

La governance delle politiche di sviluppo rurale

Gioacchino Garofali ^a

^a Università dell'Insubria, Dipartimento di Economia

Introduzione

La centralità delle riflessioni analitiche e delle esperienze concrete sullo sviluppo locale negli ultimi 15-20 anni deriva, soprattutto, da due considerazioni di carattere storico - analitico:

- la crisi fiscale dello Stato e la necessità di coinvolgere altri partner (anche privati) nei progetti e nel finanziamento dei progetti di sviluppo;
- la progressiva consapevolezza sull'inefficacia dei progetti di sviluppo gestiti a livello nazionale.

Il secondo punto è cruciale ed è prevalentemente connesso all'incapacità di tradurre operativamente in iniziative e strategie di sviluppo le risorse finanziarie disponibili per raggiungere gli obiettivi ufficiali dei piani di sviluppo. La mancanza del livello di coordinamento *mesoeconomico*, cioè del livello territoriale, impedisce l'animazione e il coinvolgimento degli attori economici e sociali, la capacità di mobilitare azioni di intervento e di organizzare una sequenza logica e coordinata di investimenti pubblici e privati.

Il corollario di quanto appena affermato è il seguente: non bastano le risorse finanziarie per realizzare lo sviluppo economico. Questo corollario spiega gli insuccessi di alcune coraggiose proposte innovative e di introduzione di strumenti per lo sviluppo locale, come ad esempio mostra l'esperienza dei [patti territoriali](#).

La governance territoriale

In queste brevi pagine, discuterò della *governance* territoriale delle politiche di [sviluppo rurale](#) assumendo una sostanziale identità tra [sviluppo rurale](#) e sviluppo locale, sia da un punto di vista dell'analisi dei meccanismi di trasformazione, sia dal punto di vista delle politiche e degli strumenti di intervento.

La governance territoriale si può definire come il coordinamento di azioni e interventi di diverse organizzazioni pubbliche e private capaci di mobilitare risorse e attori per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo. Ciò consente di porre l'attenzione sulla *coerenza* tra l'individuazione degli obiettivi di sviluppo locale e le *capabilities* degli attori locali, per evitare frustrazioni, che sono generalmente la conseguenza di errate definizioni degli obiettivi e della sopravvalutazione delle capacità progettuali e operative del sistema locale.

Quanto appena affermato richiama l'importanza dell'individuazione degli obiettivi di sviluppo locale che devono essere connessi ai problemi rilevanti, ma che siano affrontabili a livello locale. Ciò non significa che gli attori locali debbano essere autosufficienti ma piuttosto che essi devono essere supportati dai livelli sovra-ordinati di governo in un continuo processo di interazione. L'accompagnamento (tecnico e finanziario) dei livelli di governo sovra-ordinati è fondamentale non fosse che per una semplice considerazione sulle funzioni e sulle professionalità esistenti nei diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

In questo senso l'avvio di "*progetti pilota*" di sviluppo locale può essere di grande aiuto per l'apprendimento e per fare esperienza, oltre che per diffondere le "*buone pratiche*". Per questo è preferibile introdurre "progetti pilota" piuttosto che grandi finanziamenti su nuovi strumenti mai sperimentati. È sicuramente meno costoso e più efficace (cfr. l'insegnamento delle recenti esperienze tedesche "*regionen aktiv*" presentate da Theo Augustin alle giornate di studio [INEA](#) su "Sviluppo rurale, *governance* e [programmazione](#) 2007-2013", luglio 2006) concentrare l'attenzione su pochi progetti pilota, con il coinvolgimento e l'accompagnamento di un "*team*" di esperti e valutatori esterni (in rappresentanza

delle varie organizzazioni), che possano stimolare e motivare gli attori locali oltre che validare le esperienze in atto.

Un approccio di questo tipo sottolinea la rilevanza sia della *responsabilizzazione* degli attori locali (cfr. “*active citizenship*”) sia delle competenze professionali adeguate da mettere in campo (da cui la rilevanza della cultura e della professionalità dello sviluppo locale, che non sono ovviamente innate, ma che debbono essere costruite).

La programmazione integrata dello sviluppo locale

Per garantire efficacia degli interventi di sviluppo locale è necessario organizzare una **programmazione** integrata territoriale. Le politiche e le strategie di sviluppo locale, in altri termini, devono essere predisposte in modo specifico, tenendo conto delle caratteristiche della struttura economica locale e delle “*risorse specifiche*” (Colletis, Pecqueur, 1995) esistenti, seguendo la tradizione delle esperienze di successo dei distretti industriali e dello sviluppo endogeno (cfr. Garofoli, 1991, 1992), ma anche di alcune brillanti iniziative del Programma **Leader**.

La **programmazione** integrata dello sviluppo locale implica le seguenti caratteristiche (cfr. Garofoli, 2003):

- multifunzionalità;
- pluriattività;
- interdipendenze produttive e intersettorialità;
- integrazione orizzontale e intertemporale (per garantire continuità al processo di sviluppo);
- interazione tra attori locali, da cui apprendimento reciproco e accrescimento della capacità di “*problem solving*”.

Un approccio di **programmazione** integrata dello sviluppo si collega, ovviamente, alla questione della massa critica degli interventi (che richiama il concetto di “*big push*” di Rosenstein Rodan e la cosiddetta “*idea-forza*” dei **PIT**) ma sottolinea, anche, in un’ottica dello sviluppo di medio-lungo periodo (e quindi della durabilità dello sviluppo), la questione del miglioramento della qualità della vita delle comunità locali e della conseguente *attrattività del territorio*.

L’apprendimento istituzionale: livelli di governo, processi formativi e up-grading della progettualità di sviluppo locale

Il quarto elemento di discussione che vorrei affrontare è connesso al cosiddetto “*apprendimento istituzionale*” (cfr. l’esperienza gallese in Henderson e Morgan, 2003). La sperimentazione e il continuo confronto tra le varie organizzazioni (pubbliche e private) sulla definizione degli obiettivi e sulla scelta dei progetti da avviare porta ad una crescente capacità di **autovalutazione** dei risultati raggiunti e alla riqualificazione (e alla ristrutturazione) delle strategie e degli strumenti utilizzati per lo sviluppo locale.

La capacità di **autovalutazione** e di correzione continua degli obiettivi e delle strategie di sviluppo è notevolmente più importante di qualsivoglia **valutazione** esterna, perché consente di internalizzare conoscenze e competenze e consente un percorso consapevole e di carattere prevalentemente endogeno. Un percorso progettuale più interessato, dunque, ai contenuti e alla capacità di risolvere problemi piuttosto che a poter disporre di risorse finanziarie e a rispettare formalmente le procedure burocratico-amministrative.

Dalla consapevolezza degli attori locali e dall’apprendimento istituzionale (da cui deriva, prevalentemente, la “*capacity building*”), oltre che dall’orientamento al medio-lungo periodo, nasce l’opportunità di lanciare veri e propri progetti di *pianificazione strategica*. Non è un caso che i territori che presentano i più brillanti casi di sviluppo locale e che sono passati attraverso l’utilizzo dell’ampio strumentario delle politiche di sviluppo locale (dai programmi **Leader**, attraverso i **patti territoriali**, sino ai **PIT**) ormai stanno programmando lo sviluppo in un’ottica di pianificazione strategica.

Da quanto appena detto, discende un’ulteriore importante considerazione. È necessario organizzare una comparazione delle esperienze di sviluppo locale (in Italia e in Europa) per ripensare agli strumenti dei **fondi strutturali**. Occorre, in altri termini, anticipare nuove modalità di intervento e iniziare a pensare a

proposte di riforma per il post 2013, anziché sempre rincorrere le procedure esistenti, spesso introdotte su proposte altrui e che non sono sempre coerenti né con le nostre esperienze né con i nostri modelli di organizzazione produttiva.

L'esperienza maturata nella gestione dei Programmi [Leader](#) è, a questo proposito, particolarmente illuminante. Non solo c'è stata crescita delle capacità organizzative degli attori locali e la progressiva introduzione di una logica di sviluppo integrato territoriale in aree rurali e, spesso, povere. Vi è stato un apprendimento istituzionale che ha portato anche all'introduzione di specifiche istituzioni intermedie (cfr. le Agenzie di sviluppo locale).

Non è un caso che vi sia crescente attenzione in altri paesi (cfr. America Latina e Maghreb) nei riguardi dei programmi [Leader](#) e questo può consentire interessanti spazi per la cooperazione decentrata allo sviluppo economico. La cooperazione internazionale sullo sviluppo locale ha rilevanti ricadute anche perché consente di acquisire entusiasmo sulle capacità di sviluppo "*bottom-up*" e di prendere consapevolezza su quanto abbiamo appreso e su quanto potremmo ancora fare per lo sviluppo locale nel nostro paese.

Il coordinamento tra i livelli di governo rappresenta un aspetto cruciale per il successo dello sviluppo locale. Tutti i livelli di governo (da quello europeo sino a quello locale) hanno competenze e si interessano di sviluppo locale; ma spesso si aprono conflitti, incomprensioni, gelosie tra i vari apparati burocratici, oltre che "manie" di controllo dall'alto che inaridiscono l'entusiasmo degli attori locali e la capacità progettuale.

Una coerente interazione tra i livelli di governo, con un approccio aperto e cooperativo, con l'obiettivo dell'interazione sinergica e con la generosità e la "sapienza" dei livelli sovra-ordinati, che devono accompagnare i processi decisionali dal basso e le proposte progettuali, è condizione necessaria per l'introduzione di interventi efficaci. Il livello *mesoeconomico* (o territoriale) è quello che consente di animare gli attori e di mobilitare le risorse locali, traducendo le opportunità in progettualità effettiva, in azioni e risultati. Un quadro di [programmazione](#) eccellente a livello nazionale, anche con obiettivi chiari e con risorse finanziarie abbondanti, può esser del tutto insufficiente, come molte esperienze di [paesi in via di sviluppo](#) possono dimostrare. È pertanto necessario lavorare consapevolmente sulla crescita della capacità di coordinamento tra i vari livelli di governo.

La capacità di organizzare comparazione internazionale rappresenta un requisito indispensabile per avviare efficaci progetti di sviluppo locale.

L'analisi del contesto socio-economico locale prevede, infatti, sia la conoscenza approfondita della realtà locale (dei meccanismi strutturali di funzionamento, ma anche delle risorse inutilizzate e disponibili) e soprattutto una conoscenza comparata, relativamente ad altre aree in Italia e all'estero (cfr. Garofoli, 2003).

Solo l'analisi del posizionamento relativo dell'economia e della società locale consente di individuare le cosiddette "risorse specifiche" del territorio, di valutare le sfide e le minacce della competizione di altri territori e dei cambiamenti in atto sui mercati e in campo tecnologico-organizzativo, ma anche di valutare le opportunità di inserimento sui mercati nazionali e internazionali, oltre che le opportunità di risolvere problemi specifici a partire dalle capacità professionali locali.

La possibilità di perseguire percorsi appropriati (e, quindi, diversi da quelli seguiti in altre aree) dipende dunque dalla conoscenza di altri casi in Italia e all'estero e dalla capacità di [valutazione](#) comparata. Costruire momenti di comparazione internazionale, confrontarsi con gli attori di altri territori, comprendere i meccanismi di successo realizzati altrove sono fattori di apprendimento cruciali per organizzare una efficace progettualità di sviluppo locale.

Siamo così giunti alla fine di questa breve esposizione che vuole sottolineare l'urgenza dell'*up-grading* della progettualità dello sviluppo locale. Il miglioramento delle risorse umane dedicate allo sviluppo locale rappresenta il punto di partenza: occorrono professionalità variegata e di alto livello per la *governance* dello sviluppo. La crescita della cultura dello sviluppo locale, il continuo aggiornamento e il rafforzamento delle competenze professionali, il confronto con le esperienze di altri territori e paesi, consentono sia la

moltiplicazione delle cosiddette “*best practices*”, ma anche di acquisire (e rafforzare) l’entusiasmo sulle capacità di risolvere problemi dal basso.

L’*up-grading* delle strategie di sviluppo e il rafforzamento competitivo dei territori saranno gli inevitabili risultati.

Riferimenti bibliografici

- Colletis G., Pecqueur B. (1995), *Dinamica territorial y factores de la competencia espacial*, in Garofoli G., Vazquez Barquero A. (eds.), *Desarollo Economico Local en Europa*, Economistas Libros, Madrid.
- Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Garofoli G. (ed.) (1992), *Endogenous Development and Southern Europe*, Avebury, Aldershot (UK).
- Garofoli G. (2003), *Sviluppo locale e governance*, in AA.VV., *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, Roma.
- Henderson D., Morgan K. (2003), *Le regioni come laboratorio: l’ascesa delle sperimentalismo regionale in Europa*, in Garofoli G. (a cura di), [Impresa e territorio](#), Il Mulino, Bologna.

Tematiche:

Sviluppo rurale

Europa e PAC

Esperienze regionali e locali

Politica agricola in Italia

Rubrica:

Tema