblici, un Patto Territoriale potrebbe quindi riguardare un’intesa pubblico-privata nella quale la pubblica amministrazione si impegna a rilasciare talune concessioni o ad effettuare determinati investimenti infrastrutturali se i privati a loro volta rispettano le linee di sviluppo predeterminate nell’ambito del processo di concertazione locale.

In questo caso, il soggetto promotore del Patto può effettivamente definire il territorio sulla base di quelle che sono esigenze e connotazioni specifiche dell’area.

Si ribadisce tuttavia che per il Centro-Nord i disposti normativi hanno dato spazio soprattutto ad un processo di definizione dei confini venuto a patti con l’esigenza di “catturare” fondi per lo sviluppo.

Per il Sud, dove i territori regionali rientrano interamente nell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali, ci sono maggiori margini di manovra. Il territorio oggetto della concertazione può essere prescelto sulla base di connotazioni più omogenee dal punto di vista sociale ed economico.

Il legame dell'Agenzia con il territorio

L'analisi del territorio porta a galla quelle che sono le sue principali caratteristiche in termini di costumi, tradizioni, specializzazioni produttive, peculiarità fisico-climatiche, specificità di governo. Inoltre, la pianificazione dello sviluppo locale, richiesta sia dall'Iniziativa LEADER che dalla messa a punto del Patto, ne mette in luce i punti di forza e di debolezza e permette di confermare o ridefinire l'area sulla quale l'Agenzia dovrà concentrare la propria attività.

Il rapporto dell'Agenzia con il territorio è però strettamente condizionato dalla composizione del partenariato e dalle relative prerogative di sviluppo economico. Ad esempio, partner fortemente orientati allo sviluppo di un determinato settore industriale spostano il baricentro dell'area di riferimento identificandolo soprattutto nelle zone di maggiore (o di potenziale) insediamento. Questo orientamento non sempre si traduce in un beneficio generale per l'economia del territorio ovvero può determinare una concentrazione di interessi che perde di vista la progettazione di sviluppo integrato dell'area di riferimento.

I casi di studio esaminati al convegno di Parma confermano il forte legame delle Agenzie con il territorio. A Rovigo, il tavolo di concertazione ha alle sue spalle un'esperienza di più decenni, nata dall'esigenza di riunire le forze per affrontare i problemi del Polesine. Il Patto Territoriale dell'Appennino centrale ci mostra come i fattori economici, culturali e sociali unificanti di quest'area abbiano consentito di superare i problemi legati a un territorio a cavallo di 4 Regioni.

Tra i fattori, emersi nel corso della discussione, che misurano l'intensità del rapporto dell'Agenzia con il territorio, si evidenziano:

- la gestione di un partenariato esteso e rappresentativo dell'economia locale;
- la capacità di promuovere, assistere e gestire progetti per il territorio;
- il riconoscimento, da parte dell'utenza, dell'Agenzia quale punto di riferimento per il dialogo e la concertazione;
- la propensione a comporre i conflitti e a raggiungere intese fra i partner pubblici e privati;
- la capacità di muoversi agevolmente tra i diversi centri pubblici e privati che influenzano l'economia locale.

L'Agenzia deve dunque contribuire a definire un partenariato flessibile (a geometria variabile), in grado di rispondere nel modo più efficace alle opportunità



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO

derivanti dalle politiche europee e nazionali.

In questo quadro, i problemi da affrontare per rivitalizzare o accrescere lo sviluppo di un territorio possono essere diversi anche se generalmente si individua un problema principale – o più urgente – quale punto di partenza sul quale si focalizza l'attenzione del partenariato locale. Esso può essere legato a questioni demografiche (scarsa densità di popolazione, elevato indice di invecchiamento, ecc.), ambientali (ad es. inquinamento ambientale legato ad industrie che rappresentano l'ossatura dell'economia locale), economiche (ad es. la presenza di gruppi industriali dominanti), culturali (ad es. la presenza di un mercato individualismo che impedisce la concertazione).

L'Agenzia ha quindi il compito di coordinare un nuovo approccio territoriale basato, come insegna l'esperienza LEADER I, sulla definizione di un "territorio-progetto" ossia di una strategia di sviluppo territoriale che nasce direttamente dalle idee dei partner locali. Secondo questa esperienza:

- il concetto di "territorio-progetto" permette di superare la nozione di territorio-unità amministrativa;
- l'identità locale diventa un elemento centrale della strategia territoriale;
- grazie all'approccio territoriale è possibile esplorare nuove vie di sviluppo;
- il metodo della concertazione favorisce la composizione dei conflitti e l'impegno ad organizzarsi collettivamente intorno a nuove idee;
- il successo o il fallimento di una strategia dipendono dai rapporti di partenariato e dalla capacità di gestire le risorse disponibili;
- aumenta la consapevolezza dell'importanza dei trasferimenti di know-how e della cooperazione interterritoriale per concretizzare nuove vie di sviluppo.

A questo riguardo, l'Agenzia diventa strumento del partenariato locale per il monitoraggio del cosiddetto "capitale territoriale" ossia del complesso di elementi materiali e immateriali che formano la ricchezza del territorio e che possono diventare risorse strategiche di sviluppo.

Il rapporto con il territorio

L'Agenzia deve ricercare il punto di equilibrio fra le disponibilità di risorse endogene e la disponibilità di risorse esterne.

Lo sviluppo endogeno di un territorio è basato:

- sulla capacità di trasformazione del sistema locale;
- sulla capacità di reazione a sfide esterne;
- sulla capacità di introdurre specifiche forme di regolazione locale.

Elementi che fanno parte della strategia di sviluppo elaborata dal partenariato locale.

A questo proposito, occorre una valutazione continua della validità della

strategia di sviluppo locale adottata. La complessità di un territorio può infatti rendere vane determinate iniziative di sviluppo o scommesse su un determinato settore/risorsa. Capire al più presto le motivazioni degli insuccessi permette ai partner di aggiustare la strategia, alla ricerca delle soluzioni ritenute più efficaci.

L'Agenzia potrebbe anche svolgere il non facile compito di interprete dell'evoluzione della cultura locale e dell'individuazione dei principali stimoli interni ed esterni al territorio di competenza.

L'attività dell'Agenzia è caratterizzata dalle esigenze del partenariato locale e adegua le proprie competenze alle richieste della sua specifica utenza. Ne deriva che le qualità dell'Agenzia – dotazione di risorse umane in grado di comprendere e dialogare con gli attori locali, capacità di adeguare lo sviluppo locale agli strumenti agevolativi nazionali ed europei, ecc. – possono rivelarsi anche i suoi punti deboli se viene a mancare la funzione di accompagnamento alle diverse sfide esterne che il territorio deve fronteggiare.

Essa dovrebbe dunque lavorare per il territorio ma fungere anche da intermediario nei confronti delle sollecitazioni provenienti dall'esterno.





Il futuro possibile delle Agenzie tra istituzione e mercato

di Augusto Vino (*)

In questo breve contributo, si cercherà di riportare alcune delle questioni che hanno attraversato il dibattito – sia nei gruppi di lavoro che nelle sedute plenarie del Seminario di Parma – in particolare intorno al tema della permanenza e del futuro possibile delle Agenzie per lo sviluppo nate dalla esperienza di Patti e GAL. Le Agenzie di cui discutiamo possono definirsi come “Agenzie pubbliche per lo sviluppo locale”.

Come noto, il termine “Agenzie per lo sviluppo” è caratterizzato da una elevata ampiezza semantica: il termine viene infatti indifferentemente utilizzato per indicare quelle organizzazioni che svolgono funzioni a supporto dello sviluppo delle imprese e dei territori; in tale ampia definizione rientrano strutture tra di loro molto diverse, quali possono essere Centri Servizi per le imprese, Centri per il trasferimento tecnologico, Finanziarie regionali, Agenzie formative, Consorzi ed altre strutture per l’export, e via dicendo. Strutture che erogano servizi e che possono operare sia come soggetti imprenditoriali ovvero come soggetti pubblici.

Le Agenzie ed i soggetti di cui stiamo discutendo si caratterizzano come un sottoinsieme abbastanza ben individuabile, all’interno dell’universo delle “Agenzie per lo sviluppo”.

Si tratta infatti di Agenzie che si caratterizzano:

- sotto il profilo della dimensione territoriale dell’intervento, per essere Agenzie sub regionali. La dimensione “locale” dello sviluppo viene infatti declinata, anche in relazione alle particolarità degli strumenti utilizzati – programma LEADER o normativa su Patti Territoriali – su di una scala sub regionale; il che non vuol dire ovviamente che si tratti di interventi localizzati all’interno di una Regione o di una Provincia: in diversi casi sono anzi interventi che impattano su aree appartenenti a diverse Province o anche a diverse Regioni, ma sempre su porzioni di Regioni o Province. Le esperienze rac-

(*) Consulente Formez.

¹ Tra virgolette e in corsivo sono riportate citazioni degli interventi dei partecipanti al seminario di Parma.

colte suggeriscono quindi che la dimensione “locale” dello sviluppo possa essere definita, in questi casi, come una dimensione subregionale;

- sotto il profilo delle funzioni svolte, esse, in qualche misura, sono definibili come funzioni pubbliche, nel senso di funzioni che – quanto meno al momento attuale – difficilmente potrebbero essere assolte attraverso meccanismi di mercato, o perché si tratta, per dirlo in maniera molto schematica, di funzioni che il mercato non può svolgere, o perché si tratta di funzioni che il mercato, e quindi soggetti imprenditoriali, non giudica ancora interessante svolgere. Tra le prime vi sono, ad esempio, funzioni di concertazione e di composizione di interessi intorno alla definizione di progetti di sviluppo; tra le seconde funzioni di progettazione, di selezione degli interventi, di assistenza e animazione del territorio. Il riferimento al “mercato” non è ovviamente un riferimento generico, ma deve essere inteso come l’insieme dei soggetti economici che operano in quel determinato territorio in cui si è attivato un GAL o un Patto. Ciò significa anche che diverse delle funzioni oggi assolte dalle Agenzie di sviluppo potranno divenire, in un futuro più o meno prossimo, funzioni e competenze reperibili sul mercato.

Non tutti i Patti ed i GAL che hanno partecipato alla discussione si definiscono Agenzie per lo sviluppo, anche se tutti, ovviamente, svolgono funzioni per lo sviluppo locale.

Un interessante elemento, che da conto anche delle diversità con cui diverse Agenzie guardano al proprio futuro, attiene al fatto che non tutti i GAL ed i Patti si definiscono come Agenzie. In alcuni casi – in genere collocati nelle aree del Centro-Nord – l’Agenzia preesiste al Patto o al GAL, ed anzi è spesso proprio la Agenzia di sviluppo che ha avviato il processo per giungere alla definizione dei Patti o dei GAL.

È evidente che per queste Agenzie il problema di come proseguire la propria attività, anche oltre la realizzazione degli interventi previsti dal Patto o dal Programma LEADER, si pone in maniera differente rispetto a quelle Agenzie che sono sorte a seguito della definizione del Patto o del GAL, e che quindi sono più strettamente legate allo strumento che gestiscono; in questi casi, spesso l’ambiente in cui operano le percepisce come legate alla realizzazione di un preciso programma, e quindi, in sostanza, come uno strumento contingente.

Patti e GAL gestiscono, in ogni caso, funzioni per lo sviluppo locale. Un elenco certo non esaustivo ma che riporta definizioni e riflessioni proposte nel corso della discussione, dovrebbe comprendere almeno le seguenti funzioni:

- *motore della concertazione*: i Patti ed i GAL sono stati il soggetto che ha consentito a diverse istituzioni ed a diversi livelli istituzionali, oltre che in generale ai diversi attori sociali, di dialogare, confrontarsi, individuare possibili progetti per lo sviluppo economico dell’area di riferimento. In questo senso,



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO



92

la definizione di un Patto Territoriale o di un Programma LEADER, è il risultato di un percorso di concertazione, ma ne è anche stato il “motore”, l’attivatore e spesso anche l’istanza che ha gestito il processo, portandolo a buon fine;

- funzioni di animazione del territorio, di *talent scout* di risorse nascoste o scarsamente utilizzate. La definizione non tanto di un piano di interventi, quanto piuttosto dei singoli progetti di investimento, richiede una azione anche capillare – in particolare nel caso dei GAL – di animazione del territorio e di scoperta ed attivazione di risorse e di attori che diversamente non si sarebbero proposti come attivatori di progetti e investimenti. È questa una funzione fondamentale, che, nella esperienza ai gruppi di discussione, si giova in particolare dalla credibilità e competenza tecnica degli “agenti di sviluppo”, di coloro i quali concretamente hanno svolto questa attività di animazione; si può riportare la osservazione che non sempre la autorevolezza e credibilità degli “agenti di sviluppo” coincide o deriva dalle modalità di formazione di un più o meno ampio partenariato;
- la “*costruzione della società locale*”. È questo un tema presente soprattutto nelle esperienze riportate dalle Regioni meridionali, dove la “costruzione della società locale” viene rappresentata come risultato ma anche come requisito per i processi di sviluppo locale. Fare società locale, significa “*costruire relazioni tra gli amministratori, le associazioni, gli imprenditori, i sindacati; significa superare la contrapposizione tra pubblico e privato, superare la diffidenza diffusa verso il pubblico, mostrare che il pubblico serve per avviare processi di sviluppo locale*”;
- una funzione di *liaison* tra le esigenze delle imprese ed i tempi della pubblica amministrazione; una funzione di interfaccia tra soggetti economici e istituzioni – si pensi alle Province – in genere poco attrezzate ad intervenire sui temi dello sviluppo economico, perché solo di recente investite di tali competenze;
- funzioni di “*incubatori di idee*”: Patti e GAL hanno svolto e potranno svolgere in futuro, la funzione di incubatori di idee, di catalizzatori per la ideazione di interventi innovativi, in grado di introdurre discontinuità nel tessuto economico; in questo senso, occorre anche fare selezione, individuare ed incentivare cosa è innovativo – “*innovativo non nel senso che non si è mai fatto da nessuna parte, ma nel senso di qualcosa che non è mai stato realizzato nel nostro territorio*”;
- “*alfabetizzazione allo sviluppo locale*”: “*la difficoltà maggiore è stata far capire a tutti i soggetti che possono essere protagonisti dello sviluppo economico; si tratta di realizzare un vero e proprio cambiamento culturale, è un problema di alfabetizzazione allo sviluppo locale*”;

- assistenza nella redazione di progetti e programmi di sviluppo, diffusione della informazione e delle opportunità per l'accesso ai Fondi comunitari; un insieme cioè di funzioni con caratteristiche maggiormente tecniche, che sollecitano anche competenze professionali di tipo specialistico.

Si tratta di un insieme di funzioni che – talvolta solo in parte, talvolta embrionalmente – si sono sedimentate nella esperienza di Patti e GAL, e costituiscono in un certo senso, il patrimonio che questi attori portano alle Agenzie per lo sviluppo locale.

“Nessuno è partito dall'idea di creare una Agenzia; adesso però ci poniamo il problema di come proseguire la nostra azione”.

Rispetto alla linea di riflessione qui abbozzata, è questo il punto fondamentale. Patti e GAL non sono nati pensandosi come Agenzie, o con l'obiettivo di dar vita ad una Agenzia per lo sviluppo locale, ma semplicemente come soggetti attuatori di uno specifico programma di interventi.

Hanno però sviluppato una serie di funzioni – e quindi di connesse competenze professionali, e di consapevolezza del ruolo svolto – non contingenti, che non si esauriscono con la realizzazione dello specifico programma di interventi; funzioni che possono durare nel tempo: *“sappiamo progettare lo sviluppo di un territorio, e quindi possiamo vendere le competenze che abbiamo acquisito; adesso stiamo facendo i Piani di sviluppo per le Comunità Montane, il nostro obiettivo è specializzarci nella gestione dei Fondi comunitari”.*

Ovviamente molto si potrebbe discutere sulla efficacia e competenza con cui tali funzioni sono state assolte, e sulla “qualità” delle competenze sedimentate, nel senso che le esperienze dei Patti e dei GAL – non fosse altro che per la loro numerosità – sono molto differenziate, ed una valutazione complessiva risulta ben difficile da formulare.

Qui si vuole però sottolineare come l'insieme di funzioni che questi soggetti sono stati chiamati a sviluppare, hanno una loro rilevanza a prescindere dalla attuazione dello specifico Patto o GAL, e si pone pertanto il problema di come garantire che tali funzioni permangano nel tempo, sia che questo si realizzi attraverso la trasformazione di Patti e GAL in Agenzie per lo sviluppo, sia che si individuino altre differenti strade.

Le Agenzie hanno un carattere, per così dire, duale: da un lato erogano servizi al territorio, dall'altro svolgono funzioni di tipo “istituzionale”.

Una riflessione sul futuro possibile della Agenzie per lo sviluppo locale – e sulla evoluzione di Patti e GAL in Agenzie per lo sviluppo locale – deve confrontarsi con la natura duale delle Agenzie stesse, e delle funzioni che esse svolgono.

Da un lato infatti troviamo funzioni che si esplicano nella erogazione di prodotti e servizi, e che fanno appello a competenze di tipo tecnico-professionale:



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO

pensiamo alle attività di progettazione, di pianificazione dello sviluppo, di assistenza progettuale, di diffusione delle opportunità e modalità di accesso ai fondi comunitari ed all'insieme delle risorse rese disponibili da leggi nazionali o regionali.



Si tratta di un insieme di funzioni e servizi che possono essere erogati nei confronti di soggetti pubblici o di imprese private, e valutate sotto il profilo della "qualità" del prodotto, della efficacia della azione, delle efficienze nell'utilizzo delle risorse da parte della Agenzia.

Da questo punto di vista, le Agenzie sono organizzazioni deputate alla erogazione di una certa gamma di servizi, possono essere valutate alla stregua di qualsiasi altra organizzazione.

Le funzioni che abbiamo prima richiamato non si esauriscono però nella realizzazione di prodotti e servizi. Vi sono funzioni che invece possono essere definite "istituzionali" in quanto hanno a che fare con la costruzione e condivisione di regole di relazione tra gli attori, di fissazione di impegni reciproci, di individuazione delle modalità per la risoluzione e composizione dei conflitti.

Le Agenzie, in sostanza, lavorano anche per produrre una modificazione dei quadri normativi degli attori – ad esempio promovendo una visione non opportunistica, sistemica, dei processi di sviluppo – ed una correlata modificazione dei quadri cognitivi e delle aspettative reciproche degli attori.

"Costruire società locale" significa esattamente modificare le aspettative che regolano l'azione degli attori in un territorio.

Da questo punto di vista, la valutazione della Agenzia deve allora prendere in esame altre variabili, e cioè proprio la capacità che essa può aver maturato di svolgere una funzione di regolazione, anche nei confronti delle Istituzioni del governo locale.

"Il territorio deve legittimare le sue Agenzie, anche sotto il profilo economico".

Che le Agenzie sottolineino maggiormente gli aspetti di organizzazione erogatrice di servizi, ovvero di "quasi-istituzione" che svolge funzioni di regolazione e di produzione di "beni pubblici", in tutti i casi hanno il problema di conquistarsi una legittimazione da parte degli altri attori presenti sul territorio – e degli Enti sovraordinati, *in primis* le Regioni.

Dal punto di vista di Patti e GAL, questo significa veder riconosciuto:

- che le funzioni che essi svolgono hanno un significato che trascende la realizzazione dello specifico programma di interventi per cui sono nati;
- che tali funzioni, di cui si reputa necessaria la permanenza, possono essere efficacemente assolte da parte degli attori che stanno realizzando Patti e GAL.

In sostanza, è attraverso un processo di valutazione collettiva, che Patti e GAL possono trasformarsi in Agenzie che durano al di là della realizzazione dello specifico programma di interventi. Ed in questo senso, non sarebbe impossibile

individuare gli strumenti anche finanziari per garantirne la permanenza, vuoi attraverso l'utilizzo delle risorse rese disponibili dalla programmazione regionale, vuoi attraverso l'accesso diretto a risorse comunitarie, vuoi attraverso l'apporto di risorse direttamente da parte dei soci – privati e/o pubblici che siano. Vuoi, infine, attraverso la “vendita” dei propri servizi agli utilizzatori finali: *“abbiamo imparato a fare progettazione e assistenza tecnica per i Comuni, adesso stiamo pensando di metterci sul mercato”*.

I nodi da sciogliere per progettare il futuro delle Agenzie (pubbliche per lo sviluppo locale).

Abbiamo detto della natura duale delle Agenzie per lo sviluppo – ovviamente di quelle che sanno far bene il loro lavoro.

Questo non implica che occorra necessariamente scegliere quale delle due dimensioni privilegiare, se la erogazione di servizi e la loro collocazione sul mercato, ovvero le funzioni di regolazione e produzione di beni pubblici. Anche se si può ipotizzare che ogni Agenzia definisca il proprio particolare mix tra i due insiemi di funzioni, non vi sono motivi di ritenere che essi siano in alternativa.

È tuttavia utile sottolineare gli aspetti di diversità delle due “anime” dell'Agenzia, per indicare come i problemi che pone lo sviluppo dell'una non siano quelli che pone lo sviluppo dell'altra, e come quindi la progettazione dell'Agenzia deve porre attenzione alla scelta degli obiettivi che si intendono perseguire e quindi dei percorsi per realizzarli.

Progettare e sviluppare l'Agenzia come “organizzazione” che produce servizi, implica intanto porsi il problema del rapporto con il mercato. La questione è qui semplice – ed era peraltro posta in maniera molto chiara da coloro i quali sono intervenuti nel corso del Seminario: in che modo l'Agenzia può operare per remunerare i propri servizi, senza che al tempo stesso questo abbia l'effetto indesiderato di impedire la crescita ed il consolidarsi di un sistema di offerta di tali servizi da parte di operatori privati?

Il tema non è ovviamente di facile soluzione, e può solo essere qui indicato come una delle questioni che le Agenzie debbono affrontare. Se da un lato infatti può essere vero che in molti territori *“specie al Sud, vi è una drammatica carenza di risorse professionali”*, e d'altra parte l'azione di una Agenzia nei confronti di una serie di soggetti ed enti locali attori dello sviluppo avrebbe l'effetto di garantire omogeneità di impostazione e di intervento, d'altra parte è anche vero che lo sviluppo di un sistema composito di attori portatori di competenze su questi temi, costituisce indubbiamente una risorsa per tutto il territorio.

Le strategie possibili sono numerose. Possiamo qui richiamare l'esigenza di mantenere un carattere “pubblico” delle Agenzie, così come lo abbiamo definito nel primo paragrafo: Agenzie cioè che erogano quei servizi che il mercato non può o non vuole fornire, e che si ritirino via via da quei segmenti di merca-



NASCITA E CONSOLIDAMENTO DI UNA AGENZIA DI SVILUPPO

to nei quali si affaccino operatori privati. O anche la possibilità che le Agenzie stesse operino come attivatori di un mercato dei servizi, sostenendo attraverso accordi e collaborazioni, quei soggetti locali che si attrezzano per erogare servizi affini o complementari.



96

Del tutto diversi sono i problemi connessi alla creazione di Agenzie-istituzioni.

Il tema non è tanto quello della progettazione organizzativa, quanto piuttosto quello della progettazione istituzionale: si tratta in sostanza di definire i rapporti tra l'Agenzia e le altre istituzioni presenti sul territorio, i meccanismi decisionali e di risoluzione dei conflitti, le rispettive sfere di influenza e di azione. Il tema è, se si vuole, quello del controllo della collettività su scelte che, demandate ad un organismo "tecnico" rischiano di essere sottratte alla discussione pubblica, laddove il loro contenuto è invece tutt'altro che tecnico, avendo a che fare con la scelta di sentieri di sviluppo, con la definizione della qualità e della direzione dello sviluppo che la comunità locale intende perseguire.





PARTE III

LE ESPERIENZE DEI GAL

Pagina Bianca

Il LEADER II in Italia: alcune esperienze dei Gruppi di Azione Locale



99

Il programma LEADER II (*Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*)¹, con un contributo comunitario dei Fondi strutturali pari a 1.755 milioni di euro, proseguendo e rafforzando quanto già avviato con il precedente programma LEADER I, promuove lo sviluppo endogeno, integrato e sostenibile delle aree rurali.

L'iniziativa è stata ideata con l'obiettivo di contribuire a generare in ogni territorio la capacità di promuovere e realizzare in maniera autonoma e autopropulsiva il proprio sviluppo. L'assunto di base è che ogni dinamica di sviluppo deve partire all'interno di ogni comunità locale dal confronto delle forze (economiche, sociali e istituzionali) che vi agiscono ed essere costruito sulla storia e i fattori competitivi specifici di ogni area.

In ogni area coinvolta dal LEADER, su iniziativa di operatori locali sia pubblici sia privati, sono stati costituiti dei partenariati (formalizzati in organizzazioni denominate GAL - Gruppi di Azioni Locale²) per l'ideazione, gestione e attuazione di PAL - Piani di Azione Locale³ che dovevano essere capaci di sperimentare azioni innovative e immateriali, capaci di innescare nuove dinamiche di sviluppo integrate e incrementare il valore aggiunto delle risorse locali.

Il LEADER, quindi, ha promosso la costituzione di numerosi soggetti e strut-

¹ L'iniziativa è stata introdotta con la Comunicazione n. 94/C 180/12 del 15 giugno 1994 a norma dell'articolo 11 del Regolamento (CEE) n. 2082/93.

² L'iniziativa sostiene gli interventi realizzati da due tipologie di beneficiari: i GAL costituiti da un insieme di partner pubblici e privati che realizzano PAL multisettoriale e gli OC costituiti da soggetti pubblici o privati (camere di commercio, associazioni, ecc.) che realizzano Piani di Azione Locale tematici, ad esempio per la protezione dell'ambiente, la valorizzazione dei prodotti tipici, ecc. In questa occasione, si fa riferimento ai GAL includendo anche gli OC.

³ Il LEADER II è articolato in quattro misure: A - assistenza tecnica (attuata dalle Regioni per assistere gli operatori locali nella fase di costruzione dei GAL e dei PAL); B - programmi di innovazione rurale (attuata dai GAL attraverso l'elaborazione dei PAL); C - Cooperazione Transnazionale (Attuata dai GAL attraverso la realizzazione di progetti di cooperazione con GAL appartenenti ad altri Stati membri); D - Creazione di una Rete (attuata dalla CE e dalle Amministrazioni Nazionali) in particolare la misura B è a sua volta articolata in sei sub-misure: 1. Assistenza tecnica allo sviluppo rurale; 2. Formazione professionale e aiuti all'assunzione; 3. Turismo rurale; 4. Piccole imprese, artigianato e servizi zonali; 5. Valorizzazione *in loco* e commercializzazione dei prodotti agricoli, silvicoli e della pesca; 6. Tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita.

LE ESPERIENZE DEI GAL



100

ture, i Gruppi di Azione Locale, che spesso si configurano come Agenzie di sviluppo, radicate nel territorio, rappresentative delle forze locali e in grado di mobilitare le risorse delle aree in cui intervengono. L'esperienza acquisita da questi Gruppi, offre diversi spunti di riflessione utili per cercare di fare chiarezza sul contributo e sul ruolo che una Agenzia di sviluppo locale può svolgere nei processi di sviluppo territoriale e sulle funzioni, le attività e le competenze che la definiscono.

I casi studio presentati nelle pagine successive riguardano una serie di esperienze maturate da 10 Gruppi di Azione Locale beneficiari dell'Iniziativa Comunitaria LEADER II.

La scelta delle esperienze da presentare in questa occasione non è stata semplice. L'obiettivo che ci siamo posti non era tanto di presentare casi di "successo" o rappresentativi del LEADER II, ma di evidenziare le diversità di ruoli, di attività azioni, di funzioni e competenze che hanno svolto e attivato nel promuovere lo sviluppo locale.

Il LEADER II in Italia interessa poco più di 10 milioni di abitanti (circa il 7% della popolazione) e un territorio di quasi 144 mila chilometri quadrati (circa il 46% della superficie italiana) e coinvolge oltre 3.000 Comuni. Queste aree presentano un'alta incidenza di occupati in agricoltura e di disoccupati e sono caratterizzate, dal punto di vista sociale, da un ricambio generazionale piuttosto basso. Gli indicatori sociali (esodo, prevalenza anziani) presentano maggiori negatività nelle aree dell'obiettivo 5b, mentre nelle aree dell'obiettivo 1 si riscontrano effetti più negativi negli indicatori economici (disoccupazione, modesta presenza di donne nel mercato del lavoro, più alta incidenza di occupati in agricoltura).

Il contributo comunitario dei Fondi strutturali assegnato all'Italia ammonta a 330 milioni di euro a cui si aggiunge un contributo nazionale e dei privati per un totale di 876 milioni di euro destinati alla realizzazione delle azioni pianificate a livello locale.

Tra il 1995 e il 1996 sono stati approvati dalla Commissione europea i 21 Programmi LEADER Regionali (PLR), che costituiscono la cornice programmatica entro la quale si applica il LEADER nel nostro Paese. Dal 1997 in poi si è dato il via alla vera e propria applicazione, mediante la selezione dei beneficiari e l'avvio delle loro attività.

In Italia sono ben 203 i beneficiari del LEADER, selezionati in seguito a 443 manifestazioni di interesse presentate alle Regioni. Si tratta di gruppi locali, portatori di interessi collettivi: 192 sono Gruppi d'Azione Locale (GAL), caratterizzati da una compagine sociale mista pubblica/privata; mentre 11 sono Operatori Collettivi (OC), un insieme di partner o pubblici o privati.

In media nei Piani di sviluppo locale (PAL) dei GAL/OC sono previsti inter-

venti per 6 milioni di euro. Una quota rilevante degli interventi riguardano il turismo rurale e la valorizzazione dei prodotti tipici ai quali sono destinate rispettivamente il 30% e il 20% delle risorse totali dell'Iniziativa in Italia. Nella maggior parte dei casi si tratta di interventi di accompagnamento allo sviluppo rurale (servizi, promozione e commercializzazione, valorizzazione del patrimonio locale).

Circa 57 miliardi di lire pari al 4% degli investimenti previsti nei PLR sono destinati alla Cooperazione Transnazionale. Attualmente 119 GAL italiani partecipano a 117 progetti di cooperazione. I progetti riguardano principalmente la valorizzazione dei prodotti tipici (34%), il turismo (27%) e l'ambiente e la cultura locale (25%).



101





Agenzie locali e sviluppo sociale e culturale: il caso del GAL Carnia LEADER

Premessa

Oggetto di questo caso studio è il Gruppo di Azione Locale Carnia LEADER, gruppo selezionato dalla Regione Friuli Venezia Giulia nell'ambito dell'Iniziativa LEADER II. Il gruppo è operativo nel settore dello sviluppo rurale integrato dal 1997. La scelta di presentare l'esperienza del GAL Carnia LEADER è da ricondurre al fatto che detto gruppo è riuscito, nel corso della sua esistenza, a consolidare il proprio operato all'interno del territorio di intervento, diventando per gli operatori locali, soprattutto pubblici, uno strumento "ordinario" di cui avvalersi per migliorare la propria capacità programmatica. Inoltre, l'esperienza risulta interessante in relazione alla strategia utilizzata dal gruppo per superare le diffidenze, nonché i limiti culturali, presenti negli operatori privati nei confronti di una struttura non intenzionata a confinare il proprio agire nella erogazione di "meri" finanziamenti, ma piuttosto nel porsi - e farsi accettare - come struttura di assistenza e di supporto tecnico alle azioni immateriali, quali la formazione, la ricerca, l'animazione, etc.

In sintesi, il valore aggiunto che l'esperienza del GAL Carnia LEADER può apportare in una discussione sul ruolo e le funzioni di un'Agenzia di sviluppo a livello locale è da ricercare nel fatto che essa è riuscita a innescare a livello locale dei processi di sviluppo economico (favoriti anche dalla capacità della struttura di utilizzare strumenti finanziari più cospicui) lavorando anche e soprattutto sul fronte della dimensione sociale e culturale. Operando in tale direzione, il gruppo ha sicuramente gettato le basi perché il processo innescato si autoalimenti nel corso del tempo.

Il Gruppo di Azione Locale

Il Gruppo di Azione Locale Carnia LEADER è una società consortile a responsabilità limitata sorta nel maggio del 1997 per la gestione del progetto LEADER II della Carnia.

La società – che dispone di un capitale sociale di 50 milioni - è composta da tre soci pubblici e nove privati. Nello specifico, la componente pubblica è rappresentata dalla Comunità Montana, dall'azienda di promozione turistica e dall'azienda regionale per lo sviluppo della montagna; mentre quella privata vede rappresentate le associazioni di categoria del mondo agricolo, artigianale, cooperativo e due istituti bancari. Ogni socio ha un ruolo ben preciso all'interno della struttura, correlato alle funzioni ricoperte sul territorio della Carnia.

Inizialmente, lo staff del personale era composto da cinque unità lavorative, le quali, ad eccezione del direttore, erano tutte alla prima esperienza lavorativa. Attualmente lavorano stabilmente nella struttura otto unità (direttore, un responsabile per ciascuno dei seguenti settori: amministrativo, animazione e formazione, turismo e artigianato artistico, tre animatori), di cui due part-time. Si tratta di giovani "autoctoni" che hanno imparato sul campo il mestiere di "animatore". La società si avvale anche di consulenti esterni, i quali però ricoprono un ruolo marginale sia rispetto al numero delle attività svolte che in relazione alle linee strategiche che la stessa ha messo in atto.

Lo strumento di intervento principale (e soprattutto iniziale) della società è rappresentato dal Piano di Azione Locale, strumento tecnico che ha permesso al GAL di accedere ai fondi LEADER II. Obiettivo principale del Piano è indicato nella promozione e sostegno dello sviluppo integrato ed omogeneo del territorio della Carnia. L'integrazione è perseguita a diversi livelli:

- a livello orizzontale, mediante la promozione di interventi intersettoriali;
- a livello di filiera, attraverso la realizzazione di interventi "completi", a sostegno dell'imprenditorialità locale, dalla fase produttiva a quella promozionale e commerciale;
- a livello territoriale, che si traduce nella valorizzazione delle risorse locali in un'ottica di promozione complessiva del territorio;
- a livello funzionale e delle risorse, che trova riscontro nel continuo coordinamento dei diversi interventi sul medesimo territorio.

Il Piano di Azione Locale prevedeva inizialmente azioni per un finanziamento complessivo di poco meno di 12,5 miliardi di lire, importo che nella fase di attuazione, grazie ad un maggiore coinvolgimento delle quote dei privati, è salito a circa 14 miliardi.

La storia del GAL

Il contesto locale

La Carnia è un territorio prevalentemente montano, il quale coincide con i rilievi montuosi delle Alpi orientali. Essa si estende su una superficie totale di





circa 1180 kmq e comprende i 28 Comuni che formano la Comunità Montana della Carnia. I Comuni sono frazionati in più di 170 centri abitati e raggruppano una popolazione di poco inferiore alle 40 mila unità. La particolare conformazione morfologica (tipicamente montana) e geologica (erodibilità) del territorio e le cattive condizioni climatiche caratterizzate da forte piovosità, rendono particolarmente difficoltosa la percorribilità di tutte le arterie stradali, le quali si presentano spesso in pessime condizioni.

Dal punto di vista demografico, negli ultimi trent'anni la Carnia, ed in particolare i suoi Comuni più marginali, è interessata da un incessante fenomeno di calo della popolazione, imputabile da un lato, alla progressiva diminuzione delle nascite e dall'altro all'emigrazione giovanile verso le aree che presentano maggiori opportunità di lavoro (aree pedemontane e urbane). La conseguenza di ciò è un invecchiamento della popolazione e il venir meno delle risorse umane locali indispensabili allo sviluppo socio-economico dell'area.

L'economia locale è basata sulla presenza di numerose piccole attività, prevalentemente di carattere artigianale, alle quali si sono aggiunte, negli ultimi anni, alcune attività nel settore terziario e dei servizi. Nell'area operano alcuni centri turistici abbastanza rinomati, anche se non in grado di competere con i vicini Cadore, Alto Adige e Carinzia.

La Carnia non presenta elevati livelli di industrializzazione né in termini di diffusione territoriale né in termini di elevata concentrazione nei Comuni di condensazione. Le realtà industriali della Carnia sono legate al nome di poche e ben precise realtà, localizzate soprattutto a fondovalle. Le poche imprese locali operano su un mercato interno, di ambito soprattutto stagionale, poco concorrenziale, parcellizzato, disperso sul territorio ed in continua contrazione a causa del calo della popolazione.

Nel settore agricolo si riscontra un calo sia in termini di occupazione sia di reddito. In tutta l'area il reddito per unità di lavoro agricolo è significativamente inferiore alla media regionale e nazionale. Negli ultimi anni, per fronteggiare la crisi, si è cercato di passare dall'agricoltura tradizionale ad una maggiormente di "nicchia", puntando sui prodotti tipici locali. Questo passaggio ha però pagato lo scotto della mancanza in loco di professionalità specifiche nonché di forti difficoltà organizzative e commerciali.

La nascita dell'idea

L'esperienza di Carnia LEADER come Gruppo di Azione Locale inizia ufficialmente nel maggio del 1997, data di nascita della società. Il contesto nel quale la società si è collocata è un contesto caratterizzato dalla presenza di diversi enti, pubblici o parapubblici, impegnati sul territorio (Comunità Montana e

Provincia, bacino imbrifero montano-BIM e consorzio industriale della conca tolmezzina, Agenzia regionale per lo sviluppo economico della montagna – AGEMONT, azienda di promozione turistica). Da evidenziare però come ciascun ente svolgeva le proprie mansioni senza cercare, se non in modo sporadico e non organizzato, il coordinamento e la cooperazione con gli altri soggetti operanti sul territorio, istituzionali e non.

La possibilità di accedere ai finanziamenti dell’Iniziativa LEADER II ha spinto alcuni soggetti locali particolarmente sensibili alla necessità di porre un maggiore coordinamento fra gli interventi territoriali locali, ad avviare *in loco* una discussione sulla possibilità di ricercare un modello di sviluppo locale alternativo. In particolare, detta “maggiore sensibilità” è stata avvertita da AGEMONT prima e dalla Comunità Montana poi, i quali hanno avviato una serie di contatti con le parti istituzionali e sociali locali per tentare di far nascere il Gruppo di Azione Locale e arrivare all’elaborazione di un piano di intervento.

È evidente, quindi come la nascita del GAL, e di conseguenza l’adozione di un approccio integrato alle problematiche locali, non sia il risultato di una strategia politico-territoriale congiunta, ma piuttosto la capacità, nonché la lungimiranza di un’istituzione locale, ed all’interno di questa di qualche amministratore “illuminato”, di cogliere nell’opportunità LEADER la possibilità di incidere in maniera sostanziale e duratura sul processo di sviluppo locale.

La possibilità di utilizzare LEADER come strumento utile, se non necessario, per innescare un processo di sviluppo locale duraturo e sostenibile non è stata immediatamente “compresa” e quindi fatta propria dai soci aderenti, i quali, invece, inizialmente, hanno aderito in maniera “strumentale”, vedendo nel LEADER la possibilità di sfruttare un’altra occasione di finanziamenti.

D’altro canto, è anche vero che il clima iniziale di quasi disinteresse dei soci alla gestione del GAL ha, in un certo senso, giocato a favore del gruppo: la nascita della società è passata per così dire “in sordina” e le pressioni per occupare le posizioni strategiche del gruppo, sia negli organi decisionali sia tecnici, sono state limitate. Ciò ha lasciato, almeno nei primi anni di attività, maggiori margini di manovra alla componente tecnica, la quale ha così potuto tradurre sul territorio le scelte strategiche fatte in fase di elaborazione del piano.

La fase di costruzione e consolidamento

Le prime attività avviate sono state quelle di informazione e animazione, con l’organizzazione di alcuni incontri nei quali è stato presentato il Piano nel suo complesso. Oltre a ciò, come intervento propedeutico all’attivazione di qualsiasi azione del PAL, è stato organizzato un corso per agenti di sviluppo locale finalizzato alla formazione degli “animatori” del Piano.



LE ESPERIENZE DEI GAL



106

Sul piano concreto degli interventi, inizialmente il GAL ha scelto di operare anche sul fronte degli investimenti materiali e questo per avvicinare gli operatori economici locali ed ottenerne la fiducia. Difatti, almeno nei primi mesi, questi ultimi si sono rivolti al GAL essenzialmente perché “allettati” dalla possibilità di ricevere finanziamenti concreti ed in tempi più rapidi rispetto alle altre tipologie di intervento pubblico. Ma, entrando in contatto con gli operatori del GAL hanno avuto modo di venire a conoscenza anche degli altri servizi che potenzialmente il GAL poteva offrire: consulenza tecnica e finanziaria, formazione e messa in rete. Grazie al lavoro di sensibilizzazione e di animazione dello staff tecnico del GAL, detti operatori sono diventati anche beneficiari di queste tipologie di intervento, delle quali hanno dichiarato di essere ampiamente soddisfatti. Di fatti, come accennato nella descrizione del contesto territoriale, la mancanza di competenze tecniche e professionali, nonché le forti difficoltà organizzative e commerciali, costituiscono i principali vincoli per favorire il passaggio dall’agricoltura tradizionale ad una maggiormente di “nicchia”, più competitiva sul mercato esterno.

L’aver puntato anche sull’erogazione di investimenti di natura materiale ha, nel concreto, permesso al GAL di acquisire un certo credito nei confronti del mondo economico locale e quindi ha posto le basi per orientare le future attività più sul fronte dei servizi (agli operatori economici, alle istituzioni locali, alla popolazione, etc.). Come ha dichiarato uno dei responsabili del GAL “grazie al lavoro finora svolto non abbiamo più bisogno di “promettere” soldi, compito questo che dovrebbe essere svolto da altri soggetti e istituzioni (Regione, enti locali, associazioni di categoria e di settore, etc.)”.

Difatti, la scelta di operare su questo fronte, ed in particolare su quello di fornire assistenza tecnica alle istituzioni locali, è leggibile nella ricerca continua del GAL di porsi come interlocutore tecnico nei confronti di questi ultimi. Finora detta funzione è stata proficuamente realizzata nei confronti della Comunità Montana, la quale – come vedremo in seguito – si è avvalsa diverse volte del GAL per realizzare alcune delle sue attività programmatiche sul territorio. Se si considera che detto ente svolge un ruolo principale nella gestione e pianificazione dell’area, si intuisce come detta scelta abbia favorito il consolidamento e la legittimazione del GAL come struttura interlocutoria “affidabile e competente” per avviare azioni di accompagnamento al processo di sviluppo locale.

I progetti complessivamente finanziati sono circa un centinaio, una trentina dei quali per attività di formazione. Si tratta di progetti finanziati ad imprese private, ai quali vanno aggiunti almeno una decina di progetti gestiti direttamente dal GAL e che riguardano, fra gli altri, la creazione di una rete telematica, attività di sensibilizzazione e di informazione alle imprese ed alla popolazione, interventi a carattere didattico-formativo (progetti progetto scuola impresa, visi-

te ad altre realtà rurali), ecc.. La capacità del GAL di sensibilizzare il tessuto economico locale e quindi di porsi come soggetto degno di fiducia è riscontrabile nel fatto che la partecipazione finanziaria dei privati agli interventi previsti è risultata di gran lunga superiore alle previsioni iniziali: il 56% di risorse finanziarie private in più rispetto a quelle previste. Questo fenomeno, altamente positivo, ha fatto sì che il PAL passasse da un importo complessivo iniziale di 12,5 mld a un importo finale di oltre 14 mld. Inoltre, sin dai primi mesi di attività, la struttura tecnica del GAL si è attivata al fine di individuare canali di finanziamento diversi da quelli del LEADER e questo allo scopo di creare le premesse per il mantenimento della società anche dopo la conclusione del progetto LEADER. Fra queste meritano di essere segnalati tre progetti formativi, di cui due rivolte a disoccupati ed uno a persone già occupate nel settore turistico. Detti progetti sono stati programmati in quanto complementari alle attività di animazione, assistenza ecc., già previste dal PAL. Essendo disponibili risorse a valere su altri strumenti regionali, si è ritenuto si sfruttarle al meglio per “liberare” risorse LEADER che potevano essere utilizzate in modo più flessibile.



Alcuni progetti esemplari

Progetto per il telelavoro.

Il progetto, finanziato con risorse 5b e realizzato dal GAL in collaborazione con altri gruppi regionali, prevedeva una serie di attività di informazione e sensibilizzazione all'utilizzo del telelavoro sia presso imprese sia presso soggetti privati. Sono stati individuati nella area Carnia tre telelavoratori e 5 *homeworker* ai quali è stata fornita assistenza tecnica, formazione, assistenza marketing e assistenza per la creazione di una vera e propria azienda virtuale in grado di fornire servizi alle imprese e al territorio.

Il progetto, che, fino ad ora ha avuto un carattere sperimentale, sta già dando i primi risultati contribuendo a creare occasioni di occupazione in zone distanti dai principali centri urbani e economici e favorendo una maggiore diffusione di servizi per le imprese e la popolazione in tutte le aree coinvolte.

È per questa ragione che il gruppo intende riproporre e potenziare queste azioni anche in altri territori attraverso la nuova Iniziativa Comunitaria LEADER+.

Il progetto telelavoro, infatti, ben si adatta all'approccio LEADER ai problemi di sviluppo delle aree rurali, soprattutto per la portata innovativa, il carattere immateriale e trasferibile delle azioni che lo compongono.

Progetto “Telecentro di Comeglians”.

Il GAL Carnia LEADER collabora, sulla base di una convenzione stipulata, con il GAL Prealpi LEADER alla gestione di un telecentro sorto nel Comune di Comeglians. La creazione di questo telecentro è stata possibile grazie alle



risorse finanziarie avute dal GAL Prealpi dalla Regione Friuli per progetto approvato dal programma spazio alpino e alle risorse finanziarie relative al progetto di cooperazione transnazionale che il Carnia ha sviluppato sul telelavoro. L'apertura del telecentro di Comeglians, avvenuta il 31 luglio 2000 ha offerto l'opportunità agli abitanti della Val Degano e non solo, di avvalersi di servizi nell'area informatica e telematica. Nel telecentro sono state attivate le seguenti attività:

- corsi di alfabetizzazione informatica (word, internet, *dream weaver*);
- accesso ad internet ed alla posta elettronica;
- utilizzo di scanner e stampanti.

I servizi fino ad ora sono stati offerti gratuitamente ed indistintamente a tutta la popolazione. Il numero delle presenze ammonta ad oggi a circa 650 utenti, ai quali vanno aggiunti i 100 che hanno seguito i corsi di formazione.

Recentemente il GAL è stato contattato dal distretto comprensivo di comeglians per organizzare un ciclo di lezioni di informatica da impartire alle classi quarte e quinte delle elementari e per le terze medie. Obiettivo è quello di offrire ai ragazzi l'opportunità di utilizzare i computer, e specialmente di navigare in rete. Il telecentro nei prossimi mesi sarà potenziato alla luce dei suggerimenti forniti dagli utenti ed in particolare dai professionisti (periti tecnici, ingegneri, architetti, geometri) che ne fanno uso. In particolare, è intenzione implementare dei servizi che permettano di entrare in contatto con il catasto di Udine e che permettano agli operatori locali di utilizzare il telelavoro. Costo complessivo del progetto circa 50 milioni.

Progetto "fondo montagna".

Il GAL Carnia LEADER ha ricevuto dalla Comunità Montana l'incarico di gestire gli interventi che saranno finanziati all'interno del progetto presentato dalla comunità per accedere ai fondi per la montagna. È stata quindi stipulata una convenzione con la Comunità Montana, sulla base della quale sono stati svolti i seguenti servizi:

- predisposizione del testo definitivo dei bandi, poi approvato dal consiglio direttivo della Comunità Montana;
- realizzazione delle attività di informazione e assistenza ai beneficiari finali;
- istruttoria delle domande pervenute.

A seguito delle attività svolte da Carnia LEADER, la Comunità Montana ha definito due graduatorie, una relativa al finanziamento di immobili destinati alla produzione e una relativa alle strutture di ristorazione.

I primi progetti sono stati già finanziati e sarà quindi compito della società Carnia verificare lo stato di attuazione dei vari progetti, sempre all'interno della convenzione sottoscritta con la Comunità Montana.

Le risorse complessive messe a disposizione dalla Comunità Montana per il

territorio sono di circa 4 miliardi. Le risorse per Carnia LEADER 80 milioni.

Progetto "piano pluriennale di sviluppo della Comunità Montana della Carnia".

La Comunità Montana della Carnia ha deciso, nel corso della scorsa estate, di affidare a Carnia LEADER l'incarico tecnico per la redazione del piano pluriennale di sviluppo. Pur se in tempi stretti, Carnia LEADER, con l'assistenza di due collaboratori esterni, ha elaborato il documento sulla base delle indicazioni fornite dalla Comunità Montana e anche alla luce dei suggerimenti emersi nella fase di consultazione con tutti i Comuni. È stata, infatti, realizzata una capillare attività di coinvolgimento del territorio, in particolare delle amministrazioni comunali, con cui si sono avuti incontri sia per presentare l'impostazione metodologica che si voleva dare sia per raccogliere idee, indicazioni, politiche future, ecc.

Il Piano, proprio per volontà del committente, non ha definito singoli progetti di intervento, ma piuttosto una nuova metodologia di lavoro che prevede l'attivazione a livello locale di *forum* di discussione sulle principali problematiche e sulla progettualità locale. In questo modo il piano definisce che, per il futuro, le decisioni più importanti sui programmi e sui progetti da realizzare saranno definite più con il metodo della concertazione e del coinvolgimento che con quello della semplice decisione da parte degli organi preposti. Il Piano si propone inoltre di integrare nelle politiche di sviluppo locale il concetto di sviluppo sostenibile, concetto già ampiamente sviluppato e portato avanti da Carnia LEADER nella realizzazione del Piano di Azione Locale.

Il Piano è stato consegnato nei tempi previsti ed è stato approvato, con commenti positivi, sia dal comitato tecnico consultivo, che raggruppa i rappresentanti delle forze economiche e sociali del territorio, che dall'assemblea della Comunità Montana. Il costo complessivo del progetto è di 150 milioni di lire.

Conclusioni

A quattro anni dalla costituzione del GAL è possibile affermare che è stato fatta molta strada. Il GAL ha avuto modo di farsi apprezzare per le attività svolte a favore delle imprese e (in minima parte) delle amministrazioni pubbliche. L'aver conseguito dei buoni risultati ha attirato l'attenzione del mondo politico locale, il quale si è man mano reso conto del ruolo che una struttura come il GAL può giocare all'interno di un processo di sviluppo locale. Questa maggiore considerazione è dovuta anche ad una maggiore familiarità e conoscenza sia del mondo politico-amministrativo che economico con i nuovi modelli di sviluppo locale, basati sempre più sulla programmazione dal basso.

Un segnale della maggiore attenzione della società locale al ruolo e funzioni del GAL può essere rinvenuto nel fatto che a giugno 2000 ci sono volute ben tre riunioni dell'assemblea dei soci per nominare i nuovi amministratori. Se da un





lato questo può essere interpretato negativamente, in quanto segnale di un elevato livello di litigiosità fra i componenti della classe politica locale e di conseguenza minore capacità di mediazione politica, dall'altro esso evidenzia come sia cambiato l'atteggiamento verso questa struttura: se sono molti coloro che vogliono far parte del consigli di amministrazione (che non eroga gettoni di presenza milionari!), è evidente che il livello di interesse verso questo strumento di sviluppo locale è notevolmente cresciuto.

In questo momento la struttura sta vivendo il passaggio da una struttura chiamata a gestire il LEADER ad una struttura ormai consolidata sul territorio, capace di svolgere una funzione di gestione e di coordinamento degli interventi rivolti al territorio della Carnia. In altre parole, il Gruppo di Azione Locale Carnia è pronto a trasformarsi in Agenzia di sviluppo. La trasformazione è quindi in corso e non è priva di ostacoli. Questi ultimi possono essere così sintetizzati:

- non chiarezza nei ruoli e funzioni che devono essere svolti dai diversi soggetti operanti sul territorio. E questo si verifica soprattutto in relazione a quelle strutture che operano *in loco* in nome e per conto della Regione, poco disponibile a lasciare alle strutture locali il pieno controllo dei percorsi di sviluppo locale. In realtà, si tratterebbe di precisare meglio i ruoli di ciascun soggetto, lasciando a quelli regionali un ruolo più centrato sull'innovazione e sulla gestione dei servizi avanzati e a quelli locali – leggi l'Agenzia di sviluppo – un ruolo più orientato all'animazione e sensibilizzazione della popolazione locale, nonché alla costruzione e gestione di servizi locali;
- pur se migliorata rispetto al passato, rimane ancora insufficiente il livello di sensibilizzazione della classe politica locale ad una gestione integrata e coordinata degli interventi locali. Se per il GAL questo ha costituito, almeno inizialmente un punto di forza, per un'eventuale Agenzia di sviluppo si tradurrebbe in un punto di debolezza. Un'Agenzia di sviluppo per operare nel pieno dell'efficacia e dell'efficienza necessita di un appoggio politico-amministrativo locale forte, capace di cogliere il disegno strategico di intervento sul territorio, visto nel suo complesso;
- manca ancora oggi una precisa volontà, a livello regionale, di promuovere e sostenere i processi di sviluppo locale e soprattutto di rendere tali processi sempre più autoctoni. E questo, probabilmente è da ricondurre alla convinzione dei quadri regionali che detta strategia di intervento finirebbe per spogliare l'ente regionale di un certo potere, soprattutto farebbe diminuire il controllo sul territorio. Un'Agenzia di sviluppo locale in grado di coordinare esigenze e richieste di tutti i soggetti locali determina la "politica" del territorio, la quale quindi si rende più autonoma dalle decisioni prese dall'assessore o funzionario regionale di turno. In realtà, la Regione potrebbe in questa

ottica ritagliarsi un ruolo più qualificante, legato alle linee programmatiche da dare ai territori regionali;

- per farsi promotori e gestori di un processo di sviluppo locale non basta la buona volontà, è necessario poter contare anche su risorse finanziarie consistenti e non è pensabile che esse provengano unicamente dal territorio (le amministrazioni locali hanno problemi di bilancio, le imprese non sono ancora così forti e convinte da investire in un'Agenzia di sviluppo). È necessario quindi che ci sia un aiuto esterno. LEADER+ potrebbe nel caso della Carnia rappresentare l'occasione per portare a compimento il passaggio da GAL ad Agenzia.





La costruzione di un progetto di sviluppo coerente con le necessità del territorio: il caso del GAL Valle Imagna

Premessa

Il Gruppo di Azione Locale Valle Imagna rappresenta una delle quattro Agenzie di sviluppo presenti in Lombardia.

Partendo da un'attenta analisi del contesto socio culturale imagnino, il GAL Valle Imagna ha progettato e avviato un progetto di intervento educativo integrato, che presenta diversi aspetti innovativi. Innanzitutto il progetto è nato attraverso l'attivazione un partenariato informale diffuso, che permette la condivisione di obiettivi, metodologie e strumenti delle attività ma ancor prima consente una comune analisi del problema.

Tale procedura era stata già utilizzata per il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati presenti nella valle per la messa a punto del PAL LEADER II e la gestione di alcune iniziative.

Il GAL cerca di seguire così un percorso che a partire da una proposta permette di attivare il contesto (operatori e popolazione), analizzare i bisogni e coinvolgere diversi soggetti nella messa a punto di un progetto.

Il percorso elaborato prevede la costituzione di gruppi di lavoro che definiscono contenuti, metodi e obiettivi delle attività, ne seguono la realizzazione e la verifica.

Il metodo di lavoro adottato, permette al GAL di colloquiare costantemente con la popolazione locale e di individuare interventi effettivamente pertinenti con le necessità dell'area.

Il Gruppo di Azione Locale

Il Gruppo di Azione Locale Valle Imagna è una società a responsabilità limitata che si è formalmente costituita nel 1997, dopo circa due anni di incontri preparatori, con il preciso scopo di sviluppare e sostenere progettualità e strategie di sviluppo locale.

Il GAL ha, e vuole avere, una valenza quale "Agenzia di sviluppo" promovendo

azioni di animazione economica e, soprattutto, di tipo culturale.

Il Gruppo ha una base sociale composta da 8 soci di cui tre di parte pubblica¹ e 5 privati², con un capitale di di 20 milioni di lire di cui il 40% di parte pubblica e il 60% di parte privata.

Il Gruppo ha una struttura organizzativa piuttosto snella che coinvolge: un coordinatore generale del PAL; un responsabile amministrativo ed uno finanziario; un'animatrice, due consulenti tecnici esterni oltre ad una fattiva collaborazione con l'istituto universitario di Bergamo ed il Politecnico di Milano – facoltà di architettura.

La società ha come obiettivo il conseguimento delle finalità del Programma LEADER II nella zona compresa nel territorio della Comunità Montana Valle Imagna, con riferimento alle zone interessate dall'obiettivo 5b.

Il GAL si propone, perciò, di promuovere lo sviluppo socio-economico e produttivo della zona compresa nel territorio della Comunità Montana Valle Imagna tramite azioni di pianificazione e di supporto a sostegno di singoli progetti locali d'intervento nelle materie più oltre specificate, ovvero mediante la predisposizione, la redazione, la realizzazione, il supporto ed il coordinamento di Piani di Azione Locale in collaborazione con enti pubblici e privati, nelle materie medesime.

Le attività del gruppo sono finalizzate alla progettazione, realizzazione ed al coordinamento di iniziative volte:

- all'assistenza allo sviluppo rurale;
- alla rivitalizzazione del turismo;
- al supporto alle piccole imprese ed all'artigianato;
- alla valorizzazione ed al supporto alla commercializzazione di prodotti locali o tipici;
- alla tutela ambientale ed a interventi di recupero ambientale e rurale;
- all'animazione culturale;
- alla formazione professionale.

L'Agenzia, nata per promuovere l'Iniziativa Comunitaria LEADER II, durante il percorso ha svolto anche altre attività:

- sensibilizzazione sulle opportunità offerte dal MURST, ottenendo un finanziamento per la catalogazione di gabinetti scientifici e musei;
- partecipazione al Tavolo Tecnico del programma europeo RITTS EST Lombardia, rivolto alla creazione di nodi di interazione per lo sviluppo

¹ Comunità Montana Valle Imagna, Amministrazione Provinciale di Bergamo, Camera di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato di Bergamo.

² Associazione Artigiani della Provincia di Bergamo Associazione Provinciale Terranostra; Banca Popolare di Bergamo-Credito Varesino; Associazione Giovanile "Il Sentiero"; Cooperativa Bergamasca Trasporti S.r.l.; Consorzio di Cooperative Sociali Il solco; Poliedro - Istituto di Ricerche; Ducato di Piazza Pontida; Unione provinciale degli Agricoltori.



LE ESPERIENZE DEI GAL



114

- delle PMI nel settore legno;
- scambi di esperienze con la scuola di formazione internazionale di Torino OIL-Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, organizzazione tripartita nella quale governi, imprenditori e lavoratori svolgono un'opera comune a servizio della giustizia sociale per il conseguimento di migliori condizioni di vita e di lavoro nel mondo intero;
- promozione, sensibilizzazione e divulgazione dell'AIM – Anno Internazionale delle Montagne, promosso per l'anno 2002 dalle Nazioni Unite ottenendo l'autorizzazione dalla FAO di Roma.

La figura 1 riassume tutte le attività e gli interventi realizzati dal GAL.



Figura 1
Azioni specifiche sviluppate

Sensibilizzazione della popolazione	<ul style="list-style-type: none"> sviluppo di ricerche tematiche: realizzazione di una guida didattica elaborazione di video e cd aggiornamento corpo docenti su temi specifici. 	LEADER II
Assistenza tecnica	<ul style="list-style-type: none"> studio fattibilità e azioni sperimentali per il recupero del castagno. 	C.m.v.i.
Innovazione/ rilancio del turismo rurale	<ul style="list-style-type: none"> avvio di un'Agenzia turistica recupero di complessi monumentali e di antica viabilità divulgazione di itinerari turistico culturali 	LEADER II
Aiuti alle piccole imprese	<ul style="list-style-type: none"> indagini di mercato sulla filiera legno realizzazione di manuale repertorio sull'uso della pietra nuove tecnologie costruttive aiuti per la diversificazione e l'innovazione tecnologica (pietra e legno) 	LEADER II Rifts
Miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita	<ul style="list-style-type: none"> progetto educativo nel campo dell'aggregazione giovanile trasporto pubblico integrato sportello informativo integrato pubblico/privato 	LEADER II Legge 285/97
Formazione	<ul style="list-style-type: none"> formazione della nuova imprenditoria su temi innovativi corsi di riqualificazione 	LEADER II
Valorizzazione dei prodotti agro-alimentari	<ul style="list-style-type: none"> diversificazione delle produzioni agricole mediante il sostegno del progetto castagno e piccoli frutti. 	Obiettivo 5b
Cooperazione "antenna europea del romanico"	<ul style="list-style-type: none"> rilancio del turismo rurale 	LEADER II misura c
Valorizzazione delle risorse culturali	<ul style="list-style-type: none"> inventario e catalogazione di un gabinetto scientifico e un museo di scienze naturali. elaborazione di un catalogo didattico museo del falegname 	Murst'
Valorizzazione delle risorse umane	<ul style="list-style-type: none"> proposta per l'istituzione di un laboratorio di ricerca e sviluppo design - fondazione fino sana proposta di allestimento di una scuola di restauro con aule, biblioteca e laboratori 	L.r. 35/97
Piano di sviluppo socio-economico	<ul style="list-style-type: none"> La Comunità Montana nella fase di sviluppo del piano ha tenuto conto delle progettualità in atto dal GAL con particolare riferimento alla manifestazione di interesse presentata alla Regione Lombardia Pertanto nel prossimo psl che la società presenterà alla Regione Lombardia per la candidatura a LEADER + molte azioni, soprattutto quelle strutturali, saranno già finanziate attraverso il p.s.s.e. 	L. 94/97 L. R. 10/98



La storia del GAL

La criticità nella costituzione di un'Agenzia di sviluppo si manifesta principalmente nel costruire un dialogo tra le istituzioni presenti sul territorio e gli attori sociali che vi operano.



116

Catalizzare e focalizzare risorse, non solo in termini economici, ma soprattutto in termini umani rappresenta lo sforzo maggiore nella costruzione di nuovi percorsi di sviluppo territoriale.

Dalle analisi iniziali e attraverso un primo tavolo di concertazione emergevano sostanzialmente quattro punti focali:

- verificare la possibilità di avviare interventi a carattere prevalentemente immateriali quali: l'accesso ai servizi, la formazione, l'incentivazione di nuovi progetti aziendali per prevedessero l'acquisto di nuove attrezzature;
- azioni aventi un carattere innovativo rispetto alla realtà locale tali da costituire un know-how esportabile in contesti rurali analoghi sia esterni che interni alla valle;
- interventi integrati fra loro tali da fornire le giuste alleanze tra una pluralità di soggetti operanti sul territorio;
- azioni che vedessero coinvolti sia partner pubblici che privati creando strategie e sinergie comuni;
- attraverso questa prima fase di confronto e discussione si sono delineate le strategie comuni e le finalità che ciascun partner andava di volta in volta a sostenere.

La nascita dell'idea

La nascita dell'idea progettuale è scaturita in seno alla Comunità Montana Valle Imagna la quale ha inizialmente promosso un Tavolo di concertazione a cui sono stati invitati diversi attori di sviluppo locale quali: i 17 Comuni che compongono la Comunità, l'amministrazione provinciale, la Camera di Commercio di Bergamo, le associazioni di categoria, associazioni agricole, organismi locali che promuovono attività culturali, cooperative sociali che operano nell'ambito dell'assistenza alla persona.

Trattandosi di proporre alcuni nuovi percorsi di sviluppo locale si è resa necessaria la conoscenza degli elementi di debolezza e di forza del sistema sociale valdare. Questa prima operazione di verifica e di raccolta dei dati veniva affidata ad una equipe scientifica la quale elaborava alcune riflessioni:

Il territorio e l'ambiente rappresentano per la Valle punti di forza, sia pure non sfruttati, potenzialmente in grado di dare sbocco a una serie di iniziative di valorizzazione.

Le analisi condotte hanno portato a conoscere come i valori culturali e scientifici risiedano in particolare:

- in un ambiente con permanenza di forti connotazioni naturalistiche, paesistico-antropiche di pregio, facilmente raggiungibile dall'hinterland di Bergamo, dall'area metropolitana milanese e bresciana;
- in peculiarità di carattere scientifico, geologico e paleontologico, la flora le formazioni carsiche;
- in tipici e singolari caratteri storico-culturali con la permanenza di elementi di notevole interesse. In particolare nella zona di fondovalle le strutture e gli insediamenti del periodo romanico e nell'Alta Valle le strutture insediative tipiche della Valle Imagna, uniche nel loro genere, in tutto l'arco alpino;
- in un paesaggio di media montagna ricco di aree boscate e dalla morfologia articolata ma adatta all'escursionismo non sportivo e familiare.

La vicinanza alla città capoluogo ed alle principali vie di comunicazione riconnette in modo rapido le forze lavoro presenti (la domanda di lavoro) con le aree a più forte densità industriale (l'offerta di lavoro) cosicché la Valle diviene un "quartiere periferico" una sorta di "città dormitorio" che perde sempre più le sue connotazioni originarie.

La condizione di Valle indirizzata verso il ruolo di "grande quartiere dormitorio" è del resto ulteriormente confermata dalla crisi in atto da qualche tempo in quei Comuni dove è meno agevole il collegamento viario con il fondovalle o più difficile la possibilità di godere di un sistema di vita "urbano" anche nei periodi non estivi.

Sempre sotto il profilo sociodemografico, veniva rilevato come un altro punto di debolezza risiedesse nella modesta qualificazione professionale media della popolazione e nell'altrettanto modesto livello di istruzione. Infatti, la Valle è da sempre priva di un qualsiasi corso di istruzione superiore alla scuola dell'obbligo e non dispone ad oggi di una scuola professionale.

Inoltre, alcuni dati hanno posto l'attenzione sul preoccupante fenomeno dell'abbandono della scuola dell'obbligo che interessa una fascia significativa della popolazione minorile.

Il sistema economico della Valle ha avuto per lungo tempo una struttura economica prevalentemente contadina che a causa del secolare isolamento, dovuto alla mancanza di collegamenti viari sufficienti con l'esterno, si è protratta fino al secondo dopoguerra.

Sostanzialmente si può affermare che l'economia si sia mantenuta per lunghissimo tempo in un'area di marginalità e di povertà.

Lo stesso artigianato si era sempre rivolto ai settori di supporto dell'economia locale con la lavorazione della pietra locale e la costruzione degli attrezzi di legno.

L'evoluzione della civiltà industriale e la realizzazione di un sistema della



LE ESPERIENZE DEI GAL



118

mobilità diffuso e articolato, ha comportato una trasformazione profonda che se ha potuto sottrarre la Valle al suo storico destino di emarginazione, garantendole una emancipazione economica diffusa e la sostanziale eliminazione dell'emigrazione e della povertà endemica, ha peraltro costruito un nuovo sistema economico fragile.

Al progresso economico delle famiglie non ha corrisposto alcun avanzamento del processo di crescita culturale ed anzi si può constatare una perdita di identità certamente favorita da uno sviluppo abnorme del settore edilizio, con notevoli tratti di dequalificazione e deprofessionalizzazione, che ha diluito fortemente i valori di una cultura secolare.

Il settore agricolo elemento fondamentale di stabilità in un'area montana per il mantenimento dell'equilibrio idrogeologico e per la conservazione del paesaggio, invece che progredire verso una tipologia di coltivazioni richieste dai mercati, adatte alla morfologia del territorio ed alla vocazione dei suoli, ha subito una involuzione portando alla pressoché totale scomparsa delle produzioni specializzate.

Il settore produttivo è pure caratterizzato da una eccessiva polverizzazione, da una struttura pressoché esclusivamente artigianale e da una specializzazione in particolari tipi di produzione.

Dato atto che la dimensione media delle aziende è certamente piccola con meno di quattro addetti per unità locale (due per unità locale nelle costruzioni), le attività manifatturiere evidenziano una maggiore vitalità ed una dimensione certamente più consistente.

Le produzioni manifatturiere che risultano diffuse pressoché in tutti i Comuni e che si evidenziano come più importanti sotto il profilo occupazionale sono la lavorazione del legno (tradizionale e diffusa soprattutto nella zona montana), quella del ferro (viceversa prevalente nella zona di fondovalle) e quella delle confezioni tessili e di abbigliamento.

Se la struttura produttiva di questi settori può considerarsi un punto di forza, non altrettanto può dirsi per l'aggiornamento tecnologico, la qualificazione delle maestranze e la creazione di sinergie in grado di dare maggiore competitività sui mercati (consorzi di acquisti, selezione dei mercati, marketing).

Anche nel settore turistico l'assenza di strutture di servizio e di promozione qualificate e di iniziative di coordinamento delle politiche di sviluppo, rendono l'offerta locale poco attraente. Un segnale evidente della scarsa competitività del settore è dato dalla crescente sottoutilizzazione delle strutture alberghiere esistenti.

Un settore dunque strutturalmente e funzionalmente debole con notevoli potenzialità sia per il mercato della domanda turistica (la comodità di accesso dall'area metropolitana milanese) che per la possibile differenziazione dell'offerta nei settori più svariati (dal turismo tradizionale a quello dei percorsi culturali, dall'agriturismo all'escursionismo).

L'emergere di questi punti di debolezza ha comunque posto l'attenzione dei diversi partner sulle possibilità di ripresa e valorizzazione in ragione dei rilevanti sedimenti storico-culturali ancora presenti e delle risorse territoriali ed umane ancora sostanzialmente intatte e che attendevano i giusti stimoli per essere recuperate e utilizzate al meglio.

In questa prima fase di concertazione sono risultati stimolanti i processi conoscitivi già avviati negli anni precedenti da alcune componenti sociali che avevano maturato un approfondito processo conoscitivo della realtà montana, attraverso indagini di ricerca sociale effettuate sul campo e una serie di interventi strutturali con l'obiettivo prioritario di ridare alla gente di montagna una nuova motivazione culturale per vivere il territorio.

Negli anni novanta sono stati promossi alcuni interventi culturali significativi sia per il recupero e la riqualificazione dei tradizionali magisteri artigianali (cfr. Convegno "come conoscere e imparare l'arte dei tetti in piöde" - 1992), quanto in ordine all'esigenza di una valorizzazione complessiva del territorio (cfr. Convegni: "Gente e Terra d'Imagna" - 1993).

Questi interventi hanno consentito di proporre nuove occasioni per una riappropriazione da parte della gente imagnina delle iniziative culturali e dei nuovi progetti di sviluppo.

La fase di costruzione e consolidamento

Sentite le aspettative che in modo sempre più preponderante emergevano dagli incontri con i futuri sostenitori del progetto, sono scaturite le principali linee guida per la stesura del Piano di Azione Locale.

In questa fase non sono mancati i problemi connessi alla possibilità di reperire le risorse finanziarie necessarie a sostenere questo processo di sviluppo da parte dei singoli aderenti.

Ma la concertazione partecipata ha permesso di delineare "chi fa cosa" e di conseguenza sostenere i vari interventi.

La diversificazione infine degli ambiti assembleari ha coinciso con una forte parcellizzazione dell'animazione del PAL.

In questa ottica il Piano di Azione Locale ha proposto una serie di azione volte a:

- promuovere e diffondere, far maturare e coltivare ipotesi aggiornate di sviluppo integrato;
- costituire organismi operativi direzionali, di sperimentazione e di formazione, orientati trasversalmente tanto al sostegno delle tendenze innovative nel campo socio-economico e produttivo, quanto alla presa di coscienza delle problematiche ambientali;
- reintrodurre le tecniche edilizie tradizionali;



LE ESPERIENZE DEI GAL



120

- valorizzare il patrimonio e il paesaggio rurale;
- riqualificare la produzione artigianale e promuovere nuove attività nell'ambito delle filiere tradizionali del legno e della pietra;
- pianificare nuovi modelli di sviluppo del territorio che puntino ad una integrazione funzionale tra agricoltura, artigianato e turismo;
- promuovere corsi di formazione professionale, che garantiscano adeguate professionalità ai processi produttivi locali;
- realizzare iniziative di scuola-cantiere, fondamentali per la ripetizione nel tempo delle attività tradizionali legate alla cultura materiale della montagna;
- portare a conclusione le iniziative in atto per la formazione di un centro di incontro e di confronto rivolto a tutte le Agenzie sociali, economiche e istituzionali cui è demandato un ruolo essenziale nel processo di sviluppo del territorio.

La fase di gestione delle attività previste nel PAL è stata caratterizzata da una forte concentrazione della tempistica per la realizzazione degli interventi. Infatti, il ritardo nell'approvazione dei PAL ha di fatto obbligato la società a concentrare la fase di impegno di spesa in circa due anni.

Considerato che alcuni interventi sono stati propedeutici ad altri, risulta evidente come per la realizzazione di alcune azioni che comportano redazione del bando, approvazione da parte dell'organo decisionale e da parte della partnership di concezione e decisione, pubblicazione, raccolta delle domande, istruttoria selezione impegno e realizzazione dell'intervento, il tempo utile sia stato meno di 12 mesi.

In questa fase si è reso inoltre necessario apportare tutte quelle modifiche al PAL che si sono rese necessari dopo il confronto diretto con il territorio.

Nonostante la tempistica, estremamente ristretta si è riusciti a raggiungere quel giusto grado di coinvolgimento di tutte le parti sociali e delle istituzioni, promuovendo così la buona prassi *bottom-up*, alla base della quale sta la filosofia di LEADER.

Molto utile a questo proposito è stata la realizzazione del notiziario informativo "Aldemagna Vallimagna" con cadenza bimestrale che viene distribuito in tutta la Comunità Montana.

Il notiziario ha portato a due risultati: da una parte ha stabilito un filo diretto tra la società ed il cittadino, aprendo un dibattito sullo sviluppo rurale; dall'altra, dando la parola alle amministrazioni locali, alle associazioni, facendo conoscere storie e problemi sconosciuti ai più, ha sicuramente svolto un compito rilevante nella diffusione dell'informazione in Valle Imagna, area decisamente sottostimata dai vari organi d'informazione provinciale.

Alcuni progetti esemplari

Il GAL Valle Imagna nell'ambito del PAL, nella sottomisura b.5 – tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita. – azione b.5.2. – aiuti all'animazione culturale e giovanile – ha previsto un'azione specifica rivolta all'area giovanile.

La Comunità Montana Valle Imagna, ente con finalità di valorizzazione, sviluppo e tutela delle aree montane sotto il profilo di incentivazione e tutela della permanenza della famiglia e della persona nel proprio territorio, oltre che di salvaguardia di qualità della vita, ha competenze di programmazione per la realizzazione di strutture di formazione, orientamento e aggregazione giovanile, in conformità anche a quanto previsto dell'art. 35 della legge n.10/98 della Regione Lombardia.

La legge 285/97, nel quadro complessivo di un piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza, finanzia interventi di sistema che privilegiano l'ambito familiare, la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Da queste premesse è scaturita l'integrazione tra gli interventi previsti dalla legge "Turco" con le azioni programmate dal GAL coerentemente con le finalità e scelte della Comunità Montana.

Il modello di approccio ha rappresentato il presupposto per l'avvio di interventi in rete al fine di concorrere, salvaguardando le specifiche competenze, alla realizzazione di un progetto comune finalizzato a perseguire:

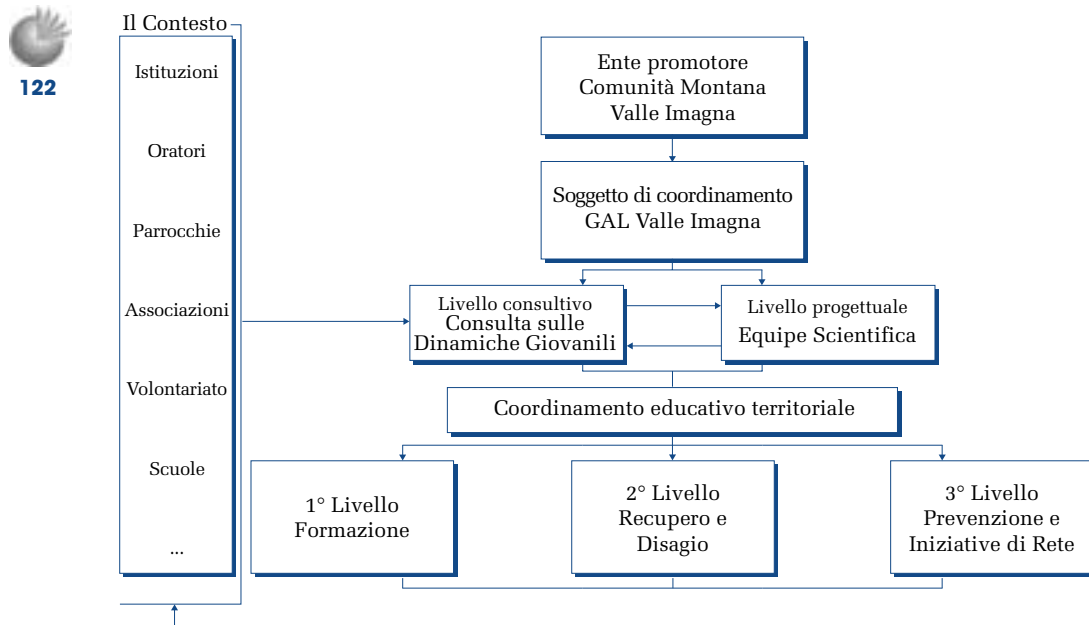
- la massima collaborazione e integrazione di istituzioni e risorse disponibili;
- la condivisione di obiettivi, modelli e procedure di intervento;
- lo sviluppo, il potenziamento, l'ampliamento di risposte già esistenti nell'ambito territoriale;
- il miglioramento della qualità della vita con particolare attenzione all'area giovanile.

La Comunità Montana Valle Imagna si è subito dimostrata sensibile all'iniziativa e non appena conclusa la fase conoscitiva propedeutica alla realizzazione del progetto, obbligatoria per il GAL, i due enti si sono riuniti attorno ad un tavolo di concertazione nell'intento di realizzare un progetto globale per la rivitalizzazione del tessuto sociale giovanile.

A questo punto, unendo le risorse umane, è stato costruito il documento programmatico "giovani e qualità della vita – tempo libero – cultura – stili educativi" concertato con tutte le parti sociali indicate nella figura 2.



Figura 2
I soggetti coinvolti nella definizione del progetto "giovani e qualità della vita"



Il documento è stato costruito considerando da subito quali fossero i possibili canali finanziari da cui attingere le risorse.

Il progetto è stato suddiviso in moduli complementari che in base alla tipologia sono stati finanziati con fondi diversi quali: GAL (FSE e FEAOG); legge 285/97; Comunità Montana Valle Imagna.

La motivazione per cui è stata promossa questo tipo di azione deriva dalla presa di coscienza della mancanza di opportunità nel territorio spinge sovente i giovani a cercare stimoli verso l'esterno della Valle (in particolare a Bergamo e provincia) provocando in questo modo uno sradicamento verso il contesto sociale in cui vivono.

Partendo da questa considerazione, dopo un'attenta analisi del contesto socio culturale, il GAL Valle Imagna ha avviato il progetto di intervento così come sopra descritto.

Il progetto è stato strutturato nei seguenti seminari tematici.

Moto e motori

Obiettivi formativi: l'azione, nel quadro delle iniziative di aggregazione giovanile, prevede un corso su tematiche di particolare interesse per i giovani. Oltre agli argomenti specifici, di attinenza con la meccanica, sono previsti

incontri con finalità educative e formative.

Temi trattati: il motore tecnologia e motori educazione civica, educazione stradale, sicurezza, pronto soccorso, partecipazione a manifestazioni locali.

Musica

Obiettivi formativi: fra le iniziative promosse nell'ambito delle scuole medie inferiori della zona, da diversi anni scolastici sono stati organizzati corsi di musica, con l'integrazione di drammatizzazioni/rappresentazioni realizzate con la consulenza del teatro prova di Bergamo. Il corso si prefigge, anche di: valorizzare e ampliare quanto già attuato; favorire proposte integrate in rete tra le diverse scuole; garantire proposte extracurricolari che possano creare occasioni e spazi di promozione culturale e di integrazione dell'iter formativo, (come previsto dal d.p.r. 10 ottobre 1996, n. 567).

Temi trattati: pratica strumentale.

Teatro

Obiettivi formativi: la prima fase del corso offrirà a tutti i partecipanti la possibilità di conoscere e padroneggiare i linguaggi che esprimono l'arte ed il mestiere del teatro. Ciò, al di là delle acquisizioni specifiche, sarà fonte di arricchimento educativo: imparare ad esprimersi meglio e comprendere la comunicazione dell'altro è molto importante nella vita, anche se non si lavora in teatro. Nella fase successiva sarà approfondita l'acquisizione delle tecniche e specializzato l'insegnamento, in relazione anche alle predisposizioni e preferenze di ciascun partecipante e del gruppo nel suo complesso.

Temi trattati: la scrittura, la scena, la recitazione, la musica, la luce, la regia.

Ecosistema e trekking

Obiettivi formativi: l'azione prevede il coinvolgimento di ragazzi in età scolare con la collaborazione delle direzioni didattiche e delle presidenze della zona, in riferimento anche a quanto previsto dal d.p.r. 10 ottobre 1996, n. 567. L'argomento si inserisce tra le materie trattate in ambito scolastico, con la possibilità di realizzare anche esercitazioni ed escursioni legate alla conoscenza dell'ambiente; al tema della sicurezza in montagna; all'analisi critica delle risorse e dei limiti del proprio territorio.

Temi trattati: il territorio, la montagna, le grotte, i sentieri le carte topografiche, l'orientamento, attrezzatura e materiali per le escursioni, alimentazione e abbigliamento, la fotografie e la videoregistrazione, educazione civica, la sicurezza pronto soccorso, la presenza dell'uomo in montagna.

Aggregazione e innovazione

Obiettivi formativi: l'azione prevede di decentrare interventi finalizzati all'aggregazione giovanile ed animazione culturale dislocando le attività a livello territoriale, al fine di facilitare la partecipazione dei giovani e favorire il coinvolgimento delle Comunità locali. La disponibilità comunicata da



LE ESPERIENZE DEI GAL



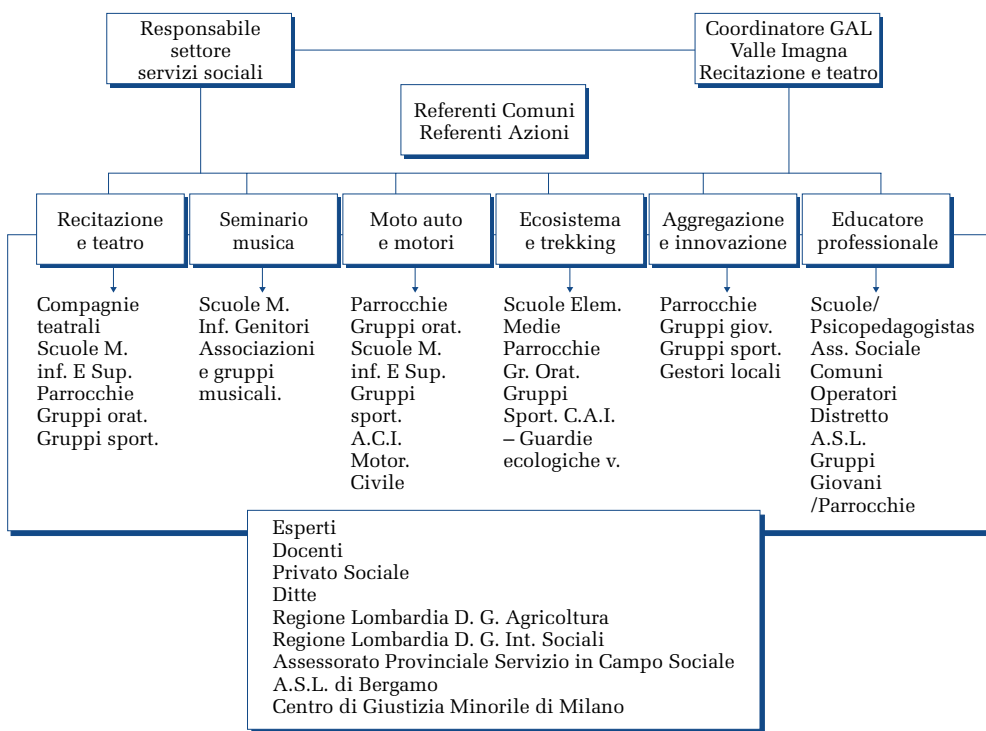
124

parte di alcune parrocchie e gruppi oratoriali a garantire le sedi logistiche e le collaborazioni operative, rappresentano un elemento fondamentale per l'avvio di interventi che vanno predisposti con il pieno coinvolgimento e la collaborazione dei diretti interessati: i giovani delle Comunità locali. La realizzazione di una rete fra le iniziative territoriali già realizzate e la puntuale definizione di nuove proposte educative rappresentano, pertanto, parte integrante degli obiettivi dell'azione.

Temi trattati: cineforum, l'ora del racconto, iniziative periodiche, serate educative con l'intervento di personaggi pubblici.

Nella figura 3 sono sintetizzate le attività programmate e i soggetti coinvolti nell'ambito del progetto "giovani"

Figura 3
Il Progetto "giovani e qualità della vita": organizzazioni e attività previste



Conclusioni

Ormai alla vigilia della conclusione di LEADER II si possono tirare le somme di quanto realizzato in oltre due anni di intenso lavoro di animazione del territorio e di attivazione di progetti innovativi.

Le innovazioni introdotte da LEADER II si possono così sintetizzare:

- sociale: per la prima volta attori operanti in ambiti differenti si sono aggregati per proporre strategie di sviluppo integrate, creando così un osservatorio privilegiato;
- organizzativa: è risultata vincente la suddivisione delle azioni per ambiti d'interesse ove ciascun partner ha avuto di sostenere e promuovere le azioni per le quali gli risultavano delle competenze specifiche pur interagendo trasversalmente con tutte le azioni del Piano;
- Di contenuto: riflessione sulle potenzialità non sviluppate del territorio quale fonte di sviluppo economico e sostenibile;
- dei processi di sviluppo: l'avvio di alcune azioni significative, quali ad esempio la costituzione di un consorzio di promozione turistica, ha innescato nuovi processi ed opportunità sia di promozione territoriale che di nuove forme di occupazione.

Questi anni di lavoro hanno evidenziato come il valore e il successo di un progetto non è dato dell'entità delle risorse finanziarie attivate ma, soprattutto, dal grado di innovazione/interesse che si riesce a trasferire sulla popolazione/territorio.

La società è riuscita in questi anni di lavoro ad accreditarsi la fiducia da parte di molti enti; è diventata un punto di riferimento per organismi che vogliono accedere ai programmi che prevedono co-finanziamenti pubblici.

Attualmente, insieme alla Comunità Montana, si stanno ridefinendo le modalità e gli ambiti di intervento del gruppo. L'idea di base è che il GAL diventi il "braccio operativo" della Comunità Montana attraverso la sottoscrizione di un preciso accordo.

Inoltre, visto che nella Valle Imagna non esistono Agenzie formative, il GAL potrebbe sviluppare un settore dedicato alla formazione che non si avvalga dei fondi di LEADER ma che sia in grado di proporre dei progetti ad esempio per l'obiettivo 3.

Questa esperienza ha evidenziato come un GAL/Agenzia possa svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere l'avvio e la realizzazione di processi di sviluppo locale, perché agisce da intermediario fra le istituzioni centrali ed il territorio, catalizzandone le istanze e favorendo la realizzazione di progetti ideati "dal basso".

Un GAL/Agenzia deve, perciò, essere fortemente rappresentativo della realtà



LE ESPERIENZE DEI GAL

locale e dotarsi di una struttura operativa che abbia anche capacità di controllo, affinché queste “vicinanza” al territorio non venga interpretata come una possibilità di agire al di fuori delle normative e dei regolamenti vigenti o di soddisfare interessi particolaristici.



L'ambiente come strategia di sviluppo integrato: il caso del GAL Delta 2000



127

Premessa

Oggetto di questo caso studio è l'esperienza del GAL Delta 2000, Gruppo di Azione Locale che opera dal 1994 in Emilia Romagna.

L'esperienza è caratterizzata dal fatto che essa, più delle altre, ha assunto nel corso delle sue attività un ruolo di Agenzia di sviluppo territoriale. Il GAL, di fatti, gestisce sì il LEADER, ma anche e soprattutto tanti altri programmi attribuiti al gruppo da una diversità di committenti: da quelli pubblici a quelli privati. Da segnalare, come questi ultimi chiedano al GAL un ventaglio molto ampio di competenze, che i tecnici del GAL hanno acquisito anche lavorando sul territorio e sperimentando nuove metodologie di intervento. Grazie a queste capacità tecniche – che vanno dalla ricerca all'animazione, alla formazione, alla consulenza settoriale specifica – il GAL ha acquisito maggiore stabilità e sicurezza sulle sue sorti future. In altre parole, lavorando sul territorio e bene essi si sono conquistati un ruolo che normalmente è suddiviso fra più strutture.

Il Gruppo di Azione Locale

Il GAL Delta 2000 si è costituito nell'agosto del 1994 come associazione senza fini di lucro per l'attuazione del Piano di Azione Locale nell'ambito del programma LEADER II della Regione Emilia Romagna. Nel 1996 l'associazione Delta 2000 è stata trasformata, con l'adozione di un nuovo statuto, in società consortile a responsabilità limitata con la denominazione Delta 2000 cons. a r.l.

La società – che dispone di un capitale sociale di 136.493 euro – presenta una base sociale molto ampia, formata da una pluralità di soggetti con l'obiettivo di creare un organismo altamente rappresentativo dell'area. Ed è proprio la volontà di far aderire alla struttura quanti più soggetti portatori di interessi collettivi a livello locale che spinge continuamente i responsabili della struttura a ricercare ulteriori adesioni *in loco*. Attualmente, la base sociale del GAL è costituita da 88 soci, di cui 23 in rappresentanza degli enti locali (21 Comuni e le due Province

LE ESPERIENZE DEI GAL



128

di Ferrara e Ravenna), ed il resto in rappresentanza delle principali associazioni locali di categoria e di settore, di società di servizi, di imprese associate ed operanti nei vari settori economici e sociali.

Rispetto alla pluralità di funzioni e di attività che il GAL è tenuto a svolgere, Delta 2000 ha riorganizzato le funzioni in tre grandi aree, all'interno delle quali ogni organismo e struttura creata ha specifici ruoli e responsabilità.

Le funzioni di indirizzo e supervisione sono demandate all'assemblea dei soci e al Consiglio di Amministrazione, che decide e delibera in merito alle attività del GAL. Le funzioni di responsabilità e di rappresentanza sono demandate al presidente, nominato anche quale responsabile amministrativo e finanziario del GAL.

La struttura tecnica, oltre al presidente, comprende anche un coordinatore del PAL, cui è affidata la responsabilità tecnica ed operativa del piano. La struttura tecnica comprende anche un comitato tecnico-scientifico composto da due divisioni – agricoltura e turismo, con il compito di predisporre e definire i criteri di valutazione e selezione dei progetti, nonché di istruire e valutare le proposte che pervengono al GAL. Infine, un'area di animazione e un'area amministrativa, finanziaria ed organizzativa completa la struttura tecnica creata.

Lo strumento di intervento principale (e soprattutto iniziale) della società è rappresentato dal Piano di Azione Locale, strumento tecnico che ha permesso al GAL di accedere ai fondi LEADER II. Il Piano di sviluppo del Basso Ferrarese è finalizzato alla valorizzazione integrata ed organica delle risorse e del territorio e persegue due obiettivi strategici:

- promuovere più forti relazioni tra le risorse e le attività economiche più importanti del territorio;
- promuovere un clima di più forte e stabile fiducia e collaborazione tra gli operatori economici e tra questi e le istituzioni locali.

Il progetto di sviluppo, innanzitutto, puntando sulle attività di informazione, formazione, sperimentazione e dimostrazione, intende:

- mostrare strade attraverso le quali stabilire una connessione tra agricoltura, turismo e ambiente;
- sensibilizzare gli operatori economici ed istituzionali locali;
- offrire gli strumenti di conoscenza e le competenze necessarie;
- promuovere l'area e i prodotti (turistici, agricoli, ambientali).

Un secondo obiettivo del progetto consiste nel favorire i rapporti di collaborazione tra gli operatori dell'area basati sulla condivisione di regole, di modelli di comportamento e di valori, sulla fiducia e sul senso di appartenenza ad un progetto di sviluppo del territorio.

Il Piano di Azione Locale prevede azioni per un finanziamento complessivo di circa 12 miliardi.

La storia del GAL

Il contesto locale

L'area del Basso Ferrarese, circa 800 kmq, si estende nella pianura orientale del ferrarese e si colloca prevalentemente nella zona costiera e nel Parco regionale del Delta Po.

Lo sviluppo dell'economia dell'area (più occupati agricoli e meno occupati nel settore industriale, forte disoccupazione, ecc.) Si discosta in maniera assai marcata da quello che è il tradizionale modello di sviluppo che ha invece interessato altre aree della Regione. Il diverso sentiero di sviluppo intrapreso dall'area è dovuto sostanzialmente a due motivi:

- Le condizioni di partenza: l'area, caratterizzata da zone paludose, vallive e lagunari, aveva fino al secolo scorso scarse prospettive di sviluppo. Le dinamiche demografiche, sociali ed economiche attuali traggono origine dalle grandi opere di bonifica, realizzate alla fine dell'800, che hanno reso coltivabili oltre 100 ettari di terreno con colture prevalentemente estensive ed industriali (bietola e canapa), con la logica nascita di un tessuto industriale legato, a monte e a valle, al settore agricolo (industrie di trasformazione alimentare e industrie di produzione di attrezzi e macchine per l'agricoltura) ed attratto nuova popolazione dalle zone sovrappopolate dell'Emilia Romagna e del Veneto.
- La profonda crisi economica del dopoguerra: legata alle scarse potenzialità del sistema agricolo e alla generale debolezza strutturale del mercato del lavoro ha provocato forti emigrazioni dalla zona nonostante i diversi tentativi per arginare tale situazione: nuove opere di bonifica, frammentazione delle grandi proprietà terriere in lotti di dimensioni inferiori, abbandono di colture a favore di altre più redditizie, nuovi insediamenti industriali sostenuti da interventi di programmazione economica.

Il territorio ed il percorso di sviluppo intrapreso dall'area hanno vincolato il sistema economico all'evoluzione dell'agricoltura e della pesca. Le produzioni agricole, negli anni ottanta si sono indirizzate verso l'introduzione di colture orticole con processi di sfruttamento dei terreni.

Le caratteristiche fisico-strutturali del territorio (corsi d'acqua naturali ed artificiali, aree lagunari e vallive) hanno rappresentato un fattore importante per lo sviluppo economico e produttivo della pesca (acquacoltura e pesca marittima) che rappresenta l'altra attività produttiva storica dell'area.

Per quanto riguarda il turismo, l'area evidenzia un movimento turistico quasi esclusivamente concentrato nella zona costiera. Nella fase più recente si sta sviluppando una domanda turistica legata all'ambiente, grazie alle enormi risorse



ambientali e paesaggistiche presenti in zona, che purtroppo si confronta con una debole struttura ricettiva.

La nascita dell'idea


130

L'area fino alla costituzione del GAL non era stato in grado di promuovere e favorire processi integrati di sviluppo. Le iniziative sorte, caratterizzate dalla frammentazione e dalla mancanza di un quadro organico, sono risultate spesso poco efficaci e carenti sotto il profilo della qualità e della capacità di promuovere lo sviluppo locale. Inoltre, il rapporto tra i diversi soggetti economici, sociali ed istituzionali e le risorse naturali è stato spesso problematico, conflittuale e segnato da difficoltà. Riuscire a conciliare nuove attività economiche (anche agricole – più ricche di quelle tradizionali, ma anche più insidiose sotto il profilo ambientale) in un contesto di tutela ha creato notevoli problemi.

Benché gli operatori avvertissero il limite rappresentato da un basso livello di cooperazione e da una bassa capacità di costruire iniziative e progetti comuni, essi non avevano ancor modelli chiari cui riferirsi. Il territorio necessitava di un forte orientamento verso la concertazione programmatica e gestionale tra le istituzioni locali mossesi fino a quel momento in un quadro di frammentazione e di discontinuità programmatica.

Nel programma LEADER II, alcuni soggetti locali hanno colto la possibilità di innescare processi di sviluppo integrato, costituendo una struttura solida e stabile in grado di esercitare una speciale pressione per il rafforzamento della cooperazione tra operatori economici, imprese ed istituzioni locali.

Come già accennato, l'esperienza del consorzio Delta 2000 come Gruppo di Azione Locale inizia ufficialmente nell'agosto del 1994, in fase di predisposizione del programma LEADER Regionale.

Per la formulazione del Piano, e soprattutto degli obiettivi e delle strategie da perseguire, è stata organizzata dai promotori un'ampia consultazione degli enti locali delle organizzazioni economiche e sociali più rappresentative, al fine di coordinare e realizzare in forma congiunta le iniziative previste dal PAL e soprattutto coordinare in sede di programmazione le attività future e non LEADER. A tal proposito, il gruppo dirigente del GAL ha scelto di realizzare buona parte delle attività con l'ente parco del Delta del Po.

Nella fase di definizione del piano, in particolare, sono stati consultati ogni volta circa 25 rappresentanti di istituzioni locali, ai quali sono state presentate le caratteristiche del LEADER II.

La consultazione diretta e attiva delle rappresentanze di categoria economiche e sociali e degli enti locali costituisce uno strumento "ordinario" di intervento del GAL. Essa ha assunto una più alta frequenza soprattutto in fase di attuazio-

ne degli interventi, ed ha trovato, dal punto di vista operativo, espressione nella costituenda consulta locale del PAL. Questo organismo è chiamato ad esprimere un proprio parere nelle diverse fasi operative portate avanti dal GAL. I suoi componenti sono costantemente informati sullo stato di avanzamento delle attività previste, vengono loro periodicamente recapitati materiali e documenti prodotti dal GAL nell'ambito del Piano o ricevuti da altri attori che operano nel LEADER (osservatorio europeo, rete nazionale, etc.).



131

La fase di costruzione e consolidamento

Come già accennato, per meglio assolvere alla pluralità di funzioni ed attività che la struttura è chiamata a svolgere, il GAL ha individuato tre aree funzioni, demandando alla struttura tecnica la responsabilità tecnica ed operativa del PAL. Detta struttura è composta dal presidente del GAL, il coordinatore, il comitato tecnico-scientifico, composto a sua volta da due divisioni: turismo e agricoltura; un'area di animazione ed un'area amministrativa, finanziaria ed organizzativa.

Gli interventi, integrati con il settore ambientale, sono principalmente incentrati sui settori economici prevalenti, agricoltura e turismo. Essi puntano, da un lato, alla qualificazione ed alla promozione delle zone umide (agricoltura a basso impatto, turismo naturalistico e ambientale, riutilizzo dell'ampio patrimonio edilizio rurale a fini residenziali, agrituristici ed economici, formazione delle risorse umane), dall'altro, alla produzione agricola qualificata, specializzata e ad alto reddito (agricoltura integrata e biologica) e alla commercializzazione dei prodotti tipici (prodotti orticoli e della pesca).

Attualmente il GAL ha finanziato 220 progetti, i quali vedono coinvolti 1898 soggetti. Si tratta principalmente di interventi di natura immateriale, sperimentale e dimostrativi, rivolti a creare i presupposti per innescare progetti di tipo strutturale. Ad esempio, sono stati realizzati diversi sportelli informativi, attraverso i quali è stato garantito supporto tecnico a imprese o operatori aventi idee progettuali per la realizzazione di investimenti ed interessati a ricevere consigli su come sviluppare bene la loro idea come orientarsi fra le diverse opportunità di finanziamento. Per favorire il decollo del settore turistico locale sono stati realizzati diversi materiali promozionali, diffusi anche attraverso riviste di risonanza nazionale (Oasis), nonché si è garantita la presenza in fiere turistiche internazionali. Nel settore ambientale, fra le altre azioni, è stato redatto un manuale per interventi nell'edilizia rurale, nonché interventi pilota per la valorizzazione e sistemazione del paesaggio. Buona parte dei progetti sono conclusi o stanno per concludersi.

Sotto l'aspetto finanziario, al 31 dicembre 2000, è stato impegnato il 100% delle risorse disponibili, mentre i pagamenti rappresentano più del 60% del

LE ESPERIENZE DEI GAL



132

totale degli impegni.

Fin dalla sua costituzione, il gruppo ha dato immediata attuazione ad attività di coordinamento e di indirizzo delle diverse opportunità di finanziamento comunitarie, attraverso l'utilizzo dei diversi strumenti che sono diventati operativi nel territorio del Basso Ferrarese (DOCUP 5b, Iniziative Comunitarie PESCA, RETEX, PMI, etc.), nonché delle iniziative applicabili in area (promozione investimenti esteri, progetto d'area ostrea) e degli altri strumenti finanziari nazionali e regionali.

La ricerca e l'attuazione di altre strategie di sviluppo è stata fatta tenendo presente la volontà di far camminare in maniera sinergica e coerente il tutto con quanto già avviato con il LEADER.

Di seguito si riporta, nella tabella 1, un quadro di sintesi delle numerose attività di progettazione che il GAL ha avviato al di fuori del LEADER, ma in stretta connessione con quanto previsto e attuato con esso.

Come si evince dalla tabella, i conferimenti dati al GAL Delta 2000 provengono da diverse tipologie di soggetti – da quelli istituzionali pubblici, quali la Provincia di Ferrara, a quelli di società ed associazioni private. Inoltre, gli interventi vertono su una molteplicità di argomenti e soprattutto richiedono una professionalità complessa e variegata, requisito questo ormai ben consolidato nei componenti dello staff tecnico del GAL.



Tabella 1
Sintesi delle attività svolte dal GAL

Progetto	Importo totale approvato (lire)	Budget assegnato a Delta 2000 (lire)	Committente
Progetto acqua (UE DG XI) (progettazione 1998, attuazione 1999, 2000)	174.700.000	40.000.000	Parco del Delta
Progetto di valorizzazione ambientale ai fini eco-turistici nell'area di portomaggiore	Non definito	20.000.000	Comune di Portomaggiore
Studio di fattibilità per la per la realizzazione di "percorsi ciclo- turistici nel Delta del Po" <i>(da Comacchio ad Argenta)</i>	5.000.000.000	25.000.000	Provincia di Ferrara
Progetto itinerari ciclo-turistici di portomaggiore	500.000.000	7.500.000	Comune di Portomaggiore
Progetto "c.o.a.s.t." candidato su life 2000	1.840.000.000	Da definire se a buon fine	Comune di Cervia
Progetto "itinerare"	Non disponibile	4.000.000	C.f.p. "S. Giuseppe"
Progetto "adetto alla produzione"	Non disponibile	2.000.000	C.f.p. "S. Giuseppe"
Progetto "cicli seminariali per operatori economici privati"	54.700.000	28.200.000	C.f.p. "S. Giuseppe"
Progetto "sulla costa del Delta ...in vacanza naturalmente " Progettaz. 1999 – attuaz. 2000)	994.000.000	60.000.000	Delta qualitur club
Progetto "un parco... Di vacanze"	133.266.000	28.316.500	Free and green
Progetto "Deltanetwork" (non finanziato per esaurimento fondi)	150.000.000	Salvo buon fine	Deltavacanze
Progetto "itinerari alla scoperta del parco"	50.000.000	50.000.000	Parco del Delta
Progetto " comunicazioni di destinazione a turisti di appartamenti privati"	-	2.000.000	Provincia di Ferrara - servizio turismo
Monitoraggio e valutazione del PIC pesca	-	84.624.382	Provincia di Ferrara - servizio agricoltura
Indagine sui fabbisogni delle aziende	8.000.000	8.000.000	Società aristea
Totali	8.904.666.000	359.640.882	



133

Fra le attività richieste e offerte dal GAL Delta 2000 troviamo:

- assistenza tecnica e di coordinamento operativo per la realizzazione dei



- progetti;
- elaborazione progettuale dell'idea;
- animazione e di sensibilizzazione presso i potenziali soggetti interessati dal progetto;
- assistenza tecnica e formativa ai tecnici degli enti locali;
- divulgazione dei risultati;
- promozione nell'area dell'esperienza e delle metodologie adottate;
- monitoraggio del progetto.

Come si nota, dunque, il GAL è riuscito a ritagliarsi, a livello locale, un vero e proprio ruolo di Agenzia dello sviluppo.

Alcuni progetti esemplari

Di seguito sono descritti alcuni dei progetti avviati e realizzati dal GAL Monte Poro, alcuni dei quali finanziati da canali diversi dall'Iniziativa LEADER.

Progetto acqua: sistemi ecocompatibili per l'abbattimento di carichi organici e azotati nelle acque - esempi di applicazione in agricoltura".

Per il coordinamento operativo e l'attuazione del progetto transnazionale, presentato dal consorzio del Parco regionale del Delta del Po nell'ambito del programma comunitario di politica ed azioni a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile e approvato dalla Commissione europea - DGXI, la società Delta ha realizzato principalmente attività di assistenza tecnica e di coordinamento operativo per l'attuazione del progetto (contatti con i referenti istituzionali, organizzazione degli incontri, coordinamento fra i partner italiani e quelli stranieri), nonché la redazione di un manuale tecnico e di un quaderno didattico sull'argomento. Il progetto si è concluso il 30 giugno 2000.

Progetto di valorizzazione ambientale ai fini eco-turistici nell'area di Portomaggiore.

A seguito del conferimento di incarico da parte del Comune di Portomaggiore, per l'elaborazione di un progetto per la valorizzazione ambientale ed eco-turistica del territorio di Portomaggiore, Delta 2000 ha provveduto a mettere a punto un progetto partendo dai seguenti termini di riferimento:

- la valorizzazione ambientale dell'area di Portomaggiore a fini eco-turistici;
- favorire l'avvio di nuove imprese nel settore eco-turistico e/o la qualificazione di quelle esistenti.

A tal fine Delta 2000 a partire dal mese di marzo 2000 ha proceduto ad effettuare una ricognizione capillare sulla progettualità espressa dagli operatori e dall'amministrazione locale. Complessivamente sono state censite 12 proposte progettuali segnalate dal pubblico e 10 progetti di investimento proposti da operatori privati.

In base all'analisi delle vocazioni territoriali, della progettualità espressa a livello locale, all'esame degli strumenti di pianificazione e programmazione vigente sia a livello comunale che provinciale, alla valutazione degli orientamenti previsti in fase di attuazione della politica dei Fondi strutturali in Emilia Romagna, Delta 2000 ha definito alcune proposte in merito agli obiettivi strategici ed ai possibili assi e tipologie di intervento. La finalità è quella di dotare l'amministrazione comunale di uno strumento che gli consenta, da un lato di conoscere la propensione agli investimenti da parte degli operatori privati locali, e dall'altro di calibrare al meglio le politiche di programmazione in funzione di una maggiore integrazione tra pubblico e privato per giungere così all'attuazione di efficaci politiche per lo sviluppo locale. Il progetto si è concluso a luglio 2000.

Progetto C.O.A.S.T. – cervia open for advanced sustainable tourism.

Su proposta della cooperativa atlantide di Cervia, Delta 2000 è stata coinvolta nella presentazione di un progetto LIFE sul tema della certificazione EMAS di enti pubblici.

Il progetto ha come obiettivi: migliorare la qualità dell'ambiente e dei servizi del Comune di Cervia (RA) attraverso una gestione integrata e coordinata delle attività economiche dei comparti produttivi del territorio comunale; incentivare su larga scala sistemi di gestione e marchi di qualità ambientale da applicare alle imprese nei vari settori economici compresi gli stabilimenti balneari, elemento quest'ultimo di assoluta novità e costituire un sistema di gestione ambientale integrato; sensibilizzare le popolazioni sul valore ambientale del proprio territorio; favorire l'introduzione di prodotti tipici e biologici del Parco del Delta nella filiera turistica; attivare percorsi di turismo sostenibile nelle saline di Cervia.

Il lavoro consiste nell'adozione del processo di Agenda 21, delle procedure ISO ed EMAS applicate sia all'ente Comune di Cervia (beneficiario) che alle aziende o comparti produttivi e turistici cervesi.

Il programma di lavoro si articola essenzialmente in tre fasi principali:

- implementazione di un sistema di gestione ambientale (SGA) nel Comune inteso come organizzazione o impresa a sé stante, creazione da parte del Comune di un sistema organizzativo che individui nell'intero territorio comunale i problemi e gli impatti ambientali più significativi sulla base dei quali definire una politica pubblica dettagliata di azione;
- coinvolgimento, attraverso le associazioni di categoria, delle singole realtà commerciali, turistiche e produttive del territorio comunale nell'implementazione di sistemi di gestione ambientale singoli e coordinati;
- formazione e divulgazione.

Delta 2000 è chiamata a svolgere diversi ruoli: da quello di assistenza tecni-



LE ESPERIENZE DEI GAL



136

ca a quello di animazione e diffusione dei risultati, formazione e consulenza tecnico-scientifica.

Progetto animazione economica.

Delta 2000 svolge la propria attività di animazione economica sul territorio del Basso Ferrarese, con mezzi propri svolgendo le seguenti attività: servizio informa-lavoro, attività di sportello per le imprese e per gli enti pubblici, predisposizione di newsletter informative indirizzate ai soci, agli enti locali, agli operatori economici privati e costante aggiornamenti sulle opportunità di finanziamento.

Nell'ambito del servizio informa-lavoro e informa-giovani è svolta attività di informazione a favore dei giovani e delle persone in cerca di lavoro ed attività di aggiornamento verso le persone che si rivolgono in più fasi allo sportello. Gli utenti sono essenzialmente persone in cerca di occupazione, interessate ad avere informazioni sulle possibilità di lavoro o a segnalare la loro disponibilità allo scopo di ottenere un impiego presso imprese in corso di insediamento nel Basso Ferrarese. Nell'ambito del servizio, è svolta attività di orientamento al lavoro indirizzando i giovani verso corsi di formazione per ottenere una qualifica tale da facilitare il loro ingresso nel mondo del lavoro. Delta 2000 svolge inoltre funzione di supporto informativo per i centri di formazione promuovendo le diverse opportunità di formazione offerte da questi enti.

Delta 2000, inoltre, dal 1995 ha attivato la "banca dati imprese" finalizzata ad essere uno strumento che raggruppa informazioni sulla propensione agli investimenti da parte di soggetti privati interessati alla creazione di impresa, a nuovi insediamenti produttivi, a progetti di ampliamento e di innovazione dell'attività produttiva.

Dal 1995 sono state incontrate 587 imprese intenzionate a creare una nuova impresa o a modificare ed ampliare l'attuale ed interessate ad ottenere informazioni sulle opportunità di finanziamento. La media delle imprese incontrata è di circa 97 unità per anno. Il servizio informa-imprese prevede, oltre alle attività di sportello, un servizio informativo *ad hoc* per le aziende inserite nella banca dati, attraverso l'invio di newsletter mirate sulle opportunità di finanziamento e l'organizzazione di workshop con gruppi di aziende. Il servizio quindi non solo è finalizzato a monitorare la progettualità del territorio, ma soprattutto a fornire una costante e puntuale informazione a tutti coloro che hanno avuto negli anni almeno un incontro con la società. Nel corso del 2000 le nuove imprese incontrate sono 69.

- *Progetto di cooperazione transnazionale "Gioventù per l'Europa".*

Delta 2000 nell'ambito del progetto di cooperazione transnazionale "Gioventù per l'Europa" ha organizzato una delegazione di giovani laureati e laureandi del territorio del Parco del Delta per partecipare in qualità di delegazione italiana

allo “scambio fra giovani” relativo al tema “ecology is in – ecology is out”, scambio che si è svolto dal 12 al 21 maggio 2000 ad Alessandria d’Egitto.

Il programma “Gioventù per l’Europa”, relativo alla politica di cooperazione nel settore della gioventù, ha come obiettivi: stimolare la partecipazione e il contributo dei giovani alla costruzione di una identità europea, favorire la comprensione della diversità culturale europea e i valori fondamentali comuni; rafforzare il senso di solidarietà intensificando la partecipazione dei giovani ad attività transnazionali al servizio della comunità; incoraggiare lo spirito d’iniziativa e imprenditoriale; rafforzare la cooperazione nel settore della gioventù favorendo lo scambio di buone prassi.

Il meeting di Alessandria ha rappresentato uno degli eventi più importanti a livello europeo per quanto riguarda il confronto sulle tematiche ambientali: in particolare aree costiere e gestione delle acque, smaltimento rifiuti, inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, qualità del paesaggio, patrimonio, naturale e culturale; la partecipazione ad esso rappresenta sicuramente un momento formativo di grande valore per tutti i partecipanti.

Attività di monitoraggio e valutazione del PIC pesca.

A seguito delle convenzioni sottoscritte dall’amministrazione provinciale di Ferrara – servizio agricoltura e Delta 2000 soc. Cons. a r.l.¹, in base alle quali l’amministrazione provinciale ha affidato l’incarico alla società Delta 2000 per svolgere attività di monitoraggio e valutazione delle azioni degli assi 3 e 4 e delle azioni dell’asse 5 relative al Programma Operativo integrato dell’Iniziativa Comunitaria Pesca che interviene nei Comuni di Goro e Comacchio della Provincia di Ferrara, Delta 2000 ha provveduto a redigere nell’anno 2000 tre rapporti quadrimestrali (aprile, agosto, dicembre) di monitoraggio riferiti ai progetti approvati e finanziati.

Conclusioni

Il GAL Delta 2000, fra i casi scelti, costituisce sicuramente quella che ha raggiunto un livello di maturità maggiore nei confronti dell’evoluzione di queste strutture in consolidate Agenzie di sviluppo. E questo può essere considerato il risultato di un’ampia azione di consultazione delle rappresentanze di categoria economiche e sociali e degli enti locali, i quali hanno colto nella struttura del GAL, investendo nelle sue risorse umane, l’opportunità di far crescere a livello locale una struttura capace di fornire assistenza tecnica al loro operato quotidiano. E il GAL, infatti, è essenzialmente orientato a svolgere questo tipo di compito: supportare gli organismi locali – pubblici e privati – nel rendere operativi

¹ Cfr. Prot. N. 78058/99 rep. N.7060 del 02.02.2000, cfr. Prot. N.78053/99 rep. N.7063 del 07.02.2000.



LE ESPERIENZE DEI GAL

e fattibili le loro scelte di intervento.

L'aver inserito il piano in un quadro articolato di opportunità e di iniziative delle quali si è tenuto conto in sede di impostazione e formulazione del piano LEADER ha permesso ai tecnici di acquisire maggiore competenze, da riversare sulle attività del GAL, il quale a sua volta ha potuto così porsi sul territorio come soggetto in grado di portare avanti strategie di sviluppo integrato e orientate a valorizzare dal punto di vista economico l'immenso patrimonio di risorse naturali di cui è ricca l'area.



138



Il ruolo delle Agenzie locali nella costruzione di politiche di sviluppo integrate nelle aree rurali: il caso di SOPRIP



Premessa

Il caso studio oggetto di questo documento riguarda la società SOPRIP che da oltre venti anni promuove la realizzazione di interventi per favorire lo sviluppo locale nell'area della Provincia di Parma e Piacenza.

La scelta di presentare questa esperienza muove, principalmente, da due considerazioni. Da un lato, la storia di SOPRIP permette di ripercorrere alcuni momenti cruciali dell'evoluzione delle politiche per lo sviluppo locale. La società, infatti, nata nel 1980 come "società d'area", con l'attuazione dei programmi integrati mediterranei dell'Emilia Romagna, nella seconda metà degli anni ottanta, consolida la sua trasformazione in Agenzia di sviluppo locale e, dal 1994, è uno dei GAL beneficiari dell'Iniziativa Comunitaria LEADER II.

Dall'altro lato la filosofia di base che accompagna l'attività di questa società dalla sua nascita ad oggi si è rivelata strategica nell'accreditarla come interlocutore istituzionale presso cui trovare assistenza e servizi di qualità, da parte sia di imprese che di enti pubblici.

Peculiarità della società SOPRIP è di essersi posta non solo come fornitore di servizi per l'impresa, ma anche e soprattutto come strumento per favorire la concezione e la crescita di progetti imprenditoriali di valorizzazione delle risorse endogene, oltre alla trasmissione di competenze avanzate dalle aree forti a quelle deboli (economicamente svantaggiate). Molte energie sono state pertanto volte alla creazione di una fitta rete di rapporti stabili con strutture di servizio specializzate (istituzionali e non) per rispondere alle esigenze esplicite di PMI o soggetti pubblici o per sensibilizzarle verso la definizione dei propri bisogni in materia di supporto tecnico.

Il mantenimento e l'implementazione della rete di rapporti con altri soggetti costituisce tuttora un'importante attività che coinvolge tutto il personale della società e che viene attuata tramite varie iniziative: seminari, realizzazione di convenzioni su progetti specifici, flusso continuo di contatti diretti ecc.

I primi paragrafi di questo documento descrivono sinteticamente il contesto



locale di riferimento, attraverso l'analisi di alcuni dati economici e demografici, e le condizioni economiche, sociali e culturali che hanno portato alla nascita e allo sviluppo di SOPRIP. Gli altri paragrafi invece descrivono alcune delle attività e dei servizi di questa società.

SOPRIP: organizzazione e attività principali

SOPRIP s.p.a. (capitale sociale £ 4.227.500.000) è una azienda senza fini di lucro, partecipata da enti pubblici (Provincia, Comunità Montane, Camera di Commercio, Comuni), associazioni degli imprenditori, istituti di credito locali e da ERVET s.p.a.¹.

Attualmente la struttura operativa è formata da un direttore, da un responsabile amministrativo, cinque funzionari ed una segreteria.

La società ha lo scopo di favorire lo sviluppo economico ed imprenditoriale del territorio con particolare attenzione alle problematiche dell'innovazione del sistema infrastrutturale e produttivo e della valorizzazione delle risorse locali nelle aree meno sviluppate della Provincia di Parma e Piacenza.

In concreto SOPRIP persegue gli obiettivi prefissati e risponde ai bisogni provenienti del territorio attraverso le seguenti azioni di:

- elaborazione e realizzazione di progetti di sviluppo integrato;
- assistenza alle imprese ed alle amministrazioni pubbliche nella concezione ed attuazione di programmi di sviluppo;
- progettazione, attuazione e gestione diretta di interventi, anche infrastrutturali (aree artigianali/industriali, incubatori d'impresa, strutture turistiche e per i servizi), che permettono il rafforzamento e la diversificazione del sistema economico ed imprenditoriale locale;
- partecipazione alle azioni di modernizzazione dei servizi finalizzati allo sviluppo del territorio (S.U.I., P.S.T.);
- pianificazione delle azioni e strategie di promozione del territorio (marketing territoriale);
- supporto tecnico alla nuova imprenditorialità al fine di favorire la nascita e la crescita di nuovi business;
- animazione economica dell'area finalizzata a stimolare ed assistere tecnicamente le iniziative di valorizzazione delle risorse locali
- broker dei servizi forniti dai centri regionali specializzati per le piccole e medie imprese con lo scopo di facilitare l'incontro fra domanda ed offerta.

In molti casi SOPRIP ha costituito il "motore" necessario alla realizzazione di

¹ Ha due sedi collocate a Parma (P.le Badalocchio n° 3/a) e a Piacenza (Stradone Farnese n° 52) e si appoggia a 4 uffici periferici presso le comunità montane piacentine e parmensi (Bobbio, Bettola, Langhirano, Borgo Val di Taro).

progetti che, valutati nella loro fattibilità tecnico-finanziaria ed individuate le risorse ed i partner, sono stati avviati ed assistiti nella fase di prima sperimentazione, per poi procedere ad un progressivo abbandono fino al momento di completa autonomia del progetto stesso.

Nello svolgimento di questa funzione, SOPRIP ha messo allo studio ed ha contribuito ad avviare alcune significative iniziative fra cui 5 società e consorzi, ognuno dei quali è dedicato alla gestione di un tema di particolare rilevanza per lo sviluppo dell'economia locale.

Le società e consorzi avviati sono:

- Parma turismi s.r.l.: Società per la promozione e l'incentivazione del turismo nella Provincia di Parma
- Bic Emilia Romagna s.c.a.r.l.: società per il sostegno e lo sviluppo delle nuove iniziative imprenditoriali;
- Iniziativa ambiente s.c.p.a.: Società di project financing per la realizzazione di infrastrutture ambientali;
- Parma tecninnova: consorzio di promozione del parco scientifico e tecnologico
- Laboratorio di telematica per il territorio (ltt) s.r.l.: società per la gestione della rete telematica territoriale e per l'evoluzione innovativa della p.a.

Le più rilevanti iniziative per lo sviluppo locale attualmente in corso sono:

- coordinamento del piano di sviluppo locale per le Province di Parma e Piacenza all'interno del DOCUP ob. 2;
- gestione del PAL LEADER II dell'Appennino parmense e piacentino, attualmente in fase di completamento;
- gestione della misura 3.7 "animazione economica" del DOCUP obiettivo 5b della Regione Emilia Romagna per le Province di Parma e Piacenza;
- gestione del Patto Territoriale dell'Appennino parmense;
- gestione dell'accordo di programma per lo sviluppo della Val Geno (PR);
- gestione del progetto di certificazione ambientale della Val Luretta (PC);
- predisposizione del "progetto di sviluppo dell'Appennino piacentino";
- predisposizione del progetto speciale d'area per il distretto agroalimentare (PR)
- coordinamento del progetto provinciale di implementazione dello Sportello Unico per l'impresa.

La storia di SOPRIP: da società d'area ad Agenzia di sviluppo

SOPRIP ha sviluppato la propria azione prima nella Provincia di Parma e poi ha esteso la propria attività alla Provincia di Piacenza. In linea generale le due Province presentano uno sviluppo in linea con la situazione regionale: a fronte di un'area urbana più ricca e sviluppata troviamo le aree collinari e montane che si pongono come aree economicamente marginali.



LE ESPERIENZE DEI GAL



142

Attualmente la realtà in cui opera con maggiore intensità SOPRIP, cioè l'Appennino piacentino e parmense (aree ob. 2) è sostanzialmente quella di una zona rurale e montana situata ai margini di una vasta area fortemente sviluppata (la pianura padana). L'analisi degli indicatori economici mostra che il livello di benessere di queste zone è sensibilmente inferiore (circa il 30%) alle medie delle due Province in cui ricadono.

L'agricoltura assorbe ancora una quota rilevante della popolazione attiva, anche se in questo settore, sia l'attività part-time che l'età media degli addetti sono in aumento. L'orientamento produttivo prevalente è quello zootecnico seguito dalla coltivazione della vite.

La presenza di attività industriali e artigianali è modesta e in regresso. Solo in alcuni Comuni, situati sui corridoi infrastrutturali verso la Toscana e la Liguria, c'è una situazione di maggiore sviluppo del settore secondario. Il turismo, nonostante le indubbie potenzialità del territorio, non si è ancora sviluppato in modo significativo.

I settori dell'industria e dei servizi delle aree produttive ed urbane della pianura rappresentano la maggiore fonte di occupazione per la popolazione attiva delle aree collinari e montane, generando così un intenso fenomeno di pendolarismo.

SOPRIP nasce come società d'area nel 1980, grazie ad una partnership tra operatori locali pubblici e privati, con l'obiettivo di realizzare aree attrezzate per le piccole e medie imprese e favorire lo sviluppo degli insediamenti produttivi nelle aree meno sviluppate della Provincia di Parma².

È un periodo storico in cui una adeguata dotazione di infrastrutture viene considerata come un obiettivo strategico per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate. La Regione Emilia Romagna, infatti proprio in quegli anni (fine anni settanta, primi anni ottanta) promuoveva la creazione di "società d'area" con il compito di realizzare insediamenti produttivi (aree artigianali e industriali attrezzate) da proporre alle imprese a condizioni agevolate.

Verso la metà degli anni ottanta il solo approccio infrastrutturale non viene ritenuto più sufficiente per sostenere lo sviluppo locale, innescare nuove attività nelle attività svantaggiate e produrre innovazione nel tessuto imprenditoriale. Le aree deboli caratterizzate da un sistema economico basato su micro-imprese, prevalentemente a carattere familiare e che svolgono attività fortemente legate al contesto locale, stentano inoltre a cogliere le opportunità di sinergie settoriali o intersettoriali offerte dalla "politica dei servizi reali" attuata nel frattempo dal sistema regionale.

In questo periodo, perciò, si accende un forte dibattito su cosa fare per ridur-

² Recentemente SOPRIP ha ampliato la propria attività di Agenzia di sviluppo alla Provincia di Piacenza dove e si è quindi reso necessario aprire una nuova sede stabile.

re il differenziale di crescita fra aree “forti” ed aree “deboli” (prevalentemente collinari e montane).

Forte dell’esperienza effettuata nei primi anni di attività (1980-87) SOPRIP partecipa attivamente al dibattito regionale sulla politica di sviluppo delle aree deboli sostenendo la necessità di realizzare una strategia specifica basata su alcuni punti essenziali:

- valorizzare il potenziale endogeno del territorio;
- pianificare gli interventi in modo integrato, indirizzando su obiettivi convergenti, soggetti diversi ed utilizzando contestualmente molteplici strumenti;
- sostenere l’incremento di competitività delle piccole e medie imprese montane attraverso la riduzione delle “distanze” tecnologiche, manageriali e informative dalle aree forti;
- coinvolgere sistematicamente risorse e servizi presenti nelle aree “forti” sviluppando con essi relazioni stabili ed intense;
- sviluppare ed accreditare sul piano locale e regionale il ruolo di “agente di sviluppo” di SOPRIP, quale punto di riferimento delle diverse politiche e dei diversi soggetti e pertanto “concentratore” di opportunità e risorse.

A livello operativo l’adozione di questo modello di intervento ha spostato significativamente il ruolo di SOPRIP verso quello di Agenzia di servizi per lo sviluppo locale, che ha trovato sostegno, nella fase di sperimentazione, in una specifica misura del sottoprogramma “industria e artigianato” dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM) dell’Emilia Romagna.

Per intraprendere la sua nuova attività SOPRIP ha dovuto svolgere una serie di azioni preliminari:

- riqualificazione ed ampliamento della tecnostruttura;
- costituzione di un *talentpool*, cioè di una rete di esperti di fiducia;
- decentramento operativo attraverso l’apertura di sedi periferiche;
- apertura di rapporti e collegamenti con i servizi comunitari e con Agenzie di livello europeo;
- attivazione di una campagna di comunicazione e promozione dei servizi (pubblicità su media, organizzazione di convegni, partecipazione a fiere ed eventi);
- realizzazione di un sistema informativo interno costituito da un repertorio delle imprese presenti nell’area, un archivio di informazioni per ogni settore economico, un repertorio della legislazione sull’incentivazione finanziaria regionale, nazionale e comunitaria;
- avviamento di un rapporto funzionale con i centri specializzati di servizio regionali che risultavano di potenziale interesse per le imprese locali.

Nel corso delle attività svolte come “Agenzia d’area”, SOPRIP, da un lato, acquisisce una notevole esperienza nel trattare direttamente con le imprese e gli





enti locali, familiarizzando così con il modo di agire di questi interlocutori; dall'altro lato sviluppa conoscenze specifiche in materia di credito alle imprese e sulle problematiche di natura finanziaria che riguardano gli investimenti privati e la ristrutturazione del territorio.

La società ha proseguito questa attività anche dopo la sua evoluzione in Agenzia di sviluppo, considerandola un'azione strategica irrinunciabile verso le imprese ed il territorio.

Alcuni progetti esemplari

Prima di illustrare alcune delle attività svolte dalla società è necessario presentare, brevemente, l'approccio strategico adottato per promuovere la realizzazione di iniziative volte a risolvere le problematiche che investono l'area delle Province piacentina e parmense. È questo un aspetto di particolare importanza perché ha permesso a SOPRIP di svolgere un ruolo strategico nel promuovere lo sviluppo locale.

Il tema cardine, da cui si sviluppa l'attività di SOPRIP, è l'integrazione delle politiche economiche, industriali, del lavoro e di quelle più specificatamente di settore (turismo, agricoltura ed ambiente), per giungere alla formulazione di politiche di sviluppo territoriale integrato, fornendo strumenti efficaci per l'interpretazione, la progettazione, l'implementazione ed il governo delle diverse variabili che, in misura differente, interagiscono sul territorio.

Nella visione di SOPRIP, le tante debolezze delle aree collinari e montane (impoverimento delle forze giovani, la difficoltà delle nuove iniziative ad emergere, la resistenza delle imprese a misurarsi in un contesto "globale" di mercato) si manifestano come un unico fenomeno che caratterizza le dinamiche locali: resistenza al cambiamento.

Lo sforzo operativo della struttura è quindi teso essenzialmente verso lo stimolo all'individuazione di nuove strategie di sviluppo e all'introduzione di strumenti e modalità operative innovative (v. l'utilizzo del processo di concertazione all'interno del lavoro dei Tavoli tematici del Patto Territoriale dell'apennino parmense), in grado di produrre una crescita armonica, e soprattutto duratura, del territorio.

La strategia adottata dalla società è riassunta nella figura 1.

Figura 1
L'approccio di SOPRIP ai problemi di sviluppo delle aree rurali



145

In questa prospettiva le attività svolte con il LEADER e il Patto Territoriale possono essere sicuramente considerate esemplificative.

LEADER II

SOPRIP s.p.a., in quanto espressione unitaria di istituzioni, soggetti economici ed istituti di credito del territorio, è stato scelto quale GAL, per attuare il Piano di sviluppo locale finanziato dal programma comunitario LEADER II, relativamente alle aree dell'Appennino parmense e piacentino.

Il PAL predisposto da SOPRIP fa propria la strategia dello sviluppo rurale integrato, proponendosi come obiettivi prioritari quelli dell'incremento del reddito e dell'occupazione da ottenersi attraverso azioni orientate ad "accrescere la domanda" di produzioni e servizi tipici dell'area appenninica, e di azioni volte a "sviluppare l'offerta", riqualificando le imprese operanti sul territorio.

Nella predisposizione del Piano di Azione Locale la SOPRIP ha potuto mettere a frutto l'esperienza accumulata in anni di attività a diretto contatto con i principali attori dello sviluppo, sia pubblici che privati. Questa vicinanza al territorio, e soprattutto la visione d'insieme derivata dalla gestione di varie iniziative, quali ad esempio l'animazione economica per le zone ob. 5b, ha permesso alla SOPRIP di approntare un programma di sviluppo locale in grado di recepire gli stimoli provenienti dal territorio stesso e di rispondervi in una logica di integrazione fra i vari strumenti utilizzabili (piani di sviluppo rurale ecc..)

La superficie totale interessata è di 2.934 kmq dove è presente una popolazione di 80.968 abitanti.



I punti cardine del programma LEADER II SOPRIP sono stati:

- Animazione del territorio: con una costante azione di sensibilizzazione nei confronti delle popolazioni locali e l'assistenza tecnica ai progetti di innovazione previsti nel programma stesso.
- Turismo: considerato uno dei settori con il maggiore potenziale di crescita, in quanto l'Appennino parmense e piacentino rappresenta una meta di interesse turistico per il suo alto valore paesaggistico, le produzioni agroalimentari di qualità e le emergenze storico-culturali di significativo rilievo, si è operato per il potenziamento e la qualificazione delle strutture ricettive, dei servizi di animazione ed informazione e delle strategie di commercializzazione con un articolato pacchetto di interventi volto a:
 - innovare il prodotto turistico appenninico;
 - sostenere l'innovazione delle imprese turistiche, agrituristiche e di turismo rurale;
 - migliorare la qualità paesistica degli interventi edilizi;
 - sostenere l'avvio dei parchi naturali quali protagonisti attivi dello sviluppo locale.
- Supporto alla piccola e media impresa: intervenendo sulle problematiche di promozione e commercializzazione e contemporaneamente incentivando, tramite azioni di marketing territoriale, le opportunità di investimento ed insediative offerte dalle aree appenniniche. Un elemento particolarmente qualificante è rappresentato dal coinvolgimento delle comunità di connazionali all'estero, frutto dei flussi di emigrazione che nel passato hanno interessato le aree appenniniche in direzione di altre aree europee.
- Produzioni tipiche e di qualità: in considerazione di una significativa presenza di produzioni agro-alimentari di qualità, la cui valorizzazione è fortemente penalizzata dalla carenza della rete di commercializzazione cui le imprese locali possono accedere, si sono sostenute iniziative finalizzate a migliorare il posizionamento di mercato di piccole e medie imprese e lo sviluppo di nuove produzioni di qualità, anche e soprattutto attraverso una più accentuata strategia di identificazione territoriale dei prodotti.
- Formazione professionale: sono stati individuati percorsi formativi, sia manageriali che operativi, strettamente finalizzati e personalizzati sulle iniziative attivate all'interno del programma LEADER II.
- Risorsa ambiente: si è inteso prendere in considerazione l'ambiente nei suoi contenuti più vari (acqua, bosco e, più in generale, ambiente naturale) sostenendo la realizzazione di iniziative dimostrative, in grado quindi di generare effetti imitativi con l'obiettivo di integrare e sostenere le azioni turistiche e produttive.
- Cooperazione transnazionale: sono state realizzate reti di cooperazione eco-

nomica e di scambio di esperienze tanto a livello di GAL che di singole imprese o gruppi di imprese.

Il Patto Territoriale per l'Appennino parmense

Il dibattito sull'opportunità di avviare una esperienza di Patto Territoriale trova avvio in occasione della presentazione di un primo documento sul tema e sulle metodologie dei Patti Territoriali nel novembre 1998. In tale occasione si manifestò un forte interesse da parte degli enti locali e dei rappresentanti delle categorie economico sociali nello "strumento" Patto Territoriale, in quanto metodologia innovativa per la realizzazione di un piano integrato di sviluppo locale, ma soprattutto come strumento di governo del territorio.

La concertazione sulle politiche di sviluppo tra gli attori locali non costituiva una novità assoluta per la Provincia di Parma; si pensi, ad esempio, alle esperienze di concertazione per lo sviluppo locale attivate quali il programma LEADER II ('94-'99) e la legge regionale 30/96, sui programmi speciali d'area, per il comprensorio termale di Salsomaggiore ecc..

La volontà di sperimentare anche il Patto derivava dal fatto che i soggetti promotori erano assolutamente convinti che la tradizionale propensione al confronto tra enti locali e rappresentanze degli attori socio-economici potesse trovare nel Patto Territoriale l'occasione idonea per innalzare il livello e la qualità della concertazione locale, così come per sperimentare una formula innovativa di partecipazione di tutti gli attori locali al processo decisionale, sia pubblici che privati, all'interno di un piano organico di sviluppo del territorio.

In questo contesto, il Patto Territoriale rappresentava inoltre una opportunità per elaborare percorsi progettuali, anche articolati e complessi, la cui realizzazione avrebbe potuto trovare un sostegno finanziario nelle risorse comunitarie dell'obiettivo 2 - 2000/2006 ed in LEADER+.

Il Patto Territoriale ha preso avvio a metà del 1998 con la costituzione di un gruppo di lavoro composto, oltre che da SOPRIP, soggetto responsabile, da un rappresentante della Provincia di Parma, della Comunità Montana delle valli del Taro e del Ceno, della Comunità Montana Appennino Parma est, della Camera di Commercio di Parma, di ERVET s.p.a. - Bologna, di IRS - Milano e di Nomisma - Bologna. Tale gruppo ha elaborato una prima proposta strategica di Patto illustrata alle forze economiche e sociali del territorio in un *forum* tenutosi nel mese di novembre 1998.

La concertazione è proseguita con molteplici incontri svoltisi con i Comuni delle due Comunità Montane, con le associazioni di categoria ed i sindacati presenti sul territorio nel corso dei quali si sono discusse le ipotesi strategiche e si sono raccolte proposte ed ipotesi progettuali.

Questo laborioso lavoro di consultazione e coinvolgimento degli operatori e delle istituzioni locali ha portato all'elaborazione del protocollo d'intesa di



LE ESPERIENZE DEI GAL



148

avvio del Patto trasmesso al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, con richiesta di ammissione al programma di assistenza tecnica, nel marzo '99. Tale funzione verrà definitivamente affidata a Nomisma s.p.a.

Contestualmente si è avviata la procedura di selezione dell'istituto di credito convenzionato con il ministero che ha coinvolto cinque istituti e che si è conclusa con la scelta del Mediocredito Lombardo.

Nella seconda metà del 1999 si è proceduto alla elaborazione e alla pubblicazione del bando per la raccolta dei progetti e la definizione delle modalità di informazione ed assistenza per le imprese (campagna di comunicazione, produzione di materiali informativi, realizzazione di incontri di sensibilizzazione e di promozione, assistenza informativa e consulenza alla elaborazione delle domande da parte delle imprese). Anche in questa fase preziosi si sono rivelati il supporto della società di assistenza tecnica ed il rapporto di collaborazione instaurato con l'istituto di credito prescelto.

Tra la fine del 1999 e febbraio 2000 si sono inoltre realizzati 5 Tavoli di approfondimento che sono stati indirizzati su temi fondamentali per lo sviluppo dell'Appennino:

- le infrastrutture tradizionali e le tecnologie a servizio delle imprese e della popolazione;
- il turismo come occasione per lo sviluppo di nuova imprenditoria montana;
- i problemi del comparto agro-alimentare;
- la scuola, la formazione professionale ed il ruolo delle nuove tecnologie per la didattica;
- la finanza a sostegno dello sviluppo locale.

Gli esiti dei Tavoli sono stati sintetizzati in documenti finali e sono stati inseriti nel protocollo finale del Patto.

Nel febbraio 2000 si è chiuso il termine per la presentazione delle proposte progettuali che ha visto la candidatura di:

- 47 progetti privati, per un investimento complessivo di oltre 180 miliardi di lire
- 17 progetti pubblici, per un investimento complessivo di oltre 13 miliardi di lire.

Nel mese di marzo 2000, si è infine proceduto alla sottoscrizione del protocollo finale del Patto Territoriale dell'Appennino parmense e si sono trasmessi i progetti al Mediocredito Lombardo per l'istruttoria finale, completata e trasmessa al Ministero del Tesoro il 15 maggio 2000.

Conclusioni

La capacità di SOPRIP di agire efficacemente a favore dello sviluppo territoriale nell'area di Parma e Piacenza deriva da una costante azione di approfondimento delle problematiche e di ridefinizione delle linee strategiche di sviluppo dell'area. La particolare attenzione dedicata all'individuazione del potenziale endogeno e delle sue capacità di integrazione con il sistema regionale di supporto allo sviluppo economico, alla domanda di servizi delle piccole e medie imprese, alla domanda di nuova imprenditorialità e di servizi di supporto agli interventi degli enti locali per lo sviluppo economico, ha permesso alla società di svolgere un ruolo strategico per la promozione e la crescita dell'area. Inoltre, la costante intensificazione dei rapporti con gli operatori locali, cercando di mantenere vivo il dialogo sul tema dello sviluppo integrato, le ha permesso di accreditarsi e di essere riconosciuta nel corso degli anni come punto di riferimento per l'attuazione delle politiche di sviluppo.

La costante presenza sull'area di riferimento e l'approccio ai problemi di sviluppo adottato hanno permesso a SOPRIP di fornire contributi utili alla programmazione economica, promuovendo progetti territoriali con una forte valenza strategica, migliorando la promozione delle risorse e delle potenzialità locali.

SOPRIP opera in una logica di attenzione ed anticipazione dei bisogni ed opportunità economicamente significative non colti o esplicitati in maniera insufficiente, rispondendo con la progettazione ed il supporto di iniziative idonee al loro soddisfacimento. Per il raggiungimento di tale obiettivo SOPRIP promuove azioni in grado di coinvolgere l'intera struttura sociale ed economica, stimolando l'interesse degli operatori pubblici e privati, e facendo leva sulla loro capacità e disponibilità ad essere partner di concrete iniziative.

In tale funzione, rilevante è il ruolo della società quale elemento di "raccordo" tra gli interventi e la progettualità espressa a livello locale con le strategie e i programmi regionali, nazionali e comunitari.





La gestione di un Piano di sviluppo integrato: il caso del GAL Appennino Aretino

Premessa

In questo caso studio si riporta l'esperienza del GAL Appennino Aretino, che con l'obiettivo di porsi principalmente come un promotore dello sviluppo locale e come portatore di interessi collettivi, ha scelto di svolgere principalmente attività di animazione, sensibilizzazione e di supporto alla concertazione e progettazione degli interventi da realizzare a livello locale. Infatti, a differenza di quanto hanno fatto molti altri GAL LEADER II, il gruppo Appennino Aretino non ha attuato direttamente nessun intervento ma ha affidato la realizzazione degli stessi a enti pubblici e ad operatori locali provenienti da diversi settori di attività che ha portato alla selezione di oltre 300 progetti per la realizzazione del Piano di sviluppo ideato con il LEADER II.

Questa esperienza è, quindi, particolarmente significativa per il ruolo assunto dal GAL nel promuovere lo sviluppo della propria area di intervento e nelle fasi di impostazione, gestione e realizzazione delle iniziative di sviluppo locale.

Il GAL Appennino Aretino ha concentrato la propria attività sul LEADER II avviando un progetto di sviluppo finalizzato a valorizzare il territorio e le produzioni locali attraverso azioni dirette a costruire e sostenere il mercato locale. Tutte le attività (per un investimento complessivo di 18 miliardi) sono state perciò articolate attorno a questa idea ed hanno portato alla creazione di sei itinerari tematici che interessano tutto il territorio del GAL.

L'approccio tematico adottato dal GAL e l'obiettivo di promuovere uno sviluppo integrato del territorio hanno posto il gruppo di fronte ad una sfida importante: riunire attorno ad una idea comune operatori locali con attività e interessi fortemente diversificati. In particolare, attraverso la realizzazione del PSL LEADER II, il GAL ha cercato di avviare una dinamica di sviluppo basata su una effettiva collaborazione fra operatori pubblici e privati, creare un sistema in grado proseguire, al di là del LEADER II, le iniziative avviate e di promuovere in maniera costante azioni di sviluppo locale.

Il Gruppo di Azione Locale

Il GAL "Consorzio Appennino aretino" è una società consortile a responsabilità limitata composta da enti pubblici¹ e da soggetti privati². Il territorio di intervento del GAL coincide con quello delimitato dall'obiettivo ex 5b della Provincia di Arezzo, comprendente 27 Comuni (4 dei quali parzialmente montani) per un totale di oltre 103.000 abitanti.

Costituito nell'aprile del 1997, il GAL svolge da allora funzioni di sensibilizzazione ed animazione del territorio, attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti avvalendosi di una struttura tecnica che comprende le seguenti figure: un direttore (formazione: laurea in scienze agrarie); un responsabile finanziario (formazione: laurea in economia e commercio); un responsabile amministrativo (formazione: diploma di maturità scientifica ed esperienza professionale in pubbliche amministrazioni); tre animatori.

Tutte le professionalità sopra indicate sono legate al consorzio da contratti di collaborazione quali professionisti esterni, contratti che sono direttamente connessi al raggiungimento di obiettivi esplicitati in linea generale e che vengono annualmente specificati nel dettaglio attraverso un piano della direzione.

I tecnici e gli animatori del GAL hanno l'incarico di seguire e assistere gruppi di beneficiari sia pubblici sia privati con un'organizzazione su base territoriale (in linea di massima secondo quattro ripartizioni per zona).

Obiettivi generali del consorzio sono l'attività di sostegno e di supporto tecnico allo sviluppo rurale mediante l'assistenza ai proponenti di progetti e la gestione di aiuti comunitari, nazionali e regionali nonché l'attuazione di interventi specifici, significativi per la comunità rurale nei settori del turismo e delle produzioni locali.

Il consorzio si propone anche lo scopo di: favorire lo scambio e la diffusione delle esperienze e know-how acquisito; utilizzare nuove tecnologie di comunicazione; tutelare e valorizzare le risorse ambientali; favorire sinergie tra attività agroforestali, zootecniche, agrituristiche, artigianali, commerciali, turistico-culturali-paesaggistiche.

Fino ad oggi l'attività principale del consorzio è stata l'animazione economica dell'area. Dopo l'approvazione del PAL da parte della Regione Toscana è stata svolta un'intensa attività di animazione territoriale finalizzata a far conoscere il GAL e il programma LEADER II incontrando enti locali ed operatori economici.

¹ Comunità Montana del Casentino, Comunità Montana della Valtiberina Toscana, Comunità Montana del Pratomagno, Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Arezzo e Parco Nazionale Foreste Casentinesi.

² Associazione Coltivatori Diretti, C.I.A., Unione Agricoltori, C.N.A., Confartigianato, Associazione Commercianti e Associazione Provinciale Allevatori.



LE ESPERIENZE DEI GAL



152

Il GAL Appennino Aretino ha avviato un progetto di sviluppo finalizzato a valorizzare il territorio e le produzioni locali attraverso azioni finalizzate a costruire e sostenere il mercato locale. Tutte le attività sono state perciò articolate attorno a questa idea ed hanno portato alla creazione di sei itinerari tematici che interessano tutto il territorio del GAL. Il PAL è composto da circa 60 interventi per un investimento complessivo di poco inferiore ai 18 miliardi di lire.

Il gruppo con l'obiettivo di stimolare la progettualità locale e coinvolgere quanto più possibile la popolazione e gli operatori dell'area ha scelto di non realizzare direttamente nessun intervento ma di affidare la realizzazione degli stessi a:

- enti pubblici, tramite assegnazione diretta, nel caso di iniziative di valorizzazione del territorio;
- aziende singole e/o associate, tramite bandi pubblici, nel caso di azioni per la valorizzazione delle produzioni tipiche.

Questa scelta ha impegnato il gruppo in una intensa attività di selezione che si conclude con il finanziamento di oltre 300 progetti.

I beneficiari privati sono operatori singoli e associati del settore agricolo, artigianale e del commercio e ristorazione; i privati sono più numerosi anche se beneficiano di piccoli interventi finanziati in misura variabile dal 40% al 50%.

I beneficiari pubblici sono le tre Comunità Montane presenti nell'area LEADER, la Camera di Commercio ed il Parco Nazionale delle Foreste casentinesi che cofinanziano interventi di area; si tratta di investimenti più alti finanziati dal 50-60% fino al 70%.

Dopo la pubblicazione dei primi bandi pubblici il gruppo si è concentrato sull'attività di diffusione dei progetti e di assistenza ai futuri beneficiari.

La redazione dei bandi, la selezione dei beneficiari e l'istruttoria dei relativi progetti sono state curate dal personale del GAL; queste fasi si sono concluse nel giugno del '99 per consentire eventuali modifiche od integrazioni ai progetti finanziabili e per verificare alcuni progetti "di riserva" entro il termine previsto per l'impegno delle risorse finanziarie del PAL.

Le azioni realizzate dal GAL Appennino Aretino sono sinteticamente riportate nella figura 1.

Figura 1
Azioni realizzate dal GAL

Assistenza tecnica allo sviluppo rurale	<p>Consulenza e progettazione in agricoltura</p> <p>Assistenza tecnica ai produttori agricoli</p> <p>assistenza in fase di certificazione della qualità aziendale.</p> <p>Indagini di mercato per i 6 itinerari.</p> <p>Studio e organizzazione dei 6 itinerari</p>
Qualificazione delle risorse umane	<p>Realizzazione di piani di impresa (nuove iniziative produttive)</p> <p>Aiuti alle assunzioni (purché a tempo pieno e indeterminato)</p>
Creazione e gestione dell'informazione territoriale	<p>Il miglioramento e l'adeguamento delle strutture agrituristiche e di ristorazione</p> <p>Studio e creazione percorso valorizzazione prodotti</p> <p>Creazione itinerari tematici sull'area LEADER (pievi e monasteri, enogastronomico, ippovia, naturalistico didattico, setteponti e etrusco)</p> <p>Ecomuseo del casentino</p> <p>Centro servizi della valtiberina</p> <p>Sportello al cittadino</p> <p>Ex filanda (mediateca)</p>
Diversificazione e potenziamento dell'offerta turistica	<p>Stage per utenza specializzata</p> <p>Campagna promozionale</p> <p>Depliantistica dei 6 itinerari</p> <p>Creazione pacchetti turistici per itinerari</p> <p>Creazione e promozione pacchetti del PAL</p>
Creazione di sistemi di qualità locale	<p>Sviluppo sistema coordinato packaging prodotti locali</p> <p>Miglioramento ed adeguamento punti vendita e botteghe tipiche</p> <p>Valorizzazione filiere produttive minori</p> <p>Acquisto attrezzature per il completamento del ciclo produttivo aziendale (artigianato e agricoltura)</p>
Gestione del territorio e conservazione dell'ambiente e del paesaggio	<p>Piccole opere di recupero di elementi strutturali tipici del paesaggio</p> <p>Restauro borghi</p> <p>Raccolta differenziata</p> <p>Osservatorio naturalistico</p>



La storia del GAL

La nascita dell'idea



154

L'area del GAL Appennino Aretino vanta risorse ambientali, storiche e culturali, così come tutta la Toscana, di particolare pregio. A differenza di quanto avviene in altre zone della Regione più rinomate e già interessate da consistenti flussi turistici, in questa zona era evidente la necessità di organizzare e di rendere peculiare l'offerta turistica per attrarre nuovi visitatori e consolidare le presenze sempre più numerose. Nello stesso tempo l'area si caratterizza per la forte presenza di piccole imprese agricole, agroalimentari e artigianali, principale fonte di occupazione e reddito della popolazione locale, che però presentano spesso bassi standard qualitativi.

Consapevoli delle opportunità offerte dalla propria posizione geografica, dalle proprie risorse ambientali e culturali e da una domanda sempre più orientata verso l'acquisto di prodotti tipici e di qualità, i promotori del gruppo si sono prefissati di valorizzare il territorio e le produzioni locali.

Dietro sollecitazione dell'amministrazione provinciale, enti pubblici ed organizzazioni professionali aretine hanno costituito una partnership ampia e individuato un comitato promotore che portasse alla costituzione di un GAL rappresentativo dell'intera area, capace di elaborare un progetto comune di sviluppo locale integrato.

Il comitato promotore, composto da due rappresentanti degli enti pubblici e due delle associazioni di categoria con l'assistenza tecnica di consulenti esterni, ha avviato la concertazione con enti pubblici, associazioni di categoria, operatori singoli ed associati dei diversi settori dell'economia.

Fin dalle prime fasi di concertazione è emersa la difficoltà di far convivere in un unico GAL la parte pubblica e quella privata. Per superare tale difficoltà si è pensato ad un progetto comune articolato in modo tale da coinvolgere operatori locali con attività e interessi fortemente diversificati.

La fase di costruzione e consolidamento

Il GAL ha definito due finalità principali da perseguire nello svolgimento del progetto:

- promozione del territorio;
- promozione delle produzioni locali.

Gli enti locali avrebbero svolto l'attività di valorizzazione e promozione del territorio nel suo complesso e gli operatori economici avrebbero avuto l'opportunità di valorizzare, qualificare e promuovere le produzioni locali.

L'articolazione del progetto intorno a sei itinerari tematici che interessano tutto il territorio ha permesso di coinvolgere tutti gli operatori dell'area in un progetto condiviso e caratterizzato dalla realizzazione di azioni i cui benefici interessavano complessivamente tutto il contesto locale.

Superata questa prima fase di costituzione del GAL e di impostazione generale della propria strategia di sviluppo, forte del consenso diffuso che il progetto proposto stava riscuotendo, il gruppo pensava di aver vinto la maggior parte delle difficoltà. In realtà la fase di attuazione e gestione delle azioni progettate ha creato diversi problemi.

Il momento di maggior criticità invece si è verificato nel passaggio dalla programmazione alla fase operativa dei progetti. Da una parte il territorio vasto e diviso in quattro vallate, il numero di interventi del PAL e di beneficiari di progetti elevato, dall'altra il partenariato tra enti si è rivelato debole e formale più che operativo ed in mezzo il GAL con a disposizione relativamente poche risorse umane (a regime 6 persone) e con poca esperienza nel settore.

Infatti, in fase di attuazione, i soggetti coinvolti, pur avendo discusso e poi condiviso i principi sui quali costruire il progetto di sviluppo e le tipologie di azioni da realizzare con il LEADER II, si sono mostrati poco disponibili a collaborare. Le differenti procedure amministrative adottate dai vari enti locali coinvolti ha poi acuito tale situazione.

Ad esempio ci sono stati problemi tra gli enti pubblici che hanno partecipato alla realizzazione di progetti relativi a tutto il territorio, quali quelli finalizzati alla creazione dei sei itinerari e alla predisposizione e attuazione di azioni promozionali. Queste attività dovevano essere cofinanziate da tutti i soggetti coinvolti e realizzate secondo uno standard comune per culminare poi con la predisposizione di materiale pubblicitario e informativo unico per tutti i Comuni dell'area interessata. Malgrado fosse stato individuato, in maniera concertata, un ente capofila per ogni intervento al quale è stato assegnato il compito di realizzare le attività previste, anche esse discusse e ideate grazie alla partecipazione di tutti, continuava ad emergere una scarsa attitudine alla collaborazione.

È in questa fase che il gruppo è diventato più consapevole della necessità di svolgere una forte azione di animazione, sensibilizzazione e di intermediazione culturale. In sostanza bisognava far sì che una idea, anche se già condivisa in linea di principio, diventasse un elemento fondante dell'azione di ogni soggetto locale.

Le innumerevoli riunioni, incontri, e azioni di diffusione delle informazioni oltre a permettere di conseguire questo obiettivo, ha reso possibile definire in maniera puntuale gli interventi da realizzare.

In particolare sulla base dei costanti rapporti con gli operatori locali e di uno studio di mercato sulla domanda e sull'offerta delle risorse utilizzabili per un



RUOLO DELLE AGENZIE LOCALI



156

uso turistico, previsto nello stesso PAL, è stato possibile individuare i reali fabbisogni di intervento degli imprenditori locali. In particolare è emersa la necessità di:

- migliorare lo standard qualitativo dei loro prodotti;
- consolidare nel tempo la loro partecipazione alla costruzione degli itinerari;
- giungere alla costituzione di un sistema di garanzia di qualità dei prodotti locali.

Il GAL ha avviato un insieme piuttosto articolato di azioni, in molti casi già concluse. Infatti, è stato dato il via alle attività di promozione, sia dei prodotti agroalimentari che degli itinerari, che potevano essere attuate solo in una fase avanzata di realizzazione di tutte le azioni previste. Sono già state realizzate alcune manifestazioni che hanno visto impegnate molte imprese agricole, agrituristiche e di vendita dei prodotti agroalimentari.

La fase iniziale di selezione dei prodotti da valorizzare e di analisi delle caratteristiche aziendali e dei sistemi di produzione è stata di particolare importanza perché ha permesso di individuare e sviluppare tutte le azioni necessarie per giungere alla creazione di un paniere dei prodotti locali tipici e di qualità e alla creazione dello stesso sistema di garanzia.

Una volta realizzate queste azioni è stato possibile costruire l'immagine dell'area come zona in cui è ancora possibile gustare alimenti tipici e di qualità, passare una vacanza legata alla salubrità dei luoghi e riscoprire usi e tradizioni tipiche della cultura contadina.

Come accennato tutte le attività sono state svolte di concerto con i tecnici delle associazioni di categoria e con i funzionari degli enti locali cercando di far conoscere quanto più possibile a tutta l'area del GAL le attività in corso di realizzazione.

Inoltre tutti i progetti vengono monitorati almeno una volta al mese all'interno del GAL e trimestralmente con un programma informatico fornito dalla Regione Toscana. I progetti che presentano problemi o ritardi attuativi sono valutati più attentamente in modo tale da intervenire tempestivamente se necessario.

Un esempio della tipologia di interventi promossa dal gruppo è riportata nel paragrafo successivo.

Alcuni progetti esemplari

- *Intervento 28 "miglioramento e riqualificazione di botteghe tipiche e artigiane" e Intervento 52 "miglioramento e adeguamento di agriturismi e strutture ricettive di turismo rurale".*

Con questi interventi sono stati finanziati progetti di miglioramento e tipicizzazione di strutture ricettive quali agriturismo, turismo rurale, enoteche e fia-

schetterie, punti di ristoro, botteghe artigiane e punti vendita presso aziende agrituristiche.

Le spese ammesse a finanziamento sono state arredamento interno, arredamento esterno, arredo verde e insegne. Ciascun esempio compiuto di tipicizzazione ha ricevuto un contributo pari al 40% dell'investimento complessivo con un massimo di 40 milioni di lire per beneficiario.



157

Tabella 1

Attività realizzate con gli Interventi 28 e 52

Int. 28 botteghe artigiane	Int. 52 agriturismi e punti vendita	turismo rurale
Totale investimento previsto	L. 1.200.000	L. 600.000.000
Esempi compiuti di tipicizzazione programmati	20 botteghe artigiane 20 punti vendita	15 strutture recettive
Beneficiari selezionati con bando nel 1998	70	90
	Tutti finanziati	Rifinanziati nel corso del 1999 (investimento L. 2 mld)

Ad oggi gli interventi sono entrambi conclusi e collaudati dalla commissione costituita dal GAL, verificati dalla Regione ed i beneficiari hanno già ricevuto il contributo.

L'obiettivo da raggiungere era quello di migliorare l'immagine complessiva delle strutture recettive dell'area GAL.

Il risultato conseguito è superiore a quanto programmato nel '97. Infatti, l'impatto sul territorio è stato decisamente rilevante per il numero di operatori coinvolti, dei settori economici interessati (agricoltura, artigianato e commercio), di aziende beneficiarie (distribuite uniformemente in tutte le vallate) e, soprattutto, per gli innumerevoli contatti stabiliti a livello locale.

Inoltre, per il consorzio questo intervento è stato un banco di prova importante perché ha rappresentato la prima esperienza di redazione, animazione e diffusione di bandi pubblici, istruttoria, rendicontazione e collaudo di progetti. Questa attività ha permesso al GAL e ai suoi operatori di farsi conoscere e di instaurare rapporti di fiducia reciproca soprattutto con gli operatori privati, rapporti che si sono consolidati nel corso dell'attuazione degli altri interventi del PAL.

Attualmente sono in corso di realizzazione alcuni progetti di carattere promozionale rivolti alla migliore fruibilità del comprensorio LEADER. Sono interventi molto articolati tra loro con una dotazione finanziaria di oltre 1 miliardo di lire, suddivisa in più progetti, di cui beneficiano gli enti pubblici.



In particolare sono stati finanziati una campagna promozionale su stampa nazionale ed estera, la creazione e promozione di pacchetti turistici relativi ai 6 itinerari, la realizzazione di depliantistica e il soggiorno di tour operator per far conoscere il territorio e i suoi prodotti.

Realizzare questi progetti non è stato facile. In particolare le maggiori difficoltà sono sorte cercando di coordinare i diversi enti pubblici (scarsa propensione alla collaborazione, differenti procedure burocratico-amministrative, ecc.).

Pur nelle difficoltà, brevemente accennate, il GAL ha operato con tenacia al fine di perseguire una linea di reale partecipazione di tutti gli enti. In questo senso il ruolo del GAL è stato quello di continuare ad organizzare riunioni stimolando gli enti a lavorare in accordo. Ad esempio, abbiamo individuato insieme ai funzionari degli enti soluzioni pratiche e quindi ridisegnato i progetti di promozione diminuendo il relativo investimento finanziario sulla base degli accertamenti effettuati dagli enti stessi.

Conclusioni

La realizzazione del progetto nel suo complesso ha richiesto una organizzazione capace di svolgere una attività di animazione piuttosto intensa, di rappresentare gli interessi dell'area nel suo complesso, di coordinare e supportare (non solo economicamente) la realizzazione delle diverse azioni poste in essere. A fronte di attività di carattere gestionale sono state necessarie anche forti competenze tecniche e di settore a volte difficilmente individuabili nell'area.

Le capacità organizzative e di mediazione del GAL, coadiuvate da un gruppo di consulenti esterni capaci di supportare tecnicamente e rispondere alle esigenze specifiche dei beneficiari in ogni settore di intervento, ha contribuito a superare gli ostacoli iniziali dovuti alle resistenze e alla diffidenza degli operatori locali (sia pubblici sia privati).

In sintesi gli elementi di successo delle attività realizzate dal GAL possono essere riassunti nei seguenti punti:

- costruzione integrata e coordinata attorno ad una idea portante degli interventi;
- analisi e valutazione puntuale delle risorse locali e dei fabbisogni di intervento;
- creazione di una organizzazione capace di essere un punto di riferimento costante per i beneficiari;
- capacità di animazione e concertazione con i partner dei progetti;
- grande attenzione al monitoraggio e alla valutazione sistematica degli interventi.

Un ultimo aspetto da sottolineare è che, grazie al lavoro di animazione e sen-

sibilizzazione, il GAL ha partecipato anche, ad altre iniziative di sviluppo per il territorio e, in alcuni casi, si è sviluppata una sinergia con altre fonti di finanziamento e, in altri, una collaborazione effettiva con i tecnici delle associazioni di categoria.

Il ruolo e l'attività principale del GAL è stato animare i progetti, partecipando e coinvolgendo quanti più attori possibili mettendo a disposizione la propria rete locale. Questo è avvenuto concretamente ad esempio quando nell'ambito di una iniziativa di promozione dell'agriturismo sono state coinvolte, tramite i tecnici delle associazioni agrituristiche, non solo le aziende ricadenti nell'area di intervento del GAL ma anche quelle dislocate nel resto del territorio provinciale.

Il GAL ha ricoperto un ruolo fino ad ora mai svolto da altri soggetti locali: di raccordo e di intermediazione fra diversi soggetti (pubblici e privati) e soprattutto fra diversi settori di attività e territori.





Il ruolo del partenariato nei processi di sviluppo locale: il caso del GAL Colli Esini

Premessa

Il caso presentato riguarda la società Colli Esini S. Vicino s.r.l. (Marche) che punta da tempo, sostanzialmente dalla conclusione dell'attuazione del Piano di Azione Locale di LEADER I, ad assumere ruoli che vadano ben oltre la mera funzione di GAL LEADER, cercando di affermare la propria funzione di Agenzia di sviluppo locale.

L'esperienza della società Colli Esini S. Vicino presenta alcune specificità sia per quanto attiene alle modalità di impostazione e di evoluzione del partenariato - molto ampio e fortemente rappresentativo rispetto al contesto locale, raccogliendo una vasta partecipazione di soggetti pubblici e privati - sia, più in generale, per il ruolo assunto da tale soggetto nel territorio di riferimento.

Nel corso degli ultimi due anni il prolungato impegno a favore dello sviluppo locale sembra aver iniziato a dare i frutti sperati, cosicché il GAL ha concretamente avviato una serie di attività alternative e complementari, nell'ambito della programmazione negoziata, della pianificazione e programmazione a scala territoriale, di programmi comunitari diversi.

I servizi erogati sono stati rivolti essenzialmente alla pubblica amministrazione, anche se il GAL, tramite una società controllata, ha anche fornito servizi ad imprese private, relativamente all'accesso a bandi regionali per il sostegno alle PMI.

Il Gruppo di Azione Locale

La società Colli Esini S. Vicino nacque nel settembre 1991, in forma di società consortile mista a responsabilità limitata, in occasione dell'avvio dell'iniziativa LEADER I, grazie ad una convergenza di interesse di un soggetto pubblico, la Comunità Montana del S. Vicino, ed un'associazione di imprenditori privati, l'ASSIVIP (associazione interprovinciale produttori di vini pregiati).

La società, senza scopo di lucro, composta da 37 soggetti¹ vedeva gli enti pubblici detenere la maggioranza del capitale sociale ed era amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da nove membri (ora di 11 membri), in cui erano rappresentate le diverse componenti costituenti il partenariato.

Nel corso dell'attuazione del programma LEADER I, si ebbe una prima fase di ampliamento del partenariato, che raggiunse i 44 componenti grazie all'ingresso di altri enti locali e di soggetti privati, e con un primo aumento di capitale dagli iniziali 20 milioni a 43 milioni.

All'avvio della seconda fase di LEADER, nel 1994-95, la società, intendendo agire su un territorio più ampio, decise di dar vita ad una nuova azione di animazione e sensibilizzazione, che si concluse con un nuovo aumento di capitale, e con un ampliamento del partenariato che hanno portato rispettivamente agli attuali 127 milioni e una compagine di 70 soci².

Attualmente, dato che il GAL intende proseguire l'esperienza avviata anche in occasione di LEADER+, è in corso un'ulteriore fase, sia di ampliamento territoriale, sia di ampliamento della base societaria. Al termine di questa procedura la maggioranza delle quote sarà detenuta dai soggetti privati, come prescritto dalla comunicazione della Commissione UE, e la compagine societaria vedrà la partecipazione di circa 80 soggetti, mentre il capitale raggiungerà l'ammontare di oltre 170 milioni.

L'organigramma è sempre stato piuttosto snello ed è composto da: un direttore, con rapporto libero-professionale di consulenza, un consulente legale-amministrativo e una dipendente a tempo pieno e indeterminato, con funzioni di segreteria-contabilità. Accanto a questo nucleo centrale, cui si affianca un consulente fiscale, la società si avvale, peraltro in maniera del tutto marginale, di consulenze occasionali, relativamente a tematiche specifiche, e di due dipendenti part-time, a tempo determinato, con funzioni di animatori, in relazione ad una specifica azione di LEADER II.

La società iniziò l'attività con la programmazione e la successiva attuazione del Piano di Azione Locale LEADER, su un territorio di 15 Comuni, nelle Province di Ancona e Macerata, della superficie di 450 kmq e con una popolazione di 42.000 abitanti. Il piano prevedeva investimenti per circa 11,3 miliardi, di cui circa 6 di contributi pubblici.

L'obiettivo primario era individuato nella progettazione ed attuazione di un intervento integrato a favore dello sviluppo territoriale, con specifico riferimen-

¹ Oltre alla Comunità Montana promotrice, aderirono 9 Comuni, un consorzio intercomunale, 19 associazioni, di categoria e di produttori, in rappresentanza dei settori agricolo, artigiano, cooperativo, ed a carattere culturale, 7 aziende vitivinicole private.

² Tale ampliamento è stato realizzato grazie all'ingresso di numerosi nuovi soci, pubblici e privati. In questa fase aderirono alla Società l'Amministrazione Provinciale di Ancona, la Camera di Commercio, altri Comuni, aziende, associazioni.





to all'iniziativa LEADER I, anche se, fin dalla costituzione, l'oggetto sociale presentava ampie possibilità di azione, includendo ogni altra possibile iniziativa o servizio finalizzati allo sviluppo integrato del territorio, all'innovazione, alla promozione turistica, alla valorizzazione delle risorse locali.

Furono realizzati, nel periodo 1993-1996, 34 interventi, rientranti in cinque diverse misure previste dal piano, dando luogo, a consuntivo, a 10,3 miliardi di investimenti, con un'utilizzazione di circa l'82% delle risorse pubbliche disponibili.

Il successo ottenuto con l'attuazione del piano LEADER I ha spinto il GAL a rivedere la propria strategia di azione verso un ruolo più globale di animazione, anche per garantire la continuità del processo di sviluppo avviato nell'area.

Come conseguenza è sembrato naturale attivarsi per una prosecuzione dell'esperienza in corso con la partecipazione al LEADER II. Il nuovo territorio di azione, in parte coincidente con il precedente, coinvolge 23 Comuni ed interessa un territorio di 921 kmq ed una popolazione di 76.950 abitanti. Il Piano di Azione Locale di LEADER II prevede investimenti per circa 21 miliardi, con 11 miliardi di fondi pubblici³.

È nel corso dell'attuazione dell'Iniziativa LEADER II che la società ha visto concretizzarsi l'obiettivo che pur animando fin dall'inizio i promotori, è stato poi perseguito con impegno ed ostinazione, tra mille difficoltà, negli anni successivi: quello di divenire soggetto centrale delle politiche di sviluppo territoriale, punto di riferimento per l'attuazione di iniziative di programmazione concertate e condivise, in un'ottica di crescita socio-economica e culturale integrata dell'area. In questa fase, grazie ai buoni risultati conseguiti ed alla rappresentatività del partenariato, la società è stata protagonista, e a volte promotrice, di importanti progetti di sviluppo economico e sociale.

La storia del GAL

Il contesto locale

Il contesto territoriale in cui si sviluppa l'idea di dar vita all'iniziativa di sviluppo, è quello dell'area interna, collinare e montana, della Provincia di Ancona e, in parte, della Provincia di Macerata. L'area, interamente compresa nell'obiettivo 5b dei Fondi strutturali, e ad oggi compresa pressoché per intero nella nuova delimitazione dell'obiettivo 2, presenta un discreto livello di sviluppo, sia per

³ Gli interventi finanziati sono circa 200, nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, della salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, della formazione professionale, ed attualmente ci si avvia verso la conclusione, con il 99,6% di risorse impegnate, un livello di spesa attuale del 50% circa ed una previsione di utilizzazione delle risorse disponibili intorno all'85%.

quanto attiene al settore manifatturiero, sia in relazione all'agricoltura, pur caratterizzandosi, nel complesso, per una generale situazione di svantaggio⁴ che ne giustifica la classificazione come area rurale bisognosa di sostegno.

L'attività agricola, in decremento come addetti, si caratterizza con i picchi di efficienza delle produzioni vinicole DOC, nella Valle Esina e parallelamente con il sottoutilizzo di gran parte delle aree elevate. Le produzioni tipiche, ad eccezione del vino DOC e dell'olio di oliva, tendono a diminuire, anziché qualificarsi e specializzarsi ulteriormente. Gli allevamenti zootecnici tradizionali subiscono un crollo quasi irreversibile mentre si accentuano gli allevamenti industriali in particolare avicoli, condotti con i più avanzati sistemi di produzione. Per le attività produttive del secondario (cartiere, meccanica leggera e cappe) si rileva un analogo andamento che vede la presenza di imprese assai competitive di rilevanza nazionale ed internazionale che affiancano aziende affatto competitive e scarsamente organizzate. Il settore del turismo risulta in genere sottodimensionato e di scarso rilievo rispetto alle dotazioni dell'area sia ambientali e naturalistiche, sia storico-culturali.

Nel momento in cui il modello tradizionale sembrava aver raggiunto i suoi limiti naturali di sviluppo ed occorreva quindi evolvere verso ulteriori e più avanzati processi di crescita, si ritenne che l'adozione dei criteri di innovazione propri del LEADER, avrebbe consentito di sostenere in modo più adeguato un salto di qualità. In caso contrario, l'economia locale avrebbe sulle ormai gracili gambe di un sistema in cui erano rilevabili i primi segni di crisi strutturale, acuita da effetti moltiplicativi congiunturali.

La nascita dell'idea

Partendo dalle condizioni di contesto sopra descritte, un gruppo di imprenditori, rappresentanti di uno dei settori più vivaci della realtà produttiva locale, quello vitivinicolo, colse immediatamente le potenzialità e la carica innovativa dell'iniziativa LEADER, il cui approccio territoriale ed integrato alle politiche di sviluppo appariva perfettamente in linea con l'impostazione che essi avevano già dato alla loro azione tecnico-commerciale.

I produttori vinicoli locali avevano, infatti, dato vita recentemente ad un'associazione finalizzata alla promozione del prodotto, comprendendo che soltanto grazie ad un'azione comune si sarebbe potuta fronteggiare la concorrenza internazionale, sia delle aree forti, italiane e francesi, sia dei nuovi Paesi produttori

⁴ Fra gli elementi di svantaggio vi sono: costante decremento demografico, pur attenuato negli ultimi anni; maggior peso del settore primario rispetto al resto della Regione; particolare prevalenza dell'area di montagna; generalizzato processo di invecchiamento della popolazione residente; minor reddito pro-capite rispetto alla media regionale; tasso di disoccupazione (inoccupazione) giovanile e femminile più elevato rispetto ai valori regionali.





extraeuropei. Avevano altresì ben compreso che il valore aggiunto per il loro prodotto avrebbe potuto essere fornito da una stretta interconnessione con l'immagine del territorio di provenienza, in una strategia di marketing, che coniugasse la qualità del prodotto con quella dell'area, con il suo ambiente, le sue risorse culturali, le sue tradizioni.

Tale felice intuizione trovò immediatamente un interlocutore attento nella Comunità Montana del S. Vicino, nel cui territorio ricadeva parte significativa dell'area DOC del Verdicchio dei castelli di Jesi.

I promotori si trovarono dunque a condividere pienamente la visione di una promozione, e quindi di uno sviluppo complessivo dell'area, basata sull'effetto trainante che il prodotto vinicolo, con la sua presenza consolidata ed i suoi solidi canali commerciali, avrebbe potuto svolgere sia in favore delle altre produzioni tipiche locali, non solo agroalimentari ma anche artigianali, sia per un lancio turistico del territorio, tenendo ben presente, d'altra parte, il supporto che l'immagine del territorio e delle sue ricchezze, inteso quale "sistema locale di qualità", avrebbe fornito al prodotto in termini di immagine.

L'avvio di un processo di sviluppo così concepito richiedeva, ovviamente, un'adeguata massa critica, sia in termini territoriali, sia dal punto di vista del diretto coinvolgimento di tutte le realtà sociali ed economiche potenzialmente coinvolte. L'individuazione del territorio di azione fu affrontato nell'ottica di coinvolgere, pressoché per intero, l'area DOC del Verdicchio, un'area che, pur interprovinciale, presenta caratteristiche notevoli di omogeneità territoriale, culturale e sociale, rafforzata anche da una consolidata collaborazione tra enti locali⁵.

Il partenariato vide dunque l'adesione, fin dalla fase iniziale, dei Comuni dell'area, oltretutto delle realtà associative dell'agricoltura, della cooperazione, dell'artigianato. In definitiva tutte le componenti funzionali alla concretizzazione dell'idea-forza individuata parteciparono alla costituzione del GAL.

La relativa facilità con cui fu superata questa fase può essere attribuita da un lato all'abitudine a collaborare, sebbene su altre tematiche, dall'altro alla capacità di traino dei produttori vinicoli, soggetti comunque appartenenti alle diverse strutture associative, dell'agricoltura, ma anche della cooperazione.

La fase di costruzione e consolidamento

Una volta definite l'area di azione e la compagine del GAL, si passò alla effettiva costituzione del soggetto, ed alla fase di programmazione.

⁵ Questa propensione alla collaborazione scaturisce dall'appartenenza ad una stessa Associazione di Comuni, ad una unica U.S.L., ad un Distretto Scolastico, e da secolari relazioni economiche, gravitando l'intero comprensorio sulla valle del fiume Esino e sulla città di Jesi, in relazione alle attività lavorative e di studio.

Si è già accennato a quali siano state le modalità di costituzione della società. La scelta della forma giuridica cadde, fortunatamente, sulla società di capitali, elemento che si rivelerà determinante poi, nella fase di gestione, ai fini della credibilità finanziaria del soggetto. La forma consortile si rivelerà anch'essa la migliore, grazie alle agevolazioni fiscali previste per tale forma societaria, ma anche alla possibilità, in realtà mai sfruttata nel caso di specie, di attivare contribuzioni consortili al funzionamento.

Se le procedure di definizione del partenariato e del territorio di azione furono affrontate senza particolari difficoltà, giungendo rapidamente a soluzioni soddisfacenti, non si può dire altrettanto per le fasi di definizione del Piano.

I tempi molto stretti, l'innovatività dei contenuti, una certa inesperienza in materia, diedero luogo ad una programmazione piuttosto tradizionale, con prevalenza di interventi strutturali e con la individuazione di azioni collettive poco calate nella realtà locale. In definitiva si verifica una carenza di concertazione.

Il successivo periodo di incertezza, che caratterizzò l'avvio di LEADER I in tutto il Paese, a causa dei noti problemi legati al cofinanziamento nazionale ed al problema delle fidejussioni, portò ad una stasi nell'avvio delle attività, che si protrasse per quasi due anni. Infine la società, dopo un ampio dibattito interno cui seguì un riassetto degli organi di amministrazione e della struttura operativa, riuscì a mettere in atto una serie di iniziative (la costituzione di uno staff tecnico efficiente ed una conseguente variante molto consistente al Piano, opportunamente concertata) che consentirono di recuperare il tempo perduto e dar vita ad un'azione coronata da successo. In sostanza, le convulse e difficili fasi iniziali non hanno permesso al gruppo di impostare la propria azione in un'ottica di lungo periodo: gli sforzi sono stati concentrati principalmente sul soddisfacimento di bisogni di breve durata trascurando tutti quegli aspetti legati alla permanenza della struttura nel territorio. La partnership del GAL Colli Esini, quindi, ha avuto inizialmente una funzione di gestione concertata, strettamente connessa all'assegnazione e utilizzazione dello stanziamento finanziario dell'Iniziativa LEADER I.

Questa fase iniziale è stata comunque determinante per la successiva evoluzione della struttura e delle funzioni del GAL, in quanto ha consentito la messa a punto di uno staff tecnico competente e di meccanismi efficienti di gestione sia tecnica, sia finanziaria. È stata altresì la palestra nella quale si è sviluppata ed affinata la capacità di lavorare insieme tra settore pubblico e settore privato, progettando lo sviluppo locale in maniera concertata, tale cioè da contemperare le esigenze in vista del raggiungimento di obiettivi comuni⁶.

⁶ Va comunque sottolineato che, al di là delle valenze formative della prima esperienza, anche dal punto di vista delle realizzazioni concrete si è registrato un successo dell'iniziativa, con la realizzazione di oltre 10 miliardi di investimenti, l'ottimo livello di utilizzazione dei circa 6 miliardi di fondi pubblici e circa 5 miliardi di cofinanziamenti privati locali.

LE ESPERIENZE DEI GAL



166

Sul finire dell'attuazione di LEADER I, il GAL commissionò uno studio, finalizzato all'auto-valutazione dei risultati ottenuti. L'indagine, effettuata mediante oltre mille interviste dirette ad un campione rappresentativo della popolazione, evidenziò alcune carenze, insite peraltro nelle modalità, convulse e frenetiche, di avvio dell'iniziativa. La mancanza di un'ampia concertazione iniziale, l'articolazione del Piano su misure "chiuse", fecero sì che, al termine delle attività, soltanto il 45% del campione dichiarava di essere venuto a conoscenza del significato e degli effetti dell'azione.

Il LEADER I ha posto le condizioni necessarie affinché il GAL cominciasse ad essere visto non solo come una struttura gestionale per promuovere e realizzare una serie di azioni concrete, ma come l'espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo dal basso, mediante una impostazione plurisettoriale frutto di negoziati e concertazioni tra i vari operatori di un'area. In effetti l'interesse suscitato localmente si era tradotto, già durante l'attuazione del piano di LEADER I, nella individuazione del GAL come soggetto deputato al coordinamento di alcune iniziative collettive al di fuori della semplice attuazione del LEADER.

In questa ottica il gruppo ha iniziato a strutturare la propria attività per divenire un punto di riferimento nei processi di sviluppo locale e porsi, quindi, come una vera e propria Agenzia di sviluppo. Per il GAL era necessario a questo punto ricercare mezzi finanziari per sostenere la propria azione e, soprattutto coinvolgere quanto più possibile la popolazione e gli operatori locali per creare consenso intorno alle iniziative da intraprendere. Occasione per continuare ad agire nell'area del San Vicino si è presentata al GAL con il LEADER II.

Questa evoluzione da partnership di gestione a partnership di animazione ha avuto delle conseguenze sulle modalità di azione del GAL, sulla composizione del partenariato, sugli obiettivi perseguiti e le strategie adottate, sul progetto di azione locale e sulla tipologia di interventi programmati nell'ambito del LEADER II.

Partendo dalla considerazione che la rappresentatività del partnership era, da un lato, la condizione essenziale perché il GAL fosse riconosciuto dagli operatori del territorio come soggetto deputato allo sviluppo locale e, dall'altro lato, essenziale per giungere all'elaborazione di un piano LEADER effettivamente rispondente alle necessità dell'area, i promotori del GAL hanno avviato una intensa attività di informazione e animazione nel 1994 - ancora prima che fosse trasmessa ufficialmente la comunicazione sull'iniziativa LEADER II agli Stati membri - con l'obiettivo di ampliare la composizione del gruppo di base.

La diversità generata dall'ampliamento della partnership, ha permesso di associare competenze nonché l'accesso a mezzi e ad operatori di settori diversi, da cui è scaturita una rinnovata capacità di intervento sul territorio e una lettura più approfondita delle potenzialità e problematiche dell'area. Ciò ha consentito, nella fase programmatica che ha condotto alla elaborazione del PAL, di regi-

strare puntualmente le esigenze provenienti dal territorio in tutti i settori, garantendo così il consenso, la partecipazione e quindi la risposta della popolazione e degli operatori locali alle iniziative previste.

Per questo motivo, il PAL LEADER II, a differenza di quanto è avvenuto con il piano della precedente fase di programmazione, dove erano già indicati i beneficiari degli interventi, si articola su azioni “aperte” i cui beneficiari vengono individuati attraverso bandi pubblici e conseguenti selezioni. Anche per quanto riguarda la tipologia di interventi previsti e la distribuzione degli investimenti fra le submisure vi sono delle differenze sostanziali fra i due piani. In sostanza emerge uno stretto legame tra la base societaria e le caratteristiche del PAL e degli interventi previsti.

Nel corso dell’attuazione del LEADER II il confronto con la realtà locale è stato sempre vivo, con un coinvolgimento diretto e continuo, istituzionalizzato nei cosiddetti “comitati di settore”, delle diverse realtà del mondo istituzionale e produttivo, attività che, pur faticosa, ha consentito aggiustamenti, modifiche, adeguamenti del piano in corso d’opera garantendo così una piena aderenza alle esigenze locali che non sono statiche, ma anzi mutano rapidamente.

La ricaduta degli interventi sul territorio è aumentata notevolmente. Il numero dei soggetti coinvolti si è più che quadruplicato. Certamente, con 200 azioni concrete sul territorio, per 21 miliardi di investimenti, 213 soggetti coinvolti in azioni formative, oltre 100 posti di lavoro creati, direttamente o indirettamente, ben diverso è il grado di visibilità acquisito, rispetto ai modesti risultati della prima fase.

Alcuni progetti esemplari

Negli ultimi due anni, dopo la conclusione positiva della prima esperienza LEADER ed in prossimità della conclusione della seconda fase, quella di LEADER II ha iniziato a concretizzarsi in un ruolo più ampio, di soggetto attivo e riconosciuto nella promozione, programmazione ed attuazione di iniziative di sviluppo locale.

Nel 1997 la società Colli Esini S. Vicino si fece promotrice dell’avvio di un Patto Territoriale nelle Province di Ancona e Pesaro⁷ che culminò nella sottoscrizione del documento preliminare di concertazione a febbraio del 1999.

La società Colli Esini S. Vicino, in associazione temporanea di imprese con il GAL limitrofo, della Provincia di Pesaro, dopo aver provveduto alle analisi territoriali, all’individuazione delle linee guida del Patto ed alla stesura del docu-

⁷ Tale iniziativa fu avviata nel '79, ma gli eventi sismici di fine di quell'anno causarono una sospensione dell'iniziativa ed il distacco della Provincia di Macerata che diede vita ad un proprio Patto. Nel '98 fu ripresa l'iniziativa, nelle Province di Ancona e Pesaro, che culminò nella sottoscrizione del documento preliminare di concertazione a febbraio del 1999.



LE ESPERIENZE DEI GAL



168

mento di concertazione, ha ricevuto l'incarico di svolgere le funzioni di accompagnamento ed assistenza tecnica. Il compito della società è stato quindi quello di organizzare la concertazione, fornire assistenza tecnica agli operatori per la predisposizione dei progetti, imprenditoriali ed infrastrutturale, eseguire l'istruttoria tecnica dei progetti e stilare la prima graduatoria.

Tali funzioni, svolte da agosto 2000 a marzo 2001, si sono recentemente concluse, con la selezione di progetti imprenditoriali per 250 miliardi di investimento, oltre a 15 miliardi di infrastrutture pubbliche.

Sempre in relazione a quelle azioni che appaiono maggiormente aderenti alla missione societaria e complementari al LEADER, la società ha recentemente svolto una ulteriore funzione di programmazione a scala territoriale, redigendo il piano pluriennale di sviluppo socio economico 2000-2004 della Comunità Montana dell'Esino Frasassi (AN) che oltre ai contenuti di carattere urbanistico-territoriale e programmatico, si articola su una serie di schede-progetto, per oltre 50 miliardi di investimenti previsti.

Muovendoci dal campo dello sviluppo locale integrato, verso le diverse opportunità di sostegno ad azioni tematiche, la società ha promosso nel 1999 - coinvolgendo la Provincia di Ancona quale ente promotore - un progetto per la costituzione di un'Agenzia per il risparmio energetico. Si è dato dunque vita ad una partnership locale, con il coinvolgimento di enti territoriali, di aziende fornitrici di energia e consorzi di gestione, della SNAM, dell'ENEA, dell'ENEL, delle associazioni ambientaliste, imprenditoriali, dei consumatori. La società, promossa l'iniziativa, ha provveduto al reperimento di partner esteri (un territorio portoghese ed un'Agenzia "tutor" tedesca) ed ha curato la progettazione.

Il progetto, in cui la Provincia di Ancona svolge le funzioni di capofila nella cooperazione internazionale, è stato accolto e finanziato dalla Commissione europea e l'Agenzia è attualmente operativa nell'intero territorio della Provincia. La Colli Esini S. Vicino continuerà a svolgere una funzione di assistenza tecnica durante i tre anni di attuazione del progetto, curando le relazioni tra i partner, occupandosi della rendicontazione e dei rapporti con la Commissione.

Nelle diverse iniziative, la società ha svolto, ovviamente, ruoli differenziati, anche in virtù della natura degli strumenti di volta in volta interessati. Mentre per quanto concerne il LEADER, avendo il ruolo di GAL, ha provveduto direttamente, non soltanto all'avvio ed alla programmazione, ma anche alla gestione diretta, quale soggetto responsabile dell'attuazione, nel caso della redazione del Piano di Sviluppo della Comunità Montana il ruolo è stato quello di fornitore di un servizio di carattere professionale, e quindi si è occupata della progettazione e dell'assistenza alle attività di concertazione. Negli altri casi gli strumenti di finanziamento prevedevano la costituzione di specifici soggetti responsabili. Per quanto concerne il Patto, il soggetto non è ancora stato costituito e lo sarà sol-

tanto al termine della eventuale procedura di finanziamento, mentre per l'attuazione del progetto finanziato da SAVE II è stata costituita una società, cui la Colli Esini partecipa, e, nel corso dell'attuazione, sarà fornito un supporto tecnico.

Lo schema seguente mostra i compiti diversi svolti dalla società nelle quattro iniziative.



Tabella 1
Le attività del GAL Colli Esini.

Ruolo svolto dalla società	LEADER (I e II)	Patto Territoriale	Piano Sviluppo Com. Montana	Agenzia risparmio energetico
Promozione dell'iniziativa	●	●		●
Redazione del programma/progetto	●	●	●	●
Animazione ed assistenza tecnica	●	●	●	●
Consulenza alla gestione e rendic.				●
Gestione diretta dell'attuazione	●			

Va sottolineato come lo stesso soggetto abbia giocato un ruolo importante nelle diverse iniziative di programmazione avviate nell'area, abbia fortemente contribuito alla complementarità tra le azioni, dando luogo ad un unico filo conduttore delle politiche di sviluppo locale.

Oltre alla condivisione delle diagnosi territoriali e delle strategie, tra i diversi strumenti si sono creati collegamenti forti. In particolare questa visione complessiva, meno evidente nel caso del programma tematico sull'energia, si traduce, in azioni strettamente collegate, soprattutto tra LEADER II ed il piano di sviluppo della C.M., e tra questo ed il PAL di LEADER+ che ci si accinge a redigere.

Conclusioni

Come abbiamo visto, l'esperienza descritta può dirsi coronata da successo, le attività del GAL hanno avuto un buon livello di diversificazione e l'azione è uscita dai confini del territorio LEADER, per estendersi ad una scala interprovinciale. Oltre alle attività istituzionali ed a quelle complementari descritte in precedenza, la società continua ad ampliare i propri campi di intervento, a promuovere iniziative, a proporre servizi innovativi agli enti locali ed alle imprese.



Il raggiungimento di questo primo obiettivo, quello del riconoscimento del ruolo nel territorio, ha tuttavia richiesto circa 10 anni di lavoro. In questo decennio la società ha dimostrato competenza, efficienza, rapidità di azione, capacità di accogliere le istanze locali, sana gestione economica, grazie alla quale non ha mai attraversato crisi finanziarie e non ha mai dovuto, elemento determinante, chiedere interventi di sostegno ai soci.

A questo proposito si ribadisce la fondamentale importanza della scelta iniziale della forma societaria. La società di capitali, infatti, diversamente da forme di aggregazione meno strutturate e prive di personalità giuridica, conferisce indubbiamente al soggetto una più elevata credibilità, con particolare riferimento al sistema creditizio. Poter contare sul credito, quindi su affidamenti bancari consistenti, risulta assolutamente indispensabile per un soggetto di questo genere, che spesso si trova a fronteggiare discontinuità nei flussi finanziari.

Un ulteriore elemento positivo, legato alla forma di società, è legato all'autonomia gestionale che, in virtù delle vigenti normative, la società di capitali presenta, rispetto ad altre forme. Le modalità di nomina, funzionamento e revoca degli organi amministrativi e la stabilità della compagine societaria, derivante dalla difficoltà di ingresso e uscita di soci, pongono la società al riparo da cambiamenti politici o di strategie in seno alle diverse componenti, agevolando la continuità nella gestione e nel perseguimento degli obiettivi.

Anche i risultati concreti e visibili hanno contribuito a conferire credibilità al soggetto. Oltre trenta miliardi di investimenti nell'ambito di LEADER, una notevole carica innovativa, sia in termini metodologici, sia anche in relazione ai contenuti. Si sottolineano in particolare gli approcci innovativi nella promozione e gestione turistica, nella promozione di forme di ricettività alternativa, l'importante attività di infrastrutturazione dell'area mediante gli aiuti alla creazione di punti di vendita e degustazione presso aziende vinicole, agricole ed agrituristiche, i progetti di sperimentazione nella riconversione delle colture agricole.

Ovviamente il processo non è stato esente da difficoltà. Di alcune si è fatto cenno sopra, altre attengono essenzialmente alla corretta conduzione della concertazione, agli aspetti finanziari, ai rapporti con gli enti territoriali di scala superiore.

Nelle attività di concertazione le difficoltà incontrate inizialmente concernevano, in sostanza, il superamento di una vecchia logica "spartitoria" relativamente alle risorse finanziarie. L'ostacolo è stato superato, non senza qualche compromesso, grazie ad una energica, competente e continua attività di assistenza nella predisposizione delle proposte, un giusto grado di rigidità nella selezione, l'attivazione di un dialogo continuo tra le parti.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, come già chiarito, la società non ha mai dovuto affrontare particolari problemi, tuttavia si è del tutto coscienti della

difficoltà di conciliare la necessità di competenza ed efficienza, l'irrinunciabilità di una continua attività di monitoraggio ed auto-valutazione degli interventi, con le limitate risorse disponibili per il funzionamento dell'Agenzia. Un prossimo nodo da sciogliere sarà quindi quello della verifica della "disponibilità a pagare" per l'esistenza di un soggetto di questo tipo, da parte dei soggetti locali, al di là dei finanziamenti pubblici che finora hanno coperto quasi completamente le esigenze della società.

Nonostante l'attivazione di iniziative complementari, la diversificazione delle attività, la completa autonomia finanziaria è ancora un obiettivo da raggiungere. Una prossima sfida sarà dunque quella della verifica concreta del radicamento del soggetto, di quanto gli attori locali considerino realmente utile il ruolo che questo svolge. Le premesse sono positive, anche alla luce della buona adesione dei soci alle diverse fasi di aumento del capitale, tuttavia si può facilmente prevedere che, una volta che sarà posto all'ordine del giorno, questo non sarà un passaggio facile ed indolore.

Infine il problema dei rapporti con le amministrazioni provinciali e regionale. Partendo da una delimitazione del territorio LEADER, interprovinciale, ma comprendente solo porzioni di territori provinciali, nasce un potenziale elemento di conflitto relativamente alla possibilità che l'Agenzia operi, in altri campi, a scala più ampia. In realtà questo aspetto, dopo iniziali difficoltà, è risultato agevolmente superabile. Effettivamente la dimensione provinciale appare quella più idonea all'azione di un'Agenzia di sviluppo.

Più complessa la questione dei rapporti con la struttura regionale. Al di là dei conclamati propositi di attivare sinergie e complementarità effettive tra i diversi programmi di sviluppo, anche valorizzando le esperienze LEADER in relazione ad attività di animazione o assistenza tecnica funzionali all'attuazione dei DOCUP o dei piani di sviluppo rurale, si registra in realtà una notevole resistenza a dare effettiva attuazione a queste opportunità.

Al contrario si può ritenere che un coinvolgimento dei GAL, o Agenzie di sviluppo nate da altre iniziative, in attività complementari ai canali principali di attivazione dell'intervento dei Fondi strutturali, potrebbe risultare molto proficuo, costituendo un valido aiuto ad un buon livello di progettazione, e favorendo la più ampia partecipazione dei soggetti locali.





La creazione di un sistema d'area per promuovere lo sviluppo locale: l'esperienza del GAL Partenio Valle Caudina

Premessa

Questo caso studio cerca di ripercorrere le fasi che hanno portato alla partecipazione dell'area Partenio Valle Caudina all'Iniziativa Comunitaria LEADER II e alla costituzione di un consorzio d'area per la valorizzazione delle risorse territoriali: il Casalia Consortium.

La costituzione del Casalia Consortium è stata un'operazione particolarmente innovativa e interessante soprattutto per il contesto territoriale nel quale si inserisce. Sin dalla sua elaborazione, infatti, il progetto di sviluppo immaginato dai promotori del Gruppo di Azione Locale ha individuato, quale percorso obbligato per innescare nell'area di riferimento una dinamica di sviluppo economico duratura e autopropulsiva, il coinvolgimento diretto degli operatori locali nella promozione delle risorse endogene. Se il LEADER, infatti, è stato lo spunto per riflettere sulle possibilità di sviluppo che si presentano all'interno di un'area come quella del Partenio Valle Caudina, nella quale convivono grandi potenzialità in termini di produzioni tipiche e di testimonianze storiche e culturali di pregio accanto a forti difficoltà di organizzazione e valorizzazione delle risorse, il Casalia Consortium rappresenta lo strumento per consolidare nel tempo la dinamica di sviluppo avviata con il LEADER affidando nelle mani degli attori locali il futuro del loro territorio.

Il Gruppo di Azione Locale

La Società consortile mista a responsabilità limitata (dal 1998 Consorzio con attività esterna) Partenio (dal 1998 "GAL Partenio Valle Caudina") si è costituita nel 1994 per poter accedere ai finanziamenti dell'Iniziativa Comunitaria LEADER II. Si tratta di una società mista pubblico/privata¹.

¹ La base sociale del GAL Partenio è composta da: C.C.I.A.A. di Benevento, Comune di Airola, Comune di Bonea, Comune di Bucciano, Comune di Forchia, Comune di Ospedaletto, Comune di

Nel marzo 1998, in seguito all'approvazione del GAL da parte della Regione Campania per il LEADER II, è stata costituita la struttura organizzativa. Dopo aver proceduto ad individuare il responsabile amministrativo e finanziario (R.A.F), il coordinatore del Piano di Azione Locale, ed i due agenti di sviluppo (uno per seguire le azioni relative al comparto agricolo, l'altro per seguire quelle relative ai comparti del turismo, dell'artigianato e delle PMI), il GAL ha provveduto, attraverso l'emanazione di bandi pubblici, a completare la struttura tecnico-operativa selezionando: nove assistenti tecnici da mettere a disposizione dei beneficiari delle singole azioni e supportarli nella fase di creazione del sistema d'area; il responsabile del servizio di ingegneria finanziaria per attivare uno sportello informativo per la promozione dell'imprenditoria giovanile con il coinvolgimento anche dell'IG Campania. Con il completamento della struttura si è dato avvio alla fase di animazione del territorio e di divulgazione delle opportunità offerte dal Piano di Azione Locale "Medio Calore – Valle Isclero centrale" attraverso una serie di incontri pubblici organizzati presso le aule consiliari dei 16 Comuni dell'area LEADER II.

Obiettivo generale dell'Agenzia di sviluppo è aumentare la competitività del territorio attraverso il sostegno e la promozione dello sviluppo economico, sociale, imprenditoriale e dell'occupazione nell'area del Partenio e delle zone limitrofe operando, in particolare, nei seguenti ambiti:

- formazione professionale;
- animazione dello sviluppo rurale, valorizzazione, trasformazione e commercializzazione delle produzioni agricole e silvicole locali;
- turismo rurale;
- recupero del patrimonio edilizio rurale;
- sostegno alle piccole imprese, all'artigianato, anche gestendo servizi zonali;
- gestione di aiuti comunitari, nazionali e regionali;
- promozione e realizzazione di nuove tecnologie di comunicazione all'interno dell'area di intervento;
- consulenza e ricerche in campo economico, socio-economico, ambientale ed indagini conoscitive;
- redazione e realizzazione di studi e progetti di fattibilità e sviluppo;
- servizi: terziario avanzato, marketing, pubblicità, informazione, comunicazione, informatica, banche dati, nuove tecnologie, energia, impatto ambientale, ecc.

Più in dettaglio l'attività del GAL si è orientata a:

Pannarano, Comune di Pietrastornina, Comune di San Martino V. C; Comune di Summonte, Abbazia di Montevergine, Associazione Amici del LEADER, Associazione Olivicoltori Sanniti, Associazione Tabacchicoltori Interprovinciale, Azienda agricola Selva del Duca, Banca Popolare dell'Irpinia, C.I.A. di Benevento, C.N.A. Campania, Coldiretti di Avellino, Legambiente Campania, Unione industriali di Benevento.



LE ESPERIENZE DEI GAL



174

- migliorare l'offerta delle produzioni agroalimentari attraverso un approccio di filiera;
- valorizzare i prodotti dell'artigianato puntando sull'innovazione tecnologica;
- potenziare e caratterizzare l'offerta turistica e ristorativa dell'area facendo leva sul patrimonio naturale ed enogastronomico locale;
- sostenere le piccole e medie imprese stimolandone la capacità progettuale.

Per ciascun settore sono stati portati avanti diversi progetti diretti agli operatori locali, con una dotazione complessiva di risorse di 5.980 milioni di lire, di cui 5.232,5 di provenienza pubblica e 747,5 provenienti da soggetti privati beneficiari delle azioni del programma.

La storia dell'Agenzia di sviluppo

Il contesto locale

A partire dall'ultimo dopoguerra, il territorio del GAL è stato caratterizzato da uno sviluppo disarmonico che ha determinato l'ampliamento delle superfici urbanizzate a scapito dei terreni agricoli. Il mancato inserimento in un progetto complessivo di pianificazione delle opere di ricostruzione seguite agli eventi sismici del 1980 ha accentuato il problema. Case secolari che avevano resistito a tali eventi sono state demolite e ricostruite in cemento armato senza rispettare i prospetti urbanistici, le tipologie architettoniche e le volumetrie. Molti centri storici hanno subito una pesante alterazione del loro aspetto.

Il paesaggio agricolo e l'economia rurale hanno così perso lo splendore di un tempo, scontando le conseguenze dell'abbandono e dell'emigrazione causati dalla grave crisi economica che ha colpito soprattutto il settore agricolo ed artigianale. In particolare nelle zone montane, dove la presenza dell'uomo era strettamente connessa con la manutenzione dei versanti, lo spopolamento ha creato presupposti pericolosi per l'insorgere di situazioni di grave dissesto idrogeologico ed ambientale.

L'area comprende 16 centri urbani di origine antichissima, con profili architettonici armoniosi e scenografici, costruzioni ed archi in pietra calcarea la cui estrazione e lavorazione costituiva una delle attività artigianali più diffuse. Le ricche testimonianze storiche – castelli, santuari rupestri e abbazie di grande tradizione religiosa – si inseriscono in un paesaggio collinare e montuoso ricco di vegetazione, sorgenti, grotte, pianori carsici, vallate verdeggianti e boschi cedui e d'alto fusto in gran parte compresi nei due Parchi Naturali regionali del Partenio e del Taburno, il cui straordinario patrimonio naturalistico li rende la meta obbligata degli escursionisti.

La mitezza del clima e la fertilità del suolo si prestano a vari tipi di colture,

rendendo la zona particolarmente vocata all'agricoltura che rappresenta, ancora oggi, il comparto centrale dell'economia locale. Castagne fresche (tipo Santomango) e lavorate (Castagne del Prete), mele IGP (varietà Annurca in via di istituzione), ciliegie, prugne nonché vini DOC (Falanghina, Aglianico, Fiano) e di tradizione (Greco di Tufo, Coda di Volpe e Moscatella Nera), olio di oliva DOP (Sannio in via di istituzione) sono i principali prodotti agricoli dell'area. Un originale liquore d'erbe (Anthemis) prodotto dai monaci benedettini dell'Abbazia di Montevergine, centro di grande richiamo turistico, e il torrone di Ospedaletto (polo dolciario particolarmente sviluppato), arricchiscono il paniere di prodotti tipici locali sui quali basare le iniziative di valorizzazione. In molti Paesi dell'area, inoltre, sopravvivono ancora antiche tradizioni artigiane relative alla lavorazione del legno, del ferro battuto, della ceramica, del gesso.



La nascita dell'idea

Il GAL Partenio – Valle Caudina nasce, in tale contesto, per volontà di tre persone, una proveniente dal mondo imprenditoriale locale, una dalle cooperative e la terza dalle associazioni di categoria, da anni impegnate nella valorizzazione delle risorse territoriali ed intenzionate a utilizzare le potenzialità offerte dal programma LEADER II per aumentare la competitività del proprio territorio partendo dalle numerose risorse presenti. Attraverso contatti diretti con i vari attori locali, pubblici e privati con una significativa esperienza nel campo dello sviluppo rurale, si è riusciti a coinvolgere le associazioni di categoria e gli amministratori più sensibili. In un secondo momento il dialogo si è allargato all'organo di rappresentanza degli imprenditori, l'Unione Industriali di Benevento, ad un istituto di credito, la Banca Popolare dell'Irpinia, al mondo dell'associazionismo, Legambiente Campania e Associazioni amici del LEADER, per giungere infine, nel settembre 1994, alla formalizzazione di tale partnership attraverso la costituzione di una società consortile mista con la denominazione di "Partenio Società consortile a r. l.", successivamente modificata in un consorzio con attività esterna "GAL Partenio Valle Caudina.

Il percorso che ha portato alla formalizzazione della partnership non è stato privo di ostacoli per la difficoltà di avviare un dialogo tra soggetti abituati ad operare in maniera settoriale ed indipendente gli uni dagli altri. In ogni caso, la consapevolezza che solo il coinvolgimento di tutti gli attori locali poteva dare credibilità e legittimità al Piano di Azione Locale ha spinto i promotori a mediare tra i rappresentanti di diversi interessi per trovare una strategia di azione comune, condivisa e coerente con le peculiarità del territorio.



La fase di costruzione e consolidamento

Contestualmente alla realizzazione degli incontri che hanno portato alla definizione della partnership, alla costituzione del Gruppo di Azione Locale è stato redatto il programma di sviluppo articolato in azioni strettamente collegate le une alle altre e ciascuna delle quali ideata per rispondere ad una reale esigenza del territorio.

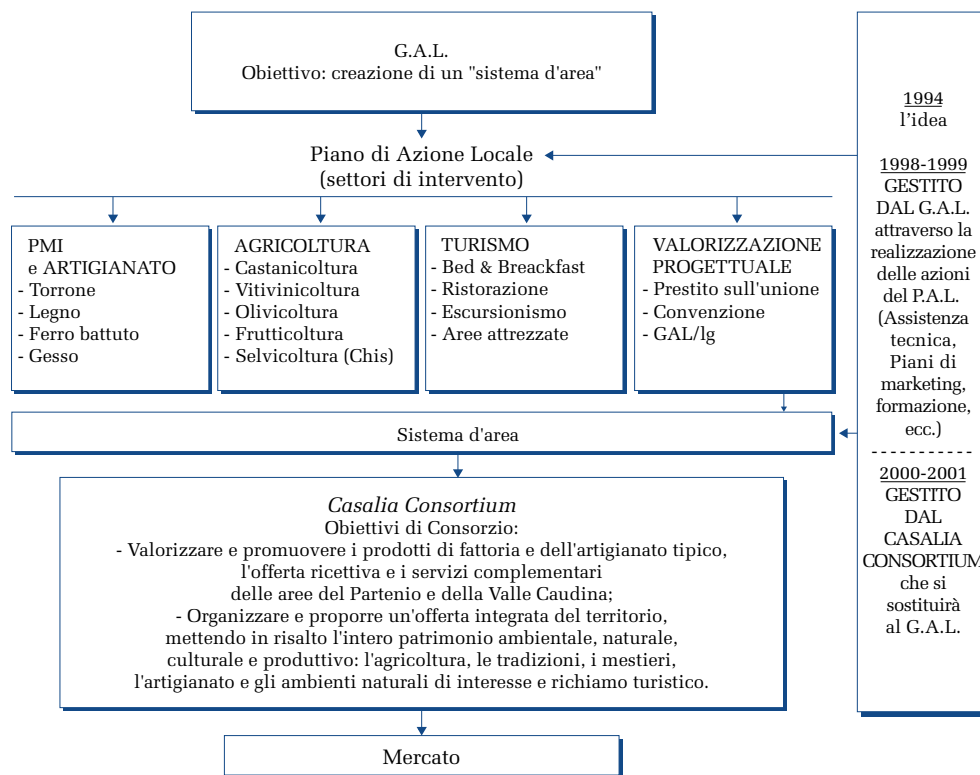
L'attività di sensibilizzazione della popolazione locale rispetto ai problemi dello sviluppo ha permesso, infatti, di rilevare in maniera puntuale le cause che hanno determinato lo svantaggio ed il ritardo economico, sociale e culturale dell'area.

La mancanza di opportunità di lavoro e il disagio, la scarsa remuneratività di attività agricole ed artigianali senza opportune politiche di commercializzazione e promozione, la sfiducia verso iniziative consortili, la frammentazione della superficie produttiva e l'elevata età media degli addetti, la lontananza della pubblica amministrazione dai problemi della popolazione, sono soltanto alcuni degli elementi emersi da tale analisi.

L'unico modo per ricostruire un quadro di fiducia e consapevolezza ed innescare uno sviluppo durevole, endogeno e sostenibile coerente con le reali esigenze del territorio, era recepire le istanze rilevate sul territorio inserendole all'interno di una strategia di valorizzazione finalizzata alla creazione di una serie di relazioni tra le risorse locali e tra queste e quelle esterne che nel loro insieme costituiscono il "sistema d'area", schematicamente rappresentato dalla figura 1.



Figura 1
Il "sistema d'area" costruito dal GAL Partenio quale base operativa del Casalia Consortium.



È con questo spirito che è stato elaborato il Piano di Azione Locale e sono state individuate le azioni che lo compongono, le relative risorse finanziarie, i beneficiari finali. Laddove possibile si è cercato di collegare le iniziative con interventi rientranti in altri programmi di aiuto e sostegno economico comunitari, nazionali e/o regionali.

Senza questa impostazione l'Iniziativa Comunitaria stessa non avrebbe trovato una concreta applicazione nelle aree locali, risultando invece come uno dei tanti interventi dall'alto già studiati negli anni passati per affrontare in maniera settoriale le problematiche connesse allo sviluppo dei territori ma che all'atto pratico non hanno saputo produrre, nella maggior parte dei casi, un processo di sviluppo a lungo termine e capace di auto sostenersi.

L'approvazione del PAL da parte della Regione ed il completamento della struttura tecnico-operativa del GAL hanno dato il via alla vera e propria fase



di attuazione del progetto territoriale.

La prima azione che ha preso il via, per il carattere propedeutico che rivestiva rispetto alle altre azioni, è stata l'assistenza tecnica. La redazione dei piani di assistenza tecnica alla quale è seguita la fase di assistenza tecnica ravvicinata agli operatori dei vari comparti (agricoltura, turismo e ristorazione, artigianato e PMI), oltre che finalizzata ad approfondire la conoscenza dei vari comparti ed individuare i beneficiari finali del programma, è stata anche un'occasione per divulgarne i contenuti e le finalità ed in particolare l'intenzione di costituire un consorzio d'area.

Il passo successivo è stato l'emanazione di bandi pubblici per l'attuazione delle azioni materiali inserite nel PAL: la rete del B&B, i ristoranti tipici, le attività formative, l'attrezzamento di aree di pregio, il laboratorio di trasformazione, il servizio di contoterzismo. Come già accennato in precedenza nel loro insieme tali azioni, strettamente collegate le une alle altre, costituiscono il "sistema d'area" il cui consolidamento e rafforzamento costituisce il modo migliore per innescare nell'area di intervento una dinamica di sviluppo autopropulsiva.

La necessità di approvare entro la fine del 1999 tutte le azioni previste nel PAL ha sottoposto la struttura del GAL ad un lavoro molto impegnativo e faticoso che è stato ripagato con l'impegno finanziario di tutte le risorse previste dal PAL entro il termine fissato dalla Regione del 31 dicembre 1999 e con la costituzione nel dicembre dello stesso anno del Casalia Consortium grazie ad un primo nucleo di 5 soci. Nel corso del 2000 con l'avvio delle azioni materiali sono entrati a far parte della compagine sociale del consorzio i beneficiari del Bed & Breakfast e dell'azione sulla cucina tipica.

Nonostante la coerenza del progetto territoriale elaborato dal GAL con la vocazione del territorio e la validità delle azioni ipotizzate, la fase operativa di attuazione degli interventi ha richiesto più volte un cambio di strategia. I due esempi seguenti sono indicativi di tale necessità:

- Lo slittamento dell'avvio del programma ha infatti creato uno sfasamento tra le iniziative comunitarie e regionali rientranti nella programmazione 1994/1999 e l'attuazione del PAL. Questo ha determinato, in particolare per quanto concerne l'assistenza tecnica in agricoltura, l'impossibilità di attivare le agevolazioni previste da alcuni regolamenti comunitari e limitando le opportunità offerte agli operatori del settore alla sola assistenza tecnica. Il riaggiustamento dell'azione sull'assistenza tecnica in agricoltura ha permesso di destinare risorse umane e finanziarie, precedentemente previste per tale finalità, ad altre iniziative la cui necessità è stata riconosciuta nel corso dell'attuazione del programma. Esse sono: un'assistenza tecnica finalizzata all'implementazione del sistema d'area, al monitoraggio ed alla valutazione delle attività svolte, all'ampliamento della base sociale del consorzio; un ser-

vizio di contoterzismo avanzato in agricoltura; l'approfondimento dello studio di marketing relativamente al torrone di Ospedaletto d'Alpinolo con lo scopo, non solo di rendere i torronai più partecipi al "sistema d'area", ma di creare un vero e proprio "polo dolciario".

- Le rigidità incontrate da parte dell'istituto di credito che partecipava all'azione del prestito sull'onore rischiava di compromettere un intervento inserito nel PAL proprio per far fronte ad un problema particolarmente sentito nell'area quale la mancanza di occupazione. Per tale motivo si è proceduto ad un ridimensionamento dell'azione del prestito sull'onore ed a stipulare una convenzione con l'IG Campania per moltiplicare le opportunità a disposizione della popolazione locale per creare impresa.

La flessibilità dimostrata nel gestire il progetto territoriale e la capacità di trovare soluzioni concrete ai problemi incontrati nella fase di attuazione si sono rilevati elementi fondamentali per raggiungere gli obiettivi che il GAL si era prefissato.

Alcuni progetti esemplari

Il Casalia Consortium è sicuramente l'azione più significativa realizzata dal GAL, anche perché rappresenta lo strumento attraverso il quale si vuole consolidare e proseguire la dinamica di sviluppo avviata dal Gruppo. Il Casalia, come riassunto nella figura 2, nasce dalla convergenza di tutte le azioni condotte dal GAL nell'ambito del Programma comunitario LEADER II e racchiude in sé un'offerta globale delle peculiarità del territorio. È un'associazione di produttori intesa a promuovere i prodotti agricoli che presentino standard di tipicità ed alta qualità e le produzioni artigianali tradizionali, a promuovere ed incrementare l'offerta turistica e proporre un unico "paniere" delle peculiarità culturali, storiche, architettoniche, sociali ed ambientali dell'area oggetto d'intervento. Ad oggi, il Consorzio si compone dei 41 beneficiari diretti del LEADER II a cui si aggiungono altri 25 operatori locali e altri che stanno aderendo. Si tratta prevalentemente di un'attività di servizio all'interno della quale si coniugano settori economici, professionalità ed azioni diverse con la sfida di cercare l'adesione degli altri operatori dell'area e l'ampliamento della compagine sociale. L'azione di animazione, quindi, dovrà farsi sempre più incisiva perché si comprendano quali vantaggi, in termini di massa critica, si possono generare nel momento in cui si condivide un percorso di sviluppo e si ricercano nuove modalità di lavoro.

Dal momento che il Casalia è l'espressione del "sistema d'area" che il GAL vuole realizzare nella propria area di intervento si riportano sinteticamente tutte le azioni che stanno contribuendo a creare questo sistema.

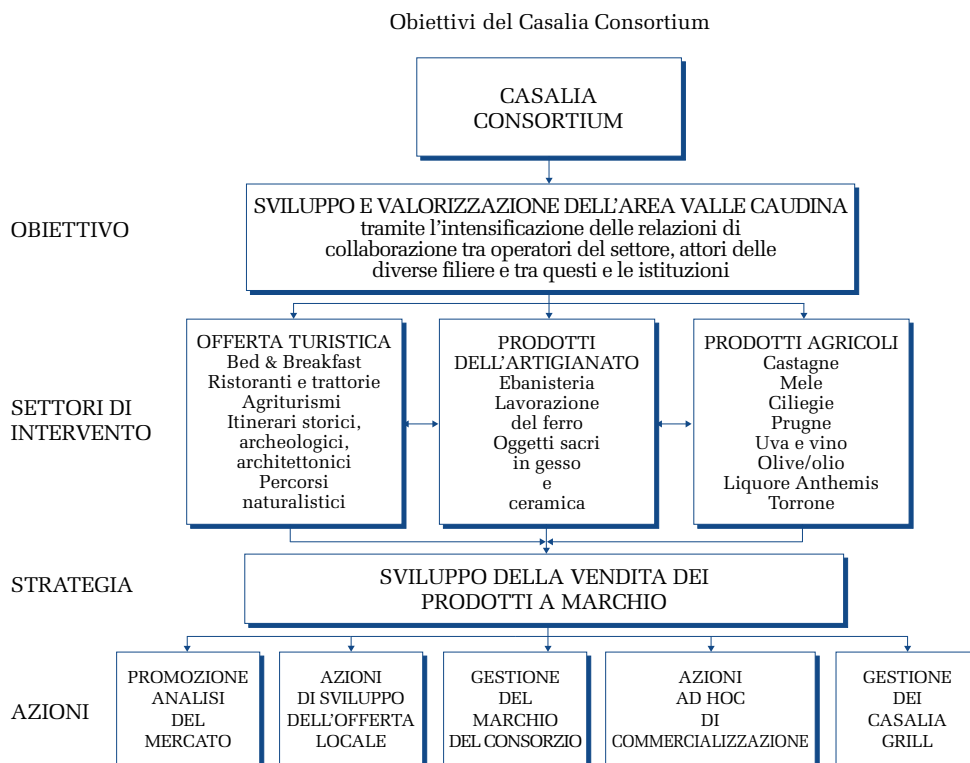


LE ESPERIENZE DEI GAL



180

Figura 2
Obiettivi e attività del Casalia Consortium.



Progetti e attività realizzate

Rete di B&B - Il B&B rappresenta una novità di assoluto rilievo per la zona. L'iniziativa è finalizzata ad aumentare la ricettività turistica leggera dell'area e a fornire un servizio alternativo all'albergo per quei turisti in cerca della cultura e delle tradizioni locali, offrendo loro posti letto in abitazioni accoglienti e situate in luoghi tranquilli ed immersi nel verde. La rete si inserisce nel contesto internazionale grazie alla cooperazione che il GAL sta portando avanti con altri quattro gruppi portoghesi e olandesi attraverso il progetto di cooperazione transnazionale "Villaggi della Tradizione".

Rete di ristoranti tipici - Con il supporto di un disciplinare specifico sulla "comunicazione", un concreto aiuto finanziario e la pubblicazione di un ricettario del Partenio e della Valle Caudina, si è offerta l'opportunità di conferire ai ristoranti tipici dell'area un'immagine organizzata e in armonia con il contesto cultu-

rale ed ambientale del territorio. Hanno aderito 11 ristoratori che, per rispondere agli standard di qualità richiesti, hanno effettuato degli interventi sulle strutture edilizie per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di igiene e sicurezza. Anche i ristoranti, così "ristrutturati", sono entrati nella rete nazionale del Consorzio, ed in quella europea del progetto di Cooperazione Transnazionale.

Attrezzamento aree di pregio - Tra i Comuni dell'area sono state selezionate quattro aree di particolare pregio paesaggistico che, quindi, sono state rese fruibili ad un maggior numero di persone mediante la dotazione di attrezzature per la sosta ed il picnic. Tale azione ha avuto anche il merito di sensibilizzare gli enti locali sull'importanza dell'ambiente quale elemento indispensabile dello sviluppo ecosostenibile.

Progetto CHIS - L'intervento prevede il recupero del materiale derivante dalle normali operazioni di esbosco e la sua trasformazione in cippato da impiegare come combustibile. Tale azione altamente innovativa ha permesso di dare valore aggiunto ad un sottoprodotto delle lavorazioni forestali, la cui rimozione mediante bruciatura o interrimento rappresenta per le aziende boschive locali un aggravio dei costi.

Progetti e attività in corso di realizzazione:

Casalia Grill - Per offrire un punto di riferimento ai fruitori del territorio, è stata prevista, ed è in fase di sviluppo, la realizzazione di due portinerie turistiche, che fungeranno da showroom e sportelli informativi. Presso di esse, sarà reperibile materiale informativo riguardante: la rete di Bed & Breakfast, la rete di ristoranti e trattorie tipiche, gli agriturismi, gli itinerari storici, archeologici, architettonici, i percorsi naturalistici. Inoltre, nelle sale dei Casalia Grill, ubicati in corrispondenza dei due punti d'ingresso nell'area (per chi proviene da Avellino e per chi giunge da Napoli), saranno disponibili tutte le produzioni agricole ed artigianali dell'area, fornendo, in tal modo, una panoramica completa del territorio e delle sue risorse. Lo splendido casale del 1600 che ospiterà il "Casalia Grill" di Airola è in fase di ristrutturazione ed già di proprietà del consorzio. In esso, oltre a quanto già detto in precedenza, saranno realizzate due ampie sale per meeting e convegni nelle quali saranno, organizzate varie attività di formazione.

Laboratorio artigianale e collettivo - Di grande sostegno per il Casalia Consortium sarà il laboratorio artigianale collettivo e consortile per la lavorazione ed il confezionamento delle produzioni agricole locali, fresche e trasformate che permetterà a tutti gli operatori economici di far confluire i prodotti in una struttura unica, determinando l'abbattimento dei costi (trasporto, imballaggio, ecc.). La trasformazione *in loco* consentirà di raggiungere, soprattutto attraverso





il completamento di un ciclo qualitativamente valido di filiera, l'obiettivo della valorizzazione anche delle micro produzioni locali.

Contoterzismo avanzato - Un'altra iniziativa sostenuta dal consorzio è la neo costituzione di una struttura che offre servizi di contoterzismo per agevolare le operazioni colturali e di gestione per le aziende di piccole dimensioni e con scarse dotazioni. È la risposta del GAL alla frammentazione della superficie produttiva ed all'elevata età media degli operatori.

Cartellonistica - Prevede l'installazione di una serie di cartelli segnaletici per guidare gli utenti alla fruizione del territorio. Rappresenta un tassello importante nel miglioramento dell'immagine complessiva dell'area.

Convenzione GAL/IG - La possibilità di attivare risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle erogate attraverso il LEADER è stata concretizzata con il potenziamento del servizio permanente di informazione e pilotaggio in materia di ingegneria finanziaria del GAL attraverso una convenzione con la IG Campania che ha consentito un più facile accesso alle informazioni relative alle agevolazioni previste dalle leggi nazionali gestite da tale società, alcune delle quali, la Legge 135 ad esempio, se opportunamente utilizzata permetterebbe di introdurre nel comparto agricolo le innovazioni necessarie a risolvere uno dei problemi più gravi dell'area quale la scarsa remuneratività dell'attività agricola. I numeri a sostegno dell'azione congiunta GAL/IG sono 150 consulenze prestate, 57 domande presentate, alcune delle quali ancora in fase di valutazione, 15 progetti approvati ad oggi.

Villaggi della Tradizione - È il nome del Progetto di cooperazione transnazionale portato avanti dal GAL insieme ad altri gruppi italiani, portoghesi ed olandesi per la definizione e promozione di pacchetti turistici. Rappresenta la via scelta dal GAL per dare ulteriore forza al "sistema d'area" attraverso un maggiore visibilità al territorio nel contesto internazionale. Nell'ambito del progetto si è giunti alla costituzione di un Gruppo Europeo di Interesse Economico (G.E.I.E.).

Conclusioni

I progetti presentati hanno raggiunto dei risultati di rilievo per un'area come quella del Partenio Valle Caudina dove a fronte di un ricco patrimonio di conoscenze e di risorse di pregio vi è un certo ristagno economico. Le azioni promosse hanno contribuito a: recuperare gli antichi saperi artigiani, con la nascita di 3 Botteghe della Transizione; avviare 24 nuove imprese alle quali potrebbero aggiungersi altre 42 che sono attualmente alla fine dell'iter di valutazione da parte del GAL, attraverso il servizio di ingegneria finanziaria e della IG Campania; creare una rete di 12 Bed & Breakfast per un ammontare complessi-

vo di 35 posti letto; promuovere azioni orizzontali per migliorare la qualità delle produzioni e il miglioramento della fruizione turistica.

Al di là della riuscita dei singoli interventi, comunque, l'attuazione del Programma LEADER II nell'area Partenio Valle Caudina si può considerare nel complesso un'esperienza estremamente positiva, anche per altri fattori: ha consentito di avviare un dialogo tra i soggetti locali attorno ai temi dello sviluppo e di elaborare un progetto-territoriale condiviso e coerente con la vocazione del territorio; ha contribuito, a creare un clima di fiducia e di attesa nei confronti della struttura, presupposto indispensabile a qualsiasi iniziativa; ha permesso di sensibilizzare la popolazione locale sull'importanza della valorizzazione delle risorse endogene e della promozione del territorio in maniera integrata e di coinvolgerla nell'individuazione di soluzioni nuove alle problematiche specifiche del territorio; ha dimostrato, infine, che anche con risorse limitate è possibile creare le condizioni indispensabili per il rilancio economico e sociale di un territorio quando vi è competenza, coerenza e impegno.

Il risultato più soddisfacente è senza dubbio la costituzione del Casalia Consortium, la cui attività si baserà sul sistema di relazioni tra le risorse locali stabilite dal GAL nel corso dell'attuazione del LEADER. Casalia Consortium non è semplicemente l'insieme degli operatori economici dell'area ma si candida ad essere il vero volano dello sviluppo futuro del territorio facendo propri i principi e le finalità del programma LEADER.

Molta strada è stata percorsa sulla via dello sviluppo ma altrettanta resta da farne, in particolare per quanto concerne il consolidamento del sistema d'area attraverso il rafforzamento delle sue singole componenti e l'ampliamento della base associativa del consorzio a tutti gli operatori economici dell'area.





**Memoria storica, ambiente
e turismo per promuovere
lo sviluppo locale:
il caso dell'Operatore Collettivo
Piani e Programmi
di Azione Locale**

Premessa

L'Operatore Collettivo Piani e Programmi d'Azione Locale ha fondato la sua azione su un dispositivo piuttosto originale di sviluppo in un'area interna della Basilicata. Il suo campo di attività, infatti, diversamente da altre esperienze di sviluppo maturate anche con il LEADER, è incentrato sulla memoria storica del luogo per rafforzare l'identità locale e, nello stesso tempo, contribuire ad incrementare la domanda turistica dell'area. Il progetto, stimolando la partecipazione e l'interesse del mondo associativo e degli enti pubblici dell'area, ha riportato alla ribalta il mondo contadino con le sue connotazioni storico-culturali, sociali, alimentari e gastronomiche, contribuendo ad esaltare la specificità dei luoghi ed il patrimonio naturale dell'area.

Si tratta di un campo d'azione che necessita di una forte attività di animazione, portata avanti dall'operatore collettivo con grande entusiasmo, e che si focalizza sulla rivitalizzazione delle risorse culturali dell'area. Nonostante il tema venga riconosciuto come variabile chiave nell'avviare processi di sviluppo, molto spesso rimane ai margini delle attività avviate dalle Agenzie di sviluppo locale. Per questo motivo appare rilevante comprendere con quali modalità di azione si è mosso il gruppo e quali effetti sta generando l'iniziativa.

Il Gruppo di Azione Locale

Descrizione del gruppo e organizzazione interna

L'Operatore Collettivo (OC) "piani e programmi di azione locale", promotore del progetto, si è costituito come società consortile a responsabilità limitata il 5 gennaio 1998 per attuare il Piano di Azione Locale (PAL) LEADER II. Esso è composto da nove soci, sette dei quali sono enti pubblici e in particolare sono coinvolti la Comunità Montana alto Basento e i Comuni di Avigliano, Brindisi montagna, Filiano, Pietragalla, Pignola, Vaglio Basilicata.

All'organo di gestione della società è demandato il ruolo di soggetto responsabile della conduzione delle attività ordinarie e straordinarie legate alla gestione dei progetti di sviluppo (LEADER II in particolare). Sono ad esso demandate le funzioni di coordinamento, monitoraggio e valutazione, nonché le attività per la promozione e pubblicizzazione delle iniziative, il supporto alle scelte decisionali ed eventuali proposte o modifiche di intervento.

Per la realizzazione del Piano, il gruppo è organizzato in tre aree funzionali. L'area amministrativa/finanziaria è responsabile della legittimità e legalità delle procedure, anche in merito alla selezione degli interventi da realizzare, all'approvazione e impegno di spesa per la gestione degli interventi, accertamenti di regolare gestione, attività di supervisione, contabilità e rendicontazione ed è anche responsabile della gestione finanziaria. L'area tecnica, invece, deve garantire le funzioni di segreteria, contabilità, congruità spese, controllo di buon funzionamento del parco, supporto tecnico al C.d.A.. L'area operativa, infine, si occupa della gestione delle singole attività contenute nel Piano.

Un regolamento interno, a partire dalla filosofia di base e dalla missione della società individua una serie di norme per il buon funzionamento, definisce il ruolo e i compiti dei diversi attori, sottolineando il rispetto dei rapporti e delle opportunità tra i partecipanti, e stabilisce la struttura organizzativa e funzionale della società.

La società ha scopo consortile e non ha fini di lucro. Essa, nata per la gestione del finanziamento LEADER II, si propone anche di:

- elaborare studi di carattere generale e particolare sull'orientamento e formazione professionale, assumendo e favorendo ogni utile ed opportuna iniziativa in materia;
- promuovere, attuare, gestire e sviluppare programmi ed azioni UE;
- assistere - mediante l'erogazione di servizi specialistici - le imprese, singole o associate, nell'attività tecnica e di sviluppo aziendale;
- intraprendere iniziative promo-pubblicitarie per affermare e divulgare l'immagine complessiva delle azioni intraprese dalla società consortile;
- elaborare e concorrere alla definizione di strategie idonee a promuovere lo sviluppo locale anche mediante studi, ricerche ed azioni dirette ad assicurare lo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio;
- curare l'esecuzione di studi ed interventi di pianificazione territoriale e settoriale;
- promuovere e realizzare studi, ricerche e iniziative di "marketing del territorio";
- valorizzare il patrimonio delle "tradizioni popolari" in ogni loro espressione e forma;
- promuovere iniziative culturali che coinvolgano l'intero "mondo rurale".





La storia del GAL

L'area interessata dal progetto è situata nella zona Nord Ovest della Basilicata e comprende sei Comuni montani. Il territorio, prevalentemente collinare e montuoso, è di notevole pregio da un punto di vista ambientale. Lo scenario si compone di un paesaggio agro-forestale con aree a prevalente uso agricolo ed ampie superfici boscate.

L'economia locale è legata prevalentemente alle attività agricole, con il 17% di occupati. Questo settore ha subito negli ultimi anni un ridimensionamento. Le aziende agricole sono a conduzione prevalentemente familiare e si presentano scarsamente competitive. La vicinanza al capoluogo ha stimolato nei Comuni dell'area lo sviluppo di piccole attività imprenditoriali di tipo artigianale (legno, abbigliamento, calzature) senza però determinare poli di specializzazione. L'economia del territorio presenta nel complesso una struttura abbastanza rigida caratterizzata da scarsa diversificazione produttiva e scarsa dotazione di servizi. Rilevante è il settore del commercio, costituito prevalentemente da piccoli negozi e botteghe che curano la distribuzione al dettaglio. Il turismo è di passaggio o di soggiorno giornaliero. Vi sono strutture ricettive adeguate ma sono quasi del tutto sconosciuti gli elementi artistici e culturali dell'area.

L'area si presenta particolarmente ricca di testimonianze storiche (graffiti preistorici "i pisconi" di Filiano, centri e chiese rurali, i "palmienti" - costruzioni ipogee scavate nella roccia e adibite alla conservazione dei vini; castelli e palazzi medioevali) e presenta un sistema paesaggistico di notevole pregio (oasi faunistica lacuale WWF Pantano di Pignola, foreste demaniali).

La nascita dell'idea

L'OC fin dal primo momento si è candidato a sostenere ed assumere un disegno di sviluppo locale centrato sul turismo rurale focalizzato sul recupero della memoria storica e della valorizzazione dell'identità locale, sulla scorta dell'esperienza francese di Puy Du Fou in Vandea, che coinvolgesse "dal basso" tutte le forze presenti nell'area.

Il Piano di Azione Locale ruota intorno a tre idee:

- la rivisitazione della storia del brigantaggio e la valorizzazione del territorio su cui ha insistito il fenomeno, (come occasione per dar vita ad un'epica del mondo rurale e concentrare una forte attenzione sulle molteplici valenze) attraverso la realizzazione di allestimenti museali e spettacolari;
- la realizzazione di un'area (Parco della Grancia) concepita come parco tematico in senso stretto in grado di individuare uno specifico prodotto turistico a se stante, benché integrato nell'insieme. Il cinespettacolo come primo ele-

mento attrattivo di un rilevante numero di spettatori che opportunamente orientati possono diventare i primi fruitori dell'insieme dell'offerta turistica che il progetto nel suo insieme ha proposto;

- lo stimolo alla creatività di una comunità, valorizzando i talenti artistici, promuovendo il rilevante patrimonio naturalistico ambientale, la tipicità delle produzioni locali e i beni culturali presenti, e dando vita ad un grande laboratorio dove sperimentare la capacità di organizzare sul territorio un'offerta turistica.

In estrema sintesi, il progetto si basa su una nuova concezione di valorizzazione del territorio sostenuta mediante le nuove tecnologie dello spettacolo (nelle sue forme: teatro, danza, musica), la pittura, la fotografia, la scultura, i nuovi linguaggi della multimedialità, le nuove forme di valorizzazione estetiche e di fruizione degli ambienti e dei paesaggi, la promozione di una cultura dei prodotti e delle produzioni. In questo modo si intende definire una rinnovata modalità di proporsi come comunità, suscitando la percezione che, in quest'area, ci si trovi in un luogo di eccellenza. Gli obiettivi che si intendono conseguire con questa azione si orientano verso:

- la valorizzazione della tradizione rurale e contadina: i lavori e i giorni della terra lucana e della sua storia, la musica e il teatro popolare, la storia locale per promuovere, così, una forte sensibilizzazione locale attraverso il recupero delle identità rurali e la diffusione di stili, arredi, immagini;
- l'offerta di prodotti tipici del mondo agricolo e di quello artigianale ("vetrina" di eccellenza dei prodotti regionali);
- la formazione di nuove figure professionali coerenti con il disegno progettuale complessivo;
- il sostegno dei legami con le comunità di emigranti, creando le opportunità di attrazione economica nel territorio di origine.

All'interno di questo disegno particolare attenzione merita il cinespettacolo, leva utilizzata per sollecitare la creatività di una comunità, valorizzare i talenti artistici, promuovere il rilevante patrimonio naturalistico ambientale, la tipicità delle produzioni locali e i beni culturali presenti, dando vita ad un grande laboratorio dove sperimentare la capacità di organizzare sul territorio un'offerta turistica.

Nella fase di ideazione e preparazione del progetto, i promotori hanno operato come associazione (associazione parco storico) appositamente creata per tenere insieme tutte le forze (associazioni, operatori turistici, ambientalisti, ecc.) Che credevano nel progetto.

L'OC ha avviato un'intensa attività di sensibilizzazione nei Comuni interessati, dove esiste da tempo una fervida vita associativa. Infatti, sono numerose nell'area le associazioni culturali che si interessano di ricerca storica, di valorizza-



zione del patrimonio archeologico ed ambientale e di animazione sia sportiva che del tempo libero.

In tal modo l'OC ha voluto coinvolgere non solo tutti gli attori pubblici e privati interessati alla realizzazione dei progetti relativi al PAL ma anche e soprattutto le popolazioni locali.



La fase di costruzione e consolidamento

Nel dar corso alla costruzione del Piano di Azione Locale molteplici sono state le opportunità di approfondimento e di verifica degli indirizzi progettuali, e le occasioni di confronto con tutti i promotori a diverso titolo, del progetto, e soprattutto con professionisti di livello nazionale ed internazionale che hanno collaborato per il buon esito dell'iniziativa (tra i quali J. F. Touillaud, Victor Rambaldi, Carlo Rambaldi) sugli aspetti tecnici, sulle problematiche realizzative, sulle questioni organizzative, artistiche e della comunicazione.

Se certamente non sono mutati né gli obiettivi, né la filosofia generale rispetto alla idea originale del piano stesso, la strategia di azione ha subito variazioni tenuto conto dell'esperienza maturata, delle ulteriori riflessioni accumulate, delle nuove opportunità individuate, così come di alcuni fattori di criticità emersi (localizzativi, realizzativi, ecc.). Di una tempistica ben più serrata di quella inizialmente prevista. Tutti questi aspetti, di fatto, hanno delineato un diverso scenario e hanno indotto, necessariamente, ad apportare adattamenti, precisazioni strategiche e decisioni operative.

In particolare le esperienze nazionali ed internazionali con cui ci siamo confrontati in ordine a processi di sviluppo rurale, e più in particolare di turismo rurale, e l'esperienza direttamente maturata nel tempo intercorso dall'ideazione alla stesura del Piano definitivo hanno identificato come imprescindibile la necessità di adottare modelli concettuali ed operativi e già sperimentati, tali da potenziare l'impatto sociale ed economico previsto e moltiplicare le occasioni di sviluppo del Piano.

In questa prospettiva è stata rafforzata la strategia iniziale che individuava in alcune idee-forza, in alcune iniziative-guida, la leva fondamentale per il decollo dell'intero progetto, attorno alle quali sviluppare, in un disegno generale di riconessioni, un processo globale di valorizzazione di una vasta area rurale.

In definitiva se la presente iniziativa è stata in grado di attrarre l'interesse di tante associazioni presenti sul territorio e di personalità del mondo dello spettacolo e del mondo artistico, come di promotori di parchi tematici e di prodotti turistici, è stato grazie al rafforzamento degli elementi, delle suggestioni e delle iniziative, che fin dal primo momento sembravano maggiormente essere dotate di capacità attrattiva, diventato condizione quasi obbligata per valorizzare a pieno tutte le suscetti-

vità previste e quelle emerse in corso d'opera, del presente progetto.

Riteniamo, oggi, che la strategia adottata abbia rafforzato i caratteri di dimostratività, di trasferibilità e innovatività già individuati quali punti di forza della iniziativa progettuale.

Il progetto chiave - il cinespettacolo della Grancia: la storia bandita



189

L'idea è nata dall'intento di offrire ai visitatori una visione completa delle tradizioni locali che andasse fino alla conoscenza socio-culturale del mondo rurale, attraverso l'allestimento di una scenografia spettacolare ed evocativa della memoria storica locale.

Per la stesura del soggetto del cinespettacolo, nello spirito di creare maggior coinvolgimento e sinergia tra gli operatori, si è deciso di rivolgersi a neofiti: dai promotori del PAL agli animatori della partnership a vari operatori dell'area ottenendo, come risultato, ben 7 versioni tra le quali operare la selezione.

Il cinespettacolo si presenta come un grande contenitore di effetti speciali, di tecnologie, di luci e suoni, ed è accompagnato da un'originale colonna sonora realizzata da grandi musicisti. È stato infatti scelto di mettere a punto il cinespettacolo utilizzando professionalità di alto livello, da affiancare a operatori locali al fine di garantirne la formazione e la continuità nel tempo del progetto.

Tramite le associazioni culturali è stata organizzata una banca del tempo di soggetti di diversa età, tramite la quale è stata gestita l'organizzazione dello spettacolo. Lo spettacolo, infatti, necessita della presenza di centinaia di persone tra organizzatori, attori, comparse, danzatori, tecnici e animatori. Il cinespettacolo ha suscitato il coinvolgimento di centinaia di volontari per dar vita ad una grande rappresentazione delle insorgenze contadine del secolo scorso, secondo una modalità artistica tale da farne un evento unico in Italia.

I costumi utilizzati nello spettacolo sono caricati di valenze simboliche e diventano un vero e proprio linguaggio che narra la povertà ed il dramma di una comunità che si ritrova protagonista della storia. Essi riproducono diverse tipologie: contadini, briganti, sanfedisti, esercito francese, piemontesi, cavalleggeri, bersaglieri, religiosi e riutilizzano alcuni elementi simbolici riprodotti attraverso le danze fantastiche e oniriche. L'intento è quello di ricreare visivamente un contesto della vita rurale della Lucania post unità d'Italia e specificamente nella Valle di Vitalba, dove si sviluppò il fenomeno del brigantaggio.

I costumi, al quale hanno lavorato numerose sarte locali, troveranno collocazione all'interno del museo scenografico in fase di allestimento lungo il "gran percorso del brigantaggio".

Si prevede un'attività di promozione dell'iniziativa in modo da catturare l'in-



teresse dentro e fuori i confini dell'area. L'intento è quello di ripetere l'iniziativa tutti i fine settimana del periodo estivo.

Nella prima stagione di attività (estate 2000) sono state superate le 43mila presenze paganti. Dati questi che, per la Basilicata, rappresentano un evento straordinario. Nessun'altra iniziativa, infatti, ha raggiunto tali risultati, in un arco temporale analogo.

Notevole inoltre è stato l'effetto moltiplicatore sul piano delle iniziative culturali promosse in Regione suscitato dalla riscoperta delle tematiche legate alle insorgenze e al brigantaggio post-unitario che il parco e il cinespettacolo hanno generato nell'ottica di un recupero delle radici culturali delle comunità locali.

L'iniziativa parco e cinespettacolo della Grancia ha, inoltre, riscosso notevoli consensi da parte della stampa sia a livello nazionale che locale proiettando l'area nel circuito turistico nazionale.

Di particolare interesse è il dinamismo sociale, culturale ed economico cui dà vita il progetto. Ad oggi, infatti, sono state già coinvolte 13 associazioni culturali, circa 450 volontari (danzatori, attori, cavalieri, assistenti di scena e assistenti all'organizzazione) con un'età compresa tra i 5 e i 74 anni. Gran parte di essi, risiedono nei centri minori e grazie al progetto hanno potuto vivere importanti momenti di socializzazione e di formazione (corsi di movimento scenico, danza popolare, corsi di equitazione, di animazione culturale). Alcuni tra essi, inoltre, hanno dato vita ad iniziative economiche direttamente o indirettamente collegate al parco. Sotto questo aspetto le attività economiche promosse all'interno del parco sono state 18, ma, più in generale, significativi benefici indiretti hanno riguardato le strutture ricettive e di ristorazione dell'area. In particolare il progetto ha permesso di:

- aprire scuole di movimento scenico e di danza popolare;
- valorizzare laboratori di sartoria per i costumi d'epoca e realizzati oltre 500 costumi;
- sostenere le associazioni di promozione dei prodotti tipici locali e valorizzare l'artigianato artistico;
- promuovere iniziative in collaborazione con le scuole, in particolare con l'istituto d'arte di Potenza;
- promuovere sagre, feste patronali e manifestazioni nei Comuni dell'area;
- diffondere gratuitamente, in migliaia di copie, pubblicazioni sulle insorgenze contadine e il brigantaggio;
- attivare partnership con le associazioni e le istituzioni locali.

Inoltre, sono state create ulteriori opportunità di reddito per Agenzie di promozione turistica, di pubblicità, nel campo editoriale, della sartoria, dello spettacolo. Complessivamente sono circa 70 i soggetti (operatori economici, associazioni *no profit* e Agenzie culturali) coinvolti nel progetto.

Conclusioni

Una serie di elementi caratterizzano positivamente l'iniziativa: l'idea di realizzare un parco tematico, concepito come contenitore di cultura, storia, spettacolo e offerta di prodotti artigianali e gastronomici locali; il consenso manifestatosi intorno all'opportunità di rivisitare il fenomeno storico-sociale denominato "brigantaggio", proponendo piccoli e grandi itinerari; l'idea forte di attrarre consistenti flussi turistici attraverso significativi eventi spettacolari, e in particolare mediante la realizzazione del cinespettacolo.

Nello stesso tempo il cinespettacolo ha mostrato una serie di vantaggi non solo dal punto di vista di una maggiore attrattività dell'area ma anche sotto il profilo aggregativo, di marketing turistico e di valorizzazione del sito. Infatti tale evento prevede l'impiego di non meno di 500 persone e quindi la partecipazione attiva delle diverse associazioni presenti nei Comuni interessati al progetto, l'impiego di tecnologie avanzate e la crescita di figure professionali locali in settori di grande interesse, il beneficio economico derivante dalla vendita dei biglietti dello spettacolo in grado di alimentare ulteriori iniziative e non da ultimo il rafforzamento dell'identità locale intorno alla propria memoria storica.

Infine, il disegno di realizzare il gran percorso del brigantaggio, (a partire dal Castello di Lagopesole ripercorre i luoghi dei principali fatti connessi al brigantaggio), concepito come luogo di eccellenza della memoria storica, consentirà, a nostro avviso, di definire un percorso capace di riconnettere tutte le emergenze storiche, artistiche, monumentali, culturali, ambientali e paesaggistiche che caratterizzano i Comuni dell'area. Da questo punto di vista, va rimarcata la valenza che il progetto ha assunto sul piano ambientale, andando a recuperare un'area - la foresta Grancia Caterina - che da anni versava in grave stato di degrado.

L'occasione del LEADER ha confermato, in questa esperienza, la possibilità di attivare un processo di sviluppo dal basso e di dar vita alle prime e importanti realizzazioni di una più articolata progettualità e valorizzazione dell'intera area.

La scelta strategica di puntare principalmente sui caratteri forti del progetto e su alcuni poli in grado di divenire masse critiche, centri gravitazionali di interesse delinea una progressione progettuale fortemente attenta agli interessi e alle dinamiche del mondo della comunicazione, alla tendenza odierna che caratterizza ampi flussi turistici a ricercare un mix costituito da fattori ambientali di pregio, presenza di attrattive storico culturali e di eventi spettacolari (come emerso dal confronto con grandi tour operator quali Franco e Alessandro Rosso), ha dato già i suoi frutti.

Ed è, quindi, proprio puntando sui fattori della comunicazione, dell'immagine, dell'informazione e sulla verifica già fatta sull'interesse suscitato dal progetto che si punterà per un forte sviluppo del progetto.





La diffusione di una cultura associativa e partecipativa: il caso del GAL Monte Poro

Premessa

Oggetto di questo caso studio è l'esperienza del CO.GAL Monte Poro, Gruppo di Azione Locale che opera sin dal 1995 nella Provincia di Vibo Valentia, in Calabria.

L'esperienza è caratterizzata dal fatto che è stata promossa e sostenuta principalmente da soggetti collettivi privati, si tratta delle principali organizzazioni economiche e di settore, i quali sono riusciti a creare un forte consenso attorno ad un progetto di sviluppo innovativo quale quello proposto dall'iniziativa LEADER. Ciò assume un significato ancora più forte se si pensa che il gruppo opera in un'area rurale marginale inserita in un contesto regionale poco propenso alla cultura associativa e partecipativa.

Risulta importante, ai fini della riflessione sulla nascita e funzioni di un'Agenzia di sviluppo in contesti rurali marginali, evidenziare come in questo caso il LEADER II – con la costituzione e l'operato del GAL – abbia costituito l'occasione non solo di utilizzare i finanziamenti previsti dall'iniziativa, ma anche e soprattutto l'opportunità per elaborare e proporre altre iniziative progettuali, le quali, a loro volta, hanno arricchito e formato il Gruppo di Azione Locale in tutte le sue specifiche competenze.

Il Gruppo di Azione Locale

Il Gruppo di Azione Locale Monte Poro è una società cooperativa a r.l. creata nel novembre del 1994 con l'obiettivo di promuovere e sostenere lo sviluppo dell'area conosciuta come Monte Poro, in Provincia di Vibo Valentia. In particolare, la società è sorta per candidarsi ai finanziamenti previsti dalla Regione Calabria e relativi all'Iniziativa Comunitaria LEADER II.

La società – che dispone di un capitale sociale di 14 milioni di lire – riunisce le organizzazioni professionali agricole, le cooperative e le società di servizi locali, gli enti pubblici ed i Comuni dell'area di riferimento. Complessivamente, i soci sono 25.

Complessivamente, l'unità tecnica del consorzio è composta da 14 unità, ripartite fra la sede centrale, localizzata a Spilinga e altre tre sedi dislocate sul territorio.

Lo strumento di intervento principale (e soprattutto iniziale) della società è rappresentato dal Piano di Azione Locale, strumento tecnico che ha permesso al GAL di accedere ai fondi LEADER II. Obiettivo principale del Piano è indicato nella:

- formazione ed organizzazione di una struttura di animazione e consulenza solida e stabile nel tempo;
- creazione di una rete di interscambio fra la struttura di animazione e gli operatori locali, comprese le società fornitrici di servizi avanzati, anche transnazionali;
- sostegno alla creazione o al potenziamento di strutture associative fra i produttori;
- incentivazione di nuova imprenditorialità nei settori tradizionali dell'area e in nuovi settori, con attenzione alle esigenze di salvaguardia ambientale;
- innovazione qualitativa delle produzioni agricole, finalizzata all'integrazione settoriale della filiera produzione;
- aumento della capacità progettuale e gestionale degli enti locali;
- miglioramento della qualità della vita della popolazione locale.

Il Piano di Azione Locale prevede azioni per un finanziamento complessivo di circa 7.800 miliardi di lire.

La storia del GAL

Il contesto locale

L'area del Monte Poro, localizzata sul versante tirrenico catanzarese, si estende su una superficie di circa 290mila kmq ed abbraccia una popolazione di circa 52mila abitanti (1994).

Il sistema locale presenta caratteristiche di sviluppo dualistico: ad una fascia costiera litoranea decisamente urbanizzata e basata sull'economia del turismo e dei servizi (presenza di numerosi centri balneari ad alto richiamo turistico, quali Tropea e Zambrone), si contrappone una fascia interna con caratteristiche più spiccatamente rurali, la quale si regge su un'agricoltura di tipo tradizionale (zootecnica soprattutto). I Comuni costieri sono sette e sono quelli che registrano un trend positivo a livello demografico, mentre i quattro Comuni interni continuano da diversi anni a perdere popolazione.

Nicotera è il Comune di più ampie dimensioni demografiche (circa 7.500 abitanti), anche se è Tropea, rinomato centro balneare, a fungere da centro princi-



LE ESPERIENZE DEI GAL



194

pale dell'area, grazie alla presenza di servizi ed attrezzature zonali. Insufficiente e difficile da percorrere si presenta la rete viaria che congiunge soprattutto i centri interni.

La disoccupazione (tasso del 39,6%), soprattutto giovanile costituisce uno dei grossi problemi dell'area.

Il sistema agricolo locale, pur se potenzialmente interessante, presenta delle grosse carenze strutturali ed organizzative: polverizzazione aziendale (l'80% delle aziende presenta una superficie inferiore ai 5 ettari) e parco macchine obsoleto e spesso fatiscente, tecniche colturali tradizionali. I settori più importanti sono rappresentati da quello zootecnico (bovino e ovino) e dall'olivicoltura (circa 4.000 ettari di coltura). Il settore agrumicolo occupa circa 1400 ettari e si caratterizza per la presenza di varietà di pregio, impianti giovani e tecniche colturali razionali. Ma, a causa della scarsa propensione all'associazionismo, in esso non si riesce a raggiungere una massa critica di prodotti da rendere competitiva la presenza sui mercati.

La zona può vantare la presenza di produzioni tipiche e ben apprezzate all'esterno, quali la cipolla rossa di Tropea, la 'nduja, il pecorino del Poro, che potrebbero, se opportunamente valorizzate, costituire una delle componenti principali del processo di sviluppo locale.

L'area costituisce una meta privilegiata nel panorama turistico regionale ed è anche la zona che vanta un maggior numero di presenze turistiche extra-regionali. Sono presenti circa novanta esercizi alberghieri e quaranta esercizi extra-alberghieri. La brevità della stagione turistica e la concentrazione territoriale dell'offerta fanno sì che il settore rimanga ancorato a forme di sviluppo precarie e sottocapitalizzate. Esso occupa addetti stagionali, spesso con scarsa formazione professionale e provenienti in gran parte dal settore primario. Inoltre, lo sviluppo turistico ha indotto attività di trasformazione del patrimonio ambientale e territoriale, i quali in mancanza di strumenti di programmazione urbanistica e di impatto ambientale sono spesso causa di fenomeni di degrado.

La nascita dell'idea

Come già accennato, l'esperienza del Consorzio Monte Poro come Gruppo di Azione Locale inizia ufficialmente nel novembre del 1994. Essa è stata promossa dalla sezione locale della Confederazione Italiana Agricoltori, la quale organizzando una serie di incontri informativi sull'iniziativa LEADER è riuscita a sensibilizzare e coinvolgere nell'impresa i principali soggetti collettivi pubblici e privati che operano *in loco*.

La fase di concertazione è stata lunga e intensa. Essa è stata avviata a partire dal dicembre 1993 quando le informazioni sull'Iniziativa LEADER II erano anco-

ra poche e non chiare. L'azione di concertazione nasceva dalla intuizione dei promotori che il LEADER II rappresentasse una vera opportunità di sviluppo per il territorio e le popolazioni locali. Esso poteva costituire lo strumento attraverso il quale avviare dei profondi cambiamenti nel tessuto economico e culturale locale, cambiamenti che avrebbero a loro volta permesso un utilizzo più consouo ed efficace delle opportunità offerte dalla normativa comunitaria, nonché nazionale, sempre più indirizzate a promuovere un coinvolgimento diretto dei territori nei propri percorsi di sviluppo.

Parallelamente alla fase di concertazione, avviata appunto dalla sezione locale della CIA e che ha riscontrato l'interesse da parte degli operatori collettivi locali, è stato creato un gruppo di lavoro presso la stessa CIA, con il compito di redigere una proposta di intervento integrato sul territorio. Da evidenziare come, essendo in una fase "pionieristica", i componenti del gruppo – tecnici locali – hanno messo a disposizione del partenariato che si stava costituendo le proprie competenze a titolo gratuito. Il documento programmatico redatto inizialmente dal gruppo di lavoro fu inviato alla Regione Calabria nel settembre del 1994, quando la stessa invitò i territori ad inviare delle manifestazioni di interesse per consentire la redazione del programma LEADER regionale. Il mese successivo alla presentazione della proposta, fu organizzata a livello locale una manifestazione al fine di presentare il documento elaborato e inviato. Obiettivo dell'incontro era duplice: da un lato, raccogliere suggerimenti da parte della popolazione locale; dall'altro, diffondere quanto contenuto nel documento e questo al fine di favorire la "familiarizzazione" dello strumento a livello locale.

Sulla base delle indicazioni suggerite dal territorio, nonché dei risultati di indagini svolte sui vari settori economici locali, fu redatta la versione definitiva del Piano di Azione Locale, presentata alla Regione Calabria nel luglio del 1995 per partecipare alla selezione definitiva dei PAL.

In occasione della presentazione del Piano alla Regione, il partenariato si è costituito "formalmente", assumendo appunto la forma giuridica di consorzio. La scelta di assumere detta composizione societaria è stata il risultato della concertazione e la decisione di quanti, interpellati, hanno inteso intervenire direttamente. È significativo evidenziare come nello statuto, approvato dall'assemblea dei soci, sia stata inserita la condizione che gli enti pubblici locali partecipino alla società quali soci onorari e quindi non intervengano direttamente sulle decisioni strategiche della struttura. E questo al fine di "svincolare" il GAL dalle pressioni politiche locali e quindi garantire allo stesso capacità operativa indipendentemente dal cambio delle maggioranze politiche nei vari enti nel corso dei mesi.

Durante la fase di concertazione i principali problemi incontrati essere così sintetizzati:



LE ESPERIENZE DEI GAL



196

- diffidenza degli enti pubblici verso la nascita di una struttura di sviluppo promossa da operatori privati (associazione di categoria), con finalità programmatiche;
- iniziale scetticismo delle varie organizzazioni di categoria, ancorate ad una visione settoriale dello sviluppo;
- “miopia” (leggi attendismo) degli operatori economici, i quali intravedevano nel GAL soltanto la possibilità di ottenere dei finanziamenti per realizzare interventi di natura strutturale.

La concreta esperienza del CO.GAL e l’attuazione dei progetti previsti dal PAL gradualmente hanno attenuato i problemi evidenziati.

In relazione all’area di intervento, essa è stata individuata sulla base delle indicazioni contenute nel testo comunitario dell’iniziativa, il quale invitava a operare in territori omogenei sia dal punto di vista fisico che socio-economico e culturale. Partendo da questa considerazione di base, si è voluto sperimentare sul territorio la nuova metodologia di programmazione territoriale proposta dal LEADER, concentrando l’attenzione su un territorio circoscritto della Provincia di Vibo Valentia, territorio che per le sue caratteristiche fisiche (presenza di una fascia costiera e dell’immediato entroterra) ed economiche (presenza di un tessuto imprenditoriale che dava segnali di dinamismo economico) poteva costituire un’esperienza pilota, da cui poter trarre proficui insegnamenti, da diffondere all’intero territorio provinciale.

Fra i soci del GAL compare anche il GAL Serre Vibonesi, gruppo che opera prevalentemente nell’area interna della Provincia di Vibo Valentia. Le due strutture, oltre che operare un continuo scambio di informazioni e di conoscenze, stanno svolgendo diverse attività in comune, quali la partecipazione a progetti di cooperazione transnazionale (si tratta, nello specifico di due progetti, uno sull’olivicoltura e l’altra sulla commercializzazione dei prodotti locali), nonché ad un progetto LIFE, progetto in fase di istruttoria.

La fase di costruzione e consolidamento

Come già accennato, l’unità tecnica del GAL è composta da 14 unità lavorative, distribuite fra le diverse sedi sulle quali può contare il Consorzio. Di fatto, la presenza di diverse sedi sparse sul territorio, voluta dal Consorzio per una valutazione tecnica, ha facilitato la visibilità del Consorzio sul territorio e di conseguenza il suo rapporto con lo stesso.

Dando uno sguardo alla tipologia di azioni attivate, si evince come la strategia principale di intervento verta sulla valorizzazione del settore agricolo e ambientale, settori, che in fase di studio e programmazione, hanno evidenziato un maggior fabbisogno di intervento. Probabilmente, una maggiore sensibilizzazione

verso questi settori è dipesa anche dal fatto che i promotori, nonché sostenitori del GAL siano principalmente soggetti che operano in tali ambiti (associazioni di categoria e di settore).

Al fine di programmare meglio i propri interventi, il GAL appena insediato ha puntato alla elaborazione e messa a punto di un sistema informativo territoriale, strumento che si è rivelato indispensabile per le esigenze di funzionamento della stessa struttura. Tramite il suo operare, di fatto, il GAL ha potuto garantire l'assistenza e il supporto tecnico necessario, continuo e costantemente aggiornato ai soggetti beneficiari in particolare, al territorio in generale.

In relazione allo stato di attuazione del Piano, ad oggi sono stati attivati sul territorio 109 progetti, di cui 75 già completati. Dal punto di vista finanziario, sono state impegnate il 100% delle risorse disponibili, mentre i pagamenti rappresentano più del 60% del totale degli impegni.

Le principali azioni finora svolte, e realizzate riguardano:

- attività di sensibilizzazione e divulgazione mediante seminari, incontri e convegni e relativi principalmente al settore ambientale, al turismo costiero e interno;
- azioni di assistenza e supporto alle imprese locali;
- interventi di natura strutturale a favore delle aziende agrituristiche e del turismo rurale, nonché ad aziende agricole per l'adeguamento dei laboratori di lavorazione e conservazione del prodotto tipico "nduja";
- costituzione del consorzio dei produttori 'nduja di Spilinga;
- realizzazione di una banca dati ambientale a seguito di indagini condotte sulla fascia costiera e su quella interna.

Relativamente ai prodotti tipici, i quali costituiscono la risorsa economica principale sulla quale punta maggiormente il GAL, la struttura ha svolto attività di promozione a livello internazionale, partecipando a fiere organizzate in Svezia (fiera di Goteborg), in Spagna (fiera di Sierra Magina), a Londra (fiera internazionale IFE). La promozione sui mercati stranieri è stata svolta anche per valorizzare il settore del turismo (partecipazione alla borsa internazionale del turismo B.I.T. di Milano e all'I.T.B. di Berlino). A livello locale, il GAL sta realizzando una rete di assistenza tecnica e sistemi di prenotazione a favore delle aziende del turismo rurale e dell'agriturismo, nonché una rete telematica per la commercializzazione dei prodotti tradizionali e locali

L'avvio e soprattutto il buon riscontro sul territorio di queste attività stanno permettendo al gruppo di raggiungere in pieno gli obiettivi previsti inizialmente dal PAL e relativi appunto alla valorizzazione dei prodotti locali, all'associazionismo fra i piccoli produttori, alla partecipazione sociale alle iniziative di tutela ambientale e dell'habitat rurale,

Da evidenziare come il gruppo al fine di meglio monitorare gli interventi e





quindi individuare con tempestività i punti deboli del proprio operato ha messo su un sistema di monitoraggio e di valutazione.

Dopo una prima fase di esercizio, perniata principalmente sulle attività previste dal PAL, e man mano che la presenza gruppo andava consolidandosi sul territorio, da parte dello stesso è maturata pian piano la consapevolezza che la propria funzione non poteva esaurirsi nella sola gestione ed attuazione del LEADER II, ma che occorreva creare un contesto di complementarità con altri programmi e con altri interventi attuabili sul territorio.

Da qui, la ricerca di nuove opportunità di intervento, le quali sono andate a costituire un parco progetti di tutto rispetto.

Di seguito si riportano i principali progetti "fuori LEADER" finora realizzati o in fase di realizzazione da parte del GAL. Altri sono contenuti nel paragrafo successivo, fra i progetti esemplari.

Progetto YOUTHSTART - desert II

Il progetto, che rientra nell'ambito della seconda fase di realizzazione dell'Iniziativa Comunitaria "occupazione", è stato approvato dal Ministero del Lavoro nel febbraio del 1998. Grazie ad esso è stato attivato *in loco* un centro di assistenza e sostegno all'imprenditoria e al lavoro autonomo giovanile, il quale ha raggiunto l'obiettivo di creare cinque nuove attività imprenditoriali, con prevalenza di giovani al di sotto dei 20 anni. Detto centro è servito da supporto al CO.GAL Monte Poro, in quanto ha svolto attività di interfaccia tra il gruppo e l'utenza giovanile locale. Il progetto, che si è concluso il 31 ottobre 2000, ha fruito di un finanziamento complessivo di lire 688.500.000.

Progetto "Carrefour"

Il progetto è stato approvato dalla Unione Europea nel mese di settembre del 1998 con l'obiettivo di dotare anche la Regione Calabria di un centro di animazione e informazione per le aree rurali.

Il "Carrefour della Calabria", che fa parte della rete dei Carrefour europei d'informazione e sviluppo rurale coordinata dalla direzione della Commissione Europea, tramite la realizzazione di un centro di documentazione e di accoglienza del pubblico, offre informazioni su tutti i campi di intervento dell'UE con la finalità di suscitare iniziative che favoriscano lo sviluppo dei territori regionali.

Rispetto alla attività di diffusione delle informazioni, si è proceduto a dare comunicazioni al grande pubblico, alle istituzioni, alle categorie economiche, alle scuole, alle varie associazioni, su quelle che sono state le principali attività dell'UE in particolare sui temi dell'euro, e delle più importanti decisioni assunte dal Parlamento europeo e dalla Commissione. Gli argomenti di maggiore interesse sono risultati essere la conoscenza delle opportunità di nuova occupazione e le istituzioni europee nella loro complessità e struttura.

È stata intensificata l'attività per sensibilizzare i dirigenti scolastici di ogni ordine e grado sulla opportunità di organizzare campagne specifiche volte ad aumentare il grado di informazione dei giovani sui temi della attualità economica, sociale e istituzionale, ad organizzare momenti specifici di informazione su particolari temi affrontati dall'UE quali l'ambiente, l'allargamento dell'UE ai Paesi candidati, all'euro. Il Carrefour si sta attivando per la produzione di un bollettino informativo periodico.

Per detta attività, il GAL riceve dalla Commissione europea un contributo annuale di 15.000 euro.

Il CO.GAL Monte Poro ha, inoltre, elaborato e presentato i seguenti progetti nell'ambito del Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), promosso dall'amministrazione provinciale di Vibo Valentia, e riguardanti interventi sia sull'area costiera che interna:

- *Progetto di valorizzazione di percorsi e risorse storico-culturali per lo sviluppo integrato fra aree rurali e fascia costiera.*

L'intervento prevede la realizzazione di percorsi e itinerari turistico culturali fondati sul recupero delle vie dei mulini e/o dei manufatti idraulici e storico-culturali che caratterizzano il paesaggio agrario del Monte Poro e dei suoi territori costieri. I Comuni interessati sono: Spilinga, Rombiolo, Limbadi e Nicotera.

- *Progetto di riqualificazione e completamento delle aree per insediamenti produttivi del Monte Poro.*

L'intervento prevede la realizzazione e/o la riqualificazione degli insediamenti produttivi, previsti o parzialmente realizzati, in tre Comuni della fascia collinare del Monte Poro: Drapia, Rombiolo e Spilinga.

- *Progetto di riqualificazione delle strutture turistiche ed agrituristiche della "s.a.s. Agroturistica Monte Poro Capo Vaticano".*

L'intervento è volto alla promozione e valorizzazione delle strutture turistiche ed agrituristiche in località Faro di Capo Vaticano, attualmente usate soltanto nella stagione estiva. Con l'intervento si prevede di prolungare per tutto l'anno la presenza turistica, promuovendo programmi culturali su l'agriturismo e sull'ambiente. Detti programmi saranno proposti anche alle scuole calabresi.

- *Progetto Parco marino di Capo Vaticano.*

L'intervento prevede la creazione di un parco marino compreso lungo il tratto di costa che va da Tropea a Torre di Joppolo, e finalizzato alla valorizzazione ambientale, all'incremento delle risorse biologiche e alla creazione di nuove opportunità di lavoro.

- *Progetto "museo amico".*

Il progetto mira a fornire una conoscenza il più possibile ampia e ordinata





degli elementi costitutivi il patrimonio museale calabrese e sperimentare nuove forme di promozione d'impresa, nel contempo riqualificando l'offerta museale della Regione.

Per promuovere e valorizzare il patrimonio museale il progetto si avvarrà delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, quali la realizzazione di un archivio consultabile on-line e una banca catalografica multimediale del patrimonio artistico e culturale. Il progetto, inoltre, intende fornire indicazioni circa i principali caratteri localizzativi, descrittivi ed identificativi dei musei di Reggio Calabria, Locri, Vibo Valentia, Crotona, Sibari e altri musei provinciali o civici esistenti nella Regione.

Alcuni progetti esemplari

Di seguito sono descritti alcuni dei progetti avviati e realizzati dal GAL Monte Poro, alcuni dei quali finanziati da canali diversi dall'iniziativa LEADER.

- *Progetto URBAL.*

Nell'ambito del programma URBAL rete n. 2 "conservazione del contesto storico urbano" - un'iniziativa della Commissione europea che riguarda le relazioni esterne Mediterraneo del sud, medio e vicino oriente, America latina, Asia del Sud e del Sud-Est e cooperazione Nord-Sud - il CO.GAL è partner del progetto "cultura dell'olivo: recupero della sua architettura".

Obiettivo del progetto è il recupero e la conservazione del patrimonio architettonico-rurale in generale e della cultura dell'olivo in particolare. Esso è stato approvato dalla Commissione europea nel mese di aprile del 1999. Nello specifico, il progetto si propone di creare una struttura operativa di interscambio e di cooperazione permanente tra partner europei (italiani e spagnoli) e dell'America latina (brasiliiani). A livello locale, il GAL sta realizzando una catalogazione di immobili rurali e beni ambientali. Il progetto - che dovrà essere realizzato in due anni - dispone di un importo complessivo di 200.000 euro.

- *Progetto Asia Urbs.*

Il CO.GAL Monte Poro è partner dell'iniziativa Asia Urbs la quale prevede una cooperazione tra partner europei e le Filippine - Asia. Il progetto è incluso nel "formulario di informazione Asia Urbs" annesso 1, sezione 2, sviluppo socio-economico-urbano, coinvolgimento delle donne, politica sulla povertà, sme e sviluppo.

Il progetto si propone di accrescere la conoscenza reciproca tra le Filippine e due realtà territoriali dell'Unione Europea nello specifico la Deputacion provinciale de Jaen e la Provincia di Vibo Valentia. L'importo complessivo è di 140.939 euro.

- *Progetto centro per la valorizzazione dell'artigianato e della gastronomia locale "mare-monti"*.

Il progetto rientra nel Programma Operativo Plurifondo '94 - '99 - sottoprogramma: "turismo" misura 3.2 "infrastrutture produttive". Il suo obiettivo è di realizzare un osservatorio sulle attività artigianali e ricettive, nonché legate alla gastronomia locale; censire le attività artigianali; migliorare l'offerta turistica; supportare le attività artigianali, favorendo la partecipazione a fiere permanenti con il relativo ritorno pubblicitario.



Conclusioni

Nel corso degli anni, e grazie anche alle numerose attività di cui il CO.GAL si è fatto promotore, è indubbiamente cresciuta l'attenzione da parte degli attori locali sul ruolo ricoperto dal gruppo, sempre più destinato ad assumere caratteri di una vera e propria Agenzia di sviluppo. Detto interesse è misurabile dal fatto che è sempre più alta la mobilitazione e la partecipazione delle risorse locali, soprattutto di natura tecnica. Man mano che il processo di sviluppo avviato è maturato sono diminuite le difficoltà iniziali, rappresentate, come accennavamo nei paragrafi precedenti, da un atteggiamento di diffidenza verso questa nuova struttura che andava configurandosi, nonché nelle aspettative di natura "strumentale" nei suoi confronti da parte degli operatori economici locali.

Il riconoscimento del valore aggiunto, dato appunto dalla presenza nel territorio di una struttura di supporto tecnico quale il GAL, è legata anche alla capacità di quest'ultimo di introdurre innovazione nei vari livelli e settori del sistema economico-sociale locale. Capacità che è maturata nel tempo e che ha riscontrato risultati positivi sia nella costituzione di partenariati che nel dotarsi di un modello organizzativo.

Sul piano dei contenuti e con uno sguardo alle attività future, il CO.GAL si sta muovendo, riscontrando ampio consenso a livello locale, cercando di cogliere tutte le opportunità offerte dai regolamenti comunitari e dal POR Calabria. In questo contesto sono state definite le linee programmatiche di intervento e contestualmente, riorganizzando le partnership locali.



Innovare nel campo del sistema creditizio locale: il caso del GAL Anglona Monte Acuto

Premessa

L'area in cui opera il GAL Anglona Monte Acuto, in Sardegna, presenta un sistema economico basato su imprese di piccole dimensioni, strutturalmente deboli, e si caratterizza per una forte difficoltà nell'avviare nuove attività imprenditoriali. Il rafforzamento del sistema nonché l'incoraggiamento alla nascita di nuove imprese sconta un problema oggettivo molto vincolante: l'accesso al credito.

Sia le imprese esistenti che le nuove, infatti, incontrano grandi difficoltà nel reperire garanzie adeguate per la concessione di un prestito e, nello stesso tempo, gli elevati tassi di interesse che vengono praticati nell'isola, scoraggiano l'iniziativa imprenditoriale.

Il GAL ha individuato nell'accesso al credito la variabile critica su cui agire per modificare lo *status quo*, e innescare una nuova dinamica di sviluppo all'interno dell'area. È su questo specifico progetto che viene focalizzata l'attenzione di questo caso studio. Si tratta, infatti, dell'introduzione, in un contesto poco dinamico, di un'innovazione di tipo finanziario, i cui riflessi vengono esercitati sul sistema economico dell'area nel suo complesso.

Il Gruppo di Azione Locale

Il programma LEADER II è stato concepito e viene gestito dal GAL "Anglona Monte Acuto". La compagine sociale del GAL è rappresentativa di tutte le categorie sociali dell'area con le quali ha condiviso l'impostazione dell'azione di sviluppo, la strategia ed il Piano d'Azione Locale.

Per attivare la creazione del GAL ed avviare il programma è stato molto utile il ricorso alla consulenza di una società esterna, che aveva maturato esperienza nel settore dello sviluppo locale ed in particolare con LEADER I. Prima che venisse pubblicato il bando di LEADER II, infatti, soltanto alcuni amministratori locali erano a conoscenza delle opportunità che poteva offrire la parteci-

pazione all'iniziativa LEADER.

Grazie appunto alla società di consulenza e ad alcuni amministratori locali si è potuto creare il Gruppo di Azione Locale. Esso è una società consortile a responsabilità limitata senza scopo di lucro, costituitosi il 23 ottobre 1995 per attuare il Piano di Azione Locale del programma LEADER. Promotori del gruppo sono stati la Camera di Commercio di Sassari, la Comunità Montana n.2 e n.6, Comuni vari e privati quali associazioni di categoria per l'agricoltura e commercio, diverse cooperative lattiero casearie e del vino, una società di trasporto e una società impegnata nel turismo rurale. La base sociale è composta da 32 soci portatori di interessi collettivi: enti territoriali e locali, rappresentanti del mondo economico e cooperativo.



Figura 1
La base sociale del GAL

Soci pubblici	Soci privati
2 Comunità Montane	9 associazioni di categoria
17 Comuni	2 operatori economici associati
C.c.i.a.a. di Sassari	1 operatore economico singolo

La struttura decisionale del GAL è così articolata: assemblea dei soci; consiglio di amministrazione, composto da 9 consiglieri; collegio dei sindaci revisori composto da 3 membri.

La struttura tecnico-organizzativa del GAL, invece, si compone di un coordinatore, un responsabile amministrativo, due addette segreteria e contabilità e una *short list* di esperti. Il GAL si avvale di una società di consulenza per l'assistenza tecnica.

La storia dell'Agazia di sviluppo

Il contesto locale

L'area è costituita da due sub Regioni istituzionali storiche (coincidenti con le Comunità Montane di Ozieri e di Perfugas) in Provincia di Sassari; l'"Anglona" e il "Monte Acuto" collocate nella parte Nord - centrale della Sardegna.

L'Anglona è la porzione che si affaccia sul mare al centro del Golfo dell'Asinara e contiene 14 Comuni, mentre il Monte Acuto si estende all'interno e comprende 11 Comuni. Proprio per la situazione geografica l'area LEADER si divide in zona "marina" e zona "interna". La prima spicca perché dotata di infrastrutture per l'accoglienza turistica balneare. La seconda ha un forte radicamento agro -

LE ESPERIENZE DEI GAL



204

pastorale con evidente predominio dell'allevamento ovino.

Tutta l'area LEADER ha una estensione di 1.900 kmq (circa 1/12 della Sardegna) con una popolazione di 65.000 abitanti e una densità di 34 ab/kmq. Demograficamente l'area ha subito un lento abbandono delle zone interne a favore della città e dei Comuni costieri.

Dal punto di vista naturalistico - ambientale il territorio si presenta con una orografia molto variegata tra colline, costoni rocciosi, vallate, dirupi e fertili pianure; una vegetazione ricca di macchia mediterranea con ginepri, querce da sughero, mirto, corbezzoli, cisto e lentischio; reperti paleobotanici di una foresta pietrificata; siti archeologici con la diffusa presenza di nuraghi.

L'agricoltura contribuisce con il 40÷50% alla formazione del reddito complessivo, dove le coltivazioni cerealicole e foraggere rappresentano quasi il 40% della superficie utilizzata. Il resto della superficie, ad eccezione di un 3% destinato alla coltivazione della vite e di piante ortive, è destinato al pascolo per soddisfare un patrimonio zootecnico di circa 400.000 ovini (il 5% di quello nazionale) 40.000 bovini, 2.000 equini e 9.000 caprini. Per quanto riguarda l'allevamento, quello ovino in particolare, c'è stato un forte incremento dell'attività, che però non è stato accompagnato da una razionale organizzazione della lavorazione del latte.

Le aziende rurali mostrano scarsa efficienza economica, solamente il 30% di esse producono un reddito al limite della soglia della sopravvivenza; la maggioranza delle aziende sopravvive grazie al sostegno derivante dalle cospicue agevolazioni finanziarie erogate dalla Regione Sardegna.

Questa situazione di dipendenza economica non offre adeguate garanzie alle nuove generazioni e ne frustra le iniziative oltre che generare un elevato tasso di disoccupazione giovanile.

Le attività artigianali più significative riguardano: i tappeti di lana; la lavorazione della pietra (granito e trachite); la produzione artigianale del coltello di Pattada; la produzione del pane fine di Ozieri (spianate); la produzione di dolci tipici tradizionali; la lavorazione del sughero.

Di rilevante interesse economico l'estrazione del sughero in quasi tutta l'area LEADER e le cave di granito nella zona più interna di Monte Acuto. Per queste due materie prime sono stati creati altrettanti distretti industriali. Nonostante la rilevanza quantitativa e qualitativa di sughero e granito, non si registra nessuna attività lavorativa significativa se non quella dell'estrazione ed esportazione in altre aree dove vengono lavorati.

L'offerta turistica è soprattutto concentrata nei Comuni a vocazione turistico - balneare dell'Anglona dove Castelsardo, con il suo castello ed il borgo medioevale nella rocca, costituisce il fiore all'occhiello dell'area costiera.

Nell'area interna, sia dell'Anglona che del Monte Acuto, l'offerta turistica è

quasi assente e rivolta prevalentemente alla popolazione locale. Una ricaduta marginale del turismo costiero è costituita dalle escursioni interne organizzate dagli operatori turistici della costa.

La nascita dell'idea

La prima preoccupazione del gruppo promotore è stata quella di informare gli amministratori locali dell'esistenza di LEADER. Il coinvolgimento degli amministratori locali più sensibili ha facilitato la partecipazione della gente alle numerose assemblee tenute in tutti i Comuni dell'area, dove ciascuno poteva esprimere bisogni, desideri e idee. Tutto questo ha generato l'aggregazione delle Comunità Montane e di tutti i Comuni. È stata la prima volta che gli amministratori locali hanno utilizzato un simile approccio e invitato il territorio limitrofo per presentare insieme alla Regione una proposta di sviluppo integrato.

Nelle numerose assemblee tenute in ogni singolo Comune, dopo aver spiegato l'iniziativa LEADER, è stato chiesto alla gente lo sforzo di compilare delle schede in cui veniva formulata l'idea di una o più iniziative innovative, partendo dalle risorse locali.

Dalla raccolta di queste schede è nata la prima bozza del PAL discussa con la popolazione. Il compito del gruppo promotore è stato soprattutto quello di mettere insieme tutte quelle idee integrative tra loro che hanno generato un piano di sviluppo logico, coerente, rispettoso dei bisogni espressi dalla popolazione e soprattutto condiviso da questa. È stata la prima volta che nel territorio avveniva un fatto simile.

Come già descritto nel paragrafo precedente, i partner del GAL rappresentano effettivamente tutte le componenti sociali del territorio. La composizione equilibrata del partenariato ha influito molto positivamente sulla validità e la qualità del PAL, soprattutto nel momento in cui si è dovuto comporre il mosaico delle azioni proposte dal territorio ma anche quando si è dovuto rinunciare a qualche azione per adeguare il contenuto del PAL al finanziamento approvato dalla Regione.

La qualità del partenariato si è rivelata preziosa soprattutto nel momento delle scelte; non dimentichiamo che nell'area ricadono due Comunità Montane diverse, e se non si sono verificate scelte campanilistiche lo si deve proprio alla qualità del partenariato, all'interno del quale nessun soggetto si è sentito penalizzato.

Sulla base delle attività di concertazione sono state definite le principali linee di intervento del PAL. Le linee strategiche ruotano intorno a tre grandi assi:

- rendere ospitale il territorio al fine di valorizzare le produzioni e le risorse locali e incrementare il reddito e l'occupazione;
- incrementare la consapevolezza sulla identità culturale e il sentimento di





appartenenza presso la popolazione locale;

- suscitare un nuovo clima sociale ed economico, capace di sollecitare l'espansione di nuove imprese, lo sviluppo delle attuali e un impegno d'efficienza della pubblica amministrazione.

Un ulteriore aspetto si è rivelato di grande importanza nella messa a punto della strategia di sviluppo: la possibilità di attivare progetti di cooperazione transnazionale. Questi ultimi sono strettamente connessi con gli obiettivi del PAL e riguardano:

- la creazione di una rete europea di turismo rurale integrato, con due GAL danesi ed un GAL irlandese;
- valorizzazione delle lane autoctone con il GAL capofila, con un GAL italiano (Valle Elvo) e GAL spagnoli;
- promozione turistica attraverso l'identità culturale, valorizzazione del "románico" con il GAL italiano capofila Valle Elvo, i GAL spagnoli, i GAL francesi ed un altro italiano, il GAL Eurochianti.

I progetti LEADERFIDI

L'azione che ha conseguito maggiore consenso è stata quella del piccolo prestito a tasso zero e senza garanzie. Per l'attuazione di questa azione è stata costituita la cooperativa di garanzia "LEADERFIDI" la quale gestisce un fondo di rotazione appositamente creato per aiutare le piccole iniziative a decollare.

Il sistema che il GAL ha impostato si basa su uno studio di fattibilità, commissionato nel 1996 ad una società specializzata nel settore, che ha permesso di evidenziare le modalità operative ed i vantaggi che potrebbero generarsi nella messa a punto di alcuni strumenti che possano agevolare l'accesso al credito.

Le soluzioni individuate nello studio sono: la costituzione di un fondo di garanzia e la costituzione di un fondo interessi, che lavorano congiuntamente, ma che vengono gestiti in modo separato per problemi di ordine giuridico, per sostenere l'erogazione di prestiti a quanti vogliono avviare una nuova attività o rafforzare la propria impresa.

La costituzione del fondo di garanzia ha necessitato di un grande lavoro di animazione svolto dal GAL. Sono stati organizzati una serie di incontri nei 25 Comuni del comprensorio del GAL finalizzati a ricercare adesioni all'iniziativa. Si è così costituita la cooperativa "LEADERFIDI" nell'agosto del 1998 con 29 soci fondatori, pubblici e privati, tutti situati nella zona dell'Anglona Monte Acuto.

Oltre ai normali adempimenti fiscali, la cooperativa è stata iscritta nell'apposita sezione dell'elenco generale degli intermediari finanziari di cui all'art. 113

della legge 385/93 (nota come nuova legge bancaria) tramite l'ufficio italiano cambi che ha verificato la rispondenza di alcuni requisiti necessari per l'omologazione della cooperativa. Al momento dell'omologazione LEADERFIDI aveva già suscitato un grande interesse, raccogliendo cento soci, tra cui varie compagnie assicurative e diversi imprenditori locali.

Il capitale di LEADERFIDI può contare su due fonti di finanziamento, gestite però, in ottemperanza alle disposizioni comunitarie, in modo separato:

- la prima fonte sono le risorse messe a disposizione dalla spesa pubblica (fondi comunitari più nazionali) del LEADER;
- la seconda fonte sono i contributi dei soci. Ad esempio, ciascun Comune aderisce all'iniziativa proporzionalmente con una quota di 2.000 lire per abitante, e la Camera di Commercio di Sassari ha fornito un apporto di 30 milioni di lire. Questa seconda fonte permetterà al fondo di operare con maggiori risorse anche dopo il termine del LEADER.

L'importo massimo garantito per progetto è di 50 milioni di lire, che può essere innalzato fino a 100 milioni nel caso di progetti di particolare interesse.

Il fondo interessi, invece, viene gestito direttamente dal GAL ed è finalizzato a sostenere i costi in conto interesse del prestito richiesto da un beneficiario per realizzare il proprio progetto. Anche in questo caso, il GAL è riuscito a spuntare tassi di interesse più bassi rispetto a quelli normalmente praticati nell'isola.



Figura 2

Il funzionamento di LEADERFIDI

FONDO DI GARANZIA	FONDO INTERESSI
Obiettivo: fornire garanzie fidejussorie per l'ottenimento di prestiti	Obiettivo: coprire i costi degli interessi generati dall'accensione di prestiti
Dotazione: 800 milioni di lire. Con un rapporto di gearing pari a 4, il fondo può garantire investimenti per 3.200 milioni di lire. L'Unione Europea ha stabilito che le risorse comunitarie sono considerate "pagamenti" qualora vengano erogate garanzie pari al 75% dei 3.200 milioni di lire. Le risorse rimangono così a disposizione per proseguire le attività	Dotazione: 480 milioni di lire. Si tratta di un aiuto in conto interessi.
Gestione: LEADERFIDI	Gestione: GAL

LE ESPERIENZE DEI GAL



208

Per comprendere il funzionamento del sistema pensato dal GAL ripercorriamo l'iter di finanziamento di un progetto.

Il beneficiario presenta un progetto di investimento che viene in primo luogo esaminato dal GAL e dall'istituto di credito con cui il GAL ha stipulato una specifica convenzione (come si vedrà più avanti) per verificare l'ammissibilità del progetto al LEADER e alla normativa comunitaria.

Una volta dichiarato ammissibile, l'investimento viene valutato da un comitato tecnico.

Il comitato tecnico, costituito da un membro di LEADERFIDI, uno del GAL e uno dell'istituto di credito, giudica il progetto in base ad una serie di parametri, come il carattere innovativo e dimostrativo, i suoi effetti occupazionali, ecc. Se la valutazione è positiva allora l'investimento è ammesso a godere delle garanzie offerte da LEADERFIDI e della possibilità ad accedere ad un prestito, i cui costi di interesse vengono sostenuti dal fondo interessi.

Il beneficiario può quindi accendere il prestito presentando la garanzia di LEADERFIDI. Questa garanzia copre l'intero ammontare del prestito e, il rischio di insolvenza del beneficiario viene sostenuto per il 50% da LEADERFIDI e per il 50% dalla banca con cui il GAL ha sottoscritto una convenzione per la gestione delle risorse finanziarie del fondo di garanzia.

Contemporaneamente il fondo interessi copre le spese, a fondo perduto, degli interessi generati dalla corresponsione del prestito.

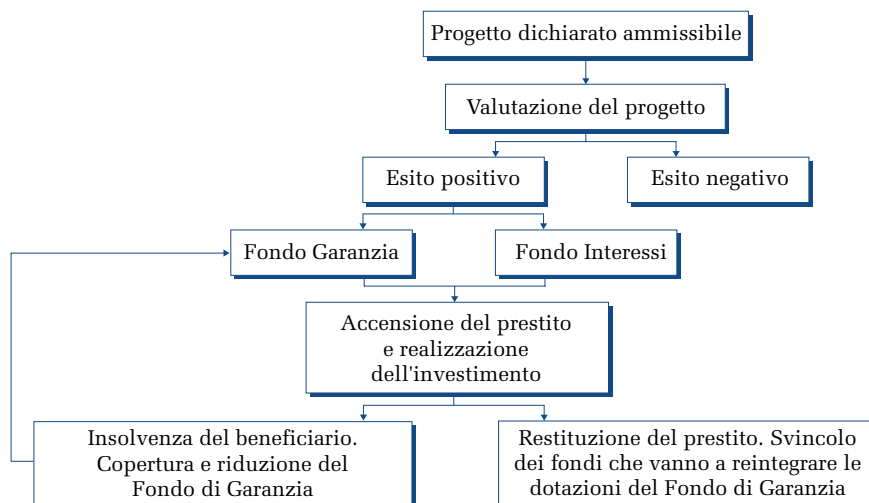
Il prestito viene restituito dal beneficiario nel giro di cinque anni e, man mano che procede tale restituzione, vengono svincolate le garanzie emesse dal fondo, che così potrà continuare ad emetterne di nuove.

Qualora il prestito non venisse restituito, le risorse del fondo di garanzia diminuiscono del 50% dell'importo non restituito. Di conseguenza, il fondo funziona, a meno di un largo numero di insolvenze, in modo continuo (come un fondo di rotazione), riformandosi man mano che i progetti vengono portati a buon fine e consentendo la creazione di sempre nuovi progetti.

La figura 3 sintetizza l'iter di finanziamento di un progetto.



Figura 3
L'iter di finanziamento di un progetto



Conclusioni

L'attività di animazione e di informazione del gruppo hanno permesso finora di raccogliere oltre 100 idee progettuali e di erogare risorse a 32 domande. L'investimento complessivo di questi progetti ammonta a 600 milioni di lire, a fronte dei quali il fondo interessi è stato impegnato per 85 milioni. I progetti presentati interessano tutti i settori dell'economia locale, dal turismo all'agricoltura all'artigianato.

L'impostazione di questo sistema ha avuto bisogno di tempi piuttosto lunghi, sia per il recepimento di tutta una serie di disposizioni giuridiche e amministrative sia per la necessità di introdurre un meccanismo finanziario, che né le imprese né il sistema creditizio praticano con familiarità.

Ora che il sistema si è avviato, le procedure per l'erogazione delle garanzie e dei contributi in conto interesse avvengono con maggiore velocità. Il GAL ritiene, infatti, che entro giugno 2001 il fondo di garanzia possa essere interamente utilizzato, consentendo investimenti per tutti i 3.200 milioni preventivati. Un aspetto particolarmente positivo, inoltre, è dato dal fatto che, finora, non si sono registrate sofferenze dei prestiti richiesti.

Il percorso costruito dal GAL permette di dare continuità nel tempo all'azione LEADER, mediante il mantenimento di un volano di investimenti che potrà operare oltre il 2001.

Pagina Bianca



PARTE IV

PATTI TERRITORIALI IN ITALIA

Pagina Bianca

Alcune esperienze



Lo strumento “Patti Territoriali” è stato introdotto in Italia nel 1995, ma la sua data di avvio si colloca ancor più indietro nel tempo. È infatti del 1991 un primo documento del CNEL nel quale si avanzava una proposta di strategia concertata tra i diversi soggetti istituzionali e sociali per lo sviluppo del Mezzogiorno¹. Nel 1994 fu poi istituita la “Consulta del CNEL per il Mezzogiorno”, tra i cui compiti ricadeva anche quello di promuovere la realizzazione di Patti Territoriali.

L’istituto del Patto Territoriale, introdotto nella normativa italiana con la legge n. 341 dell’8 agosto 1995, è stato successivamente ripreso nel “collegato” alla legge finanziaria per l’anno 1997², che ridefiniva l’insieme degli strumenti della programmazione negoziata. Infine, è con la delibera CIPE del 21 marzo 1997 che la materia trova una sua – provvisoria – sistematizzazione normativa.

Nel frattempo, anche la Commissione europea aveva manifestato attenzione verso questo nuovo strumento, in particolare con una Comunicazione del 5 giugno 1996, nella quale si sosteneva l’adozione di Patti Territoriali per l’Occupazione.

L’ultima recente modifica, è in un “atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale” del Ministero del Tesoro, del 28 marzo 2001, con la quale in sostanza si trasferisce alle Regioni la loro gestione.

I Patti Territoriali rappresentano quindi uno strumento per le politiche di sviluppo locale relativamente giovane, largamente condiviso, ma che ha subito nel tempo numerose e sostanziali modifiche.

Il Patto Territoriale, così come definito dalla delibera CIPE del 1997, che ha costituito il riferimento normativo per la gran parte delle iniziative oggi attivate, presenta, in estrema sintesi le seguenti caratteristiche:

- “è espressione del partenariato sociale, è l’accordo [...] per l’attuazione di un programma di interventi nei settori dell’industria, agroindustria, servizi, turi-

¹ CNEL, Accordo di concertazione annuale per lo sviluppo del Sud, Roma, 8 marzo 1991.

² Si tratta della legge 662 del 1996.

PATTI TERRITORIALI IN ITALIA



214

- simo ed in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati. Il Patto Territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile".
- un Patto Territoriale può essere attivato in tutto il territorio nazionale, ma sono finanziabili solo quei Patti che rientrano nelle aree obiettivo 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali;
 - la strategia di sviluppo locale definito dal partenariato sociale trova la sua espressione in un protocollo d'intesa, sottoscritto da tutti gli attori che danno vita al Patto, e che dovrebbe giungere a compimento di una fase di concertazione – in genere abbastanza lunga ed ampia – tra tutti i soggetti interessati a promuovere lo sviluppo di un territorio, dagli enti locali alle associazioni di categoria, alle forze sociali, all'associazionismo;
 - il Patto Territoriale si può giovare di un finanziamento del CIPE fino a 100 miliardi di lire, dei quali al massimo il 30% può essere destinato alla costruzione di infrastrutture che siano direttamente funzionali alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali previste;
 - il Patto viene approvato dal CIPE;
 - il finanziamento del CIPE concorre alla realizzazione degli investimenti previsti, che devono però vedere la partecipazione finanziaria anche dei proponenti i singoli interventi almeno per il 30% nelle iniziative imprenditoriali;
 - per la realizzazione del Patto, gli enti sottoscrittori possono individuare un ente responsabile dell'attuazione tra gli enti pubblici sottoscrittori del Patto, ovvero dar vita ad una società mista a prevalente capitale pubblico.

L'accoglienza riservata allo strumento è stata decisamente favorevole a guardare ai Patti finora approvati e a quelli in attesa di approvazione (cfr. tabella 1)³.

³ La tabella che presentiamo è tratta da *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, di Domenico Cersosimo e Guglielmo Wolleb, in corso di pubblicazione.

Tabella 1
Numero e localizzazione dei Patti

	Mezzogiorno (obiettivo 1)	Centro Nord (obiettivi 2 e 5b)	Totale
Prima generazione (1996-1997)	12	–	12
Bando 30 novembre 1998	13	11	24
Bando 10 aprile 1999	6	9	15
Bando 15 maggio 2000 (agricoltura e pesca)	67	24	91
Totale Patti nazionali approvati	123	47	170
Patti europei	8	2	10
Totale Patti approvati	131	49	180
Istruttoria conclusa nel 1999	2	5	7
Istruttoria avviata entro 31 maggio 2000	25	19	44
Totale Patti in attesa di approvazione	27	24	51

Fonte: elaborazione su dati MBTPE.

Sono 180 i Patti approvati – di cui 91 specializzati nei settori della agricoltura e pesca – e 51 ancora in fase di approvazione, con una distribuzione su tutto il territorio nazionale, pur con una ovvia prevalenza nelle aree del Mezzogiorno.

Nelle pagine successive, presentiamo le caratteristiche di 9 Patti Territoriali, del Sud e del Centro-Nord, ricostruiti con attenzione sia a illustrare i contenuti progettuali del Patto, sia i percorsi che hanno portato alla loro definizione.





Comunicazione e innovazione, elementi strategici per lo sviluppo locale: il Patto Territoriale del Canavese

Il contesto

Il 21 marzo 1997, data in cui il CIPE ha emanato la deliberazione in materia di Patti Territoriali, la Città di Ivrea, soggetto promotore del Patto, ha avviato le procedure di definizione del Patto Territoriale del Canavese. Gli enti locali e le parti sociali hanno individuato in questo istituto di programmazione negoziata, lo strumento tecnico più idoneo per concertare ed attuare un piano integrato di interventi (iniziative imprenditoriali e opere infrastrutturali), a sostegno dell'occupazione e dello sviluppo socio-economico del Canavese fortemente compromessi a seguito della crisi della grande industria e in particolare del gruppo Olivetti.

La storia

Il Patto Territoriale del Canavese nasce dall'esigenza di superare una grave crisi economico-sociale del territorio canavesano.

La genesi del Patto, però, è da ricercarsi in un periodo antecedente al momento del suo avvio formale; per l'esattezza a quello che intercorre fra lo scorcio del 1995 e la fine dell'anno successivo.

Nella tarda estate 1995 la crisi industriale in Canavese conobbe nei fatti una brusca accelerazione. Nella sua zona occidentale più di una impresa, a rilevante contenuto di occupazione, manifestò l'intenzione di cessare a breve la propria attività o vi pose subitamente termine; nell'Eporediese si moltiplicarono i segnali di una crescente sofferenza nel mondo della sub-fornitura al settore dell'informatica e delle produzioni a questa comunque collegate; d'improvviso, a metà settembre, la Olivetti – che nei suoi stabilimenti localizzati nella nostra area aveva di anno in anno, fra il 1989 ed il 1994, portato i propri dipendenti da quasi 13.000 a poco più di 6.500 unità – dichiarò di trovarsi nella necessità di dover sopprimere, complessivamente, ulteriori 5.000 posti di lavoro e di voler pertanto procedere ad una nuova, piuttosto consistente riduzione dei suoi livel-

li occupazionali, a cominciare dai propri insediamenti nel Canavese.

Fu allora che il Comune di Ivrea decise di istituire la Conferenza Generale dei Sindaci e dei Presidenti delle Comunità Montane del Canavese: lo stato delle cose provocò di per sé una corale assunzione di responsabilità da parte dei governi locali, a fronte di quello che veniva percepito quale un aggravamento senza precedenti della situazione economica e sociale di un intero territorio. Tale Conferenza dette vita nel proprio seno ad una Delegazione permanente, presieduta dal Sindaco di Ivrea, incaricata di alcune specifiche missioni: procedere ad una indagine ricognitiva a tutto campo sul sistema locale, identificandone fattori di debolezza e potenzialità di crescita non ancora sfruttate; proporre linee e mezzi di azione idonei a contrastare nell'immediato il precipitare della crisi; individuare prime ipotesi di lavoro atte a favorire nel medio termine una radicale inversione di tendenza; concertare – di intesa e con il supporto operativo della Regione Piemonte e della Provincia di Torino – iniziative concrete, ma di ampio respiro utili sia a contenere, fin da subito, il declino industriale che a porre le basi per un rilancio complessivo del tessuto produttivo in senso lato dell'intera area canavesana.

Nel Consiglio Comunale di Ivrea del 10 febbraio 1996 vennero avanzate da parte del Sindaco della Città precise proposte che discendevano dalle riflessioni, lo studio, le audizioni ed il dibattito fino a quel momento condotti in seno alla Delegazione permanente. Tali proposte erano centrate sulla ferma e unanime determinazione di voler esercitare la più forte pressione possibile per il mantenimento delle realtà industriali olivettiane, in specie nei loro presidi ad alto contenuto di tecnologia innovativa e di occupazione particolarmente qualificata.

Nei successivi mesi del 1996 la Conferenza Generale e la Delegazione permanente operarono lungo tali direttrici d'impegno. Si avvertiva comunque l'urgente necessità di poter disporre di un quadro di riferimento globale per conseguire, a breve, un più definito, saldo, assetto istituzionale della rete di alleanze venutasi consolidando nel frattempo. Nel caso particolare si percepiva con chiarezza che operare per la predisposizione di un ambiente favorevole allo sviluppo produttivo poteva essere non del tutto sufficiente; s'imponeva piuttosto il compito di rifarsi a strumenti di più vasta portata in grado di fornire fonti di finanziamento aggiuntive per supportare direttamente le imprese, con preferenza per quelle piccole e medie, intenzionate ad effettuare investimenti finalizzati ad una loro espansione e ad un incremento dei posti di lavoro, nonché per realizzare contestualmente le infrastrutture materiali a tale obiettivo funzionali.

Nello scorcio del 1996, si era venuto chiarificando il contesto legislativo nazionale in tema di "Programmazione negoziata". Si profilava pertanto sempre più concreta l'opportunità, anche per il Canavese, di dotarsi di un proprio Patto





Territoriale a condizione peraltro che si fosse in grado di pervenire ad un accordo di ampio respiro pure dal punto di vista dell'estensione geografica e del numero di abitanti ricompresi; caratterizzato da peculiari idee-forza "atte a generare un valore aggiunto per il sistema socio-economico dell'area" e infine condiviso dal più ampio spettro possibile di attori istituzionali, rappresentanze sociali, associazioni di categoria e rappresentanze cosiddette funzionali.

Il Comune di Ivrea propose la realizzazione del Patto Territoriale del Canavese, dichiarandosi disposto ad assumere il ruolo di "soggetto promotore". Esaurito nei primi due mesi del 1997 un ulteriore periodo di consultazioni con Regione Piemonte, Provincia di Torino ed interlocutori locali si giunse il 21 marzo all'Assemblea di presentazione del Patto stesso ed alla definizione del correlativo Protocollo d'Intesa, sottoscritto il 28 settembre 1998.

L'elemento da evidenziare è la forte capacità di coesione che c'è stata tra gli amministratori locali ad assumersi responsabilità per difendere gli interessi dei loro cittadini senza scadere nel campanilismo.

La fase di animazione condotta dal Segretariato tecnico del Comune di Ivrea – investendo gli attori economici e sociali del territorio ed enti istituzionali a livello provinciale e regionale, mediante una serie molto ampia e capillare di colloqui al fine di leggere ed interpretare le dinamiche economiche che caratterizzano il territorio stesso – ha fatto emergere elementi di criticità e molte opportunità favorevoli.

I punti di debolezza sono stati così riassunti: la carenza di una diffusa cultura imprenditoriale; la insufficiente capacità di penetrazione delle aziende sui mercati internazionali; la scarsa propensione delle imprese all'innovazione tecnologica di prodotto e di processo; un sistema del credito di tipo tradizionale e scarsamente innovativo; il progressivo spopolamento del territorio montano e pedemontano; l'inadeguatezza della rete viaria e ferroviaria di comunicazione del territorio; la carenza di comunicazione tra la pubblica amministrazione ed il sistema delle imprese; la scarsa comunicazione tra gli enti strumentali che operano sul territorio; il disimpegno della più grande azienda del Canavese.

Insieme alle criticità, l'area canavesana presenta anche una serie di opportunità favorevoli sulle quali si è cercato di far leva per un nuovo progetto di sviluppo. Sempre dai colloqui era emerso in sintesi: un rilevante patrimonio di professionalità e capacità tecniche non ancora del tutto disperso; la tipologia industriale e produttiva diversificata per aree (Canavese occidentale: tessile, stampaggio a caldo e forgiatura dell'acciaio; Canavese orientale: elettronica, informatica e TLC; Chivassese: meccanica, chimica); la vivacità e propensione alla coesione degli Amministratori locali; un sistema scolastico e di formazione diversificato per contenuto ed organizzazione e ben distribuito sul territorio; la presenza di aree attrezzate per insediamenti produttivi in grado di offrire spazi

e servizi alle imprese (Polo Integrato di Sviluppo di Chivasso); la presenza del Parco per le Biotecnologie (*Bioindustry Park*); la presenza di un centro di eccellenza per la tecnologia laser (RTM s.p.a.); un ambiente e un paesaggio idonei allo sviluppo di una vocazione turistica qualificata; un patrimonio storico, architettonico, culturale di rilievo; la presenza di coltivazioni specializzate quali la viticoltura; lo sviluppo di progetti pilota (Polo Telematico) che confermano la capacità di anticipazione e la vocazione del territorio; un tessuto sociale estremamente vitale in grado di esprimere iniziative di solidarietà, ricreative e culturali; la collocazione strategica sulla direttrice Nord/Sud Est/Ovest grazie al collegamento con la rete autostradale nazionale; il collegamento autostradale con gli scali di Caselle e Malpensa.

Questi fattori di forza da soli, naturalmente, non hanno garantito il successo di un programma di sviluppo, ma, posti in relazione in un disegno progettuale che li ha resi sinergici, si sono rivelati la chiave del rilancio del Canavese.

Gli obiettivi prioritari

Lo scopo dell'iniziativa è stato quello di fornire agli attori economici, sociali e istituzionali del Patto gli strumenti necessari per promuovere lo sviluppo locale del territorio in un contesto in cui l'innovazione, l'internazionalizzazione e l'*information technology* risultano essere fondamentali per migliorare la competitività economica del territorio: in questo contesto si colloca anche la costituzione di un asse Torino-Canavese per favorire lo sviluppo delle telecomunicazioni e dell'informatica.

Il progetto

L'iniziativa ha suscitato un forte interesse tra gli attori pubblici e privati locali; hanno aderito infatti al Patto Territoriale del Canavese: 123 Comuni, 5 Comunità Montane, la Provincia di Torino e 57 organizzazioni, comprendenti le principali forze economico-sociali locali e alcuni soggetti di interesse strategico operanti a livello regionale.

Il 23 marzo 1998 viene insediato il Tavolo di concertazione del Patto: in quell'occasione viene individuata nella Provincia di Torino il soggetto responsabile del Patto e nella Banca Mediocredito s.p.a., la Banca concessionaria incaricata dell'istruttoria.

Con la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa del Patto Territoriale del Canavese, siglato a Ivrea il 28 settembre 1998, le procedure di Patto acquistano velocità e accelerano la raccolta e selezione dei progetti d'investimento imprenditoriale e delle opere infrastrutturali da inserire nel Piano progettuale che viene



inoltrato al Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica e alla Banca Mediocredito s.p.a.

Il 9 aprile 1999 si conclude l'attività di istruttoria con valutazione positiva per:

- 7 opere infrastrutturali, corrispondenti ad un volume di investimenti pari a 33,8 miliardi di lire;
- 119 iniziative imprenditoriali, corrispondenti a un volume di investimenti pari a 406,3 miliardi di lire (successivamente 4 imprese hanno rinunciato al contributo).

Il 9 giugno 1999 il CIPE delibera il finanziamento a favore del Patto del Canavese e di altri 7 Patti del Centro-Nord e il 6 dicembre del 1999 viene sottoscritto l'atto di stipula definitiva.

Tale sottoscrizione ha rappresentato l'avvio ufficiale della fase di attuazione del Patto.

La Provincia di Torino (soggetto responsabile del Patto) ha attribuito al Consorzio per il Distretto Tecnologico del Canavese l'incarico di assistenza tecnica per gli adempimenti relativi alla fase di erogazione, a titolo di anticipazione o a titolo di stato avanzamento, della prima quota dell'agevolazione a favore delle aziende.

Organizzazione e gestione

Per sfruttare al meglio le potenzialità del Canavese, il territorio del Patto viene governato come un'"Azienda": in essa il Tavolo di concertazione diventa il Consiglio di Amministrazione; la Provincia di Torino l'Amministratore delegato e il Comune di Ivrea assume il ruolo di Presidente della società. Per rendere infine maggiormente efficace l'attività del Tavolo di concertazione sono stati costituiti Tavoli Tecnici di approfondimento su specifiche tematiche connesse allo sviluppo socio-economico del territorio: il Tavolo Tecnico per la Formazione, il Tavolo Tecnico per lo Sportello Unico per le Attività produttive, il Tavolo Tecnico per il Sistema del Credito e di Garanzia, il Tavolo Tecnico per le Infrastrutture materiali e immateriali, il Tavolo Tecnico per l'Economia Sociale, il Terzo Settore e le politiche di Welfare. Successivamente sono stati costituiti altri due Tavoli Tecnici in concomitanza alla costruzione di due progetti distinti: il Tavolo Tecnico per la costituzione della Filiera Forestale, formato per realizzare un progetto di Agenda 21 del Patto Territoriale del Canavese e il Tavolo Tecnico per Millennium Canavese, realizzato in vista dell'attuazione del progetto Millennium Canavese, finanziato nell'ambito del Patto (che prevede un investimento di circa 300 miliardi).

Strumentali alle attività dei Tavoli Tecnici e della Provincia di Torino sono il Segretariato Tecnico del Patto (S.&T.) e il Consorzio per il Distretto

Tecnologico del Canavese (C.D.T.C.).

La S.&T. è una società cooperativa a responsabilità limitata costituita nel maggio 1986 da un gruppo di consulenti e tecnici in materia di rilocalizzazioni industriali e sviluppo economico del territorio. Su incarico della Città di Ivrea, soggetto promotore del Patto, la società ha assunto la direzione tecnico-operativa del Patto Territoriale del Canavese per il coordinamento iniziale della fase di consultazione degli enti locali e degli attori economico-sociali del territorio e per la successiva assistenza tecnico-operativa in tutte le fasi, compresa quella di preistruttoria, istruttoria e successiva fase di sottoscrizione dell'atto di stipula definitiva.

Attualmente S.&T. garantisce l'assistenza al Tavolo di Concertazione e ai Tavoli Tecnici del Patto.

Il C.D.T.C. si qualifica ed opera come consorzio ad attività esterna senza scopo di lucro; le quote di partecipazione al suo Fondo Consortile sono prevalentemente di Enti pubblici. Il C.D.T.C. è stato istituito nel 1993 su iniziativa della Provincia di Torino, del Comune di Ivrea, dell'Associazione Industriali e della Olivetti s.p.a.; è attivo nel settore dello sviluppo locale svolgendo, su incarico della Provincia di Torino, attività di gestione e coordinamento tecnico-operativo per il Patto Territoriale del Canavese. Realizza, inoltre, attività di supporto allo Sportello Unico in rete dei 123 Comuni aderenti al Patto Territoriale del Canavese.

L'“Azienda Canavese” così strutturata ha posto le basi per definire le linee di sviluppo del Patto Territoriale del Canavese, cercando di superare gli elementi di debolezza e valorizzando le componenti di forza.

Il *core business* dell'“Azienda Canavese” è stato individuato nel binomio comunicazione-innovazione, ovvero la capacità, a partire dalla rete già costruita, di puntare sui collegamenti e sul valore aggiunto che da questi può derivare. Comunicazione perché è necessario un importante intervento di riqualificazione delle infrastrutture materiali (viarie e ferroviarie) per far sì che il territorio sia efficacemente collegato al suo interno nonché alle reti nazionali ed internazionali così da poter trarre reali vantaggi dalla sua favorevole posizione geografica, strategica rispetto al contesto europeo. A ciò va affiancato un impegno nel sostegno delle comunicazioni immateriali, forte della convinzione che il rilancio dell'area debba fondarsi sul collegamento tra comunicazione ed innovazione. Innovazione che deve fondarsi su una integrazione tra discipline diverse tale per cui è necessario impegnarsi per la creazione di condizioni di circolarità e sinergie tra processi di innovazione sia a livello di imprese che di amministrazioni. Si tratta di puntare sia su un'innovazione di prodotto e creazione di attività innovative, sia sulla diffusione di tecnologie e di processi produttivi innovativi.

L'idea obiettivo della comunicazione-innovazione è stata individuata non solo





come linea guida per gli investimenti produttivi e per le infrastrutture a questi funzionali, ma anche come metodologia in grado di creare una nuova consuetudine a pensare al territorio nel suo insieme anche da parte del singolo amministratore o all'economia nel suo insieme da parte della singola organizzazione di rappresentanza di categoria e sindacale.

Risultati

Nell'ambito del Patto Territoriale del Canavese, sono stati presentati 135 progetti di investimento da parte delle aziende e 7 progetti di tipo infrastrutturale da parte degli enti locali.

In seguito all'attività di istruttoria condotta dalla Banca Mediocredito s.p.a., sono state valutate positivamente le 7 opere infrastrutturali, corrispondenti ad un volume di investimenti pari a £ 33.842 milioni, e 119 iniziative imprenditoriali, corrispondenti ad un volume di investimenti pari a £ 406.296 milioni e in grado di generare un incremento occupazionale pari a 1.212 unità. Sono da aggiungere, inoltre, le numerose iniziative promosse da ciascun Tavolo Tecnico (seminari, convegni, laboratori). Altri progetti sono in corso di attuazione (Progetto Integrato di Area del Canavese, Progetto TS Canavese, Sportello territoriale per la qualità e lo sviluppo delle PMI, Agenzia della pietra, "Business Center" di Chivasso, Agenzia di sviluppo e valorizzazione della ceramica di Castellamonte, il Polo per gli insediamenti produttivi per lo stampaggio a caldo.

Conclusioni

Per concludere possiamo affermare che il Patto Territoriale del Canavese è frutto da un lato, di una piena coscienza dei governi locali, delle rappresentanze sociali e di quelle funzionali nel volere rendersi protagonisti dello sviluppo territoriale e, dall'altro, è il risultato di un inedito modello di coalizione e coesione economica e sociale.

La concertazione, vista come forma di cooperazione e di dialogo continuo tra gli attori sociali e istituzionali presenti sul territorio, è stata considerata uno dei principi cardine dello sviluppo locale durevole sin dall'inizio e la scelta del Patto non ha fatto altro che rafforzarla. Il Tavolo di concertazione e i singoli Tavoli Tecnici hanno evidentemente svolto questo ruolo e continuano a svolgerlo.

In quest'ottica, l'allargamento del partenariato sociale è da un lato positivo perché consente di coinvolgere, in una logica di *bottom-up*, tutti coloro che appartengono ad un territorio, ma dall'altro lato, può creare dei problemi in merito al mantenimento della coesione interna. Queste eventuali criticità si cer-

cano di superare attraverso la comunicazione che si realizza nell'ambito del Tavolo di concertazione e dei singoli Tavoli Tecnici.

L'elevato numero dei partecipanti ai singoli Tavoli e a tutte le iniziative pubbliche da essi intraprese evidenzia infatti come sia stata accolta e recepita la metodologia dello sviluppo locale basato sulla concertazione e sulla costruzione di domande dal basso.

La sfida della modernizzazione ha coinvolto tutte le attività presenti e i relativi Tavoli: le azioni poste in essere sono state finalizzate alla costruzione di una maggior competitività attraverso una progettualità che coinvolga tutti e li conduca a coltivare insieme le potenzialità del territorio.

La scelta delle linee di intervento individuate è stata comunque coerente con la strategia che fonda la sua capacità di raggiungere gli obiettivi prefissi sulla effettiva volontà di lavorare collegialmente per lo sviluppo durevole del territorio.





Combattere la marginalità: il Patto Territoriale di Rovigo

Il contesto

La Provincia di Rovigo è completamente pianeggiante e delimitata nei suoi confini dal fiume Adige a Nord e dal fiume Po a Sud. Si estende su circa 1.800 kmq e conta 245.000 abitanti circa. È suddivisa politicamente in 50 Comuni, e si caratterizza per la diversità e la disomogeneità con cui la popolazione si distribuisce sul territorio. Infatti dei 50 Comuni, il Comune Capoluogo di Rovigo conta 51.000 abitanti, altri 5 Comuni superano i 10.000 abitanti; 5 superano i 5.000; i restanti 39 Comuni sono sotto la soglia dei 5.000 abitanti ma raggruppano il 51,1% della popolazione provinciale.

L'isolamento geografico del territorio polesano rispetto alle grandi direttrici di sviluppo (Genova-Torino, Torino-Venezia, Milano-Bologna), unito alla mancanza di infrastrutture adeguate, ha tenuto lontani dalla Provincia l'iniziativa imprenditoriale e il capitale esterno, anzi ha determinato un massiccio esodo della manodopera (circa 85.000 lavoratori su 140.000 emigrati nel ventennio 1951-1971) e la fuga di larga parte del risparmio polesano.

Il mercato del lavoro è caratterizzato dall'elevata mobilità in entrata e in uscita. Si segnala soprattutto il negativo rapporto occupati-disoccupati che ha creato e crea un diffuso disagio sociale, in quanto ad essere colpiti sono soprattutto i giovani, le donne ed i lavoratori non qualificati in età matura. Le forze di lavoro attive sono stimate, con riferimento all'anno 1997, in 107.000 unità, per cui il tasso di attività era pari al 48,6% un valore che esprime una propensione al lavoro in linea alla media veneta pari al 51,4%, superiore comunque alla media nazionale, attestata al 47,5% della popolazione residente. Gli occupati, in diminuzione nel triennio '95-'97, erano stimati in circa 91.000 unità.

L'economia polesana è stata segnata da una rilevante presenza dell'agricoltura e per un diffuso settore secondario, impennato sulla piccola e piccolissima impresa. Notevole è stato il peso dell'artigianato, che raggruppa quasi 7.000 imprese su poco più di 16.000 imprese attive manifatturiere e dei servizi iscritte alla Camera di Commercio. Fra queste prevalgono i comparti manifatturieri tradizionali: abbi-

gliamento, legno e mobili, alimentari, costruzioni, ecc., anche se incominciano a espandersi i rami più innovativi, come la meccanica e l'elettronica.

Accanto al terziario, incentrato sui servizi di primo livello, ma interessato da processi, seppur non accelerati, di crescita dei comparti avanzati, hanno una certa importanza anche i settori della pesca, dell'itticoltura e del turismo, che sembrano dotati di grande dinamicità nella zona del Delta del Po, dove le risorse naturali e paesaggistiche possono alimentare un nuovo modello di sviluppo, agganciato al territorio e all'ambiente.



225

La storia

Il Patto Territoriale di Rovigo si inserisce nella più generale storia del Consorzio per lo Sviluppo Economico e Sociale del Polesine, oggi Azienda speciale, creato agli inizi degli anni sessanta su iniziativa di tutti i Comuni della Provincia di Rovigo, dell'amministrazione provinciale e della locale Camera di Commercio. Gli obiettivi del Consorzio, stabiliti nello statuto, erano:

- sviluppare e coordinare gli interventi ed i progetti comunitari a favore del Polesine, offrendo adeguate informazioni alle imprese artigiane, industriali, commerciali, agricole nonché ai singoli imprenditori in relazione sia ai finanziamenti che a qualsiasi opportunità presente all'interno dell'UE;
- realizzare un'azione di stimolo a favore dell'economia polesana in generale, attraverso l'erogazione di fondi, l'intermediazione e l'assistenza finanziaria a favore di nuove imprese in particolare a favore delle piccole e medie aziende;
- organizzare, promuovere e gestire servizi alle imprese;
- indicare, attrezzare, gestire aree destinate a scopi produttivi o di sviluppo procedendo, se necessario, anche all'acquisto, all'acquisizione o alla commercializzazione delle medesime;
- di partecipare a società ed enti con finalità di sviluppo o rinnovamento economico e sociale del Polesine o di parte di esso o di altro tipo, nonché cooperare con altri soggetti pubblici o privati operanti nel medesimo territorio che abbiano identiche finalità;
- procedere, nel rispetto delle norme vigenti, a qualunque azione o intervento, pur non specificatamente elencati alle lettere precedenti, necessari o utili al soddisfacimento delle finalità istituzionali, a tale scopo invocando anche gli eventuali benefici previsti da qualunque legge comunitaria, statale e regionale.

Venne creato quindi un organismo assolutamente innovativo rispetto all'epoca storica in cui era stato immaginato, pur se le sue vicende, hanno risentito inevitabilmente di alterne fortune e riconoscimenti.

Negli anni, il Consorzio di Sviluppo è rimasto sempre un interlocutore autore-



vole nella programmazione economica territoriale della Provincia di Rovigo e, per questa ragione, la stagione dei Patti Territoriali si è rivelata una sorta di naturale "fase operativa" di una politica concertativa di fatto già presente sul territorio locale tra i vari soggetti pubblici e privati protagonisti del sistema economico.

Inoltre, la fase dei Patti, si è potuta innestare su una struttura già operante e professionalmente preparata che si è dimostrata facilmente adattabile alle logiche finanziarie ed economiche previste dalle normative di riferimento per la gestione del Patto stesso. Per questo motivo la naturale dimensione dell'intervento è stata l'intera area provinciale. Il Patto è stato concepito come strumento adatto a creare l'ambiente favorevole allo sviluppo delle PMI ed all'insediamento dei grandi gruppi esterni perché in esso le imprese diventano soggetti attivi e non solo destinatari della programmazione economica.

Lo strumento del Patto Territoriale è stato individuato, pertanto, come il catalizzatore di questi processi. Solo una proposta organica ed unitaria di sviluppo economico avrebbe potuto garantire chances di successo, e l'attività del Consorzio, nei suoi momenti di eccellenza, lo testimoniava. La strategia del partenariato sociale è stata quindi la soluzione di fatto già praticata ma che attraverso il Patto si è rinnovata e meglio razionalizzata per fornire un più moderno strumento da utilizzare.

Questa nuova fase della concertazione, si è tradotta in una fitta serie di incontri il più possibile allargati allo scopo di rendere partecipi tutti i partner del processo in corso ed indirizzare i risultati nella direzione da essi auspicata, in funzione di un equilibrato e condiviso programma di sviluppo integrato del territorio. Ne è emerso un documento contenente da un lato l'individuazione delle filiere produttive sulle quali si sarebbe articolato lo sviluppo del territorio, e dall'altro, tutta una serie di impegni che i soggetti coinvolti nella concertazione, si sarebbero attivati a realizzare per la crescita complessiva dell'intera area, il tutto in un'ottica di assoluta condivisione e sussidiarietà.

Gli obiettivi prioritari

La definizione dell'idea portante del Patto non può prescindere dalla storia del Consorzio. Infatti gli obiettivi del Patto e le modalità di azione preesistevano al Patto stesso. Nello specifico si è cercato di risolvere uno dei principali problemi dell'area: la frammentazione delle imprese e degli enti territoriali, la cui dimensione produceva notevoli difficoltà a garantire l'innovazione tecnologica, a penetrare nuovi mercati, a fornire adeguati servizi alle imprese.

Il Patto quindi è stato concepito come strumento adatto a creare l'ambiente favorevole allo sviluppo delle PMI ed all'insediamento dei grandi gruppi esterni perché in esso le imprese diventano soggetti attivi e non solo destina-

tari della programmazione economica. La creazione del partenariato sociale è stato quindi la leva (di fatto già utilizzata nel passato) attraverso cui uscire dalla fase congiunturale.

Il progetto

La pluriennale esperienza del Consorzio ha permesso un'agevole individuazione dei punti di forza e di debolezza del territorio. Il successo dell'operazione si poggiava su:

- la presenza di significative realtà industriali nei prodotti di base semilavorati e prodotti finiti;
- la presenza di nuclei di manodopera dotata di professionalità, esperienza e sufficiente flessibilità;
- l'istituzione del Parco del Delta del Po che offre una dimensione europea alle potenzialità turistiche della zona;
- la presenza di una domanda latente dei servizi innovativi;
- la presenza di know-how diffuso in diversi settori;
- la posizione geografica posta a cerniera tra la Regione Veneto, l'Emilia Romagna e la Lombardia nel centro della Pianura Padana;
- la crescente consapevolezza delle potenzialità turistiche della zona;
- il forte impulso al recupero dei beni culturali, storico artistici ed ambientali;
- i progetti per il disinquinamento dell'ambiente;
- la presenza di corsi di laurea breve e il progetto avanzato di insediamento di facoltà universitarie a Rovigo;
- il clima sociale predisposto ad un positivo sistema di relazioni sindacali;
- la presenza delle infrastrutture viarie e fluvio-marittime (alcune in via di rapido completamento);
- la presenza di scali interportuali con ottime caratteristiche di ricezione e con dotazioni infrastrutturali in fase di miglioramento.

Le carenze da vincere per avviare lo sviluppo erano individuate nella:

- mancanza di coordinamento delle politiche del territorio;
- frammentazione amministrativa che condizionava la qualità dei servizi della pubblica amministrazione e della rete dei servizi alle imprese;
- scarsa propensione alla cooperazione tra imprese;
- difficoltà di accesso ai capitali necessari per l'innovazione tecnologica e per la formazione;
- mancanza di canali facilmente accessibili che consentissero formazione continua a costi contenuti e soprattutto coordinata e finalizzata;
- eccessiva presenza di corsi scolastici superiori monotematici a diploma debole;





- frammentazione dei corsi di formazione professionale non soggetti a valutazione *ex ante* e/o *ex post* rispetto agli sbocchi occupazionali offerti;
- endemica sottocapitalizzazione delle imprese del territorio;
- ordinamento prevalente del mercato locale con scarsa propensione alla competitività e alla internazionalizzazione;
- una rete attualmente inadeguata di infrastrutture e di aree attrezzate a sostegno della produzione e della commercializzazione;
- insufficiente disposizione ad attingere servizi avanzati da aziende locali;
- insufficiente livello tecnologico di molte produzioni;
- una carente strategia di sistema nella penetrazione in mercati esteri.

La fase di concertazione, di cui si è parlato in precedenza, ha permesso la definizione di un documento contenente da un lato l'individuazione delle filiere produttive sulle quali si sarebbe articolato lo sviluppo del territorio, e dall'altro, tutta una serie di impegni che i soggetti coinvolti nella concertazione, si sono assunti per la crescita complessiva dell'intera area, il tutto in un'ottica di assoluta condivisione. Solo a titolo esemplificativo si riportano di seguito alcuni degli impegni assunti:

La Regione Veneto "...Si impegna pertanto, senza pregiudizio per il suo ruolo e le sue competenze a:

- accompagnare il Patto nella sua attuazione utilizzando i vari strumenti possibili per la sua realizzazione, compatibilmente alle priorità stabilite dalla Regione stessa su scala regionale;
- promuovere, nell'ambito delle proprie competenze, eventuali altri interventi di particolare interesse del Patto;
- adoperarsi concretamente in tutti gli organismi pubblici a cui partecipa per facilitare il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Patto;
- svolgere un'azione tesa a favorire la massima celerità possibile negli adempimenti amministrativi (per esempio: pareri, autorizzazioni, erogazioni, ecc.) connessi con l'attuazione del Patto Territoriale;
- convocare e o partecipare, per quanto di competenza, ad eventuali Conferenze di Servizi per l'attuazione del Patto;
- promuovere la creazione di un soggetto unico per la promozione del prodotto turistico".

Gli enti locali "...consapevoli della importanza che riveste l'efficienza della pubblica amministrazione nello sviluppo economico, si impegnano a garantire l'istituzione di una corsia preferenziale per l'approvazione dei progetti nonché a insediare una Conferenza dei Servizi, in modo da poter rilasciare tutte le autorizzazioni entro 60 giorni dalla presentazione delle domande, nonché a dare piena attuazione a quanto previsto dagli art. 23-24 e seguenti del D.Lgs. 112/98, applicativo della L. 59/97...."

- "... Il Comune di Rovigo si impegna, nell'arco temporale del Patto, a dotare la città di una rete di servizi altamente informatizzata e a qualificarla sul piano dei servizi ambientali.
- In questo contesto verrà completato il sistema informatico di rilascio di tutti i certificati e creato il Museo dei Grandi Fiumi nello storico Monastero degli Olivetani. In questo contenitore oltre alla dimensione espositiva sarà localizzato un centro di ricerca sulle aree umide a valenza europea. Il progetto sarà articolato per stazioni sul territorio in modo da garantire la valorizzazione degli elementi di pregio della Provincia e operare in accordo con le iniziative di ricerca attivate autonomamente nell'area del Delta del Po.
- Il Comune provvederà a riorganizzare il sistema della Aziende Speciali rendendole più vicine alle esigenze delle imprese.
- Il Comune di Rovigo attuerà Accordi di programma con i Comuni limitrofi al fine di dare vita alla città dei 100.000 abitanti senza inurbazioni sconvolgenti il territorio ma secondo un modello federativo e partecipativo che garantisca uno standard di vita adeguato agli obiettivi del Patto.

La Camera di Commercio:

- "... assicura al Patto i supporti e gli strumenti conoscitivi, informativi e operativi di cui essa dispone";
- "quale luogo istituzionalmente deputato all'incontro degli interessi imprenditoriali, si impegna a raccordarsi e collaborare con le istituzioni ai vari livelli (Stato, Regione ed enti locali) per la realizzazione del pacchetto delle infrastrutture e per l'attivazione di propri servizi alle imprese, per favorire l'innovazione, la qualificazione delle risorse umane, l'informazione e la promozione del territorio";
- "pertanto, nello spirito della legge n. 580/1993, è impegnata a potenziare i propri servizi alle imprese e a introdurre strumenti innovativi a servizio dell'imprenditoria";
- in tale ottica offre la propria collaborazione al Consorzio per lo Sviluppo in ordine all'attuazione del Patto Territoriale, in particolare per quanto concerne il monitoraggio dello stato di avanzamento del Patto, fornendo supporto tecnico e organizzativo per l'attività di analisi degli effetti su occupazione e sviluppo, prodotti dalle azioni realizzate e di preventiva verifica delle priorità (rapporti consuntivi semestrali/ annuali) e per la verifica della coerenza programmatica degli interventi in corso di esecuzione (rapporti preventivi);
- in questo quadro Provincia, Consorzio per lo Sviluppo e Camera di Commercio concordano sulla trasformazione di Polesine Innovazione, ora azienda speciale dell'Ente camerale, in una società di capitali, cui affidare la ideazione e la gestione dei corsi di formazione professionale che non possono essere proposti e gestiti dalle associazioni e dalle singole imprese...".





Organizzazione e gestione

Dopo l'approvazione del Patto, avvenuta con decreto ministeriale il 29 gennaio 1999 e siglato ufficialmente il 26 marzo successivo con la sottoscrizione da parte di oltre 200 soggetti pubblici e privati, è iniziata la fase di gestione del Patto stesso, spesso caratterizzata dalle incombenze burocratiche legate ad una normativa purtroppo largamente carente in molti aspetti. Si è trattato di far fronte ad una diffusa campagna informativa e formativa che tuttavia ha consentito al Consorzio di Sviluppo di rinsaldare un legame prezioso con i soggetti coinvolti verificando quasi quotidianamente il rispetto dei programmi da realizzare e la loro coerenza con le ipotesi di sviluppo territoriale che gli stessi andavano a perseguire. Queste attività hanno ritardato la valutazione "macro-economica" delle ripercussioni del Patto sul tessuto economico polesano che, tuttavia, era continuamente monitorato nelle sue opere puramente realizzative dal Tavolo per lo Sviluppo e l'Economia.

Il Consorzio per lo Sviluppo Economico e Sociale del Polesine è un'azienda speciale della Provincia di Rovigo. Il Consorzio può contare su 8 dipendenti suddivisi in 4 aree funzionali di cui una dedicata ai servizi alle imprese con esplicito riferimento alla gestione del Patto. Di questa, fanno parte 3 unità che, lavorando in team, coprono tutte le esigenze di assistenza e consulenza.

Per dare continuità all'esperienza è stato istituito, al momento della sottoscrizione del Patto, il Tavolo per lo Sviluppo e l'Economia¹. Si tratta di un Tavolo di concertazione permanente con la duplice valenza sia di verificare e controllare l'evoluzione dei progetti, ma soprattutto di rendere "ordinaria" la programmazione attraverso la concertazione e la condivisione degli obiettivi.

¹ Il Tavolo per lo Sviluppo e l'Economia è così composto: Istituzioni Pubbliche: Amministrazione Provinciale di Rovigo n. 1 membro (Presidente o suo delegato), Comune di Rovigo n. 1 membro (Sindaco o suo delegato), Anci Rappresentanza Provinciale, Camera di Commercio n. 1 membro (Presidente o suo delegato), Consorzio di Sviluppo n. 1 membro (Presidente o suo delegato); Associazioni Imprenditoriali di Categoria: Ass. Polesana Coltivatori Diretti n. 1 membro, Ass. Agricoltori n. 1 membro, Confagricoltori n. 1 membro, Conf. Nazionale Artigianato C.N.A. n. 1 membro, Ass. Prov. Artigiani Rovigo A.P.A.R. n. 1 membro; Associazione Industriali n. 1 membro; Associazione API n. 1 membro; Associazione Comercianti n. 1 membro; Confesercenti n. 1 membro, Unione Polesana Artigiani n. 1 membro; Organizzazioni Sindacali: C.G.I.L. n. 1 membro, C.I.S.L. n. 1 membro, U.I.L. n. 1 membro; Istituti di Credito: Cassa di Risparmio di PD e Rovigo n. 1 membro, Banca Popolare Veneta n. 1 membro, Ambroveneto n. 1 membro, Federazione Banche di credito, Cooperativo n. 1 membro.

**La costruzione di un progetto
di sviluppo integrato:
il Patto Territoriale
del Tigullio Fontanabuona**



231

Il contesto

Il territorio oggetto del Patto Territoriale si estende nell'area della Fontanabuona, del Tigullio e del relativo entroterra (Val Petronio, Valle Entella e Vali Aveto, Graveglia, Sturla) e comprende 30 Comuni che, pur caratterizzati da vocazioni e realtà produttive differenziate negli specifici sottoambiti, sono fortemente connessi dal punto di vista infrastrutturale per alcuni importanti collegamenti viari, e dal punto di vista paesistico/ambientale per la presenza di importanti elementi di fruibilità del territorio in termini turistico/culturali.

L'ambito del "Tigullio Fontanabuona" è caratterizzato da condizioni geografiche, sociali ed economiche differenziate con notevoli possibilità di integrazione e di reciproca valorizzazione al fine del superamento degli ostacoli esistenti all'avvio e gestione di un processo integrato di sviluppo e rilancio economico e occupazionale. Sinteticamente, si possono rilevare alcune principali vocazioni connesse alle caratteristiche ed alle dinamiche territoriali dell'ambito interessato:

- l'esistenza di poli di attività produttive – prevalentemente di piccola e media impresa – concentrati nell'immediato entroterra, con particolare riferimento ad alcuni Comuni quali Rapallo, Carasco, Casarza Ligure;
- una forte e consolidata vocazione turistica lungo la fascia costiera che si estende da Portofino a Moneglia;
- la storica attività di lavorazione dell'ardesia in Val Fontanabuona, vallata che si estende trasversalmente alle spalle dell'ambito costiero, intorno alla quale si sono sviluppate attività indotte nonché piccole iniziative di fruizione turistica culturale;
- l'inestimabile risorsa in termini naturalistici ed ambientali costituita dall'interno dell'entroterra. La configurazione paesistica delle vallate mantiene le caratteristiche della storica attività rurale: le nuove linee di sviluppo mirano ad iniziative di valorizzazione e potenziamento della fruizione turistica.



La storia

Il Patto si inserisce nel processo di programmazione e sviluppo del territorio che, avviato a partire dall'inizio degli anni novanta, ha trovato significativi risultati:

- nella costituzione nel 1993 da parte della Provincia di Genova, della CCIAA di Genova, delle tre Comunità Montane e di dodici Comuni interessati, della Promotigullio s.r.l., con la finalità di avviare interventi per superare la crisi economica e occupazionale attraverso la promozione di attività imprenditoriali;
- nell'approvazione nel 1994 da parte del Comune di Casarza Ligure, del Protocollo di Intesa con le Associazioni imprenditoriali e i sindacati per l'utilizzo a fini produttivi delle aree di Casarza Ligure;
- nella sottoscrizione nel 1996 del Protocollo di Intesa per l'avviamento del programma di sviluppo dell'area del Tigullio Fontanabuona ai sensi della legge n. 236/93 da parte della Provincia di Genova e degli altri enti pubblici interessati, delle Organizzazioni sindacali, dei Centri di formazione professionale, delle Associazioni imprenditoriali di categoria, della Promotigullio s.r.l.

La definitiva sottoscrizione del Patto Territoriale del Tigullio Fontanabuona ha rappresentato, quindi, il "momento conclusivo" di un lungo e complesso iter istruttorio finalizzato alla utilizzazione di un nuovo strumento di sviluppo locale ed è la più chiara dimostrazione del fatto che tutti gli attori locali, pubblici e privati, possono utilmente lavorare in modo congiunto per promuovere l'imprenditoria, valorizzare il territorio, sostenere le PMI e favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.

Lo strumento della programmazione negoziata è inizialmente accolto con qualche perplessità da parte degli attori locali. Le maggiori difficoltà si sono verificate nell'attivazione della concertazione locale. L'iniziativa del soggetto promotore (Provincia di Genova) ha dovuto scontare in primo luogo la frammentazione istituzionale e socio economico del territorio, che, se pure limitato nella sua estensione, presenta, a partire dalla dicotomia-opposizione tra litorale (ricco e sovrappopolato) ed entroterra (povero e abbandonato), dinamiche talvolta conflittuali. In tale fase sono infatti emerse diverse sensibilità, culture, interessi non sempre facilmente riconducibili a fattori comuni. In taluni casi si è evidenziata anche una difficoltà ad individuare i soggetti esponenziali di alcune determinate aree di Patto o di alcune delle parti sociali da coinvolgersi nel partenariato sociale.

Le azioni intraprese dalla Provincia di Genova hanno mirato pertanto a decentralizzare quanto più possibile la fase di informazione e di diffusione delle opportunità fornite dallo strumento del Patto Territoriale e a promuovere numerosi incontri fra gli attori dello sviluppo locale (enti locali, associazioni di categoria, rappresentanze sociali, gli istituti di credito ecc.).

Gli obiettivi prioritari

L'idea forza del Patto è l'avvio ed il consolidamento di un processo di integrazione funzionale, produttiva ed infrastrutturale dell'entroterra e della linea costiera. Tale processo individua un sistema di progetti tra loro organicamente legati sia sul piano funzionale sia per i tempi di possibile realizzazione, articolati nei seguenti obiettivi strategici per lo sviluppo dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse:

- *riqualificazione, consolidamento e sviluppo del tessuto imprenditoriale*: con particolare riferimento alla piccola e media impresa industriale e artigianale e con attenzione alle potenzialità di sviluppo dei settori dell'agricoltura e del commercio, con iniziative dirette al miglioramento delle condizioni di efficienza delle attività produttive, alla riqualificazione del tessuto produttivo sotto il profilo tecnologico e del riposizionamento strategico e di mercato, alla creazione di nuove imprese e all'attrazione di nuovi insediamenti;
- *incentivazione e sviluppo del settore turistico*: attraverso iniziative di riqualificazione ambientale e specifici interventi di investimento connessi allo sviluppo della piccola e media impresa e alla qualificazione e diversificazione dell'offerta ricettiva;
- *potenziamento infrastrutturale*: con particolare riferimento alla viabilità, funzionale sia ai collegamenti all'interno del territorio sia fra il territorio e l'esterno.

Il progetto

Il 14 marzo 1997 è stata sottoscritta, da parte degli enti pubblici ed altri soggetti interessati, la richiesta di accompagnamento trasmessa al CNEL, primo documento di concertazione per il Patto.

Il 7 febbraio 1998 è stato siglato il Protocollo d'Intesa del Tigullio Fontanabuona, da:

- Regione Liguria con ruolo di coordinamento programmatico e di indirizzo politico nonché di ottimizzazione delle risorse pubbliche e private impiegate nel Patto con i canali finanziari di propria competenza;
- Provincia di Genova con ruolo strategico, in particolare, per il perseguimento degli obiettivi infrastrutturali e di riqualificazione ambientale in termini programmatici, procedurali ed attuativi e per la promozione e coordinamento delle iniziative di formazione previste dal Patto;
- Camera di Commercio, Industria, Artigianato di Genova con il ruolo di promozione delle iniziative economiche di fornitura di servizi degli operatori;
- Comuni compresi nell'ambito del Patto con il ruolo di agevolare per gli aspet-





234

- ti amministrativi procedurali le azioni e gli interventi previsti da Patto;
- Comunità Montane con il ruolo di agevolare a promuovere il raggiungimento degli obiettivi infrastrutturali e di riqualificazione ambientale del proprio ambito;
 - Associazioni industriali della Provincia di Genova con il ruolo di sostegno delle iniziative e di fornitura di servizi alle imprese;
 - Associazioni Sindacali dei Lavoratori per l'individuazione di modalità di gestione ed organizzazione del lavoro che concorrono ad agevolare gli obiettivi del Patto;
 - Promotigullio s.r.l. con il ruolo di sostegno locale alle iniziative e di assistenza alle imprese.

Il 16 dicembre 1998 si è conclusa la fase di assistenza tecnica ed amministrativa da parte di F.I.L.S.E con la trasmissione formale alla Provincia di Genova, quale ente promotore del Patto Territoriale, della relazione finale sulle attività di assistenza tecnica e amministrativa del Patto.

Il 10 luglio 1998 è stato pubblicato il bando pubblico per favorire l'adesione al Patto Territoriale del Tigullio Fontanabuona delle imprese ubicate nei Comuni ricompresi nel Patto stesso e interessante ad usufruire dei benefici e dei contributi previsti dalla normativa sui Patti Territoriali per la realizzazione degli investimenti.

Europrogetti e Finanza s.p.a., società cui è stata assegnata l'istruttoria finanziaria delle pratiche relative al Patto, ha concluso il 10 aprile 1999 la fase di istruttoria bancaria, avviata in data 19 dicembre 1998.

Il 31 maggio 2000 con decreto del Ministero del Tesoro è stato approvato il Patto Territoriale del Tigullio Fontanabuona e il 21 dicembre 1999 è stato sottoscritto dai soggetti promotori e sottoscrittori pubblici e privati l'atto di stipula del Patto Territoriale del Tigullio Fontanabuona.

Organizzazione e gestione

In merito agli obiettivi promossi dal Patto sono state individuate delle linee d'azione prioritarie: iniziative mirate di informazione e formazione professionale nei settori di sviluppo; azioni dirette a valorizzare le risorse ambientali; azioni di marketing delle iniziative e di commercializzazione dei prodotti.

Il perseguimento degli obiettivi sopra esposti presuppone e richiede la promozione ed attivazione di un "sistema di incentivazione allo sviluppo", attraverso:

- il coordinamento – dal punto di vista urbanistico/territoriale, gestionale e finanziario – delle iniziative imprenditoriali private e degli investimenti pubblici;
- il superamento dei nodi burocratici e procedurali connessi alla realizzazio-

ne degli interventi con particolare riferimento alla sottoscrizione di specifici impegni di snellimento procedurale da parte degli enti pubblici e dei soggetti preposti al controllo urbanistico/edilizio ed amministrativo degli interventi stessi;

- l'attivazione ed il convergere di risorse finanziarie pubbliche derivanti sia da canali agevolativi comunitari, statali e locali esistenti che dagli specifici fondi messi a disposizione dal CIPE, nonché la creazione di opportunità e facilitazioni finanziarie derivanti dagli accordi sottoscritti dai soggetti finanziari (banche, consorzi di garanzia) nell'ambito del Patto.

La Provincia di Genova in qualità di soggetto responsabile del Patto si è dotata di una struttura organizzativa denominata "staff per lo sviluppo economico", composta in tutto da cinque funzionari di cui due impiegati nella gestione amministrativa e operativa del Patto.

Risulta essere attualmente in corso di perfezionamento la pratica di affidamento alla società di servizi Promotigullio s.r.l. di un incarico di assistenza tecnica a supporto delle attività svolte dal soggetto responsabile. Il rapporto tra il soggetto responsabile e tale società nonché i compiti e le funzioni di ciascuno dei soggetti contraenti saranno regolati da apposita convenzione.

Risultati

L'amministrazione provinciale in relazione ai cinque progetti infrastrutturali previsti dal Patto Territoriale, dei quali è il soggetto attuatore, ha provveduto ad esperire le relative gare di appalto e in un caso a stipulare il contratto con la ditta aggiudicataria dei lavori. Per le altre cinque opere infrastrutturali previste dal Patto, la Regione Liguria ha impegnato la somma di £ 5.854.000.000 ed ha incaricato la Provincia di Genova della gestione delle risorse economiche nei rapporti dei soggetti beneficiari che in questo specifico caso sono civiche amministrazioni.

Per quanto riguarda i programmi d'investimento privati previsti dal Patto si è raggiunto il 31% circa del totale della spesa ammessa ad agevolazione, con un incremento occupazionale di 34 unità di lavoro rispetto alle 167 corrispondenti all'obiettivo previsto.

Conclusioni

Lo strumento di programmazione negoziata, accolto inizialmente con qualche perplessità e diffidenza, ha evidenziato tutta la sua forza innovativa trasformando le impegnative tappe della concertazione in un sistema di progetti tra loro organicamente legati che, in virtù della logica *bottom-up*, ha valorizzato le



PATTI TERRITORIALI IN ITALIA

potenzialità di sviluppo della realtà locale.

La Provincia di Genova, in qualità di soggetto responsabile del Patto, ha coordinato, a partire dal gennaio 2000, l'attuazione dell'iniziativa, con l'obiettivo di realizzare, effettivamente, un processo virtuoso di crescita globale locale, sia in termini di competitività del tessuto produttivo ed economico, sia in termini di occupazione.



236

Per superare la criticità nell'attivazione delle concertazione sono stati promossi numerosi incontri con enti locali, associazioni di categorie, rappresentanze sociali, istituti di credito e grazie al forte impegno dell'ente promotore si è raggiunto il risultato misurabile non solo attraverso la stipula del Patto, ma anche mediante la nascita di una rete di relazioni istituzionali e partenariati che hanno dato vita ad ulteriori iniziative come per esempio LEADER II e LEADER+. Analogo significato di rilievo ha, infine, il recente avvio della procedura per il riconoscimento del distretto della nautica diportistica del Tigullio su iniziativa delle imprese operanti nel settore.



**La costruzione di un Patto
che supera i confini
amministrativi:
il Patto Territoriale
dell'Appennino Centrale**



237

Il contesto

Il Patto è situato nell'Appennino Centrale, nella zona di confine a cavallo di 4 Regioni: la Toscana, l'Umbria, le Marche e l'Emilia-Romagna. I Comuni ricadenti nell'area vasta del Patto sono 89, distribuiti su 11 Comunità Montane, che fra gli enti pubblici costituenti il partenariato hanno rappresentato e rappresentano tuttora il motore del progetto. L'area presenta una notevole omogeneità in quanto comprende, senza soluzione di continuità, tutta la fascia appenninica che va dalla Provincia di Arezzo e Forlì-Cesena a Nord, a quelle di Pesaro-Urbino e Perugia a Sud. Si tratta di territori contigui che hanno una grande omogeneità da un punto di vista orografico, economico, culturale, con una storia per molti tratti comune, che ha visto l'Appennino come elemento di unione e di integrazione.

La storia

L'idea di promuovere un'alleanza degli attori locali dello sviluppo nell'area oggetto del Patto nasce nell'autunno del '95 nel corso di un incontro promosso allo scopo da soggetti pubblici e privati a Sansepolcro. Essa è nata dall'esigenza di costruire uno strumento di programmazione dello sviluppo che fosse in grado di individuare in modo unitario gli obiettivi, le risorse e i progetti di un'area vasta caratterizzata dai medesimi interessi strategici, dalle medesime peculiarità e vocazioni.

Grazie al dialogo promosso dagli attori locali, l'ambito territoriale del Patto si definì quasi spontaneamente perché l'area, pur divisa tra 4 Regioni, aveva visto svilupparsi nel corso degli anni iniziative interistituzionali che di fatto non tenevano conto dei confini regionali, non solo per la omogeneità dei problemi, ma anche per i comuni interessi strategici, soprattutto focalizzati sulle vie di comunicazione E/45 e E/78. Pertanto il nuovo livello di concertazione si poneva naturalmente sulla scia di una rete di relazioni interregionali già in atto.



Merito del Patto è stato quello di trasferire anche ai soggetti privati dell'area il bisogno e la prassi di porsi in rete. Uno dei risultati dell'azione intrapresa fu la costituzione di un Consorzio fra le Associazioni degli artigiani (Ar.&A.) che raggruppa 9 associazioni provinciali. Anche le Comunità Montane e le Province del Patto hanno rafforzato la rete della collaborazione, attivando programmi ed accordi per sub-area. È attualmente in corso di definizione un progetto di sistema riguardante il marketing territoriale che sarà finanziato con risorse del Fondo della Montagna per un importo di 1500 miliardi di lire.

Le Comunità Montane si sono proposte subito come soggetti promotori della nuova esperienza, riuscendo a coinvolgere nell'azione d'animazione generalizzata sia i Comuni che le varie espressioni del mondo socio economico locale.

Gli obiettivi prioritari

Il principale obiettivo risulta essere quello di superare i confini amministrativi, che di fatto frantumano un territorio contiguo ed omogeneo, facendo forza sulle affinità geografico naturali ed economiche sociali dell'area.

In tale contesto, l'innovazione più importante che il Patto introduce, oltre alla progettazione dal basso, è la capacità dei vari attori sociali, imprenditori e pubblici, di fare sistema in un contesto amministrativo complesso.

Il progetto

Fu solo nel maggio del 1996, però, che l'idea di dar vita ad un Patto Territoriale si concretizzò con la firma di un primo protocollo che richiedeva l'accompagnamento del CNEL.

L'azione di animazione articolata in Tavoli locali e provinciali di concertazione, accompagnata dall'assistenza del CNEL, ebbe come primo risultato tangibile la firma il 13 gennaio 1997 al CNEL del primo documento di concertazione che sanciva la nascita del Patto, ne delineava le ragioni, le strategie, gli obiettivi e registrava l'assenso di un ampio partenariato. Nell'aprile 1997 il progetto Patto Territoriale dell'Appennino Centrale entra per scelta del Ministero del Bilancio nell'esperienza europea dei PTO, e beneficerà di 200 mila ecu di assistenza tecnica.

Il partenariato è ampio e diversificato e comprende tutti gli attori locali interessati allo sviluppo:

- Comunità Montane: Acquacheta (FC), Alta Val Parecchia (PU), Alta Valle del Tevere (PG), Alto Chiascio (PG), Alto e Medio Metauro (PU), Appennino Cesenate (FC), Appennino Forlivese (FC), Casentino (AR), Catria e Nerone (PU), Montefeltro (PU), Valtiberina Toscana (AR).

- amministrazioni provinciali: Arezzo, Forlì-Cesena, Perugia, Pesaro-Urbino.
- Camere di Commercio: Arezzo, Forlì-Cesena, Perugia, Pesaro-Urbino.
- Sindacati Confederali: CGIL, CISL, UIL.
- Associazioni di Categoria: Associazioni Industriali, Associazioni Piccole e Medie Imprese, CIA, CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Federazione Coldiretti, Lega delle Cooperative, Unione Agricoltori.
- Associazioni ed enti: Ente Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campiglia. Carta di Fonte Avellana, Commissioni Provinciali delle Pari Opportunità.
- Università ed enti di Formazione: Università degli studi di Perugia, Università degli studi di Urbino, Centro di studi sul Turismo di Assisi, CreSP (campus interuniversitario europeo per le scienze del patrimonio, ricerca e alta formazione).
- Istituti di Credito: Banca delle Marche, Banca di Credito Cooperativo di Anghiari e Stia, Banca di Credito Cooperativo di Cesena, Banca di Credito Cooperativo di Sarsina, Banca di Credito Cooperativo Romagna Centro, Banca di Credito Cooperativo Romagna Est, Banca Popolare di Spoleto, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Banca Toscana, Cassa di Risparmio di Città di Castello, Cassa dei Risparmi di Forlì, Banca dell'Umbria 1462 S.p.A., Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Firenze, Banca Popolare di Ancona, Cassa di Risparmio di Cesena.

Nell'area vasta del Patto Territoriale insistono i seguenti Gruppi di Azione Locale: Appennino Aretino, Altra Romagna, Montefeltro Leader, Eugubino-Gualdese-Perugino, Valli delle Genti. Tutti questi GAL hanno sottoscritto un protocollo di intesa impegnandosi a collaborare in modo sinergico con il Patto.

Organizzazione e gestione

La coalizione che ha promosso il progetto si è data strumenti democratici di governo dei vari processi. Vi è l'assemblea degli enti pubblici facenti parte dell'ampio partenariato, che di norma si esprime attraverso una forma di delega e mandato alle Comunità Montane. La definizione delle strategie, dei programmi, delle iniziative è affidata invece all'organo rappresentativo di tutte le espressioni del partenariato, anche di quei soggetti che per la loro natura non potevano partecipare alla base sociale della società di gestione. Si è chiamato questo "massimo organismo rappresentativo e di indirizzo" con l'espressione "Cabina di Regia". Come strumento operativo a cui il partenariato ha affidato la gestione dei programmi del Patto si è dato vita al SIL (Soggetto Intermediario Locale) nella forma giuridica della Società Consortile a r.l., senza fini di lucro, con un





capitale sociale a prevalente partecipazione pubblica.

Il SIL, costituito nel 1998, ha una base sociale di 76 soci fra enti pubblici e privati ed un Consiglio di Amministrazione di 15 componenti, rappresentativo sia della articolazione territoriale sia della pluralità dei soggetti coinvolti. La struttura del SIL è di tipo “leggero”, comprendendo allo stato un direttore tecnico, un addetto di segreteria, un addetto al monitoraggio, un responsabile contabile e un responsabile amministrativo tutti con rapporto convenzionale di collaborazione coordinata e continuativa.

Nello Statuto all’art. 3 così si definiscono le finalità della Società: “[...] È costituita in via prioritaria, allo scopo di attuare, tutti gli interventi previsti nel Piano d’Azione del Patto Territoriale per l’Occupazione dell’Appennino Centrale ai sensi della normativa nazionale e comunitaria. La società potrà indirizzare, inoltre, le proprie iniziative al sostegno ed alla promozione dello sviluppo e dell’occupazione”.

Risultati

Il Patto Territoriale dell’Appennino Centrale ha dato vita e portato a compimento due importanti progetti:

- il PTO, Patto Territoriale per l’Occupazione il cui scopo è di creare 1700 nuovi posti di lavoro,
- il PIV, Patto Interregionale Verde, che fa parte dei 91 Patti specialistici la cui istruttoria è già stata approvata dal Ministero del Bilancio. Restano da emanare i relativi decreti di finanziamento.

È in corso, inoltre, un processo di animazione e concertazione territoriale per la realizzazione di un progetto sperimentale e pilota di Patto per il Sociale.

Le risorse attivate complessivamente con il PTO ammontano a £ 100 miliardi CIPE, £ 230 miliardi dei privati e £ 24 miliardi degli enti pubblici come cofinanziamento delle infrastrutture.

Il Patto Verde prevede un finanziamento CIPE di £ 21 miliardi, di finanziamenti regionali per le infrastrutture di oltre 9 miliardi, di risorse private che ammontano a £ 33 miliardi e di cofinanziamenti per le infrastrutture rurali per complessivi £ 7 miliardi e 600 milioni impegnati dagli enti locali.

Nella fase di gestione del PTO già avviata ed in quella prossima riguardante il PIV un ruolo essenziale viene svolto dal SIL, la società di gestione. Il rapporto con il partenariato viene tenuto vivo attraverso la Cabina di Regia, mentre sono ancora le Comunità Montane che costituiscono l’anello essenziale del raccordo interistituzionale sia nel versante dei Comuni che in quello delle Province e delle Regioni. Il SIL provvede con i suoi operatori alla attuazione dei programmi praticando un rapporto non burocratico con i beneficiari degli interventi

ma proponendosi altresì come una struttura di accompagnamento. Il fulcro del SIL è, oltre alla struttura ed alle sue competenze tecniche, il Consiglio di Amministrazione che interpreta sia gli indirizzi del partenariato che si esprime nell'ampia base sociale della società e nella Cabina di Regia, e provvede a monitorare, secondo le disposizioni ministeriali, lo stato di avanzamento delle attività. Oltre al monitoraggio formale richiesto il C.d.A., attraverso i suoi terminali sul territorio, è in grado di conoscere di ogni intervento ed iniziativa quanto è necessario per valutarne oggettivamente tutti gli aspetti significativi, le eventuali difficoltà riscontrate nell'attuazione, i ritardi, i problemi. Nella attuazione degli interventi si registra una certa difficoltà delle imprese di piccole dimensioni, che sono molto numerose fra i beneficiari del Patto, a misurarsi con gli adempimenti burocratici richiesti. Su questo aspetto il SIL, in queste ultime settimane, ha avuto la possibilità di procedere ad una ulteriore semplificazione delle procedure amministrative, anche in precedenza, si era cercato di affrontare il problema con una serie di riunioni con i consulenti e le associazioni professionali e di categoria.

Per quanto riguarda il PTO e il PIV si segnalano come interessanti i seguenti progetti:

- Albergo San Martino – Soggiorno per anziani s.r.l.; il Progetto prevede un investimento pari a £ 1.210.000.000 ed un incremento occupazionale di 6 unità.
- Aboca Erbe opera con successo nel settore della coltivazione, trasformazione e vendita di erbe e piante officinali per il canale erboristico e farmaceutico. Sostiene tre progetti per un investimento totale previsto pari a £ 4.743.000.000 e un incremento occupazionale di 25 unità.
- Per il Patto Verde si segnala il progetto pubblico promosso, a Ponte Presale, nel Comune di Sestino, dal Consorzio "Alpe della Luna" di un Centro fiere servizi di supporto all'economia della montagna. Il costo complessivo dell'investimento, che si avvarrà anche di finanziamenti del GAL Appennino Aretino e della Regione Toscana, ammonta a £ 1.170.000.000.

Si segnala inoltre il progetto APE, Appennino Parco d'Europa quale programma di intervento su scala nazionale, applicato ad una serie di ambiti territoriali, fra i quali quelli del Patto, di tutta la catena appenninica caratterizzati da alti livelli di naturalità, con finalità rivolte alla realizzazione di una strategia complessiva di conservazione della natura e di valorizzazione degli ambiti naturali, culturali, storici e delle attività umane. In coerenza con gli obiettivi generali e specifici della rete ecologica nazionale, il progetto APE si configura come un intervento di infrastrutturazione ambientale diffusa su tutti gli ambiti territoriali dell'Appennino, nei quali saranno realizzati una serie di interventi, opere ed azioni finalizzati alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse ambientali.



Conclusioni



242

L'esperienza del Patto, riassumendo, ha costituito per la prima volta e fatto crescere un partenariato pubblico privato che raccoglie i principali attori locali dello sviluppo. Con gli strumenti e le metodologie adottate e affinate nel corso di questi anni di comune lavoro esso costituisce il patrimonio più prezioso che deve essere salvaguardato e potenziato non solo per la corretta gestione dei programmi avviati ma anche per promuoverne di nuovi. La complessità istituzionale, forse unica in Italia per questo particolare strumento di programmazione negoziata, alla prova dei fatti si dimostra una sfida ardua nella sua ideazione, ma attuabile nel concreto.

L'aver scelto per il SIL una struttura leggera, a costi contenuti, non burocratizzata, fondata su poche ma qualificate professionalità ha permesso di avviare la gestione dei programmi conciliando l'efficienza con la produttività.

Non tutti i progetti proposti risultano alla prova dei fatti innovativi, ma tutti rispondono ad un preciso bisogno del territorio. Sono mancati allo stato dei veri e propri progetti di sistema, ma questa sarà la sfida del prossimo futuro. Sono state poste delle buone fondamenta.

Uno dei problemi che si sta studiando all'interno del Consiglio di Amministrazione del SIL è quello di una maggiore capacità di gestire l'informazione sia per quanto riguarda il monitoraggio dei processi in corso sia in relazione alle varie attività del partenariato. La vastità del territorio, la sua caratteristica di interregionalità ci stimola a trovare forme e strumenti nuovi per superare quelle barriere che tuttora sono costituite dai confini regionali; molto si è fatto in questo senso, soprattutto attraverso la rete dei rapporti costruiti negli anni fra i vari partner; il sito web www.appennino-centrale.net in via di ristrutturazione sarà uno strumento strategico della rete del Patto Territoriale dell'Appennino Centrale.

**Ripopolare la Maremma:
il Patto Territoriale per
l'agricoltura, l'agroalimentare,
la pesca e l'acquacoltura
della Provincia di Grosseto**



Il contesto

La Provincia di Grosseto, con i suoi 4.504 kmq di superficie, copre il 20% dell'intero territorio regionale ed è la più estesa Provincia della Toscana. Del territorio provinciale, il 10% è di tipo montano, un altro 10% si localizza in pianura (corrispondente prevalentemente al territorio del Comune capoluogo) e il restante 80% è di tipo collinare, anche se si può ulteriormente distinguere tra collina interna (35%) e collina litoranea (45%).

Anche la Superficie Agraria provinciale è la più estesa in Toscana (372.987 ettari, pari al 21% della Superficie Agraria regionale), come pure la Superficie Agricola Utilizzata – SAU – (216.083 ettari, pari al 23% di quella regionale). All'interno della Provincia di Grosseto la Superficie Agraria rappresenta l'83% dell'intera superficie territoriale e la SAU il 48%, a conferma della vocazione agricolo-forestale di questo territorio (in media, in Toscana, la Superficie Agraria è il 77% e la SAU il 40% della superficie totale).

La scarsa popolazione provinciale, pari al 6% della popolazione regionale, porta ad una densità di 48 abitanti per kmq, di gran lunga la più bassa in Toscana (la media regionale è pari a 153 ab/kmq, solo Siena si avvicina con 66 ab/kmq). All'interno della Provincia si varia tra i Comuni montani meno popolati (Roccalbegna ha il minimo con 11 ab/kmq), ai centri costieri più abitati e industrializzati (Follonica ha il massimo con 383 ab/kmq).

Il territorio provinciale, pur presentando elementi ricorrenti quali appunto la prevalenza del settore agricolo, la scarsità di popolazione, la debolezza del settore industriale, la ricchezza del patrimonio naturalistico ambientale (anche come conseguenza delle caratteristiche precedenti, oltretutto di un territorio vasto e variegato), può essere ripartito in quattro aree territoriali distinte:

- l'area delle colline metallifere che ha visto nel tempo il declino dei settori minerario e industriale, è oggi orientata fortemente verso l'attività turistica, soprattutto di tipo balneare, ma più recentemente anche alla valorizzazione del patrimonio artistico e naturale, collocato prevalentemente nell'entroterra;



- l'area della pianura grossetana che vede l'assoluta predominanza del Comune capoluogo all'interno del sistema locale caratterizzato da un territorio pianeggiante dove l'attività agricola è prevalente, l'attività industriale è debole e legata perlopiù all'attività agricolo-zootecnica, il settore terziario importante e orientato al turismo;
- la valle dell'Albegna-Fiora, dalle colline interne alla costa, è la parte più meridionale della Provincia, nella collina interna, nonostante abbiano a suo tempo conosciuto un fenomeno di abbandono delle campagne e il calo demografico, l'attività prevalente è ancora quella agricola, il cui carattere estensivo, preservando la buona qualità ambientale, può permettere uno sviluppo indirizzato verso la valorizzazione delle risorse ambientali; la zona costiera, è caratterizzata da un forte afflusso turistico, mentre l'agricoltura è di tipo più intensivo e specializzato;
- la zona dell'Amiata (corrispondente al SEL Amiata Grossetano), che è una zona montuosa, con scarsa popolazione, in passato dedita all'agricoltura, alla pastorizia, e allo sfruttamento delle risorse minerarie. Il declino di queste attività, insieme allo spopolamento, ha portato negli anni settanta a una profonda crisi dell'area caratterizzata per converso da una grande ricchezza di sorgenti idriche e di risorse naturalistiche in genere, tali anche in questo caso da indirizzare lo sviluppo futuro verso la valorizzazione delle qualità ambientali. Attualmente è in forte ascesa l'attività turistica, basata sulla natura e sulla neve nel periodo invernale; anche in questo caso siamo in presenza di un rilancio del secondario leggero, con la costituzione di aree per insediamenti produttivi realizzate anche da soggetti pubblico-privati.

La storia

Nel 1994, con la stesura dei documenti relativi all'applicazione dell'Iniziativa Comunitaria Leader II (Piani di Azione Locale - PAL), l'amministrazione provinciale di Grosseto avvia il percorso di valorizzazione del territorio rurale legato al concetto di qualità territoriale ("Sistema Qualità Maremma") confluito nel Progetto "Maremma Distretto Rurale".

Il concetto è stato sviluppato grazie alla partecipazione della collettività locale, che ha visto il coinvolgimento dei soggetti imprenditoriali, delle associazioni rappresentative del mondo agricolo, dei cittadini e delle istituzioni locali.

L'attività di concertazione ha dato origine a linee progettuali condivise e recepite all'interno del documento di programmazione presentato in occasione della Conferenza Provinciale dell'agricoltura (1996) e accolte anche dalla Conferenza Regionale dell'agricoltura (Agricola '96).

L'idea progettuale è stata sviluppata e affinata nell'ambito della seconda

Conferenza sull'agricoltura della Provincia di Grosseto (1998), e presentata anche in occasione della Conferenza Ecovast tenutasi a Grosseto nel maggio 1999, e del Convegno del Consiglio Oleicolo Internazionale tenutosi a Grosseto nell'ottobre 1999.

Con proprie risorse l'amministrazione provinciale ha costituito un "gruppo di lavoro" di esperti di sviluppo rurale a cui è affidato il compito di collaborare alla redazione del progetto finale.

Con risorse del Ministero per le Politiche Agricole, destinate dalla Regione alla Provincia di Grosseto, il gruppo di lavoro è stato ampliato a rappresentanti dell'Assessorato all'agricoltura della Regione e dell'ARSIA, attivando un programma di lavoro che si basa su tre azioni:

- "ricognizione" delle risorse territoriali valorizzabili attraverso azioni di sviluppo rurale, con particolare attenzione alla risorse agricole ed ai prodotti tipici, alle filiere vocazionali dell'agro-alimentare e forestali, alle risorse ambientali e naturali ed alla biodiversità, alle risorse storico-culturali, alle risorse dell'artigianato, del turismo, e dei servizi più pertinenti con lo sviluppo rurale integrato;
- "incontri" con le categorie professionali e con gli enti locali per l'inventario delle esigenze e delle progettualità nei vari settori, con particolare riferimento alle azioni e agli interventi finalizzati al rafforzamento delle relazioni tra gli operatori pubblici e privati attivi sul territorio;
- "seminari" di formazione, di informazione e di sensibilizzazione degli operatori pubblici e privati intorno alle tematiche dello sviluppo rurale e del progetto "Maremma: Distretto Rurale d'Europa".

L'impostazione programmatica della Provincia di Grosseto sullo sviluppo rurale e sull'obiettivo del riconoscimento del Distretto Rurale è stata recentemente convalidata dalla Giunta Regionale Toscana nel protocollo siglato con la Giunta Provinciale l'11 febbraio 2000.

Sono altresì continuati i contatti con l'Unione Europea attraverso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Toscana a Bruxelles, per conseguire un riconoscimento del Distretto Rurale come strumento di gestione sistematica delle risorse finanziarie disponibili.

I risultati ottenuti dal Gruppo di lavoro, integrati con i contenuti del presente documento, consentiranno la stesura definitiva del Progetto "Maremma Distretto Rurale d'Europa".

Gli obiettivi prioritari

Il Patto si inserisce nella logica del progetto sopraccitato e ne rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi. Il Patto, infatti,





attuando una stretta sinergia tra qualità delle produzioni, ambiente, paesaggio e territorio rurale, fa emergere la multifunzionalità dell'azienda e dell'attività agricola e di pesca, per favorire l'integrazione con altri settori produttivi presenti sul territorio.

La finalità generale del Patto Territoriale è quella di migliorare le opportunità di lavoro e di occupazione (con particolare riferimento alla qualificazione professionale e al ricambio generazionale) nei comparti agro-alimentare, della pesca, dell'acquacoltura e dei servizi, e di favorire lo sviluppo rurale anche nella sua dimensione di salvaguardia del territorio, dell'ambiente e della biodiversità, attraverso il perseguimento di una politica di qualità.

In particolare intende intervenire sull'intero sistema agro-alimentare, della pesca e delle altre attività inerenti il mondo rurale, con una attenzione particolare al rafforzamento delle strutture aziendali, ad un orientamento verso l'innalzamento dei livelli qualitativi dei prodotti e dei processi produttivi, al miglioramento della qualità della vita e delle condizioni lavoro, in un'ottica di crescente attenzione all'impatto ambientale, al benessere degli animali e più in generale alla sostenibilità dei processi produttivi.

Il Patto mira inoltre al potenziamento dei rapporti di carattere orizzontale e verticale nell'ambito delle filiere della Provincia di Grosseto, migliorando la capacità di coordinamento tra imprese e istituzioni e attivando le necessarie sinergie tra attività economiche presenti sul territorio al fine di consolidare lo sviluppo rurale.

Le azioni del Patto intendono assecondare il crescente orientamento che i consumatori e i cittadini mostrano verso la qualità dei prodotti, verso la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio, e più in generale verso un'innalzamento della qualità della vita. Attenzione viene dunque dedicata alle attività in grado di collegare le attività agricole al sistema dei beni culturali, architettonici, storici, ed ambientali dei territori rurali che vanno valorizzati in un contesto territoriale unitario, nonché alla valorizzazione e riqualificazione del paesaggio e dell'architettura rurale. Particolare attenzione viene accordata alle iniziative volte alla tipicizzazione e valorizzazione delle peculiarità dei prodotti locali al fine di rafforzare la competitività delle produzioni locali di fronte al crescente processo di apertura dei mercati.

La necessità di orientare gli interventi di sviluppo rurale in direzione di un rafforzamento delle strutture e di un innalzamento della qualità dei processi e dei prodotti non può prescindere dalla creazione, miglioramento e potenziamento della rete delle infrastrutture presenti sul territorio.

Il Patto deve in sostanza qualificarsi come strumento di innovazione orizzontale di tutto il sistema agricolo ed agroalimentare della Provincia di Grosseto, integrandosi con gli altri strumenti della programmazione locale.

Gli obiettivi di fondo sono dunque il consolidamento delle filiere della Maremma e la caratterizzazione degli elementi del sistema, il rafforzamento della qualità delle risorse, dei processi, dei prodotti e del territorio per creare il “sistema Maremma”.

Il progetto



Il Patto si propone di intervenire operativamente in diversi settori:

Consolidamento delle filiere della Maremma e caratterizzazione degli elementi del sistema.

Obiettivo primario del Patto è il consolidamento della struttura e delle relazioni intra ed inter-settoriali delle filiere della Maremma, da realizzarsi in particolare nella logica del rafforzamento delle peculiarità dei vari elementi che compongono il sistema Maremma e che sono in linea con la logica dello sviluppo rurale. In sostanza dunque si tratta di perseguire:

- l'integrazione economica e il consolidamento delle filiere, anche in linea con le priorità identificate nell'ambito dei Piani provinciali di settore e delle indicazioni emerse nel corso della seconda Conferenza Provinciale dell'agricoltura, tenuto peraltro conto degli orientamenti comunitari nell'ambito delle OCM;
- una più efficace organizzazione dell'offerta agricola e della pesca, per rispondere alle nuove esigenze dei mercati;
- una caratterizzazione degli elementi del sistema in linea con gli obiettivi dello sviluppo rurale, in particolare mediante azioni di identificazione, tutela e valorizzazione dei prodotti tradizionali e tipici, mediante il supporto ai percorsi di riconoscimento di DOP e IGP, mediante la tutela e la valorizzazione della biodiversità, nonché la salvaguardia e la tutela delle attività rurali in via di cessazione, del patrimonio gastronomico locale, delle risorse ambientali, storiche e culturali, al fine di accrescere l'orientamento competitivo e le capacità concorrenziali del sistema;
- il superamento del deficit delle infrastrutture rurali (con particolare riferimento alla viabilità, agli acquedotti, ai sistemi di irrigazione e alla bonifica) favorendo un'armonizzazione delle stesse con l'ambiente.

Rafforzamento della qualità delle risorse, dei processi, dei prodotti e del territorio.

Il Patto Territoriale sostiene le azioni volte a promuovere il livello qualitativo delle risorse, delle produzioni, dei servizi, dei processi produttivi e del territorio nel suo complesso, in un'ottica di compatibilità e sostenibilità ambientale, con l'obiettivo di far assicurare la qualità a caratteristica distintiva della Maremma. Particolare rilievo in questa direzione assumono:



- il supporto alla realizzazione e alla adesione delle imprese a disciplinari di produzione e a standard di qualità specifica;
- la qualificazione delle imprese, mediante il rafforzamento dei percorsi aziendali verso l'adeguamento alle norme obbligatorie e volontarie (con particolare riferimento alla certificazione di qualità);
- la valorizzazione delle attività e processi produttivi ecocompatibili e in linea con una logica di sviluppo sostenibile;
- l'incentivo all'utilizzo delle produzioni agricole a fini energetici.

“Fare della Maremma un Sistema”.

Il Patto Territoriale sostiene le iniziative volte a rafforzare l'immagine e l'identità unitaria della Maremma, attraverso un rafforzamento dell'integrazione tra aree territoriali, settori di attività economica, filiere agro-industriali e imprese. Particolare rilievo in questa direzione assumono:

- l'integrazione tra più filiere produttive del sistema agro-industriale, promuovendo l'immagine unitaria della produzione della Maremma e attivando in necessari collegamenti tra imprese all'interno delle filiere e tra filiere;
- la ricerca di sinergie tra agricoltura e altre attività produttive del territorio (intersettorialità), in funzione del raggiungimento di una maggiore interdipendenza tra agricoltura, turismo, artigianato e ambiente, in linea dunque con la filosofia dello sviluppo rurale;
- favorire non solo lo sviluppo delle attività economiche, ma anche le condizioni socio-culturali che permettono la produzione di beni e servizi strettamente legati alla cultura, alla storia e alla tradizione del territorio;
- migliorare il sistema delle infrastrutture rurali necessarie a collegare razionalmente un territorio vasto e diversificato;
- favorire l'offerta di servizi collettivi a beneficio di tutta la popolazione nelle aree rurali.

La definizione degli obiettivi ha portato alla individuazione degli assi di intervento. Nello specifico sono state avviate attività sperimentali per la qualificazione e valorizzazione della viticoltura grossetana, in collaborazione con le Università di Pisa e di Firenze; la valorizzazione del germoplasma olivicolo della Maremma Grossetana in funzione della proposta di riconoscimento delle DOP Maremma Toscana e Seggianese, in collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche; il progetto di tutela e valorizzazione delle produzioni tipiche e biodiversità della Maremma Grossetana, in collaborazione con l'Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione Agricola della Toscana; la valorizzazione delle aree naturali (parchi, ecc.) e dei circuiti storici e culturali; il polo di eccellenza del cavallo; le strade del vino e strade della castagna come momento di aggregazione di progettualità pubbliche e private.

Organizzazione e gestione

Il Patto si inserisce in una progettualità frutto della concertazione avviata negli scorsi anni tra attori pubblici e privati.

L'amministrazione provinciale, soggetto promotore del Patto, ha costituito il Comitato di Coordinamento, che derivava dall'esperienza del precedente Patto. Il Comitato è composto dall'amministrazione provinciale, dalla Camera di Commercio e da un rappresentante delle organizzazioni sindacali con l'integrazione, per favorire una attività di animazione sul territorio, di un rappresentante per ogni Comunità Montana, un rappresentante delle Organizzazioni professionali agricole e uno delle Centrali cooperative.

L'attuazione è garantita dal soggetto responsabile, con il supporto del Comitato di Coordinamento. Una serie di Tavoli e riunioni con gli attori coinvolti hanno permesso di raggiungere gli obiettivi del Patto, mentre il Comitato ha avuto il compito di attivare le procedure di concertazione degli interventi, la raccolta della progettualità e l'individuazione degli obiettivi.

Infine il soggetto responsabile, con il supporto del Comitato di Coordinamento, tenuto conto della gamma degli interventi proposti, ha il compito di ottimizzare i risultati economici previsti anche attraverso un'attività di monitoraggio sulle realizzazioni e sui risultati ottenuti; garantire il necessario sostegno alle iniziative dei soggetti pubblici e privati, rafforzando la piattaforma qualitativa sulla quale si basa il Patto; creare l'insieme dei sostegni necessari per favorire un rapporto duraturo con il mercato.

Si deve segnalare, inoltre, che in fase di selezione dei progetti è stata definita una scala di priorità che rispetta i seguenti criteri: l'efficacia occupazionale, con valutazione del rapporto investimento-occupazione; la titolarità dell'investimento da parte di donne o giovani, per incoraggiare il ricambio generazionale e l'imprenditorialità femminile; la collocazione degli interventi nelle zone montane e marginali per assecondare lo sviluppo dell'agricoltura nelle aree dove svolge più evidentemente anche una funzione generale di produzione di reddito, nonché di tutela e mantenimento ambientale.

Risultati

Le domande inoltrate all'istruttoria bancaria sono state 169 (28 presentate da soggetti pubblici e 141 da privati), per un totale di 130 miliardi di lire di investimenti agevolabili e quasi 60 miliardi di contributo. Un aspetto molto rilevante delle domande ammesse è quello della fortissima presenza femminile e di giovani, fatto che esprime la vitalità dell'agricoltura grossetana e che evidenzia come il Patto possa essere un importante strumento per favorire il





250

ricambio generazionale nelle campagne.

Le domande hanno riguardato attività centrali per lo sviluppo di un'agricoltura di qualità e che ben si inseriscono negli obiettivi del Patto. Infatti la maggior parte degli investimenti proposti riguarda settori di punta dell'agricoltura grossetana: il settore vitivinicolo, olivoleicolo e l'attività agrituristica.

La progettualità espressa dagli operatori pubblici, 58 domande di investimento, ha carattere trasversale ed è diretta a valorizzare e promuovere le produzioni agro-alimentari del territorio, a potenziare e migliorare le infrastrutture del mondo rurale (strade e acquedotti rurali in particolare) e a contenere i consumi di risorse ambientali (risparmio idrico, miglioramento rete di irrigazione).

Conclusioni

Le azioni e gli interventi proposti sono coerenti e organici rispetto agli assi strategici del Patto. Allo stesso tempo, gli interventi ammessi riflettono una gamma articolata di progetti imprenditoriali, pubblici e privati, espressione di una diversificazione delle attività agricole e di sviluppo rurale specifici di ciascun comparto e area territoriale.

Il Patto, inoltre, ha permesso di sviluppare l'integrazione dei settori produttivi, la vitalità del mondo rurale e soprattutto la partecipazione delle donne e dei giovani. Si sono quindi poste le basi per ricambio generazionale e lo sviluppo futuro del settore.



Superare gli interventi straordinari: il Patto Territoriale di Rieti



Il contesto

La Provincia di Rieti ha un notevole numero di risorse ambientali che la caratterizzano. Non si tratta solamente di bellezze naturali e paesaggistiche, infatti sono notevoli i borghi medievali sparsi sul territorio, i monumenti religiosi, le preesistenze archeologiche.

Il territorio è quasi completamente interessato dagli interventi comunitari: aree di declino industriale e montane in crisi. Infatti l'andamento dell'economia reatina ha manifestato, in controtendenza rispetto al resto d'Italia, un andamento negativo. Secondo i dati di Infocamere in tutti i principali settori di attività economica il tasso di mortalità delle imprese risulta superiore a quello di natalità. Inoltre molte attività, pur conteggiate, sono in realtà non operative a causa di procedimenti di fallimento o di liquidazione. Appare dunque evidente che l'economia provinciale non ha beneficiato della ripresa a livello nazionale del comparto manifatturiero sostenuto dalle esportazioni a partire dal 1995, al contrario si è addirittura registrata una contrazione delle esportazioni.

L'area industriale si concentra nei centri di Rieti-Cittaducale e Borgorose. I due Comuni, rispetto all'intera Provincia, vedono la presenza di 1/3 delle unità produttive e del 50% degli addetti. Inoltre ben il 60% degli addetti dell'industria si concentra in queste due aree. Il motivo del successo dell'area è legato all'inseadimento, nei primi anni settanta, di grandi industrie operanti a livello nazionale e internazionale, attratte dai benefici che in quegli anni concedeva la Cassa per il Mezzogiorno. Veniva in questo modo garantita la competitività dell'area nonostante permanessero grandi limiti strutturali quali l'assenza di collegamenti adeguati e l'insufficienza delle infrastrutture e dei servizi. L'interruzione delle incentivazioni all'inizio degli anni novanta ha messo in evidenza la scarsa competitività dell'area provocando il ridimensionamento e a volte la delocalizzazione delle imprese presenti. Ne è derivata una diminuzione del tasso di occupazione da un lato, dall'altro la crisi dell'indotto.

Parzialmente diversa è la situazione del polo di Borgorose perché può vantare



la presenza di due importanti arterie autostradali nelle direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest. In quanto zona di confine, inoltre, essa può trarre vantaggio dalle possibili relazioni con il polo abruzzese dell'elettronica di Avezzano-Carsoli-l'Aquila.

Il territorio può però vantare, grazie soprattutto al suo passato, la presenza di manodopera qualificata. Inoltre la vicinanza con Roma e la disponibilità di spazi destinati alle industrie completano un quadro di opportunità notevoli. Il settore turistico è poco sviluppato, anche se attualmente in netto recupero.

Profondamente diverse dal punto di vista economico sono le aree montane (zone ob. ex 5b). I 27 Comuni reatini interessati non sono riconducibili ad aree omogenee. Questo fatto rende problematica la progettazione integrata dello sviluppo.

La storia

Il Patto Territoriale per lo sviluppo della Provincia di Rieti è nato dalla volontà dell'amministrazione provinciale di Rieti di cogliere le opportunità che questo nuovo strumento di programmazione negoziata offriva ai territori per promuovere lo sviluppo.

Partendo dal dato di profonda crisi dell'economia della Provincia, ed in particolare dal processo di deindustrializzazione sopradescritto, è stata richiesta l'attivazione di un tavolo di concertazione tra tutte le forze politiche, istituzionali e sociali.

A seguito di tale lavoro preparatorio, che ha coinvolto, oltre agli enti locali interessati per l'area di intervento, le associazioni di categoria di tutti i comparti, la Camera di Commercio, l'Azienda di Promozione Turistica, il Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione e le due banche locali, il 7 agosto 1998 è stata formalizzata da parte del soggetto promotore Provincia di Rieti la richiesta di istruttoria al soggetto istruttore Europrogetti e Finanza.

Accertata la presenza dei requisiti, il 25 agosto 1998 il soggetto istruttore ha dato comunicazione al Ministero del Bilancio dell'avvio dell'istruttoria. La fase istruttoria è stata completata il 30 novembre 1998.

Il decreto ministeriale di approvazione del Patto è il n. 979 del 29 gennaio 1999, e nella graduatoria dei Patti Territoriali ammessi al finanziamento, il Patto di Rieti è risultato al secondo posto.

Il 30 dicembre 1999 il Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica ha comunicato alla Cassa Depositi e Prestiti il Patto approvato, e da questa data decorrono i termini per la realizzazione delle iniziative approvate. Nello stesso periodo la Provincia si è fatta promotrice, con successo, del Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER II, che ha visto la costituzione quale soggetto attuatore dell'"Associazione GAL del Reatino".

Inoltre ha anche attivato, anche qui con successo ed in veste di capofila, un pro-

gramma Ecos-Ouverture per la promozione dell'olio con la Provincia di Palermo, la Corsica ed i Comuni dell'Istria Slovena, che è in corso di realizzazione.

Gli obiettivi prioritari

L'idea-forza per la ripresa dello sviluppo della Provincia si basa su diverse direttrici:

- Da un lato si è deciso di far leva sulle prospettive non marginali di investimento dell'imprenditoria locale al fine di rivitalizzare i settori industriale e artigiano, promovendo la crescita di un tessuto di piccola e media impresa tecnologicamente qualificato e più aperto al mercato. Si sono quindi rafforzate le reti locali (istituzionali, sindacali e finanziarie) per superare la dipendenza dalla grande industria.
- Dall'altro si è puntato sulla possibilità di sfruttare le valenze ambientali del territorio, dando impulso, all'interno di una adeguata cornice infrastrutturale e di attività promozionali, alle attività turistiche, dei servizi ambientali, dell'artigianato e della valorizzazione delle risorse agricole e forestali.

La visione integrata dello sviluppo si può quindi individuare nella compresenza di due obiettivi che cercano di favorire la rinascita delle due tipologie di area presenti nella Provincia (montane e industriali) all'interno di un unico disegno.

Il progetto

L'investimento totale previsto è di £ 30.875 milioni, di cui £ 27.993 milioni agevolabili ed oneri a carico dello Stato di £ 8.169 milioni. L'incremento occupazione previsto è pari a 217 unità a regime, rispetto ad una occupazione attuale di 483 unità.

Sono inoltre previste due iniziative infrastrutturali per £ 5.156 miliardi, una relativa ad ampliamento di servizi turistici nell'area del Monte Terminillo, e l'altra di un secondo stralcio di area espositiva nell'area del Nucleo Industriale, con un'occupazione prevista aggiuntiva a regime di 10 unità.

Gli investimenti, coerentemente con l'analisi effettuata, mirano a raggiungere diversi obiettivi specifici:

Rilancio e promozione del sistema produttivo di piccola e media impresa.

L'attivazione di risorse per nuovi investimenti nei diversi settori manifatturieri permette di rafforzare il tessuto di piccola e media impresa attraverso la creazione di nuove iniziative o l'ampliamento e riqualificazione di quelle esistenti. Risulta in questo caso fondamentale il ruolo dei privati. In particolare gli imprenditori devono mettere a disposizione capitali propri, il sistema bancario deve agevolare il finanziamento degli investimenti, i sindacati devono





favorire la flessibilità nell'utilizzazione della manodopera. Ovviamente anche l'ente pubblico deve fare la sua parte individuando nuovi insediamenti da dotare di infrastrutture e servizi di alta qualità e completando le infrastrutture dei comprensori già esistenti. È inoltre necessaria la realizzazione di strutture industriali destinate a incubatori per nuove iniziative produttive a condizioni di affitto estremamente favorevoli per i primi anni. Si deve infine garantire la celerità degli iter burocratico-amministrativi necessari per la realizzazione degli investimenti.

Valorizzazione delle risorse ambientali in chiave turistica e agricola.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario avviare interventi di recupero e bonifica ambientale, nonché di riqualificazione urbana di aree industriali dismesse. L'intervento dei privati dovrà indirizzarsi al potenziamento e alla riqualificazione dell'offerta turistico-ricettiva. In questo specifico asse l'intervento pubblico dovrà riguardare il recupero, per fini di ospitalità, di monumenti in stato di abbandono. Il completamento della filiera, attraverso la realizzazione e il potenziamento di servizi e infrastrutture turistiche e la predisposizione di itinerari e pacchetti per la commercializzazione, è impegno congiunto di privati e pubblica amministrazione. In sinergia e parallelamente a questi interventi si intende rilanciare il settore agricolo, soprattutto per quelle attività con alto valore aggiunto legate a prodotti di eccellenza.

Sviluppo e qualificazione dei servizi pubblici e privati.

Gli obiettivi di sviluppo sopradescritti non troverebbero piena esplicitazione in assenza di un significativo irrobustimento dei servizi al territorio. Inoltre, proprio in questo settore è possibile cogliere l'opportunità di diversificazione economica dell'area. Nello specifico si intende promuovere tutti quei servizi che aiutino la internazionalizzazione, la qualità, il marketing e lo sviluppo delle risorse umane all'interno delle imprese. Un posto rilevante è occupato dai servizi di telecomunicazione. Questi infatti potrebbero aiutare l'area a superare i limiti delle reti fisiche soprattutto per quanto riguarda la circolazione delle informazioni e dei saperi.

Promozione del marchio Rieti.

Lo sviluppo economico complessivo della Provincia di Rieti non può prescindere da un forte potenziamento dell'immagine e della capacità di comunicazione esterna. La promozione e commercializzazione delle proposte turistiche e l'internazionalizzazione dell'offerta di prodotti locali sono gli strumenti più adeguati al raggiungimento di questo obiettivo.

Sviluppo della formazione.

Dare una risposta al fabbisogno di formazione, soprattutto imprenditoriale e manageriale, degli operatori economici del reatino è l'ultimo tassello del puzzle dello sviluppo. E' dunque necessaria la predisposizione di corsi e di pac-

chetti didattici di elevata qualità rivolti anche ai livelli professionali più alti. Gli attori di questa misura devono essere sia le amministrazioni pubbliche sia gli istituti privati.

Organizzazione e gestione



255

La Provincia di Rieti, in qualità di soggetto promotore, ha svolto i compiti di coordinamento con gli enti locali del proprio territorio sia per conseguire specifici obiettivi economici e sociali, sia per favorire l'integrazione fra diversi livelli amministrativi. La definizione del Patto è cominciata attraverso l'attivazione di un Tavolo di concertazione tra tutte le forze politiche, istituzionali e sociali. La Provincia è, dunque, soggetto responsabile dell'attuazione del Patto e si avvale per questo fine della propria struttura tecnica.

Con la Provincia hanno partecipato in qualità di soggetti promotori:

- l'Associazione Commercianti;
- l'Associazione Industriali;
- la CASA;
- la CIA;
- la CNA;
- la Coldiretti;
- la Confartigianato;
- la Confcooperative;
- la Federlazio;
- la Lega Cooperative;
- la Camera di Commercio;
- il Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione;
- l'Azienda di Promozione Turistica (già Azienda Autonoma Turismo ed Ente Provinciale del Turismo);
- la Filas;
- la Banca Popolare di Rieti;
- la Cassa di Risparmio di Rieti;
- la CISL;
- la CGIL;
- la UIL.

La fase di realizzazione ha incontrato svariate difficoltà. In particolare è stato ridimensionato il ruolo delle banche a causa delle modifiche societarie intervenute nelle due banche locali: la Banca Popolare di Rieti è stata assorbita dal Credito Italiano; la Cassa di Risparmio di Rieti ha perso i riferimenti locali a seguito dell'entrata nel gruppo Cariplo.

Inoltre il Comune di Rieti non ha saputo svolgere il ruolo di agevolatore delle

procedure, pur essendo tra gli enti firmatari, non riuscendo a dare la prevista preferenza alle concessioni edilizie necessarie per gli ampliamenti industriali.

Risultati



256

Nonostante le difficoltà si è riusciti a finanziare 20 iniziative imprenditoriali, di cui 19 localizzate nell'area del Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione di Rieti-Cittaducale, ed una nell'area di Borgorose.

Ad oggi (aprile 2001) hanno già presentato i primi stati di avanzamento 7 aziende, ma sono state avviate 16 delle 20 iniziative imprenditoriali previste.

Successivamente alla scadenza del 30 aprile, le somme che si renderanno disponibili dalle rinunce verranno destinate ad altri interventi imprenditoriali secondo quanto prevede la normativa.

Conclusioni

Con il Patto Territoriale si è dato un nuovo stimolo alle aziende che sono sopravvissute alla crisi degli anni novanta, dando modo alle stesse di poter crescere anche da un punto di vista tecnologico.



**Riorganizzare il
tessuto urbano:
il Patto Territoriale
Agro Nocerino Sarnese**



257

Il contesto

L'area dell'Agro Nocerino Sarnese, interessata dal Patto Territoriale per l'Occupazione, ha un'estensione di 170 kmq – appena il 3,4% dell'intera superficie provinciale – ed una popolazione di circa 277 mila abitanti, il 25% della popolazione provinciale (dati ISTAT) e corrisponde al territorio amministrativo di dodici Comuni della Provincia di Salerno.

L'Agro Nocerino Sarnese è un territorio ad altissimo rischio, in cui la coerenza tra paesaggio urbano e paesaggio naturale è stata rimessa in discussione da catastrofi ambientali che hanno investito non soltanto il bacino del fiume Sarno come ecosistema complesso, ma anche tutti i centri abitati, sia nella loro componente fisica, sia nella loro configurazione antropica.

Si tratta di un'area omogenea sia dal punto di vista geografico che economico che non è riuscita, però, a costituirsi in sistema urbano di livello intermedio, divenendo, piuttosto, un luogo di addensamento di popolazione, con la quasi totale assenza di una struttura di funzioni e di attività moderne. Per effetto di questo processo di sviluppo distorto e disordinato, alimentato dall'incremento demografico e dallo sviluppo urbanistico-speculativo degli ultimi decenni, la situazione ambientale del territorio si presenta oggi particolarmente grave. I centri urbani si succedono, ormai, senza soluzione di continuità e sono sovente caratterizzati dalla diffusa e promiscua presenza di lavorazioni e/o impianti altamente inquinanti, che incidono negativamente sulla qualità della vita della popolazione locale.

La notevole fertilità del suolo e la presenza di sorgenti in tutto il territorio hanno reso l'area dell'Agro particolarmente adatta alla produzione agricola. La conseguenza di uno sviluppo più o meno organizzato delle attività rurali, ed in particolare della coltivazione del pomodoro, del tabacco e delle fibre tessili, è stata la nascita di un polo di imprese manifatturiere collegate alla produzione agricola. Si è venuta, quindi, a costituire nella zona una vera e propria filiera del settore agroalimentare, il cui cuore è rappresentato proprio dalla coltivazione



258

del pomodoro e dalla sua trasformazione industriale in conserve e derivati, che si sviluppa: a monte con la presenza di imprese meccaniche e metalmeccaniche per la costruzione di macchine industriali e di vuoti a banda stagnata destinati all'inscatolamento, e a valle con imprese di imballaggi in legno, plastica e cartone utilizzati nel trasporto della materia prima e del prodotto confezionato.

A supporto dell'intera filiera produttiva vi sono poi numerose aziende di trasporto e di servizi. Si tratta prevalentemente di piccole imprese, spesso a conduzione familiare, come dimostra il numero medio degli addetti per impresa, pari a 3,85 per l'intera area indagata.

I Comuni di maggiori dimensioni e maggiormente sviluppati, ed in particolare Nocera Inferiore, Scafati ed Angri, mostrano una dotazione di valori urbani (ancorché minimali) e di servizi di livello superiore (credito, attività commerciali, ecc.); nel complesso, tuttavia, il terziario è debole, e spesso fortemente dequalificato.

I dati essenziali sulle dinamiche del mondo del lavoro evidenziano un tasso di disoccupazione pari a circa il 40%, valore ben più alto della media sia regionale (23,80) che provinciale (16,10).

La storia

Gli ultimi cinque anni hanno visto consumarsi definitivamente il passaggio dalle politiche di intervento realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno nelle aree depresse del Paese ad una nuova fase di intervento dello Stato a sostegno dell'economia locale. Con la legge di riforma della programmazione negoziata, che ha anche ampliato l'ambito di applicazione dei Patti Territoriali a tutto il territorio nazionale, è iniziata una fase nuova e diversa delle politiche d'intervento a sostegno dello sviluppo.

La storia del Patto dell'Agro Nocerino Sarnese comincia il 30 maggio del 1996, quando il CNEL diede risposta positiva alla richiesta di attivazione del Patto. Venne, perciò, costituito un "motore locale" (composto dai soggetti promotori) che, con il contributo dei vari attori istituzionali, economici e sociali coinvolti, provvide alla stesura di una prima relazione sul Patto, discussa al CNEL il 9 ottobre 1996.

Agli inizi del 1997, la decisione della Commissione europea, su indicazione del Governo nazionale, di inserire il Patto dell'Agro, assieme ad altri nove Patti italiani, in una grande iniziativa sperimentale per rilanciare sviluppo ed occupazione in ottantanove aree depresse localizzate in tutti i Paesi dell'Unione, impose al Coordinamento del Patto una sensibile rimodulazione del documento programmatico prodotto, già presentato al CNEL il 21 febbraio 1997, secondo gli orientamenti e le indicazioni dell'assistenza tecnica comunitaria, rendendo

necessaria una nuova ed intensa fase di concertazione tra i partner locali.

Tale esigenza venne prontamente soddisfatta dalla Provincia di Salerno, nel frattempo subentrata al Comune di Nocera Inferiore nella responsabilità del Coordinamento Istituzionale del Patto, a seguito della crisi politico-amministrativa verificatasi nel Comune "capofila" dell'Agro.

Nella nuova programmazione integrata degli interventi venne rafforzata la previsione di misure innovative più strettamente funzionali all'obiettivo occupazionale e di specifiche micro-politiche nei settori ambientale e dei servizi di prossimità. Lo sforzo di concertazione si è tradotto in una fitta serie di incontri pubblici, tenutisi nell'intero territorio del Patto, allo scopo di rendere partecipi tutti i partner del processo in corso e di elaborare un condiviso programma di sviluppo integrato del territorio.

La nuova programmazione, coerente con le indicazioni comunitarie, ha permesso la firma di un nuovo Protocollo d'intesa. Con il concorso del cofinanziamento comunitario, viene istituita una segreteria tecnica, a supporto della ulteriore fase di concertazione necessaria alla definizione del Piano d'Azione, e si dà avvio ad una campagna di comunicazione e sensibilizzazione sul territorio per favorire una conoscenza diffusa dei contenuti e delle opportunità del Patto.

La versione definitiva del Piano d'Azione è stata sottoscritta dall'Assemblea Generale del Partenariato il 17 gennaio 1998, a Scafati. Il documento definisce indirizzi generali, settori e misure di intervento di un programma integrato di sviluppo per il territorio dei dodici Comuni dell'area Patto. Il 29 dicembre 1998 la Commissione europea conclude con esito positivo l'istruttoria tecnica relativa al Piano d'Azione, assegnando alla Patto dell'Agro s.p.a. – nel frattempo costituita – come società a prevalente capitale pubblico per la gestione del Patto – un primo finanziamento.

Il Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Agro Nocerino Sarnese nasce come concreta applicazione delle strategie di sviluppo fondate sul partenariato, inteso come attività di cooperazione e collaborazione fra soggetti e poteri che agiscono in un medesimo contesto, su obiettivi convergenti e liberamente concertati, partecipando direttamente all'ideazione dello scenario di sviluppo possibile per il proprio territorio.

L'iniziativa, avviata dalle amministrazioni comunali, si caratterizza per il coinvolgimento di tutti i principali operatori economici e sociali dell'Agro, e per la capacità di superare storiche contrapposizioni permettendo di firmare un accordo sulle prospettive generali e gli obiettivi di sviluppo da indicare ad un'area complessa, allo scopo di avviare un processo nuovo di programmazione economica dal basso.





260

Gli obiettivi prioritari

La segreteria tecnica ha provveduto alla stesura del Piano di Azione. In questo si stabiliscono le idee guida e le linee di intervento. In particolare, nella nuova programmazione integrata degli interventi viene sollecitata la previsione di misure innovative più strettamente funzionali all'aumento dell'occupazione. Si stabilisce che questo macro obiettivo possa essere raggiunto attraverso l'implementazione di strategie di sviluppo innovative rispetto alle esperienze passate; definizione e realizzazione di azioni strettamente integrate in aree diverse e complementari, per la creazione di una "massa critica" indispensabile per il *take-off* dell'intero territorio interessato; collegamento stretto del programma con i bisogni effettivi riscontrati nell'area, attraverso il confronto con gli operatori di settore in essa presenti (approccio dal "basso verso l'alto"); eliminazione degli ostacoli allo sviluppo propri del territorio; sfruttamento delle risorse e dei punti di forza locali per reagire allo stato di stagnazione e di regressione economica e occupazionale; sfruttamento delle risorse e dei punti di forza locali per reagire allo stato di stagnazione e di regressione economica e occupazionale; approccio strategico volto in maniera puntuale alla creazione del c.d. *enabling environment* ovvero, alla realizzazione di condizioni favorevoli allo sviluppo.

Il progetto

Il progetto ha ricevuto una prima tranche di 17.325.000 euro, alla quale si è poi aggiunto un cofinanziamento nazionale pubblico di 9.017.000 euro, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione *ex lege* n.183 del 1987, per un totale di 26.342.000 euro.

Due successivi decreti hanno assegnato alla società ulteriori finanziamenti, di cui il primo pari a 24.913.881 euro, il secondo, finalizzato alla realizzazione di attività di informazione, animazione e diffusione dei risultati e delle esperienze conseguite nell'attuazione del POM, corrispondente a 167.848 euro. La somma complessiva, di circa 51 milioni di euro, è stata impegnata entro il 31/12/99.

Gli investimenti previsti riguardano diversi assi di intervento: le città, l'ambiente e i beni culturali, settori produttivi e nuovi giacimenti occupazionali, ricerca, politiche attive del lavoro, agricoltura. Particolare rilievo assumono le politiche sociali, culturali e dell'ambiente e la promozione del Terzo Settore quale soggetto territoriale candidato alla gestione *no profit* dei servizi. Si rispetta in questo modo la sensibilità espressa dalle istituzioni europee rispetto all'incentivazione di nuovi giacimenti occupazionali nei settori dei servizi alla persona, per la promozione della cultura, del turismo e della tutela ambientale.

Organizzazione e gestione

Una prima riflessione nasce dal confronto tra le esperienze ancorate alla normativa nazionale (Patti di prima e seconda generazione) e quelle cofinanziate dai Fondi strutturali. La procedura comunitaria risulta essere il sistema di gestione più efficace. Questa affermazione è confortata da una riflessione sui metodi e sull'efficacia dei Patti Territoriali "europei": l'utilizzo della normativa definita per i Fondi strutturali ha rappresentato un quadro di riferimento certo; l'integrazione delle azioni finanziate ha consentito di affrontare in maniera ragionata e complessiva le emergenze territoriali; i tempi assegnati per la realizzazione degli interventi sono stati disciplinati da meccanismi di riprogrammazione e revoca difficilmente derogabili.

Il Patto dell'Agro s.p.a. si costituisce il 28 luglio 1998 quale società per la gestione del Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Agro Nocerino Sarnese con l'obiettivo di creare sviluppo e nuova occupazione e rilanciare l'area che comprende i 12 Comuni della vasta piana del fiume Sarno: Angri, Castel San Giorgio, Nocera Inferiore, Nocera Superiore, Pagani, Roccapiemonte, San Marzano sul Sarno, Sant'Egidio del Monte Albino, San Valentino Torio, Sarno, Scafati, Siano.

Oltre alle dodici amministrazioni comunali, partecipano alla Società la Provincia di Salerno, che svolge compiti di coordinamento istituzionale, la Camera di Commercio, sindacati, imprese, banche, organizzazioni e associazioni, per un totale di 76 soci azionisti ed un capitale apportato di £ 2.447.000.000.¹

Il principale impegno, nel dare attuazione al Piano d'Azione, è stato quello di garantire la pubblicità dei bandi e l'uniformità del messaggio. La procedura di comunicazione definita a supporto di ogni bando è stata sempre scrupolosamente rispettata, dalla pubblicazione dell'avviso per estratto su uno o più quotidiani alla realizzazione della campagna affissionale, dall'azione di *direct marketing* nei confronti dei soci alla diffusione dei comunicati stampa, dall'organizzazione delle conferenze informative, nei cui confronti quasi sempre è stato registrato un ampio interesse da parte degli utenti e dei media, sino alla messa on line della notizia.

Il mezzo più frequentemente utilizzato è stato senz'altro l'affissione; i manifesti, dall'impronta coordinata e coerente, sono sempre stati concepiti e rea-

¹ Di seguito, si presenta l'elenco dei soci della Patto dell'Agro s.p.a., secondo la suddivisione in tre categorie che è stata adottata: prima categoria (enti pubblici territoriali, organismi di diritto pubblico) Provincia di Salerno, Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Salerno, Comune di S. Marzano sul Sarno, Comune di Roccapiemonte, Comune di Scafati, Comune di S. Egidio del Monte Albino, Comune di Nocera Inferiore, Comune di Castel S. Giorgio, Comune di S. Valentino Torio, Comune di Angri, Comune di Pagani, Comune di Nocera Superiore, Comune di Sarno, E.r.s.a.c.-Ente Regionale di Sviluppo Agricolo in Campania, Italialavoro, Consorzio Ortofrutticolo dell'Agro s.c.a.r.l. I.P.A.B. Carminello ad Arco.

segue





lizzati in un'ottica orientata alla massima leggibilità e immediatezza visiva.

Le campagne di *direct marketing*, strumento di particolare rilievo nelle azioni di comunicazione verso gli azionisti, sono state effettuate in tutte le occasioni utili, per promuovere l'uscita di un bando, per diramare un invito, per comunicare una nuova opportunità sul territorio. Puntuale è stata anche la diffusione, su tutti i mezzi a disposizione dell'Ufficio, delle decisioni prese in assemblea dai soci. Intenso lo sforzo profuso nell'attività di ufficio stampa, attraverso l'invio di decine di comunicati e l'organizzazione di numerose conferenze.

È stato inoltre attivato un numero verde che consente di comunicare gratuitamente con gli uffici aziendali. Attraverso questo strumento si mette a disposizione dell'utente una linea privilegiata attraverso la quale soddisfare la necessità di reperire rapidamente informazioni di carattere generale sulla società (indirizzo, orari di apertura al pubblico) e sulle attività aziendali.

Seconda categoria (istituti di credito e organismi finanziari, società consortili e consorzi, associazioni rappresentative di categorie produttive) Confartigianato Salerno, Cons. Reg. Coop. Artigiane di Garanzia di Credito Artigianfidi s.c.r.l., Associazione degli Industriali della Provincia di Salerno, Cithef s.c.a.r.l., Lega Regionale delle Cooperative e Mutue della Campania, Associazione Piccole e Medie Imprese della Provincia di Salerno, Associazione Imprese Ortofrutticole - Asio c/o Ortobuono, Associazione Nazionale Industriali Conserve Alimentari Vegetali, Banca Generoso Andria, Unione Italiana Associazioni Produttori di Patate - Italpatate, Banco di Napoli s.p.a., Banca di Credito Cooperativo di Scafati e Cetara, Associazione Imprese Quarantaquattro - Asso 44, Associazioni Costruttori Edili della Provincia di Salerno, Banca Monte dei Paschi di Siena, Confesercenti prov.le, C.N.A. Provinciale, Parco Scientifico e Tecnologico di Salerno e delle aree interne della Campania, Con.fi.sa. (consorzio fidi salerno), Banca di Roma, Consvip - Consorzio per lo sviluppo di nuove professioni, Banca Carime s.p.a.. Terza categoria (fondazioni, enti ed associazioni non profit, organismi professionali operanti nel territorio) Ordine dei Dottori Commercialisti del Tribunale di Nocera Inferiore, Unione Giovani Dottori Commercialisti di Nocera Inferiore, Caritas Diocesana -Diocesi Nocera Sarno, Consorzio Prog.E.T, Centro Culturale Arche', Diocesi Nocera-Sarno, Coop. Sociale "Il Canguro", A.v.u.l.s.s., La Spiga Centro Amico, Progetto Arcadia Legambiente, Associazione italo extra-comunitaria di solidarietà "La Quercia", Associazione regionale Legambiente della Campania, Fondazione Antonio Genovesi, Legambiente circolo di Castel S. Giorgio, Circolo Arci Antonello Simeon di Nocera Inferiore, Circolo Arci Apriti Sesamo di Sarno, Associazione Volontari Ospedalieri Avo, Associazione per la ricerca sulle tecnologie dell'informazione - ARTI, Cultura e Formazione, Arci Comitato Territoriale, A.N.RE.C. (Ass. Nazionale dei Revisori Contabili), Ass.Famiglie Affidatarie, Legambiente (sez. S. Marzano sul Sarno), Circolo Noukria, MO.VI., Associazione Dottori in Agraria e Forestali di Salerno (ADAF), Faa - Citta' di Sarno, Arci Nuova Ass. Nocera, Coop. La Strada a r.l., Centro S. Alfredo Pavoniani Onlus, Coop. Sociale a r.l. Eolo, La Tenda Onlus, C.S.R. (Centro Studi e Ricerche), Coop.sociale Arche' a.r.l., Associazione di volontariato Futura, C.N.U.P.I. - Università Popolare di Salerno, Assoeditoritalia (Associazione Editori Italiani).

Ai soci sopra elencati, vanno aggiunti i seguenti organismi, sottoscrittori - non azionisti - del documento di verifica della concertazione del 17/01/98: Artigiancassa, BNL-Salerno, CGIL Provinciale, CIA Provinciale, CISL Provinciale, Co.Fi.Gar Coldiretti Provinciale Confagricoltura Provinciale, ConfcooperativeConfederazione, Cooperative Italiane, Consorzio Bonifica Agro Nocerino Sarnese, Consorzio per lo sviluppo dell' AgroFITA, FITA - Fed. Ital. Industrie e Servizi del Terziario Avanzato, Fondazione Cassa di Risparmio Salernitana, Itainvest, MEDIMARE - Associazione Marevivo, Mercato ortofrutticolo di Nocera -Pagani, Mercato ortofrutticolo di S. Egidio, Mercato ortofrutticolo di S. Valentino, Mercato ortofrutticolo di Sarno, Mercato ortofrutticolo di S. Marzano, Soprintendenza Archeologica delle Province di AV, BN e SA, Soprintendenza di Salerno e Avellino, Stazione Sperimentale Industria Conserve Alimentari, UIL Provinciale.

Risultati

Si possono segnalare numerose azioni svolte rispetto ai vari assi del Piano.

La Agro Invest, società di trasformazione urbana, a prevalente capitale pubblico, nata il 21 ottobre 1999, su proposta del Consiglio d'Amministrazione del Patto dell'Agro s.p.a., con il compito di realizzare le opere di riqualificazione urbana, recuperare le aree dismesse ed infrastrutturare l'area industriale comprensoriale localizzata in zona Fosso Imperatore (Nocera Inferiore).

Il ruolo di Agro Invest nel proprio ambito territoriale, attualmente costituito dagli otto Comuni dell'Agro Nocerino Sarnese che hanno promosso la società, è quello di contribuire ad elevare la "qualità urbana" complessiva, incidendo su più settori e componenti della vita economica e sociale. Grazie ad Agro Invest, le amministrazioni pubbliche, i proprietari e le imprese private, cooperando tra loro, potranno attenuare ed in qualche caso recuperare fenomeni diffusi quali l'abbandono dei centri storici e la carenza di spazi di verde ed attrezzature sociali.

L'apertura dello Sportello Unico per le Attività Produttive del Patto Territoriale dell'Agro Nocerino Sarnese rappresenta una delle più significative sfide per la costruzione dell'*enabling environment* per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese.

Lo Sportello Unico si pone come obiettivo lo snellimento delle procedure di autorizzazione per tutte le imprese che dovranno ampliare o iniziare *ex novo* attività produttive. Avvalendosi della facoltà prevista dalla normativa, i 12 Comuni del Patto Territoriale dell'Agro Nocerino Sarnese il 24 maggio 1999 hanno sottoscritto un Accordo di programma, attraverso il quale hanno scelto di esercitare in forma associata le funzioni dello Sportello Unico, conferendone la gestione al soggetto già responsabile del Patto Territoriale: il Patto Territoriale dell'Agro s.p.a.. La gestione associata dello Sportello Unico consentirà di sfruttare al massimo delle evidenti sinergie derivanti dalla visione e dalla gestione unitaria delle iniziative inerenti il sistema produttivo locale, di cui il Patto dell'Agro s.p.a. è titolare, grazie al suo ruolo consolidato di motore dello sviluppo del territorio.

Il "Piano di zona dei servizi sociali e socio-sanitari" è un Piano Regolatore Comprensoriale per la gestione unitaria e integrata dei servizi alla persona.

Nasce in attuazione delle dichiarazioni di impegno contenute all'interno del protocollo sociale aggiuntivo del Piano d'Azione del Patto, come strumento nuovo ed efficace di programmazione sovracomunale, per la realizzazione di tutte le azioni finalizzate alla promozione della dimensione sociale del territorio.

L'elaborazione del Piano è durata circa un anno e ha coinvolto in un itinerario





di lavoro collettivo, pubblici amministratori, operatori sociali e sanitari pubblici, privati, del privato sociale e del volontariato, in uno sforzo corale di analisi del territorio, di lettura dei bisogni, di individuazione degli obiettivi, di concertazione e progettazione comune.

È in fase di costituzione la società di collocamento privato AgrOccupazione, che avrà il compito di agevolare i processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, orientando i giovani alla ricerca di nuova occupazione tramite l'accesso alla banca dati nazionale recentemente istituita dal Ministero del Lavoro.

Infine, sul piano strettamente produttivo, sono state finanziati 420 progetti, tramite 18 bandi, che hanno favorito la creazione di 1.500 nuove unità lavorative. Un risultato che va ben oltre le previsioni iniziali (616 unità), con un incremento pari al 153%.

Conclusioni

Il modello definito ha consentito al Patto dell'Agro s.p.a. di affermare il proprio ruolo di Agenzia di sviluppo locale con il compito di acquisire le risorse necessarie ad attuare i piani operativi definiti dal partenariato, garantendo la qualità e l'efficacia dei progetti finanziati con una incisiva ed attenta attività di monitoraggio e valutazione.

L'esperienza del Patto Territoriale dell'Agro ha prodotto un significativo risultato sul piano di un profondo mutamento dell'approccio politico-economico-culturale praticato dalla classe dirigente impegnata nella sfera amministrativa e del governo locale. Nella fase di elaborazione del Piano d'Azione, i molteplici soggetti e poteri operanti nell'area, hanno avuto, per la prima volta in maniera concreta, l'opportunità di partecipare direttamente alla ideazione dello "scenario di sviluppo possibile per il proprio territorio".

L'attività di concertazione ha permesso di evidenziare la soglia di compatibilità tra interessi, bisogni e risorse disponibili, introducendo il principio della responsabilità ad un livello più prossimo alle popolazioni amministrate. La Provincia di Salerno, coordinatore istituzionale del Patto, ha svolto, da questo punto di vista, un ruolo fondamentale di mediazione e di composizione dei vari conflitti.

L'attività concertativa è valsa a selezionare obiettivi e priorità largamente condivisi nelle comunità interessate, favorendo inedite opportunità di promuovere coesione sociale tra soggetti tradizionalmente in conflitto fra loro. È cresciuta, d'altra parte, la consapevolezza di non poter affrontare i nuovi problemi di governo amministrativo e di sviluppo entro i confini dei singoli Comuni, rendendo possibile, così, una coalizione istituzionale su base territoriale che conferisce maggiore competitività al sistema.

Anche in fase di attuazione degli interventi programmati, i Comuni dell'area hanno dato prova di notevole capacità progettuale, a dimostrazione che l'urgenza, se governata ed accompagnata, può portare a risultati davvero impressionanti, consentendo di fare e realizzare ciò che per anni era stato trascurato.

L'esperienza dei due anni trascorsi consente di guardare al futuro con maggiore serenità rispetto alla capacità delle comunità locali di affrontare e risolvere i problemi complessi della gestione di un territorio difficile. La novità consiste nella scoperta di poter ritrovare all'interno delle proprie comunità le energie, le disponibilità e la volontà di superare le complessità.

Grazie al Patto, il messaggio comunitario di un operato all'insegna della tempestività e della trasparenza sta gradualmente diffondendosi, tant'è che una parte sempre più significativa della classe dirigente dimostra, ormai, di accogliere con favore questo nuovo modo di fare, gestire e creare.

Se oggi, finalmente, possiamo dire di aver acquisito una forte credibilità, sfatando ogni logoro luogo comune che vorrebbe la classe dirigente locale del Mezzogiorno sonnolenta, attendista ed in ritardo culturale, un riconoscimento importante, senza dubbio, va alla capacità dimostrata dal partenariato tutto di affrontare la sfida e guardare allo sviluppo con una lente diversa.





**La nascita di un Patto per
l'integrazione delle infrastrutture
e lo sviluppo dei servizi:
il Patto Territoriale
per l'occupazione
Nord Barese-Ofantino**

Il contesto

Il territorio del Patto rappresenta uno dei distretti produttivi più dinamici del Mezzogiorno nonché una delle aree più dinamiche in Puglia in termini di crescita demografica. Tuttavia le politiche di sviluppo dei servizi e delle infrastrutture avviate in sede regionale hanno penalizzato il territorio del Patto, per cui le dinamiche spontanee di crescita dell'economia locale hanno fatto aumentare il *gap* esistente fra attività produttive e servizi. La crescente concorrenza dei Paesi del Sud-Est asiatico per i settori di specializzazione dell'area (tessile-abbigliamento-calzaturiero) hanno inoltre fatto emergere già nel corso degli anni ottanta la fragilità del sistema produttivo stesso.

La storia

La mancanza di comunicazione fra gli attori locali era un punto di criticità del territorio. Nella fase della incubazione, infatti, la maggiore difficoltà incontrata è stata la diffidenza dei soggetti da coinvolgere rispetto al nuovo metodo di lavoro, che è stata superata grazie al notevole lavoro di animazione sviluppato dal nucleo promotore in cui si è fatto comprendere l'importanza di attivare un nuovo processo di sviluppo del territorio in cui i soggetti locali potevano diventare veri protagonisti del proprio futuro.

I soggetti promotori del Patto sono stati rappresentati dai Comuni di Andria, Barletta, Corato, Trani, dai sindacati confederali CGIL, CISL, UIL e da un numero limitato di soggetti rappresentanti il settore privato. Tali soggetti hanno sottoscritto nel febbraio 1995 il primo documento di concertazione locale ed hanno costituito una segreteria tecnico-organizzativa, avente la funzione di coordinare le attività di messa a punto del Patto.

Tale nucleo promotore si è posto subito l'obiettivo di estendere il territorio del Patto a tutta l'area Nord Barese-Ofantina, omogenea nella sua struttura socio-economica, già interessata nei decenni precedenti dall'esperienza del compren-

sorio Nord Barese ed impegnata nella costituzione della nuova Provincia pugliese dell'area Nord Barese-Ofantina ed estendere il partenariato a tutte le componenti attive ed espressione di interessi diffusi del territorio.

Gli obiettivi prioritari

L'idea forza del nucleo promotore del Patto è stata quella di qualificare le filie produttive dei settori di specializzazione e di promuovere un maggior livello di dotazione di servizi e l'integrazione delle infrastrutture.

Il progetto

Il Patto Territoriale per l'Occupazione Nord Barese-Ofantino ha preso avvio nei primi mesi del 1995 con la sottoscrizione del primo documento di concertazione inviato al CNEL.

Tale fase di progettazione è stata direttamente seguita da un Ufficio di assistenza tecnica messo a disposizione da parte della Commissione europea che ha indirizzato le attività del partenariato, del coordinatore tecnico del partenariato e degli esperti.

Tale lavoro si è concluso con l'approvazione del Piano di Azione 1998-99 del Patto il 19 dicembre 1997 da parte di oltre 80 soggetti del partenariato.

Organizzazione e gestione

Il Piano è stato trasmesso al Ministero del Tesoro e per esso alla Commissione europea per avviare la fase del negoziato per reperire sui Fondi strutturali le risorse necessarie a finanziare le azioni progettate.

Il Piano prevedeva anche la costituzione di un soggetto intermediario dei fondi comunitari, avente le caratteristiche per diventare una vera Agenzia di sviluppo locale. Nel luglio 1998, dopo la decisione del Comitato di Sorveglianza di approvare il Programma Operativo Multiregionale "Sviluppo locale-Patti Territoriali per l'Occupazione", come già suddetto, il partenariato ha provveduto a costituire l'"Agenzia per l'occupazione e lo sviluppo dell'area Nord Barese-Ofantina".

L'Agenzia è formata dai soggetti promotori del PTO, ad eccezione dei sindacati che sono rimasti solo fra i soggetti promotori del PTO.

Il capitale sociale ammonta a 200 milioni di lire di cui il 60% è detenuto dai Comuni e il restante 40% dalla Camera di Commercio (20%) dalle istituzioni bancarie (10%) e dalle varie associazioni di categoria ed enti del Terzo Settore (10%).



L'Agenzia è anche dotata di un fondo consortile che viene programmato annualmente per le attività di sviluppo del Patto.

L'Agenzia è amministrata da un Consiglio di Amministrazione di 9 componenti in rappresentanza delle varie componenti dei soci, il cui presidente è espressione dei Sindaci.



268

Le attività operative sono dirette da un direttore generale, che si avvale di uno staff costituito da: direttore amministrativo; responsabile contabile; responsabile finanziario (istituto bancario che gestisce i fondi assegnati per finanziare le azioni del piano di azione); assistente, animatori territoriali, addetti alla comunicazione; addetti di segreteria; addetti al sistema informativo e al sito web.

La missione di tale agenzia, in qualità di braccio operativo del Patto, è descritta nel suo statuto e può essere così sintetizzata:

- rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti aderenti al Patto Territoriale;
- elaborare piani di sviluppo in tutti i settori dell'economia;
- studiare e proporre le opportunità di investimenti imprenditoriali;
- collaborare anche con imprenditori stranieri per favorirne l'orientamento e l'inserimento nell'area Nord Barese-Ofantina facilitando forme di partenariato internazionale;
- promuovere iniziative produttive volte a creare nuova occupazione e ad agevolare il reinserimento dei lavoratori a rischio di disoccupazione;
- orientare le imprese nella individuazione ed utilizzazione di finanziamenti e contributi locali, regionali, nazionali e comunitari;
- stipulare in qualità di organismo intermediario apposite convenzioni a livello nazionale e comunitario per la gestione di sovvenzioni globali destinate a cofinanziare iniziative produttive;
- svolgere attività di istruttoria, valutazione e selezione di progetti presentati dai soggetti interessati, di gestione e controllo dell'impiego delle risorse assegnate e di ogni altro adempimento previsto dalle sovvenzioni suddette;
- assegnare alle imprese i finanziamenti e i contributi a fondo perduto derivanti anche da normative di incentivazione e sostegno nazionale e comunitario;
- mettere a disposizione delle imprese conoscenze tecnologiche, beni mobili ed immobili, fornire servizi logistici;
- promuovere il coordinamento delle misure relative all'attuazione della politica di interventi nelle aree depresse, definendo qualsiasi operazione tra soggetti privati, enti pubblici e privati, riguardanti la programmazione negoziata, gli accordi di programma ecc.;
- promuovere convegni, dibattiti, incontri pubblici e privati finalizzati alla conoscenza e diffusione del Patto Territoriale e all'animazione dello sviluppo del territorio Nord Barese-Ofantino;

- agevolare i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni, informando, ove necessario, la collettività sui progressi istruttori delle pratiche presso i diversi uffici.

L'organizzazione del Patto come detto è attualmente strutturata su due livelli:

- il primo è quello dell'organizzazione del partenariato nell'Associazione Patto Territoriale per l'occupazione Nord Barese-Ofantino, il cui organo motore è rappresentato da sei comitati di concertazione, recentemente strutturati rispetto ai sei assi di sviluppo del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di servizio). Gli aspetti organizzativi sono gestiti dal Comitato direttivo;
- il secondo è quello della struttura tecnica di supporto al Patto, costituita dall'agenzia per l'occupazione e lo sviluppo dell'area Nord Barese-Ofantina, una società consortile mista i cui compiti sono stati precedentemente descritti.

La concertazione viene alimentata dai suddetti comitati di concertazione con il supporto tecnico dell'Agenzia.

Il coinvolgimento della comunità locale avviene attraverso le varie iniziative pubbliche di diffusione dei risultati, attraverso la stampa locale. Il Patto è dotato di una *newsletter* bimensile e di un sito web. Recentemente l'Agenzia ha approvato il piano della comunicazione ai sensi della normativa comunitaria sui Fondi strutturali.

Risultati

L'attività permanente di concertazione ha consentito al Patto di implementare le azioni previste dal Piano di azione 1998-99 e di mettere a punto altri Programmi Operativi e cioè:

- il PRUSST (Programma di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio) candidato ad un bando nazionale del Ministero dei Lavori Pubblici.
- il Patto Specializzato agricoltura e pesca, candidato al bando del Ministero del Tesoro.
- il Reddito Minimo di Inserimento, previsto dalla Finanziaria 2001.
- l'avvio dei processi di Agenda 21 Locale, attraverso un protocollo di intesa con l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale e l'Agenzia Provinciale per la Protezione Ambientale di Trento.
- il Progetto Formativo Marketing Territoriale, unitamente agli altri Patti Territoriali per l'occupazione italiani.

Tutti i progetti avviati non sono ancora conclusi, ma sulla base del loro stato di avanzamento si possono citare quelli più significativi che hanno già raggiun-





to risultati parziali apprezzabili.

Progetti Terzo Settore. Si tratta di varie decine di progetti di imprenditorialità giovanile avviati nel campo del turismo e del sociale, tesi a dare risposta a bisogni in fase di crescita sul territorio. Alcuni di questi progetti sono già quasi conclusi ed aspettano di ottenere il collaudo finale. I risultati occupazionali sono significativi in quanto diverse decine di giovani risultano già essere stati occupati.

Progetti di commercio elettronico. Diverse imprese hanno avviato progetti di commercio elettronico in fase di conclusione. Anche in questo caso risultano nuove unità già assunte.

Progetti di sicurezza nelle campagne. Sono stati avviati due progetti di sicurezza nelle campagne che prevedono il potenziamento tecnologico delle infrastrutture di sicurezza da parte delle società che gestiscono tale servizio.

Progetto di polo logistico. È stato avviato un progetto di autoparco territoriale che coinvolge molti operatori locali. È stata avviata già la fase di implementazione del progetto che prevede la costituzione di un vero e proprio polo logistico per favorire la interconnessione delle infrastrutture di trasporto (porto, ferrovie, strade), che coinvolgerà le associazioni imprenditoriali, la Camera di Commercio di Bari, la Ferrotranviaria e molteplici singoli operatori privati.

Progetti di rilancio economico dei centri storici. Sono stati avviati numerosi progetti di attività commerciale nei centri storici al fine di rivitalizzare gli stessi in funzione turistica. È prevista nuova occupazione giovanile. Diversi progetti sono in fase di ultimazione.

Progetti di valorizzazione dei prodotti tipici locali. Quasi tutti i consorzi di valorizzazione del vino e dell'olio sono stati finanziati per attuare progetti di promozione dei propri prodotti sui mercati nazionali ed esteri. Alcune azioni sono state già sviluppate ed i risultati ottenuti sono positivi.

Progetti di formazione. Diversi corsi di formazione sono in fase di svolgimento per formare nuove professionalità (p.e. progettisti della formazione, guide turistiche), o per qualificare gli occupati delle piccole imprese e degli enti locali.

Conclusioni

I risultati raggiunti sul territorio grazie all'avvio del Patto Territoriale possono essere così riassunti:

- il Patto ha fatto maturare la convinzione che il metodo della concertazione rappresenta un valore aggiunto per i processi di sviluppo del territorio. Anche i singoli Comuni al loro interno hanno iniziato a mutuare il metodo della concertazione per le politiche comunali;
- il Patto rappresenta un punto di riferimento per i soggetti che intendono

avviare nuovi investimenti sul territorio;

- il Patto rappresenta un punto di riferimento per la riorganizzazione dei servizi comunali. Nella nuova programmazione 2000-2006 in fase di messa a punto, i Comuni stanno per costituire il Consorzio Intercomunale per la gestione associata di funzioni e servizi di rilevanza territoriale.

Il Patto con la sua attività ha prodotto innovazioni di contesto relativamente ai seguenti aspetti:

- sociale, cioè a livello di partenariato. Sempre più frequentemente i vari soggetti del partenariato propongono iniziative in cui coinvolgere il Patto;
- organizzativo, che riguarda l'Agenzia, in quanto si è dotata di una struttura professionalizzata in grado di supportare tecnicamente le attività promosse dal partenariato;
- di contenuto, in quanto sono state avviate iniziative innovative per lo sviluppo del territorio in grado di essere punto di riferimento per la loro diffusione sul territorio;
- dei processi di sviluppo, in quanto si è avviata in maniera irreversibile una dinamica di progettazione integrata del territorio, come dimostrano le varie iniziative citate.

Le maggiori criticità vissute dall'Agenzia possono essere sintetizzate in:

- difficoltà di comunicazione con il partenariato, che non sempre è stata all'altezza delle necessità e che ha prodotto anche disaffezione dello stesso. Tale criticità è in fase di superamento con l'attuazione del piano della comunicazione;
- impegni di partnership non vincolanti. Tale aspetto non ha consentito di raggiungere un livello di risultati più elevato rispetto al potenziale del territorio.

Viceversa i punti di forza dell'Agenzia sono riassumibili in:

- competenza del personale, selezionato in relazione ai reali fabbisogni dell'agenzia e della competenza già acquisita e della motivazione ai processi di crescita dell'agenzia;
- capacità di animazione e di concertazione;
- capacità di monitoraggio e valutazione dei risultati.





**Un Patto per la
coesione sociale:
il Patto europeo
per l'occupazione
del Calatino Sud Simeto**

Il contesto

Il Calatino è un'area interna della Sicilia orientale nella quale convivono quindici municipalità legate da omogeneità storiche, culturali ed economiche e da comuni problemi. Principale indicatore delle difficoltà dell'area è il tasso elevatissimo di disoccupazione che contrasta con la disponibilità di un patrimonio ambientale, culturale e storico di inestimabile valore. Per questo motivo si possono individuare notevoli potenzialità sia per la ipotizzabile redditività di nuovi investimenti, sia per la presenza di produzioni tipiche che, se opportunamente riorganizzate e valorizzate, possono avere sbocchi sui mercati nazionali ed esteri.

Oltre alle risorse primarie, costituisce una caratteristica del territorio la presenza di risorse di secondo livello. In particolare è considerato centrale per le opportunità che comporta la disponibilità di una nuova leva di giovani laureati e diplomati tesi alla ricerca della propria affermazione individuale, che mancava alle generazioni passate. Anche la sufficiente infrastrutturazione generale dell'area, dal punto di vista delle comunicazioni e delle disponibilità energetiche è un elemento che può entrare nel meccanismo virtuoso dello sviluppo. Infine gioca un ruolo centrale la pubblica amministrazione locale impegnata ad affrontare le problematiche dello sviluppo in un approccio moderno e di collaborazione tra pubblico e privato.

Ovviamente il territorio soffre di alcuni mali rilevanti. Sono soprattutto le caratteristiche culturali della popolazione e della struttura produttiva a mettere in difficoltà i processi di sviluppo. In particolare si rileva una certa carenza di iniziative rispetto alle problematiche dello sviluppo tecnologico produttivo, un insufficiente approccio al marketing ed alle tecniche di accesso ai nuovi mercati, una scarsa cultura imprenditoriale della piccola e media impresa di formazione recente.

La storia

L'esperienza del Patto è stata fortemente segnata dalla modifica delle norme che regolavano la nomina dei rappresentanti dei Comuni. In particolare l'elezione diretta del Sindaco ha visto emergere, nel periodo tra il 1993 e l'inizio del 1994, una nuova classe di amministratori.

Questi hanno dovuto affrontare, oltre alle difficoltà di natura economica, una crisi sociale che rischiava, in ogni momento, di diventare emergenza di ordine pubblico. In questa situazione, potenzialmente esplosiva, il primo punto dell'agenda politica diveniva il problema dello sviluppo. Si doveva evitare soprattutto di affrontare le questioni con un approccio astratto, dando al contrario risposte immediatamente visibili al territorio.

La presa di coscienza dell'emergenza è stata accompagnata da una seria riflessione sulle possibili vie che potevano condurre allo sviluppo auspicato. Si è giunti, quindi, alla conclusione che fosse necessaria una visione sistemica della programmazione dello sviluppo economico. L'analisi della situazione ha portato alla conclusione che il problema fondamentale del territorio era legato al deficit di cultura di impresa. Il primo passo, quindi, è stato quello di intervenire su questo aspetto presentando una richiesta di intervento alla IG, Società per l'Imprenditoria Giovanile, che ha aperto uno sportello di "Missioni di sviluppo" allo scopo di fornire informazioni, supporti, fiducia ai giovani e ridare speranza agli imprenditori.

Avviato in questo modo il percorso, si è cominciato ad elaborare un Piano di Azione Locale, muovendo dallo studio delle risorse, dei bisogni, delle potenzialità del territorio, ma anche dalla disamina delle cause di arretratezza e svantaggio. Il processo prosegue tuttora ed ha visto, negli ultimi 5 anni, dar vita a diverse iniziative che sono confluite in un unico contenitore. Ai Tavoli di concertazione sono state definite le linee guida di tutti i programmi per i quali il Calatino Sud Simeto ha poi ottenuto il finanziamento. Questo metodo di lavoro, oltre che sulla responsabilità dei soggetti locali e sul partenariato, ha puntato molto sulla formazione, sull'innovazione e sul coinvolgimento delle organizzazioni senza fini di lucro.

La gestione dell'intero processo è stata affidata all'Agenzia di sviluppo integrato. Il motivo principale di questa scelta è legato alle opportunità di finanziamento derivanti dai programmi regionali, nazionali e comunitari, che impongono l'acquisizione di una notevole capacità progettuale. Si è cercato quindi di tesaurizzare l'esperienza in un unico centro. Tale scelta si è rivelata vincente perché è stato creato un gruppo di lavoro capace di utilizzare molteplici strumenti di programmazione negoziata, permettendo così di integrare linee di finanziamento ed obiettivi strategici, al fine di comporre il *puzzle* dello sviluppo.





La capitalizzazione delle esperienze non si è fermata alla definizione di programmi. Sono stati attivati numerosi servizi agli enti territoriali e alle imprese derivanti dalle competenze acquisite nei vari programmi. Ad esempio, nella realizzazione del Patto, l'Agenzia aveva svolto le funzioni di Sportello Unico per l'iter procedurale. Questa esperienza ha portato alla candidatura per l'attivazione dello Sportello Unico per le Imprese a livello comprensoriale, realizzando così economie di scala ed agevolando in particolare i Comuni più piccoli e meno dotati. Il partenariato realizzato in precedenza inoltre ha creato le condizioni perché 15 Comuni dell'area decidessero di appoggiarsi all'Agenzia per la stesura di un progetto per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

L'esperienza di progettazione ha portato, infine, alla realizzazione di un servizio di assistenza tecnica e di supporto alle imprese nella formulazione dei *business plan* relativi alle leggi 488, 44 e 236, attraverso apposite convenzioni con gli enti locali.

Gli obiettivi prioritari

Il territorio in esame, come si è detto, presentava notevoli risorse sia dal punto di vista infrastrutturale (vie di comunicazione e risorse energetiche adeguate), sia delle risorse umane qualificate. I principali problemi da affrontare erano, invece, legati alla scarsità delle nuove tecnologie nel sistema produttivo e all'inadeguato utilizzo delle moderne tecniche di marketing. La recente costituzione di un tessuto produttivo basato sulla piccola e media impresa era sicuramente causa ed effetto delle difficoltà evidenziate.

L'analisi del territorio ha portato all'individuazione dell'idea intorno alla quale costruire lo sviluppo: creare la cultura d'impresa per dare fiducia ai giovani e speranza agli imprenditori. L'intervento formativo e informativo della Imprenditoria Giovanile è stato il primo. Successivamente sono stati individuati gli assi prioritari su cui concentrare gli sforzi, questi sono:

- agricoltura
- turismo
- ambiente
- attività produttive
- valorizzazione delle risorse umane
- miglioramento delle condizioni occupazionali e sviluppo delle attività produttive.

La griglia di azioni programmatiche costruite nel Patto, ha fornito la base progettuale per andare ad una implementazione del disegno iniziale di sviluppo in una logica di integrazione con altri strumenti operativi suscettibili di portare al programma risorse aggiuntive su obiettivi mirati.

Il progetto

Il Piano di Azione Locale ha tenuto conto sia delle risorse disponibili, sia delle cause di arretratezza e svantaggio. La pianificazione così definita è stata apprezzata dall'Unione Europea che ha selezionato il piano fra i Patti per l'Occupazione.

Il Patto per lo sviluppo del Calatino Sud Simeto ha avuto il suo elemento catalizzatore nel partenariato tra forze pubbliche e private. I Comuni, le associazioni di categoria, le forze imprenditoriali ed intellettuali, riuniti attorno ad un'unica idea e legati dal desiderio di valorizzare le risorse del Calatino Sud Simeto, hanno deciso di contribuire alla trasformazione dell'area in un importante polo turistico ed industriale.

Il Piano prevede misure per l'assistenza tecnica allo sviluppo rurale, al turismo rurale e per le piccole e medie imprese del settore. Grande attenzione viene posta al sostegno e alla valorizzazione dei prodotti agricoli locali.

Organizzazione e gestione

Il Patto è gestito dall'Agenzia di sviluppo integrato, società mista a prevalente capitale pubblico, costituita dai Comuni del comprensorio del Calatino Sud Simeto, da enti pubblici economici e da rappresentanze di categoria del partenariato economico e sociale. Organi sociali dell'agenzia sono: il Consiglio di Amministrazione (Presidente, Vicepresidente e sette Consiglieri), il collegio sindacale e il direttore. È interessante rilevare che l'agenzia si occupa (su attribuzione dell'Unione Europea d'intesa con il Governo) anche della gestione finanziaria e procedurale degli strumenti agevolativi. È la prima volta che tale competenza viene affidata ad una realtà sub-provinciale come il comprensorio del Calatino Sud Simeto.

L'Agenzia è, contemporaneamente, soggetto responsabile del Patto Territoriale per l'Occupazione, del Gruppo di Azione Locale del LEADER II ed è strumento di programmazione dello sviluppo al servizio delle imprese e, soprattutto, delle quindici municipalità dell'area. Il Consiglio di Amministrazione è formato dai Sindaci del comprensorio, dai legali rappresentanti delle associazioni di categoria, imprenditori, istituti di credito. I Comuni coinvolti sono: Caltagirone, Castel di Judica, Grammichele, Licodia Eubea, Mazzarrone, Militello Val di Catania, Mineo, Ramacca, San Cono, San Michele di Ganzaria, Mirabella Imbaccari, Palagonia, Raddusa, Scordia e Vizzini.



276

Risultati

Il principale risultato dell'attività finora svolta è l'allargamento del partenariato. Ai Tavoli di concertazione siedono i rappresentanti dei Comuni, delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, degli istituti finanziari più impegnati dell'area e altri attori economico-sociali di rilievo sul territorio, in particolare si è dato notevole spazio alle componenti del *no profit* e dell'associazionismo. La coesione che deriva dal dialogo nei Tavoli di concertazione ha permesso l'attivazione di servizi unitari: gestione integrata dei rifiuti, Sportello Unico per le imprese.

L'Agenzia ha già impegnato tutte le risorse rese disponibili (circa 100 miliardi) e si è vista anche assegnare un'ulteriore finanziamento (325 milioni) per divulgare – a livello locale e nazionale – i contenuti dell'esperienza maturata. Ciò servirà come punto di riferimento per altre iniziative del genere. I risultati di monitoraggio del Ministero del Bilancio pongono il Patto del Calatino al primo posto per capacità di spesa tra i nove Patti europei per l'Occupazione finanziati per l'Italia.

Il Patto ha creato inoltre le condizioni tecnico-politiche per l'accesso, tra l'altro, a programmi comunitari mirati, come l'iniziativa LEADER II per l'attuazione del Piano di Azione del Calatino Sud Simeto, promosso con la partecipazione finanziaria dei Fondi strutturali dell'Unione Europea. La griglia di azioni programmatiche costruite nel Patto, ha fornito infine la base progettuale per l'utilizzo sinergico di altri strumenti operativi.

Conclusioni

Il partenariato del Calatino Sud Simeto si va oggi allargando ed è diventato un modo ordinario di procedere. Il consolidamento di un quadro di intese strategiche tra le amministrazioni locali sottoscrittrici del Patto sta rafforzando la capacità del comprensorio di affrontare i grandi temi dello sviluppo dell'area in modo unitario.

Viene data sempre maggiore attenzione a componenti finora ai margini delle decisioni come il mondo del *no profit* e dell'associazionismo. Anche gli istituti finanziari più impegnati dell'area e altri attori economico-sociali di rilievo sul territorio sono coinvolti nel lavoro di pianificazione.

L'esperienza del Patto per l'occupazione ha favorito la possibilità di consolidare in capo all'Agenzia di sviluppo integrato una capacità tecnica di gestione di programmi territoriali di sviluppo, ponendosi come sede in cui:

- attuare la sintesi degli interessi delle amministrazioni pubbliche locali del comprensorio;

- praticare le competenze amministrative, progettuali e gestionali occorrenti all'attuazione di programmi di sviluppo economico e sociale del Calatino;
- costituire l'interfaccia della relazione tra pubblico e privato nella progettazione di azioni miste, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie attivabili.



Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale

*via Salaria 229, 00199 Roma
tel. 06 84891*

Sede di Roma

*via Rubicone 11, 00198 Roma
tel. 06 84891*

Sede di Napoli

*Compensorio Olivetti
via Campi Flegrei 34, 80072 Arco Felice, Napoli
tel. 081 5250111*

Sede di Cagliari

*via Roma 83, 09124 Cagliari
tel. 070 679561*

www.formez.it

Stampa Tipografia ATENA S.r.l. - Roma

*Finito di stampare nel Luglio 2001
Pubblicazione non in vendita*

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA