

Sviluppo locale partecipativo, i rischi e le opportunità

Da alcuni mesi a questa parte si sente sempre più parlare di Sviluppo Locale Partecipativo, di Approccio Leader, di Gruppi di Azione Locale.

L'attuale edizione degli Open Days ha focalizzato molto l'attenzione su queste tematiche dedicando una serie di seminari ed approfondimenti.

In un momento storico come questo, dove una crisi economica è seguita da un'altra ancora più devastante, dove molte delle politiche di sviluppo adottate in passato sembrano non aver portato i giusti risultati, agli occhi di molti, in questo momento, ci si aspetta che dal cilindro delle nuove politiche comunitarie esca fuori una nuova magia capace di risolvere o almeno attenuare i problemi di sviluppo comuni.

Il timore è che tali legittime attese portino ad avviare una nuova programmazione, un nuovo modello di sviluppo, una nuova alchimia ricominciando nuovamente tutto daccapo come se le precedenti politiche adottate non abbiano sortito nessun risultato, qualunque esso sia. Gli errori e i successi del passato devono servire da guida per programmare le azioni future.

Tutti ci auguriamo che questa volta non sia così. Forse questa volta l'esperienza del passato servirà a creare le basi per una nuova azione di sviluppo. Probabilmente non si risolveranno i tanti problemi "strutturali" della nostra Europa ma forse si comincerà veramente a guardare lo sviluppo come una forza, una spinta che parte dal basso.

Facciamo un salto nel passato per ricordare quanto è accaduto.

Verso l'inizio degli anni 90, la UE pubblica il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader.

Un programma innovativo, molto ambizioso che cambiava radicalmente le principali teorie sullo sviluppo territoriale.

S'inizia a parlare di "Bottom Up" cioè lo sviluppo che parte dal basso: i bisogni, gli obiettivi e le strategie sono decisi a livello del singolo territorio con la partecipazione di tutti i protagonisti - cittadini, associazioni, portatori d'interessi sia singoli sia collettivi, municipalità e autorità locali-.

Senza esserne veramente consapevoli e con quasi venti anni di anticipo, si dà inizio alla "**Concertazione**" attraverso la "**Partecipazione**", dove la gente diventa "**Cittadinanza Attiva**".

Il confronto, la discussione tra e con gli attori locali, sono diventati il pane quotidiano nell'agire dei GAL, il momento per decidere e pianificare lo sviluppo di un determinato territorio.

Sono passati oltre venti anni e la concertazione attraverso il bottom up è ancora argomento attuale.

Non è assurdo se si afferma che, **l'approccio Leader è stato ed è tuttora il migliore modello di sviluppo territoriale che l'UE abbia mai attivato.**

In Europa nascono i primi Local Action Group (LAG o GAL) che timidamente cercano di capire cosa devono fare, quale sia il proprio ruolo.

Un modello di sviluppo però, anche il migliore, cammina sulle gambe degli uomini.

Ecco perché lo stesso modello applicato da uomini differenti ha generato sì tanti casi di successo, ma anche tanti casi di insuccesso.

Con l'attuale ciclo di programmazione (2007/2013) qualcuno ha pensato di correggere gli errori causati "dall'uomo", inserendo l'approccio Leader all'interno dei Piani di Sviluppo Rurale (ASSE IV FEASR).

Quella che era una metodologia di sviluppo, il LEADER, che partiva dalle reali esigenze, da una attenta analisi SWOT (condotta sui punti di forza - **Strengths** - debolezza - **Weaknesses** - propri del contesto di analisi e sulle opportunità - **Opportunities** - e minacce - **Threats** - che derivano dal contesto esterno cui sono esposte le specifiche realtà territoriali analizzate), dal confronto/scontro fra gli attori locali e che, proponeva soluzioni "**sartoriali**" innovative cioè specifiche per quel determinato territorio, è stato modificato inserendolo all'interno di un programma con regole omogenee e dove tutto va ricondotto ad Assi, Misure a valori numerici di risultato: **gli indicatori di impatto**.

In termini pratici, ciò vuol dire che le azioni di sviluppo di un LAG di Malta non possono essere differenti da quelle di un LAG Tedesco. Non importa se il territorio di riferimento si trovi a Nord o Sud dell'Europa, a Est o Ovest; non importa se le caratteristiche climatiche, geomorfologiche, culturali, sociali ed economiche siano naturalmente diverse. **Non importa che la concertazione abbia avuto esiti e identificato vie di sviluppo diverse**, le possibili azioni attivabili, indipendentemente dalla differenza dei contesti, sono uguali per tutti o, per meglio dire, la autonomia nelle scelte è molto limitata.

Il risultato o l'effetto di questo criterio è stato: pur essendo molto differenti fra loro le Analisi di Contesto dei Piani di Sviluppo dei GAL, la medicina è uguale per tutti. Come se tutta l'Europa fosse omogenea e non vi fossero le identità locali.

Oggi, in molto concordano nel fatto che tutto ciò sia stato un errore, dettato più da un'eccessiva voglia di *schematizzare* tutto; rendere *numerabili* fenomeni che non lo possono essere.

In pratica siamo riusciti a snaturare l'Approccio Leader. Lo stesso Approccio che altri paesi ci stanno copiando e stanno attuando perché ritenuto valido (Argentina, Brasile, Cile, Russia e così via).

Fare sviluppo, con tanti vincoli e limitazioni, non è certamente una cosa semplice. Anche in questa programmazione ci sono casi positivi e altri meno perché il principio di fondo resta sempre lo stesso: lo sviluppo, come le idee, camminano sulle gambe degli uomini.

In questi anni però, i LAG potevano parlare, discutere, confrontarsi solo sullo "Sviluppo Rurale", poiché il Leader è strumento della DG Agri.

In pratica, sullo stesso territorio sono stati creati dei confini virtuali. In base alla tipologia del fondo strutturale, sia esso di sviluppo agricolo sia regionale, nello stesso contesto si realizzavano programmi diversi di sviluppo che incidevano appunto sullo stesso territorio, sugli stessi attori, sulle stesse emergenze e che portavano spesso ad azioni differenti e contrastanti fra loro, attuati da soggetti differenti e con gli attori principali gli stakeholder completamente disorientati e catapultati in continui incontri di "concertazione".

A titolo di esempio, sulla valorizzazione del patrimonio storico culturale, sullo stesso bene capitava che fossero predisposte due strategie, due interventi e due azioni di promozione, una attuata da un GAL con il FEASR e una attuata da un Piano Integrato di Sviluppo Territoriale (PIT) o Patto Territoriale o Area Vasta o Distretto con il FESR. Di cose assurde accadute in Europa nell'attuazione dei Fondi ve ne sono tantissime.

Per alcuni anni e in tante discussioni ho portato avanti quella che era un'esperienza pratica di attuazione dei fondi sul contesto territoriale. Cioè sullo stesso territorio omogeneo non ci possono essere politiche di sviluppo differenti. È sbagliato creare confini e chiamarlo all'occorrenza "Sviluppo Rurale", "Sviluppo Locale", "Sviluppo Urbano" e così via. Se l'attenzione è rivolta a un'area omogenea, lo sviluppo è unico e non può avere soluzioni differenti e azioni contrapposte perché così si esaspera il territorio, si spendono energie e risorse inutilmente e si ottengono ridicoli risultati.

Proviamo ora a pensare a chi sul territorio ha cercato di attuare delle politiche di sviluppo; ai tanti LAG che hanno cercato di trasformarsi in Agenzie di Sviluppo, costretti a spiegare agli stakeholder che, cambiando tipologia di Fondo Comunitario si cambiavano non solo le regole ma si ripartiva sempre da zero.

Per cercare di ovviare a questi possibili problemi, nei regolamenti comunitari, sono stati inseriti dei criteri di **demarcazione** fra i fondi, cioè dei confini.

Tutto questo è importante per capire appieno il significato che hanno alcuni articoli inseriti nelle bozze dei nuovi regolamenti attuativi.

Infatti, nel Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi Europei COM (2011) 615, si tenta di porre rimedio a tutta una serie di storture.

Gli articoli dal 28 al 31 parlano *di sviluppo di tipo partecipativo (concertazione) denominato Sviluppo Locale guidato dai LAG.*

Inoltre: lo Sviluppo Locale è coerente e coordinato tra i Fondi del Quadro di Sostegno Comunitario. Tale coerenza e coordinamento sono assicurati attraverso il finanziamento delle strategie di sviluppo locale dei GAL che richiedono la partecipazione di più Fondi. I LAG elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale. Gli Stati membri stabiliscono il ruolo dei LAG.

Per semplificare, il Parlamento Europeo ha recepito la necessità che lo Sviluppo locale di territori omogenei venga attivato attraverso un unico piano di sviluppo, predisposto ed attuato dai LAG, ed aggiungo gli unici che in oltre 20 anni hanno dimostrato in Europa di poter portare avanti delle politiche attive per i propri territori.

Ora però gli Stati membri che hanno il compito di stabilire il ruolo dei LAG avranno la stessa convinzione nel recepire quanto suggerito dal parlamento nel richiamato regolamento?

Quanto è grande il rischio che gli Stati o le Regioni delegate riducano il ruolo del LAG a semplici agenzie informative?

Di domande o meglio di dubbi che scaturiscono da sensazioni ne avrei tante, però diventa quanto mai importante iniziare a capire che una parte della competitività della nostra Europa passa anche attraverso questi articoli. Questa discussione inciderà sul futuro sviluppo dei territori, sicuramente sino al 2020.

Oggi, più che mai la competitività di un sistema dipende dalla sua capacità di organizzare tutte le energie e le risorse che ha, metterle a sistema - insieme, unirle e coordinarle.

Il ruolo di un'Agenzia di Sviluppo deve essere quello di raccogliere tutte le forze e le opportunità di un sistema, unirle e aggredire le debolezze e le minacce attraverso un'azione programmatica e coordinata.

Tanto più il territorio di riferimento è strutturalmente debole tanto più il risultato di un'azione ben coordinata sarà evidente e positivo.

Per fare ciò diventa quanto mai necessario e attuale dare un giusto ruolo e le necessarie responsabilità e risorse ai LAG.

Spesso, alcuni risultati non molto positivi, nell'attuazione dei Programmi Comunitari, sono dipesi dal fatto che mentre i bisogni erano indicati dal livello locale, le azioni erano decise e spesso anche attuate dal livello centrale o comunque superiore.

Nella nuova programmazione vi è finalmente sia la possibilità di elaborare un unico Piano di Sviluppo Locale ma anche l'opportunità che lo stesso Piano sia collegato a interventi certi e puntuali, attuati dal territorio attraverso i LAG. S'individua l'emergenza o la minaccia; s'individua l'obiettivo/risultato da raggiungere; i LAG attivano l'azione e ne rispondono direttamente nei confronti dei "beneficiari" in un confronto diretto e costante con gli stakeholder e senza la possibilità di trasferire ad altri le responsabilità locali.

I Cittadini diventano gli attori principali perché contribuiscono attivamente sia nella fase programmatica sia in quella attuativa assumendo anche il ruolo di veri "controllori", potendo all'occorrenza porre in essere tutte le azioni necessarie per correggere, in tempo reale, eventuali errori di strategia o adattamenti della stessa alle mutate situazioni economiche attivando un percorso "interattivo" snello e veloce nelle decisioni.

Non si tratta di "Libero Arbitrio". Il tutto è ricondotto all'interno di regole certe e di una strategia Nazionale e Regionale delle quali quella locale è una parte integrata e integrante.

I LAG in tutto questo dovranno dotarsi, qualora non lo abbiano già fatto, di una struttura professionale e tecnica, diventando l'anello mancante in un dialogo fra centro (UE/Stato) e periferia, con la consapevolezza e la responsabilità che qualsiasi politica Comunitaria s'impatta e si

attua attraverso il livello locale. Più esso è in grado di essere attore attivo e propositivo, più esso sarà capace di rispondere alle continue sfide sempre più complesse che il futuro ci chiamerà ad affrontare.

Bruxelles, 11 ottobre 2012

Daniele Borrelli

Direttore Meridaunia S.c.a.r.l.