

*Policy Brief N. 2*

**LO SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO  
NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020:  
DALL'APPROCCIO LEADER ALLO STRUMENTO  
*COMMUNITY LED LOCAL DEVELOPMENT***

*Research Area: Agriculture*

*Policy Brief N. 2*

ANTONIO BONETTI

“ Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è:  
a) concentrato su territori subregionali specifici;  
b) gestito da gruppi d'azione locali [...];  
c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali;  
d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali...”

2

**Regolamento (UE) N. 1303/2013**  
Art. 32 - Sviluppo locale di tipo partecipativo

### Indice

1.	<i>L'approccio LEADER e nuovi strumenti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo nel periodo di programmazione 2014-2020</i>	p. 3
2.	<i>Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nei precedenti periodi di programmazione</i>	p. 5
3.	<i>La programmazione in Italia: l'importanza dell'approccio territoriale e dello sviluppo locale di tipo partecipativo nell'Accordo di Partenariato</i>	p. 7
4.	<i>I principali elementi di successo dell'approccio LEADER</i>	p. 10
5.	<i>Suggerimenti per rafforzare e rendere più incisivo l'approccio partecipativo</i>	p. 11
	<i>Bibliografia</i>	p. 14

*Key Words:* Progettazione Integrata Territoriale, Approccio LEADER, *Community Led Local Development*, “democrazia partecipativa”, “sviluppo condiviso”.

**N.B.** Il contributo è stato completato il 10 Febbraio 2014.

**Antonio BONETTI** is an independent expert in Local Economic Development, Strategic Planning, and EU Policies and Funds.

## 1. L'approccio LEADER e i nuovi strumenti per lo sviluppo locale partecipativo nel periodo di programmazione 2014-2020

I nuovi regolamenti inerenti le politiche strutturali di sviluppo dell'Unione Europea (UE) nel periodo di programmazione 2014-2020 evidenziano una chiara volontà di rilanciare la progettazione integrata territoriale (indicata come "sviluppo locale di tipo partecipativo" nell'art. 32 del Regolamento (UE) N. 1303/2013, recante disposizioni generali sulle politiche strutturali dell'UE fino al 2020).

L'integrazione degli interventi e il sostegno a pratiche di progettazione e di governo partecipative su scala locale, peraltro, sono consigliate sia nei contesti urbani sia negli altri territori dell'UE.

L'approccio LEADER (o, se si preferisce, metodo LEADER) è il modello di riferimento fondamentale. Comunque, giustamente, vengono indicate come basi di partenza rilevanti anche l'approccio URBAN (già sperimentato nei Programmi di Iniziativa Comunitaria URBAN prima e URBACT poi), il Programma di Iniziativa Comunitaria EQUAL e anche l'approccio integrato nell'ambito della politica della pesca (anch'esso già sviluppato nel ciclo 2007-2013 traendo spunto dal metodo LEADER).

Il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER è stato attuato, nello specifico, a partire dal 1991. L'acronimo LEADER sta per "*Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*".

Come tutti i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), esso si è distinto in primo luogo per il suo taglio sperimentale, soprattutto in relazione alla gestione delle politiche pubbliche su scala locale. Esso è stato progressivamente rafforzato, divenendo, nell'ambito dei territori rurali, lo strumento per favorire una maggiore collaborazione fra i vari Enti Locali (in Italia soprattutto Comuni e Province) nella formulazione di strategie di sviluppo "*place based*", la sperimentazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato e, non ultimo, la concreta attivazione di un sistema decisionale ed autorizzativo della spesa pubblica in cui siano privilegiati i meccanismi decisionali propri della democrazia "partecipativa". L'ideazione e l'attuazione dei Piani di Sviluppo (PSL) che interessano queste aree, infatti, sono demandati a soggetti giuridici autonomi, che emergono da forme spontanee di aggregazione di portatori di interesse privati, degli Enti Locali e di altri soggetti separati dalla P.A., ma che svolgono funzioni di pubblica utilità orientate allo sviluppo locale e/o di "*linking bodies*" (in primo luogo le Camere di Commercio e le Fondazioni bancarie, ma anche alcune associazioni locali). Tali soggetti giuridici – Gruppi di Azione Locali (GAL) – hanno autonomia attuativa, potendo agire, una volta selezionati, principalmente sulla base delle loro proposte di strategie di sviluppo locale, come autentiche "*contracting authorities*".

Gli elementi caratterizzanti dell'approccio LEADER sono:

- ✓ il decentramento alle comunità locali della progettazione e della gestione degli interventi, in modo da potenziare la *ownership* dei processi di sviluppo;
- ✓ la valorizzazione delle specificità materiali e immateriali dei territori interessati dal LEADER (approccio *bottom up*);
- ✓ la creazione di reti inter-territoriali di Gruppi di Azione Locale (GAL), anche attraverso la sperimentazione di specifici interventi di cooperazione inter-territoriale (reti di partenariati locali);
- ✓ la partecipazione aperta a tutti i portatori di interesse, per mobilitare pienamente il potenziale di sviluppo locale. L'approccio partecipativo si applica sia in sede di definizione dei PSL, sia in sede di definizione della *governance* interna dei GAL, dal momento che l'art. 34 del Reg. (UE) N. 1303/2013 – confermando il dettato dell'art. 62 del Regolamento 1698/2005 sulle politiche di sviluppo rurale 2007-2013 - prevede che i partner economici e sociali privati devono rappresentare almeno il 50% dei voti della base associativa;
- ✓ l'integrazione multisettoriale degli interventi nell'ambito di strategie pilota fortemente innovative ed in grado di esaltare competenze tacite e "dinamiche di prossimità" delle comunità locali;

- ✓ l'individuazione di un sistema di governo dell'economia locale che travalichi i confini amministrativi e valorizzi la cooperazione fra *policy makers* e operatori privati<sup>1</sup>.

A titolo di completezza si ricorda che, nell'ambito della riforma delle politiche strutturali dell'UE del 2006, l'approccio LEADER è stato inserito nel *mainstream* della programmazione degli interventi a sostegno dello sviluppo rurale (Asse IV dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali attuati nel periodo di programmazione 2007-2013). Quantunque il nuovo Regolamento 1305/2013 sugli interventi della UE a sostegno dello sviluppo rurale nel periodo 2014-2020 imponga una nuova architettura strategica per la politica generale e per gli stessi Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), l'approccio LEADER viene confermato nel *mainstream* dei nuovi PSR<sup>2</sup>.

4

Come è ormai ben noto, la programmazione delle politiche strutturali dell'UE cofinanziate dagli *European Structural and Investment Funds (ESIFs)* per il periodo 2014-2020 sarà contraddistinta da un forte ancoraggio strategico alla strategia *Europe 2020* – approvata dal Consiglio Europeo nel giugno 2010 - e alle sue sette Iniziative Faro<sup>3</sup>.

Questo implica, ancor di più di quanto già registrato con la riforma del 2006 delle politiche strutturali dell'UE, un forte rafforzamento della dimensione *top down* di queste politiche.

La “lisbonizzazione” delle politiche strutturali aveva già implicato una forte ricentralizzazione della loro gestione strategica e un restringimento discutibile delle tipologie di interventi ammissibili a beneficio (Bonetti 2007, Mendez 2011).

In questa fase, con la nuova riforma, si registra quasi uno snaturamento della politica di coesione dell'UE (politica regionale europea), per cui questa non è più imperniata su due obiettivi territoriali – l'obiettivo Convergenza e l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione nelle aree più sviluppate - e un obiettivo orizzontale, ma su due soli obiettivi:

- ✓ l'obiettivo “Investimenti in favore della Crescita e l'Occupazione” (al cui interno si ritrova, declassata e non più strategica, l'articolazione delle regioni europee in tre fasce di sviluppo socio-economico);
- ✓ l'obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea” con il sostegno del FESR (art. 89 del Regolamento generale)<sup>4</sup>.

In altri termini, si registra – quasi in conflitto con il dettato dei Trattati di Lisbona – l'abbandono dell'obiettivo politico della “convergenza” delle regioni in ritardo di sviluppo, sacrificato sull'altare della ricerca a tutti i costi di una finalizzazione sulla crescita economica delle modeste risorse finanziarie che vengono allocate sul bilancio pluriennale dell'UE.

L'UE, pertanto, ha cercato di bilanciare questa spinta alla ricentralizzazione di politiche che, essendo per loro natura rivolte ai territori, dovrebbero essere parimenti caratterizzate da un forte decentramento delle competenze, attraverso il rilancio della progettazione integrata su scala territoriale (questo anche per ottemperare all'indicazione del Rapporto Barca - disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm) - di potenziare approccio e strumenti *place based*).

<sup>1</sup> Le aree di programmazione, infatti, non coincidono con la suddivisione amministrativa dei territori.

<sup>2</sup> Per una ben più ampia presentazione delle politiche di sviluppo rurale e del metodo LEADER in Europa e in Italia, si rinvia a: Mantino (2008) e OECD (2009).

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento (UE) N. 1303/2013, gli *ESIFs* sono: i Fondi Strutturali propriamente detti (FESR e FSE), il Fondo di Coesione (non interessa l'Italia), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

<sup>4</sup> L'art. 4 del Regolamento generale (“Principi”), tuttavia, è molto più perentorio, stabilendo che gli *ESIFs* “intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo”.

Gli strumenti di intervento a sostegno della progettazione integrata nel periodo 2014-2020 sono:

- (i) il *Community Led Local Development* (CLLD), previsto dagli artt. 32-35 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 (il regolamento generale sulle politiche strutturali e sugli ESIFs nel nuovo periodo di programmazione, pubblicato sulla GUUE Serie L 347 del 20 dicembre 2013);
- (ii) gli *Integrated Territorial Investments* (ITIs), ex art. 36 del regolamento generale.

Lo strumento *Community Led Local Development* ricalca fedelmente il metodo LEADER, in quanto i suoi pilastri sono:

- ✓ la marcata concentrazione territoriale (su scala sub-regionale);
- ✓ la gestione delegata a dei Gruppi di Azione Locale, a cui potranno aderire soggetti privati e pubblici;
- ✓ una strategia multisettoriale integrata volta a valorizzare *assets* territoriali e competenze locali;
- ✓ la promozione della partecipazione dal basso dei cittadini e di una maggiore *accountability* delle politiche pubbliche (i cittadini, localmente, potranno monitorare più facilmente attuazione e risultati degli interventi finanziati);
- ✓ la promozione dell'innovazione a livello locale (innovazione intesa come capacità di individuare soluzioni innovative per le problematiche delle aree servite).

Gli aspetti distintivi di questo strumento sono:

1. sarà applicato, diversamente dal passato, a tutti i Fondi delle politiche strutturali in Europa, in quanto sarà lo strumento precipuo attraverso il quale implementare l'approccio *place based* richiesto dal Rapporto Barca del 2009.

I regolamenti indicano che tale strumento è obbligatorio per il FEASR (e si prevede una riserva minima del 5% della dotazione finanziaria dei PSR da destinare all'approccio LEADER) e opzionale per gli altri Fondi (si veda l'art. 32 del Regolamento generale);

2. sarà applicato, pertanto, non soltanto a strategie di sviluppo locale nelle aree rurali;

3. può essere indirizzato su specifiche aree tematiche (formulazione e implementazione di piani energetici locali, specifiche problematiche occupazionali di una data area, problemi di deindustrializzazione in un dato territorio) o su specifici gruppi target (giovani disoccupati, immigrati o altri gruppi a rischio di esclusione sociale, PMI del territorio, altri).

## **2. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nei precedenti periodi di programmazione**

Sin dal primo ciclo di programmazione 1989-1993 della politica di coesione, la priorità accordata alle strategie di sviluppo locale si è manifestata nell'ambito sia dei Programmi Operativi (nazionali e regionali), sia dei Programmi di Iniziativa Comunitaria.

La riforma del 1988 della politica di coesione introdusse tre tipologie di azioni strutturali:

- ✓ le azioni strutturali realizzate su iniziativa degli Stati Membri (sono gli Stati, secondo un *iter* di programmazione sostanzialmente confermato nei vari cicli di programmazione, a inoltrare le "domande di contributo" alla Commissione, una volta che questi stessi soggetti hanno perfezionato "di concerto" un documento di indirizzo nazionale – "contratto di programma" – variamente denominato nei vari cicli);
- ✓ i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), in cui risulta rilevante l'azione di indirizzo della Commissione, dal momento che Stati membri e Regioni sono chiamati ad attuare tali Programmi sulla base degli Orientamenti vincolanti della Commissione. I PIC, inoltre, vanno a completare l'azione degli Stati Membri, fornendo alla Commissione la possibilità di intervenire direttamente in relazione a settori in crisi e/o in settori considerati di maggiore rilevanza strategica;
- ✓ le Azioni innovative che, come suggerisce la denominazione, sono finalizzate a sperimentare nuove tipologie di intervento.

Sin dal primo ciclo di programmazione la principale forma di intervento in assoluto è costituita dai Programmi Operativi definiti nel Regolamento 2052/1988 “un insieme organico di azioni pluriennali”. Attraverso il PO, come già rilevato, si manifesta compiutamente la “domanda di contributo” degli Stati Membri. I PO trovano conferma quale principale strumento di intervento anche nei cicli successivi.

Fra le altre forme di intervento assumono una particolare rilevanza le Iniziative Comunitarie. Dopo la fase di sperimentazione nel primo ciclo di programmazione, nel ciclo 1994-1999 vengono realizzate 13 Iniziative Comunitarie.

Queste, da un lato vengono reiterate a seguito della valutazione positiva dell’esperienza sperimentale del ciclo 1989-1993 e, dall’altro, sono oggetto esse stesse di un processo di revisione – concordato ampiamente dalla Commissione con gli Stati membri, le Regioni e gli stessi operatori privati – volto ad esaltarne la funzione di *pioneering* (sperimentazione di interventi di *policy* innovativi) e/o di strumento specificamente tarato su ben definite problematiche settoriali o territoriali.

Nel ciclo 2000-2006 sono stati implementati quattro PIC, tutti monofondo: (i) INTERREG, (ii) LEADER Plus; (iii) URBAN II; (iv) EQUAL.

Nell’ambito sia dei PO, sia dei PIC sono stati sempre ritagliati degli spazi importanti per una marcata concentrazione territoriali di interventi integrati. Tale progettazione integrata, fondamentale, è volta a valorizzare i singoli territori come *milieu* dello sviluppo, caratterizzati da un elevato grado di distintività – in termini di dotazioni territoriali, o di relazioni sociali o di produzioni tipiche – secondo approcci tipici del marketing strategico (in pratica, il concetto di “*unique selling point*” di un’azienda viene applicato ai territori).

La progettazione integrata, inoltre, si fonda su un approccio “dal basso” allo sviluppo, ossia un approccio che tende a favorire la partecipazione di tutti gli *stakeholders* locali al processo decisionale. La scelta di un approccio “partecipativo” muove dalla consapevolezza che un adeguato coinvolgimento di più portatori di interesse (istituzionali e socio-economici) è *conditio sine qua non* per rafforzare il loro *commitment* verso le strategie di sviluppo. Peraltro, vi è un esplicito orientamento a rafforzare il partenariato orizzontale, in modo da rinsaldare indirettamente sia il “capitale sociale” (specialmente nella sua componente relazionale) sia la condivisione di sistemi di *governance* locale più inclusivi e trasparenti<sup>5</sup>.

Nell’ambito dei PO le forme di programmazione/progettazione integrata più note sono:

- a) i Progetti Integrati Territoriali (PIT), che nelle regioni settentrionali, sovente, sono stati denominati Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL);
- b) i Piani di Sviluppo Locale (PSL) implementati nell’ambito dell’approccio LEADER<sup>6</sup>.

I PIT/PISL, in sostanza, hanno tentato di replicare su scala sub-regionale i quattro principi cardine della riforma del 1988 dei Fondi Strutturali (concentrazione territoriale e finanziaria degli interventi, programmazione pluriennale; addizionalità/integrazione di più fonti di finanziamento, partenariato verticale e orizzontale).

Tali strumenti integrati di sviluppo locale, infatti, si sono caratterizzati per:

- ✓ la concentrazione degli interventi su specifiche aree sub-regionali (concentrazione territoriale);

---

<sup>5</sup> Per una presentazione più diffusa delle ragioni di interesse per le esperienze di sviluppo locale dal basso in Italia e dei loro potenziali punti di forza si rinvia, in particolare, a Trigilia 2005, Magnatti *et al.* 2005. Per una presentazione di taglio maggiormente didattico su approcci e strumenti per lo sviluppo locale, si rinvia a Ciciotti e Rizzi (2005).

<sup>6</sup> La stessa bozza di Accordo di Partenariato inviata dal Ministero della Coesione Territoriale alla Commissione il 9 dicembre 2013, infatti, ricorda che in Italia, negli ultimi venti anni sono state attuate diverse iniziative di sviluppo strutturale *place based* (si vedano p. 128 e ss. della bozza di Accordo di Partenariato).

- ✓ la realizzazione di azioni pluriennali che devono essere complementari tra di loro ed adeguate alle caratteristiche delle varie regioni e zone (programmazione e coordinamento integrato degli interventi);
- ✓ l'integrazione di molteplici strumenti finanziari (integrazione e addizionalità delle risorse finanziarie);
- ✓ il forte coinvolgimento di più Istituzioni – sovente collocati su più livelli di governo come nel caso di Province e Comuni (*governance* multi-livello degli interventi) – e dei vari operatori socio-economici (partenariato verticale e orizzontale).

I Piani di Sviluppo Locale (indicati anche come Piani di Azione Locale), gestiti nei territori dai Gruppi di Azione Locale, in sostanza hanno combinato sia delle caratteristiche dei Patti Territoriali (europei e nazionali), sia delle caratteristiche specifiche dell'approccio LEADER.

Le caratteristiche di fondo dell'approccio LEADER sono state confermate nel periodo di programmazione 2007-2013. I suoi obiettivi strategici, come riportati negli Orientamenti Strategici Comunitari per lo sviluppo rurale del 2006, sono:

- ✓ il miglioramento delle procedure di *governance* locale (e il rafforzamento dei partenariati pubblici-privati);
- ✓ la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.

La principale differenza nel modello di governo di questi due approcci territoriali integrati allo sviluppo, stante il fatto che ciascuna Regione presenta delle specificità attuative dei due approcci, è la seguente:

- ✓ i PIT sono presentati, in sede di selezione, da un "soggetto proponente" che, poi, non ha un ruolo di particolare rilievo sul piano gestionale. La selezione di singoli interventi e dei beneficiari e il loro finanziamento, infatti, restano appannaggio della stessa Autorità di Gestione del PSR (interventi e beneficiari, infatti, devono essere riportati nella proposta di PIT che viene approvata a livello di Amministrazione regionale);
- ✓ i PSL, invece, una volta approvati dall' Autorità di Gestione del PSR, vengono gestiti da un GAL, rappresentativo a livello territoriale di interessi pubblici e interessi privati. Questo significa che la selezione degli interventi da finanziare non viene fatta dalla Regione, ma dal GAL, che agisce da Organismo Intermedio.

### 3. La programmazione in Italia: l'importanza dell'approccio territoriale e dello sviluppo locale di tipo partecipativo nell'Accordo di Partenariato

Come è ormai ben noto, nel ciclo 2014-2020, la programmazione degli interventi strutturali cofinanziati dagli *ESIFs* nei singoli Stati Membri è imperniata su un documento strategico, riferito a tutti gli *ESIFs*, denominato Accordo di Partenariato. Tale documento tiene conto di:

- ✓ la strategia generale di rilancio della competitività economica dell'Europa e di salvaguardia del suo modello sociale denominata "Europe 2020",
- ✓ il Quadro Strategico Comune (QSC). Il QSC, in sostanza, crea un ponte fra obiettivi della strategia "Europe 2020" e obiettivi specifici delle politiche strutturali dell'UE (politica di coesione, politica di sviluppo rurale e politica della pesca),
- ✓ le indicazioni delle Istituzioni europee formalmente vincolanti (i Regolamenti e altri eventuali atti di diritto derivato) e di quelle non formali, ma *de facto* ugualmente vincolanti (le richieste di modifica ai documenti di programmazione nazionali della Commissione).

La stesura dell'Accordo di Partenariato in Italia è stata avviata con l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2012, di un documento di indirizzo metodologico e strategico denominato "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020".

Già in questo documento, il Ministero della Coesione Territoriale (di intesa con quello del lavoro e quello delle politiche agricole), sulla scorta delle proposte di regolamento, indicava una trama di fondo della strategia imperniata su tre opzioni strategiche, quattro aree di finanziamento (indicate come "missioni" nel documento in causa e sulle quali poi sono stati avviati i lavori di Tavoli tematici di confronto partenariale) e le undici aree tematiche previste dalle proposte di regolamento e dal quadro strategico comune allora disponibili (si veda la presentazione sinottica nella tabella che segue)<sup>7</sup>.

**Tabella 1 – Framework strategico nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020***

Opzioni strategiche	Mezzogiorno (cittadinanza e "industria") Città Aree interne
Aree di finanziamento ("missioni")	Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente Qualità della vita e inclusione sociale Istruzione, formazione e competenze
Aree tematiche*	(1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; (2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dell'Agenda digitale; (3) favorire la competitività dei sistemi produttivi e in particolare delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e della pesca; (4) promuovere un'economia a basse emissioni, in particolare attraverso la diffusione di fonti di energia sostenibile; (5) sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici e migliorare la prevenzione e gestione dei rischi ambientali; (6) tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali; (7) promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci; (8) sostenere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori; (9) favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà; (10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nella formazione; (11) rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.

\* Sono state confermate dall'art. 9 del Reg. (UE) N. 1303/2013

Quello che più rileva ai fini di questo *Policy Brief* è il forte accento del *framework* strategico sulla dimensione territoriale delle politiche di sviluppo da attuare in Italia attraverso gli *ESIFs*, al punto che a fianco di una "agenda urbana" (ampiamente richiesta dai vertici istituzionali dell'UE), veniva prevista anche una specifica strategia per le "aree interne" del paese<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Tale documento teneva conto delle proposte di regolamento dell'UE, della bozza di Quadro Strategico Comune allora disponibile e di un *Position paper* inviato formalmente all'Italia dalla Commissione nel novembre 2012 ("Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Italy for the period 2014-2020").

<sup>8</sup> A titolo di completezza va aggiunto che quel documento ha fatto discutere più per le 7 innovazioni di metodo previste (assolutamente condivisibili) che per il suo disegno strategico.



L'importanza della dimensione territoriale viene confermata nella bozza di Accordo molto avanzata attualmente in corso di negoziazione (bozza inviata formalmente alla Commissione Europea il 9 dicembre 2013). «La dimensione territoriale della programmazione 2014-2020 costituisce la naturale prosecuzione di un percorso ormai quasi ventennale [...] intende accogliere e valorizzare l'indicazione fornita dai nuovi regolamenti, assegnando un ruolo fondamentale alle iniziative di Sviluppo locale partecipativo» (si veda Cap. 3, p. 128).

La bozza di Accordo indica nel CLLD lo strumento elettivo di attuazione dello Sviluppo locale partecipativo, mentre è ancora in corso di valutazione l'utilizzo o meno degli *Integrated Territorial Investments*<sup>9</sup>.

9

Altro elemento molto rilevante è il fatto che la bozza di Accordo riconosce implicitamente due fattori di criticità delle molteplici esperienze di progettazione integrata territoriale sperimentate nel nostro paese, ossia:

- ✓ la scelta discutibile dei territori da includere nei Piani di Sviluppo Locale variamente denominati, sovente più “politica” che basata su adeguati modelli “spaziali”. In sostanza, tale scelta delle aree eleggibili avrebbe dovuto tenere maggiormente conto di caratteristiche geo-fisiche e possibili *spillovers* economici degli interventi;
- ✓ la tendenza ad “espandere” quanto più possibile la dotazione di strumenti a disposizione dei Soggetti Gestori (GAL o altri), attraverso strategie comprendenti, in modo a volte sconnesso, molteplici ambiti tematici di intervento.

La bozza di Accordo, infatti, stabilisce le seguenti “sfide” per il CLLD:

- «- **migliorare il design e l'implementazione delle politiche a favore di specifiche aree**, attraverso un maggiore focus territoriale su tali aree in modo da accrescerne l'efficacia;
- **promuovere una maggiore qualità della progettazione locale**;
- **promuovere con flessibilità e su un terreno concreto il coordinamento tra le politiche**, con una logica ispirata alla semplificazione sia degli strumenti di governance, sia delle procedure per accedere ai finanziamenti comunitari» (v. Cap. 3 p. 129).

Prevede, inoltre, che: «i Piani di Azione dovranno concentrarsi su un esiguo numero di ambiti di intervento, in ogni caso non superiore a tre, su cui impostare la progettazione locale 2014-2020» (v. Cap. 3 p. 129). La bozza di Accordo indica anche quali sono gli ambiti tematici da considerare (non vengono riportati qui per non appesantire oltre la trattazione).

La bozza di Accordo, tuttavia, appare debole ed evasiva laddove indica che «il potere disciplinante di una visione condivisa fra i diversi livelli di governo espressa nelle regole proprie dello strumento CLLD, unito alla consapevolezza frutto dell'esperienza del passato, possono consentire nel periodo 2014-2020 di affrontare queste sfide con maggior successo» (v. Cap. 3 p. 129).

---

Le 7 innovazioni in questione sono: (i) maggiore *focus* sui risultati attesi di Programmi e interventi, (ii) scelta delle azioni conseguente alla definizione dei risultati attesi; (iii) stima dei tempi previsti (da monitorare con estrema cura), (iv) apertura amministrativa (*open data*); (v) partenariato mobilitato; (vi) valutazione di impatto; (vii) strategie e attuazione “pilotate” a livello nazionale (forte presidio nazionale).

<sup>9</sup> La bozza di Accordo conferma parimenti che la strategia nazionale 2014-2020 includerà: (i) una agenda urbana, (ii) una strategia per le “aree interne”, (iii) una programmazione operativa per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea. Appare particolarmente importante l'accento sulla strategia per le “aree interne” del paese (che è stata esplicitata in un “Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato” e, quindi, inviato alla Commissione Europea il 9 dicembre 2013 insieme alla bozza), alla luce delle molteplici dimensioni dei divari territoriali nel paese e della ampia presenza di aree montuose che sono poco accessibili con le reti di trasporto e, per di più, sono soggette più di altre al “digital divide”. Le “aree interne” vengono definite nel Documento tecnico appena citato come “aree in sofferenza per una progressiva riduzione dell'offerta di servizi pubblici e per un deterioramento socio-demografico”.

Il “potere disciplinante di una visione condivisa fra i diversi livelli di governo”, in realtà, era già ben esplicitato e formalmente vincolante nei precedenti periodi di programmazione. Fin qui, purtroppo, è stato semplicemente disatteso nella fase di attuazione degli interventi (se non già, nei casi più deteriori, in quella di formulazione).

Appare condivisibile la diagnosi dell’Accordo di Partenariato su certe criticità, ma non la terapia.

Quel che si può dire con riferimento specifico alla presa di posizione appena citata del Ministero della Coesione Territoriale è che appare particolarmente utile che la programmazione 2014-2020 sia fondata, fra le altre cose, su una “ricentralizzazione” al livello del Governo centrale dei poteri di indirizzo strategico (e non solo quelli, nel caso di ritardi attuativi gravi a livello regionale).

A seguito della riforma del 2001 del Titolo V della parte seconda della Costituzione, infatti, per numerose funzioni pubbliche si è passati da uno Stato troppo centralistico a uno Stato troppo debole, che fatica a imporre il naturale ruolo di guida e di coordinatore (questo è accaduto per le politiche ordinarie, ma anche in sede di programmazione e gestione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali<sup>10</sup>).

In altri termini, tutti gli attori istituzionali avrebbero dovuto accettare l’assunto che se da un lato era auspicabile che il “centro” si ritagliasse un ruolo da “*enabler*” delle politiche strutturali, era altrettanto saggio consentire al “centro” di svolgere la funzione di “decisore di ultima istanza” e, quindi, di perno del nuovo assetto istituzionale (Bagarani, Bonetti 2005, 2012).

10

#### 4. I principali elementi di successo dell’approccio LEADER

L’approccio LEADER presenta degli elementi di superiorità rispetto al tradizionale modello di gestione concorrente fra Commissione, Stati Membri e Regioni che caratterizza i Programmi Operativi Regionali (e i Programmi di Sviluppo Rurale cofinanziati dal FEASR) nel loro insieme e altri modelli di gestione di interventi strutturali per lo sviluppo locale, per almeno quattro ordini di motivi:

- ✓ hanno valorizzato meglio i meccanismi decisionali propri della democrazia “partecipativa”. Tali meccanismi favoriscono un più incisivo esercizio della “voce” da parte di più portatori di interesse rispetto a quelli più convenzionali della democrazia “rappresentativa”. I modelli decisionali di democrazia “partecipativa”, se da un lato possono risultare persino più “lenti” di quelli di democrazia “rappresentativa”, d’altro canto certamente garantiscono la creazione di un maggior senso di *ownership* delle strategie e dei progetti di sviluppo da parte delle comunità locali. La maggiore *ownership* percepita implica, di riflesso, un maggior *commitment* di tutti i portatori di interesse rispetto agli impegni assunti in sede di formulazione delle strategie di sviluppo locale;
- ✓ i Piani di sviluppo fanno riferimento ad aree funzionali che, stante i vincoli imposti dal sistema di programmazione e dalla normativa UE alla definizione delle stesse, sono il contenitore di una serie di problemi avvertiti come comuni da gruppi abbastanza omogenei di cittadini. In altri termini, quale che sia l’approccio alla programmazione seguito, automaticamente si innescano processi di *ownership* diffusi di tali Piani, proprio perché sono più orientati ad affrontare problematiche realmente avvertite dalle comunità locali;
- ✓ i residenti in tali aree hanno una conoscenza formale e informale delle problematiche e delle vocazioni locali così profonda da renderli i migliori artefici potenziali delle strategie di sviluppo *place*

<sup>10</sup> Questa criticità riecheggia anche in un pregevole contributo di Viesti del 2009, in cui l’economista rimarca che «il nodo maggiore [...] è stato lo scollamento fra le politiche di sviluppo, le politiche nazionali, la politica. Molto limitato è stato il coordinamento tra le politiche di sviluppo regionali e le politiche ordinarie. [...] E’ mancato costantemente un centro politico nazionale di coordinamento e di raccordo tanto delle iniziative dei differenti ministeri quanto di quelli delle Regioni. Vi è stato un luogo di coordinamento tecnico, il DPS (n.d.r. Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, poi ribattezzato Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica). Ma non vi è stato un luogo di impulso politico...» (Viesti 2009, p. 169).

*based*. La loro formulazione attraverso forme di progettazione “partecipativa”, pertanto, consente di modellare strategie di sviluppo caratterizzate da una elevata coerenza con punti di forza e di debolezza di tali aree. Lo stesso processo partecipativo, peraltro, rafforza non solo l'*ownership* da parte delle comunità locali, come già detto, ma anche la fiducia reciproca fra di loro;

- ✓ i Piani che interessano le aree territoriali funzionali sono meno soggetti di quelli tarati sulle unità amministrative a quegli effetti *spillovers*, ampiamente noti agli esperti di politica regionale, per cui le ricadute positive di certe politiche pubbliche superano i confini delle unità amministrative (un esempio classico è quello delle politiche a sostegno della R&ST che, in genere, appare inefficiente perseguire su scale territoriali ridotte, proprio a causa delle loro elevate esternalità).

11

Sebbene senz'altro rilevante, l'esperienza dei Patti territoriali negli anni Novanta e poi dei PIT nel decennio appena trascorso appare meno convincente. Probabilmente questa posizione è un riflesso condizionato della consapevolezza, che, in genere, si acquisisce lavorando sul campo, di come in molti casi l'esperienza dei PIT abbia solo prodotto nuove forme di clientelismo, perdendo rapidamente la spinta verso la ricerca di formule innovative di progettazione sociale e di progettazione economica. Indicazioni in questo senso vengono anche da rilevanti studi sull'esperienza della progettazione integrata in Italia.

L'impressione è che il metodo LEADER, essendo nato come una formula sperimentale indirizzata direttamente dalla Commissione, abbia saputo invece conservare meglio lo spirito originario. In diversi casi di successo, esso ha realmente favorito la sperimentazione di un approccio alla progettazione locale maggiormente partecipativo e meno condizionato da logiche politiche e di mera “compensazione reciproca di interessi” fra i vari attori locali.

## 5. Suggerimenti per rafforzare e rendere più incisivo l'approccio partecipativo

Le “lezioni dell'esperienza” dell'attuazione dei PIT e dei PSL gestiti dai GAL, tuttavia, indicano che anche l'approccio LEADER richiede dei correttivi, già nella fase di definizione della compagine partenariale e in quella di formulazione dei PSL.

In primo luogo, è ben noto che sovente il reale carattere integrato di PIT e PSL è stato abbastanza blando. In altri termini, sovente si è rilevato un ampio divario fra una strategia generale eccessivamente ambiziosa e complessa e l'insieme dei singoli progetti ammessi a beneficio, sovente caratterizzati da una debole coerenza esterna con gli altri progetti.

In secondo luogo, l'integrazione di molteplici tipologie di azioni (formative, infrastrutturali e di sostegno alle imprese) ha comportato particolari criticità in sede di attuazione. In genere, la principale difficoltà di queste iniziative risiede nell'attuazione di progetti multi-settoriali integrati. Vi sono autori che hanno particolarmente enfatizzato il fatto che gli stessi effetti si sarebbero potuti ottenere con minori costi di coordinamento<sup>11</sup>.

Ancora maggiori sono le criticità legate alla sovrapposizione di molteplici livelli di gestione e di controllo. Questo è un rilievo particolarmente rilevante se si considera che le proposte regolamentari inerenti i Fondi Strutturali e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale richiedono un forte rafforzamento dell'integrazione fra i Fondi ed è ben noto che questo, inevitabilmente, implica ulteriori oneri amministrativi e rallentamenti attuativi.

Infine si segnala l'aspetto più problematico: spesso la fase iniziale di definizione delle strategie di sviluppo si caratterizza come processo partecipativo solo sulla carta. Sovente, infatti, appare debole la capacità (se non la volontà) di valorizzare le istanze e le proposte di tutti i portatori di interesse e di creare quel senso di fiducia fra gli *stakeholders* che solo degli esercizi di democrazia “partecipativa” realmente aperti e inclusivi possono generare.

<sup>11</sup> Siffatta critica è stata avanzata anche da una importante Relazione del 2010 della Corte dei Conti Europea che, ovviamente, aveva suscitato grande scalpore.

Quel che è peggio è che in molti casi tali strumenti sono stati *de facto* utilizzati solo per creare e sedimentare nuove *constituencies* su scala locale. Questo, in genere, alimenta due dinamiche negative ben note anche agli esperti di cooperazione internazionale:

- ✓ alcuni portatori di interesse – più “deboli” – rischiano di non essere coinvolti affatto, o di essere coinvolti solo come “uditori” dei processi partecipativi (specialmente laddove abbiano meno capacità di aggregare consenso politico). Invece, altri portatori di interesse – più “forti” e/o più scaltri – partecipano ai processi partecipativi solamente per adattarsi/adagiarsi ai cambiamenti in corso (“mimetizzarsi”) e diventare beneficiari di finanziamenti pubblici (*rent-seeking approach*). In altri termini, esprimono la loro “*voice*” non per contribuire a identificare soluzioni di problemi locali, ma per rafforzare quanto più possibile la loro capacità di “intercettare” fondi pubblici;
- ✓ la volontà iniziale di creare una *partnership* ampia tende a degenerare rapidamente nella creazione di autentici “*clan*” locali, che alimentano corruzione e scarsa trasparenza nella gestione delle politiche pubbliche<sup>12</sup>.

12

Un ulteriore salto di qualità del metodo LEADER richiederebbe proprio di vincere la sfida di perseguire e implementare dei processi collettivi di *decision-making* realmente inclusivi, con la volontà di mitigare i comportamenti opportunistici appena richiamati e di premiare le “visioni” e le azioni per lo sviluppo locale più innovative.

Considerazioni analoghe, ovviamente, vanno fatte per gli interventi di attuazione del nuovo strumento *Community Led Local Development*.

Un coinvolgimento ampio ed effettivo dei portatori di interesse, infatti, consolida la trasparenza e la *publicness* delle Istituzioni e del processo di *decision making* e, di riflesso, il senso di fiducia nelle Istituzioni dei cittadini<sup>13</sup>.

Inoltre, le esperienze concrete di “democrazia partecipativa” possono anche potenziare l’efficacia degli interventi, in quanto:

- ✓ garantiscono la creazione di un maggior senso di *ownership* delle politiche di sviluppo e dei progetti da parte di cittadini e comunità locali. Come già rimarcato, la maggiore *ownership* percepita si riverbera in un maggior *commitment* di tutti i portatori di interesse rispetto agli impegni presi al momento della definizione “partecipata” della strategia;
- ✓ contribuiscono, di conseguenza, anche a rafforzare la sostenibilità nel tempo dei risultati dei processi di sviluppo. Alla base della sostenibilità dei risultati, infatti, vi sono in primo luogo la fiducia degli stessi beneficiari e delle comunità locali sulla validità dei progetti e la condivisione da parte loro degli obiettivi e delle linee portanti della strategia;
- ✓ favoriscono la maturazione di un maggior spirito civico dei cittadini e delle comunità locali, in quanto, una volta coinvolti nel processo di formulazione delle politiche, si sentiranno anche maggiormente responsabilizzati nella veste di co-produttori dei servizi di pubblica utilità di cui necessitano (in merito, si veda Eggers, O’Leary 2009).

Il rafforzato senso civico dei cittadini si potrebbe anche semplicemente manifestare con la segnalazione di problemi di manutenzione urbana o di tutela del verde attraverso le nuove piattaforme web 2.0 e *apps* per *smartphones*, attraverso i quali segnalare, quasi in tempo reale,

<sup>12</sup> Per una critica molto aspra dell’approccio allo sviluppo locale e dei metodi “partecipativi” come sviluppati finora, si rinvia a Meyer-Stamer (2003, 2004). Una valutazione molto critica delle esperienze di progettazione integrata territoriale in Italia si trova in: Rossi (2005).

<sup>13</sup> La letteratura e la prassi della cooperazione allo sviluppo hanno consentito di individuare molteplici tecniche per gestire *workshops* di progettazione partecipativa (per tutti, si veda Chambers 2002). Esse sono parimenti molto utili per stimolare l’individuazione di nuove soluzioni per problemi sociali, tecnologici e di mercato (nuove idee) da parte dei potenziali beneficiari e la loro implementazione viene sempre più facilitata dallo sviluppo di reti informatiche, di applicazioni per *smartphones* e del web 2.0. Tali tecniche (magistralmente presentate nell’*Open Book of Social Innovation* disponibile all’indirizzo [www.nesta.org.uk/publications/open-book-of-social-innovation](http://www.nesta.org.uk/publications/open-book-of-social-innovation)) vanno dai “*dialogue cafés*” alle conferenze destrutturate e ai *BarCamps*.

problemi di comunità ristrette, quali un quartiere cittadino, come chiaramente evidenziato dal progetto finanziato dall'UE *Periphèria*, sulla cui base è stato stilato lo *Human Smart Cities Manifesto* (reperibile sul sito web del progetto [www.periphèria.eu](http://www.periphèria.eu)).

Questo implica anche l'ulteriore rafforzamento di quei processi di "costruzione intenzionale" e ampliamento del capitale sociale locale, da diversi autori considerati decisivi per la sostenibilità delle dinamiche di sviluppo su scala locale (Evans 1996, Trigilia 2005).

Regioni ed Enti Locali, quindi, dovrebbe adottare un reale approccio *bottom up* allo sviluppo economico locale, in cui i cittadini siano effettivamente la centro del processo decisionale. In altri termini, dovrebbero guardare ai nuovi piani di sviluppo locale – attuativi dell'approccio LEADER, delle iniziative CLLDs e ITIs o anche di esperienze di progettazione integrata territoriale già in essere - come autentici "sistemi di relazioni", siano esse orizzontali (fra le parti economiche e sociali e fra queste e le Istituzioni), o "verticali" (fra livelli di governo), in cui il nodo centrale sono realmente i cittadini-utenti. Già in precedenza, infatti, si è evidenziato come fin qui, sovente, il processo partecipativo sia stato attuato in modo blando, quasi come semplice assolvimento di un obbligo regolamentare.

In sostanza, si dovrebbe realmente seguire una «*idea di 'sviluppo condiviso' [che] va oltre lo stesso approccio locale e assume una valenza sia descrittiva sia normativa, come strategia utile a sostenere il consolidamento delle società locali economicamente più dinamiche e a promuovere la crescita di quelle che ancora soffrono di condizioni di arretratezza*» (Zanfrini 2005, p. 55).

L'approccio dello 'sviluppo condiviso' va oltre la tradizionale contrapposizione fra lo sviluppo 'endogeno' e quello 'esogeno' - come si evince dalla colonna finale della tabella che segue – e «*si fonda primariamente sulla concertazione, che peraltro, non riguarda solo l'allocazione delle risorse, ma anche e soprattutto la definizione degli assi prioritari dello sviluppo del territorio; si tratta inoltre di un processo di tipo incrementale che si autopropetua, giacchè le risorse che lo alimentano – in particolare risorse di natura fiduciaria – hanno la prerogativa di accrescersi quanto più vengono impiegate*» (Zanfrini 2005, p. 58)

L'approccio dello 'sviluppo condiviso', assolutamente da valorizzare nell'ambito del CLLD, è, in altri termini, un elemento ineludibile di strategie di sviluppo realmente "autopropulsive" e sostenibili. Tale approccio, infatti, consente di rafforzare sia il senso di *ownership* degli *stakeholders*, sia la dotazione locale di "fiducia", una risorsa certamente scarsa ma che, una volta attivata, è in grado di autogenerarsi ed è caratterizzata da rendimenti crescenti.

**Tabella 2 - Comparazione tra le teorie dello sviluppo dall'alto, dello sviluppo dal basso e la prospettiva dello sviluppo condiviso<sup>14</sup>**

<i>Elementi</i>	<i>Sviluppo dall'alto</i>	<i>Sviluppo dal basso</i>	<i>Sviluppo condiviso</i>
<i>Processo</i>	Lineare, evolutivo	Discontinuo, negoziato	Incrementale, concertato
<i>Durata</i>	Breve-medio periodo	Medio-lungo periodo	Lungo periodo
<i>Obiettivi</i>	Tecnico-produttivi	Economico-sociali	Economico-sociali-culturali
<i>Interessi</i>	Esogeni	Endogeni	Endogeni, ma proiettati su scala sovralocale
<i>Interventi</i>	Settoriali, uniformi	Integrati, diversificati	Integrati, multidimensionali
<i>Soggetti</i>	Istituzionale	Sociali	Economici, sociali e istituzionali
<i>Finalità</i>	Modernizzazione	Valorizzazione risorse locali	Sviluppo sostenibile e autopropulsivo
<i>Ruolo attori locali</i>	Passivo	Attivo	Propositivo e ricettivo

Fonte: Zanfrini, 2005, p. 56

<sup>14</sup> La Zanfrini riconosce che la paternità delle colonne sullo sviluppo "dall'alto" e su quello "dal basso" è da attribuire a Trigilia (1992) e INEA (1999).

Inoltre, i cittadini non dovrebbero essere visti solo come beneficiari degli interventi (e, più in generale, dei servizi pubblici), ma anche come potenziali portatori di soluzioni innovative<sup>15</sup>.

Nella fase attuale di perdurante profonda crisi economica e di disfacimento di vecchie reti sociali, infatti, appare più che mai cruciale:

- ✓ ricercare soluzioni innovative a problemi sedimentati. Questa è una delle ragioni di fondo dell'attenzione crescente, a partire dalle stesse Istituzioni dell'UE, per la *Social Innovation* (Commissione Europea 2010, 2013). La ricerca di soluzioni innovative, peraltro, deve essere perseguita sempre più tentando di valorizzare le competenze tacite degli *users* (cittadini-utenti) e la creatività di *designers* e utenti con particolari competenze specifiche<sup>16</sup>;
- ✓ valorizzare, su qualsiasi scala territoriale, i comportamenti cooperativi, le competenze tacite di tutti i cittadini e la creatività. Questo perché, più che mai, come scriveva magistralmente alcuni anni fa Camagni, «*la competitività locale è intesa come fiducia e senso di appartenenza più che come pura disponibilità di capitale; come creatività più che come pura presenza di lavoro qualificato; come connettività e relazionalità più che come pura accessibilità; come identità locale al di là di elementi pure importanti come efficienza del sistema locale e qualità della vita*» (Camagni, 2009, p. 69).

## Bibliografia

- BAGARANI M., BONETTI A. (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)
- BAGARANI M., BONETTI A. (2012), *Evoluzione del sistema di governo delle politiche comunitarie e cambiamenti nella politica regionale nazionale*; in BAGARANI M. (a cura di), *Il governo delle Regioni e lo sviluppo economico. Limiti e rischi del processo di decentramento comunitario*; Edizioni dell'Orso, Alessandria, pp. 7-39
- BARCA F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting EU Challenges and Expectations*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm)
- BONETTI A. (2007), *La politica di coesione economica, sociale e territoriale nel ciclo 2007-2013*, in: BONETTI A. et al., *Le politiche della Unione Europea*, La Sapienza Ed.; Roma, pp. 55-85
- BOUTIN P. (2006); "Crowdsourcing: Consumers as Creators", *Bloomberg Businessweek*, 12 July 2006  
<http://www.businessweek.com/stories/2006-07-12/crowdsourcing-consumers-as-creators>
- BROWN T. (2009), *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organisations and Inspires Innovation*, Harper Business, New York
- CAMAGNI R. (2009), *Per un concetto di capitale territoriale*, in BORRI D., FERLAINO F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, F. Angeli, Milano, pp. 66-90
- CAPPELLIN R. (2009), *Creazione di conoscenza e innovazione nei cluster a media tecnologia*, in BRAMANTI A., SALONE C. (a cura di), *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, F. Angeli, Milano, pp. 103-126

<sup>15</sup> La volontà di "aprire" i processi decisionali ai cittadini-utenti va oltre la questione "open government" (trasparenza della Pubblica Amministrazione) e implica un forte ripensamento della logica lineare della formulazione delle politiche che vede, nei modelli di democrazia rappresentativa, i cittadini-utenti come soggetti che delegano i processi decisionali e poi ricevono i servizi pubblici.

Inoltre, implica l'adozione anche nella PA di nuovi approcci strategici basati sul contributo di creativi alla formulazione dei processi gestionali e di quelli innovativi sia nel settore privato che in quello pubblico (approccio "design driven innovation") e sulla co-produzione delle strategie (con il coinvolgimento dei lavoratori nel settore privato e dei cittadini in quello pubblico).

<sup>16</sup> Fra i tanti contributi sulla crescente rilevanza delle conoscenze tacite degli *users* e del "design thinking" nei processi di sviluppo locale, ma anche in quelli di innovazione tecnologica, si vedano: von Hippel 2005, Boutin 2006, Brown 2009, Cappellin 2009, Verganti 2009, Murray et al. 2010, Mulgan 2013).

- CHAMBERS R. (2002), *Participatory Workshops: a Sourcebook of 21 Sets of Ideas and Activities*, Earthscan, London
- CICCIOTTI E., RIZZI P. (2005), *Politiche per la competitività territoriale*, Carocci, Roma
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*, Bureau of Economic Policy Advisors – BEPA, Brussels
- COMMISSIONE EUROPEA (2013), *Guide to Social Innovation*, Luxembourg
- EGGERS W.D., O’LEARY J. (2009), *If we can put a man on the moon: getting big things done in government*, Harvard University Press, Cambridge (MA)
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2010), *Implementation of LEADER approach for Rural Development. Special Report N. 5* <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912812.PDF>
- EVANS P. (1996), "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy"; *World Development*, N. 6, pp. 119-1132
- INEA (1999), *Animazione sociale e cultura locale. Ruolo, metodologie e strumenti per lo sviluppo rurale*, Roma
- MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G. (2005), *Patti Territoriali. Lezioni per lo Sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna
- MANTINO F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, EdAgricole, Milano
- MENDEZ C. (2011) "The Lisbonisation of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?", *European Planning Studies* 19 (3): 519-537
- MEYER-STAMER J. (2003), *Why is Local Economic Development so difficult?*, Mesopartner Working Paper 3
- MEYER-STAMER J. (2004), *Governance and Territorial Development. Policy, Politics and Polity in Local Economic Development*, Mesopartner Working Paper 7
- MULGAN G. (2013), *The locust and the bee. Predators and creators in the capitalism's future*, Princeton U.P., Princeton
- MURRAY R., CAULIER GRICE J., MULGAN G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, NESTA – The Lab – The Young Foundation, London <http://www.nesta.org.uk/publications/open-book-of-social-innovation>
- OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews. Italy*, OECD Publishing, Paris
- ROSSI N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari
- TRIGILIA C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino Bologna
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari
- VERGANTI R. (2009), *Design-Driven Innovation. Cambiare le regole della competizione innovando radicalmente il significato dei prodotti e dei servizi*, Harvard Business Press – ETAS Libri, Milano
- VIESTI G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Roma-Bari
- von HIPPEL E. (2005), *Democratizing Innovation*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts)
- ZANFRINI L. (2005), Lo sviluppo locale in una prospettiva sociologica, in: CICCIOTTI E., RIZZI P. (2005), *Politiche per la competitività territoriale*, Carocci, Roma, pp. 37-62

Research Project **SFERA PUBBLICA**

Antonio Bonetti  
Website/blog: [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com)

---

16

The acronym SFERA stands for:

*SF – Social Finance*

*E – Europe*

*R – Reforms*

*A – Agriculture (and rural development).*

In Italian, the term SFERA PUBBLICA indicates, by and large, the boundaries of public intervention in the economy.

These boundaries change over time. Moreover, they are flexible, due to “public” actions carried out by communities, associations, foundations, NGOs, and increasingly the same for profit companies.

This means that my personal project research covers the debate over public intervention in the economy, the renewal of objectives, actors and features of social policies and new financial instruments (and new forms of Public Private Partnership) to support public policies.

It also covers European policies and funds, as well as topics linked to public policies oriented at improving agricultural practices and food security, because they are part of my professional background.

Regardless of the “institutional” features of “SFERA PUBBLICA” (e.g. institutional framework, decentralization of public powers, organisations that are involved in the provision of collective services, etc.) *the purposes of this personal research project are:*

- *to discuss new ideas and new trends about public intervention in the economy, from the European jurisdictional level to the local one;*
- *to propose my personal view about reforms in public policies, taking into consideration the decision-making process and the administrative procedures as well.*

---

**Antonio Bonetti**

*Independent expert in Local Economic Development, Strategic Planning and EU Funds*

Website: <http://www.bonetti4reforms.com>

LinkedIn profile: <http://it.linkedin.com/pub/antonio-bonetti/37/783/2b8>

E-mail: [a.bonetti@ymail.com](mailto:a.bonetti@ymail.com)

Skype ID: *a.bonetti70*

Mobile Phone: + (39) 335 5914711