

Oltre l'approccio "bottom up". I nuovi GAL alla prova dello "sviluppo locale condiviso"

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | October 30, 2016



*«La condivisione riguarda [...] i frutti dello sviluppo, ma prima ancora la sua progettazione. Solo in questo modo la società locale può diventare protagonista del suo sviluppo»
Laura Zanfrini 2001, p. 35*

Il particolare sistema di *governance* dei **GAL** – un sistema “*multistakeholder*” orientato alla promozione di sistemi

decisionali pubblici “partecipativi” – fornisce lo spunto per una riflessione sullo stato del dibattito attuale su sviluppo locale e partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche.

Negli anni Novanta le politiche europee sono state fortemente riorientate nella direzione di un forte ancoraggio dei processi di sviluppo economico ai “luoghi” (**sviluppo “place-based”**) e sono state informate a un maggiore coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali. Il *leit motiv* era che i “luoghi”, con i loro assets specifici e con le loro tradizioni civiche e culturali, contano per lo sviluppo, così come conta il c.d. “**capitale sociale**” dei territori.

Il mio umile parere è che, malgrado le dichiarazioni di intenti e la documentazione ufficiale sembrerebbero affermare il contrario, sia nella programmazione 2007-2013 dei **fondi europei**, sia in quella in corso, vi è stato un marcato ridimensionamento dell’**approccio “place-based”** nell’ambito della “politica di coesione”.

Viene confermata, invece, la propensione a un maggiore coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali pubblici e, soprattutto, nei percorsi di formulazione “dal basso” dei piani di sviluppo locale. [1]

Anche qui, tuttavia, emergono autorevoli distinguo su un **approccio “bottom up”** che, specialmente nel nostro Paese, è stato implementato soprattutto per rispettare formalmente le disposizioni dei Regolamenti dell’UE sull’utilizzo dei **Fondi Strutturali**, piuttosto che per ampliare la capacità delle comunità locali di incidere sulle decisioni pubbliche (si vedano Barca 2011, Calvaresi 2016).

La tanto invocata apertura dei processi decisionali agli *stakeholders* locali infatti, può essere controproducente se non si tiene conto del fatto che fra questi vanno annoverati anche:

- élite locali dominanti che, rischiando di essere le “parti lese” dei processi di riforma, lavoreranno in senso contrario

alle riforme, e

- gruppi di pressione e *rent seekers*, i quali partecipano ai processi decisionali non per contribuire a migliorare le politiche pubbliche, ma per cercare di incanalare a loro favore i benefici di processi di riforma e politiche locali di sviluppo.

Nel dibattito sulle politiche di sviluppo territoriale, negli anni recenti, si registra una evidente rivalutazione dell'importanza dei trend socio-economici esterni ai "luoghi" e degli assetti politico-istituzionali per la sostenibilità dei processi di sviluppo "dal basso". Di conseguenza, viene parimenti rivalutata la funzione di indirizzo e di regolazione dei livelli di governo superiori. [2]



Campo agricolo (Immagine ex Pixabay)

Questo non significa che, attualmente, viene messa in discussione la centralità delle comunità locali nella formulazione e nell'implementazione di politiche/progetti di sviluppo locale, ma va maturando una maggiore consapevolezza che l'efficace valorizzazione delle risorse e dei saperi locali deve anche passare per «*l'incorporazione selettiva di elementi esogeni e la partecipazione a reti trans-locali*» (Zanfrini 2005, p. 59).

In sostanza, nella fase corrente è venuta meno la retorica di un **approccio "bottom up"** capace sempre e comunque di portare a risultati migliori rispetto a quello *"top down"* e, quindi, viene un po' messo in dubbio *"il cosa possano fare le comunità locali per il loro sviluppo"*. Aspetto non secondario collegato al precedente è che vengono persino messi in discussione gli stessi esercizi di progettazione partecipata, in quanto – ed era ora – si evidenzia che, in precedenza, venivano eccessivamente enfatizzati gli aspetti positivi, dimenticando come anche in questi esercizi di progettazione aperta *"fra pari"* si possono facilmente innescare processi competitivi che, oltre a rallentarli, ne pregiudicano l'efficacia. [3]

Per questo motivo, la ricerca sociale e la pratica dei c.d. *"think and do tanks"* sono perennemente alla ricerca di nuovi approcci e metodi per potenziare l'efficacia dei workshop partecipativi. [4]

Una volta di più è in primo luogo rispetto a tali questioni (ossia, rispetto alla capacità di svolgere con efficacia i prossimi anni le attività di animazione), che si dovrà misurare il grado di maturità dell'**approccio LEADER** e dei nuovi GAL 2014-2020. [5]

I GAL, in primo luogo, dovranno saper andare oltre il loro mandato *"istituzionale"* ex Regolamenti dell'UE e disposizioni delle Amministrazioni regionali per la loro selezione, come evidenziato nel position paper *"Territori in cerca di nuove strategie di sviluppo e di nuove istituzioni locali: come valorizzare ruolo e funzioni dei GAL"* della **Cooperativa ELP**, di cui sono co-autore. [6]

I GAL dovranno anche saper andare oltre sia l'approccio *"top down"*, sia quello *"bottom up"*.

In sostanza, si dovrebbe convintamente 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 autoperpetua, 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).

Tabella – Le teorie dello sviluppo dall'alto e dello sviluppo dal basso e la prospettiva dello "sviluppo condiviso" [7]

<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

Si tratta di valorizzare sperimentazioni informate al paradigma emergente dell'innovazione sociale anche nelle aree rurali e continuare a sperimentare nuove forme di "self-guiding society" (Lindblom 1990), che possano integrare il "primo welfare" (garantito in modo equo ed efficiente dal Settore Pubblico), con forme condivise di "secondo welfare" [8]

Si tratta, in conclusione, di guardare con una lente nuova all'**approccio "bottom up"**, riconoscendo che, come magistralmente spiegato da Fabrizio Barca (2011), se da un lato i "luoghi" e le conoscenze e i *desiderata* della comunità locali contano (e, quindi, va rilanciato l'approccio "*place-based*"), dall'altro bisogna saper sviluppare progetti innovativi di valorizzazione delle risorse e delle conoscenze locali, e, soprattutto, saper integrare competenze tacite (anche informali) delle comunità locali e inputs e conoscenze specifiche esterne.

Come si evince dalla tabella riportata sopra, gli attori locali debbono avere un ruolo "propositivo e ricettivo", al fine di perseguire **interessi "endogeni, ma proiettati su scala sovra-locale"**.

[1] Come già evidenziato in diversi post su questo blog, da ultimo quello del 25 luglio 2016 "[La Misura 7 del PSR Lazio, i Progetti Pubblici Integrati e i processi partecipativi](#)", il miglioramento dei processi di *open government*, il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali e anche nella gestione della "cosa pubblica" e la maggiore *accountability* delle azioni di sviluppo sono ormai quasi unanimemente considerati aspetti centrali del "buon governo".

[2] 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).

Una strenua difesa dei “processi deliberativi” collettivi e della ricerca di “soluzioni condivise” ai problemi sociali si ritrova, invece, in “*Cosa fare. Come fare*” (2012) di **Iolanda Romano**, fondatrice nel 2002 di **Avventura Urbana**. La stessa Romano, tuttavia, suggerisce di coinvolgere maggiormente nei “processi deliberativi” aperti anche le parti lese e le élites, valorizzando soprattutto l’approccio “*consensus building*”, da lei indicato come particolarmente adatto per la mediazione dei conflitti.

[3] Per tutti, si veda: **Kieboom M.** (2014), *Lab Matters: challenging the practice of social innovation laboratories*, Kennisland, Amsterdam (licensed under CC-BY).

[4] La ricerca sociale 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](#)) vanno dai “dialogue cafés” alle conferenze destrutturate e ai BarCamps.

[5] La validità dell’approccio LEADER è stata confermata dalla dichiarazione finale “*A better Life in Rural areas*” della **Conferenza Cork 2.0**, tenutasi nella città irlandese il 5 e 6 settembre 2016. Tale Conferenza, in sostanza, ha già aperto il confronto sulla nuova revisione post 2020 dei due Pilastri della PAC. In particolare, l’orientamento n. 8 “*Enhancing rural governance*” conferma appunto la centralità, anche nel periodo di programmazione post 2020, dell’approccio LEADER, rimarcando che «*bottom up and locally led initiatives should*

be rolled out to mobilise rural potentials».

[6] Il *position paper* è stato elaborato come contributo al dibattito del Convegno **“GAL chiama Europa: network e governance come fattori di sviluppo sociale e economico”**, organizzato da [GAL Terre di Argil](#) e COPAGRI Frosinone, con il supporto della [Cooperativa ELP](#), che si è tenuto il 22 ottobre 2016 presso Rocca d'Arce (Frosinone).

[7] 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). A titolo di completezza si ricorda che l'INEA è stata di recente ribattezzata **CREA**.

[8] Come rimarcano **Maino e Ferrera (2013)**, *«il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo welfare (quello pubblico), integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere di bisogni ancora inesplorate (e in parte inesplorabili) dal pubblico»*.

Riferimenti bibliografici

Barca F. (2011), *Alternative approaches to development policies: intersections and divergencies*, OECD Regional Outlook 2011, Paris

Bonetti A., Salvadori M. (2016), *Territori in cerca di nuove strategie di sviluppo e di nuove istituzioni locali: come valorizzare ruolo e funzioni dei GAL*, position paper della Cooperativa ELP (Frosinone)

Calvaresi C. (2016), *Innovazioni dal basso e imprese di comunità: i segnali di future delle aree interne*, AgriRegioniEuropa, anno 12, 45

Chambers R. (2002), *Participatory Workshops: a Sourcebook of 21 Sets of Ideas and Activities*, Earthscan, London

INEA (1999), *Animazione sociale e cultura locale. Ruolo, metodologie e strumenti per lo sviluppo rurale*, Roma

- Kieboom M. (2014), *Lab Matters: challenging the practice of social innovation laboratories*, Kennisland, Amsterdam.
- Lindblom C. (1990), *Inquiry and Change*, Yale University Press, New Haven.
- Maino F., Ferrera M. (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di ricerca Luigi Einaudi, Torino .
- 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
- Romano I. (2012), *Cosa fare. Come fare*, Ed. ChiareLettere, Milano
- 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
- Zanfrini L. (2001), *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Vita e Pensiero, Milano
- Zanfrini L. (2005), *Lo sviluppo locale in una prospettiva sociologica*, in: Ciciotti E., Rizzi P. (2005), *Politiche per la competitività territoriale*, Carocci, Roma, pp. 37-62