

L'approccio LEADER 2023-2027 e le pietre d'inciampo della formulazione delle Strategie di Sviluppo Locale

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | June 10, 2023



«Vision is a snapshot of the desired future» [1]

1. La Rete Rurale Nazionale (RRN) ha organizzato un utile e interessante seminario di due giorni – 21 e 22 Giugno p.v. – su approccio LEADER e formulazione delle Strategie di Sviluppo Locale (SSL) nel periodo 2023-2027. [2]

Il seminario, che si terrà a Roma, come evidenzia il titolo – “Leggere il territorio, leggere sul territorio: quali risultati per il LEADER?” – è fortemente incentrato sull’analisi di contesto socio-economico e sulle fasi preliminari della formulazione delle SSL ed anche sulla definizione degli indicatori per misurare i risultati inseriti nella SSL.

2. L’articolata locandina di presentazione rimarca da subito che:

- «il **futuro desiderato** costituisce il vero punto dal quale partire per definire le **Strategie** e le azioni che permetteranno di concretizzarlo;
- nel processo di costruzione delle **Strategie** si devono prima di tutto individuare i risultati da raggiungere e, **lavorando a ritroso**, determinare gli interventi da adottare per guidare la trasformazione verso quel futuro» (NdR: parole in grassetto evidenziate qui nel post).

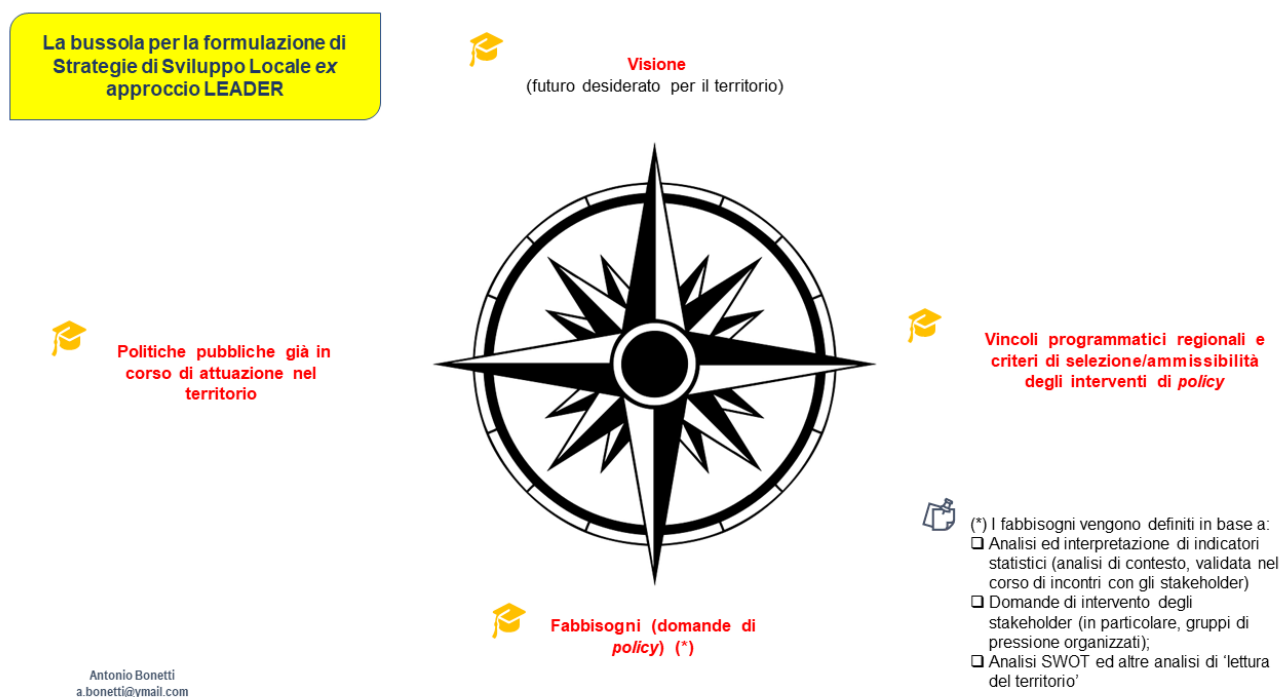
3. La RRN, pertanto, invita ad adottare un **approccio “Result-Based Management” (RBM)** e a definire la **“catena logica”** della SSL “lavorando a ritroso” a partire dal “futuro desiderato”.

Si tratta di un approccio generale ampiamente condivisibile, ma vengono trascurati due aspetti critici molto rilevanti:

- la formulazione delle SSL è vista, generalmente, come un esercizio *“in vitro”* per cui su un territorio considerato completamente vergine vengono effettuate delle analisi di contesto e di definizione di nuove strategie senza quasi considerare la storia di quel territorio, le “lezioni dell’esperienza” delle precedenti programmazioni e, soprattutto, le altre azioni di *policy* pluriennali che sono già in corso di attuazione (si veda la figura 1);
- la formulazione delle SSL dovrebbe risultare coerente non

solo con altri strumenti di programmazione economica già operativi sul territorio, ma anche con i vari vincoli alla formulazione delle strategie e all'ammissibilità a beneficio di certe linee di finanziamento che, in genere secondo una logica di "gold plating", vengono aggiunti a quelli comunitari dalle Amministrazioni regionali, sia nell'ambito dei **Complementi per lo Sviluppo Rurale regionali**, sia nell'ambito degli avvisi di selezione di SSL e di **Gruppi di Azione Locale** (è emblematico di tale questione che la pregevole locandina della RRN non faccia menzione di questi aspetti).

Figura 1 – Punti cardinali di una Strategia di Sviluppo Locale (SSL)



4. Un altro aspetto ampiamente trascurato è che la SSL si pone, in un certo senso, a metà strada fra visione di sviluppo del territorio e fabbisogni (si veda la figura 1), ma a partire dalla visione vi sono più tappe del percorso di formulazione della SSL "a ritroso" (percorso "backward looking" illustrato sinteticamente nella figura 2) in cui si potrebbero manifestare delle criticità che potrebbero ampiamente indebolire la "catena logica" alla base della SSL.

Inoltre, come rappresentato nella figura 2, di fatto non sarà mai un percorso integralmente “a ritroso”.

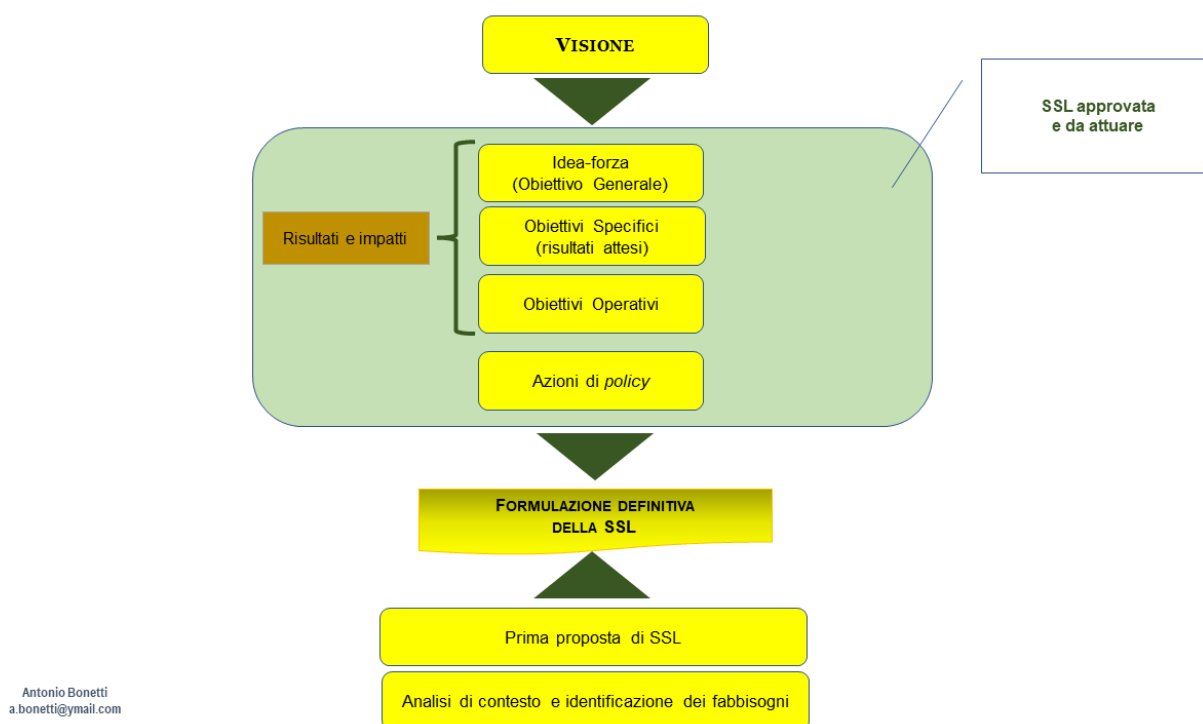
L'adozione di un approccio RBM – ampiamente condivisibile, ma utile più che altro per una rappresentazione ideale del percorso di formulazione della SSL, dato che è difficilmente applicabile all'intera “catena logica” – implica la necessità, mio modesto avviso, di individuare almeno tre fasi logiche:

- **formulazione della visione, degli obiettivi e delle azioni** (pianificazione strategica), fase che è ampiamente condizionata non tanto dalla visione di sviluppo – sovente una chimera incompatibile con i tanti vincoli alla programmazione – bensì dalla rigida perimetrazione di tipologie di azioni di *policy* e di spese ammissibili e che, necessariamente, dovrà maturare in concreto come incontro fra la visione e le domande di *policy* emerse dall'analisi di contesto e confronto con i portatori di interesse;

- **fase di passaggio – ampiamente trascurata – fra analisi del territorio e formulazione dell'intelaiatura strategica della SSL** (una fase ponte molto delicata sul piano tecnico ed in cui si manifesteranno in maniera particolarmente forte le azioni di disturbo di gruppi di pressione e di *rent-seekers*);

- **fase di analisi del contesto socio-economico (fase di lettura del territorio)**, nella quale, a mio modesto avviso, andrebbe sempre inserita una sezione specifica di verifica dei possibili vincoli amministrativi e dello stato di attuazione di programmi pluriennali di intervento (personalmente mi ha sempre lasciato basito che questi aspetti siano assolutamente centrali in qualsiasi Studio di Fattibilità inerente alla possibile realizzazione di nuove opere pubbliche e, invece, siano ampiamente trascurati in sede di formulazione di Piani di Sviluppo Locale). [3]

Figura 2 – Fasi logiche principali della formulazione di Strategie di Sviluppo Locale secondo l'approccio *Result-Based Management*



cui, come suggerisce la **RRN** nella locandina e come sarebbe desiderabile, si adotta un approccio RBM, a me pare che emergano dei quesiti – a cui fatico a dare una risposta convincente – che vengono ampiamente trascurati nel dibattito:

- Se si opta per la formulazione della SSL “a ritroso” a partire dalla visione, questo significa che saranno visione e “idee forza” della SSL a determinarne l’intera intelaiatura strategica, quale che siano i fabbisogni che emergono delle varie possibili analisi di contesto? In altri termini, qual è il possibile punto di bilanciamento, nell’ambito della SSL, fra “visione” e fabbisogni?

- Nella misura in cui si accetti che la SSL, in base all’approccio RBM, possa essere sbilanciata nella direzione della visione – e, quindi, nella direzione di interventi che, almeno in prima battuta, potrebbero risultare relativamente poco coerenti con il contesto – quanto saranno rilevanti la credibilità, la capacità di leadership e la forza negoziale dei Gruppi di Azione Locale (GAL) per dare poi effettivamente corso a una SSL fortemente orientata alla visione? (quello che sto cercando di dire è che una SSL orientata alla visione, oltre che relativamente poco coerente con il contesto, potrebbe risultare eccessivamente innovativa e/o di rottura e,

quindi, necessitare di un GAL molto forte e credibile per essere portata fino in fondo).

- La partecipazione dei portatori di interesse è importante nella stessa misura sia in sede di definizione della visione e della “idea-forza” della SSL (che, pragmaticamente, potremmo indicare come obiettivo generale delle SSL), sia in sede di analisi del contesto?

- *Last but not least*, siamo sicuri che le Amministrazioni regionali abbraccino negli avvisi di selezione questo approccio “*backward looking*”? Temo di no e che, quindi, continueranno a privilegiare l’approccio tradizionale che, nell’ordine, associa la lettura del territorio alla identificazione dei “punti SWOT”, ne fa derivare l’individuazione dei fabbisogni e, di riflesso, in base a questi fabbisogni definisce obiettivi e azioni da attuare.

6. Nei Regolamenti comunitari e nelle varie Linee Guida sulla Progettazione Territoriale Integrata e, a maggior ragione, in quelle sull’approccio LEADER, viene sempre rimarcata l’importanza della partecipazione dal basso ai processi di formulazione delle SSL di tutti i portatori di interesse.

Usando un vecchio adagio popolare, mi verrebbe da dire che “non possiamo continuare a raccontarci che Cristo è morto di freddo” e che è tempo, ormai, di dire apertamente, anche nei convegni pubblici, che non è affatto vero che i portatori di interesse sono tutti uguali.

Molto spesso i portatori di interesse che dettano veramente la linea sono gruppi di pressione organizzati e *rent-seekers* (operatori che sono meramente interessati a portare a casa un pezzo della torta).

Ad alcuni di essi gli aspetti tecnici trattati nel seminario della RRN non interessano minimamente.

In alcuni casi non partecipano neanche ai workshop di lettura partecipata del territorio, ma poi di fatto la SSL – segnatamente il novero di azioni di *policy* inserite nella SSL – riflette ampiamente i *desiderata* di gruppi di pressione e di *rent-seekers*

7. Il seminario dedica ampio spazio alle tecniche di lettura del territorio, tecniche che vanno ben oltre alla mera interpretazione degli indicatori statistici, più o meno aggiornati, disponibili.

8. Stante il fatto che una migliore alfabetizzazione generale sulle tecniche di lettura del territorio è ampiamente desiderabile, vi sono altri aspetti tecnici sui quali sarebbe altrettanto desiderabile un'azione di informazione e divulgazione:

- ponendosi in linea con la sconfinata letteratura internazionale sulla formulazione di progetti di sviluppo socio-economico e "piani di area vasta", sarebbe ampiamente necessaria una attività di divulgazione sulla necessità di procedere non solo all'identificazione dei fabbisogni (dei problemi da risolvere), ma anche a una loro corretta "gerarchizzazione" secondo una rigorosa lettura "causa - effetto" degli stessi (in gergo si parla dell'elaborazione di un autentico **"albero dei problemi"**);

- sarebbe anche utile spiegare meglio sia ai decisori politici, sia ai possibili stakeholder come, sulla base della "gerarchizzazione" dei fabbisogni ("albero dei problemi") per formulare correttamente la SSL si dovrebbe passare, "per ribaltamento", alla definizione degli obiettivi (passaggio dal c.d. **"albero dei problemi"** al c.d. **"albero degli obiettivi"**) e, non meno importante, far capire come questo significhi passare da una logica "causa-effetto" ad una "mezzi-fini";

- sarebbe desiderabile usare molto di più, in Italia, l'espressione problemi piuttosto che fabbisogni. Questo per il fatto che ragionare in termini di problemi implica anche la necessità per i tecnici di ricordare a sé stessi e di spiegare meglio agli interlocutori che una buona SSL muove da una individuazione molto rigorosa dei problemi (che spesso vengono presentati in modo distorto);

- sarebbe, infine, ampiamente opportuno spiegare a decisori politici e portatori di interesse che in sede di elaborazione della SSL: (i) bisogna prestare estrema attenzione a non confondere gli *output* e gli *outcome* veri e propri, che vanno

sempre associati a dei cambiamenti attesi (si veda la figura 3 in cui è stata inserita una tavola sinottica ripresa da un contributo di Federico Bussi, che con riferimento alla **Matrice di Quadro Logico**, riporta alcune indicazioni metodologiche fondamentali per inquadrare correttamente *output* e *outcome*); (ii) andrebbe sempre effettuata una rigorosa analisi dei rischi (di fatto una analisi di fattibilità della SSL). [4] **E' auspicabile che la RRN dedichi presto anche a questi aspetti tecnici un seminario di due giorni.**

**Figura 3 – Interpretazione degli elementi costitutivi della
“logica di intervento”
nell’ambito dell’Approccio di Quadro Logico**

Logica di intervento	Definizione (cos'è?)	Significato (a che domanda risponde?)
Obiettivi generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società?
Obiettivo specifico	Il beneficio “tangibile” per i beneficiari (il miglioramento di una condizione dei beneficiari o di un aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto.
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Ciò che sarà fatto per fornire i servizi

Fonte: BUSSI F. (2001), *Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, F. Angeli, Milano, p. 42.

[1] **UN-HABITAT, EcoPlan International (2005), *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 1. Quick Guide***, UN Habitat.

Gli esperti di sviluppo locale Ciciotti e Rizzi forniscono la

seguinte definizione di visione: «la “visione” esprime il consenso degli stakeholders sul futuro economico e sociale del sistema locale» (Ciciotti E., Rizzi P. (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale: teorie, strumenti, valutazione*, Carocci, Roma, p. 94).

[2] L'acronimo LEADER sta per “*Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*”.

Il LEADER viene attuato su scala locale nell'ambito del II Pilastro della PAC e viene gestito da particolari forme di Partenariato Pubblico Privato – formalmente costituite sul piano giuridico – denominate Gruppi di Azione Locale (GAL). Come ricordavo in alcuni post dell'Autunno 2022, lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLTP), di fatto, scaturisce direttamente dall'approccio LEADER, anche se valorizza parimenti le “lezioni dell'esperienza” di altri progetti integrati per lo sviluppo locale, quali i Patti Territoriali varati nella seconda metà degli anni Novanta, i Progetti Integrati Territoriali della programmazione 2000-2006 ed anche i Programmi di Recupero Urbano e i Programmi di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST).

L'approccio LEADER concorre direttamente al conseguimento dell'**Obiettivo Specifico 8 della PAC 23-27 (Rivitalizzazione e sviluppo delle aree rurali)**.

A questo Obiettivo Specifico 8 concorre anche un altro intervento di sviluppo rurale 2023-2027 di sostegno alla cooperazione – ex art. 77 – che, per molti versi, si può assimilare al LEADER tradizionale, ossia “Piccoli comuni intelligenti” (“*Smart villages*”).

[3] In genere l'analisi di dati e indicatori socio-economici è considerata una analisi preliminare ad altre che consentono di addivenire all'individuazione dei principali fabbisogni a cui fare fronte attraverso la SSL.

Una analisi considerata cruciale è l'analisi di punti di forza, di debolezza e di opportunità e minacce del territorio (Analisi SWOT).

In Italia vengono ampiamente trascurate altre tipologie di

analisi mutuata dagli studi manageriali – applicabili anche ai contesti territoriali – molto più raffinate e significative (che qui si possono solo citare):

- il “**diamante di Porter**” (proposto da Michael Porter);
- la **VRIO analysis** riferita a dei fattori endogeni del territorio che si possono considerare *Valuable* (assolutamente di valore); *Rare* (specifici a un dato contesto territoriale) e *(In)Imitable* (non replicabili o imitabili altrove) e alla capacità di quel territorio di valorizzarli adeguatamente (*Organisation*);
- la **PESTLE analysis** dove l’acronimo sta ad indicare la necessità di considerare i fattori Politici, Economici, Sociali, Tecnologici, Legali ed Ecologici rilevanti.

[4] Su questi aspetti metodologici, si vedano:

DFID (2003), *Tools for Development. A Handbook for Those Engaged in Development Activity*. Vers. 15.1, London

Rossi M. (2004), *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, F. Angeli, Milano

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