

7. Per uno sviluppo locale

di *Pasquale Gagliardi*

1. Premessa

La storia dell'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree sottosviluppate è, in larghissima misura, almeno in Italia, una storia di fallimenti. Per questo motivo, quando la caduta del muro di Berlino ha sanzionato simbolicamente la vittoria schiacciante dell'economia di mercato sull'economia pianificata, alla maggioranza dell'opinione pubblica è apparsa ovvia e inevitabile la privatizzazione delle aziende pubbliche e, più in generale, il progressivo ritirarsi dello Stato dall'economia e dalla società. Dopo gli entusiasmi e le illusioni degli anni sessanta e settanta, con la crisi sempre più evidente del dirigismo economico è diminuito progressivamente l'interesse alla riflessione teorica sulla pianificazione dello sviluppo e il dibattito ha finito per ridursi alla contrapposizione ideologica tra chi rivendica il liberismo puro e chi invoca "almeno un poco" di presenza dello Stato, purché sia. Si è così creata una situazione paradossale: mentre gli studiosi del cambiamento (economico, sociale, tecnico e culturale) e dell'apprendimento hanno prodotto modelli interpretativi sofisticati, più idonei a spiegare i processi complessi presi in esame, i "residui" interventi dello Stato continuano inerzialmente ad essere fondati su teorie e modelli tradizionali e semplicistici.

Questo contributo illustra le funzioni e le caratteristiche di un ipotetico "centro studi" – concepito come un "laboratorio di studi ed esperienze per lo sviluppo locale" – che potrebbe essere promosso da istituzioni pubbliche o private interessate a sperimentare e a diffondere un modo radicalmente nuovo di affrontare le grandi questioni dello sviluppo economico e sociale. La proposta è fondata sull'ipotesi che la separazione della politica e della pratica dello sviluppo dalla "riflessione colta" sul cambiamento e l'apprendimento collettivi sia altrettanto perniciosa quanto la frammentarietà delle iniziative a sostegno dello sviluppo. La fiducia nell'utilità delle teorie ci ha indotto a delineare il profilo stesso del laboratorio, facendo tesoro della conoscenza esperta e disponibile sui meccanismi concreti che possono favo-

rire l'integrazione tra il pensiero e l'azione, la teoria e la pratica. Inoltre, l'importanza attribuita alle teorie ci ha indotto a esplicitare sia quelle che sembrano ispirare implicitamente le pratiche attuali sia quelle che assumiamo consapevolmente a fondamento della nostra proposta.

2. I riferimenti teorici prevalenti delle politiche per lo sviluppo locale

Anche se molti riconoscono che lo sviluppo locale è un processo complesso che può essere letto nell'ottica di diverse discipline, la chiave di lettura correntemente utilizzata è quella della *teoria economica*. La politica dello sviluppo si avvale in larga misura di leve economiche e alle agenzie viene tradizionalmente assegnato il compito di amministrare incentivi economici. L'ovvio postulato di questa strategia è che gli interessi e le motivazioni che "costruiscono la storia" siano solo o prevalentemente economici. Le concezioni dell'arretratezza e dello sviluppo a cui si fa implicitamente riferimento sono quelle proprie del paradigma economico neoclassico, che interpreta lo sviluppo come un processo governato da *leggi universalmente valide*: l'arretratezza dipende dalla mancanza di risorse e condizioni (capitale umano, infrastrutture, sistema finanziario moderno, supporti tecnici e organizzativi alle imprese, sicurezza e ordine) che lo sviluppo richiede sempre e in ogni luogo; la politica serve a colmare queste carenze, procurando i fattori che il mercato non riesce ad offrire; i fattori carenti possono essere importati perché se ne dà per scontata la *trasferibilità*. Quando agli incentivi economici si affiancano azioni formative, queste sono generalmente interpretate – all'interno del paradigma economico neoclassico – come meccanismi di importazione di conoscenze e competenze localmente carenti. Se gli obiettivi della formazione sono più generali e concernono la trasformazione di atteggiamenti e valori, il programma di formazione (il cui impatto reale viene di rado valutato) costituisce il tributo – prevalentemente ritualistico – pagato all'intuizione che il problema dello sviluppo è anche un problema di "cultura", nel senso antropologico del termine.

Al semplicismo dei modelli teorici universalistici che orientano la scelta dei "mezzi" per lo sviluppo si accompagna l'*ambiguità del discorso relativo ai "fini"*, quindi relativo alla specifica concezione dello sviluppo che viene assunta come riferimento per l'azione. Ma la riflessione sui fini, che è squisitamente politica e implica il confronto tra diverse concezioni dell'ordine sociale e del benessere collettivo, viene tendenzialmente accantonata in nome dell'importanza di accordarsi pragmaticamente sulle "cose concrete" da fare.

Quali che siano i fattori dello sviluppo sui quali viene posto l'accento (il capitale, l'educazione, la tecnologia o altro), le politiche e le pratiche dello sviluppo sono tuttora fondate – per inerzia e implicitamente – su una sorta di meta-teoria del "cambiamento programmabile", una concezione basata a sua volta

sull'assunto che le decisioni possono essere fedelmente tradotte in comportamenti concreti, e i comportamenti possono riflettere le idee, materializzare desideri e predizioni. Questa convinzione rimanda a una distinzione che attraversa gran parte del pensiero occidentale: la dicotomia anima-corpo e l'idea che l'anima è la sede del pensiero e delle idee, il corpo lo strumento dell'azione. Il modello anima-corpo porta, nella costruzione dell'ordine sociale, alla separazione tra il pensiero e l'azione, alla subordinazione della seconda al primo, alla divisione del lavoro tra chi pensa e chi fa, tra chi decide e chi esegue. A queste concezioni si collegano un'altra idea altrettanto radicata nella nostra cultura, che cioè la conoscenza (il sapere) sia fundamentalmente intellettuale, e la parallela tendenza a sottovalutare il ruolo della conoscenza "tacita" o sensoriale – che è prerogativa del "corpo" e sfugge al controllo della mente.

Questa ipotesi di coerenza e sequenzialità tra idee e azioni è costantemente contraddetta dall'esperienza: gli attori fanno scelte consapevoli e formulano accurati programmi di cambiamento, ma questi programmi tradotti in azione hanno un'infinità di conseguenze inattese e risultati non voluti o contro-intuitivi. Il comune sentire è tuttavia che l'esito sarebbe stato più fedele alle attese se solo il programma fosse stato più analitico, gli incentivi più appropriati o il controllo "in fase" più attento, e si esige o ci si adopera affinché gli effetti non voluti vengano eliminati nell'approccio successivo. In questo contesto teorico, la programmazione dello sviluppo è vista come un'attività *prevalentemente analitica*, volta a individuare i fattori localmente carenti rispetto ad un modello preconstituito e a identificare – sulla base di criteri di razionalità formale – il modo più efficace ed economico per promuovere lo sviluppo del territorio in una direzione prestabilita.

In sintesi, le politiche per lo sviluppo sono in generale fondate – almeno nel nostro paese – sulle seguenti premesse concettuali e culturali: *a)* il riferimento prevalente alla teoria economica; *b)* l'universalismo dei modelli; *c)* la trasferibilità dei fattori; *d)* l'accantonamento della riflessione sui fini; *e)* la programmabilità del cambiamento sociale; *f)* la concezione "illuminista" della pianificazione come attività intellettuale governata da razionalità formale.

3. Il quadro concettuale di riferimento di un approccio nuovo ai problemi dello sviluppo

Un approccio che tenga conto delle concezioni più complesse e problematiche dello sviluppo (e della relazione tra idee e comportamenti) elaborate dagli studiosi della società e del cambiamento sociale dovrebbe contrapporre alle premesse teoriche che abbiamo esplicitato il seguente quadro concettuale di riferimento:

- a)* Lo sviluppo è un processo le cui condizioni e motivazioni possono essere compiutamente analizzate solo in *un'ottica squisitamente interdiscipli-*

nare: in particolare, occorre superare la distinzione “modernista” tra “struttura” e “cultura”, considerando simultaneamente il ruolo e le relazioni tra risorse (naturali, tecniche, finanziarie, umane) e i “sistemi di senso” che condizionano la capacità di utilizzare le risorse e l’apprendimento collettivo.

- b) Lo sviluppo locale è un *processo unico e idiosincratico*: la lista dei “fattori” non è sempre la stessa, una strategia di promozione non può fondarsi unicamente sull’offerta delle risorse carenti, ma deve analizzare e creare le condizioni che rendono il processo “governabile” dagli attori nel suo “contesto naturale”.
- c) Al concetto di “trasferimento” e di “cambiamento programmabile” occorre sostituire il concetto più realistico di “traslazione”. Come hanno dimostrato gli assertori della “actor-network theory”¹, qualunque “input” inteso a ottenere un esito viene sistematicamente “traslato” dagli attori: la propagazione nel tempo e nello spazio di qualsiasi cosa è nelle mani delle persone, che possono lasciar cadere l’input, modificarlo, deviarlo, tradirlo, aggiungervi qualcosa o appropriarsene. Il cambiamento viene in questo caso concepito come “traslazione”: traslare significa tradurre ma anche trasportare e modificare, creando legami che prima non esistevano e che modificano sia chi trasla sia chi o ciò che viene traslato, in una rete eterogenea di componenti umane e tecnologiche, di relazioni tra esseri umani e idee, idee e oggetti, comportamenti e oggetti. La concezione del cambiamento come traslazione implica la consapevolezza della imprevedibilità, arbitrarietà, casualità, irrazionalità, dei cosiddetti “processi di trasferimento”, e la consapevolezza dell’importanza degli effetti inattesi rispetto a quelli programmati.
- d) La riflessione sui “mezzi” non può essere separata dalla *riflessione sui “fini”*. Diverse concezioni dello sviluppo – che può ad esempio essere inteso come crescita economica, come aumento dell’occupazione, come promozione culturale o come miglioramento della qualità della vita – possono orientare configurazioni radicalmente diverse dei progetti di sviluppo locale; per converso, definizioni vaghe degli scopi ultimi pregiudicano, a cascata, l’efficacia e l’utilità di qualunque intervento.
- e) L’analisi delle esigenze e l’elaborazione di un programma di sviluppo locale non sono attività puramente intellettuali volte a “scoprire” realtà oggettive o soluzioni inconfutabili, non implicano ricerche algoritmiche che selezionano mezzi ottimali per realizzare fini prestabiliti, ma *processi dialogici e negoziali* in cui si confrontano dati di fatto, mappe cognitive, preferenze valoriali, esigenze tecniche, visioni diverse della realtà, interessi diversi e sovente contrapposti. Il risultato del processo non è quindi il frutto di un’unica mente analitica o di un’unica mano ordinatri-

¹ Bruno Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

ce, ma una rappresentazione collettiva condivisa – quindi, in questo senso, una realtà socialmente costruita – che nasce da negoziazioni e comunicazioni tra tutti coloro che sono “portatori di interesse” nei confronti del progetto. Chi “promuove” o “programma” lo sviluppo – sia esso un individuo, un gruppo o un’agenzia – mobilita una rete di relazioni e di scambi, canalizza energie, disvela e integra attese e opportunità che esistono e si connettono indipendentemente dal suo potere e dalla sua volontà: in definitiva svolge un ruolo che può essere metaforicamente assimilato a quello di un “*landscape gardener*”, un architetto di giardini, che attribuisce altrettanta importanza alle condizioni strutturali preordinabili e alla creazione di “spazi d’azione” che favoriscono lo sviluppo di attività le cui traiettorie evolutive sono difficilmente prevedibili.

- f) Un approccio innovativo allo sviluppo locale (e alla definizione del ruolo di un “centro studi” su questo tema) implica infine il superamento di un’altra distinzione/separazione modernista: la separazione tra “pensiero” e “azione” (esperienza e riflessione, teoria e pratica). La consapevolezza che *l’intreccio tra sapere e saper fare* è essenziale per lo sviluppo ci induce a sostenere che la ricerca non può essere oggi concepita se non come “ricerca-intervento”, come riflessione in tempo reale sugli accadimenti e come processo in cui anche la separazione tra soggetti e oggetti d’indagine sfuma: l’esperienza del ricercatore diventa oggetto di riflessione, e coloro che vivono l’esperienza oggetto della ricerca contribuiscono a razionalizzarla. Inoltre, e per gli stessi motivi, un centro di ricerca e sperimentazione non può che essere al tempo stesso un centro di educazione.

4. Il profilo del laboratorio

Le premesse teoriche che abbiamo illustrato inducono a concepire l’unità immaginata non come un tradizionale “centro studi” ma come un *laboratorio* che tenga insieme quattro dimensioni fondamentali:

- lo studio e la documentazione;
- l’esperienza concreta dei processi di sviluppo;
- la formazione;
- il networking.

Il laboratorio dovrebbe proporsi come *luogo, fisico e metaforico, di riferimento* (non solo intellettuale) per le principali categorie di “portatori d’interesse” nei confronti dello sviluppo locale, vale a dire:

- gli studiosi dello sviluppo;
- gli agenti di cambiamento esterni, in particolare i potenziali investitori;
- le amministrazioni, le istituzioni, gli imprenditori locali;
- tutti coloro che hanno ruoli tecnico-professionali o politici nella promozione, programmazione, valutazione dello sviluppo;

- dovrebbe inoltre costituire lo *snodo di una rete più vasta di relazioni* con le agenzie e le istituzioni che, in altri paesi o a livello internazionale, si occupano degli stessi problemi. È indispensabile che alle occasioni di scambio e interazione “faccia a faccia” si accompagni la possibilità di comunicazione in rete tra i diversi attori, facendo quindi del laboratorio il perno di una *comunità virtuale* di tutti coloro che sono interessati – per doveri di ruolo, motivazioni intellettuali o interessi pratici – allo sviluppo locale.

Concretamente, il laboratorio sarà dunque un luogo dove:

- studiosi di diversa provenienza disciplinare elaborano conoscenza teorica sulle questioni e sugli aspetti fondamentali dello sviluppo;
- esperienze concrete vengono monitorate in un’ottica comparata, partendo da “questioni di ricerca” che riflettono “l’agenda politica” dell’ente promotore del laboratorio, con la finalità quindi di orientare la scelta tra strategie alternative di impiego delle risorse;
- la conoscenza teorica o empirica prodotta viene diffusa a livello nazionale e internazionale attraverso pubblicazioni e convegni di studio;
- il sapere disponibile viene trasferito, attraverso seminari, a coloro che possono trarne vantaggio per l’azione pratica.

L’idea che la formazione sia una parte importante dell’attività del laboratorio, e l’idea che a questi seminari partecipino attori con ruoli e interessi diversi nasce da un’altra intuizione teorica: che la capacità di usare le risorse sia più importante della disponibilità di risorse, e che uno dei “nodi” che ostacolano lo sviluppo sia la difficoltà di modificare ruoli influenti – e modelli consolidati di relazione tra ruoli influenti – che pregiudicano l’impiego efficiente delle risorse. Come ha dimostrato la ricerca antropologica, l’innovazione sociale diventa possibile solo se si creano “aree di liminalità”, soglie o zone neutre dove modelli strutturati di relazione possono essere almeno temporaneamente, e senza rischio, accantonati, permettendo agli attori di sperimentarne di nuovi, e scoprire che alcuni di questi hanno sufficiente potere e sufficiente plausibilità per rimpiazzare modelli radicati nel tessuto politico e culturale della comunità locale. Da questo punto di vista (e impostando le proprie attività formative con questi intenti) il laboratorio può configurarsi come un luogo e un’occasione di innovazione sociale.

5. Aspetti organizzativi

Il laboratorio dovrebbe essere strutturato, in prima approssimazione, secondo una matrice tridimensionale che incrocia 1. aree di competenza disciplinare, 2. temi rilevanti per la definizione delle politiche, 3. progetti di ricerca empirica.

L’identificazione delle *aree di competenza* disciplinare serve a definire i profili dei ricercatori che costituiscono lo staff stabile del centro. L’ipotesi è

che il centro debba disporre di ricercatori specializzati almeno in quattro aree: finanza, economia, tecnologia, cultura e società.

Per quanto riguarda i *temi rilevanti* per capire e orientare i processi di sviluppo locale, possiamo elencare a titolo esemplificativo: *a)* il marketing dei territori; *b)* il rapporto tra incentivi allo sviluppo e criminalità; *c)* il ruolo dei parchi e degli incubatori; *d)* la mobilitazione delle risorse del territorio in condizioni di emergenza; *e)* lo sviluppo locale e l'amministrazione locale; *f)* la valutazione *ex ante* ed *ex post* dei progetti e degli investimenti per lo sviluppo; *g)* la logica dei processi di traslazione. Per ognuna delle questioni giudicate rilevanti sarà identificato un esperto di chiara fama, che – in qualità di consulente esterno – declinerà il proprio tema in una serie di specifiche questioni di ricerca (documentale, teorica ed empirica).

Il contenitore che riunifica i diversi interessi e le diverse prospettive di ricerca empirica è lo *studio comparato di più casi* di sviluppo programmato o spontaneo, osservati longitudinalmente nel loro evolversi o ricostruiti storicamente. I casi costituiranno il principale riferimento per l'organizzazione e il coordinamento dell'attività del laboratorio. Ciascun caso avrà un responsabile operativo. I responsabili operativi degli studi di caso assicureranno che le diverse fasi dell'indagine da loro coordinata (disegno, avvio, svolgimento, monitoraggio "in progress", valutazione dei risultati, "follow-up") costituiscano occasione di coinvolgimento, networking, formazione dei diversi attori, e coordineranno lo svolgimento parallelo di queste attività.