

## **Azione istituzionale e sviluppo rurale: il caso dell'Iniziativa Comunitaria LEADER**

Francesco Silvestri, eco&eco srl Bologna,  
Paolo Bono, Università degli Studi di San Marino\*

Publicato in: *Sistema economico – Anno X, n. 1 2005*

Consegnato nel novembre 2003, pubblicato nel febbraio 2006

---

\* Questo scritto nasce dalla collaborazione e dallo scambio continuo di idee tra i due autori; dovendo tuttavia suddividere il lavoro secondo il contributo personale, si può affermare che Francesco Silvestri ha scritto i paragrafi 2, 3 e 4, oltre all'Introduzione, mentre Paolo Bono è autore del paragrafo 1; le conclusioni sono in comune. Gli autori desiderano ringraziare Caterina Alvisi (capo progetto della ricerca CNRG00284E), Anna Natali ed Alberto Cottica per le importanti indicazioni fornite.

*Abstract*

Negli ultimi anni - complice l'impostazione dei bandi comunitari, che lo richiede come *conditio sine qua non* per il finanziamento dei progetti, si è diffusa la convinzione che la chiave del successo nella progettazione e nella realizzazione di interventi di sviluppo in ambito rurale sia l'adozione di un approccio *bottom up*. Per verificare la correttezza di questa interpretazione, in questo articolo è esaminata l'Iniziativa Comunitaria LEADER (il programma comunitario dedicato espressamente allo sviluppo rurale), facendo ricorso alla strumentazione teorica della scienza economica – in particolare ai modelli di economia dell'innovazione, della teoria della crescita endogena ed ai più recenti contributi sui distretti industriali - della scienza dell'amministrazione e della teoria delle organizzazioni.

La risposta a cui si perviene è che il *bottom up*, lungi dal rivelarsi una prassi operativa di facciata, non è sinonimo di per sé di efficacia; è piuttosto l'esistenza di un dialogo reale tra le forze istituzionali, economiche e sociali di diverso livello a rivelarsi un elemento fondamentale per l'innescare di processi duraturi di sviluppo rurale.

*Questo articolo è tributario della ricerca CNRG00284E "Lo sviluppo socio-economico nelle aree rurali europee: modelli teorici e casi studio", finanziata dal Consiglio Nazionale delle Ricerche nell'ambito del Progetti Giovani Agenzia 2000*

Introduzione.....	3
1 Lo sviluppo territoriale nella trattazione della scienza economica.....	3
2 Lo sviluppo territoriale e la partecipazione: il ruolo delle istituzioni.....	5
3 Lo sviluppo territoriale alla prova dei fatti: l'Iniziativa Comunitaria LEADER.....	8
4 Strumenti e metodi per lo sviluppo locale: alcune considerazioni finali.....	11
Bibliografia.....	13

## Introduzione

In anni recenti, si è venuta affermando una visione secondo cui lo sviluppo di un sistema territoriale non dipende esclusivamente dalla disponibilità *in loco* di vantaggi di carattere strettamente economico – buon livello di risparmio, costo del lavoro non elevato, presenza di materie prime e risorse naturali – ma anche da fattori sociali ed istituzionali: il grado di propensione all'imprenditorialità, la preparazione del capitale umano, l'esistenza di reti sociali, la qualità delle politiche pubbliche. Spesso si richiama l'osservazione di Hirschman (1968), secondo cui lo sviluppo non dipende tanto dalla combinazione ottimale dei fattori, quanto dall'utilizzo di risorse e capacità disperse e malamente utilizzate, un approccio questo che enfatizza il contesto extra-economico del problema.

La percezione di come sia possibile intervenire a fini di sviluppo, di conseguenza, ne è risultata arricchita, ma anche molto complicata. Poco alla volta, infatti, in diverse discipline trovano spazio teorie più attente ai fattori endogeni del sistema, alle peculiarità territoriali ed alla dimensione regionale dello sviluppo, in forte contrasto con i criteri tipici della programmazione centralizzata.

I concetti chiave per comprendere questo nuovo approccio diventano la sussidiarietà tra centri decisionali di diverso livello, il partenariato locale, la cooperazione tra attori e, per quanto concerne la progettazione di azioni sul territorio, il cosiddetto *bottom-up*, ossia il privilegio per le politiche di sviluppo locale che nascono dalla comunità stessa a cui esse sono destinate.

In molti casi, tuttavia, la società locale – soprattutto in ambito rurale – mostra scarsa vitalità e forza insufficiente a mettere in moto una vera azione dal basso. In queste occasioni si evidenzia il paradosso di un modello di sviluppo formalmente di tipo *bottom up*, il cui funzionamento finisce col dipendere interamente dall'esistenza di stimoli, azioni di promozione e gestione dall'alto. Sorge così spontaneo interrogarsi, ancor prima che sulla sua efficacia, sull'autenticità dell'approccio *bottom up*, e sull'effettivo ruolo ricoperto dalla comunità locale nei progetti di sviluppo che ad esso si richiamano.

Il presente lavoro, suddiviso in tre parti, intende affrontare le questioni sin qui accennate, da un lato attingendo al patrimonio teorico delle discipline che hanno affrontato il tema dello sviluppo territoriale, dall'altro esaminando uno dei principali e più efficaci programmi comunitari per il benessere delle comunità rurali. Nella prima parte, ci si concentra sull'approccio della scienza economica al tema dello sviluppo locale, affrontando filoni di ricerca quali la teoria dell'innovazione, la Nuova Geografia Economica (NGE), la teoria dei distretti produttivi e la crescita endogena. Nel secondo paragrafo, anch'esso di carattere teorico, ci si interroga sulle risorse necessarie per lo sviluppo, sui metodi per la loro efficace aggregazione in ambito territoriale e sulla rilevanza dell'azione istituzionale a tale scopo. Il terzo paragrafo si propone di verificare gli elementi rilevanti emersi dalle sezioni di inquadramento teorico all'interno del caso pratico rappresentato dall'Iniziativa Comunitaria LEADER, il più importante programma dell'Unione Europea per lo sviluppo territoriale in ambito rurale.

Il lavoro si chiude con un insieme di considerazioni che riassumono e sistematizzano i principali spunti emersi nel corso della trattazione, al fine di comprendere motivazioni, procedure ed esiti delle politiche di *bottom up* in ambito rurale.

## 1 Lo sviluppo territoriale nella trattazione della scienza economica

Uno dei principali problemi inerenti al tema dello sviluppo è la persistenza, una volta innescati, di circoli viziosi che portano al declino socio-economico. Quando ciò avviene, le condizioni di malessere si autoalimentano, neutralizzando gran parte degli sforzi e delle politiche messi in pratica per innescare percorsi di sviluppo duraturi. Processi di questo tipo sono usuali in numerosi contesti, dai Paesi in via di sviluppo alle aree rurali dei Paesi industrializzati, dalle zone montane ai centri soggetti a declino industriale.

La scienza economica si è occupata del tema dell'autorafforzamento di situazioni di equilibrio nel filone di ricerca che studia il diffondersi dell'innovazione, non necessariamente di carattere tecnologico, incentrato sul concetto di *path-dependence*. Le cause dei fenomeni di *path dependence* sono molteplici: l'incidenza di costi fissi o sommersi iniziali, che possono rappresentare una barriera all'entrata di nuovi operatori; la rilevanza di effetti di apprendimento, che privilegiano il mantenimento dei prodotti e dei processi adottati inizialmente; l'esistenza di meccanismi e reti di coordinamento, di natura pubblica come privata, che consentono una riduzione dei costi di transazione; l'imporsi di norme e comportamenti *standard* a cui i soggetti si conformano, con abbattimento dei costi di segnalazione e di informazione; infine, l'affermarsi di aspettative e convinzioni, che possono indirizzare le tendenze al cambiamento.

Quando una o più di queste concause si manifestano, emerge all'interno di un sistema un equilibrio particolare, in cui convivono aspetti contraddittori. Da un lato, infatti, il consolidarsi di norme comportamentali e convenzioni tra gli agenti, rafforza le istituzioni e produce una vantaggiosa stabilità per il sistema; dall'altro, il sistema stesso rischia di divenire sempre più chiuso ad apporti esterni e, di conseguenza, meno accessibile ad eventuali innovazioni (Haken, 1988). Se a prevalere è l'effetto stabilità, il sistema agisce in maniera "autopoietica", ossia riesce a scambiare informazioni con l'esterno mantenendo le proprie peculiarità; se viceversa hanno il sopravvento gli aspetti conservativi, si ha un fallimento del mercato che può condurre, alle sue estreme conseguenze, ad un effetto di *lock in*, con ripiegamento del sistema su se stesso e conseguente declino socio-economico.

A fungere da discriminante tra processi di sviluppo e processi di declino territoriale, non sono l'esistenza o meno di fattori specifici, ma come questi si combinano ed agiscono sul tessuto locale.

Nonostante le intuizioni di Marshall sulla "atmosfera industriale" e le esternalità di rete positive di particolari aree, la scienza economica ha spesso faticato a considerare, e ancora di più a quantificare, l'incidenza sullo sviluppo di fattori situati e territorializzati. Una parziale eccezione in questo senso, è data – a partire dai cosiddetti modelli MAR (Marshall, Arrow, Romer) – dalla Nuova Geografia Economica (NGE), con cui ci si propone di individuare le cause di divergenza dei sentieri di sviluppo regionale, rifiutando la nozione tipicamente neoclassica di "spazio uniforme" e ponendo invece l'enfasi sugli elementi che spingono imprese e risorse umane all'agglomerazione (Krugman, 1991).

La spiegazione delle concentrazioni territoriali, che consentono rendimenti di scala crescenti e generano esternalità positive, è data secondo la NGE dall'interrelazione tra tre ordini di variabili: la mobilità dei fattori, l'incidenza dei costi di trasporto e le connessioni potenziali tra imprese fornitrici e produttrici, così come tra queste ed i consumatori. Questi fattori non esauriscono le cause di sviluppo locale, poiché i processi di agglomerazione tendono ad autorafforzarsi grazie all'azione di forze endogene al sistema, sebbene ciò non implichi necessariamente che lo svantaggio acquisito dalle aree marginali nei confronti delle regioni centrali sia incolmabile (Viesti, 2000). Un'area forte, pertanto, può nascere ovunque ci sia una dotazione anche minima di questi fattori e la vicinanza geografica a mercati che esercitano una sufficiente domanda di beni. Se l'innescò può avvenire ovunque, tuttavia, le fasi di gestazione e decollo sono più complicate da raggiungere, dipendendo da dinamiche radicate in profondità nella società locale, difficilmente pianificabili dall'alto. Proprio questa sfiducia nella possibilità di stimolare lo sviluppo con azioni mirate di carattere istituzionale è, secondo molti esperti, il limite maggiore della NGE (Arrighetti e Seravalli, 1999).

A seguito della sempre maggiore competitività di sistemi economici locali definiti e circoscritti, a partire dagli anni '80 si consolida in Italia un filone di studi economici sui distretti industriali. L'ormai nutrita letteratura nazionale ed internazionale al riguardo, dimostra l'interesse suscitato da questa particolare forma organizzativo-produttiva, cui si riconosce il titolo di più interessante innovazione nell'organizzazione economica prodotta dal nostro Paese negli ultimi decenni. Autorevoli economisti industriali che si occupano del tema, descrivono il distretto come un'entità socio-economica caratterizzata da una serie di fattori interrelati, quali la riconoscibilità dal punto di vista naturalistico, storico e territoriale, la presenza di una comunità di persone con forti legami economici, culturali e familiari, una popolazione aziendale di tante piccole imprese, a volte strutturate attor-

no ad alcune di grandi dimensioni (Becattini, 1987). Altri contribuiscono all'analisi enfatizzando il ruolo delle istituzioni locali (enti territoriali, associazioni imprenditoriali, piccoli istituti di credito, scuole professionali, centri servizi) nel custodire e sollecitare il mantenimento e la valorizzazione delle caratteristiche proprie della comunità (Brusco, 1989); questo tema sarà sviluppato ed arricchito in studi successivi con il concetto di "istituzione intermedia", organismo chiamato a selezionare e fornire al sistema economico locale una serie di beni pubblici categoriali (Arrighetti e Seravalli, 1999). Alla luce dei contributi teorici susseguitisi in questi anni, i distretti industriali possono essere definiti come sistemi produttivi integrati su base locale, la cui competitività poggia su specializzazione produttiva, disintegrazione verticale della produzione e forte tessuto sociale, elemento quest'ultimo che ne rende inscindibile l'analisi dal loro contesto territoriale. Fattori di natura non prettamente economica, derivanti da processi di lungo periodo, quali etica del lavoro o propensione al rischio, hanno costituito una serie di pre-condizioni considerate da molti la base della successiva nascita dei distretti (Guenzi, 1997). Il territorio distrettuale è così luogo di quella sedimentazione di conoscenze e tendenze comportamentali, insieme di usi, regole e valori alla base della comunità locale che funge da "collante" delle relazioni al suo interno. Tutto ciò crea maggiore facilità e minori rischi nelle relazioni fra imprese, in quanto propiziatore dell'abbattimento dei costi transazione, agevola i fenomeni di *spin-off* e gemmazione, favorisce la comune formazione professionale di lavoratori e imprenditori, oltre che una maggiore velocità nella diffusione delle competenze.

Uno dei problemi con cui la scienza economica ha tentato più volte di misurarsi, fin dai tempi dei pensatori classici, è l'individuazione delle determinanti della crescita di un sistema. Con l'affinarsi degli strumenti al servizio dell'economia, la teoria della crescita è stata oggetto di una nuova sistematizzazione, che ha avuto in numerosi ed importanti esponenti della scuola neoclassica i propri attori principali. Dopo il modello della "contabilità della crescita" di Solow (1957), con Arrow (1962) si fa strada l'idea che la crescita si alimenti anche di processi endogeni, non replicabili né esportabili in qualsiasi contesto. I filoni esplorati dalla teoria della crescita endogena possono essere ricondotti a due tipologie fondamentali. La prima legata all'incremento di efficienza del lavoro, ottenibile con un accrescimento del capitale umano (Lucas, 1988), a seguito di processi di *learning by doing* (Romer, 1990; Grossman e Helpman, 1991) o grazie all'investimento nella ricerca che, senza prevedibilità né certezza di successo, produce innovazioni (Aghion e Howitt, 1992). La seconda, facendo ricorso ad ipotesi di rendimenti crescenti dei fattori produttivi (Jones e Manuelli, 1990), generati da fattori immateriali – spesso di carattere sociale - e connaturati al sistema, quali la dotazione di capitale sociale (Helliwell e Putnam, 1995), la diffusione ed il trasferimento di conoscenze tacite ed esplicite tra soggetti (Nonaka e Takeuchi, 1995), l'azione di istituti e centri di ricerca (Longhi, 2001), l'operato delle associazioni imprenditoriali e delle istituzioni locali (Arrighetti e Seravalli, 1999; Cersosimo e Nisticò, 2001).

Negli ultimi anni i processi di sviluppo endogeno e "dal basso" (*bottom up*) hanno riscosso sempre maggiore attenzione presso i decisori ed i pianificatori delle politiche di sviluppo. Questo approccio non implica il rifiuto di qualsiasi apporto esterno né l'attesa di una evoluzione spontanea delle forze locali, ma pone tali forze al centro dell'attenzione per innescare processi duraturi di sviluppo. Se ciò è vero, si può affermare che nello studiare lo sviluppo locale occorre tenere presenti tre elementi fondamentali: la centralità del territorio come luogo di sedimentazione di fattori storico-sociali peculiari; il ruolo degli attori locali nell'individuazione e nel perseguimento delle strategie di sviluppo; l'importanza delle istituzioni nel fornire i beni pubblici selettivi per il territorio e necessari a generare benessere in modo duraturo.

## 2 Lo sviluppo territoriale e la partecipazione: il ruolo delle istituzioni

NGE, teorie distrettualistiche e crescita endogena, hanno introdotto nella dottrina economica l'ipotesi che lo sviluppo si alimenti di risorse peculiari, contestualizzate e non sempre replicabili in ogni realtà territoriale.

Le risorse necessarie per un progetto di sviluppo territoriale possono essere classificate in quattro categorie (Bobbio, 1996). Le risorse giuridiche, che discendono dagli strumenti legislativi propri di un territorio, in particolare delle istituzioni pubbliche. Loro caratteristica principale è la frammentazione: un progetto o una politica di portata territoriale piuttosto che settoriale, implica la competenza su di esso di una serie articolata ed eterogenea di soggetti (enti territoriali o agenzie funzionali), che può dare vita a sovrapposizioni inefficienti, tali da sfociare in forti conflitti o, viceversa, in elusione delle responsabilità. Dopo avere a lungo perseguito un “modello di separazione”, in cui ogni soggetto difendeva gelosamente la propria autonomia decisionale, il sistema amministrativo sta evolvendo in Italia, verso un “modello di condivisione”, in cui si sviluppano tentativi di coordinamento nella realizzazione di politiche territoriali. Esempi di questo tipo sono i numerosi strumenti di concertazione nati negli ultimi 10 anni, da quelli pensati specificatamente per regolare i rapporti tra enti (conferenze di servizi, accordi di programma), a quelli tesi a sviluppare nuovi rapporti di partenariato tra pubblico e privato, primi fra tutti i patti territoriali.

Vi sono poi le risorse conoscitive, relative al capitale di sapere, scientifico o situato, disponibile in un'area. Il primo consente il raggiungimento di notevoli livelli di *performance* nella definizione e nella soluzione dei problemi, ma diventa controproducente quando tende ad indirizzare le decisioni a fini strategici, ostacolando l'emergere di alternative più efficaci. Allo stesso modo, il sapere situato è un'importante risorsa di conoscenza specifica del luogo, ma da solo non è in grado di produrre decisioni efficaci per iniziative di sviluppo complesse (Nonaka e Takeuchi, 1995).

Il terzo tipo di risorse sono quelle di natura finanziaria. La crisi fiscale del settore pubblico, unita alle regole imposte dall'Unione Europea - attualmente il finanziatore principale dei progetti di sviluppo, soprattutto in ambito rurale - hanno imposto in maniera sempre più estesa la pratica del co-finanziamento e del partenariato.

La quarta ed ultima classe considerata per lo sviluppo territoriale è quella delle risorse politiche, intese come la capacità di un progetto di raccogliere il consenso degli attori e dei destinatari locali. Anche queste risorse, complice il progressivo allontanamento dalla politica di massa gestita ed indirizzata dalle grandi formazioni partitiche e sindacali, si presentano oggi in maniera fortemente frammentata, cosicché diviene fondamentale in molti casi un'azione tesa a coagularle attorno ad un'idea portante e a renderle partecipi del progetto.

I quattro tipi di risorsa sono egualmente necessari alla buona riuscita di un progetto di sviluppo locale, sebbene la forte cultura legalistica italiana, figlia di una prassi decennale secondo cui il modo migliore per ottenere un risultato è imporlo di autorità, ancora oggi tenda a sopravvalutare la risorsa giuridica, con conseguente ricorso alla normativa ed al meccanismo legislativo a scapito dell'attenzione per il consenso e l'effettiva partecipazione. Non è raro, tuttavia, che anche l'esistenza di risorse finanziarie, che precede colpevolmente la percezione del problema, o la fiducia nelle risorse conoscitive di carattere scientifico, che induce una controproducente deriva tecnocratica, conduca alla definizione di un progetto che poi fatica ad essere accettato dai destinatari, con conseguenze immaginabili sulla sua efficacia.

Un modo per assicurare l'assemblaggio equilibrato dei quattro tipi di risorsa, è l'apertura del processo decisionale e di definizione del progetto alla partecipazione locale. Ciò può avvenire da un lato privilegiando l'accesso all'arena decisionale dei soli soggetti che detengono le risorse fondamentali; è questa una strategia selettiva, che intende la partecipazione come strumento per prevenire o neutralizzare i conflitti, che punta sulla qualità del progetto e sulla riduzione dei costi di transazione da esso generati. Proprio il suo carattere esclusivo piuttosto che inclusivo, porta alcuni a considerarla una forma di partecipazione di facciata, in cui solo i poteri forti locali trovano ascolto, ad esempio tramite la loro capacità di veto, espressione di forme di “coordinamento negativo” (Bobbio, 2000). La strategia di carattere opposto, prevede invece l'apertura del processo decisionale al maggior numero possibile di attori, così da generare il massimo di condivisione delle decisioni adottate (“coordinamento positivo”). In questo secondo caso, obiettivo del *policy maker* è la qualità dell'adesione più che la bontà del progetto stesso, ma gli esiti dell'iniziativa una volta avviata promettono di essere più produttivi.

Da quanto affermato, emerge il ruolo fondamentale per lo sviluppo locale ricoperto dalle istituzioni, non solo come detentrici di tutti e quattro i tipi di risorsa elencati, ma soprattutto come soggetto con l'autorevolezza necessaria ad assemblare le risorse in maniera efficace.

La questione di cosa debba intendersi con il termine di istituzione e quale sia il suo ruolo all'interno della quotidianità è stato affrontato da diversi studiosi delle più disparate discipline: dalla interpretazione sociologica di Parsons, che vede le istituzioni come un insieme di norme comportamentali interiorizzate dall'individuo durante il processo di socializzazione proprio dell'età infantile a quella politica di derivazione weberiana, che enfatizza l'importanza dell'azione di una coalizione di attori con sufficiente potere coercitivo nei confronti della collettività per spiegare l'imporsi di un determinato ordine istituzionale. Nell'ambito della scienza economica, è ormai nota la concezione di North (1990), che richiama l'attenzione sul ruolo di "ancoraggio storico" e regolamentativo svolto dall'ambiente istituzionale nei confronti dei meccanismi economici, dalla riduzione dell'incertezza e, con essa, dei costi di transazione, all'offerta di beni collettivi specifici, utili a ridurre i costi di coordinamento per agenti in condizioni di informazione incompleta o di "incertezza strategica" (Agliardi, 1998).

La teoria economica non possiede ancora modelli completi in grado di spiegare l'influenza delle istituzioni, in particolare di quelle decentrate, sull'evoluzione delle economie locali (Musu 1996). La letteratura relativa a questo tipo di istituzioni è abbastanza recente: dopo l'opera di Brusco, spetta ad Arrighetti e Seravalli (1997) definire collocazione e ruolo delle "istituzioni intermedie". Queste sono un insieme eterogeneo e mutevole di organizzazioni, situate tra le istituzioni centrali – ivi comprese le Regioni, investite di funzioni un tempo appannaggio esclusivo dello Stato nazionale – e le reti di base di una comunità (valori, cultura, consuetudini famigliari, e così via). Esempio di istituzione intermedia sono: i centri locali della pubblica amministrazione, chiamati a predisporre aree infrastrutturali specifiche (Magagnoli, 1999), a finanziare corsi di formazione mirati, a fornire corsie preferenziali per il rilascio di autorizzazioni e concessioni; gli istituti di credito locali, grazie ai quali le piccole imprese riescono ad accedere facilmente ai capitali di finanziamento necessari puntando sui rapporti di fiducia propri di una comunità (Belfanti, 1999); le associazioni di categoria, pronte a recepire le richieste e le aspettative dei propri membri ed a promuoverne il soddisfacimento; le strutture educative dell'area, che, in virtù della loro vicinanza alle esigenze del tessuto economico locale, riescono a ridurre le distanze fra scuola e mondo del lavoro. Le istituzioni intermedie non si limitano all'erogazione di beni pubblici categoriali, calibrati sulle esigenze del sistema locale, ma si occupano anche di favorire la cooperazione tra i soggetti impegnati nello stesso contesto economico e di generare benefici di tipo pluralistico. Proprio quest'azione consente la coesistenza di quei fenomeni apparentemente contrastanti di concorrenza e cooperazione che caratterizzano i sistemi territoriali sviluppati<sup>1</sup>.

Tra i teorici che si sono avvicinati al tema, non manca chi nega l'autonomia delle istituzioni intermedie, considerandole meri bracci operativi periferici delle istituzioni centrali. Di avviso completamente diverso sono quanti vedono nel "pragmatismo democratico" il più efficace metodo operativo a disposizione di un'organizzazione, sia essa un'impresa, un'istituzione o le agenzie amministrative (Sabel e O'Donnell, 2000): in analogia con i cambiamenti in corso nel mondo delle imprese, si vanno diffondendo anche nella pubblica amministrazione nuovi modelli organizzativi, che rinunciano a percorrere la via della gerarchia e della delega, e denunciano l'inefficacia dello schema principale-agente, prevedendo in alternativa un assetto nel quale operano centri di responsabilità molteplici. Questi definiscono, in maniera autonoma e contemporanea, obiettivi e mezzi dell'azione, così da collegare l'intervento pubblico alla varietà dei bisogni locali e delle condizioni di contesto.

---

<sup>1</sup> Una testimonianza diretta di questa modalità di azione è fornita dai distretti industriali italiani, spesso dotati di centri di servizi (per la ricerca e l'innovazione, per l'esportazione, per l'approvvigionamento) in grado di incentivare la collaborazione fra le imprese senza per questo limitarne la competizione reciproca sul mercato.

Il nuovo modello organizzativo prevede che centri di responsabilità locali svolgano la propria attività in modo autonomo, ma verificabile e comparabile; in questo schema, la sempre maggiore indipendenza decisionale concessa alle istanze decentrate è bilanciata dal collegamento con il centro - non più motore gerarchico della scelta pubblica, ma sempre vertice dell'apparato amministrativo - tramite meccanismi di misurazione delle prestazioni e di monitoraggio reciproco: l'approccio al problema parte dalla definizione delle questioni generali per poi inoltrarsi in un percorso sperimentale di fissazione di *standard* ed obiettivi provvisori, monitoraggio delle *performance* a valle, intervento a supporto delle articolazioni del sistema con prestazioni insufficienti, revisione di *standard* ed obiettivi sulla base dei risultati ottenuti. (Sabel, 1995).

Le istituzioni pragmatiste riescono a combinare le caratteristiche (spesso considerate inconciliabili) proprie delle burocrazie strutturate e delle reti informali. Esse stabiliscono un nuovo tipo di relazione tra centro e periferia, che produce trasparenza e possibilità di apprendimento sistematico difficilmente riscontrabili nelle reti informali, senza tuttavia produrre le rigidità che limitano la capacità delle burocrazie di adattarsi. Questo modello organizzativo si basa sul decentramento di poteri e funzioni, oltre che su una partecipazione di tipo inclusiva: gli attori locali (residenti, associazioni ed organizzazioni private, istituzioni amministrative territoriali) utilizzano la loro conoscenza specifica per progettare soluzioni adeguate alle contingenze, mentre gli organismi di coordinamento di livello superiore favoriscono la condivisione delle conoscenze tra attori alle prese con problemi simili. La condivisione dell'informazione che si produce in questo modo, da un lato incrementa l'efficacia delle istituzioni, incoraggiando l'apprendimento reciproco, dall'altro rafforza la responsabilità del sistema locale attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano.

### **3 Lo sviluppo territoriale alla prova dei fatti: l'Iniziativa Comunitaria LEADER**

La trattazione sin qui condotta sul tema dello sviluppo territoriale ha consentito di evidenziare alcuni elementi teorici di estrema rilevanza. Tra questi, la difficoltà di uscita da situazioni di *lock in* una volta avviato un insieme di politiche; la progressiva attenzione per i fattori endogeni, peculiari di una precisa realtà territoriale, per l'innescio di processi durevoli di sviluppo; la centralità delle istituzioni, *in primis* di quelle intermedie, come strumenti per il superamento delle situazioni di declino socio-economico; l'utilità del coinvolgimento e della partecipazione per la buona riuscita dei progetti territoriali, sebbene il semplice sostegno alla nascita di reti partenariali possa risultare insufficiente.

Viene da chiedersi se e come questi elementi teorici siano riscontrabili all'interno dell'Iniziativa Comunitaria LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) il principale strumento finanziario dell'Unione Europea dedicato allo sviluppo dei territori rurali.

LEADER nasce per realizzare progetti di sviluppo rurale, ideati e gestiti direttamente da *partner* locali, caratterizzati da dimostratività, innovatività e trasferibilità delle esperienze. L'Iniziativa prevede azioni mirate all'acquisizione di competenze da parte della popolazione locale (assistenza tecnica, sensibilizzazione, messa in contatto dei referenti locali, elaborazione delle strategie d'intervento, formazione) e all'attuazione di modelli innovativi di sviluppo rurale (valorizzazione e commercializzazione di prodotti locali, conservazione e miglioramento dell'ambiente, sostegno al mantenimento delle culture autoctone, sostegno a turismo rurale ed artigianato tipico).

Caratteristica comune a gran parte dei Piani LEADER in tutto il territorio europeo, è la scelta di puntare su turismo e valorizzazione delle produzioni agro-alimentari come attività prioritarie per lo sviluppo socio-economico del territorio. Una simile strategia sottintende il principio secondo cui le aree rurali non vanno considerate come sistemi territoriali chiusi, costretti ad imitare il modello economico di altri sistemi più fortunati per localizzazione e allocazione delle risorse, ma come aree con una propria specificità, caratterizzati da beni e servizi difficilmente reperibili altrove.

Responsabile del programma LEADER in Italia è il Ministero delle Politiche Agricole, che delega le azioni di selezione iniziale, monitoraggio *in itinere* e verifica ai singoli Assessorati regionali all'Agricoltura. La candidatura di un'area, la presentazione di una strategia di sviluppo per essa e, una volta approvato ed assegnato il finanziamento, l'attuazione dell'Iniziativa è affidata ad un soggetto *ad hoc*: è questo il Gruppo di Azione Locale (GAL), consorzio di istituzioni pubbliche, associazioni di categoria, strutture formative, organizzazioni *non profit*, istituti di credito e soggetti privati emanazione diretta ed esclusiva del territorio<sup>2</sup>.

La prima generazione dell'iniziativa LEADER ha coperto il periodo 1989-'93; vista la sua efficacia, la Commissione Europea ha deciso di riproporre l'iniziativa anche per il periodo 1994-'99 (LEADER II), con azioni proseguite fino all'anno 2002. Esaurita anche la seconda tornata, l'iniziativa è stata rifinanziata per il periodo 2001-'06 (LEADER *plus*)<sup>3</sup>.

La prima edizione ha prodotto per lo sviluppo delle regioni beneficiarie risultati sorprendenti, soprattutto se paragonati alla relativa esiguità del fondo a disposizione (400 milioni di ECU); incoraggiando migliaia di progetti su piccola scala, LEADER ha dimostrato l'efficacia di un approccio basato sulla logica del *bottom up* e l'integrazione delle attività per lo sviluppo locale; inoltre, esso ha rivelato come le aree rurali dell'Unione Europea, incluse quelle più problematiche, possedessero energie e capacità di mobilitazione insospettite. I progetti realizzati dai 217 GAL di prima generazione hanno favorito la diversificazione e l'aggiornamento di settori tradizionali in crisi nelle aree in questione: agricoltura, artigianato e PMI, servizi e turismo rurale (che da solo ha assorbito il 40% del totale dei finanziamenti). Inoltre, LEADER ha incoraggiato lo scambio di esperienze e conoscenze a livello europeo tra i soggetti coinvolti. Forte di questo successo, LEADER II ha visto approvati dalla Commissione Europea 102 GAL, con una dotazione di circa 1,75 miliardi di Euro, il quadruplo del finanziamento previsto dalla prima edizione (portati a 2,02 miliardi di Euro per LEADER *plus*).

L'iniziativa LEADER è forse quanto di più vicino all'idea di sviluppo integrato sia stato realizzato a tutt'oggi. Sua caratteristica principale è quella di adottare un'ottica territoriale anziché settoriale agricola, favorendo azioni di diversificazione del reddito, in primo luogo tramite stimolo alla nascita di attività turistiche e di valorizzazione della filiera agro-alimentare, e ridimensionando le politiche, più volte rivelatesi fallimentari, di modernizzazione e specializzazione dell'agricoltura (Saraceno, 2002). Ciononostante, il 90% del bilancio previsto per la Politica Agricola Comunitaria 2000-'06 è ancora assorbito da iniziative settoriali di sostegno ai prezzi, contro appena il 10% destinato a misure di sviluppo rurale territoriale, tra le quali anche il programma LEADER. Se una delle ragioni di questo squilibrio è da ricercarsi nello stesso *modus operandi* della Commissione – che, strutturata per Direzioni Generali tematiche, tende a trasformare il carattere territoriale dei progetti in problemi di politica settoriale (Tarrow, 2001) – la ragione principale è la reazione delle stesse associazioni agricole, che riescono ad esprimere una forte pressione sui decisori della politica dell'Unione Europea. L'esistenza di interessi organizzati all'interno del mondo agricolo in favore delle politiche settoriali, cui fanno da contrappeso interessi deboli e dispersi, incapaci di sviluppare un consenso univoco per le politiche rurali su base territoriale, fanno sì che le prime continuino a monopolizzare l'intervento comunitario.

A prescindere dall'incidenza dei gruppi di pressione in ambito agricolo, l'Iniziativa Comunitaria LEADER rappresenta un'interessante cornice in cui verificare la capacità degli approcci teorici sin qui illustrati di spiegare il fenomeno dello sviluppo territoriale. Il fulcro di un progetto LEADER è il GAL; luogo di coordinamento delle risorse disponibili – nell'accezione di Bobbio (1996) – e di

---

<sup>2</sup> In realtà, oltre al GAL è ammessa un'altra forma di soggetto gestore: è questo l'Operatore Collettivo (OC), caratterizzato da un partenariato meno ampio e relativo ad un progetto circoscritto e mirato ad un risultato specifico, sebbene egualmente finalizzato allo sviluppo territoriale. Questa seconda forma è presente in Italia in pochissimi casi.

<sup>3</sup> Il ritardo nella conclusione di LEADER II ha fatto sì che slittasse in tutta Europa anche l'avvio di LEADER *plus*, a tutt'oggi ancora in fase preliminare.

mediazione delle diverse istanze e per lo sviluppo dell'area, il GAL è al tempo stesso organo decisionale ed espressione tecnica del territorio.

Ad una prima analisi, la costituzione di un GAL sembrerebbe rispondere alla logica di pragmatismo democratico teorizzata da Sabel (1995): ad un centro decisionale periferico, a cui è lasciata ampia autonomia in ragione della sua conoscenza dei problemi del territorio e delle risorse locali attivabili per cercare soluzioni, è richiesto di produrre dati ed informazioni monitorabili da parte degli altri livelli amministrativi: la regione *in primis*, che verifica la rispondenza delle azioni del GAL ad un proprio documento quadro di programmazione (il POR, Programma Operativo Regionale); vi è poi l'Unione Europea, che approva dopo procedura negoziale il POR regionale, esercita controllo finanziario per i costi del progetto sulla regione stessa e compie analisi e studi durante tutto il periodo per valutare l'opportunità di rifinanziare l'Iniziativa nella tornata di programmazione successiva; il Ministero nazionale competente, infine, svolge un ruolo di osservatorio, raccogliendo dati e coordinando le azioni trasversali di cooperazione tra GAL. Sulla base delle *performance* registrate, per tutto il periodo di vigenza del programma sono possibili momenti di rinegoziazione dei finanziamenti per singole misure ed azioni tra il GAL ed il Comitato di Sorveglianza, un organo di emanazione regionale che ha al proprio interno anche incaricati del Ministero nazionale e dell'Unione Europea. Un esame più approfondito dei meccanismi di funzionamento del LEADER, tuttavia, porta a scartare questa interpretazione: le azioni di monitoraggio elencate, infatti, sono a servizio di una semplice verifica di conformità e di ammissibilità delle spese, non di una vera e propria valutazione della capacità di successo del GAL nel perseguire gli obiettivi e nell'utilizzare allo scopo gli strumenti di cui si è dotato.

Il carattere prevalentemente immateriale delle azioni previste dall'Iniziativa LEADER induce alla cautela anche nel considerare il GAL come un'istituzione intermedia *tout court*, sebbene esso non manchi di fornire beni pubblici selettivi - nell'accezione di Arrighetti e Seravalli (1999) e di quanti si inseriscono in questo filone di ricerca (Cersosimo e Nisticò, 2001) - per lo sviluppo locale: corsi di formazione, borse di studio, azioni per la nascita di consorzi di tutela e qualificazione dei prodotti, servizi per la micro impresa agricola ed artigiana, servizi per l'informatizzazione ed il commercio elettronico, e così via. Si tratta però di beni immateriali, che poco hanno da spartire con i temi tipici dello sviluppo industriale ed infrastrutturale di derivazione distrettualistica (Vettoreto, 2003).

Il GAL, a ben vedere, sembra piuttosto un'istituzione volta a fornire quei servizi reali che Brusco (1994), proprio per distinguerli dai beni pubblici selettivi, definisce "di seconda generazione": sono questi i servizi volti a stimolare norme e comportamenti che generano, conservano o rivitalizzano il capitale sociale, che spingono i soggetti a perseguire in piena autonomia il benessere collettivo, oltre che il proprio interesse privato. Il GAL, quando funziona bene, agisce per il recupero della cultura locale, perché valori identitari di comunità quali tradizioni gastronomiche, linguistiche, musicali, ma anche relative a tecniche edilizie o agricole in via di abbandono, in via di dispersione o sottoposti a pressione dall'affermarsi di modelli universali di benessere siano il sostrato per azioni durature di sviluppo; tali azioni sono esempi di quella capacità di favorire la varietà che, come affermato nelle pagine precedenti, è una delle funzioni peculiari di un soggetto istituzionale efficiente.

È questo un percorso lungo e, a volte, frammentario, che nella migliore tradizione hirschmaniana porta a puntare su elementi in prima battuta avvertiti come il vero ostacolo allo sviluppo (si pensi alle difficoltà incontrate in passato nel promuovere azioni di tutela del paesaggio e della montagna a fronte di progetti di investimento quali gli impianti per lo sci alpino), ma che invece nel lungo periodo si rivelano più efficaci. Il GAL, alla fine, agisce perché questo successo di lungo periodo sia possibile.

Come numerose istituzioni attive in altri ambiti, il GAL può decidere di privilegiare un metodo fondato sulla competenza tecnica dei propri operatori o scegliere di spendersi per rafforzare il partenariato e la partecipazione territoriale; nel primo caso, che si verifica spesso quando il GAL è rappresentato da una società d'area per lo sviluppo pre-esistente al progetto, si corre il rischio di vedere manifestarsi esempi di partecipazione esclusiva (Bobbio, 2000) in cui il coinvolgimento dal basso è una pura operazione di facciata e il GAL si comporta come un'istituzione funzionalista, prodotto di

una *partnership* piuttosto che strumento di partecipazione (Vettoreto, 2003). D'altro canto, non mancano nella realtà italiana esempi di GAL aperti al contributo delle forze territoriali, ma pocoabili, almeno nel breve periodo, ad attivare processi di sviluppo, oppure casi in cui il GAL è soggetto a "cattura" da parte di un gruppo d'interesse particolare.

Si può affermare, in conclusione, che l'Iniziativa Comunitaria LEADER rappresenta un interessante e ormai consolidato esperimento di sviluppo in ambito rurale, ma che la sua efficacia e la sua capacità di incidere sui percorsi locali di sviluppo varia di territorio in territorio e di situazione in situazione.

#### **4 Strumenti e metodi per lo sviluppo locale: alcune considerazioni finali**

L'apporto teorico delle diverse discipline e l'analisi delle caratteristiche dell'Iniziativa Comunitaria LEADER hanno permesso di individuare una serie di fattori ricorrenti, essenziali per attivare percorsi non effimeri di sviluppo locale: l'esistenza di un patrimonio di risorse peculiari e di una rete di soggetti capaci di valorizzare tale patrimonio; l'utilità dei processi partecipativi di tipo inclusivo, al fine di evitare la realizzazione di iniziative senza coinvolgimento effettivo dei destinatari; l'azione di istituzioni emanazione del territorio, utili per raccogliere ed indirizzare le forze endogene locali e per dialogare con profitto con i livelli politico-amministrativi superiori.

Proprio l'aspetto della partecipazione, e quindi del coinvolgimento dal basso delle forze sociali, è secondo alcuni il più importante per consentire il pieno utilizzo di tutte le risorse che compongono il *milieu* di un territorio, evitare la preminenza di processi di carattere tecnocratico o legati alla disponibilità *una tantum* di risorse finanziarie e permettere l'innescarsi di un processo di sviluppo territoriale duraturo (Bobbio, 1996).

Non sempre, tuttavia, l'apertura alla partecipazione è garanzia di sviluppo dal basso, nemmeno quando essa è di tipo inclusivo. Una dimostrazione di ciò è desumibile dall'analisi di diverse esperienze, non ultimi alcuni esempi di progetti LEADER. Questa sorta di "fallimento" della partecipazione può essere conseguenza di meccanismi non necessariamente alternativi: da un lato, la tendenza all'imitazione passiva di modalità operative che hanno avuto successo in altre realtà; dall'altro, un atteggiamento che vede nel coinvolgimento non la maniera migliore per cercare soluzioni condivise ai problemi, ma solo il modo più semplice per attenuare i conflitti. Quando prevale la prima motivazione si è di fronte ad esempi di "isomorfismo mimetico" (Lanzalaco, 1999), ossia di pura riproduzione di procedure risultate efficaci nel risolvere problemi simili, in altri contesti territoriali. Quando prevale la seconda, possono verificarsi fenomeni neo-corporativi *à la* Schotter (1981) o di falsa partecipazione.

Visto l'orizzonte complesso in cui ci si trova ad operare e l'ambiguità cognitiva che colpisce gli attori rilevanti nei processi di sviluppo locale, diviene necessario non limitarsi ad aprire il processo alla più ampia partecipazione possibile, ma rafforzare competenza, autorevolezza e capacità operativa di soggetti collocati in posizione privilegiata per intervenire sui problemi di coordinamento e di produzione-circolazione delle informazioni (Cottica e Fabbri, 2002). Tali soggetti sono, appunto, le istituzioni intermedie, entità capaci di coagulare le risorse locali attorno ad una "profezia credibile", ad un obiettivo grazie al quale alimentare aspettative ragionevoli di sviluppo e su cui impegnarsi per uscire da situazioni di *lock in*. È questo un processo molto delicato, che può incepparsi in ogni fase o che può accelerare il declino nel caso in cui la "profezia" si riveli impraticabile. Anche per ovviare a questo pericolo, è necessario che in fase iniziale l'istituzione protagonista del processo si faccia carico di evidenziare i risultati raggiunti, così da vincere la naturale tendenza alla diffidenza e allo scoraggiamento degli attori locali. Una volta consolidato, il processo si autoalimenta, con effetti virtuosi per la promozione del territorio stesso (Viesti, 2000).

I compiti dell'istituzione che guida il processo sono pertanto molteplici: essa deve conoscere le risorse endogene locali e comprenderne le potenzialità per lo sviluppo; individuare un obiettivo raggiungibile e pianificare il percorso di rilancio del territorio; aprire il processo alla più ampia par-

tecipazione possibile, supportare gli attori locali e vincerne la naturale tendenza alla defezione quando i risultati stentano a manifestarsi; selezionare e fornire i beni pubblici critici per il territorio; essa, infine, è chiamata anche a mantenere viva la possibilità del sistema di generare innovazione, assicurando il giusto equilibrio tra identità nei fini ed eterogeneità nelle soluzioni proposte. Quando tutte queste azioni riescono a dispiegarsi, è più probabile che il processo di sviluppo si inneschi e si autoalimenti in maniera durevole.

Un altro aspetto fondamentale da considerare, è che non sempre il risultato delle politiche attuate è il miglioramento delle condizioni economiche del territorio. Il primo esito del processo, infatti, è dato dalla creazione di un bene pubblico assente nelle situazioni di declino sociale: la *governance*, intesa come capacità di leggere la complessità, operare scelte autonome, sistematizzare le risorse frammentarie esistenti in un quadro utile allo sviluppo. Il problema delle politiche di sviluppo locale, pertanto, non si limita al “che fare”, ma riguarda anche il “come farlo”: produrre politiche locali per lo sviluppo, allora, significa investire in capitale sociale, in partecipazione, in capacità di auto-governo, in tutte quelle risorse utili a generare nel lungo periodo le condizioni e le competenze adatte a produrre, una volta giunte a maturazione, iniziative di sviluppo; è questa un’operazione delicata, che può generare storture ed inefficienze di carattere assistenziale, come è avvenuto, ad esempio, nel Mezzogiorno italiano (Viesti, 2000).

Cottica e Fabbri (2002) mostrano che simili processi sono propri non solo delle realtà rurali, ma anche di contesti urbani in forte declino. È questo il caso della città di Manchester, dove la riscossa e l’uscita dal circolo vizioso generato dalla deindustrializzazione, fenomeno tipico di gran parte dei centri britannici a partire dalla metà degli anni ’70, si è basata negli anni ’90 sul patrimonio culturale locale, in particolar modo sull’universo dei gruppi musicali giovanili. Se la prima fase della rinascita, di carattere “spontaneo”, ha avuto il merito di segnalare ai *policy maker* cittadini l’esistenza di energie locali vitali, la seconda fase ha visto come protagonista proprio le istituzioni cittadine, che hanno colto l’occasione rappresentata da tale patrimonio per sviluppare iniziative di partecipazione e coinvolgimento capaci di invertire il declino culturale e socio-economico della città.

Il carattere di laboratorio tipico dell’ambito culturale - una realtà duttile, caratterizzata da un assetto cognitivo in continua evoluzione, che necessita di strategie d’intervento flessibili - è proprio anche dello spazio rurale. Qui, l’approccio settoriale che vedeva nell’agricoltura l’attività trainante per lo sviluppo è stato affiancato, nonostante le resistenze, da un approccio duttile, che ha nell’integrazione delle funzioni e nel suo focalizzarsi sull’ambito territoriale il proprio elemento peculiare. Nel momento in cui la politica per lo spazio rurale è in continuo ripensamento, diviene fondamentale interpellare le forze locali su aspettative, timori ed idee progettuali legati ai nuovi scenari potenziali.

Contrariamente alla realtà urbana descritta nell’esempio di Manchester, tuttavia, non sempre i territori rurali possiedono una rete capace di avviare in maniera autonoma meccanismi efficaci di reazione alla crisi. In casi simili, allora, è auspicabile un intervento esterno - pur con il massimo grado possibile di coinvolgimento delle risorse locali - che generi le condizioni preliminari allo sviluppo. Sono di questo tipo, in effetti, le attività formative volte ad accrescere il capitale umano ed a colmare per quanto possibile il *deficit* progettuale delle aree rurali, le iniziative LEADER, che offrono nuove opportunità di reddito ai residenti di queste aree e operano per vincere il pericolo di un loro progressivo isolamento.

Quest’ultimo esempio introduce uno degli interrogativi tipici che insorgono nell’affrontare il tema dello sviluppo in ambito rurale, relativo alla reale natura delle politiche e degli interventi finanziati: questi sono effettiva espressione del territorio, risultato di processi *bottom up*, o si tratta piuttosto di progetti ideati e definiti altrove e poi “ceduti”, quando non imposte, ad un determinato ambito territoriale? Tale interrogativo, a ben vedere, descrive un falso problema. Ogni territorio è tanto parte di un sistema sovra-locale quanto un’economia autonoma, con caratteristiche proprie e specifiche; per innescare processi di sviluppo stabili è necessario intervenire su entrambe le sfere, mettendo in pratica politiche che incidono sulla dimensione locale del benessere, ma rapportandosi con un quadro strategico di livello sovra-locale.

Il decentramento della decisione strategica può risultare non ottimale per rispondere ai problemi dello sviluppo locale: si pensi, ad esempio, ad attività ad elevata specializzazione quali la Ricerca e Sviluppo o la commercializzazione sui mercati nazionali ed esteri; allo stesso modo, non è raro imbattersi in politiche locali che, pensate in isolamento dagli altri contesti territoriali, generano duplicazioni, concorrenza sulle risorse, giochi a somma negativa ed una sorta di *dumping* del proprio *milieu* pur di emergere sul mercato globale; ne sono esempio numerose politiche di *marketing* territoriale turistico da parte di aree rimaste ai margini dello sviluppo, basate sulla cattura della domanda che si rivolge ad altre aree con politiche di prezzo. Ma il ragionamento può spingersi ancora oltre, come insegnano i più recenti contributi sui distretti e sul ruolo delle istituzioni intermedie, fino cioè ad affermare che la risorsa fondamentale per lo sviluppo è la competenza piuttosto che il radicamento, l'originarietà, il *genius loci*.

L'efficacia delle politiche di sviluppo attuate a livello locale dipende dalla interazione con le politiche di sistema sovra-locale, cosa che implica meccanismi di coordinamento e cooperazione verticali. L'effetto delle prime, allora, non dipende solo dalla loro qualità intrinseca, ma anche da come esse si raccordano, integrano e potenziano a vicenda con le seconde (Viesti, 2000).

Le politiche di *bottom up* nelle aree marginali rurali sono metodi di intervento finalizzati a coagulare le risorse attorno a obiettivi specifici di sviluppo locale. Con una lieve schematizzazione, si può affermare che qualsiasi progetto di sviluppo territoriale necessita di almeno tre tipi di risorse: una *leadership* capace, tale da guidare e coordinare in maniera credibile le azioni locali verso il perseguimento degli obiettivi; una rete coesa di soggetti, caratterizzata al proprio interno da processi cooperativi e competizione non predatoria; infine, un buon grado di competenza e formazione della risorsa umana.

Non sempre le politiche di coinvolgimento dal basso riescono a realizzare gli obiettivi di sviluppo socio-economico prefissati o, quantomeno, a produrre effetti tangibili nel breve-medio periodo. Più spesso, esse sono il primo ed obbligato passo di un lungo processo di strutturazione, un passo che ha come fine ultimo lo sviluppo autosostenuto del territorio, ma con obiettivi di breve periodo articolati, quali il rallentamento del declino economico e sociale, l'offerta di un'opportunità in più ai residenti affinché non abbandonino l'area, la difesa della varietà di alternative in attesa di selezionare il percorso di sviluppo migliore, la creazione di capitale sociale e così via. Nella maggior parte dei casi, quando efficaci questi interventi producono *governance* piuttosto che benessere *tout-court*, ma questo non deve stupire né essere avvertito come un fallimento delle politiche intraprese. La *governance*, infatti, è una delle risorse più preziose per lo sviluppo futuro di un territorio.

## Bibliografia

- Aghion P., Howitt P., 1992, *a Model Of Growth Through Creative Destruction*, In: *Econometria*, 60
- Aghion P., Howitt P., 1998, *Endogenous Growth Theory*, Cambridge (Massachusetts)
- Agliardi E., 1998, *Positive Feedback Economies*, New York
- Anderson P., Arrow K., Pines D.(Eds.), 1998, *The Economy as an Evolving Complex System*, Reading
- Arrighetti A., Seravalli G., 1997, *Istituzioni e dualismo dimensionale nell'industria italiana*, In: Barca F.
- Arrighetti A., Seravalli G. (A cura di), 1999, *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma
- Arrow K., 1962, *The Economic Implications of Learning by Doing*, In: *Review of Economic Studies*, 29
- Arthur W.B., 1988, *Self-Renforcing Mechanism in Economics*, In: Anderson P., Arrow K., Pines D.(Eds)
- Arthur W.B., 1989, *Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Events*, In: "Economic Journal", 99
- Bagnasco A., Sabel C.F. (A cura di), 1994, *PME et développement économique in Europe*, Paris
- Barbera F., 2001, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, In: "Stato e mercato", n. 63
- Barca F. (A cura di), 1997, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma
- Barro R., Sala i Martin X., 1995, *Technological Diffusion, Convergence and Growth*, CEPR Discussion paper, n. 1255

- Becattini G. (A cura di), 1987, *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*, Bologna
- Belfanti C.M., 1999, *Istituzioni intermedie e sviluppo locale in prospettiva storica*, In: Arrighetti A., Seravalli G.
- Belfanti C.M., Maccabelli T. (A cura di), 1997, *Un paradigma per i distretti industriali*, Brescia
- Bobbio L., 1996, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano
- Bobbio L., 2000, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, In: “Stato e mercato”, n. 58
- Brusco 1989, *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino
- Brusco S., 1994, *La leçon des districts et la nouvelle politique industrielle des régions*, In: Bagnasco A., Sabel C.F. (A cura di)
- Cersosimo D., Nisticò, R., 2001, *Il “distretto” dell’intimo – Istituzioni e sviluppo locale a Lavello*, Roma
- Cersosimo D., Wolleb G., 2001, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali* In: “Stato e mercato”, n. 63
- Commissione delle Comunità Europee, 1988, *Il futuro del mondo rurale*, Lussemburgo
- Conti S., 1997, *L’acquisizione della conoscenza come processo localizzato*, In: Sviluppo locale, 4
- Cottica A., Fabbri T. (A cura di), 2002, *La creatività musicale giovanile come risorsa – Relazioni, strategie, governance*, Quaderni dell’Associazione Mario Del Monte, Modena
- Dasgupta P., Stoneman P. (Eds.), 1987, *Economic Policy and Technological Performance*, Cambridge (Massachusetts)
- David P., 1985, *Clio and the Economics of QWERTY*, In: “American Economic Review”, 75
- David P., 1987, *Some New Standards for the Economics of Standardization in the Information Age*, In: Dasgupta P., Stoneman P.(Eds.)
- David P., 1999, *Krugman’s Economic Geography of Development: NEG’s, POG’s and Naked Models in Space*, In: “International Regional Science Review”, 22
- Durlauf A., Lane D. (Editors), 1997, *The Economy as a Complex System II*, SFI Studies in the Science of Complexity, London
- Fadda M., Montemurro F., 2001, *Fondi UE e sviluppo locale*, Milano
- Governa F., 1997, *Il milieu urbano. L’identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano
- Granovetter M., Soong R., 1986, *Threshold Models of Interpersonal Effects in Consumer’s Demand*, In: “Journal of Economic Behaviour and Organization”, 7
- Grossman G.M., Helpman E., 1991, *Quality Ladders in the Theory of Growth*, In Review of Economic Studies, 58
- Guenzi A., 1997, *La Storia economica ed i distretti industriali marshalliani: qualche considerazione su approcci e risultati*, In: Belfanti C.M., Maccabelli T.
- Haken H., 1988, *Information and Self-Organization*, Berlin
- Helliwell J., Putnam R., 1995, *Economic Growth and Social Capital in Italy*, Nota di lavoro 88.95, Fondazione ENI
- Hirschman A., 1968, *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze
- Jones L.E., Manuelli R., 1990, *A Convex Model of Equilibrium Growth*, In: Journal of Political Economy, 98
- Krugman P., 1991, *Geography and Trade*, London
- Lane D., Maxfield R., 1997, *Foresight, Complexity, and Strategy*, In: Durlauf A., Lane D. (Editors)
- Lanzalaco L., 1995, *Istituzioni, organizzazioni, potere*, Roma
- Lanzalaco L., 1999, *Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, In: Arrighetti A., Seravalli G. (A cura di)
- Longhi, C., 2001, *From exogenous to endogenous local development: the case of Toulouse and Sophie Antipolis tech-nopoles*, Milano
- Lucas R.E., 1988, *On the Mechaics of the Economic Development*, In: “Journal of Monetary Economics”, 22
- Magagnoli S., 1999, *Autorevolezza municipale e architettura istituzionale intermedia*, In: Arrighetti A., Seravalli G
- Malerba F., (A cura di), 2000, *Economia dell’innovazione*, Roma
- Marchi G., Maciocco G., Dessi B., Venturi B., 1999, *Effects of externalities on territorial systems: an occasion for the intersection between autopoietic and chaos theories*, In: Maciocco G., Marchi G. (A cura di)

- Messina P., 2002, *Due modi di regolazione politica dello sviluppo locale. I casi del Veneto e dell'Emilia-Romagna*, In: *Le Istituzioni del Federalismo*, 1
- Musu I., 1996, *Cambiamenti istituzionali e sviluppo economico*, In: "L'industria", XVII, 3
- Natali A., 1995, *Sviluppo sostenibile della montagna*, Documenti Studi e Ricerche della Regione Emilia-Romagna, n. 20, Bologna
- Nonaka I., Takeuchi H., 1995, *The Knowledge Creating Company*, Oxford
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (Massachussets)
- Romer P., 1990, *Endogenous Technical Change*, In: *Journal of Political Economy*, 98
- Sabel C., 1995, *Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions*, Mimeo
- Sabel C., O'Donnell R., 2000, *Democratic Experimentalism: What To Do about Wicked Problems after Whitehall*, OECD Conference, Glasgow
- Schotter A., 1981, *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge (Massachussets)
- Saraceno E., 2002, *Le politiche dell'Unione Europea*, In: *Il Ponte*, 58, 10-11
- Seravalli G., 2000, *Sviluppo locale*, In: *Impresa e Stato*, 51
- Simon H. A., 1967, *Il comportamento amministrativo*, Bologna
- Solow R., 1957, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, In: "Rev. of Economics and Statistics", 39
- Solow R., 1994, *Lezioni sulla crescita endogena*, Roma
- Tarrow S., 2001, *Rapporti centro-periferia e conflitti politici nell'Europa contemporanea*, In: "Stato e mercato", 62
- Triglia C., 2001, *Patti per lo sviluppo locale*, In: "Stato e mercato", 63
- Vettoreto L. (A cura di), 2003, *Innovazione in periferia*, Milano
- Viesti G., 2000, *Politiche economiche e sviluppo locale: alcune riflessioni*, In: *Sviluppo Locale*, VII, 14