

**SCUOLA ESTIVA DI SVILUPPO LOCALE
“SEBASTIANO BRUSCO”
UNDICESIMA EDIZIONE**

Esperienza Leader 2007-2013 nella Regione Sardegna: quali lezioni apprese per la programmazione futura

Domenica Farinella e Benedetto Meloni

Questo contributo ha la finalità di fornire alcune indicazioni di policy per la programmazione delle future politiche di sviluppo rurale, a partire dai risultati di una ricerca comparativa sull’esperienza leader in Sardegna nella programmazione 2007-2013, dal titolo “La valutazione delle politiche di sviluppo rurale: Ricerca empirica e studi di caso nell’ambito dell’Approccio Leader e del Programma di sviluppo rurale della Regione Autonoma della Sardegna”. I risultati estesi della ricerca sono stati pubblicati nel volume a cura di Benedetto Meloni e Domenica Farinella, Valutare per apprendere. Esperienza Leader 2007-2013, Rosenberg & Sellier, 2016¹.

Il progetto indagava i percorsi di costruzione dello sviluppo rurale in Sardegna, analizzando una politica pubblica cardine della nuova PAC, il Leader, che si propone di funzionare come un meccanismo di governance territoriale per la promozione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione². Un ulteriore intento era quello di contribuire al dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche, con la consapevolezza che è molto complesso valutare dei processi che hanno l’ambizione di agire sulla dimensione immateriale dello sviluppo locale, favorendo la costituzione di network relazionali e la diffusione di fiducia e capitale sociale, così come la circolazione delle conoscenze e dei saperi taciti. In questo senso, alcune delle domande teoriche da cui si muoveva la ricerca erano: come apprendere dal passato (learning)? Come stimolare la partecipazione delle comunità locali ai processi (empowerment)? Infine con quali strumenti valutare l’efficacia delle politiche di sviluppo rurale?

Per rispondere a queste questioni sono stati individuati tre obiettivi operativi specifici.

Il primo obiettivo riguardava la necessità di ricostruire la complessità del quadro istituzionale e programmatico dell’approccio Leader sia sul piano spaziale che temporale.

Da un lato bisognava seguire l’iter della politica dal livello europeo fino al territorio coinvolto; questo significava esplorare in che modo una politica, pensata a livello europeo,

¹ Il progetto di ricerca è stato finanziato dalla Legge Regionale 7 Agosto 2007, n. 7 per la promozione della ricerca scientifica ed è durato dal 2012 al 2015. Il coordinatore era il prof. Benedetto Meloni, il gruppo di ricerca era composto da: Domenica Farinella, con funzioni di coordinamento intermedio, le ricercatrici e i ricercatori Silvia Podda, Michele Salis, Carla Locci, Emanuela Porru, Veronica Piras e Manuela Manca per lo studio dei casi.

² Lungo la ricerca si è provato a tenere distinti i beni collettivi per la competitività e quelli per la coesione, scegliendo di considerare come rivolte:

- alla promozione della competitività le misure del PSR: 311, diversificazione verso le attività non agricole, 312, sostegno alla creazione e allo sviluppo delle microimprese e 313, incentivazione alle attività turistiche;
- al supporto della coesione territoriale le misure: 321, servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale, 322, sviluppo e rinnovamento dei villaggi e 323, riqualificazione del patrimonio rurale.

viene recepita sul piano nazionale e quindi su quello regionale (all'interno del Piano di Sviluppo Regionale - PSR), per poi operativizzarsi nei singoli territori attraverso i Piani di Sviluppo Locale (PSL) previsti dall'approccio Leader che traducono le impostazioni generali in misure concrete. Dall'ideazione fino alla progettazione e alla successiva realizzazione, livelli istituzionali e temporali a geometria variabile si intersecano, producendo inevitabilmente esiti inattesi, sfasature, contraddizioni, paradossi, aggiustamenti in corso d'opera.

Dall'altro bisognava considerare l'efficacia della politica in termini di continuità, proprio perché processi di crescita istituzionale possono sedimentarsi soltanto sul lungo periodo. Era quindi importante indagare gli elementi di continuità istituzionale tra le diverse politiche territoriali realizzate nelle aree coinvolte, così come soffermarsi sui cambiamenti che avevano investito lo stesso meccanismo di funzionamento del Leader in Sardegna negli ultimi cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013). Quali erano gli elementi di continuità e quali quelli di rottura, quali erano le implicazioni per i territori coinvolti?

Per questi motivi, una prima fase della ricerca è stata incentrata sulla ricostruzione del quadro programmatico europeo relativo alle politiche di sviluppo rurale e alla sua declinazione nel PSR della Regione Sardegna e nella metodologia Leader, con particolare attenzione alle politiche implementate nel corso del tempo nei territori studiati.

Un secondo obiettivo del progetto di ricerca era la verifica della coerenza interna tra lo strumento programmatico (il Piano di Sviluppo Locale) e la sua applicazione, ovvero la traduzione in misure e bandi attuativi di queste ultime. Quanto era lo "scarto" tra progettazione e attuazione? Questo obiettivo si collocava all'interno della più ampia problematica relativa all'approccio metodologico alla valutazione delle politiche pubbliche e alla necessità di costruire un set di indicatori utili a questo fine che potesse essere testato durante la ricerca. Si è proceduto alla costruzione di una griglia di indicatori (tab.1) attraverso la quale leggere, organizzare ed analizzare la documentazione esistente sia a livello regionale che di singolo GAL (ad esempio delibere, atti ufficiali, documentazione legislativa, report, bandi, PSR, PSL, ecc..).

Tab.1 – Macro-aree relative agli indicatori per la valutazione di un progetto Leader

1. Contesto socio-istituzionale prima del PSR 2007-2013
2. Criteri di eleggibilità dei territori (Regione/autorità di gestione)
3. Vincolo di applicabilità esclusiva dell'approccio Leader all'Asse III
4. Modalità di costruzione del GAL (organizzazione dedicata) e inclusione progettuale a livello di start up (dalla costruzione del partenariato all'adesione al GAL)
5. Inclusione progettuale degli stakeholder lungo il processo
6. Robustezza del Piano di Sviluppo Locale
7. Articolazione progettuale (implementazione del PSL)
8. Assistenza tecnica
9. Declinazione empirica del processo di governance e valutazione del ruolo delle istituzioni e della leadership politica
10. Presenza di azioni volte alla creazione ed implementazione di Beni collettivi locali per la competitività.
11. Creazione ed implementazione di Beni collettivi locali per la coesione (possibilità di accesso alle risorse trasformate in beni collettivi)

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

12. Forme di identità e rappresentazione del territorio che emergono dai materiali/sito GAL

Fonte: Meloni 2013; Meloni e Farinella 2016.

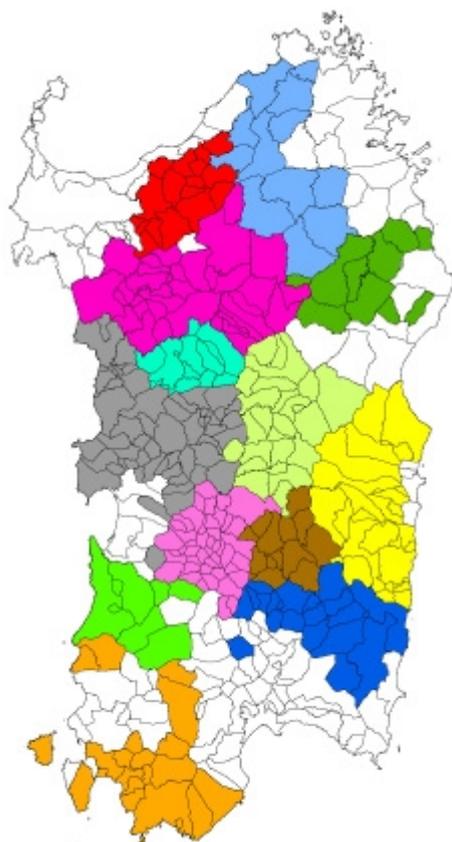
Il terzo obiettivo della ricerca era la valutazione concreta delle azioni realizzate nei territori: quanto e fino a che punto il leader che si era sostanzialmente in un GAL era stato in grado di implementare la produzione di beni collettivi locali? Per indagare questo aspetto si è realizzata una ricerca empirica di tipo qualitativo che ha messo in comparazione analitica quattro gruppi di azione locale (GAL) della Regione Sardegna attivati durante la programmazione PSR 2007-2013. I GAL sono stati analizzati attraverso la griglia di indicatori che, perfezionata con metodologie della ricerca-azione, è stata strutturata in un questionario quali-quantitativo somministrato agli stakeholder territoriali dei quattro casi selezionati per la fase di ricerca empirica.

Tutta l'indagine è stata condotta con il metodo della ricerca-azione che ha previsto in ogni fase attività di coinvolgimento, restituzione dei risultati e raccolta di feedback da parte delle popolazioni coinvolte. In diversi momenti il gruppo di ricerca ha effettuato dei focus di autovalutazione con i membri del team ed alcuni esperti, coinvolti nel processo come referenti esterni (in particolare il prof. Pichiéri, il cui apporto è stato molto importante), sia dei focus con le comunità locali dei GAL oggetto di studio, ai quali sono stati presentati i risultati intermedi.

La scelta dei casi GAL da includere nella ricerca è stata "ragionata", guidata da alcune caratteristiche:

- Specifiche, ovvero relative a ciascun GAL e che riguardavano aspetti come l'ampiezza del territorio coinvolto, la continuità o la rottura con precedenti esperienze Leader e con la precedente leadership territoriale.
- Trasversali, ovvero caratteristiche comuni che permettessero comparabilità dei casi: sono stati selezionati territori montani e/o collinari, con elevata presenza di attività agricole tradizionali come la pastorizia.

Figura 1 – I GAL in Sardegna nella programmazione 2007-2013



Fonte: PSR Sardegna 2007-2013

Legenda: in verde: Gal Linas-Campidano; in grigio: Gal Terre Shardana; in verde acqua (sopra il Gal Terre Shardana) Gal Marghine; in verde chiaro (al centro della figura, a destra del Gal Terre Shardana): Gal BMGS (Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte).

Sono stati così selezionati i seguenti casi:

- Gal BMGS (Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte), caratterizzato da un territorio ampio che copre 4 regioni storiche dell'interno, in cui è elevata la presenza agropastorale. Il caso era stato scelto perché segnava una forte rottura rispetto alla precedente esperienza GAL e anche per l'elevata innovazione nella fase di progettazione che aveva permesso a questo partenariato di posizionarsi al primo posto nella graduatoria regionale della premialità.
- Gal Marghine, di nuova costituzione e su un territorio molto concentrato ed omogeneo, che aveva permesso una buona comunicazione e l'emersione di leadership territoriali femminili (sia il presidente che il direttore del Gal erano all'epoca due donne). La valutazione nel sistema di premialità era stata eccellente e il Gal si distingueva per una buona capacità attuativa.
- Gal Terre Shardana che coinvolgeva i territori dell'alto-oristanese. Si contrassegnava per una elevata continuità rispetto al precedente leader, anche grazie ad una leadership politica forte sul territorio che aveva permesso un ampliamento dei confini rispetto alla precedente gestione. Durante la fase attuative si sono registrati numerosi rallentamenti ed un'involuzione gestionale.

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

- GAL Linas-campidano, che è stato inserito in itinere, in seguito alle ripetute difficoltà incontrate nell'analisi del Gal Terre Shardane. Il Gal Linas presentava caratteristiche simili al precedente, ma si collocava in un territorio più concentrato, con soli otto comuni coinvolti.

Diverse considerazioni rendevano il caso sardo particolarmente interessante. Innanzitutto questo territorio si presentava come un'area densa di esperienze di sviluppo locale e rurale che potevano rappresentare il terreno fertile per la sedimentazione di percorsi di apprendimento istituzionale.

Un altro aspetto riguardava la complessa architettura istituzionale che la Regione Sardegna aveva costruito per rendere più efficace il funzionamento dell'approccio Leader e dei GAL.

In particolare la regione, per facilitare il processo di aggregazione dei comuni dentro un'area eleggibile a GAL, ha deciso di utilizzare come base la perimetrazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) precedentemente individuati sulla scorta delle regioni storiche sarde. Questa scelta avrebbe dovuto favorire l'omogeneità territoriale e la possibilità di pensare misure realmente centrate sui bisogni di un dato territorio. Un'ulteriore variabile da considerare per la costruzione delle aggregazioni erano i valori dell'indice di malessere demografico (SMD), elaborato dalla stessa Regione e calcolato con riferimento ad alcuni indicatori demografici che segnalavano le aree a maggiore declino sociale e demografico e quindi potenzialmente più fragili.

Inoltre la regione aveva deciso che all'interno di uno stesso GAL, soltanto i comuni ricadenti nelle classi C1 e D1 (situazione demografica "precaria-grave-gravissima") del SMD (>40) erano eleggibili per i finanziamenti. Questa nuova regola aveva l'intento di convogliare i finanziamenti nei territori considerati più "bisognosi".

Un'ulteriore scelta di policy imposta dall'attore regionale era quella di concentrare l'approccio Leader su un unico asse del Piano di Sviluppo Rurale, laddove i GAL nelle precedenti programmazioni avevano la possibilità di agire su tutti gli assi del PSR. Questa decisione nasceva dalla volontà di garantire una maggiore coerenza allo strumento leader.

Altro elemento di originalità dell'architettura istituzionale era il sistema di premialità che la regione Sardegna aveva previsto come mezzo per stimolare l'inclusione progettuale e la costruzione di partenariati più orizzontali e allargati a categorie sociali in passato più escluse come giovani e donne, aziende private. Il sistema di premialità si inseriva nella fase che andava dall'avvio della concertazione per la costruzione del partenariato del futuro GAL fino alla sua costituzione formale con l'adesione dei soggetti. L'obiettivo era supportare la partecipazione e l'empowerment delle collettività locali, attribuendo una parte delle risorse sulla base di un meccanismo che premiava i GAL più "virtuosi" rispetto ad alcuni criteri fissati dalla regione. L'esperienza della precedente programmazione aveva evidenziato che le assemblee dei GAL e i loro CdA erano monopolizzati da quegli attori istituzionali (Comuni, Comunità Montane, Associazioni di categoria), considerati rappresentativi di una data area. Questo aveva provocato una eccessiva politicizzazione e una carenza della rappresentanza diretta da parte della cittadinanza. La programmazione 2007-2013 decide di cambiare rotta, provando a stimolare la partecipazione e l'attivazione dei singoli soggetti (cittadini, imprese). Il sistema di premialità era un meccanismo di tipo incentivante e non prescrittivo che avrebbe dovuto spingere verso l'adozione di soluzioni organizzative più orizzontali e inclusive. Maggiore era il punteggio ottenuto nel sistema di premialità, maggiori sarebbero state le risorse aggiuntive per quel GAL. I criteri da rispettare per ottenere punteggi più elevati erano:

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

prevalenza di donne e giovani (sotto i quarant'anni) sia nell'assemblea che nel CDA; partenariati in cui la metà dei componenti erano soggetti privati (in quanto i precedenti GAL tendevano ad essere monopolizzati dagli attori pubblici e dalle associazioni di categoria); realizzazione di un certo numero di riunioni certificate (con l'idea che l'incontro stimola la relazionalità, lo scambio e la partecipazione); percentuale di soci residenti sul totale dei soci (per garantire la rappresentatività dell'assemblea del Gal rispetto al territorio di riferimento); adesione dell'assemblea dei soci al meccanismo di una testa un voto (per evitare il peso eccessivo di istituzioni pubbliche o di soci più forti).

Un altro aspetto innovativo riguardava il ruolo dell'assistenza tecnica: la Regione Sardegna aveva previsto che LAORE, l'ente tecnico dell'Assessorato all'agricoltura, svolgesse un ruolo centrale lungo tutto il processo, come facilitatore e accompagnatore nelle fasi di concertazione che portavano alla costituzione del partenariato GAL e successivamente nell'implementazione delle azioni del GAL sul territorio. Laore avrebbe svolto il ruolo di collante tra attore regionale e territori.

Dopo aver esposto obiettivi e modalità di svolgimento della ricerca si dà qui sinteticamente conto di alcuni risultati emersi organizzandoli per tematiche e rinviando per un approfondimento al volume già citato, in particolare al capitolo conclusivo (Farinella 2016).

La necessità di garantire una continuità istituzionale

Le politiche di sviluppo locale si propongono di stimolare l'inspessimento istituzionale dei territori (Donolo 2005), inteso come potenziamento dei tessuti connettivi nel contesto produttivo e sociale locale, ovvero un incremento qualitativo e quantitativo della relazionalità e della capacità della fiducia di circolare (tra gli altri, De Vivo 2000; 2006; Barbera 2001; Donolo 2002; Trigilia 2005; Osti 2006; Bottazzi 2013; Mantino 2014). In questo senso, la sedimentazione di pratiche concertazione sul lungo periodo, dovrebbe avere degli effetti positivi sulla stabilizzazione di network fiduciari tra gli attori locali. Non conta tanto la singola politica realizzata, quanto la capacità dei territori di diventare attraverso quell'esperienza sempre più "apprendenti", ovvero capaci di incastonare le pratiche pregresse all'interno di un percorso unitario che porti alla costruzione di una mappa cognitiva condivisa del territorio come sistema locale, dotato di identità riconoscibili e risorse distintive in grado di catalizzare i processi di governance locale (Pichierri 2011; Farinella e Meloni 2013).

Per questo una prima domanda alla quale la ricerca ha tentato di rispondere è quanto di queste esperienze è passato "sotto traccia" nella nuova programmazione, fino a che punto vi è stata una "continuità progettuale" e soprattutto se si è stati in grado di attivare positivamente eventuali pratiche di concertazione, forme di relazionalità e fiducia che tali esperienze avevano in precedenza messo in moto (De Vivo 2006).

Sinteticamente si può evidenziare che i territori hanno messo in moto una sorta di adattamento dinamico rispetto alle esperienze pregresse. I GAL sardi hanno teso ad incorporare in modo più o meno esplicito di volta in volta analisi, prospettive, proposte ed obiettivi delle esperienze pregresse, con richiami espliciti all'interno del PSL. Questo sembra indicare che i territori stanno maturando una visione condivisa dei percorsi di sviluppo rurale. Ad esempio il GAL BMGS ha scelto esplicitamente di posizionarsi nel solco della precedente progettazione integrata (mai realizzata in concreto) che prevedeva la creazione di un distretto rurale. Tuttavia il recupero e la valorizzazione di queste esperienze era sempre ragionato e mai retorico. Laddove è stato reputato necessario (ad esempio perché le esperienze pregresse non

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

erano state particolarmente fortunate), i GAL hanno rivendicato una propria autonomia che in taluni casi ha significato anche “rottura” con le esperienze pregresse, come nel caso del GAL Marghine.

In questo senso un aspetto strategico per un buon esito delle politiche di sviluppo territoriale è la garanzia della continuità sul territorio che deve essere progettuale e di approccio, per non rischiare di generare frammentazione e scarsa armonizzazione tra le diverse esperienze implementate, impendendo così la loro messa in squadra e la loro sedimentazione istituzionale (che ovviamente richiede tempi lunghi).

I limiti della nuova architettura istituzionale

L’insieme di regole definite dall’attore regionale ha delineato una nuova architettura istituzionale che ha influito concretamente sia sulla strutturazione dei nuovi GAL che sul loro successivo operato. La ricerca ha messo in evidenza che spesso a questa nuova architettura è mancata una coerenza interna ed una chiarezza rispetto agli obiettivi previsti nel Piano di Sviluppo Rurale. Alcune delle regole, in particolare i vincoli di eleggibilità dei territori e di applicabilità al solo monoasse, il maggiore controllo del servizio sviluppo locale sui bandi, i meccanismi di rendicontazione e controllo, il nuovo sistema di pagamento, hanno finito per essere ostative rispetto all’operato dei GAL, configurando uno scollamento tra gli obiettivi e la strategia di sviluppo rurale prevista nel PSR e il sistema di norme configurato per il loro perseguimento.

L’articolato sistema di regole a monte ha definito rigidamente l’ambito di azione del GAL, producendo un effetto di centralizzazione del controllo in seno alla Regione, con a riduzione progressiva dei margini di autonomia dei GAL. Inoltre si è generata una burocratizzazione generale dell’intero processo, che hanno provocato dei ritardi nel funzionamento dei GAL stessi (che ad oggi hanno ancora dei livelli di spesa molto contenuti ed una spesa lenta, nonostante si sia ormai a fine programmazione).

Proviamo a trarre qualche considerazione punto per punto.

I confini del Gal: l’utilizzo delle ATO come base per i GAL ha permesso di ricalcare in alcuni casi i confini di regioni storiche che sono tradizionalmente omogenee per caratteristiche socio-economiche, ambientali e culturali. Tuttavia non sempre i criteri previsti per la definizione dei confini (SDM e nuove aggregazioni ATO) sono riusciti a fare emergere territori omogenei. Sono stati soprattutto i GAL nati dall’aggregazione di più regioni storiche in territori particolarmente ampi che hanno mostrato maggiori difficoltà di funzionamento e conflitti legati alla diversità territoriale dei comuni coinvolti. Gli esiti di questa programmazione sembrano suggerire che territori troppo estesi possono creare problemi di gestione e di omogeneità. In generale bisogna calibrare l’ampiezza del Gal rispetto ad una sua omogeneità territoriale. Una strategia potrebbe essere quella di avviare un percorso di autovalutazione dei Gal attuali sui propri confini, per ridisegnare le nuove geometrie. Un’altra strada potrebbe essere quella di inserire delle “variabili” di stratificazione territoriali che siano più “sensibili” alle specificità e vocazioni territoriali.

I Criteri di eleggibilità dei territori per l’accesso ai finanziamenti: la distinzione all’interno di uno stesso Gal tra comuni eleggibili per le misure e comuni non eleggibili sulla base del valore sull’indicatore di malessere demografico ha avuto effetti negativi, creando disparità tra comuni in territori che erano stati considerati comunque “bisognosi” di politiche di sviluppo rurale. Questa regola ha di fatto operato come un vincolo che ha diminuito il parco di

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

potenziali beneficiari delle misure, mettendo in difficoltà quei Gal con pochi comuni che si sono ritrovati con poche aziende eleggibili (vedi il caso emblematico della misura 311.1). Ha inoltre indirettamente generato un calo della partecipazione: quando i soggetti territoriali che avevano in mente un progetto, all'interno di una generale strategia che avevano discusso ed approvato nelle assemblee, realizzavano che non avrebbero potuto presentarlo per una mera questione tecnica, sviluppavano disaffezione nei confronti dei Gal. Non è un caso che lungo il percorso della programmazione tale vincolo sia stato eliminato.

La scelta di confinare l'azione specifica del GAL ad un solo asse del Piano di Sviluppo Rurale ha provocato una eccessiva frammentazione, aggravata dal divieto di finanziare azioni per numerosi settori (quelli ricadenti nell'allegato 1). Si è avuto l'effetto paradossale di disincentivare la multifunzionalità che era stata messa al centro dell'interno PSR della Sardegna. Si è così creata una sfasatura tra la strategia (di multifunzionalità, integrazione e sviluppo endogeno) prevista nel PSR e la struttura (l'architettura istituzionale del nuovo sistema di regole) immaginata per realizzarla, che non permetteva di raggiungere gli obiettivi enunciati). Con monoasse e concentrazione sul solo allegato 3 per le attività finanziabili, il Gal si è trovato nell'impossibilità di finanziare tutti quei settori che sono centrali nell'agricoltura e tutte quelle azioni di filiera e di marchio che servono alla creazione di distretti rurali orientati ad un'agricoltura basata su specificità e qualità. Molte imprese hanno rinunciato alla presentazione delle domande perché operavano in settori non finanziabili, o finanziabili soltanto per una parte del progetto, finendo per dover programmare operazioni monche, incapaci di generare dei processi di sviluppo. Questa scoperta ha portato le imprese ad allontanarsi dal Gal.

Se l'obiettivo è favorire la multifunzionalità e le azioni di filiera, come previsto dalla nuova PAC, la programmazione deve gestire bandi plurifondo e pluriasse, facendo particolare attenzione all'integrazione progettuale e a una visione sistemica dei percorsi di sviluppo. Questo richiede una maggiore attenzione all'integrazione tra le competenze delle diverse agenzie regionali e una più spiccata capacità a cooperare.

Il meccanismo di premialità come vera innovazione dell'esperienza leader 2007-2013 e la sfasatura strategia/struttura

La ricerca ha evidenziato che il sistema di premialità previsto nella fase di start up dei GAL ha permesso di allargare in una direzione più inclusiva e orizzontale il partenariato, anticipando inoltre delle innovazioni che nella nuova programmazione diventano obbligatorie, come la maggiore presenza dei privati. Tale sistema prevedeva incrementi di risorse per quei Gal che inserivano giovani e donne in assemblea e CDA, garantivano in queste la prevalenza di soci privati, aderivano al principio di una testa un voto e della porta aperta in assemblea e optavano per forme societarie più orizzontali, sul modello della fondazione di partecipazione. L'esito di questo sistema di incentivi è stato l'inclusione di attori sociali prima esclusi (aziende, società civile, giovani e donne), ridimensionando il ruolo fino ad allora prevalente di attori pubblici e associazioni di rappresentanza degli interessi, e scompaginando assetti precedenti. La partecipazione nella fase di start up è stata molto elevata proprio perché il sistema di premialità ha creato le condizioni per incentivare la formazione di partenariati più allargati, in cui vi era una partecipazione diretta (forme di democrazia deliberativa piuttosto che rappresentativa). La partecipazione diretta ha favorito la costruzione consapevole di un

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

percorso condiviso e comune ed ha migliorato la qualità del tessuto sociale e dell'animazione territoriale (*l'empowerment*).

Tuttavia questa spinta si è esaurita nella fase di vita successiva del GAL, quella in cui si è istituzionalizzato nel territorio ed è diventato operativo, trovandosi così a gestire il PSL e le sue diverse misure. In questa fase si è registrato un costante calo della partecipazione, anche laddove questa era stata molto alta nel momento di start up. Questo è dovuto a diversi fattori. Primo fra tutti la prescrittività e rigidità del sistema di regole previsto per questa fase, che prevedeva un accentramento ed uno stretto controllo da parte della regione (nella costruzione dei bandi e nel controllo generale sul processo) e dello Stato (nell'istruttoria della richiesta di finanziamento e nell'erogazione di quest'ultimo). L'effetto finale è stato di un neocentralismo regionale e nazionale che ha limitato il ruolo dei Gal sono alla fase iniziale (istruttoria della domanda di aiuto), affidando ad un sistema complesso ed articolato di altri attori il resto (regione, CAA, Agencontrol, Agea e Argea per l'istruttoria delle pratiche relative alla sola gestione del Gal...). Il Gal in questa programmazione si è visto riconfigurare la propria struttura nella direzione di una forte limitazione di quell'autonomia gestionale e finanziaria che ne aveva costituito uno dei motivi di successo di alcune buone pratiche nell'esperienza precedente, quando il Leader era un progetto sperimentale. Tale scelta sembra stridere con il ruolo propulsivo che ci si attende dal Gal sui territori. Da struttura votata all'animazione, il Gal rischia di diventare un centro tecnico-amministrativo per l'istruttoria delle domande di aiuto.

Questi vincoli hanno finito per aggravare la sfasatura tra struttura e strategia, di cui si è già detto in relazione alla scelta del monoasse: i gal si sono trovati frustrati nel perseguire le proprie strategie di sviluppo da una struttura rigida che non prevedeva grandi margini di autonomia per il Gal, laddove assegnava una elevata centralità alla regione e allo Stato. Molti Gal poi hanno continuato a "rappresentarsi" come Agenzie di sviluppo locale a tutto campo, destinate ad operare in senso ampio sul territorio, laddove in questa programmazione il ruolo assegnato loro dalla regione era più quello di una struttura tecnico-operativa, a durata temporale limitata (il ciclo della programmazione) e orientata a obiettivi specifici (la realizzazione delle misure previste nel PSL).

In generale, provando a fare un bilancio sulla nuova architettura istituzionale e regolativa prevista per i GAL da questa programmazione, dal confronto tra prima fase (animazione) e seconda (gestione) emerge che le regolazioni incitative, basate su un'adesione consensuale, stimolata da incentivi (come maggiori risorse economiche per chi si uniforma a determinati criteri) sono più efficaci delle regolazioni prescrittive (che tendono a ossificare e burocratizzare i processi).

La lezione appresa è prevedere nella prossima programmazione dei sistemi di premialità e di incentivazione lungo tutto il processo. Inoltre, forme di premialità anche nella fase di operatività del Gal, potrebbero aiutare a mantenere un certo grado di animazione.

I limiti del sistema dei pagamenti

Come si è anticipato al punto precedente per la gestione delle fasi dalla presentazione delle domande fino all'erogazione del finanziamento si è creato un articolato sistema, in cui il Gal aveva uno scarso potere e veniva relegato a compiti burocratico-amministrativi (senza però un'adeguata struttura organizzativa per svolgerli, in quanto la struttura prevista era più orientata su un ruolo di animazione che di tipo tecnico-amministrativo).

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Una volta istruite le domande di finanziamento e fatto l'atto di concessione dal Gal, il richiedente doveva autonomamente rivolgersi ad appositi centri di assistenza agricola (CAA), sportelli delle organizzazioni di categoria, convenzionati per la presentazione elettronica della domanda di pagamento ed anticipo. La domanda era inviata ed istruita ad Agencontrol, una partecipata di Agea (l'ente pagatore nazionale), alla quale la regione aveva deciso di affidare il servizio.

Una volta presentata la domanda di pagamento, Agecontrol provvedeva alla sua istruttoria. Terminata questa, le domande accettate passavano ad Agea, l'organismo pagatore nazionale, per l'erogazione del finanziamento. In un meccanismo del genere, con Agea che doveva effettuare le pratiche per tutto il PSR e per tutti i Gal (escluso, in parte, per quelle otto regioni che hanno organismi di pagamento regionale i quali, sia chiaro, dipendono in ultima istanza sempre da Agea), l'erogazione dell'anticipo avveniva già dopo molti mesi dalla richiesta (creando diverse difficoltà agli imprenditori), ancora dopo si concretizzava l'erogazione del finanziamento complessivo.

Va infatti sottolineato che l'impossibilità da parte dei Gal di incidere sui tempi di erogazione dei finanziamenti, con beneficiari che invece pressavano su di esso, in quanto lo individuavano come interfaccia territoriale per l'erogazione (perché così era stato in passato), ha provocato molte tensioni nei rapporti tra Gal e beneficiari/soci, con la tendenza di questi ultimi a considerare negativo l'operato dei Gal stessi e a non partecipare più alle riunioni. Inoltre la gestione centralizzata dei controlli, delle istruttorie e dei pagamenti ha provocato elevati ritardi che nei fatti si sono esplicitati in una lentezza che si è tradotta in un dato oggettivo: i gal hanno oggi livelli di spesa molto bassi, nonostante si sia in fase di chiusura della programmazione.

Il sistema di gestione delle domande di finanziamento, con la presenza di troppi attori, troppi passaggi, troppa centralizzazione stride con quella iniziale fase (lo start up) che invece aveva alla base elevata autonomia e partecipazione. Ci si trova cioè di fronte ad una sorta di schizofrenia istituzionale: dapprima incito i territori a partecipare per progettare in modo autonomo ed inclusivo i propri percorsi di sviluppo territoriale, ma poi in seguito costruisco un meccanismo che li priva dell'autonomia per realizzarli perché di fatto sono convinto che i territori non possano gestire i processi e tendano a "sprecare" le risorse. La sfasatura si manifesta in tutta la problematicità ed i due principali effetti:

- calo della partecipazione;
- cattiva performance di spesa dei Gal.

In particolare il calo della partecipazione è scontato se si considera che la prima fase (con il sistema di premialità), aveva prodotto grande partecipazione e grandi aspettative, disattese nella seconda in cui il ruolo del Gal è ridotto a mero esecutore burocratico delle decisioni regionali.

La lezione appresa in merito al meccanismo di erogazione dei pagamenti è che un sistema con troppi attori coinvolti e troppi passaggi crea opacità nel procedimento (erano pochi gli intervistati che avevano realmente chiaro l'iter dell'istruttoria di pagamento), riduce il ruolo di Gal a funzioni burocratico-esecutivo nella sola fase iniziale, svuotandolo della responsabilità di spesa; il paradosso è che il Gal continua a essere per i soci il primo interfaccia territoriale cui rivolgersi per conoscere l'esito della propria domanda (con evidenti tensioni nel rapporto tra gal e soci/beneficiari), nonostante i ritardi nella spesa non possano essere imputati ai Gal, quanto all'iter previsto nel sistema complessivo di erogazione (che implica un dialogo tra livello istituzionale locale, regionale e nazionale).

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Il processo che va dall'istruttoria della domanda fino all'erogazione del finanziamento andrebbe ripensato nella direzione di prevedere un maggiore coinvolgimento del Gal ed un'accelerazione dei tempi.

Il Ruolo di Laore:

La programmazione prevedeva anche la presenza obbligatoria dei tecnici di Laore in tutta la fase di start up, con il compito di animare e supportare il gal nella sua strutturazione e certificare le riunioni valide per l'attribuzione della premialità. **Nel complesso la presenza di Laore è stata giudicata positivamente**, anche se il rapporto si allenta/interrompe, nel passaggio dalla fase di start up e costruzione del partenariato, durante quel momento di gestione assembleare di un gal ormai strutturato, in cui si registra una forte diminuzione del meccanismo partecipativo ed una burocratizzazione delle pratiche. Resta da capire quanto questo fenomeno sia dovuto a:

- un esaurimento del ruolo di Laore (che finisce per essere privo di reali funzioni nella seconda fase);
- un irrigidimento da parte del Gal, dovuto alla crescente consapevolezza di un proprio margine di autonomia ridotto dal sistema di regole regionale, di cui Laore appare il rappresentante sul territorio;
- un irrigidimento da parte dei tecnici stessi che, in questo stadio più operativo, finiscono per assumere delle posizioni più impositive rispetto al passato.

Ruolo di Laore: ANALISI SWOT

Aspetti positivi della presenza dei tecnici Laore dentro il Gal:

- Sono risorse e competenze aggiuntive.
- Creano un rapporto che è potenzialmente più diretto ed orizzontale con la regione.
- Allargano il partenariato ad attori extra-locali.

Aspetti negativi

- Rigidità da parte dei tecnici, con una scarsa disponibilità a mettere in discussione la propria visione?
- Laore visto come "controllore" regionale?
- Scarsa definizione del ruolo di Laore nel percorso Gal in seguito alla chiusura della fase delle riunioni certificate.

Criticità

- Attenzione alla **continuità dei tecnici**: un motivo di rottura con il Linas Campidano è che il tecnico che aveva seguito fin dall'inizio il processo viene rimosso d'ufficio.

Opportunità:

- Potenziare il ruolo di Laore: per creare continuità ed un rapporto più diretto con la regione (orizzontalità).
- Individuare e definire ruoli e compiti di Laore dentro il Gal anche nella fase successiva: la presenza di Laore non deve essere percepita come il controllore della regione, ma come elemento di connessione, de-burocratizzazione e

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

supporto al lavoro.

Va poi sottolineata la necessità nella futura programmazione di coinvolgere direttamente dentro i processi territoriali non soltanto l'agenzia Laore, ma anche le altre (Agris in particolare), dato che si va verso un sistema pluriasse e plurifondo che può essere sostenuto solo prevedendo opportune forme di integrazione.

Altri aspetti importanti per la progettazione

L'accesso al credito: un ulteriore problema è stato rappresentato dalle difficoltà di accesso al credito, soprattutto per la realizzazione di iniziative da parte di giovani, magari con una buona idea ma senza capitali o garanzie iniziali. La mancanza di credito è stato un ostacolo che ha portato diversi beneficiari a rinunciare al finanziamento ottenuto o a non fare direttamente domanda. Purtroppo dall'indagine è emerso chiaramente che i Gal non avevano strumenti ed autonomia per poter effettivamente operare nel campo dell'accesso al credito.

Una lezione appresa dovrebbe essere nella prossima programmazione di tenere maggiormente in considerazione il problema dell'accesso al credito, prevedendo non soltanto delle misure, ma anche dei sistemi di accesso al credito che permettano alle aziende di ottenere il finanziamento necessario per accedere al bando.

Attenzione alla qualità dei progetti: la ricerca ha messo in evidenza che molti progetti si perdono per strada sia per la scarsa qualità progettuale che per errori nelle domande. Un cattivo esito di una domanda ha un costo elevato, perché si perde tempo nell'istruttoria di una pratica che nei fatti non verrà mai finanziata. Da questo punto di vista, se l'obiettivo della prossima programmazione è un'allocazione delle risorse più efficiente in termini di spesa e di percentuale tra domande presentate e domande effettivamente finanziate, bisogna allora prevedere dei meccanismi che rafforzino le attività di supporto ed accompagnamento alla stesura dei progetti dei richiedenti, rafforzando il ruolo delle agenzie regionali.

Trasparenza e partecipazione: I Gal che hanno lavorato molto sulla partecipazione reale e la comunicazione diretta, continua e trasparente ai propri iscritti mediante riunioni continue e informative a rotazione in tutti i territori, sito internet aggiornato, newsletter e convocazioni tramite sms, sono risultati più inclusivi e quindi hanno retto, malgrado il calo di partecipazione dei soci alle assemblee.

Procedure trasparenti ed informazione dei soci (anche attraverso le attività del sito internet) sono state premiate: questi Gal sono quelli che più sembrano aver generato partecipazione, attivazione ed empowerment. Nella nuova programmazione l'aspetto della "trasparenza" va sollecitato mediante opportuni meccanismi incitativi.

L'importanza di leadership locali basate su una competenza di tipo pragmatico-operativo: sebbene leadership di tipo politico si siano mostrate in grado di creare consenso e contenere eventuali conflittualità tra gli interessi dei vari stakeholder, esse pongono problemi legati alla mediazione personalistica operata dal leader e al come garantire una continuità, una volta che nel territorio venga meno la figura di riferimento. Al contrario leadership di tipo pragmatico-

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

operativo si sono rivelate più efficienti proprio perché traevano la propria legittimità dal mandato legato al PSL e dai risultati realmente raggiunti (rispetto agli obiettivi previsti).

La necessità di rafforzare le reti locali: un obiettivo della governance dovrebbe essere quello di rafforzare le reti locali e la fiducia che circola in queste reti. Sebbene i Gal abbiamo sempre esplicitato tale obiettivo, dalla ricerca emerge che le attività dei Gal almeno per il momento sono riuscite soltanto a rafforzare o costruire per lo più reti informali tra gli attori locali, senza arrivare ad attivare invece delle reti istituzionalizzate e stabili che potrebbero fornire un solido appoggio per i processi di sviluppo locale. Va poi sottolineato che manca un attore chiave delle reti orientate alle competitività, gli istituti di credito.

La costruzione di beni collettivi e le forme di empowerment

Tramite lo strumento dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema era, in linea teorica, possibile aggirare il vincolo del monoasse e prevedere investimenti che avrebbero inciso anche su imprese ricadenti negli altri assi del PSR. Si tratta di progetti e misure esplicitamente rivolte al potenziamento dei beni collettivi per la competitività e per la coesione e che quindi indirettamente contribuiscono al miglioramento della qualità della vita, al rafforzamento della struttura socio-economica ed all'ispessimento delle relazioni sociali nelle aree rurali. La quasi totalità di queste misure sono partite soltanto alla fine del ciclo di programmazione e molte di queste sono ancora all'inizio. Difficilmente quindi possono aver funto da tessuto connettivo in grado di dare maggiore organicità al progetto di sviluppo rurale, aggirando i limiti provocati dal monoasse. Va sottolineato che i progetti di cooperazione, laddove erano stati realizzati, erano considerati dagli attori locali molto importanti e positivi, dalle interviste emergeva che erano stati utili alla formazione, alla circolazione delle innovazioni, alla creazione di reti.

La lezione appresa è che se il Gal nasce anche per favorire le reti e la cooperazione nelle aree interne, i progetti di cooperazione e le azioni di sistema sono senza dubbio uno strumento centrale per questo scopo, è fondamentale farli parti a monte e non a valle dell'intero processo. Per fare questo è possibile prevedere un adeguato meccanismo di incentivazione che stimoli i Gal ad avviare i progetti di cooperazione ed azioni di sistema già dalle prime fasi della sua operatività e che li segua durante la loro realizzazione.

Per quanto riguarda la qualità sociale e l'*empowerment*, si può sottolineare che quest'ultimo si era iniziato a generare nella fase di startup, anche grazie agli effetti del sistema di premialità, che ha portato alla rottura dei vecchi equilibri nella costruzione dei partenariati dei Gal che in questa programmazione sono diventati molto più aperti, orizzontali ed inclusivi, anticipando delle tendenze che ora sono diventate obbligatorie nella nuova programmazione (presenza di giovani e donne, quota maggioritaria di privati). Purtroppo il processo si è in parte arrestato nella fase assembleare, dove le azioni atte a sviluppare ulteriormente l'*empowerment* sembrano essere meno incisive, l'animazione risulta carente e la qualità della partecipazione minore.

Questo sembra essere dipeso da una molteplicità di fattori:

- minore autonomia del Gal nell'attuazione del PSL;
- mancanza del supporto tecnico dell'agenzia Laore in questa fase;
- diminuzione quantitativa della partecipazione dovuta a vari motivi;
- consapevolezza per alcuni attori di non poter beneficiare personalmente dell'azione

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Gal a causa dell'ineleggibilità di alcuni comuni o dell'impossibilità per il Gal di agire sul proprio settore produttivo;

- istituzionalizzazione del gal e passaggio di consegne in termini di “luogo” della partecipazione, dall'assemblea alla struttura dedicata.

In generale si è osservato che un modo per ovviare alla perdita di empowerment e migliorare la qualità sociale è proprio la trasparenza nella comunicazione e la presenza di una leadership pragmatico-operativa.

Bibliografia

- Barbera F. 2001 Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali, in “Stato e Mercato”, n. 63, pp. 413-449
- Bottazzi G. 2013 I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva Europea, Cagliari, Cuec.
- Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di). 2006. Politiche, governance e innovazione per le aree rurali, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- De Vivo P. 2000. Pratiche di concertazione, Milano, FrancoAngeli
- De Vivo P. 2006 Ricominciare: Il Mezzogiorno, le politiche, lo Sviluppo, Milano, FrancoAngeli
- Donolo C. 2002. Politiche integrate come contesto di apprendimento istituzionale, in F. Battistelli (a cura di), La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione, Milano, FrancoAngeli, pp. 91-108.
- Donolo C. 2005 Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies, in “Stato e Mercato”, n. 73, pp. 33-65.
- Farinella D. 2016. Lezioni apprese ed indicazioni di policy per la programmazione 2014-2020, in Meloni B, Farinella D (a cura di). Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013, Torino, Rosenberg & Sellier, pp.251-298.
- Farinella D., Meloni B. (2013), Dalla tradizione all'innovazione: prospettive e opportunità delle filiere agroalimentari territorializzate, in B. Meloni e D. Farinella (a cura di), Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche, Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 127-154.
- Mantino F. 2014 La governance come fattore di sviluppo, Roma, Inea.
- Meloni B. 2013 Sviluppo rurale e progetto sostenibile, in B. Meloni e D. Farinella (a cura di), Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche, Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 17-62.
- Meloni B, Farinella D (a cura di). 2016. Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Osti G. 2006. Il significato politico ed economico dell'esperienza Leader: quattro casi di studio nell'Italia settentrionale, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), Politiche, governance e innovazione per le aree rurali, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 541-568.
- Pichierri A. 2011 Sociologia dell'organizzazione, Roma-Bari, Laterza

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Triglia C. 2005 Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia, Bari-Roma, Edizioni Laterza



Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>