Il bando della Regione Lazio per la formulazione dei PSL dei GAL: è possibile conciliare vincoli “top down” e approccio “bottom up”?

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | April 5, 2016

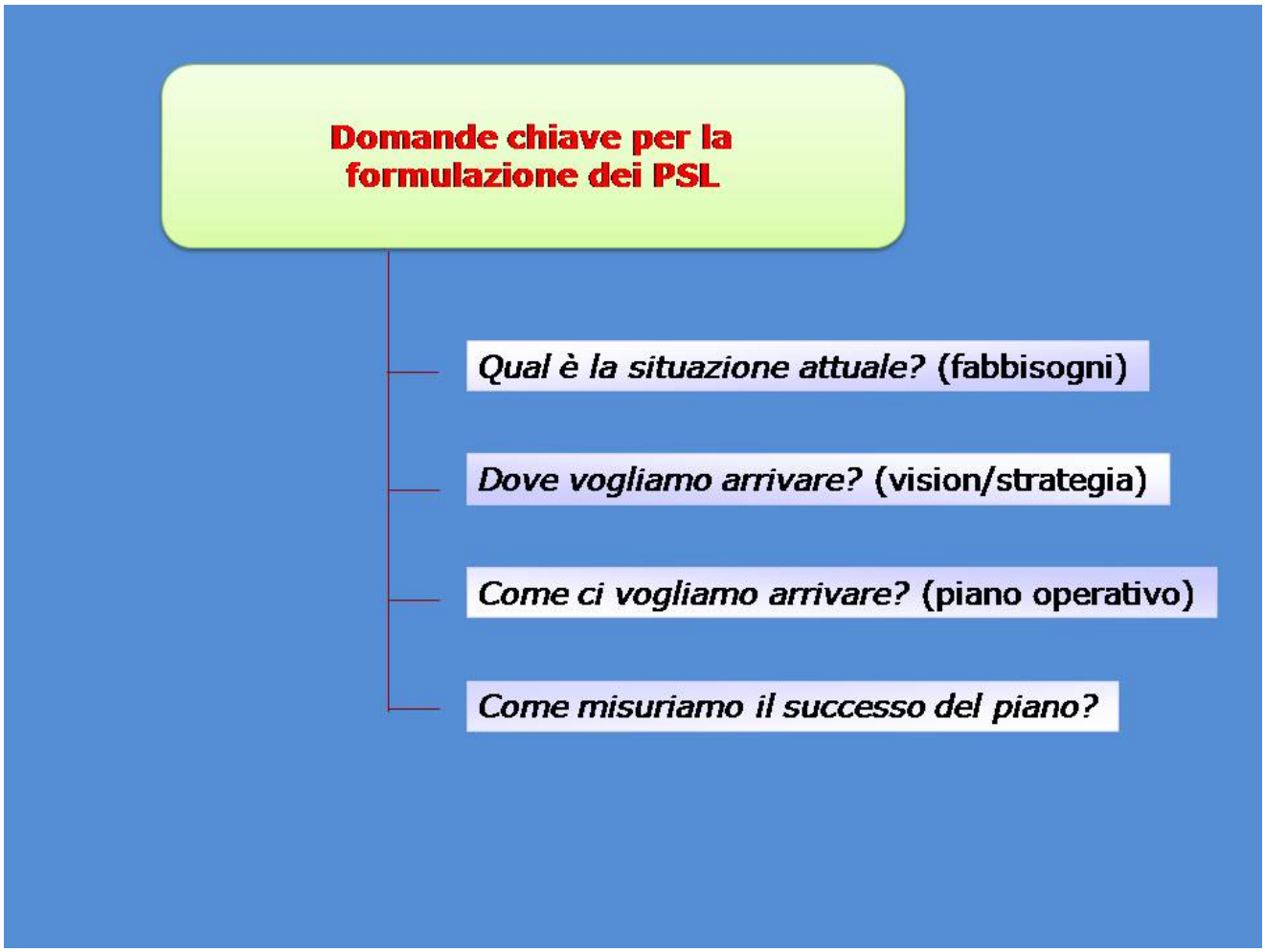
«La mente degli esseri umani
(dal pescatore analfabeta al
professore universitario)
non ha l'abitudine a ragionare
sui problemi,
ma sulle soluzioni,
sui desiderata»

***Andrea Stroppiana** [1]*

I vincoli "*top down*" alla formulazione dei PSL

Nella letteratura internazionale si va consolidando un percorso di formulazione condivisa delle strategie di sviluppo locale sintetizzato nello schema che segue e incentrato sulle quattro domande cardine ivi riportate.

Figura: le domande chiave per la formulazione dei PSL



In questo percorso è centrale la domanda sulla **"visione di sviluppo"** di un territorio: "dove vogliamo andare"? Tanto più quella "visione" sarà il portato di una condivisione ampia fra tutti i portatori di interesse, tanto maggiore sarà poi il loro *commitment* nei confronti degli impegni che si sono assunti per contribuire a realizzare quella "visione" [2].

Come già scrivevo nel post del 5 Marzo, l'avviso di selezione dei nuovi PSL dei nuovi GAL 2014-2020 è stato approvato con **DGR del Lazio N. 770 del 29 Dicembre 2015**; il bando per la costituzione dei GAL e la presentazione dei PSL scade il 31 maggio [3].

Già in quel post avevo fatto cenno ad alcune condizioni stringenti del bando e dell'Allegato 2 (Allegato al bando che, *de facto*, stabilisce la struttura dei nuovi PSL) che, in sostanza, quasi annullano una delle caratteristiche fondanti dell'**approccio LEADER**, ossia quella di essere un approccio che

tende a valorizzare le domande latenti e la conoscenza "tacita" delle comunità locali.
In merito va rimarcato che, da un lato, è da condividere la posizione di dirigenti e funzionari della Regione che sottolineano due aspetti:

- questi vincoli sono estremamente importanti per rafforzare la "concentrazione tematica" degli interventi, per cui le risorse limitate disponibili vengono concentrate su pochi obiettivi e ambiti tematici che si configurano realmente come i "*drivers* dello sviluppo" di un dato territorio (e non vengono dispersi in molteplici rivoli di spesa, il che, sovente, ne pregiudica l'efficacia, ossia la capacità di dare dinamismo economico a un territorio);
- anche considerando i vincoli su Misure e Sottomisure che si possono utilizzare e sulle "operazioni", comunque vi sono dei gradi di libertà rilevanti per i decisori locali nella scelta degli strumenti di intervento.

L'aspetto, di converso, ampiamente criticabile, concerne l'imposizione di un metodo quale l'approccio di Quadro Logico per definire il PSL, nonostante i tanti vincoli "*top down*". E' una sorta di controsenso chiedere alle comunità locali di individuare i fabbisogni di intervento e, al tempo stesso, imporre di selezionare gli ambiti di intervento all'interno di un set già prestabilito. E' naturale che vi è il forte rischio di registrare "forzature" dell'analisi territoriale e delle domande latenti delle comunità per "renderle" coerenti con scelte strategiche "calate dall'alto".

Appare, infatti, quasi impossibile pensare che le attività di animazione territoriale – che comunque si stanno svolgendo (anche per il fatto che sono richieste dal bando) – possano condurre alla formulazione di strategie *bottom up* nel momento in cui:

- la Regione ha definito il bando in modo che i PSL

contengano in massima parte Sottomisure e “operazioni” incluse nel PSR regionale (si vedano i commi da 6 a 12 dell’art. 4 del bando); [4]

- la strategia dovrà essere imperniata su uno o, al massimo, tre degli **ambiti tematici** indicati come vincolanti dall’**Accordo di Partenariato** dell’Italia con riguardo alla “strategia per le aree interne” (v. art. 4 comma 3). [5]
- i PSL dovranno perseguire gli obiettivi strategici della **focus area 6b** dei PSR regionali, come disposto dal comma 2 dell’art. 4 del bando [6]. Questo significa, peraltro, che si deve tenere anche conto dei “fabbisogni”, rilevati dalla Regione Lazio, sui quali gli interventi della **focus area 6b** possono incidere (v. PSR Lazio pp. 833-834);
- anche per quel che concerne degli obiettivi trasversali, i PSL sono vincolati a concentrare l’attenzione su quelli disposti dal comma 5 dell’art. 4 (innovazione, tutela dell’ambiente e mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici), a loro volta già indicati nel regolamento di base sulla politica di sviluppo rurale – **Reg. (UE) 1305/2013** – e nel **regolamento attuativo (Reg. (UE) 808/2014** della Commissione.

Come conciliare vincoli normativi e vincoli del bando della Regione Lazio e approccio “bottom up”?

Considerando che mancano ormai meno di due mesi alla scadenza per la presentazione dei PSL, il mio umile parere è che un pragmatico compromesso "al ribasso" sia quello di orientare le attività di animazione (*workshop* partecipativi) in primo luogo alla condivisione di un ambito tematico (o al massimo tre).
Tale scelta deve certamente tenere conto delle indicazioni sui fabbisogni di intervento dell'area, delle caratteristiche dell'uso della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) e delle filiere produttive agricole e, non ultimo, di altre strategie di sviluppo economico implementate nell'area. E deve certamente tenere conto di domande latenti e indicazioni dei portatori di interesse. Ma alla luce dei tempi stringenti, tale scelta sugli ambiti tematici è opportuno che venga fatta prima di completare la stessa rilevazione dei fabbisogni.

Una siffatta impostazione metodologica per cui la scelta degli ambiti di intervento è più rilevante dell'individuazione dei fabbisogni si giustifica per due ordini di motivi:

- **la impone, di fatto, il bando** (il bando non individua un set di fabbisogni fra i quali scegliere, ma individua un novero di ambiti tematici, per cui, dati gli stringenti vincoli temporali, è opportuno focalizzare l'attenzione su quei fabbisogni che interessano maggiormente gli ambiti di intervento selezionati);

- **evita, sovente, che l'individuazione dei fabbisogni venga intesa dai portatori di interesse come una buona occasione per presentare una generica "lista della spesa"**, specialmente quando non vi sono i tempi per organizzare e gestire in modo certosino i *workshop* partecipativi. Infatti, come rileva magistralmente Stroppiana (2009, p. 65) «*la mente degli esseri umani (dal pescatore analfabeta al professore universitario) non ha l'abitudine a ragionare sui problemi, ma sulle soluzioni, sui desiderata. Ogni persona in modo conscio o inconscio elabora le situazioni negative che sta sperimentando attraverso possibili elementi correttivi o edulcoranti del problema che ha di fronte. Questo porta ad avere rapidamente sotto mano una "lista della spesa" fatta su misura per ogni situazione con la quale da un certo tempo ci si sta confrontando*».

In sostanza la scelta dell'ambito(i) tematico(i) (fra quelli imposti dall'alto) sostituisce il processo su base partecipativa di "*visioning*" (individuazione condivisa di una "visone" di sviluppo).

Poi, una volta individuato l'ambito(i) tematico(i), sarà opportuno concertare con gli *stakeholders* due passi:

- la selezione più puntuale di una serie di fabbisogni specifici del territorio che giustificano la identificazione di quell'ambito tematico quale "idea-forza" del piano. La coerenza fra fabbisogni e ambiti tematici scelti, infatti, è un criterio di valutazione della qualità dei PSL, criterio che rientra, peraltro nell'elemento di valutazione "Caratteristiche del PSL", che è quello per il quale è previsto il coefficiente di ponderazione più elevato [7];
- la selezione, di riflesso, di quelle Misure, Sottomisure e "operazioni" del PSR più congruenti rispetto a fabbisogni e ambito (ambiti) individuati. Qui, ovviamente, vengono meno le possibilità di piena

condivisione con le comunità locali, in quanto conta molto la qualità di un professionale lavoro tecnico. Non va comunque trascurata l'importanza, anche in relazione a questo aspetto, di una adeguata valorizzazione della conoscenza "tacita" delle comunità locali.

******

[1] Cfr. **Stroppiana A**. (2009), *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, F. Angeli, Milano

[2] Gli esperti di sviluppo locale **Ciciotti** e **Rizzi** forniscono la seguente definizione di "visione": ‹‹*la "visione" esprime il consenso degli stakeholders sul futuro economico e sociale del sistema locale*›› (**Ciciotti E., Rizzi P**., *Politiche per la competitività territoriale*, Carocci, Roma, 2005, p. 94).

[3] Il bando della Regione Lazio e la compatibilità dei vincoli dello stesso con i metodi più consolidati di formulazione di progetti e piani di sviluppo di area vasta sono presentati nella Nota **"Approccio LEADER: il bando della Regione Lazio per la selezione dei PSL 2014-2020"**, disponibile sulla sezione Open Library del sito.

[4] I GAL possono inserire nei PSL le "operazioni" incluse nel PSR regionale (commi 8-12 dell'art. 4). L'art. 4 comma 10 specifica che "i GAL possono attivare 'operazioni' non previste dal PSR Lazio solo fornendo giustificazioni oggettive e verificabili in ordine alla coerenza programmatica delle stesse con la strategia di sviluppo locale". Il comma 10 aggiunge che se i GAL attivano "operazioni" non previste dal PSR, "*le stesse saranno stralciate … qualora non siano fornite le giustificazioni richieste*".

[5] Gli 11 **ambiti tematici** indicati nell'Accordo di Partenariato (v. p. 665-666) sono:

- Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali,

- Sviluppo della filiera dell’energia rinnovabile (produzione e risparmio energia),
- Turismo sostenibile,
- Cura e tutela del paesaggio, dell’uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale),
- Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali,
- Valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio,
- Accesso ai servizi pubblici essenziali,
- Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali,
- Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità,
- Reti e comunità intelligenti,
- Diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca.

[6] Tali obiettivi sono:

- favorire la realizzazione di azioni innovative di sistema nella erogazione dei servizi essenziali della popolazione rurale,
- organizzare e valorizzare il patrimonio storico, culturale, architettonico e ambientale delle aree rurali,
- sostenere strategie di sviluppo locale indirizzate alle filiere locali, integrando operatori appartenenti a settori tradizionalmente distinti,
- sostenere strategie per l’inclusione sociale, favorendo la partecipazione degli attori locali nello sviluppo di servizi innovativi di prossimità, anche attraverso la diversificazione delle economie locali,
- sostenere strategie locali volte alla valorizzazione del patrimonio storico, culturali e ambientale delle aree rurali.

[7] L’**Allegato 5 al bando** stabilisce che la valutazione del

PSL sarà basata sulla media ponderata dei punteggi di una serie di criteri, raccolti in tre elementi di valutazione, ciascuno dei quali avrà uno specifico coefficiente di ponderazione. Elementi di valutazione (e relativi pesi) sono:

- caratteristiche del territorio di intervento (peso=1,5),
- caratteristiche del PSL (peso=4),
- caratteristiche del partenariato (peso=2,5).