

La dimensione sociale della sostenibilità: buone e cattive pratiche

Massimo Rossi, docente di Progettazione e Valutazione Sociale all'Università di Pisa

La crescita senza attenzione alla sostenibilità non è sviluppo, ma aumento incontrollato di produzione di merci. La sostenibilità dovrebbe riferirsi a tre dimensioni: aspetti sociali, aspetti ambientali, aspetti economici. Tali dimensioni della sostenibilità, come regole da rispettare in un approccio di multirazionalità, sono state definite “pilastri interdipendenti che si rafforzano reciprocamente” dal *Summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002.

Malgrado le conclusioni del *Summit*, l'OCDE, che dovrebbe essere garante del rispetto delle regole nell'architettura dell'Aiuto allo Sviluppo, omette di riferirsi alla dimensione sociale presentando la sostenibilità come criterio *standard* di valutazione: “I progetti devono essere sostenibili dal punto di vista ambientale e finanziario” (OECD DAC, June 2010. Network on development Evaluation, *Summary of key terms and standards* pag.14) . Tale riferimento incompleto si legge da anni, identico, sul sito dell'OCDE.

I fattori che influiscono sulla sostenibilità sociale sono identificabili in: equità, considerazione degli aspetti socio-culturali locali, partecipazione dei destinatari, appoggio delle istituzioni, sviluppo delle capacità. Soffermando lo sguardo in questo articolo sulla dimensione sociale, si presentano buone pratiche e cattive pratiche.

“Le critiche della popolazione di fronte alla “lentezza” (tra virgolette nel testo) delle fasi iniziali fa parte del processo che parte da una mentalità di assistito a una mentalità pro-attiva...nei primi anni la FAO ha subito enormi pressioni per realizzare rapidamente dei progetti. Bisogna levarsi il cappello di fronte all'équipe di gestione che ha saputo mantenersi ferma” (GRAP/Università di Sherbrooke, maggio 2003, *Studio di caso: l'esperienza della FAO nel comune di Marmelade*, pag. 16) . Si legge questo omaggio al rifiuto della fretta di realizzare nella valutazione del progetto della FAO “Rafforzamento della funzione di pianificazione e di appoggio alla decentralizzazione e allo sviluppo locale del Ministero dell'agricoltura e dello sviluppo rurale di Haiti”. Il progetto, realizzato nel Comune di Marmelade, aveva previsto fasi preliminari rispetto a interventi come quelli di aumento della produzione agricola (i progetti cui si riferisce la valutazione, da realizzare in fretta, prendendo delle scorciatoie rispetto alla sequenza prevista): sviluppo della partecipazione come partenariato con le popolazioni e con le amministrazioni pubbliche locali, formazione di vari gruppi di attori, analisi dei vari aspetti del contesto, assistenza alla preparazione di piani comunali, identificazione di aree spaziali limitate da coinvolgere progressivamente. Cinque anni dopo, nel 2008, la stampa locale definiva “predatori” gli interventi internazionali diversi da quello citato, quelli di breve durata e realizzati in fretta (“*I predatori dell'agricoltura di Haiti*, *Le nouveliste*, 12 giugno 2008). Sempre nel 2008, la FAO ha organizzato un corso di formazione sulla progettazione indirizzato al personale del Ministero dell'agricoltura e dello sviluppo rurale di Haiti dove il progetto di Marmelade è stato utilizzato come caso di studio, nel quadro della metodologia FAO di *Participatory and Negotiated Territorial Development* (PNTD). PNTD, oltre che a basarsi sulla partecipazione e sul decentramento, sottolinea la necessità dell'orientamento all'equità, sin dalle fasi di progettazione e avvio di interventi, per evitare che il cambiamento positivo sia appropriato dalle fasce già favorite della popolazione, senza diminuire le disuguaglianze, ma anzi aumentando il dualismo.

Un altro esempio di progetto di successo dove è stata data grande importanza alla formazione e alla promozione di piani comunali è quello svolto nel periodo 2005-2011 in Algeria dal Programma di sviluppo economico e sociale del Nord-est dell'Algeria (PADSEL-NEA) finanziato dalla Commissione europea. Oltre a interventi formativi sulla pianificazione locale realizzati nella zona del progetto, partecipanti del Ministero della Famiglia e della Solidarietà Sociale, provenienti da tutte le zone del Paese, hanno partecipato a un corso di cinque settimane su sviluppo territoriale, progettazione e monitoraggio di progetti nel periodo gennaio-aprile 2009. La metodologia PNTD è stata condivisa, e particolare attenzione è stata inoltre data alla formazione per una “progettazione modesta”, connotata da: riconoscimento della rilevanza di diverse discipline/metodi/strumenti (in una ottica di multirazionalità), selezione di zone di intervento spazialmente non vaste, identificazione di un numero limitato di problemi, montaggio realistico con un solo obiettivo, pochi risultati e pochi indicatori.

Ancora buone pratiche, di cui ben tre su quattro riconducibili a quelle ricordate per il progetto di Haiti, sono state identificate osservando un gruppo di interventi. Dal 1992 al 2005 la Commissione europea ha realizzato un monitoraggio esterno di 151 progetti di Life-natura realizzati in Italia. I primi quattro elementi di successo identificati sono stati: buona conoscenza della situazione di partenza e delle condizioni esterne, il supporto delle autorità, un solo obiettivo chiaro, semplice e verificabile, tempi di realizzazione realistici, in particolare nella fase di avvio. (Picchi S., Scalera R., Zaghi D., 2006, *Il bilancio di Life natura in Italia-Indicazioni e prospettive per il futuro*, Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, Direzione Generale Protezione della natura, Roma, pp. 194-195).

La prima rassegna considerata che illustra casi di cattive pratiche è del 2006 e si riferisce all'analisi di 65 progetti ambientali in 16 paesi (Corte dei Conti Europea, Relazione Speciale n.6/2006, *Gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo*). L'analisi segnala come la partecipazione delle popolazioni sia stata fortemente limitata dalla realizzazione in aree geografiche vaste e lontane e dalla sottovalutazione del tempo necessario, fattore essenziale in un approccio partecipativo. A proposito del fattore tempo, nel paragrafo "Progetti troppo ambiziosi" si legge: "Circa la metà di tutti i progetti esaminati risultava troppo ambiziosa, in particolare perché gli obiettivi erano eccessivi rispetto al tempo a disposizionepoiché i maggiori risultati promessi danno maggiore possibilità di attrarre finanziamenti" (pag.16). Altri fattori limitanti identificati riguardano l'insufficiente rafforzamento istituzionale e lo scarso appoggio governativo. Viene citato il Brasile dove amministrazioni pubbliche locali nelle zone di intervento del Programma per le Risorse Naturali della CE, non sufficientemente coinvolte nell'ottica del progetto, hanno concesso licenze per l'abbattimento di alberi e per espansioni agricole a scapito della gestione delle foreste.

La seconda rassegna che evidenzia casi di cattive pratiche è del 2013 e riguarda 25 progetti di Life-Ambiente (Corte dei Conti Europea, Relazione Speciale n. 15/2013, *La componente ambiente del Programma Life è stata efficace?*). Nell'analisi della concezione dei progetti, si sottolinea l'eccessiva ambizione, che ha fatto finanziare 12 aree di intervento tematiche molto diverse, malgrado una dotazione finanziaria limitata. Riguardo alla realizzazione, viene osservato che singoli progetti hanno avuto risultati positivi in termini di risultati previsti realizzati, ma, data la molteplicità di temi trattati, hanno scarsamente contribuito alla produzione di massa critica. Nell'analisi del 2006 sopra ricordata la Corte dei Conti segnalava la dispersione geografica degli interventi, mentre in questo caso denuncia la dispersione tematica, ambedue fenomeni legati all'insufficiente identificazione di priorità nelle fasi di selezione dei problemi e di identificazione di obiettivi. Viene inoltre attirata l'attenzione sulla scarsa sostenibilità. In primo luogo, vengono citati due casi, di cui uno di un progetto in Spagna per la riduzione delle contaminazioni da fertilizzanti nelle acque sotterranee, in cui i monitori avevano espresso un giudizio positivo, malgrado non fossero stati dimostrati gli effetti positivi dell'intervento. Viene poi segnalato che 10 tra 23 progetti ultimati tra il 2007 e il 2009 non erano più operativi al momento della visita della Corte dei Conti.

Alcune osservazioni conclusive. Il Forum della Cooperazione internazionale (Milano, 1-2 ottobre 2012) ha avuto il merito di sottolineare l'importanza della società civile e della funzione della valutazione. Ma i due documenti finali non accennano all'equità e, tra le "tematiche trasversali" non si nominano la partecipazione globale dei destinatari (si cita solo la partecipazione delle donne), lo sviluppo delle capacità, il supporto istituzionale. Tali limiti nel riferimento alla dimensione sociale della sostenibilità appaiono coerenti con l'appoggio del Forum alle imprese come forma "innovativa" di partenariato per lo sviluppo, mentre tale appoggio è indice di una sopravvalutazione neo liberista del mercato a detrimento di politiche pubbliche di Cooperazione.

Le tre dimensioni della sostenibilità dovrebbero essere rispettate come *standards*, come regole. L'esigenza del rispetto delle regole è stata sottolineata in varie occasioni da Joseph Stiglitz e in un recente articolo (Vivek Chibber, *Contro l'ossessione dei particolarismi culturali. L'universalismo, un'arma per la sinistra*, Le Monde Diplomatique-il manifesto, maggio 2014). Il rispetto delle regole, beni pubblici universali, facilita la trasparenza e la libertà, come avviene per il rispetto delle leggi. A tale proposito, Norberto Bobbio nel volume *Il futuro della democrazia* ricorda che Cicerone scriveva nel *Pro Cluentio* che tutti siamo servi delle leggi per poter essere liberi.