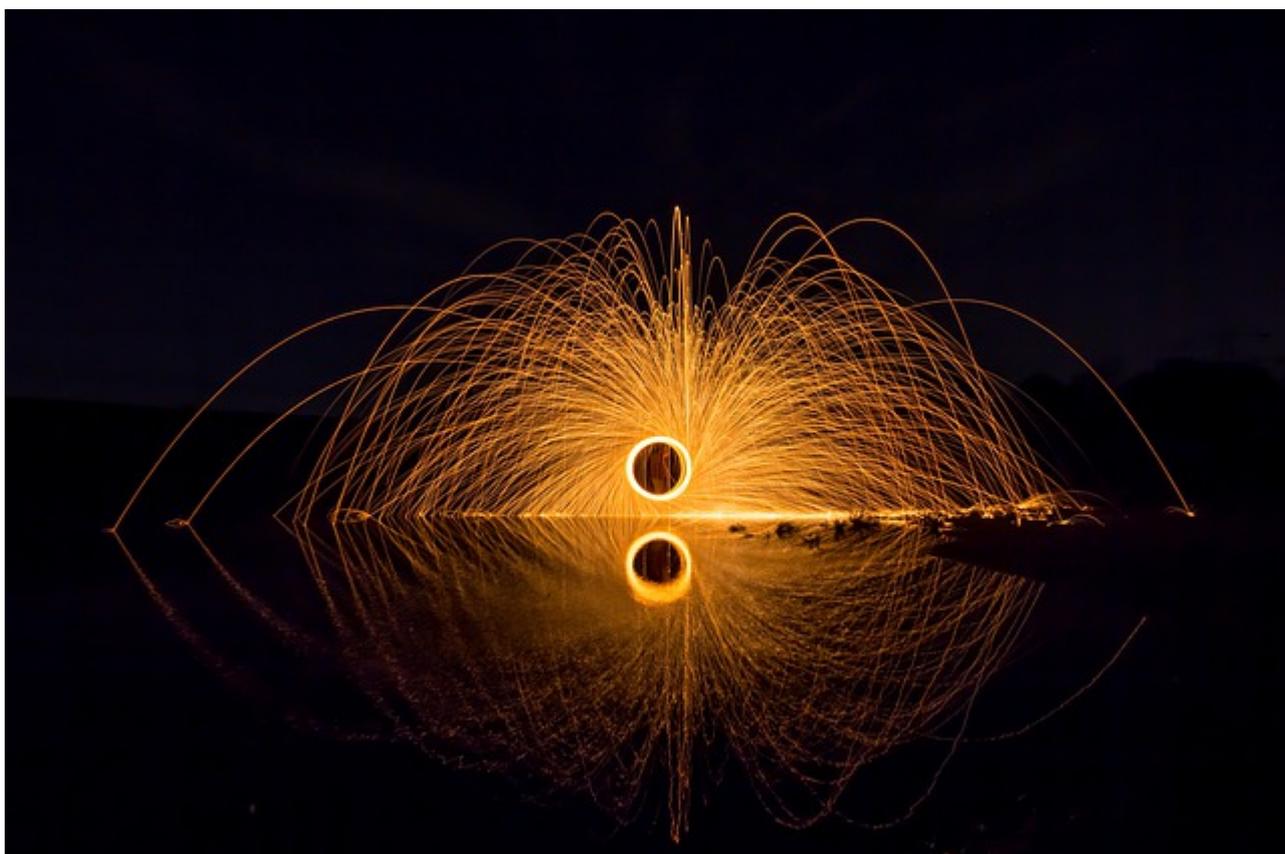


L'impatto dei Piani di Sviluppo Locale bottom up. L'importanza degli "effetti di apprendimento"

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | August 25, 2018



'The monkey sat on a pile of stones and he stared at the broken bone in his hand. And the strains of a Viennese quartet rang out across the land'.

Roger WATERS – Perfect sense, Part I ("Amused to death", 1992, Track #2)

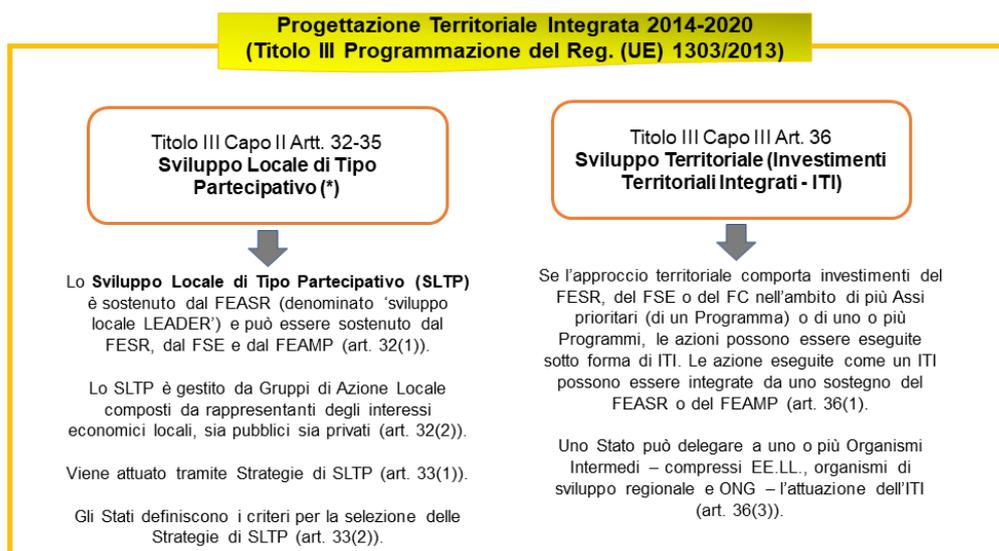
Nel periodo di programmazione 2014-2020 delle politiche

strutturali dell'UE la **progettazione integrata territoriale** è stata confermata quale uno dei tratti distintivi di tali politiche.

Gli strumenti di intervento a sostegno della progettazione integrata nella programmazione 2014-2020, come evidenzia la figura 1, sono:

- il **Community Led Local Development (CLLD)**, che scaturisce direttamente dallo **strumento/approccio LEADER**, ampiamente consolidatosi nelle aree rurali. Lo strumento **CLLD/LEADER** è disciplinato dagli artt. 32-35 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 (il Regolamento generale sui Fondi Strutturali e di Investimento Europeo – Fondi SIE) e dagli art. 42-44 del Reg. (UE) N. 1305/2013 sugli interventi di sviluppo rurale della PAC; [1]
- gli **Integrated Territorial Investments (ITIs)**, ex art. 36 del Regolamento generale sui Fondi SIE.

Fig. 1 – Gli strumenti della progettazione integrata territoriale 2014-2020



(*) Lo SLTP – in Inglese **Community Led Local Development - CLLD**) e gli ITI si possono realizzare in qualsiasi tipo di territorio. L'approccio tradizionale **LEADER** (una forma di CLLD) si può realizzare solo nelle aree rurali (è il perno della Focus Area 6B dei Piani di Sviluppo Rurale - PSR) ed è obbligatorio per il FEASR.

L
o
s
t
r
u
m
e
n
t
o
C
o
m
m

Community Led Local Development – in Italiano, **Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLTP)** – ricalca fedelmente i sette

principi del metodo LEADER.

L'**approccio LEADER**, attuato come Programma di Iniziativa Comunitaria sin dal 1991, continua ad essere, infatti, il "metodo" di riferimento per la formulazione di strategie di sviluppo locale integrate informate a principi di democrazia partecipativa (approccio partecipativo "*bottom up*"). [2]

Tutte le strategie di "sviluppo locale di tipo partecipativo" (in genere indicate anche come Piani di Sviluppo Locale – PSL), quale che sia la loro fonte di finanziamento, negli ultimi due decenni sono state condizionate in misura crescente dai sette principi del metodo LEADER (strategie di sviluppo *place-based*, approccio *bottom up*, partenariati pubblici privati, azioni integrate, innovazione, cooperazione, *networking*). Questi sette principi conferiscono all'approccio CLLD/LEADER il crisma non solo di un metodo di formulazione di strategie di sviluppo territorialmente integrate, ma anche di autentico strumento di *capacity building* finalizzato a rafforzare i sistemi di *governance locale*, i processi decisionali pubblici e a favorire un migliore coinvolgimento nella definizione delle politiche pubbliche di tutti gli stakeholder locali.

Questi sette principi concorrono parimenti, più in generale, a potenziare la dotazione di capitale sociale delle aree geografiche interessate dei PSL.

Cerco di esplicitare meglio questa posizione ricordando che gli analisti delle politiche pubbliche, in genere, concordano su una articolazione sintetica del ciclo di formulazione delle politiche pubbliche (**ciclo di *policy making***) in tre fasi:

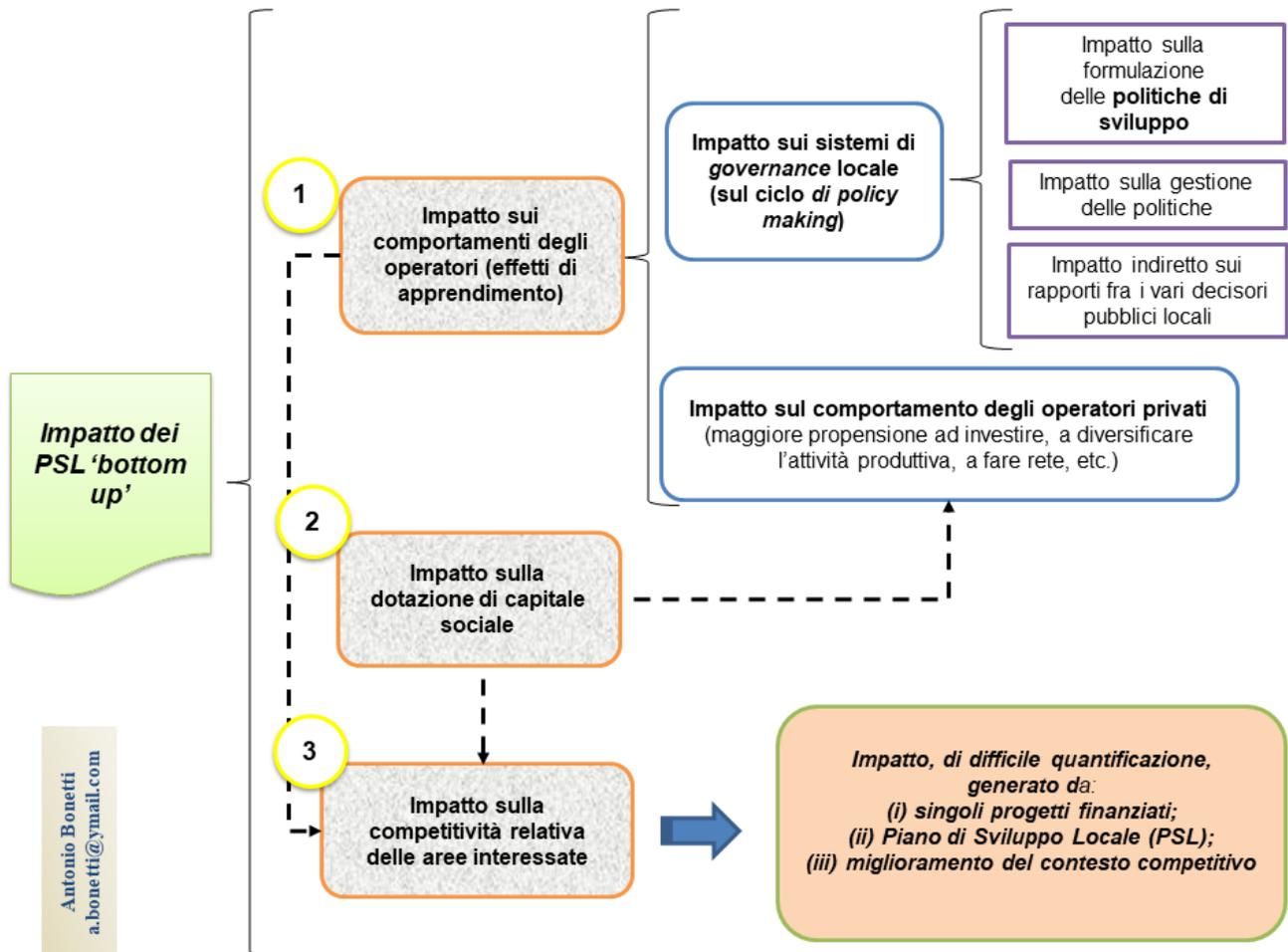
- definizione dell'agenda di *policy* (definizione dei problemi da risolvere e delle scelte pubbliche per affrontarli);
- *decision making* (fase in cui le scelte pubbliche vengono ufficialmente adottate tramite processi deliberativi formali);
- implementazione (e monitoraggio e valutazione per apprendere dall'esperienza e migliorare successivamente le scelte pubbliche). [3]

I PSL informati all'approccio **CLLD/LEADER**, quali strumenti di *capacity building*, incidono, in particolare, sulle prime due fasi di agenda setting e di *decision making*.

L'impatto dei PSL, quale che sia il loro disegno strategico e gli strumenti di *policy* utilizzati, come illustrato nella figura 2, si può articolare su tre livelli:

- impatto sul comportamento di tutti gli operatori (sia quelli pubblici, sia quelli privati). Gli "effetti di apprendimento" che interessano i processi decisionali pubblici – "*governance dimension*" dei PSL – dovrebbero comportare tanto il miglioramento dei sistemi di *governance* locale (miglioramento dei rapporti fra i vari decisori pubblici coinvolti e dei rapporti di questi con gli Enti sovra-ordinati e con i portatori di interesse privati), quanto quello dei processi di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche;
- potenziamento della dotazione del "capitale sociale" su scala locale. Questo, peraltro, ha un effetto catalizzatore non solo sulle ricadute socio-economiche dei PSL, ma anche sugli stessi processi di apprendimento presso gli stakeholder locali;
- impatti economici sui territori interessati. [4]

Fig. 2 – L'importanza degli "effetti di apprendimento" prodotti dall'approccio CLLD/LEADER



L'impatto sulle dinamiche di sviluppo delle aree geografiche interessate viene a dipendere da:

- efficacia ed impatto dei singoli progetti finanziati;
- efficacia ed impatto generali del PSL nel suo complesso;
- effetti statici e dinamici di processi di agglomerazione su scala locale (economie di agglomerazione);
- miglioramento del contesto competitivo locale (grazie a migliori processi di *governance*, al coinvolgimento di tutti gli stakeholder, alla accresciuta dotazione di capitale sociale e alla più fluida circolazione di informazioni). [5]

La valutazione dell'impatto dei PSL, quindi, concerne sia l'impatto sui processi di formulazione delle politiche pubbliche, sia quello sul sistema socio-economico locale (e quest'ultimo viene ampiamente a dipendere dall'efficacia dei processi di apprendimento presso i decisori pubblici locali e gli operatori privati).

[1] L'acronimo LEADER sta per "*Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*".

Gli elementi caratterizzanti dell'approccio LEADER – sette principi del LEADER, confermati anche per il CLLD – sono (si veda la figura 3):

- la marcata concentrazione territoriale (su scala sub-regionale) delle strategie di sviluppo;
- il partenariato fra operatori pubblici e privati. Il metodo LEADER prevede che la gestione delle strategie sia delegata a dei Gruppi di Azione Locale (GALI), a cui possono aderire soggetti privati e pubblici (*empowering* su base paritaria di tutti i portatori di interesse);
- approccio bottom up. Sono elementi costitutivi la promozione della partecipazione dal basso dei cittadini (il che incrementa il senso di ownership delle strategie di sviluppo) e di una maggiore *accountability* delle politiche pubbliche (i cittadini, localmente, potranno monitorare più facilmente attuazione e risultati degli interventi finanziati);
- una strategia multisettoriale integrata volta a valorizzare assets territoriali (dotazioni specifiche materiali e immateriali dei territori interessati) e competenze locali;
- la promozione dell'innovazione a livello locale (innovazione intesa come capacità di individuare soluzioni innovative per le problematiche delle aree servite);
- la cooperazione (all'interno dei territori) e, soprattutto, fra diversi territori che attuano strategie di sviluppo bottom up;
- creazione di network (creazione di reti inter-territoriali tra diversi GAL, anche attraverso la sperimentazione di specifici interventi di cooperazione inter-territoriale).

Fig. 3 – Gli elementi caratterizzanti l'approccio CLLD/LEADER

| Principi | Benefici |
|--|---|
| Area territoriale delimitata (approccio <i>place-based</i>) | L'approccio <i>place-based</i> consente di individuare in modo più puntuale fattori di forza e di debolezza e di definire una strategia pertinente rispetto ai problemi locali e ai desiderata degli stakeholders locali. L'omogeneità fisica e socio-culturale dell'area, peraltro, dovrebbero garantire una distribuzione dei benefici che rafforza la coesione territoriale e sociale su scala locale. |
| Partenariato Pubblico Privato (GAL) | La gestione dell'attuazione della strategia di <i>policy</i> affidata a Partenariati Pubblici Privati (GAL) rappresentativi di tutte le parti coinvolte consente di rafforzare il dialogo inter-istituzionale e di dare più "voce" alle parti economiche e sociali. Questi elementi facilitano la raccolta di informazioni rilevanti presso tutti gli operatori, consente di gestire più facilmente dei possibili conflitti, e non ultimo, rafforzano il senso di fiducia fra tutti gli stakeholder. |
| Approccio <i>bottom-up</i> | L'approccio <i>bottom up</i> implica che è più facile formulare una strategia pertinente rispetto a punti di forza e di debolezza dell'area e fabbisogni di intervento delle comunità locali e, soprattutto, implica che vengano stimolati il senso di ownership della strategia, il commitment rispetto agli impegni assunti da parte di tutti i portatori di interesse e anche accountability di gestione degli interventi e dei loro risultati. L'approccio <i>bottom up</i> , quindi, contribuisce a rafforzare sia il capitale sociale dell'area, sia la qualità dei progetti implementati e, quindi, l'efficacia della strategia. |
| Strategia integrata multi-settoriale | L'integrazione degli interventi può comportare maggiori criticità attuative, ma nel medio termine tende a garantire risultati strutturali più elevati e più pertinenti rispetto alle dotazioni ed alle vocazioni produttive e alle tradizioni socio-economiche che caratterizzano l'area. Questo in quanto le strategie integrate consentono di valorizzare meglio tutti i principali asset di un dato territorio e, inoltre, innescano dei percorsi di sviluppo che sono più bilanciati sia settorialmente, sia a livello di area interessata |
| Innovazione | L'innovazione nei sistemi di governance locale e nelle modalità attuative degli interventi contribuisce a rafforzare la qualità dei progetti e, più in generale, efficacia ed impatti strutturali delle strategie. |
| Networking | La particolare governance "partecipata" dei processi di sviluppo, il maggiore dialogo inter-istituzionale e la maggiore collaborazione fra gli operatori economici possono rafforzare la qualità delle politiche locali, il capitale sociale ed anche le filiere produttive locali. |
| Cooperazione (*) | La cooperazione fra diversi GAL è funzionale al miglioramento delle pratiche gestionali, dal momento che favorisce lo scambio di conoscenze e di buone pratiche. |

(*) I PSR promuovono la Cooperazione attraverso la SottoMisura 19.3

Principale riferimento sui sette principi chiave: EC; *The LEADER Approach. A Basic Guide*, 2006

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

mazione 2014-2020 del **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**, l'approccio LEADER viene attuato tramite la Misura 19 dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e sostiene direttamente gli obiettivi di coesione territoriale indicati dalla Priorità 6 dei PSR e, più specificamente, dalla Focus Area 6b "Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali".

[3] A dire il vero sarebbe più opportuno disaggregare ulteriormente il ciclo di *policy making*.

Per una spiegazione molto chiara delle principali fasi del *policy making*, si veda: **Lippi A.**, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.

[4] La fondatezza di questa posizione viene confermata in un rapporto di valutazione delle strategie territoriali integrate nel periodo 2014-2020 pubblicato dalla **Commissione** a fine 2017, a cui hanno collaborato dei ricercatori dello **European Policies Research Centre** della **University of Strathclyde** di Glasgow, coordinati dal professor **John Bachtler** (*'Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020'*).

In questo rapporto di valutazione la Commissione rimarca che le strategie territoriali integrate di tipo partecipativo

vertono su almeno quattro dimensioni che si sovrappongono:

- Dimensione economico territoriale;
- Dimensione integrata (approccio multi-settoriale e integrazione degli interventi di *policy*);
- Migliore circolazione delle informazioni e della conoscenza e processi di apprendimento (*knowledge integration*);
- *Governance dimension*.

[5] L'importanza delle **economie di agglomerazione** che derivano dagli investimenti fisici ammessi a beneficio per l'innesco di processi di sviluppo locale auto-propulsivi è stata ribadita in un contributo, pubblicato poche settimane fa, di Rodríguez-Pose e Wikie (Rodríguez-Pose A., Wikie C., [*Strategies of gain and strategies of waste: what determines the success of development interventions?*](#), August 2018; <https://doi.org/10.1016/j.progress.2018.07.001>).

L'economista **Andrés Rodríguez-Pose** è uno dei maggiori cultori dell'approccio '*place-based*' discusso nell'ultimo [post del 20.08.2018 "Il dibattito sull'approccio place-based alle politiche strutturali di sviluppo"](#).