

LA RESPONSABILITA' SOCIALE NEI PROGETTI DI SVILUPPO LOCALE

Comunicazione di Valerio R. Cavallucci all'OpenDay del Progetto Ascaré – Pescara 11 marzo 2015

Il tema dello sviluppo locale continua a caratterizzare la programmazione economico-territoriale e l'intero dibattito politico-amministrativo. Le prime riflessioni sul tema possono essere riferite ai distretti industriali del Centro Italia negli anni 80. Ma, in maniera più esplicita e consapevole, abbiamo iniziato a parlare di sviluppo locale nella prima metà degli anni 90, in ambito comunitario con il programma LEADER per lo sviluppo rurale e nel nostro Paese con la stagione dei Patti Territoriali di De Rita e del CNEL. Questa esperienza è proseguita per anni con la "programmazione negoziata", con i patti territoriali gestiti dal CIPE, con i contratti d'area e con i contratti di programma, per affrontare i temi della crisi e dello sviluppo.

Nel 1998 viene pubblicato il *Manifesto dello sviluppo locale* di De Rita e Bonomi, che porta a piena consapevolezza la dimensione territoriale dello sviluppo, l'intreccio tra locale e globale, la competizione tra territori, il ruolo decisivo delle comunità, a partire dagli attori sociali e dalle istituzioni locali.

Non tutti gli strumenti per lo sviluppo locale hanno avuto successo; spesso i risultati sono stati modesti rispetto alle aspettative, ma il tema si è imposto e resta al centro dell'attenzione. Nel tempo sono cambiate le forme assunte dalle politiche per lo sviluppo locale, si sono "specializzate" le prestazioni ma gli elementi essenziali rimangono gli stessi. Abbiamo sperimentato le reti di imprese, i contratti di sviluppo, i poli di innovazione, i distretti culturali e turistici, e su altro versante, i piani integrati di sviluppo urbano e i piani di sviluppo territoriale. Diverse forme di aggregazione, quindi, tra soggetti economici e istituzionali, orientate a determinare cambiamenti territoriali. Queste modalità di intervento si estendono, progressivamente e quasi inconsapevolmente, ad altri ambiti, quali il sociale – pensiamo ai piani di zona – o l'ambiente – da Agenda 21 ai Contratti di fiume.

Anche la programmazione comunitaria 2014/2020 rilancia il tema. Vale la pena sottolineare l'attenzione dedicata nel Regolamento 1303/2013 allo sviluppo locale di tipo partecipativo e allo sviluppo territoriale. Ma, soprattutto, l'attenzione allo sviluppo locale è testimoniata nell'art. 12 del Regolamento FSE dove, per la prima volta, si dispone che il fondo possa "sostenere strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in aree urbane e rurali (...), i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione (...) nonché gli Investimenti Territoriali Integrati". Analoga attenzione troviamo nell'Accordo di Partenariato e, in particolare, nella strategia per le aree interne, non a caso fondata su due pilastri: l'adeguamento della quantità e qualità dei servizi essenziali e i progetti di sviluppo locale.

Naturalmente anche le azioni per rafforzare le competenze interne e ammodernare le Pubbliche Amministrazioni Locali entrano a pieno titolo nella strategia per lo sviluppo locale. Ma, ancor prima, concorrono al raggiungimento di questo obiettivo gli sforzi per riaggregare e ridisegnare i servizi erogati dagli Enti Locali quali, ad esempio, gli Sportelli Unici per le Attività Produttive, gli Sportelli Unici per l'Edilizia, i servizi aggregati dei Comuni di minori dimensioni. E' di queste settimane, inoltre, la vicenda che investe le Province italiane che da un lato perdono competenze a favore di Regioni e Comuni e dall'altro sono chiamate a riprogettare il proprio futuro come *enti di area vasta* e, quindi, come soggetti che rispondono a bisogni "aggregati" che i singoli Comuni non riescono a soddisfare. In definitiva, anche le "centrali di committenza", gli "uffici unici" per i procedimenti disciplinari, per i servizi di ragioneria, per la gestione del personale, per i servizi informatici concorrono, seppur indirettamente, alla strategia di sviluppo locale.

A partire da queste premesse vorrei proporre una prima riflessione. Quasi la totalità degli strumenti citati per promuovere lo sviluppo locale richiede competenze che rimandano da un lato al *Project Cycle Management* e dall'altro al *Project Management*. In qualsiasi progetto di questa natura c'è un Piano di Azione Locale o un Piano di Sviluppo, costruiti sulla base di analisi SWOT, attraverso processi di mobilitazione di interessi e saperi espressi dal territorio. Il Piano, a sua volta, è articolato in Assi, Misure, Azioni, Interventi, con associate attività di monitoraggio, sull'attuazione fisica e finanziaria, e attività di valutazione, *in itinere* ed *ex post*, svolte sulla base di indicatori di prodotto, risultato e impatto. Anche al più piccolo Gruppo di Azione Locale o al Gruppo di Azione Costiera di recente costituzione viene chiesto di organizzare efficaci attività di monitoraggio e valutazione. Grazie a questo prolungato impegno, pur con tutti i limiti del caso, si è strutturato *un vero e proprio linguaggio dello sviluppo locale*, con regole ben precise. E' cresciuta una *comunità di professionisti* che opera all'interno o a fianco dei soggetti che governano lo sviluppo locale, con competenze articolate, specialistiche, a volte anche estremamente sofisticate.

Ma le Regioni - che promuovono, pianificano, finanziano e controllano queste esperienze - parlano lo stesso linguaggio? Sono sulla stessa lunghezza d'onda? Ad esempio, esistono e funzionano i sistemi di monitoraggio regionali? Esistono e funzionano i sistemi di valutazione? E ancora, perché si registrano tanti ritardi e tante incertezze nelle fasi di programmazione e avvio dei singoli interventi, anche di quelli a specifica rilevanza territoriale? In molti casi ci sono problemi di efficienza della struttura organizzativa. In altri casi si riscontra l'inadeguatezza della *governance* multilivello. Ma, forse, esiste anche un altro problema, che incide ancor più in profondità. Per le strutture amministrative regionali troppo spesso anche i programmi di sviluppo locale si riducono esclusivamente ad *adempimento amministrativo*. In altri termini, chi programma, finanzia e controlla

parla un linguaggio diverso da chi, nei territori, attua concretamente azioni di sviluppo.

Mi rendo conto di proporre una semplificazione che non rappresenta a pieno la complessità delle singole situazioni. Tuttavia, in molti casi, l'attenzione degli attori locali è centrata sull'efficacia delle attività da realizzare, sulla tempestività della spesa, sui risultati da conseguire, sugli impatti determinati o da determinare. Al contrario, per i dirigenti e i funzionari delle amministrazioni regionali, il *focus* è costituito dall'adempimento amministrativo, mentre finalità, modalità attuative, risultati e impatti rimangono sullo sfondo, in lontananza. Non ci riferiamo ai pochi dirigenti apicali che, il più delle volte, per formazione ed esperienza, sono ben consapevoli della complessità e dell'unitarietà dell'intero ciclo dello sviluppo locale. La questione si pone per le centinaia di funzionari e dirigenti che hanno diretta responsabilità di misure o azioni che compongono gli interventi di sviluppo locale. Persone che, con ogni probabilità, vengono a contatto esclusivamente con la *proiezione amministrativa dello sviluppo locale*: il fascicolo, gli atti, le relazioni. E questo non accade di certo per loro responsabilità.

E' necessario riflettere sul fatto che *l'efficacia e l'efficienza dei piani di sviluppo locale esigono una comunità professionale che condivida finalità, obiettivi, strumenti, mezzi*. Questa comunità professionale si estende dai dirigenti apicali delle Regioni, che concorrono alla programmazione, al funzionario che gestisce il singolo procedimento amministrativo, al Presidente di un GAL, di un Polo o di un Distretto che rappresenta gli attori locali, ai Direttori e agli operatori di queste strutture che attuano l'intervento e ne misurano i risultati. Questa "catena" non può avere anelli mancanti, ognuno deve parlare lo stesso linguaggio dell'altro, condividere le informazioni, se vogliamo recuperare efficacia ed efficienza. Questi soggetti, insieme, devono tendere a diventare, per l'appunto, una comunità professionale. Solo in questo modo, per tutti gli operatori coinvolti, parole come monitoraggio e valutazione, ad esempio, potranno acquisire un medesimo significato.

Se questa riflessione ha un fondamento, allora gli operatori dello sviluppo locale, nell'accezione e nell'estensione che abbiamo fin qui cercato di mostrare, devono *trovare occasioni per stare insieme, per discutere, per formarsi insieme all'uso degli strumenti e dei linguaggi* che ognuno per la sua parte è chiamato a utilizzare.

La seconda riflessione riguarda la responsabilità sociale. Il tema è estremamente ricco e complesso e, anche in questo caso, il dibattito ci impegna da oltre venti anni. Tuttavia, per entrare nell'attualità e assumere un riferimento "forte", prenderei in considerazione la definizione fornita dalla Commissione nella Comunicazione n. 681 dell'ottobre 2011 – *Strategia rinnovata della UE per il*

periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese. La Commissione propone una nuova definizione di RSI come “responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società” e precisa che “le imprese devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori con l’obiettivo di:

- fare tutto il possibile per creare valore condiviso tra i loro proprietari/azionisti e gli altri soggetti interessati e la società in generale;
- identificare, prevenire e mitigare i possibili effetti avversi”.

Quindi, creare valore condiviso e prevenire/mitigare gli effetti avversi.

Quando si parla di sviluppo locale ci si riferisce a un insieme di soggetti che si trasforma in “coalizione”, che identifica e persegue un percorso di sviluppo a partire dalla storia comune, dalle peculiarità e dalle ricchezze del territorio. Si tratta, quindi, di una comunità locale costituita da istituzioni, imprese, lavoratori, associazioni, organizzazioni della conoscenza. In questa accezione l’azione di sviluppo locale determina *generazione di valore per una intera comunità*. Tutti i suoi protagonisti, per quanto di propria competenza e sulla base di un disegno condiviso, si impegnano a migliorare la capacità di generare valore, realizzando sinergie orientate a una comune produzione di senso, di significato.

In questo quadro la responsabilità sociale della singola impresa si innalza a un livello di maggiore complessità e diventa *responsabilità sociale della comunità locale, della coalizione, del sistema territoriale nel suo insieme*. Mutuando un’espressione di Beccattini potremmo dire che il “vero” *sviluppo locale non può essere disgiunto dalla dimensione etica e porta in sé un elevato contenuto di responsabilità sociale*. In un autentico progetto di sviluppo locale non solo ciascuno è chiamato a rispondere dei propri impegni individuali ma anche di quelli assunti insieme.

A questo punto possiamo chiederci: è sufficiente che la responsabilità sociale insita in un’azione di sviluppo locale resti “implicita” nel progetto oppure è necessario che venga chiarita esplicitamente nelle sue componenti essenziali e posta a verifica in corso d’opera? In altri termini, è opportuno che anche un progetto di sviluppo locale dichiari la propria specifica missione, illustri il sistema di valori di riferimento, proceda a una rendicontazione dei risultati raggiunti e dell’impatto sociale prodotto?

Per quale motivo sollevare anche questo problema? Perché proporre questo ulteriore approfondimento? Perché siamo convinti che i progetti di sviluppo locale corrano il rischio di cadere nell’*autoreferenzialità* e nell’*autolegittimazione*.

Infatti, in alcuni casi si ha la sensazione che la sola costituzione di un partenariato locale venga proposta e vissuta come elemento sufficiente a garantire la validità di un intervento. Una comunità locale si organizza in autonomia e tanto basta per dichiarare positive e legittime le scelte compiute.

In realtà *non basta costituire una partnership per essere socialmente responsabili*, così come non basta stare insieme per raggiungere i risultati auspicati. Non esistono automatismi. *La propria responsabilità sociale va dimostrata* e, naturalmente, il soggetto che ha più interesse a farlo e, peraltro, l'unico che ha titolo a farlo, è la comunità medesima.

Si tratta, in primo luogo, di conoscere la missione e il sistema di valori di riferimento della comunità locale e, in secondo luogo, di rendere conto delle utilità prodotte a partire dagli impegni assunti nella fase di programmazione. Una comunità, quindi, disponibile a riflettere su sé stessa e sul proprio agire, che voglia dar conto dell'intero processo.

Ma qual è lo strumento più adeguato per dar conto della responsabilità sociale nello sviluppo locale? La questione è estremamente complessa e non può essere affrontata in questa sede. Possiamo invece ribadire che lavorare nella responsabilità sociale può aiutare gli attori sociali e la comunità tutta a fare i conti con le proprie ragioni, con le motivazioni più profonde del progetto di sviluppo locale. Troppo spesso ci si accontenta di identificare gli obiettivi e l'articolazione operativa del progetto, eludendo il confronto con le ragioni più profonde. Forse per questa ragione la maggior parte degli interventi ha vita breve, spesso coincidente con l'arco di tempo di un finanziamento pubblico. Forse per questa ragione si moltiplicano e cambiano continuamente gli "strumenti" dello sviluppo locale. Forse per questa ragione sono poche le esperienze di sviluppo locale capaci di trasformarsi in "vero" sviluppo locale.

Conviene, quindi, insistere sul tema della responsabilità sociale perché obbliga l'intera comunità professionale che opera nello sviluppo locale a misurarsi con le profonde ragioni etiche del proprio lavoro. Gli strumenti di rendicontazione sociale, inoltre, possono aiutarci a considerare il confronto pubblico e l'*accountability* non più un faticoso onere ma un elemento essenziale dello sviluppo territoriale.

In definitiva siamo convinti che il rafforzamento della comunità professionale e la diffusione delle responsabilità sociale nei progetti di sviluppo locale possano costituire due importanti capitoli del lavoro per accrescere la *capacity building* e possano contribuire, indirettamente, a migliorare la *governance* multilivello.