valutare-per-apprendere-interni.indd 1 07/04/16 09.37

valutare-per-apprendere-interni.indd 2 07/04/16 09.37

Benedetto Meloni
Domenica Farinella

Valutare per apprendere

Esperienza LEADER 2007-2013

con contributi di Domenica Farinella, Carla Locci,
Emanuela Manca, Benedetto Meloni, Angelo Pichierri,
Veronica Piras, Emanula Porru, Michele Salis

Rosenberg & Sellier

valutare-per-apprendere-interni.indd 3 07/04/16 09.37

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Sociali e delle Istituzioni dell'Università degli Studi di Cagliari; della Regione Autonoma della Sardegna, con la legge regionale 7 agosto 2007, n. 7: "Promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna" della Fondazione Banco di Sardegna 2012.

© 2016 Rosenberg & Sellier

Pubblicazione resa disponibile
nei termini della licenza Creative Commons
Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 4.0

www.rosenbergesellier.it

Rosenberg & Sellier è un marchio registrato utilizzato per concessione della società Traumann s.s.

prima edizione italiana, aprile 2016

isbn 978-88-7885-401-7

LEXIS Compagnia Editoriale in Torino srl
via Carlo Alberto 55
I-10123 Torino
rosenberg&sellier@lexis.srl

INDICE

7 1. Valutare per apprendere: progettazione territoriale, beni collettivi e studi di caso
di Benedetto Meloni

59 2. Esperienza Leader 2007-2013: metodi e regole
di Veronica Piras

97 3. Una strategia di innovazione, il caso del Gal Marghine
di Michele Salis

135 4. Nel segno della continuità, il caso del Gal Linas Campidano
di Carla Locci

171 5. Tra vecchie e nuove tensioni: il caso del Gal Bmgs, un equilibrio problematico
di Emanuela Porru

217 6. Da buona pratica ad esempio di *mismanagement*? Il Gal Terre Shardana
di Emanuela Manca

250 7. Lezioni apprese e indicazioni di policy per la programmazione 2014-2020
di Domenica Farinella

294 8. Postfazione
di Angelo Pichierri

298 *Bibliografia*

1. VALUTARE PER APPRENDERE: PROGETTAZIONE TERRITORIALE, BENI COLLETTIVI E STUDI DI CASO[1]

Benedetto Meloni

Premessa

Queste note costituiscono una proposta di metodo per lo studio e la valutazione dei processi di sviluppo rurale in alcuni territori specifici, attraverso studi di caso. L'attenzione è posta non solo sui programmi, ma sui territori, per indagare e raccontare le trasformazioni avvenute in positivo e in negativo e soprattutto quali fattori abbiano agito sui territori oggetto, come hanno operato programmi e progetti specifici.

Sviluppo rurale e sue finalità

È necessario esplicitare su quale accezione di sviluppo rurale e su quali metodi e strumenti di progettazione dello sviluppo si intende focalizzare l'attenzione, in modo da chiarire di conseguenza il tipo di valutazione che si intende effettuare e cosa ci si propone di valutare. Ciò porta inoltre a esplicitare le finalità delle azioni di sviluppo rurale-locale come capaci di creare e conservare beni collettivi locali per la competitività (*Local Collective Competition Goods*, LCCG), e il rapporto tra competitività e sostenibilità nei progetti di sviluppo rurale, e di conseguenza a delineare linee di un progetto sostenibile di sviluppo rurale (§§ 1-2).

Rapporto tra sviluppo rurale e valutazione

Occorre in termini generali spiegare ciò che si definisce con il termine *valutazione*: essa indica la costruzione e produzione sistematica di ar-

[1] Questo capitolo è anche frutto di un lavoro di discussione svolto all'interno dello *steering-group* del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ma soprattutto del lavoro volto a orientare la ricerca "Valutazione delle politiche di sviluppo rurale: ricerca empirica e studi di caso nell'ambito dell'approccio LEADER e del Programma di Sviluppo rurale della RAS", coordinata da Benedetto Meloni e di cui fanno parte Domenica Farinella, Michele Salis, Emanuela Porru, Silvia Podda, Veronica Piras, Emanuela Manca e Silvia Cataldi, finanziata dalla legge regionale 7 RAS.

valutare-per-apprendere-interni.indd 7 07/04/16 09.37

gomentazioni e informazioni dirette a fornire un giudizio sulle politiche pubbliche con l'intento di rimetterle in asse. La valutazione si pone dunque come una metodologia diretta alla comprensione e alla costruzione del problema, volta a dare risalto sia al punto di vista di colui che propone un intervento, sia a quello dell'utente cui l'intervento è rivolto.

A partire da questi presupposti è necessario definire soprattutto la valutazione rispetto allo sviluppo rurale, procedendo dunque con la ricostruzione di quelli che possono essere riconosciuti come gli elementi della valutazione. Ciò significa individuare finalità e azioni di un progetto sostenibile di sviluppo (§ 3) e di conseguenza gli indicatori di valutazione (§ 4).

Strumenti e metodologie

Sottoporre a valutazione un intervento presuppone la costruzione del problema, ma anche l'individuazione di metodi e strumenti adeguati per leggerlo (§ 5).

Poiché la valutazione si presenta come processo complesso multiattoriale, potrebbe essere utile individuare metodologie e strumenti in modo da avviare un processo di apprendimento collettivo in cui sia possibile confrontare le ipotesi su cui si fondano i singoli interventi, analizzare i processi di implementazione, apprendere l'utilità delle soluzioni adottate dopo averle sottoposte a confronto.

Le azioni della valutazione dello sviluppo rurale

A partire da questi presupposti di metodo relativi allo sviluppo rurale e alle sue finalità, alle azioni di valutazione che ne conseguono, agli strumenti e alle metodologie necessarie per l'analisi valutativa, questo volume presenta i risultati di una ricerca relativa alla valutazione dell'esperienza Leader in Sardegna.

Le azioni di sviluppo rurale sono state:

1. Ricostruzione del quadro programmatico e comparazione tra politiche territoriali. In particolare il Programma di Sviluppo rurale (Psr) 2007-2013 della Regione Autonoma Sardegna e il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader 2007-2013, nonché le novità introdotte dal Programma che sancisce l'evoluzione del Leader da iniziativa comunitaria ad asse metodologico del Psr per l'attuazione delle strategie di sviluppo rurale contemplate dalle misure indicate nei tre assi tematici.
2. Verifica della coerenza interna tra lo strumento e le sue applicazioni, tra politica centrale e momento attuativo. Ci si propone

valutare-per-apprendere-interni.indd 8 07/04/16 09.37

dunque di sottoporre ad analisi le eventuali discrasie che si possono riscontrare tra il PSR della Sardegna (in particolare Asse III e IV) e i bandi che ne danno attuazione.

3. Valutazione delle azioni portate avanti in alcuni singoli territori in termini di implementazione dei LCCG ed effetti delle politiche di sviluppo rurale; studi di caso; feedback a livello di comunità.

1. Cosa si intende per sviluppo rurale

1.1. *Sviluppo rurale come sviluppo locale delle aree rurali: la nuova Politica agricola comunitaria*

La letteratura sul tema delle politiche di sviluppo rurale (si veda al proposito Cavazzani, Gaudio e Sivini 2006; Mantino 2008) evidenzia alcuni elementi utili per mettere a fuoco i tratti distintivi dell'attuale approccio territoriale allo sviluppo rurale della nuova Politica agricola comunitaria (PAC), in comparazione con quelli che lo hanno preceduto:

- l'emergere e il consolidarsi di politiche che identificano lo sviluppo rurale con lo sviluppo locale delle aree rurali, che assumono la *centralità dei territori rurali*, nella loro dimensione ampia, ossia attraverso la valorizzazione delle specifiche potenzialità-risorse (umane, fisiche, ambientali ecc.);
- la crisi della politica agricola comunitaria di sviluppo rurale, basata su uno *sviluppo settoriale* volto alla modernizzazione del settore e sul sostegno diretto al reddito delle imprese attraverso *politiche redistributive*;
- l'approccio LEADER e per distretti rurali come buone pratiche di politiche di sviluppo rurale territoriale integrato, soprattutto nelle zone che si caratterizzano per elevato malessere demografico, spopolamento e rischio di abbandono.

La disputa su quali dovrebbero essere i contenuti e i compiti delle politiche di sviluppo rurale ha preso il via già alla fine degli anni Ottanta, con il documento europeo *Il futuro del mondo rurale* (Commissione europea 1988), che parte proprio dalla crisi del modello di intervento settoriale incentrato sul sostegno al reddito degli agricoltori, correlato alla quantità prodotta, che sfociava in attività produttive orientate principalmente al percepimento dei sussidi. In quel documento la Commissione sottolineava l'insufficienza dei tradizionali metodi di aiuto alle zone rurali, basati sugli incentivi; richiamava poi la necessità di una

valutare-per-apprendere-interni.indd 9 07/04/16 09.37

strategia incentrata sull'iniziativa locale, che permettesse alle popolazioni rurali e alle istituzioni locali di identificare i problemi delle rispettive zone e di elaborare progetti congruenti.

Il modello di intervento prevalente, rivolto a un continuo aumento quantitativo di specifici prodotti ha da un lato favorito la specializzazione e contribuito a cancellare il deficit alimentare europeo, portando d'altro canto alla nascita di un forte dualismo territoriale, con l'affermazione di un'agricoltura intensiva (protetta e spesso di bassa qualità) nelle zone maggiormente vocate, e la conseguente emarginazione di molte agricolture regionali e spopolamento delle campagne, soprattutto nelle cosiddette zone interne. Ciò ha determinato la perdita e la distruzione, spesso in maniera irreversibile, di alcune forme di ruralità, intese come beni sociali e comuni. I pesanti effetti distorsivi della PAC sono riscontrabili anche sul piano ambientale (inquinamento, ma anche omogeneizzazione e perdita delle specificità paesaggistiche), su quello della perdita delle diversità dal punto di vista biologico e culturale, sul piano distributivo, per l'eccessivo peso sull'intero settore dell'industria agroalimentare, con conseguente profondo mutamento delle abitudini alimentari e della libertà-capacità di scelta del consumatore.

Laddove il settore agricolo mantiene ancora un suo ruolo rilevante nel tessuto economico, grazie anche alla connessione con l'industria agroalimentare, una politica agricola settoriale ha spesso ostacolato l'innescarsi di meccanismi di diversificazione rispetto ai settori protetti e di sviluppo locale endogeno. Tutto ciò in ragione

> sia dell'effetto *anestetizzante* che […] la politica agraria tradizionale ha prodotto sulle imprese e sui soggetti, che per la *concorrenza al ribasso* esercitata dai generosi sussidi al mercato. Questi infatti proprio perché elargiti in modo indiscriminato, spiazzano politiche più selettive e innovative, potenzialmente più efficienti, ma più difficili da applicare, perché comportano maggiore partecipazione, maggiori rischi e più alti costi di transazione da parte sia dei *policy maker* sia dei beneficiari (De Filippis e Storti 2001: 45).

In un contesto sempre più globalizzato, sono la competitività stessa e la concorrenza con i modelli extraeuropei più agguerriti ad aver messo in crisi queste politiche. Come osserva De Castro:

> non possiamo competere sui costi bassi della manodopera dei paesi poveri del Terzo Mondo, non possiamo competere con le agricolture ricche e con la dimensione aziendale. Tutto ciò deve farci riflettere sulla necessità di rafforzare la competitività con strumenti nuovi rispetto al passato. Occorre esaltare le specificità del settore agricolo europeo e rafforzare le capacità organizzative delle imprese e dei territori. L'agricoltura europea vincerà la sfida se saprà trovare strumenti di politica agricola che spingano su queste due linee guida: *distinzione e organizzazione* (2004: 21).

valutare-per-apprendere-interni.indd 10 07/04/16 09.37

La globalizzazione produce certamente spinte alla deterritorializzazione, ma anche fenomeni di riterritorializzazione, e sono questi a interessarci in un ottica di sviluppo locale. I due fattori che nella globalizzazione aiutano i paesi e le regioni europee a difendersi dalla concorrenza di costo sono la *distinzione* e la differenziazione: cioè, il fatto che i territori possano godere di beni unici e specifici (non soltanto agricoli ed enogastronomici, ma anche ambientali, archeologici…) come occasioni e risorse di sviluppo che naturalmente permettono, essendo beni non facilmente riproducibili, di difendersi dalla concorrenza dei paesi che giocano sull'abbattimento dei prezzi (Dematteis 2005; Trigilia 2006).

Si può competere, quindi, sui fronti della specificità territoriale e identificabilità di origine dei prodotti, della qualità organolettica, dei contenuti dell'innovazione, sui programmi territorialmente centrati. Un altro fattore che consente di difendersi dalla concorrenza riguarda non le singole performance aziendali ma le relazioni interne a un contesto, in un'economia sempre più relazionale: «Non c'è nessun soggetto privato che possa valorizzare il territorio in questa chiave e non c'è nessun soggetto pubblico che possa farlo da solo» (Trigilia 2006: 4). L'attenzione qui cade su cooperazione tra imprese, organizzazione per filiera e territorio, valorizzazione di "tessuti connettivi" tra imprese e tra soggetti del territorio. Questi ambiti, pensati come interconnessione di risorse e saperi, possono generare vantaggi comparati ed essere assunti come altrettanti punti di forza su cui far leva per rendere i territori regionali competitivi. La competizione si può portare avanti solo se crescono le interconnessioni e gli addensamenti. La stessa innovazione delle singole imprese è, a questo livello, sempre più dipendente dal contesto territoriale e organizzativo: «Queste forme di organizzazione produttiva chiamano in causa lo sviluppo locale che diventa una strada in certo senso obbligata per i paesi che non possono competere sui costi» (*ibidem*).

La centralità del territorio (come luogo di distinzione e di interconnessione) nelle politiche di sviluppo ha preso il via non solo dalla critica del vecchio paradigma di politica agraria, ma anche da una tradizione di studi tutta italiana, quella sui distretti. Questi studi ci invitano a ragionare in termini non esclusivamente aziendali, ma di contesti territoriali e nello spiegare i divari dello sviluppo pongono l'accento sulle *società locali originarie*, sulle regioni storiche che caratterizzano la realtà italiana e regionale. Ma il discorso non si ferma alla storia: le trasformazioni dell'organizzazione produttiva, le possibilità di innovazione sono dipendenti dal contesto e – come osserva Brusco (2007) – rendono più importante di prima lo sviluppo locale.

valutare-per-apprendere-interni.indd 11 07/04/16 09.37

Porre il territorio al centro dell'intervento sullo sviluppo significa – se partiamo dall'esperienza dei distretti – assumere non solo le specificità originarie delle economie delle regioni storiche, ma anche la società locale, le dinamiche sociali e, come dice Becattini (2002), "la comunità delle persone", gli attori sociali che sono tra loro interrelati da rapporti di conoscenza e di appartenenza, formali ma anche informali, perché esiste una componente di conoscenza tacita. Ciò significa che nelle aree distrettuali l'economia funziona ed è in grado di svilupparsi anche grazie alle reti e alle connessioni sia istituzionali sia tra attori economici.

Territorio e specificità, economia sempre più relazionale, comunità di persone e attività integrate sono assunti come gli elementi costitutivi dello sviluppo locale.

Nelle politiche di sviluppo rurale, poi, la centralità del nesso territorio - diversificazione produttiva - ambiente - società emerge per alcuni versi in maniera più forte che nelle aree di distretto industriale. In Italia lo sviluppo rurale è importante, perché il nostro paese possiede una delle economie rurali più diversificate, localmente radicata nella varietà dei contesti e delle produzioni. Questa diversità territoriale rimanda alla necessità di strumenti specifici per una corretta identificazione delle risorse, ma al tempo stesso a pratiche *ad hoc* che assumano l'economia locale e i territori nel loro complesso: necessita cioè di un approccio territoriale allo sviluppo rurale.

Vi sono elementi relativi alla centralità dei territori rurali, apparentemente contrapposti, che rimandano al rapporto tra agricolo e rurale, alle popolazioni dei territori e allo sviluppo rurale, come frutto dell'evoluzione più recente.

Tradizionalmente, per le statistiche ufficiali, sono collocati nel settore primario quelle popolazioni che svolgono attività agricole, mentre sono escluse le attività di trasformazione collocate nel secondario. L'esempio più significativo può essere rappresentato dagli occupati in un'azienda vitivinicola multifunzionale che trasforma direttamente e commercializza il prodotto, o da quelli delle aziende di allevamenti extra agricoli, che non sono censiti all'interno del settore primario. Ciò rimanda alla diversificazione, nelle zone rurali, per filiera produttiva e attività economiche nel settore secondario e nel terziario, all'interno di forme di multifunzionalità aziendali. Di fatto, in modo formale o informale, anche molti di coloro che sono occupati in altri settori, se abitano in zone rurali, mantengono qualche addentellato con la campagna.

Contemporaneamente, negli ultimi decenni, sono molteplici le popolazioni che praticano attività non agricole in senso stretto e utilizzano gli spazi rurali a vario titolo, anche quando non sono residenti. Si tratta

valutare-per-apprendere-interni.indd 12 07/04/16 09.37

di coloro che per periodi più o meno lunghi utilizzano spazi rurali per il tempo libero e per le vacanze, per residenza periodica. È questa una nuova popolazione che non è assimilabile al turismo estivo o invernale, ma che presenta domande di spazi, luoghi e identità ancora in evoluzione. È una nuova popolazione di utilizzatori degli spazi rurali, che potremo definire – riadattando il termine *city users* usato da Martinotti (1993) per gli utilizzatori degli spazi urbani – *rural users* (Meloni 2008), sempre più importante dal punto di vista delle economie locali, perché a essi possono essere rivolti molti dei servizi connessi alla multifunzionalità aziendale. Si sta delineando a livello nazionale una sorta di ritorno ai paesi da parte di fasce sempre più ampie di popolazioni urbane, spesso pensionati, ma non solo, turisti alla ricerca di legami comunitari (e altro) "cittadini temporanei", residenti part-time o "definitivi" (Censosimo, 2013) "*montanari per scelta*" (Dematteis 2011) che risiedono per periodi più o meno lunghi in luoghi oggi spesso totalmente abbandonati che la civiltà rurale italiana ha plasmato. È questo un fenomeno già individuato dal rapporto Censis del 2003, che sottolinea come il "borgo" non sia più solo un luogo fisico, ma anche un luogo della mente.

Di fatto, se anche il settore primario non garantisce né una maggiore occupazione, né la produzione lorda vendibile più consistente e il numero di soggetti ivi occupati appare limitato e in contrazione, i territori definibili come rurali rappresentano percentuali consistenti delle superfici degli stati membri dell'Ue (ben il 91%) e in essi risiede una percentuale significativa della popolazione totale (57%).

Non è quindi sicuramente corretto oggi identificare lo spazio rurale con quello agricolo. La Commissione europea, nel documento già citato sul futuro del mondo rurale, definisce lo spazio rurale «come qualcosa che va oltre la nozione di spazio agricolo, ma che comprende un insieme di attività, che vanno dall'agricoltura all'artigianato, dal commercio ai servizi» (Commissione Europea 1988). Di conseguenza, dato che il suo peso va scemando, l'agricoltura come settore a sé stante non dovrebbe essere il principale destinatario delle politiche pubbliche. Da qui la necessità di azioni del tutto nuove, più selettive, nell'ottica dello sviluppo rurale mirato alla dimensione territoriale piuttosto che settoriale, *un approccio più territoriale che agricolo*.

La Pac già nell'Atto unico del 1986 si indirizzava nel senso della riduzione del divario tra livelli di sviluppo delle singole regioni e, con l'Obiettivo 1, verso azioni rivolte a quelle meno favorite e insulari, soprattutto ai territori rurali in crisi e in via di spopolamento. Ma è con la riforma della Pac del 2003 che prendono piede, affiancandosi l'una all'altra, due modalità di intervento: la prima volta al potenziamento

valutare-per-apprendere-interni.indd 13 07/04/16 09.37

della competitività dell'agricoltura, mediante politiche orientate alla qualità e alla specificità, ma anche al mercato; la seconda indirizzata al rafforzamento della sostenibilità delle società locali e al sostegno e rispetto di requisiti fondamentali per la salvaguardia dell'ambiente e del territorio, e quindi allo sviluppo rurale.

L'agricoltura, da settore solamente produttivo, fornitore di materie prime teso a soddisfare i bisogni in campo alimentare, diventa anche e più strategicamente lo strumento principale per designare un modello di sviluppo rurale in cui è centrale il rapporto tra uomo e ambiente. Ciò riporta l'attenzione a quanto sostenuto da Van der Ploeg (2008a, 2008b), secondo il quale occorrerebbe guardare alle dinamiche che hanno interessato le aree rurali e più in particolare il comparto agricolo europeo, alla luce di due diversi modi di fare agricoltura, il modo imprenditoriale e il modo contadino. Il diffondersi di processi di sviluppo rurale rappresenta sul piano concreto e analitico l'esito di nuove modalità di fare agricoltura, connesso alla presenza di molteplici fattori, quali la riemersione del modello contadino, l'affermarsi della multifunzionalità agricola, il nuovo legame tra agricoltura e specificità dei luoghi, l'evoluzione del rapporto rurale-urbano, il riemergere di relazioni dirette fra produzione e consumo (Sivini e Corrado, 2013; Meloni e Farinella, 2013). Ciò ha rafforzato le economie rurali territoriali, la capacità a livello regionale e locale di creare innovazione e strutture di gestione istituzionalizzate. Ne emerge una complessa interazione tra politiche e pratiche di sviluppo rurale: quello che viene oggi indicato col nome di sviluppo rurale rappresenterebbe principalmente l'esito di un processo soggiacente di ricontadinizzazione (Van der Ploeg *et al.* 2002) e la stessa comparsa nel dibattito internazionale sullo sviluppo, delle concettualizzazioni a esso inerenti – e delle elaborazioni programmatiche e operative che ne derivano, soprattutto in sede comunitaria – altro non sarebbe se non una conseguenza diretta del fenomeno. Questa tendenza mostra elementi di coerenza che tendono a rafforzare il rapporto tra agricoltura e territorio.

Queste linee strategiche di carattere generale sono state rafforzate e declinate per quanto riguarda la realtà rurale con il Programma di Sviluppo rurale (Psr) 2007-2013 che si articola in quattro assi prioritari: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale; attuazione del metodo Leader.

Le aree rurali e quelle di agricoltura in declino, quelle caratterizzate da spopolamento, vengono quindi riconosciute degne di attenzione

valutare-per-apprendere-interni.indd 14 07/04/16 09.37

proprio per la loro ruralità, con politiche e forme specifiche di sostegno volte al miglioramento della qualità della vita. L'obiettivo è duplice: rafforzare l'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione, mantenere e creare nuove opportunità occcupazionali in aree rurali svantaggiate. Gli interventi sono rivolti da una parte a favorire la diversificazione dell'economia rurale in un'ottica di intersettorialità e di multifunzionalità, e dall'altra alla creazione di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale. Questa ci sembra la grande scommessa della nuova Pac, anche perché fino a oggi il calo di sostegno ai servizi da parte della mano pubblica in queste aree ha portato a forme di spopolamento; questi due fattori, minori servizi e spopolamento, si rafforzano reciprocamente, in una sorta di circolo vizioso della marginalità sociale (Osti 2010).

Queste tematiche sono state di recente sviluppate all'interno del progetto "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" (2012) promosso dal Ministero per la coesione territoriale. Obiettivo è quello di lavorare sul binomio qualità-territorio e sulle specificità legate al *milieu* di un luogo, sulla creazione di opportunità che abbiano una sostenibilità nel tempo e contribuiscano a tenere un tessuto vitale di attività economiche. Ciò può essere possibile naturalmente partendo dalle risorse e dalle attività esistenti, che in alcuni casi non sono affatto irrilevanti, ma sono sottoutilizzate o addirittura nascoste. In questo senso, la bassa densità abitativa e la ruralità diffusa, l'assenza di industrie altamente inquinanti sono aspetti che, uniti alla presenza di saperi e caratteristiche uniche delle produzioni artigianali locali, sfociano in vantaggi comparati rispetto alle altre aree, che possono essere alla base dello sviluppo territoriale. Nel settore agroalimentare è necessario, a partire dalle buone pratiche esistenti di imprese contadine diversificate e multifunzionali, adottare strategie che rafforzino il legame con il territorio alzando il valore simbolico dei beni. Il progetto sulle aree interne mostra come esistano "buone pratiche" di piccole imprese in regioni diverse, che possono essere valorizzate come modelli "alternativi" multifunzionali realmente percorribili. Soltanto con una politica di promozione delle esperienze di successo sarà possibile generare meccanismi imitativi da parte delle altre piccole imprese potenzialmente interessate alla strada della produzione artigianale di qualità e della multifunzionalità agricola. Questo comprende anche l'aiuto alle piccole aziende in quei settori e in quelle competenze di cui spesso sono carenti (commercializzazione, distribuzione, promozione del territorio), assegnando loro una funzione di Leader del cambiamento.

valutare-per-apprendere-interni.indd 15 07/04/16 09.37

Territorio e specificità, economia sempre più relazionale – o, come la chiama Becattini (2001, 2002), comunità di persone – e attività integrate sono gli elementi costitutivi dello sviluppo rurale. A questo punto il complesso di misure dei progetti di sviluppo e di sostegno alle aree marginali deve essere integrato rispetto ai contenuti e agire su più fronti (ambiente, iniziative economiche, miglioramento dei servizi, qualità della vita), mirando al rafforzamento dei legami tra operatori e ambiente socioeconomico. Sono tre gli elementi costitutivi dello sviluppo rurale: territorio, comunità e attività integrate (De Filippis e Storti 2001). È stata proprio questa filosofia che ha spinto la Comunità europea ad adottare iniziative di sviluppo delle aree rurali basate sulla creazione di reticoli relazionali gestiti dagli attori locali, abbandonando i tradizionali interventi imposti dall'alto e subiti dal territorio.

Un approccio che identifica, appunto, lo sviluppo rurale con lo sviluppo locale delle aree rurali. La ricerca valutativa di caso per territorio e aree omogenee risulta, a tal proposito, utile per la messa a punto di strumenti di analisi in grado di cogliere le sottodimensioni dello sviluppo locale. In questo senso, il metodo di ricerca e l'analisi territoriale, proprio per l'enfasi sui fattori locali di sviluppo, si devono basare sulla plausibilità di accostamenti *ad hoc* effettuati per singoli casi di successo o di insuccesso.

1.2. *Finalità delle politiche europee e regionali: efficienza ed equità*

Nelle politiche europee la finalità di azioni di sviluppo basate sull'efficienza e contemporaneamente sull'equità è centrale. Tuttavia il perseguimento di questi due obiettivi e le modalità concrete di declinazione sono oggetto di discussione. Efficienza ed equità sono racchiuse nell'obiettivo di ridurre le disparità e l'arretratezza delle regioni, dal momento che tutte le regioni devono avere l'opportunità di raggiungere il loro pieno potenziale (efficienza) e tutti i cittadini devono avere le stesse possibilità di benessere e riduzione delle diseguaglianze, indipendentemente dal luogo di nascita (equità).

Volendo operativizzare i due concetti, per efficienza si intende il raggiungimento della piena o potenziale capacità e pertanto essa indica il valore del prodotto che, date le risorse immobili di un luogo, potrebbe essere raggiunto se tutte le opportunità economiche e istituzionali fossero sfruttate e se tutte le agglomerazioni possibili o gli effetti di rete fossero attivi. Per quanto concerne l'inclusione sociale (equità) essa indica il punto in cui, in riferimento agli esiti multidimensionali, tutti gli individui e i gruppi possono godere di standard essenziali di benessere e le disparità tra individui e gruppi sono socialmente accettabili (Barca 2009).

valutare-per-apprendere-interni.indd 16 07/04/16 09.37

Generalmente si sostiene che gli obiettivi di efficienza ed equità possono essere perseguiti congiuntamente, secondo una visione in cui l'obiettivo dell'inclusione sociale sarebbe integrato in quello di efficienza: la riduzione delle disparità nel prodotto interno lordo pro capite tra le regioni arretrate e le altre starebbe a significare un aumento dell'efficienza e una diminuzione della disuguaglianza. E tuttavia una riduzione nella disuguaglianza del reddito non dice nulla riguardo ciò che accade agli altri aspetti del benessere.

Barca (2009) sostiene che è necessario perseguire i due obiettivi separatamente. In sostanza efficienza ed equità hanno missioni interdipendenti ma differenti, ragion per cui occorre districarle e perseguirle mediante interventi autonomi, che siano però parte di una strategia unitaria e comprensiva.

Ci sembra, quest'aspetto della separazione degli obiettivi, un suggerimento utile ai fini della nostra ricerca e della costruzione di indicatori di valutazione dei progetti di sviluppo rurale.

Esiste anche un secondo aspetto utile alla ricerca. Il rapporto sostiene la necessità di una strategia di sviluppo *place-based*, finalizzata alla fornitura di beni pubblici attraverso mirati obiettivi economici e sociali. Si tratta di un modello di politica basata sul luogo, una strategia di lungo periodo finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione del potenziale territoriale e a ridurre la persistente esclusione sociale in luoghi specifici, tramite un intervento esterno e una moderna governance multilivello. Un'agenda sociale territorializzata è parte della politica di coesione ed è finalizzata a garantire standard sociali concordati per particolari aspetti del benessere cui i cittadini affidano maggiore priorità. Una governance *place-based* adeguata promuove l'offerta di beni pubblici, di beni e servizi integrati, su misura rispetto ai contesti, e stimola il cambiamento istituzionale e l'adattamento degli interventi al contesto.

È una strategia superiore rispetto ad altre politiche di *space blind* (spazialmente cieche, che non prendono in considerazione i luoghi), le quali non esplicitano il proprio focus territoriale o lo nascondono dietro una professata indipendenza dai luoghi e perciò falliscono nell'integrare i servizi, in quanto assumono l'intervento dello stato o fanno affidamento sulle scelte di un ristretto manipolo di attori privati (Natali 2012).

Non si tratta di creare un nuovo grande progetto integrato, ma di promuovere azioni volte a misurare, conoscere, comprendere, accompagnare e soprattutto animare e comunicare quello che sta già avvenendo (*ibidem*). Si tratta anche di realizzare sistemi di relazione tra gli strumenti istituzionali preesistenti (programmazione integrata, GAL), sostenendo singoli progetti coerenti a un quadro strategico su scala territoriale.

valutare-per-apprendere-interni.indd 17 07/04/16 09.37

Anche tale aspetto del ruolo di questa agenda territorializzata della governance, declinato in modo articolato nel già citato progetto "Le aree interne", può essere assunto come presupposto per la costruzione di indicatori di valutazione di processo dei progetti di sviluppo rurale.

1.3. *Il metodo* Leader

L'iniziativa comunitaria Leader (acronimo evocativo di *Liasion entre actions de développement de l'économie rurale*, ovvero "Rete di azioni di sviluppo dell'economia rurale") costituisce un approccio innovativo alla politica di sviluppo rurale dell'Ue. Fin dal suo lancio nel 1991, l'iniziativa si è configurata come una metodologia per mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale nelle comunità locali: la differenza tra Leader e altre, più tradizionali misure di sviluppo rurale risiede nel fatto che Leader indica "come" procedere ma non "cosa" fare: indica le regole per un approccio allo sviluppo rurale.

L'iniziativa parte nel 1991 come esperimento finanziato attraverso i fondi strutturali dell'Ue per coagulare a livello locale progetti, idee, operatori e risorse. Tre generazioni di Leader si sono già concluse: Leader I (1991-1993), di alta sperimentazione in quanto ha segnato l'inizio di un nuovo approccio nei confronti della politica di sviluppo rurale; Leader II (1994-1999), caratterizzato da una forte diffusione dell'approccio; Leader Plus (2000-2006) di consolidamento dell'intero sistema, con un ruolo di laboratorio per la creazione di competenze a livello locale volto a incoraggiare la sperimentazione di nuovi approcci di sviluppo integrato e durevole che può essere in grado di influenzare, integrare e/o rafforzare la politica di sviluppo rurale nella Comunità[2].

[2] Il primo atto ufficiale della Commissione europea cui si può far risalire la nascita del programma Leader è la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Il futuro del mondo rurale* (Commissione europea 1988), la quale afferma la necessità di una politica europea di sviluppo rurale e la sperimentazione di nuove impostazioni in materia di sviluppo con il coinvolgimento delle popolazioni rurali nell'elaborazione delle soluzioni adeguate (www.ec.europa.eu) di cui si è parlato già in precedenza. Ulteriori specificazioni possono essere rinvenute nel regolamento Cee 4253/1988, il quale prevede che la Commissione possa decidere di proporre agli stati membri di presentare richieste di contributo per le azioni che rivestono interesse particolare per la Comunità: Leader rientra tra queste iniziative (Giannobi e Sopranzetti 2000). Le diverse fasi del programma Leader sono disciplinate dalla Comunicazione agli stati membri del 19 marzo 1991 per quanto concerne Leader I, dalla Comunicazione agli stati membri del 1° luglio 1994, con cui si propone Leader II, nonché dal regolamento (Ce) 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali e, in particolare, la normativa relativa alle iniziative comunitarie, tra cui Leader Plus in materia di sviluppo rurale, specificata dalla Comunicazione della Commissione agli stati membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader Plus). Per quanto

valutare-per-apprendere-interni.indd 18 07/04/16 09.37

Dal riesame della politica di sviluppo rurale dell'Ue, si è arrivati alla conclusione che il programma Leader ha raggiunto uno stadio di maturità tale da consentire alle zone rurali di adottarne più diffusamente l'approccio nell'ambito della programmazione generale dello sviluppo rurale. Per questa ragione il nuovo regolamento (Ce 1698/2005) assegna una maggiore importanza all'approccio Leader, che è stato inglobato nei piani di sviluppo rurale regionali 2007-2013, di cui costituisce il quarto asse, quello metodologico. Il metodo Leader viene quindi inserito nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale mantenendo però intatte le sue caratteristiche costitutive, anzi estendendo i suoi campi di intervento e prevedendo la possibilità di inserire, all'interno dei piani locali di sviluppo, le misure relative a tutti gli obiettivi prioritari previsti per il Psr 2007-2013.

Il programma Leader incoraggia le zone rurali a esplorare nuove modalità per divenire o restare competitive, a sfruttare al meglio le loro potenzialità (efficienza) e a sormontare le eventuali difficoltà, quali l'invecchiamento della popolazione, la scarsità di servizi o la mancanza di possibilità occupazionali (equità).

L'iniziativa assume l'esistenza di una molteplicità di modelli di sviluppo, le cui specificità derivano dalle caratteristiche della storia e del territorio. L'idea principale che sottende l'approccio Leader è che, considerata la diversità delle zone rurali europee, le strategie di sviluppo sono più efficaci se decise e attuate a livello locale da attori locali: i sentieri per lo sviluppo sono molteplici e le politiche strutturali non possono che essere ritagliate su una precisa situazione storica. Esso favorisce lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali europee, permettendo di affrontare problemi di ordine economico, sociale e ambientale.

Il Leader mette in primo piano il partenariato e le reti di scambio di esperienza e promuove la collaborazione tra gli operatori socioeconomici per produrre beni e servizi capaci di generare il massimo valore aggiunto in ambito locale.

riguarda l'attuale fase di programmazione – settennio 2007-2013 – il regolamento (Ce) 1698/2005 del Consiglio sancisce la trasposizione dei principi basilari dell'approccio nei Programmi di sviluppo rurale regionali (Asse IV Leader). In ottemperanza a quanto stabilito dal regolamento (Ce) 1698/2005, ciascuno stato membro provvede a presentare un Piano strategico nazionale. Per l'Italia il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale del 31 ottobre 2006 definisce quelli che sono gli obiettivi prioritari dell'Asse IV Leader e specifica i punti chiave su cui finalizzare l'azione dell'Asse. Viene inoltre dato risalto al ruolo cruciale svolto dall'animazione, dall'informazione e dalle dotazioni di personale qualificato nella progettazione e gestione delle azioni di sviluppo locale, così come emerso nella valutazione delle diverse edizioni del programma Leader.

valutare-per-apprendere-interni.indd 19 07/04/16 09.37

Tra le specificità del metodo LEADER evidenziate in diversi studi (Cavazzani, Gaudio e Sivini 2006; Mantino 2008) si segnalano dunque: l'approccio territoriale e *bottom-up*; la partnership locale – la creazione di partenariati locali, noti come "Gruppi di azione locale" (GAL). Ciò si coniuga con l'integrazione dei settori o multisettorialità; la cooperazione interterritoriale e quella transnazionale; il lavoro in rete o *networking*.

Il successo della strategia complessiva in favore della rivitalizzazione dell'economia delle aree rurali passa, a questo punto, attraverso la *qualità dell'azione programmatica*, la *qualità organizzativa* e la *struttura* della governance dei GAL.

In ragione di simili considerazioni, l'elaborazione di strumenti valutativi adeguati alle peculiarità delle politiche di sviluppo rurale risulta tutt'altro che semplice. Serie difficoltà si registrano, in particolare, per ciò che concerne la valutazione degli interventi discendenti dall'applicazione della metodologia LEADER per l'attuazione di strategie di sviluppo rurale. La stessa attuazione del metodo risulta di per sé complicata a causa di due principali ordini di fattori. Innanzitutto il ruolo ricoperto dai GAL, che rappresentano lo strumento attuativo di tale metodo nei territori. In secondo luogo, il grado di autonomia degli stessi, in relazione alla volontà dei soggetti finanziatori di limitarne il potere decisionale con una imposizione di maggiori vincoli di natura burocratica e amministrativa. In questo senso sarà interessante valutare le coerenze e sfasature tra progetto e struttura.

A monte si pone il problema di comprendere l'interazione tra un numero variabile ma tendenzialmente crescente di attori, sia imprese sia istituzioni: le modalità di concertazione tra decisori pubblici (amministratori locali), operatori privati, vari soggetti organizzati, compreso il cosiddetto "terzo settore", la forma di coalizione di interessi che la strutturazione di un GAL genera. Risorse relazionali e scambi creano interazioni sociali (autorità, fiducia, norme relative all'allocazione…) cui ci si riferisce con il termine governance (Commissione europea 2001). Nell'analizzare i progetti è centrale valutare se siano stati governati da coalizioni collusive, con la finalità di drenare risorse, oppure si costituiscano come coalizioni volte al perseguimento di obiettivi di interesse generale per il territorio, tali da mobilitare imprese e attori locali.

Sono questi, come vedremo, temi centrali della nostra analisi, orientata a mettere a punto indicatori di processi di implementazione riguardanti l'organizzazione, le strutture dedicate e i meccanismi di governance.

valutare-per-apprendere-interni.indd 20 07/04/16 09.37

1.4. *La Pac 2014-2020 e l'evoluzione dello strumento Leader*

I lavori in corso sulla nuova Pac[3] prospettano una serie di modifiche rispetto a quanto finora portato avanti, in linea con un allontanamento, ormai radicato nel tempo, delle politiche dal vincolo della produzione. Un'ulteriore evoluzione si è registrata già rispetto al 2003, quando è stato introdotto il principio del disaccoppiamento rispetto alle quantità prodotte; tale disaccoppiamento riguarda oggi non più solo *quanto*, ma anche *cosa* si produce. Di pari passo con questo allontanamento dalla produzione, si è assistito a una crescita costante delle politiche di sviluppo rurale (Anania 2013).

Non è compito di queste note fare il punto dell'evoluzione della Pac, il nostro obiettivo è piuttosto quello di enucleare alcuni elementi che vanno verso l'incentivazione delle politiche di sviluppo rurale in un prossimo futuro. I "nuovi pagamenti diretti" fondati sul principio di condizionalità prevedono tutta una serie di novità: pagamenti redistributivi per i primi ettari; sostegno ai vincoli naturali; pagamento base, analogo al pagamento unico aziendale (Pua); pagamenti verdi (le cosiddette misure volte a favorire il *greening*), che costituiscono il 30% del totale dei pagamenti diretti e prevedono che l'azienda usufruisca dei pagamenti previo il rispetto di alcuni vincoli, in particolare la diversificazione, la presenza e conservazione di prati e pascoli permanenti che non possono essere ridotti per più del 5% e la destinazione di almeno il 5% del territorio in capo al singolo beneficiario per fini ecologici; viene poi attribuito ai giovani agricoltori un ammontare di risorse accresciuto di 25 punti percentuali.

Sono poi aspetti positivi della nuova Pac le maggiori risorse attribuite a favore dei giovani agricoltori e i meccanismi di redistribuzione pensati per le piccole aziende, in un'ottica di semplificazione. Sforzi sono previsti anche in direzione del sostegno alla ricerca e allo sviluppo, anche attraverso l'istituzione del Fondo europeo di aggiustamento per la globalizzazione.

Nel 2007-2013 si è assistito all'estensione del campo di operatività del Leader a tutti gli obiettivi prioritari (Regolamento 1698/2005). Si è prestata tuttavia particolare attenzione agli obiettivi di miglioramento della qualità della vita rurale e di diversificazione economica. Questa forte concentrazione tematica risponde in parte a quanto indicato dallo stesso Piano strategico nazionale del 21 giugno 2010 che, nel sottoli-

[3] Per un approfondimento sui cambiamenti introdotti dalla riforma della Pac si veda http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013.

valutare-per-apprendere-interni.indd 21 07/04/16 09.37

neare l'importanza della misura di sostegno al Leader, ha affermato l'opportunità «che la strategia di sviluppo locale si concentri su pochi temi, con contenuti ben definiti e strettamente legati agli obiettivi prioritari dei Programmi regionali», al fine di accrescere l'efficacia degli interventi del piano.

Con riguardo ai criteri di territorializzazione delle politiche, in Italia la forte influenza dell'approccio Barca prospetta per il 2014-2020 una suddivisione per aree: Mezzogiorno, città e aree interne (Mantino 2012).

Le novità principali inerenti i contenuti dello sviluppo rurale riguarderanno, in sintesi: lo *start-up* di imprese capeggiate da giovani agricoltori che svolgano anche attività non agricole; l'importanza e il sostegno alla filiera corta e alle filiere agroalimentari; il sostegno a partenariati per progetti locali, attraverso attività di cooperazione settoriale e intersettoriale.

La discussione attorno alle sorti dell'approccio integrato perseguito tramite il Leader si focalizza dal canto suo attorno ad alcune variabili principali: la questione plurifondo/monofondo; la definizione dei territori; la dimensione finanziaria dei progetti locali; il coordinamento interfondo per la realizzazione dei progetti; l'integrazione nella strategia di sviluppo delle aree interne (Mantino 2013).

In particolare, le aree interne verranno selezionate attraverso progetti d'area e la definizione di una governance specifica per il singolo progetto d'area. A tal proposito le novità 2014-2020 paiono riagganciarsi agli obiettivi delle politiche di coesione. Rispetto alle precedenti strategie si vuol dare maggiore spazio a meccanismi di *voice* (Hirschman 1970), quali idee-progetto, mobilitazione, tavoli tematici, concertazione, pressioni politiche dirette. Il sistema di regole formali e informali che si va configurando dovrà fare chiarezza sulle modalità di allocazione delle risorse, sui criteri di selezione, sugli strumenti di sostegno (per esempio, come implementare i complicati aiuti all'organizzazione) e sulle forme di governance locali.

Abbiamo puntualizzato brevemente le finalità della Pac 2014-2020 e l'evoluzione dello strumento Leader. La ricerca presentata in questo volume si propone infatti di valutare l'esperienza Leader 2007-2013 in Sardegna in comparazione con le indicazioni di policy previste per l'esperienza Leader 2014-2020 (cfr. cap. 7). Ciò consente di far emergere le "lezioni apprese" dall'analisi attuale per progettare le azioni future. Non si studiano casi a sé stanti ma processi e li si valuta al fine di apprendere come migliorarli.

valutare-per-apprendere-interni.indd 22 07/04/16 09.37

2. L'approccio delle scienze sociali allo sviluppo rurale per luoghi e territori

Una volta analizzate le dinamiche e definite le politiche di sviluppo rurale come sviluppo locale delle aree rurali – a partire dalla centralità dei territori e dei luoghi, dalla finalità in termini di efficienza ed equità, dalla metodologia di intervento quale quella *bottom-up* del metodo Leader – questo paragrafo intende delineare di conseguenza in maniera sintetica un approccio "normativo" congruente per leggere un territorio, per individuare in maniera più puntuale obiettivi e finalità di un progetto di sviluppo locale e per indicare strumenti per un progetto sostenibile di sviluppo.

2.1. *Cosa è un territorio: il territorio come sistema locale*

È possibile discernere tre ipotetici livelli di definizione, di analisi e progetto di un territorio come sistema locale, i quali, laddove compresenti, consentono di delinearlo con maggior precisione, accrescendone per di più l'utilità a fini progettuali: livello sociografico, livello delle specificità e identità territoriali, livello delle interazioni fra attori del territorio (Pichierri 2011).

A una scala per così dire *sociografica* si può associare un sistema locale sulla base di caratteristiche scelte in conformità di interessi di ricerca o di policy, e perciò tali da consentire di circoscriverne i *confini* in maniera analitica. Il territorio viene descritto come un'area omogenea, con caratteri propri, delimitata e separata rispetto a un sistema più vasto, sia dal punto di vista fisico (talvolta dal punto di vista amministrativo), sia da quello sociale: confini fisici, sistemi naturali, ambientali, regioni storiche, confini linguistici, confini amministrativi, caratteri specifici (popolazioni, densità, occupazione).

Questo livello caratterizzato dai confini esiste anche perché spesso, ma non sempre, oggetto di politiche e interventi, oggetto di ricerca e progetto, secondo le variabili che interessano il ricercatore o il policy maker, le politiche (europee, nazionali e regionali): regione storica, comunità montane, Gal, Ato, comuni, distretto, Stl, parco naturale, giacimento enogastronomico…. Si tratta di aggregazioni territoriali di dimensioni intermedie, non troppo piccole a livello di comuni, né troppo grandi a livello di provincia.

Il confine rappresenta quindi un elemento primario di ordine spaziale di un sistema locale, e gli aspetti percettivi e cognitivi sono connessi ai confini territoriali.

valutare-per-apprendere-interni.indd 23 07/04/16 09.37

Un secondo livello di sistema locale è dato dall'esistenza di specificità materiali e immateriali, di identità collettive e si caratterizza per appartenenza consapevole, in qualche maniera riconosciuta anche all'esterno. Le specificità sono frutto di un lungo processo di adattamento umano a un determinato territorio. Gli uomini costruiscono paesaggi, beni architettonici, sistemi urbani, sistemi rurali, selezionano anche specie vegetali e animali uniche: elementi non intercambiabili, unici, talvolta gli unici possibili.

Beni specifici ambientali, artistici, architettonici, agroalimentari di cui godono i territori costituiscono risorse per lo sviluppo perché, essendo spesso beni non riproducibili, permettono di difendersi dalla concorrenza: vantaggi comparati. Le specificità, i saperi locali, se ben governati hanno, come si è visto, lo stesso valore dell'innovazione perché rappresentano una risorsa per il mercato non disponibile in altri contesti (Meloni 2006). Le esperienze progettuali hanno la funzione di rafforzare il radicamento e l'identità dei luoghi, sia verso l'interno sia verso l'esterno. Il carattere antropizzato dei luoghi è fonte di identificazione di piccole e grandi differenze che possono pesare sulle dinamiche dello sviluppo, come forme di ancoraggio a risorse specifiche (Donolo 1999). Nel pensare lo sviluppo bisognerebbe prestare attenzione a questa dimensione frutto di azioni, e talvolta anche di lunghe tradizioni: ne sono un esempio le regioni storiche, le quali per lungo tempo hanno costituito unità territoriali contraddistinte da economia, cultura, e che riemergono in varie forme di sviluppo rurale come ambiti specifici di progettazione.

La conoscenza e messa in valore del luogo e delle attività connesse al territorio è la precondizione di un progetto di sviluppo rurale. In questo senso è possibile affermare che le azioni progettuali servono a conoscere, mettere in valore e rafforzare l'identità dei luoghi, incidendo sul radicamento. La dimensione territoriale del progetto può quindi migliorare e influire sulla formazione di quello che la scuola di Dematteis ha chiamato il "capitale territoriale", in un'accezione che tende a connettere in reti di relazione le specificità territoriali, sia quelle economiche, sia quelle sociali e culturali, come insieme delle dotazioni fisse che hanno qualche grado di specificità locale e che si sono sedimentate nel lungo periodo storico (Dematteis e Governa 2005).

Tuttavia, se tutti i territori possiedono specificità, queste spesso si presentano in maniera dispersa (Pigliaru 2007; 2008) e quindi sono poco conosciute e non valorizzate. Ciò rimanda al fatto che lo sviluppo di un sistema territoriale va affrontato attraverso l'integrazione delle risorse, delle conoscenze disperse: integrazione verticale di tipo economico e per filiera (cluster di imprese, dalla produzione alla valorizzazione); integrazione orizzontale (tra filiere).

valutare-per-apprendere-interni.indd 24 07/04/16 09.37

Esiste infine un terzo livello non dato automaticamente dai due precedenti: il territorio non è solo geograficamente definito, con una sua identità e le sue specificità, ma è anche un amalgama territoriale di economia e società (Pichierri 2011) che mette in rete specificità e soggetti, proponendosi come soggetto di sviluppo, come complessa interazione fra attori che cercano rappresentanza politica. Questo terzo livello si focalizza sugli interessi organizzati, sulla presenza delle istituzioni per lo sviluppo, sull'interazione e *regolazione* dei sistemi locali, all'interno della quale imprese e istituzioni stabiliscono patti per garantire infrastrutture e servizi mirati, i cosiddetti beni pubblici dedicati (Consiglio italiano per le Scienze sociali 2005). Le decisioni che riversano i propri effetti sul sistema sono generalmente l'esito di una complessa interazione tra un numero variabile ma tendenzialmente crescente di attori, sia imprese sia istituzioni, cui ci si riferisce con il termine "governance" (Commissione europea 2001). La governance può essere definita un processo condiviso e consapevole di gestione delle decisioni, finalizzato a obiettivi specifici di sviluppo. La dimensione fondamentale in cui si realizza, soprattutto nei progetti di sviluppo locale, è la costituzione di partenariati di tipo socioeconomico, attraverso un accordo formalizzato tra gli attori dello sviluppo locale.

Il sistema locale, a questo terzo livello, si pone così come *attore collettivo*, come soggetto di governance. Lo sviluppo locale è pensato a questo punto come un percorso di autocostituzione *in itinere* di un sistema locale come soggetto e attore unitario, attraverso il coordinamento, il protagonismo e la responsabilizzazione dei sistemi locali.

L'attitudine a collaborare, tuttavia, non è un'eredità culturale, ma può e deve essere sviluppata tramite il progetto. Le relazioni sociali si strutturano come possibilità per il sistema sociale, in grado di ridurre i costi di transazione. La fiducia può essere generata dall'interazione sociale e si alimenta grazie alla rete dei rapporti, soprattutto se frequenti e simmetrici (Coleman 1990).

L'avvio e il consolidamento di questo processo è connesso alla capacità dei soggetti istituzionali di progettare e condurre processi di sviluppo condivisi, che mobilitino soggetti e competenze spesso disperse. Tutto questo richiede una forte leadership politica che lavori per la costruzione di un soggetto attore collettivo di sviluppo locale (Piselli e Ramella 2008).

L'intervento a questo livello territoriale deve basarsi sulla concertazione tra decisori pubblici (amministratori locali), operatori privati, vari soggetti organizzati, compreso il cosiddetto "terzo settore" (organizzazioni di volontariato, imprese sociali…). Le istituzioni svolgono una

valutare-per-apprendere-interni.indd 25 07/04/16 09.37

funzione di accompagnamento e di coordinamento, fissando le regole appropriate, ma non sostituiscono i privati come operatori di sviluppo. In questo senso il progetto è finalizzato a creare organizzazione, creare partenariato (Gal, Pit, distretto rurale…). La politica di intervento basata sui luoghi consente di tarare gli interventi e le istituzioni sulle specificità degli stessi: le istituzioni devono essere disegnate e formate sulla base di principi generali, in modo da adattarsi al contesto locale e incorporare la conoscenza locale (Barca 2009).

Ragionare per livelli ci consente quindi di focalizzare l'attenzione, nei progetti di sviluppo rurale, sui sistemi socioeconomici locali, che sono contrassegnati sia dalle specificità e dalle risorse in essi realizzate, sia dal modo in cui queste vengono prodotte e allocate: il modo di produzione e allocazione, e quindi la regolazione di questo tipo di sistemi, dipende dalle peculiarità, non solo economiche, della società locale nella quale l'economia è radicata (Cersosimo 2000; Becattini 2002).

Le esperienze empiriche di sviluppo locale mostrano che da queste condizioni si può partire per far crescere addensamenti, integrazione, capacità di coordinamento tra soggetti pubblici e privati (Piselli e Ramella 2008), finalizzati alla produzione di beni collettivi locali. Anche le innovazioni di processo e di prodotto, che comportano un vantaggio per le imprese che le adottano, possono avvalersi della dimensione relazionale. In questo senso pure nei processi di innovazione entrano variabili territoriali, connesse alla creazione e gestione delle conoscenze (Pigliaru 2008; Osti 2010), soprattutto di quelle tacite, che hanno un raggio di diffusione territoriale (Pichierri 2005; Ventura e Milone 2005; Van der Ploeg 2008a, 2008b).

In primo luogo ciò significa che, nello sviluppo locale, le politiche *place based*, sia sotto il profilo della disponibilità delle risorse (specificità, conoscenze, competenze), sia per quanto riguarda i servizi e beni collettivi (infrastrutture ma anche formazione, centri servizi reali, sono molto importanti). Come sottolinea Trigilia (2006: 1):

> se vogliamo incidere sulla possibilità di innovazione e sviluppo, non dobbiamo ragionare in termini prevalentemente o esclusivamente aziendali, ma in termini di contesti […]. Sono le grandi organizzazioni della trasformazione produttiva a rendere l'economia più relazionale, rendendo le performance e le possibilità di innovazione delle singole imprese più dipendenti dal contesto, e rendendo più importante di prima lo sviluppo locale.

In secondo luogo ciò significa che lo sviluppo di un sistema locale si caratterizza per il rafforzamento delle relazioni. Perché ci sia sviluppo ci deve essere il coordinamento, il protagonismo dei soggetti locali e in qualche modo la responsabilizzazione dei sistemi locali (Bagnasco 2007).

valutare-per-apprendere-interni.indd 26 07/04/16 09.37

La letteratura sulla valutazione pone al centro non soltanto gli esiti in termini economici – efficacia ed efficienza – ma anche meccanismi di integrazione delle risorse-competenze, i processi qualitativi e strategici messi in moto dagli attori interessati, in particolare negli studi aventi a oggetto sistemi socioeconomici locali in cui si confronta una complicata mescolanza di forme di relazione fra attori pubblici, privati e associati, la cui dialettica prende il nome di governance.

2.2. *Strumenti per un progetto sostenibile: integrazione, concertazione, partecipazione*

Se lo sviluppo di un sistema locale si caratterizza non solo in termini economici, ma anche per coordinamento, protagonismo, responsabilizzazione dei sistemi locali, ne derivano azioni basate su metodologie di intervento specifiche basate sull'integrazione, la concertazione, la partecipazione, con l'obiettivo di costituire un sistema locale come soggetto e attore unitario, soprattutto quando non ancora definitivamente strutturato ed effettivamente abilitato a decisioni e strategie unitarie.

L'integrazione fa riferimento al coordinamento e alla "messa in squadra" di risorse, saperi, competenze, solitamente latenti e poco conosciuti (Hirschman 1958; Becattini e Rullani 1993; Pigliaru 2008), e all'azione sinergica su più fronti e contenuti. L'integrazione può essere verticale – di tipo economico e per filiera, dalla produzione alla valorizzazione – e orizzontale tra filiere, come per esempio nella riqualificazione del territorio e dell'ambiente. Dal punto di vista delle scelte strategiche, questa convinzione orienta fortemente le scelte non verso generiche e ordinarie attività, ma verso quelle che per loro natura sono strettamente connesse al territorio e sono quindi capaci di realizzare un rafforzamento e una valorizzazione della tradizione e una sua innovazione.

L'intervento integrato a livello territoriale si basa sulla concertazione tra i decisori pubblici (amministratori locali), gli operatori privati, il terzo settore. La logica dell'intervento congiunto implica che lo stato, ossia le istituzioni, facciano un passo indietro rispetto alla presunzione – spesso dimostratasi inefficace in passato – di poter elaborare e realizzare, con le sole proprie forze, progetti capaci di orientare lo sviluppo verso obiettivi prestabiliti. Ora, piuttosto, il momento pubblico si propone come coordinatore e catalizzatore di energie che provengono da più parti: dal pubblico stesso, nelle sue articolazioni centrali e locali, ma anche da diversi tipi di operatori individuali o associati. Da un modello di intervento verticale si passa perciò a un modello di intervento di tipo orizzontale. Per rendere più efficace il processo, la partecipazione diretta

valutare-per-apprendere-interni.indd 27 07/04/16 09.37

dei soggetti interessati all'elaborazione e alla gestione dei programmi di intervento diventa un prerequisito indispensabile. Le iniziative possono incidere positivamente solo se sono in grado di suscitare protagonismo, responsabilizzazione, mobilitando energie sociali ed economiche, con attori sociali capaci di svolgere una funzione trainante (Cersosimo e Wolleb 2006). L'obiettivo è duplice: da un lato stimolare chiunque abbia risorse, abilità e conoscenza, capacità di iniziativa, volontà e intelligenza a mettersi in gioco e "scommettere" sul successo delle proprie iniziative; dall'altro rafforzare l'idea progettuale attraverso la connessione tra il livello della razionalità programmatica e tecnica e quello del sapere diffuso legato alla razionalità sociale locale (Meloni 2008; Pigliaru 2008).

Gli abitanti di un luogo sono depositari infatti di conoscenze tacite proprie di chi abita il territorio, oltre che di abilità e competenze progettuali, spesso disperse e largamente misconosciute. L'obiettivo della partecipazione diventa esplicito ed è finalizzato a creare reti di relazioni tra imprese, tra attori pubblici e privati, nonché a rafforzare conoscenze tacite territoriali e, attraverso azioni specifiche e continuative, a veicolare nuove informazioni e innovazione. La partecipazione entra nella dimensione sociale della generazione dei beni fruibili in via più diffusa a livello territoriale, quale la produzione di nuove conoscenze e la condivisione di quelle tacite, attraverso quelle che vengono chiamate comunità di pratica.

La capacità di produrre beni collettivi locali e il potenziamento del capitale sociale esistente passano attraverso la partecipazione degli attori locali alla definizione delle strategie operative, per mezzo di un allargamento e una maggior equità nell'accesso alle opportunità (Cersosimo 2001). Si parla a questo proposito di capitale territoriale e di beni pubblici locali, per enfatizzare la presenza e la creazione condivisa di beni e servizi fruibili in via prioritaria a livello locale.

La valorizzazione delle risorse del territorio passa attraverso il loro riconoscimento fino alla rivitalizzazione delle risorse materiali e immateriali e al rilancio simbolico di un'area attraverso il protagonismo della "comunità delle persone" (Becattini 2001). La partecipazione quindi non è solo una procedura, quanto un obiettivo di un progetto: è sì l'avvio di un processo, ma è anche il fattore che moltiplica le risorse, perché facilita la condivisione del progetto e la trasmissione delle conoscenze, la costruzione di un'identità locale collettiva. Essa inoltre consente di rafforzare il capitale sociale necessario per lo sviluppo, attraverso il coinvolgimento attivo e anche emotivo della popolazione (Bagnasco *et al.* 2001).

All'interno dello sviluppo locale, integrazione, concertazione e partecipazione non sono attuate come azioni singole, tantomeno

valutare-per-apprendere-interni.indd 28 07/04/16 09.37

pensate sporadicamente, bensì si presentano come azioni interconnesse che durano nel tempo, che puntano su una sorta di *pedagogia della governance*, strutturata a partire dal singolo contesto e dalla sua storia e per singole realtà culturali. Si tratta di azioni lunghe, molto faticose, poco costose, che cumulano come un volano di energia positiva (Brusco 2007).

Tali azioni coinvolgono una molteplicità di attori differenti che a vario titolo agiscono sul territorio, del quale sono espressione diretta. È in un simile contesto che si inserisce la figura dell'agenzia di sviluppo (come il Gal), struttura dedicata all'attuazione delle strategie di sviluppo di lungo periodo.

Il concetto di agenzia può essere declinato secondo tre distinte interpretazioni (Pacetti 2011), a partire dalle quali è possibile stabilire quale ruolo queste debbano ricoprire all'interno dei singoli contesti locali. Le agenzie possono essere riconosciute come *strutture di implementazione ad hoc* di strategie innovative (Chandler 1969). I Gal della fase di programmazione 2007-2013 nascono proprio a partire da simili considerazioni. A prescindere dai risultati ottenuti in passato, si è deciso di dar vita a strutture completamente nuove, fondate su nuove regole per meglio rispondere all'evoluzione del metodo Leader, divenuto parte integrante dei piani di sviluppo rurale regionali. Ma le agenzie possono agire da *relè organizzativi* (Crozier e Friedberg 1977) divenendo il tramite tra differenti sfere, politica ed economica, pubblica e privata. Infine possono essere fattore di conversione delle risorse locali in *capabilities* (Sen 1985), ingredienti fondamentali per i processi di sviluppo e crescita della competitività e coesione dei territori.

Affinché vi sia sviluppo locale, dunque, occorre in primo luogo poter contare sul protagonismo degli attori locali, inteso come capacità di coordinamento tra soggetti privati e pubblici, che si impegnano nel qualificare il contesto e nel realizzare quei beni pubblici dedicati, tarati rispetto alle specifiche esigenze di una determinata situazione. È inoltre indispensabile che questa idea di sviluppo ruoti attorno all'integrazione tra le varie leve che agiscono sul territorio: questo elemento può anche rimanere implicito, non essere definito in un piano formalizzato di sviluppo del luogo, ma tuttavia deve manifestarsi nelle azioni concrete; il fatto che la rete venga considerata come la forma organizzativa caratteristica dello sviluppo locale è praticamente diventato un assunto condiviso in letteratura (Granovetter 1998, 2004; Trigilia 2001c).

Nella valutazione dei processi si dimostra fondamentale il ruolo delle istituzioni nel dare certezza, nel fissare le regole e nell'assicurare

valutare-per-apprendere-interni.indd 29 07/04/16 09.37

stabilità ai processi di mobilitazione per lo sviluppo, allo scopo difavorire l'autonomia programmatica dei territori: la nascita di un attore collettivo che si struttura come soggetto attuatore, come struttura dedicata.

2.3. *Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale. Beni collettivi locali*

Il successo o l'insuccesso di questo tipo di progetto basato sull'integrazione delle risorse e delle competenze, sulla regolazione definita come governance, si misura sulla sua capacità di produrre beni collettivi locali e, in particolare, beni collettivi locali per la competitività dedicati e selettivi (Consiglio italiano per le Scienze sociali 2005).

Per potersi sviluppare e prosperare le aziende e i territori hanno bisogno di fornirsi di tutta una gamma di beni e servizi che vanno dalla ricerca alla formazione, dalla conoscenza dei mercati in generale alla commercializzazione, sino all'acquisizione di competenze specifiche. Mentre le grandi imprese possono produrre tali beni internamente, quelle piccole devono fare affidamento sul mercato, affrontando costi di transazione maggiori. Le piccole imprese, pur sapendo di cosa hanno bisogno singolarmente, non dispongono di tutti gli elementi e le risorse per la creazione di beni collettivi locali.

Per quanto riguarda l'accesso e il godimento, quando si parla di beni comuni locali (Ostrom 1990) ci si riferisce in senso stretto ai beni territoriali "non escludibili" (beni cioè in cui non è possibile escludere un fruitore anche se non contribuisce al mantenimento del bene stesso), "non rivali", ovvero beni di cui possono giovarsi tutti i potenziali fruitori e il cui uso da parte di alcuni soggetti non ne pregiudica il consumo da parte di altri come nel caso di infrastrutture logistiche e di comunicazione, o di manodopera qualificata. Un territorio può inoltre qualificarsi per il suo patrimonio ambientale o storico-artistico e si è allora in presenza di "beni comuni rivali" che, sebbene accessibili a tutti i potenziali utenti, sono soggetti a depauperamento. Esiste anche la disponibilità di beni e risorse comuni locali che permeano l'ambiente sociale nel quale le imprese si trovano a operare e sono da queste utilizzabili senza dover sostenere costi aggiuntivi; tali beni collettivi alimentano dunque economie esterne. In altri casi si è in presenza di beni di club o categoriali, a beneficio esclusivo di gruppi ristretti. A titolo esemplificativo sono beni di questo tipo i servizi di smaltimento dei rifiuti per un settore produttivo particolarmente inquinante, oppure una struttura di trasformazione di una filiera specifica (Le Galès e Voelzkow 2001; Trigilia 2005; Pichierri 2013). Ma si configurano

valutare-per-apprendere-interni.indd 30 07/04/16 09.37

come beni di club anche formazione e trasferimento tecnologico, che si possono considerare tali perché possono interessare settori specifici, così come molteplici aspetti della conoscenza tacita a livello territoriale.

I beni di club presenti a livello locale (il cui godimento è perciò riservato a una ristretta cerchia di persone o a uno specifico territorio) sono direttamente finalizzati ad accrescere la competitività degli attori che ne usufruiscono e del sistema locale in cui sono incorporati e possono essere concepiti come LCCG; nella misura in cui presentano localmente caratteristiche differenziali e distintive essi rappresentano un vantaggio competitivo per le imprese che vi possono fare affidamento (Le Galès e Voelzkow 2001; Pichierri 2005).

Per quanto riguarda i caratteri distintivi, i beni in questione possono essere generalmente distinti in tre categorie principali: la *formazione*, il *trasferimento tecnologico* e l'*internazionalizzazione*; oppure essere classificati in beni *tangibili*, quali il trasferimento tecnologico, la formazione professionale, certe infrastrutture, o *intangibili*, come le convenzioni e la fiducia. Proprio il consenso, la fiducia, il senso di appartenenza, la mobilitazione possono evolvere in LCCG e, in questo senso, essere importanti quanto o più delle infrastrutture fisiche o della diffusione della tecnologia; ma possono anche tradursi in un vincolo per lo sviluppo locale, qualora vengano edificati intorno a valori e credenze in qualche modo regressivi (Pichierri e Pacetti 2010).

Beni collettivi locali per la competitività , *produzione.* I risultati economici dei sistemi produttivi locali sono connessi all'offerta di beni collettivi locali per la competitività (Crouch *et al.* 2001), ma non esiste un unico canale per la loro erogazione: i sistemi produttivi locali possono dunque distinguersi a seconda del modo in cui forniscono beni collettivi per la competitività alle imprese presenti sul loro territorio (Le Galès e Voelzkow 2001).

Inizialmente lo sviluppo locale si può basare su beni collettivi che si generano in modo informale, spontaneamente, in ragione di dotazioni originarie di risorse, tangibili o intangibili, cognitive e normative o di economie esterne che scaturiscono semplicemente dalle decisioni non coordinate di singole imprese (cluster) (Trigilia 2005: 21).

Molti beni collettivi locali per la competitività possono essere generati dall'intervento dello stato, ma un possibile meccanismo per la loro realizzazione passa attraverso il mercato, come nel caso di un tessuto di imprese private specializzate nell'offerta di beni e servizi strategici (*ibidem*).

Esiste tuttavia una *terza via* di produzione e governo dei beni collettivi locali, che è quella che ci interessa ai fini de presente lavoro, diversa

valutare-per-apprendere-interni.indd 31 07/04/16 09.37

dal mercato e dal ruolo dello stato. Ostrom (1990) pone l'accento sulla governance, sull'importanza delle comunità, sulla democrazia partecipativa, sulla società civile organizzata, sulle regole condivise. Anche i beni di club, come la vasta gamma delle conoscenze tacite, possono essere prodotti e condivisi e si incrementano attraverso quelle che vengono chiamate comunità di pratica. Anche in questo caso, quando parliamo di comunità di pratica enfatizziamo la dimensione sociale nella generazione dei beni fruibili in via più diffusa a livello territoriale.

C'è bisogno di forme istituzionali nuove: i beni collettivi locali si possono, infatti, acquisire tramite un percorso formalizzato a livello di progetto: per un buon processo di innovazione e sviluppo è infatti indispensabile sia presente la capacità dei soggetti che operano nel territorio di fornire input sotto forma di beni collettivi e di forme di cooperazione tra imprese (Trigilia 2006).

Soggetti istituzionali pubblici e/o privati, collaborando tra loro, possono decidere di accrescere intenzionalmente la capacità attrattiva del territorio attraverso infrastrutture o aree attrezzate per gli insediamenti produttivi, centri di servizi per le imprese o formazione professionale, interventi che diventano più importanti nella fase di consolidamento dello sviluppo. Un attore pubblico che intenda farsi promotore dello sviluppo produce beni pubblici ma, al contempo, ne incoraggia la realizzazione anche da parte di altri attori, tramite una grande varietà di strumenti che spaziano dalle facilitazioni fiscali alla fornitura di servizi reali di diverso tipo; in una prospettiva orientata allo sviluppo il trasferimento di risorse dal settore pubblico a quello privato è tanto più fruttuoso quanto più il privato contribuisce alla produzione di beni pubblici (Trigilia 2005: 21).

Per concludere su questo punto, solo la cooperazione informale e formale tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e gli attori collettivi privati, in quella che si prefigura come un'economia sempre più relazionale basata su comportamenti cooperativi – essendo legata a fattori non di mercato, meno governabili con semplici relazioni contrattuali e più legati a condizioni di contesto che facilitano la cooperazione tra soggetti individuali e collettivi – può portare alla creazione di "beni collettivi locali dedicati", ovverosia quei beni realizzati intenzionalmente per sposare le necessità proprie di una determinata area e perseguire un percorso di sviluppo di qualità (*ibidem*). Cionondimeno, il coordinamento tra i vari attori e le differenti modalità di produzione dei beni pubblici si dimostrano un problema di governance strategico; il modo in cui tale problema viene affrontato e risolto rimanda a caratteristiche distintive del sistema locale (Pichierri 2006).

valutare-per-apprendere-interni.indd 32 07/04/16 09.37

A tal fine comparare le azioni di sviluppo locale facendo riferimento ai LCCG materiali e immateriali è un utile strumento per l'analisi, la valutazione e la progettazione territoriale (Crouch *et al.* 2001; Pichierri 2005). Pigliaru osserva che la valutazione della progettazione integrata va fatta essenzialmente provando a rispondere a questo interrogativo: «Quanta domanda genuina di beni collettivi è stata generata nel processo di progettazione integrata, rispetto all'alternativa in cui non ci sia processo di progettazione integrata?» (2007: 1).

A questo livello l'obiettivo di carattere macro, l'equità e la competitività, viene analiticamente articolato nella valutazione della esperienza LEADER in obiettivi specifici relativi alle tipologie di beni comuni, e di conseguenza in risultati attesi, che ci permettono di indirizzare e valutare i processi di sviluppo locale in modo più mirato.

2.4. *Obiettivi e finalità del progetto di sviluppo locale. Il capitale sociale*

Il *capitale sociale* è un bene collettivo locale che non sta negli attori ma nelle relazioni tra attori – fiducia, senso di appartenenza-identità, mobilitazione-partecipazione – e può avere effetti positivi per lo sviluppo (Bagnasco 1999; Trigilia 2005).

Il concetto di capitale sociale è utile per comprendere il ruolo non solo del contesto istituzionale, ma anche dei fattori relazionali all'interno della dimensione sociale dello sviluppo. Secondo Coleman (1990), il capitale sociale non si presenta come semplice prodotto di una particolare cultura locale con una specifica impronta collettiva, ma come un insieme di risorse che derivano dalle relazioni cooperative in cui gli attori sono inseriti. Le forme del capitale sociale sono molteplici: il grado di fiducia all'interno della struttura; il flusso di informazioni che transita nella relazione sociale; i legami di reciprocità che favoriscono la fiducia interpersonale e la disponibilità al mutuo appoggio, e stimolano la propensione e la capacità a cooperare. In particolare, la densità del reticolo relazionale migliora l'affidabilità dell'ambiente e quindi rende il network più stabile e duraturo (Piselli 2001). Coleman (1990) assume una concezione meno legata al retaggio storico delle culture unificanti e più strutturate, e focalizza la sua attenzione sul sistema delle relazioni, dando spazio agli attori, alla natura e ai mutamenti dei loro legami, nonché al contesto di cui essi fanno parte.

Seguendo Bagnasco (1999), ciò che conta è analizzare il legame tra capitale sociale e territorio, in particolare capire come si forma il capitale sociale oggi nella società di piccola scala; come le reti individuali strutturino relazioni stabili; come l'integrazione sociale – anche indotta

valutare-per-apprendere-interni.indd 33 07/04/16 09.37

da un progetto – generi regole informali, norme, fiducia interpersonale, fiducia istituzionale; come le azioni di governance possano indurre "giochi cooperativi"; e, soprattutto, come gli assetti istituzionali e le loro regole (in particolare quelle relative all'accesso alle risorse pubbliche) possano essere compatibili con la crescita del capitale sociale e possano stimolare le capacità di autorganizzazione della società civile.

La produzione di capitale sociale diventa un compito essenziale del progetto di sviluppo, coerentemente con il passaggio da uno sviluppo spontaneo a uno intenzionale.

Sulla base di queste premesse teoriche una ricerca finalizzata alla valutazione sottopone ad analisi la capacità delle azioni di sviluppo locale di contribuire alla produzione di beni collettivi locali per la competitività, in particolare di tipo immateriale tra cui fiducia, senso di appartenenza-identità, mobilitazione-partecipazione tra i partner e nella società.

2.5. *Obiettivi e finalità:* empowerment *e* capability

Una delle modalità per definire le finalità in maniera apparentemente meno puntuale, ma legata più alle strategie e agli obiettivi generali delle azioni di sviluppo locale, riguarda l'uso dei concetti di *capability* e di *empowerment*.

L'integrazione e l'inclusione progettuale possono svolgere un ruolo sinergico tra i settori e i soggetti del sistema locale, per dare luogo a processi di sviluppo sostenibile altrimenti irrealizzabili, in quanto incidono sulla capacità di riorientamento motivazionale e di incremento delle *capabilities* ("capacitazioni").

Sen (1985) ha teorizzato che la premessa vera di ogni sviluppo è costituita da una vasta diffusione sociale dalle "capacitazioni", intese come capacità di ricoprire un ruolo attivo e consapevole nella società, coerente con le proprie conoscenze, risorse e i propri obiettivi esistenziali. Diffusione sociale delle *capabilities*, quindi, come capacità di rispondere in modo creativo al contesto.

La teoria delle capacitazioni può essere considerata una rivoluzione nel campo dell'economia, perché riesce a inquadrare meglio lo scopo a cui tendono tutte le attività economiche, che non è solo quello di incrementare il reddito, ma anche quello di migliorare la qualità della vita tramite l'acquisizione di nuove risorse, non solo materiali ma anche immateriali, necessarie alla corretta definizione e al perseguimento di obiettivi individualmente e socialmente significativi. In questo senso bisogna stimolare le *social capabilities*, ovvero le capacità dei soggetti locali

valutare-per-apprendere-interni.indd 34 07/04/16 09.37

pubblici e privati di cogliere le potenzialità di sviluppo disponibili, che significa rafforzare la capacità di apprendimento collettivo e l'efficacia delle istituzioni socioeconomiche di riferimento (Piselli e Ramella 2008: 13).

Un concetto simile, più centrato sugli individui, è quello di *empowerment*, inteso come l'accrescimento della possibilità dei singoli e dei gruppi di controllare attivamente la propria vita. *Empowerment* è una parola duplice, perché implica sia un processo operativo, ovvero un percorso per raggiungere un certo risultato, sia il risultato stesso, caratterizzante lo stato del soggetto.

Possono così rilevarsi alcune caratteristiche trasversali dell'approccio dell'*empowerment*. Esso consiste essenzialmente nella crescita costante, progressiva e consapevole delle potenzialità degli esseri umani, accompagnata da una corrispondente crescita di autonomia e assunzione di responsabilità nella loro comunità e nel loro gruppo (Rappaport 1981).

I programmi centrati sull'*empowerment* sono finalizzati ad aumentare il senso del potere personale del soggetto, la sua capacità di leggere la realtà che lo circonda, individuando condizionamenti e minacce, ma anche occasioni favorevoli e opportunità (Piccardo 1995).

L'approccio dell'*empowerment* chiama quindi in causa ai fini della valutazione di processo la comprensione dei fenomeni, la consapevolezza dei problemi, la percezione dei limiti e dei punti di debolezza, il saper decidere e l'uso del principio di precauzione nelle decisioni, l'uso positivo dell'incertezza.

2.6. *Il ruolo delle istituzioni*

Centrale per il perseguimento di queste finalità e per una declinazione progettuale coerente con gli strumenti per un progetto sostenibile è, come abbiamo a più riprese richiamato, il ruolo delle istituzioni e della leadership politica. Uno schema rapido ci consente di individuare il ruolo delle istituzioni su tre livelli: macro, meso e micro.

1) Il *livello macro* riguarda il recupero del *government*. «Le istituzioni pubbliche di livello extralocale dovrebbero *aiutare dall'alto i soggetti locali a mobilitarsi dal basso* , a produrre e impiegare efficacemente il capitale sociale come strumento per accrescere le conoscenze specializzate, le infrastrutture, i servizi, le forme di integrazione tra le imprese, e quindi la competitività» (Trigilia 2001b: 128). Se dunque è necessario il *coinvolgimento dei soggetti locali*, appare parimenti essenziale che la politica impari a resistere alle esigenze particolari per dedicarsi al perseguimento di interessi collettivi: l'autonomia socialmente e localmente ra-

valutare-per-apprendere-interni.indd 35 07/04/16 09.37

dicata dell'azione politica può partecipare in modo innovativo ed efficace allo sviluppo locale nell'era della globalizzazione. In questo quadro la *politica* – nazionale e locale – dovrebbe porsi come *mediatore* nel rapporto tra le reti e il mercato, assumere un *ruolo promozionale* (Trigilia 2005: 66), al fine di equilibrare elementi moderni e reti di relazioni sociali tradizionali. I livelli istituzionali superiori, gli attori extralocali mantengono un ruolo di regia (Pichierri 2006), di stimolo della mobilitazione degli attori locali. Tuttavia la loro azione potrebbe non emergere da sola o potrebbe spingere verso forme di adattamento economico basate sull'impiego regressivo delle reti sociali a fini di mera crescita di reddito (collusione o anche corruzione della politica, economia criminale) (Consiglio italiano per le Scienze sociali 2005; Trigilia 2005).

2) Il *livello meso* pone l'attenzione sulle strutture di implementazione delle politiche. Perché una *strategia* – gli obiettivi di un accordo formalizzato – sia efficace, occorre agire al livello della *struttura organizzativa* (Chandler 1979, cit. in Pichierri 2005: 53). Ma lo sviluppo locale è anche un terreno su cui si verifica il principio organizzativo per cui la struttura condiziona profondamente la strategia, o addirittura la determina. Le *strutture di implementazione delle politiche di sviluppo locale* – che spesso assumono la fisionomia di agenzie dedicate – si rifanno al modello reticolare i cui nodi sono costituiti da segmenti di apparati amministrativi che intrattengono certi rapporti. Si tratta di una nuova popolazione organizzativa con caratteristiche proprie fortemente *isomorfiche*; anche se ciò non significa che le organizzazioni siano identiche certamente le somiglianze fanno premio sulle differenze (Pichierri 2005: 63-64).

3) Il *livello micro* rileva l'importanza della diffusione e qualità della concertazione, ruolo della leadership. Un attore pubblico, un LEADER politico locale che intenda farsi promotore dello sviluppo produce beni pubblici ma, al contempo, ne incoraggia la realizzazione anche favorendo la mobilitazione di altri attori, per il tramite di una grande varietà di strumenti che spaziano dalla formazione, ai servizi reali di vario tipo.

Lo sviluppo locale integrato funziona quando favorisce la mobilitazione della società locale. Ciò richiede che gli attori pubblici e i LEADER politici ci investano e che si adoperino strumenti per favorire la componente dialogica attraverso l'integrazione, la concertazione e la partecipazione di cui si è parlato.

valutare-per-apprendere-interni.indd 36 07/04/16 09.37

3. Sviluppo rurale territoriale e progetto sostenibile: sintesi delle finalità e delle azioni da investigare

A partire dalle premesse sulle dinamiche e politiche di sviluppo, sia quelle europee sia quelle regionali, dall'approccio della dimensione territoriale e locale e dalle finalità dello sviluppo rurale, possiamo tentare di suggerire, senza pretesa di esaustività e in forma schematica, gli elementi di un progetto sostenibile di sviluppo rurale, all'interno del quale la sostenibilità è data dalle linee progettuali e dai modi di attuazione, dal processo di costruzione, dagli obiettivi, dalle finalità, dalle metodologie e dagli strumenti messi in gioco.

Con questo paragrafo, quindi, si portano a sintesi i ragionamenti finora condotti, volti a evidenziare gli elementi di una strategia coerente di sviluppo, che possa garantire di indirizzare il processo di azione progettuale a partire da elementi congruenti con l'approccio delineato. Si tracciano alcuni principi fondamentali con i quali orientare la strategia di intervento per lo sviluppo locale, e di conseguenza si enucleano linee idealtipiche per una ricerca-azione, soprattutto se finalizzata alla valutazione di processo.

3.1. *Elementi generali di contesto*

Unità territoriale di riferimento . Identifica l'*unità di intervento* e di progetto e si configura come un'area continua-contigua, all'interno dei cui confini un insieme di condizioni che promuovono lo sviluppo si applicano meglio di quanto non avvenga attraverso i confini. È necessario ragionare, quando si parla di sviluppo locale, in termini non esclusivamente aziendali, ma di contesti territoriali. Nei progetti di sviluppo le performance e l'innovazione, così come la creazione di beni comuni, sono dipendenti dai contesti.

Centralità del progetto. Contrariamente a quello che a volte sembra, i sistemi locali non sono formazioni spontanee, non sono "funghi". Essi vanno pensati e progettati già come sistemi, soprattutto qualora esistano esperienze e pratiche pregresse. Insomma, lo sviluppo locale è sempre meno un evento "naturale" o spontaneo che il mercato si limita a suscitare e regolare. Richiede un progetto (Bagnasco 1999), è uno "sviluppo costruito" (Zanfrini 2001) ed è un processo dotato di una sua continuità. Da qui la centralità delle azioni di policy.

Risorse materiali e conoscenze specifiche. Il progetto di sviluppo sostenibile non pone al centro la redistribuzione di risorse provenienti

valutare-per-apprendere-interni.indd 37 07/04/16 09.37

dall'esterno, bensì l'individuazione e la valorizzazione delle risorse e delle competenze esistenti legate a un territorio; tenendo conto che esiste una serie di esperienze diffuse che non vanno trascurate, che si sono sviluppate all'interno di un'intensa stagione di progettazione integrata che ha interessato tutte le aree.

3.2. *Governance*

Integrazione, *coordinamento*. L'assunzione del territorio come oggetto e soggetto di sviluppo, come sistema locale, fa emergere la centralità e la specificità delle azioni di progettazione territoriale come integrazione di risorse e saperi dispersi. Si può fare uso intelligente dei beni ambientali e culturali, valorizzare le produzioni specifiche, come quelle agroalimentari, solo se si migliorano le capacità di coordinamento. Non c'è alcun soggetto, pubblico o privato, che da solo possa valorizzare il territorio in questa chiave. Un'azione singola dei due potrebbe rivelarsi del tutto inutile (Trigilia 2006). L'integrazione progettuale e lo stare in rete costituiscono la condizione e l'obiettivo di uno sviluppo durevoli.

Governance. La capacità di coordinamento va costruita attraverso una specifica azione concertativa di *governance per aree territoriali omogenee*: ciò che serve per cominciare è convincere attori diversi, pubblici e privati, a partecipare a giochi cooperativi incrociati di lungo periodo, facendo incontrare in questa sorta di "appuntamento" le risorse esistenti che servono al fine di rendere conveniente la cooperazione.

Affinché la governance possa avere effetti durevoli di sviluppo, il suo compito essenziale non è solo attivare la dotazione originaria di capitale sociale, ma potenziarla creandone di nuovo. Bisogna realizzare quel tipo di strutture capaci di generare capitale sociale che Coleman chiama "strutture sociali appropriabili". La governance rimanda quindi in prima istanza all'integrazione progettuale dei contenuti: strategie coerenti, un progetto del territorio. Contemporaneamente, coinvolge attori di diversa natura: amministratori locali, istituzioni sovralocali (enti), attori economici. In questo senso realizza una forma di relazione multiattoriale. La dimensione fondamentale in cui si realizza, soprattutto nei progetti di sviluppo locale, è la costituzione di partenariati di tipo socioeconomico, attraverso un accordo formalizzato tra i veri attori dello sviluppo locale (protocolli di intesa). Ciò rimanda alla costituzione di un soggetto territoriale della governance (Gal, agenzia di sviluppo, distretto). In virtù di queste stesse caratteristiche, la governance è capace di condurre a meccanismi e processi di governo. Essa è un meccanismo strutturato e flessibile di pilotaggio, efficace nell'innescare fasi non solo

valutare-per-apprendere-interni.indd 38 07/04/16 09.37

di progettazione, ma anche di implementazione, gestione e valutazione (cabine di pilotaggio, tavoli).

Ciò implica la necessità di superare i limiti di molte politiche territoriali, dimostratesi semplicemente redistributive. Tuttavia è necessario anche verificare i risultati di alcune politiche di progettazione territoriale integrata basate su un approccio olistico alla progettazione. Le esperienze condotte sinora hanno avuto prevalentemente un approccio di questa natura, con l'ambizione di definire e realizzare una "strategia di sviluppo" per un'area definita e di dimensioni più o meno grandi. In realtà la maggior parte della progettazione locale non ha manifestato la stessa forza in tutti i tipi di intervento, dimostrando una capacità di agire con successo in alcuni campi piuttosto che in altri, a seconda delle risorse, delle vocazioni e delle expertise esistenti a livello locale. Da qui la necessità di puntare su temi catalizzatori o punti focali con un forte elemento di innovazione per i territori in cui sono maturati (Mantino 2012).

Si tratta essenzialmente di pensare una strategia atta a misurare, conoscere, comprendere, accompagnare e, soprattutto, animare e comunicare quello che sta già avvenendo (Natali 2012), comprese alcune esperienze innovative su temi catalizzatori (filiere agricole e agroalimentari di pregio, energie rinnovabili, patrimonio culturale e insediativo, inclusione sociale…), che sono maturate durante la stagione di progettazione integrata degli anni Duemila.

In altre parole, non vi è la necessità di un grande progetto integrato, ma di un sostegno ai singoli progetti spesso già esistenti e coerenti a un quadro strategico su scala territoriale. Da qui la necessità di avviare, nei singoli territori, processi non onnicomprensivi, ma meccanismi di accompagnamento e reti istituzionali di supporto che guidino gli attori locali, in modo che essi diano vita a percorsi imitativi chiari e perseguibili, basarsi sulla "concretezza" di persone, fatti, pratiche, azioni esistenti (Mantino 2012).

3.3. *Qualificazione degli obiettivi*

Creazione di beni collettivi locali Un buon progetto di sviluppo locale non si basa solo sulle risorse locali specifiche ereditate, ma si attrezza nella direzione della valorizzazione e della creazione di beni comuni condivisi, i quali sono in grado di accrescere i vantaggi competitivi localizzati di un sistema territoriale (materiali e immateriali). Dal punto di vista qui assunto, un buon sviluppo che voglia contribuire alla realizzazione di un sistema locale deve generare o indurre beni relazionali. Si tratta di

valutare-per-apprendere-interni.indd 39 07/04/16 09.37

un patrimonio che richiede tempo per essere creato e riprodotto, ma è fondamentale per le economie delle società locali. In altri termini, come già detto, la creazione di fiducia è da attribuirsi soprattutto a interazioni di successo ripetute, non è il frutto esclusivo di culture ereditate (Bagnasco 1999). A questo punto le relazioni fiduciarie e cooperative sono attivatrici endogene di sviluppo.

La sfida all'apertura. Il buon sviluppo locale non chiude affatto il sistema locale, perché molte risorse necessarie sono esterne, ed è infatti opportuno attrezzare l'accessibilità, raccogliendo la sfida all'apertura. Mentre quindi le politiche economiche di sviluppo locale devono essere pensate e si strutturano a livello localizzato, la scala geografica con cui i territori e gli attori devono confrontare la loro strategia è nazionale, sovranazionale e globale. I sistemi produttivi locali che dispongono di vantaggi competitivi localizzati, se hanno qualcosa da vendere, possono farlo in uno spazio incomparabilmente più vasto rispetto al passato (Pichierri 2006).

3.4. *Componente dialogica e concertazione*

Alcune conseguenze di queste scelte legate a principi generali – com'è facile intuire – riguardano le metodologie attraverso cui si giunge all'integrazione progettuale, alla costruzione di partenariati, al modo di gestire i meccanismi di governance. La componente dialogica e la concertazione devono essere reali.

La *partecipazione* è una famiglia numerosa di approcci finalizzati a mettere in grado la popolazione locale di leggere e analizzare la propria condizione di vita e, al contempo, di condividere, partecipare, realizzare, controllare e valutare (Chambers 1996). La partecipazione non esclude, anzi richiede e *rafforza,* quelle *competenze e responsabilità* che sono necessarie per gestire processi di pianificazione, individuare gli attori sociali da coinvolgere e i livelli di coinvolgimento nei processi e nelle scelte (*chi*, *su cosa*, *come*).

Questa impostazione implica che la partecipazione e l'inclusione progettuale dei soggetti sia pubblici sia privati siano progettate; sembrerebbe un apparente paradosso dal punto di vista di una logica di sviluppo locale che dovrebbe essere, invece, un movimento dal basso. Tuttavia, nella realtà la partecipazione è spesso "tecnicamente gestita" al punto tale che, dove non esistono gruppi strutturati organizzati per il progetto, è necessario indurre la partecipazione (Bobbio 2004). Bisogna quindi individuare figure capaci di applicare un sapere specifico al campo dell'integrazione progettuale. All'interno di questa prospettiva è

valutare-per-apprendere-interni.indd 40 07/04/16 09.37

indispensabile determinare una forma di intervento che stabilisca quali siano gli attori e le istituzioni adatti e compatibili, in assenza dei quali è giustificata la necessità dell'assistenza tecnica rivolta alla partecipazione. L'esigenza di un intervento partecipato genera la necessità di un intervento di tipo configurato, metodologicamente attrezzato.

La logica diventa non tanto quella di un richiamo a una semplice democrazia partecipativa, ma quella che porta ad agire in un ambito di consapevolezza il più possibile diffusa, all'interno di una chiara identificazione di *chi* coinvolgere, *come* e *su cosa*. Questo significa dare conto delle procedure che si generano all'interno di un progetto partecipato e renderle trasparenti e fruibili al fine di abbassare il grado di arbitrarietà delle decisioni di una possibile procedura di intervento.

Il *cambiamento del modello decisionale* è legato al processo di realizzazione di progetti che richiedono non solo la messa a punto di un progetto integrato, ma continui momenti di rinegoziazione e di coinvolgimento più o meno istituzionalizzato. In un modello di questo tipo si tenta di cambiare, per esempio, il ruolo dell'esperto; questi da pianificatore diventa integratore e facilitatore di processi decisionali decentrati. Si mira, inoltre, a sperimentare e a introdurre nuovi stili di lavoro, più intuitivi e più flessibili.

3.5. *Ruolo delle istituzioni e della leadership*

Quali condizioni istituzionali sono richieste perché le esperienze di sviluppo locale con queste caratteristiche e i progetti funzionino? Molte ricerche individuano il punto nodale nella qualità della leadership politica in grado di attivare coalizioni per lo sviluppo. Centrale è quindi il *ruolo dei soggetti istituzionali e dell'organizzazione* affinché queste dichiarazioni di intenti e modalità di integrazione, concertazione, inclusione e governance possano trovare riscontro.

In particolare, l'*intervento pubblico* è un elemento costitutivo di un progetto di sviluppo locale sostenibile; esso rinvia alla capacità dei soggetti istituzionali di avviare e condurre processi condivisi che mobilitino soggetti e competenze disperse. L'intervento si basa sulla concertazione tra decisori pubblici, operatori privati e soggetti organizzati. Un complesso iter che non può essere portato avanti in assenza di una forte leadership politica, la quale dimostri di credere al progetto e sia capace di farsene carico. Le istituzioni pubbliche, tuttavia, pur rappresentando una tessera essenziale nel mosaico dello sviluppo integrato, svolgono un ruolo di accompagnamento e indirizzo. Il livello istituzionale dovrebbe dunque proporsi come attivatore di risorse e competenze che provengono da più parti, tanto da altri soggetti pubblici – quali gli enti

valutare-per-apprendere-interni.indd 41 07/04/16 09.37

strumentali per lo sviluppo e la ricerca – quanto soprattutto da operatori individuali e associati. Le istituzioni pubbliche dovrebbero prima riconoscere e poi accompagnare i sistemi locali nella definizione dei progetti, operare una selezione sulla base degli obiettivi condivisi – in modo tale da garantire forme di integrazione progettuale – sulla base dei contenuti, delle risorse locali e dei soggetti coinvolti (imprese e comunità locali innanzitutto). Come già detto, le istituzioni pubbliche dovrebbero orientare dall'alto i soggetti locali a mobilitarsi dal basso (Trigilia 1998: 337).

3.6. *L'organizzazione*

Autonomia programmatica dei sistemi locali . Al fine di coniugare queste azioni di governance istituzionale dall'alto (a livello macro) con quelle dal basso, di comunità interne ai singoli contesti locali (livello meso o micro), specificamente per orientare e integrare queste ultime, le istituzioni regionali dovrebbero governare e contemporaneamente favorire l'*autonomia programmatica dei territori* . Le istituzioni hanno la funzione di coordinamento, danno le regole appropriate, in grado di garantire l'integrazione dei soggetti economici del territorio verso forme di partenariato durevoli. Non possono sostituire le imprese del territorio come operatori e gestori di sviluppo. Per esempio, nelle azioni Leader e nelle dinamiche di tipo distrettuale la nascita di un attore collettivo capace di elaborare strategie può essere orientata dall'alto attraverso regole appropriate, ma deve poi essere frutto di dinamiche localizzate. La misura Leader e quella relativa ai distretti rurali finanziano le azioni di integrazione progettuale, l'organizzazione, e sono tese a rafforzare le relazioni fra gli attori e l'attivazione di forme di governance locale.

Agenzia e soggetto attuatore. Un punto centrale è l'autonomia gestionale dei sistemi locali, cioè l'individuazione di un soggetto attuatore. Gal e distretti sono i soggetti che a livello territoriale non solo accompagnano la nascita di un progetto integrato, ma definiscono anche gli interventi e accompagnano i progetti e la loro cantierabilità.

Centri di servizi e delle struttur e dedicate. La decentralizzazione, intesa come facoltà di disporre a livello locale della capacità di scelta e di attribuzione dei progetti, richiede che essi siano accompagnati da un'assistenza tecnica appropriata. Brusco (2007) parla di sviluppo locale per distretti e aree arretrate in relazione a interventi a un tempo molto difficili e poco costosi, basati sulla formazione e non solo sul trasferimento di risorse, sull'immissione delle competenze, sul nesso tra

valutare-per-apprendere-interni.indd 42 07/04/16 09.37

formazione e sviluppo, su centri di servizi reali che hanno a che fare con l'informazione e la formazione di saperi. Formazione non solo come semplice risposta ai bisogni formativi, ma spostata sulle *capabilities*, come capacità di rispondere in modo creativo al contesto.

3.7. *Le competenze e le strutture dedicate*

Per fare sviluppo locale nei termini sinteticamente fin qui enucleati, dal progetto alla governance, dall'integrazione alla concertazione e all'inclusione progettuale – come ci insegnano gli studiosi più attenti alle declinazioni operative delle azioni di sviluppo, come Sebastiano Brusco – occorre mettere in campo *capacità e competenze tecniche e umane*.

- *Competenze tecniche*. Il progetto di sviluppo sostenibile richiede specifiche funzioni e capacità tecniche di analisi, nonché valutazione e attivazione delle risorse, con indicazioni sulla loro possibile combinazione e sul loro monitoraggio nel tempo, aggiornate e inserite in scenari esterni (vantaggi competitivi).
- *Capacità umane*. Il progetto di sviluppo sostenibile esige ancora capacità umane per costruire e gestire reti attrezzate per l'azione cooperativa. Le coalizioni fondate sulla cooperazione sono l'esito di una lunga pedagogia della governance – assunta a costruzione istituzionale – attraverso la diffusione e la presenza duratura nel tempo di queste competenze. Il risultato di tale processo passa attraverso la sedimentazione della governance che dà luogo a una struttura organizzativa appropriata.
- *Comunicazione*. Il progetto di sviluppo sostenibile poggia sulla comunicazione puntuale tra tutti i livelli coinvolti a vario titolo: la forza delle reti informative. La comprensione di *conoscenze* e *atteggiamenti della popolazione* rappresenta un *presupposto* determinante per ogni intervento, così come stabilire canali di *comunicazione a doppio senso* , con la diffusione delle competenze alla popolazione, soprattutto di quelle immediatamente riconducibili al piano. Le *risorse* sono effettivamente un'opportunità per lo sviluppo solo se sono *riconosciute come tali da una comunità locale* nel suo insieme e dagli attori che sono in grado di influire sul governo dell'area.
- L'*intervento tecnico diretto* resta indispensabile e, soprattutto, la presenza continua *in loco* si rivela una carta vincente perché consente una trasmissione precisa delle informazioni, con una verifica puntuale della loro validità e un feedback costante sui

valutare-per-apprendere-interni.indd 43 07/04/16 09.37

bisogni e sull'efficacia degli interventi. Si tratta di interventi poco costosi (se si usano in modo integrato risorse umane e competenze), ma difficili e che richiedono tempi lunghi.

4. Indicatori di valutazione per uno studio di caso di sviluppo rurale

Considerata la cornice teorica entro cui si inscrive un progetto territoriale sostenibile, considerato che le unità di analisi non sono i programmi in senso stretto bensì il processo, si tratta di indagare *ex post*, nel nostro caso, quali cambiamenti si sono prodotti nei territori rurali.

L'attività di ricerca si inserisce nel solco dell'approccio degli studi di caso e l'attenzione si focalizza su due declinazioni specifiche della valutazione:

a) valutare per apprendere dal passato l'utilità delle soluzioni future;
b) valutare per stimolare la partecipazione e motivare gli attori verso uno scopo comune (Martini e Sisti 2002; 2009).

Nel primo caso, la parola chiave è *learning*: i rami di intervento possono riguardare, in primo luogo, l'analisi dei processi di implementazione e in secondo luogo l'analisi degli effetti in un determinato territorio di una politica, in cui si richiede un confronto tra le ipotesi sulle quali si fonda l'intervento e quanto è realmente accaduto.

Nel secondo caso la parola chiave è *empowerment*: si tratta di una modalità di intervento tipica di contesti in cui si intenda avviare un processo interattivo di dialogo e riflessione collettiva, per cui è necessario predisporre una comparazione tra ciò che si è realizzato e una ricostruzione delle aspettative e dei bisogni di una comunità; risultano pertanto utili i modelli della ricerca-azione.

Entrando nello specifico saranno di seguito schematizzati una serie di indicatori che articolano tre livelli di analisi (i primi due relativi al *learning* e il terzo relativo all'*empowerment*). Il primo focalizza i processi di implementazione (il partenariato e la sua genesi, il progetto condiviso, la struttura organizzativa, le forme di assistenza tecnica, la capacità di sostenere la cooperazione e l'integrazione degli attori nel lungo periodo, il ruolo delle istituzioni). Il secondo il complesso delle misure previste, gli obiettivi, le strategie e gli effetti a partire dalla implementazione dei beni comuni locali per la competitività (valorizzazione delle risorse locali compreso l'habitat naturale, servizi alle imprese volti all'efficienza, servizi alla popolazione volti all'equità). Il terzo possibile livello è più connes-

valutare-per-apprendere-interni.indd 44 07/04/16 09.37

so all'*empowerment*, ed è relativo alla valutazione della qualità sociale generata e all'implementazione dei beni collettivi locali per la coesione.

A questo punto, a partire dagli indicatori rilevanti che possono essere impiegati ai fini della valutazione delle azioni di sviluppo locale (Bonazzi 2002; Scott 1994), nella duplice tensione verso i processi di apprendimento ed *empowerment* è stata costruita una griglia di indicatori, composta da sottoinsiemi coerenti, corrispondenti alle possibili linee di indagine di uno studio di caso.

Tale griglia è coerente con l'approccio alle politiche di sviluppo delineato nei paragrafi precedenti e soprattutto con la sintesi portata avanti nel paragrafo. 3, dove si è tentato di esplicitare gli elementi di un idealtipo di progetto di sviluppo locale sostenibile.

La griglia degli indicatori è divisa in due parti: una prima relativa agli indicatori di processo (che valuta il come e gli attori di volta in volta coinvolti) e una seconda che analizza i risultati in termini di beni comuni generati, relativi alla competitività e alla coesione.

4.1. *Indicatori di processo*

1) L'unità territoriale di riferimento
   – confini;
   – popolazioni;
   – risorse materiali e immateriali;
   – eleggibilità dei territori;
   – esperienze di sviluppo locale pregresse.
2) Le modalità di costruzione del partenariato
   – formazione del Gruppo di azione locale (tavolo partenariale);
   – composizione del partenariato pubblico-privato;
   – caratteristiche della leadership (presenza di un Leader determinante);
   – struttura organizzativa (soggetto gestore);
   – rapporto tra soggetto gestore e partenariato;
   – statuto.
3) La robustezza del progetto (Piano di sviluppo locale)
   – procedure di costruzione del Piano di sviluppo locale: coerenza con gli obiettivi ivi dichiarati;
   – livello di autonomia gestionale nella definizione, accompagnamento e cantierabilità dei progetti;
   – continuità progettuale nelle fasi di avvio e di progettazione.

valutare-per-apprendere-interni.indd 45 07/04/16 09.37

4) L'ARTICOLAZIONE PROGETTUALE
   – tema catalizzatore;
   – rapporto tra obiettivi generali, specifici e operativi;
   – valorizzazione delle specificità locali e la qualità dei prodotti;
   – integrazione di filiera e l'integrazione orizzontale;
   – aggregazione e le organizzazioni dei produttori;
   – diversificazione;
   – multifunzionalità;
   – filiera corta;
   – tutela dell'habitat e del paesaggio.

5) L'ORGANIZZAZIONE DEDICATA
   – presenza di una struttura operativa di implementazione *ad hoc*, che funga da supporto progettuale, facilitatrice e induttrice nei processi di accompagnamento alle azioni di sviluppo locale;
   – assistenza tecnica viene intesa come elemento strutturante degli interventi orientati allo sviluppo locale.

6) L'INCLUSIONE PROGETTUALE
   – livello di inclusione progettuale degli *stakeholder*: comunicazione, animazione, consultazione;
   – livello e modalità di concertazione istituzionale;
   – coinvolgimento della *partnership*;
   – livello di partecipazione lungo tutte le fasi di sviluppo e realizzazione del progetto: dalla concertazione e la costituzione del partenariato attraverso l'accordo formalizzato, all'assistenza tecnica, alla configurazione della struttura di gestione, al rapporto tra integrazione a livello territoriale e gestione delle politiche regionali (misure e assi di intervento).

7) LA DECLINAZIONE EMPIRICA DEL PROCESSO DI GOVERNANCE: RAPPORTO TRA INTEGRAZIONE, CONCERTAZIONE, INCLUSIONE
   – strategia organizzativa interna (ampiezza della suddivisione del potere decisionale tra componente pubblica/privata, Consiglio di Amministrazione, Assemblea);
   – capacità delle politiche pubbliche negoziate e deliberative di valorizzare o generare capitale umano e "tessuti connettivi": grado di integrazione verticale e integrazione orizzontale di conoscenze e saperi frammentati e dispersi tra una pluralità di attori (integrazione nei contenuti);

valutare-per-apprendere-interni.indd 46 07/04/16 09.37

– intensità dell'integrazione tra attori e dell'integrazione tra interventi[4] (integrazione di filiera).

8) IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI E DELLA LEADERSHIP POLITICA
   – reti locali consolidate;
   – nuove forme di aggregazione.

4.2. *Indicatori di cambiamento in termini di implementazione dei beni comuni locali e di valutazione dei risultati*

1. CREAZIONE E IMPLEMENTAZIONE DI BENI COLLETTIVI LOCALI PER LA COMPETITIVITÀ
   – valorizzazione delle specificità produttive e della qualità;
   – formazione di beni e servizi rivolti all'impresa;
   – valorizzazione della diversificazione dell'economia rurale e della multifunzionalità (agriturismo, agricoltura sociale, servizi ambientali);
   – valorizzazione dei sistemi insediativi, riqualificazione dei paesi, dei centri storici;
   – valorizzazione dell'habitat naturale e dell'ambiente;
   – miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione
   – innovazione generata: all'interno dell'analisi dei processi di implementazione o dell'analisi degli effetti di una politica, si propone lo studio di processi situati riguardanti l'inserzione, nella fattura di prodotti tipici candidati a certificazioni, di innovazioni riguardanti qualsiasi aspetto tecnoscientificamente denso della produzione,
   – formazione, dei servizi e delle infrastrutture per le imprese.
2. CREAZIONE E IMPLEMENTAZIONE DI BENI COLLETTIVI LOCALI PER LA COESIONE
   – formazione di beni rivolti alla popolazione;
   – diffusione del capitale sociale come esito dei progetti di sviluppo locale (capitale umano e capitale relazionale). La

[4] Le organizzazioni per lo sviluppo locale potrebbero essere valutate nella misura in cui siano riuscite a instaurare stabili legami fra i portatori di interesse, in quanto non basta proporre servizi fruibili individualmente, formare e mettere in contatto i diversi operatori, ma occorre verificare quanto stabili e lunghe siano le loro relazioni. Si può dunque verificare come un alto grado di densità delle relazioni fiduciarie all'interno di tali network possa favorire meccanismi di cooperazione e scambio tra i suoi membri.

valutare-per-apprendere-interni.indd 47 07/04/16 09.37

produzione di capitale sociale diventa un compito essenziale de progetto di sviluppo, coerentemente con il passaggio da uno sviluppo spontaneo a uno intenzionale.

– fiducia: come e se i processi partecipativi abbiano prodotto una crescita della fiducia tra attori e beneficiari delle politiche pubbliche; come le reti di fiducia abbiano contribuito a ridefinire lo spazio pubblico; come e quanto gli attori locali, i portatori di interesse, i cittadini abbiano influenzato le scelte; come e quali forme di negoziazioni siano state generate. La fiducia[5] può assurgere, inoltre al ruolo di indicatore intangibile per la classificazione di eventuali idealtipi di GAL: tale fattore può essere incrociato con le configurazioni che il GAL può assumere nel territorio ricondotte ai due estremi di *agenzia di sviluppo permanente* o *coalizione di interessi temporanea*.

La coesione sociale, che indica il senso di appartenenza condivisa a un territorio, a una comunità locale, a uno spazio residenziale, declinato empiricamente secondo varie espressioni di socialità organizzata, capacità di coordinamento e protagonismo dei soggetti territoriali.

L'*empowerment*, che definisce la dimensione più propositiva della qualità sociale, quella su cui emergono i maggiori margini d'azione per una programmazione territoriale che voglia essere davvero sostenibile, partecipata e condivisa, favorisce l'incontro tra la progettualità dei soggetti, espressa da aspettative di miglioramento della situazione individuale e collettiva della comunità di riferimento (dall'incentivazione alla messa in atto delle *capabilities* riconosciute [Sen, 1985] al sostegno a percorsi di sviluppo locali non eterodiretti) e dei progetti formulati nell'ambito della attività di pianificazione istituzionale. Il livello di *empowerment* generato potrà essere valutato focalizzando l'analisi sulla capacità delle politiche di accordare attenzione alla combinazione degli interventi strutturali con quelli immateriali (informazione, formazione, assistenza tecnica), in grado di far emergere e mettere insieme competenze e conoscenze disperse, immettendo inoltre nuove conoscenze attraverso metodologie volte a sostenere i processi di *empowerment*.

Questi indicatori sono stati poi ripresi e operativizzati rispetto al caso specifico della ricerca, ovvero la valutazione della misura LEADER e del funzionamento dei GAL.

[5] L'accezione di fiducia qui impiegata e la tipologia di GAL proposta sono riprese da Giorgio Osti, 2006.

valutare-per-apprendere-interni.indd 48 07/04/16 09.37

5. Il disegno della ricerca

5.1. *La valutazione di processo e l'analisi di caso*

Sottoporre a valutazione un intervento di sviluppo locale quale è quello delle azioni Leader presuppone, come si è fatto, la costruzione del problema e degli indicatori rilevanti che possono essere impiegati ai fini della valutazione delle azioni di sviluppo locale, ragion per cui occorre di conseguenza individuare i metodi e gli strumenti adeguati di analisi. Poiché la valutazione si presenta come strumento multifattoriale, bisogna pensare a metodi e strumenti, ai fini di una valutazione per apprendere e per stimare la partecipazione che consentano un processo di apprendimento collettivo attraverso cui sia possibile analizzare i processi, misurare i risultati, apprendere l'utilità delle soluzioni adottate e comparare singoli casi.

Ai fini di evitare fraintendimenti in relazione alla ricerca valutativa di caso è utile mettere a punto strumenti di analisi in grado di cogliere le sottodimensioni dello sviluppo locale. Ma questo apre un quesito sul metodo di ricerca: come è possibile, in un contesto di analisi multidimensionale, giungere a una verifica delle effettive variabili che incidono sullo sviluppo economico a livello locale in un'ottica di sistema e non di singolo intervento settoriale, valutabile singolarmente in termini controfattuale (per esempio l'occupazione generata).

L'analisi territoriale, proprio per l'enfasi sui fattori locali di sviluppo, porta ad aumentare in modo considerevole il numero delle variabili in gioco. Molte di queste sono difficilmente parametrabili. Diventa quindi difficile, se non impossibile, impostare una verifica su ampia base campionaria che permetta di isolare le variabili che incidono più frequentemente sullo sviluppo. L'analisi sullo sviluppo locale, allora, si deve basare sulla plausibilità di accostamenti *ad hoc* effettuati in singoli casi di successo o di insuccesso. Una siffatta indagine fornisce molte informazioni di dettaglio, ma lascia impregiudicato il fatto che una stessa politica sia alla base di processi sviluppo diversi in casi locali, contestualmente simili.

In questo quadro di interdipendenza si inserisce anche la circostanza che sono meno sicure di un tempo le variabili dipendenti, ossia quei parametri di sviluppo e benessere "oggettivi" ritenuti auspicabili in tutti i territori come il Pil.

Un modo per uscire da questa incertezza consiste nel ridimensionare i parametri oggettivi e affidarsi a quelli soggettivi, relazionali e di processo, ricavati direttamente dalla opinione dei singoli attori e delle

valutare-per-apprendere-interni.indd 49 07/04/16 09.37

singole popolazioni, che vivono nei luoghi e che sono implicate nel progetto oggetto di indagine. Si arriverà così alla definizione locale di sviluppo che dipenderà dalla cultura e aspirazioni, dalla rappresentazioni di ogni singola popolazione (Osti 2010: 131). I luoghi si distinguono per diverse modalità di interagire non solo per le qualità intrinseche e per le risorse. Misurare le interazioni è più difficile che misurare le risorse interne (*ibidem*: 142).

A partire dunque dagli indicatori di processo e di cambiamento nella generazione di beni comuni locali e considerate le peculiarità proprie del tema della valutazione e la cornice teorica entro cui esso si inscrive, la ricerca presentata nel volume ha utilizzato le tecniche proprie degli studi di caso comparati. L'adozione di un disegno di ricerca esclusivamente di tipo statistico quantitativo avrebbe avuto in questo caso dei limiti, perché la variabile esplicativa (sia per quanto riguarda il processo, sia per quanto riguarda la finalità, beni comuni) è legata alla storia dei luoghi. Per cui la standardizzazione su larga scala degli indicatori è poco utile ai fini del percorso di ricerca. L'analisi comparativa si fa per insiemi areali, i quali hanno processi e storie diverse se non uniche, anche in presenza di politiche simili, da rendere non affrontabili in termini di sole variabili quantitative. Gli indicatori da noi proposti (cfr. il paragrafo precedente) sono pensati per una comparazione su piccola scala fra un numero limitato di casi. Negli studi sullo sviluppo, infatti, le generalizzazioni su larga scala rischiano di essere arbitrarie. Tutto ciò richiede, tuttavia, l'individuazione di alcuni elementi (quali quelli indicati al paragrafo precedente) atti a ricostruire contesti concreti di azione, processi in cui gli individui e i gruppi manipolano progetti, politiche, simili nei contenuti, ma con risultati differenti.

L'esempio più significativo da questo punto di vista è l'analisi sul capitale sociale e sulla fiducia generati dal processo, difficile da misurare attraverso indicatori quantitativi. La loro presenza o assenza richiede spiegazioni specifiche, interne ai contesti da analizzare. La genesi del capitale sociale e lo svolgimento nelle dinamiche di sviluppo territoriale situato possono essere interpretati come esito della comparazione di azioni poste in essere in modo diverso da un contesto all'altro, da parte di soggetti e di Leader locali diversi.

Detto in termini più sintetici, riprendendo Coleman (1990), l'accento cade non solo su risorse, progetti, modelli istituzionali simili nella forma (come nel caso delle misure Leader), ma soprattutto sui contesti territoriali che presentano storie diverse, in cui individui e gruppi attivano concretamente, con interazioni specifiche, quelle risorse e quelle istituzioni (in termini di canali informali, pratiche progettuali,

valutare-per-apprendere-interni.indd 50 07/04/16 09.37

organizzazione, reti…). In questo senso per spiegare i progetti di sviluppo è necessario comprendere il modo con cui gli attori si attivano e manipolano situazioni simili.

La domanda cognitiva è quindi: il Leader – unico programma pensato per lo sviluppo rurale con un approccio integrato territoriale – ha in qualche modo fatto la differenza, in quali contesti, grazie a quali meccanismi?

5.2. *Lo studio di caso*

Date le peculiarità proprie dell'oggetto di studio prescelto e la cornice teorica entro cui esso si inscrive, la ricerca si è inserita nel solco dell'approccio dello studio di caso, considerato appropriato per capire, analizzare e valutare i fattori cruciali del successo e le carenze di una esperienza innovativa come il programma Leader (Cavazzani e Moseley 2001).

Questo approccio consente di concentrarsi su un numero limitato di casi e di impiegare fonti multiple di dati per indagare un fenomeno contemporaneo particolare all'interno del suo contesto di vita reale in un modo olistico, focalizzandosi su eventi e persone concrete (Cavazzani e Moseley 2001), al fine sia di poter osservare i processi, le azioni intraprese e le esperienze portate avanti in specifici Gruppi di azione locale (Gal) scelti *ad hoc*, sia di seguire la nascita e l'evoluzione dei nuovi Gal, così come previsto dal Psr 2007-2013[6]. In particolare l'attività di valutazione dell'efficacia dei Gal, intesi come partenariati orizzontali e organizzazioni dedicate, nel realizzare i presupposti per l'avvio di un processo duraturo di crescita (Cersosimo 2002), è stata articolata in una sequenza di indicatori operativi, finalizzati a testarne la capacità di costituire espressioni rappresentative ed equilibrate dell'ambiente socioeconomico del territorio e di incarnare un reale partenariato frutto di una aggregazione di forze locali spontanea e/o appositamente indotta da Leader consapevoli (Osti 2006a).

Il percorso di ricerca si è quindi proposto di approfondire lo studio di più casi in una prospettiva di analisi comparata.

Relativamente alla dimensione spaziale della comparazione (Sartori e Morlino 1991), vista la missione affidata al gruppo di lavoro,

[6] La definizione operativa di un'organizzazione per lo sviluppo locale nell'accezione utilizzata nel presente progetto si rifa alle indicazioni di Angelo Pichierri (2005): una *organizzazione dedicata*, con compiti specifici, che sia in grado di agire come una "struttura di implementazione" reticolare rispetto agli altri soggetti rilevanti.

valutare-per-apprendere-interni.indd 51 07/04/16 09.37

si è ipotizzato di muoversi nell'ottica di una comparazione regionale, tenendo come punto di riferimento la letteratura nazionale di studi di caso simili. Ciò con la finalità di mettere in luce le differenze rispetto alla realizzazione e implementazione dei programmi in un contesto di riferimento.

Volendo analizzare le diverse fenomenologie dei GAL si rende necessario prendere aree simili per indicatori e gruppi di indicatori per cui si ipotizza un valore esplicativo in termini di risultati. In questo modo al centro della valutazione si pone la spiegazione degli aspetti istituzionali (dalla struttura dedicata alla leadership locale). Il confronto riguarda aree simili ma diverse per l'agire istituzionale e per l'agire politico all'interno delle strutture, come per esempio le diverse forme di governance e le diverse forme giuridiche di associazione (società consortile, fondazioni…). Tra i criteri utili si dà spazio alla durata dell'esperienza nel programma LEADER, in quanto focalizzarsi su quei territori che da più tempo sono coinvolti nell'iniziativa, potrebbe consentire di osservare il percorso nella sua evoluzione, con particolare attenzione ai fenomeni di apprendimento, alla catalizzazione degli interventi intorno al LEADER. Si può prendere in considerazione l'innovatività dell'esperienza, testimoniata anche dalla presenza di progetti valutati come casi di "buone pratiche" a livello di Unione europea.

Rispetto al tempo, si è ritenuto di circoscrivere l'analisi alla programmazione europea del settennio 2007-2013, senza trascurare tuttavia gli elementi comparativi con l'esperienza pregressa LEADER 2000-2006. La scelta di questa finestra temporale consente di cogliere i partenariati prescelti – con alle spalle la partecipazione almeno al programma LEADER Plus – nella loro fase più matura, nella nuova fase di programmazione 2007-2013 in cui il metodo LEADER subisce una ulteriore trasformazione, divenendo quarto asse dei Piani di sviluppo regionali.

In una prospettiva diacronica, si è cercato inoltre di cogliere elementi del processo di evoluzione dei GAL oggetto di studio dalla prima edizione del programma LEADER cui hanno preso parte, sino alla fase attuale nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale regionali, di selezione e approvazione dei rispettivi GAL, con l'intento di cogliere le modifiche nella composizione del partenariato, nella struttura organizzativa e nell'aggregazione dei territori e l'influenza così esercitata sullo sviluppo rurale integrato.

In sintesi i GAL sono stati selezionati secondo una scelta ragionata che ha tenuto conto di:

valutare-per-apprendere-interni.indd 52 07/04/16 09.37

– caratteristiche specifiche di ciascun GAL, come ampiezza del territorio di riferimento (estesa o concentrata), continuità e/o rottura con precedenti esperienze LEADER, presenza o meno di precedenti esperienze LEADER considerate di successo, continuità *vs* rottura nella leadership territoriale;
– caratteristiche comuni, trasversali, che permettessero una comparabilità dei casi; sono stati selezionati territori non costieri, ma montani e/o collinari, con elevata presenza di attività tradizionalmente legate alle aree interne, come la pastorizia.

L'obiettivo era selezionare un insieme di casi che potesse essere significativo della complessità dei GAL implementati all'interno della Regione Autonoma della Sardegna. A tale proposito, nella scelta dei casi si è anche tenuto conto del diverso posizionamento nella graduatoria per la premialità (cfr. cap. 2), selezionando due GAL che si sono posizionati ai primi posti della graduatoria, in quanto hanno seguito tutte le indicazioni suggerite dalla Regione per la costituzione del partenariato GAL (elevato numero di donne e giovani, principio della porta aperta e di una testa un voto in assemblea…), e altri due che invece si sono posizionati peggio in graduatoria, in quanto hanno preferito garantire una maggiore continuità con l'esperienza pregressa e privilegiare quindi gli assetti esistenti anche nella costruzione del nuovo partenariato.

Il progetto di ricerca iniziale prevedeva l'analisi di tre casi: GAL BMGS (Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte), GAL Marghine, GAL Terre Shardana. Questa scelta era stata effettuata per poter comparare tre aree sostanzialmente simili: aree interne, con prevalenza delle attività di pastorizia, con problemi di disoccupazione e decrescita demografica, ma elevata dotazione di risorse materiali e immateriali. Al momento della selezione il GAL BMGS insisteva su un territorio abbastanza ampio che comprendeva comuni della bassa e dell'alta Barbagia; veniva da una precedente esperienza, rispetto alla quale il nuovo GAL si posizionava in una sorta di rottura, il punteggio nella fase di premialità era stato il più alto di tutti, nonostante ciò le attività del GAL in fase di realizzazione, presentavano diversi ritardi, segno della presenza di qualche blocco in fase attuativa;

GAL Marghine era di nuova costituzione, su un territorio molto concentrato; la valutazione nel sistema di premialità era stata eccellente e il GAL era anche stato presentato come buona pratica nazionale per ciò che riguardava gli aspetti di comunicazione e interfacciamento con il territorio; una prima analisi esplorativa sembrava mettere in evidenza una certa capacità del GAL di operare sul territorio e l'emergere di nuove leadership territoriali legate alle figure del direttore e del presidente, entrambe donne.

valutare-per-apprendere-interni.indd 53 07/04/16 09.37

GAL Terre Shardana si caratterizzava per una continuità rispetto alla precedente programmazione, con un ampliamento però del territorio di riferimento. La precedente esperienza LEADER era stata considerata di successo, ma in questo nuovo ciclo di programmazione il GAL sembrava subire una involuzione nella gestione, con diversi rallentamenti nell'attuazione del PSL. Il GAL Terre Shardana era stato già oggetto di una precedente indagine effettuata dal gruppo di ricerca e che aveva avuto per oggetto il funzionamento del GAL nella precedente programmazione 2000-2006 (Meloni 2008; Piras 2012).

Purtroppo, nel GAL Terre Shardana, a causa di fattori interni, sono state riscontrate difficoltà sempre crescenti in fase di reperimento e rilevazione dei dati.

Per questi motivi, dopo circa un anno dall'avvio delle attività di ricerca si è deciso di arricchire ulteriormente l'analisi, inserendo un nuovo caso di studio, il GAL Linas Campidano. La scelta è ricaduta su questo GAL perché presentava caratteristiche simili al GAL Terre Shardana, ovvero la presenza di una leadership politica consolidatasi nella precedente esperienza LEADER che definiva una continuità con l'esperienza attuale. Il punteggio ottenuto nel sistema di premialità non era particolarmente elevato, proprio perché questo GAL aveva preferito conservare gli assetti esistenti piuttosto che costituire un partenariato *ex novo*, seguendo le nuove regole regionali. Il GAL Linas Campidano insisteva su un territorio molto concentrato. Anche questo aspetto ha influito nella scelta, si è infatti creato una sorta di equilibrio nella dimensione territoriale dei casi indagati, due aree molto ampie, come il Terre Shardana e il BMGS e due più piccole, Linas e Marghine. Inoltre il Linas, pur trovandosi più prossimo all'asse cagliaritano, è collocato in una zona interna, di tipo collinare-montuoso, fatto che lo accumunava fortemente agli altri casi.

Il numero dei casi empirici indagati è così quattro: GAL BMGS, GAL Marghine, GAL Terre Shardana e GAL Linas Campidano.

5.3. *Le fasi della ricerca*

La valutazione del ruolo delle politiche di sviluppo locale nell'innescare un'interazione virtuosa tra processi di genesi, diffusione e interazione dei LCCG e dinamiche dello sviluppo locale si focalizza sull'analisi di uno strumento specifico, il Piano di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna, con particolare riferimento alle attività connesse al LEADER e integrazione progettuale.

valutare-per-apprendere-interni.indd 54 07/04/16 09.37

Questo intento operativo può essere articolato in fasi:

a) comparazione tra politiche territoriali finalizzate allo sviluppo rurale;
b) verifica della coerenza interna tra lo strumento e le sue applicazioni, tra politica centrale e momento attuativo;
c) studi di caso oggetto centrale di queste note, volte all'analisi dei processi e degli effetti in contesti territoriali specifici. Non sono i programmi, bensì il progetto, in particolare il LEADER, e i territori con le loro trasformazioni prodotte a essere oggetto di indagine;
d) feedback a livello di comunità. Verifica del modo in cui le azioni previste dai progetti di sviluppo rurale influenzano una comunità. Verifica dell'*empowerment* generato. Oggetto dell'analisi sono il modo in cui le azioni previste influenzano il modo di essere di una comunità. Analisi delle rappresentazioni sociali, delle aspettative e dei bisogni non soddisfatti della comunità di riferimento.

5.4. *Strumenti e tecniche di ricerca utilizzate*

Un buon caso studio che parta da questi presupposti metodologici dovrebbe dotarsi di una serie di strumentazioni tecniche. Vengono di seguito riportate brevemente le tecniche di ricerca prescelte, accompagnate da una prima generale articolazione a seconda delle fasi della ricerca.

Osservazione attraverso fonti secondarie. Ricognizione e critica dei documenti disponibili (Cardano 2003) al fine sia di delineare i contorni della realtà oggetto di studio nelle fasi preliminari della ricerca, sia di poter contare su un utile riferimento per l'interpretazione dei materiali empirici a disposizione nelle fasi più avanzate. A tal fine, e in via del tutto orientativa, si riportano di seguito alcune delle linee guida che si intendono adottare per la raccolta dei documenti naturali pertinenti il presente progetto, nell'ambito dell'azione riguardante i casi di studio:

– documentazione prodotta dai GAL tra cui è possibile includere, a titolo esemplificativo: atto costitutivo del GAL, atti riguardanti la struttura gestionale, Piano di sviluppo locale (PSL), progetti specifici promossi a vario titolo intervenienti sui diversi ambiti del PSL, attraverso i quali sia anche possibile approfondire i rapporti di cooperazione transfrontaliera del GAL.
– Documenti riguardanti l'inclusione e la partecipazione: tra i principali possono essere annoverati le comunicazioni con il

valutare-per-apprendere-interni.indd 55 07/04/16 09.37

partenariato, i documenti attestanti l'indizione di riunioni, assemblee, tavoli di discussione con i soggetti interessati a vario titolo dall'azione del GAL e relativi verbali.

– Ricostruzione del profilo storico-socioeconomico del GAL attraverso la redazione di una bibliografia pertinente dalla quale sia possibile enucleare il rapporto GAL/territorio; consultazione di materiale cartografico, sito internet.

Questa prima fase si è conclusa con la stesura di una dettagliata analisi *desk* che ha permesso una prima analisi di contesto.

Osservazione di individui. Ai fini di conseguire una descrizione esauriente dell'oggetto in studio il presente progetto si è avvalso delle principali tecniche di osservazione degli individui maggiormente in uso nell'ambito delle scienze sociali come l'intervista semistrutturata mediante somministrazione di questionario costruito a partire dagli indicatori di valutazione su un campione socialmente rilevante individuato mediante scelta ragionata. Il questionario è semistrutturato in quanto alle domande chiuse si affiancano numerose domande aperte che vengono registrate dall'intervistatore e che permettono di avvicinare la somministrazione del questionario a quella di una traccia di intervista, rendendo lo strumento molto più flessibile e malleabile ai dati qualitativi.

Il questionario è stato articolato in tre sezioni:

– contesto, in cui si analizza in che modo il contesto territoriale e le pregresse esperienze di sviluppo locale sono stati importanti per la nascita del GAL;
– processo di implementazione e strutturazione del GAL, che riguarda il partenariato e la sua genesi, il progetto condiviso, la struttura organizzativa, le forme di assistenza tecnica, la capacità di sostenere la cooperazione e l'integrazione degli attori nel lungo periodo, il ruolo delle istituzioni. Si ripercorrono cronologicamente le fasi del GAL, dalla costruzione del parteniariato, alla fase di istituzionalizzazione (costituzione del GAL e redazione del PSL), fino alla fase di cantierabilità e gestione delle misure previste. Questi indicatori sono finalizzati a mettere a fuoco le forme di apprendimento collettivo che si sono generate durante l'implementazione;
– efficacia percepita / indicatori di cambiamento: le chiediamo di valutare la capacità del GAL di avviare processi di sviluppo locale, che passano per la creazione di beni collettivi territoriali per la competitività e la coesione, ma anche di reti sociali e

valutare-per-apprendere-interni.indd 56 07/04/16 09.37

fiducia tra gli attori locali. Questi indicatori rinviano all'*empowerment*, ovvero alla valutazione della qualità sociale generata e alle rappresentazioni sociali condivise.

Queste sezioni avevano l'obiettivo di accompagnare l'intervistato a ricostruire anche cronologicamente il percorso che aveva portato dall'ideazione del GAL, alla animazione territoriale, fino alla sua successiva attuazione e alla valutazione dei suoi effetti in termini di produzione di beni collettivi e cambiamento sociale.

Agenda interviste (costruzione del campione ragionato).È stata individuata la popolazione di riferimento in ciascun GAL, che in questo caso prende in considerazione i membri del partenariato (*stakeholder* primari), coloro che sono parte della struttura organizzativa e operativa del GAL e tutti gli individui che sono più o meno influenzati e raggiunti dall'attività del GAL (*stakeholder* secondari), identificando quindi il tipo di interlocutore appropriato mediante un campionamento a scelta ragionata. Il criterio selettivo è individuato nella capacità dell'interlocutore di offrire un valido apporto rispetto all'oggetto in studio. Date queste premesse, tra i potenziali interlocutori dell'intervista discorsiva si possono annoverare: all'interno della struttura tecnica operativa i direttori dei GAL, i consulenti e gli esperti che si pongono come interfaccia tra il GAL e il territorio, i soggetti su cui va a incidere la sua azione; all'interno del partenariato uno o più rappresentanti della componente pubblica, della componente privata, del terzo settore; nel territorio di riferimento uno o più soggetti che si trovano coinvolti nell'area di pertinenza del GAL e che sono influenzati dal suo raggio di intervento, per un totale di dieci/quindici interviste per ciascun GAL oggetto di studio.

Si è prestata attenzione non soltanto all'universo degli "utilizzatori" e "applicatori" dei progetti, ma anche al ruolo dei tecnici e divulgatori, coinvolti nel progetto in fase di accompagnamento e supporto.

L'indagine si è proposta inoltre di fare emergere eventuali temi durante la ricerca stessa, attraverso un approccio ispirato a formalizzazioni di tipo *grounded theory*. Si è per questo motivo ricorso anche a tecniche qualitative come le interviste discorsive, i focus group e altri strumenti dell'indagine etnografica.

5.5. *Comunicazione e condivisione dei risultati*

Accanto alle tecniche di osservazione di individui, tra gli strumenti ritenuti rilevanti, questo progetto propone l'utilizzo di alcune tecniche volte all'osservazione delle interazioni sociali tra individui, in partico-

valutare-per-apprendere-interni.indd 57 07/04/16 09.37

lare il focus group, moderato con gruppi di interlocutori privilegiati, individuati mediante procedure non probabilistiche afferenti al novero del campionamento a scelta ragionata. Il focus è stato utilizzato sia nella fase di affinamento e strutturazione finale della griglia di indicatori, sia come strumento di restituzione dei risultati, con la finalità di generare un processo interattivo di apprendimento e riflessione valutativa connesso alle singole esperienze.

È stato previsto un primo momento di restituzione dei risultati della ricerca dopo l'analisi *desk*, svolto attraverso due focus group intermedi, diretti a condividere con gli *stakeholder* e con la comunità scientifica i primi risultati relativi all'analisi *desk*. I due focus sono stati considerati propedeutici al passaggio alla fase successiva del progetto, che prevedeva l'organizzazione della ricerca empirica, anche sulla base degli stimoli e delle tematiche emerse dalle prime analisi.

Nello spirito della ricerca-azione l'ultima attività di ricerca empirica ha riguardato la restituzione dei risultati agli attori territoriali e agli *stakeholder* locali operanti nei territori indagati e precedentemente coinvolti nelle attività di ricerca. Sono stati realizzati tre focus territoriali, uno relativo a ogni GAL, escluso il Terre Shardana. I partecipanti ai tre focus territoriali sono stati individuati a partire da contatti e suggerimenti emersi nella fase di raccolta dei questionari empirici, cercando di selezionare quegli attori sociali che maggiormente sono stati centrali nella realizzazione dei diversi GAL. I focus sono stati condotti con la tecnica del metaplan.

valutare-per-apprendere-interni.indd 58 07/04/16 09.37

2. ESPERIENZA LEADER 2007-2013: METODI E REGOLE
Veronica Piras

1. Il Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna

La Regione Autonoma della Sardegna, alla fine dell'anno 2007, ha adottato il proprio Programma di sviluppo rurale, in ottemperanza ai regolamenti comunitari, e specificamente al Regolamento Ce 1698 del 2005, agli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale e nazionali e al Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (secondo il quale in Italia si è optato non per un programma di sviluppo rurale nazionale, bensì per la realizzazione di singoli programmi su scala regionale). Il Programma di sviluppo regionale è il principale strumento di programmazione e attuazione della strategia regionale in materia di agricoltura e sviluppo rurale; in esso confluiscono le precedenti forme di intervento della politica di sviluppo rurale, identificate in tre programmi distinti: il Piano di sviluppo rurale (Psr), il Programma operativo regionale (Por) parte del Fondo europeo di orientamento e garanzia (Feoga), il Programma Leader Plus, a ciascuno dei quali corrispondono distinti ambiti di intervento del Psr 2007-2013.

Secondo quanto previsto dai dettami comunitari, per far fronte alle problematicità e valorizzare le potenzialità del territorio, il Programma di sviluppo rurale propone linee di azione e sostegno articolate in tre assi strategici:

1. aumento della competitività del settore agricolo e forestale;
2. valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale;
3. miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione delle attività economiche.

A questi si aggiunge un quarto Asse di natura metodologica denominato Leader, a loro volta organizzati in Misure e azioni (Sito Regione Sardegna).

Le priorità strategiche definite a livello comunitario e nazionale sono declinate e specificate alla luce delle caratteristiche dei territori rurali della regione, così come messe in luce in fase di analisi.

valutare-per-apprendere-interni.indd 59 07/04/16 09.37

In particolare, l'obiettivo generale dell'Asse III "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" è articolato in due obiettivi prioritari: "Mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali" e "Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione", così come previsto nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, i quali rappresentano la modalità con cui viene declinata la priorità comunitaria "Creazione di opportunità di lavoro e delle condizioni per la crescita". Questi sono a loro volta declinati in obiettivi specifici tarati sul territorio regionale, al cui perseguimento concorrono tre misure specificamente rivolte ai diversi segmenti dell'economia rurale – agricoltura, settore extra-agricolo, turismo – e incentrate sulla diversificazione, la riqualificazione/organizzazione dei processi produttivi tradizionali e l'incentivazione di attività economiche innovative.

L'attivazione delle misure previste dall'Asse III del Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna si propone di intervenire per contrastare il declino delle zone rurali individuando e intervenendo sui fattori considerati alla base, tra cui l'abbandono e l'invecchiamento della popolazione, la scarsa capacità delle risorse umane, la limitata presenza di servizi pubblici, i bassi livelli di produttività del lavoro.

Tre sono gli elementi caratterizzanti la strategia di intervento dell'Asse III: accanto alla scelta di convogliare gli interventi nelle aree rurali maggiormente in declino e attuarli attraverso modelli di sviluppo integrati a dimensione locale secondo l'approccio Leader, emerge l'importanza data alla «valorizzazione del paesaggio della Sardegna, prodotto e produttore di identità, in quanto risorsa competitiva, elemento del benessere sociale e fattore di sviluppo locale» (Ras 2007, p. 244). «La tutela del paesaggio rappresenta comunque un fattore competitivo importante per la promozione del territorio rurale, oltre a costituire un elemento fondamentale per la biodiversità che caratterizza il territorio» (Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale).

L'obiettivo prioritario del "Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione" declinato nel quadro regionale sottolinea la necessità di agire sul contesto per accrescere la dotazione di infrastrutture e servizi, con ricadute positive in termini di economie esterne, fattori capaci di influenzare positivamente l'insediamento e il consolidamento di attività economiche e l'andamento della qualità della vita delle popolazioni residenti in aree rurali; tutto ciò attraverso un utilizzo sostenibile delle risorse naturali nel rispetto

valutare-per-apprendere-interni.indd 60 07/04/16 09.37

delle caratteristiche del paesaggio rurale. Operativizzato in tre obiettivi specifici[1], esso viene perseguito dalle Misure 321, 322 e 323, a loro volta composte di una serie di azioni il cui contenuto risulta in linea con le azioni chiave comunitarie e nazionali. Queste prevedono la predisposizione di un adeguato complesso di servizi alla popolazione calibrati in funzione dei diversi gruppi target – giovani, donne, anziani, lavoratori stagionali ed extracomunitari, persone in situazioni di disagio e di esclusione –, tra cui, per esempio, l'informazione sulle opportunità occupazionali, la cultura e il tempo libero, la sanità, la cura a domicilio delle persone, i trasporti locali, l'assistenza all'infanzia, l'inserimento lavorativo. Vi si affiancano l'organizzazione di una apposita rete di servizi a sostegno dell'economia locale – attività formative per nuove professionalità, sportelli informativi, servizi comuni – la realizzazione e/o l'ammodernamento di piccole infrastrutture rurali; la diffusione delle tecnologie di informazione e comunicazione in abbinamento a interventi finalizzati all'utilizzo effettivo da parte di aziende e popolazione, indispensabili per semplificare le comunicazioni, favorire la circolazione di informazioni, lo scambio e il trasferimento di competenze, facilitare le opportunità di aggregazione, gli interscambi con le amministrazioni pubbliche locali e di conseguenza la fruizione e l'accesso ai servizi, pubblici e privati. Una previsione specifica spetta per il recupero, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio immobiliare e storico-culturale, delle peculiarità naturalistiche, nonché delle eccellenze agricole ed enogastronomiche (Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale).

Per ciò che concerne invece l'obiettivo prioritario "Mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali" l'orientamento è indirizzato sul sostegno degli investimenti a favore delle imprese agricole nelle aree più interne e disagiate, al fine di incrementare la vitalità del sistema economico e le opportunità occupazionali. In quest'ottica sono esplicitati quattro obiettivi

[1] La declinazione dell'obiettivo prioritario "Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione" si concretizza in tre obiettivi specifici: "Migliorare l'offerta a l'utilizzo di servizi essenziali alla popolazione e al sistema produttivo anche attraverso la maggiore utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"; "Riqualificare i villaggi e il patrimonio rurale"; "Promuovere interventi per la cura e il mantenimento del territorio, la salvaguardia del paesaggio, la valorizzazione del patrimonio culturale"; a questi si aggiunge un obiettivo riguardante la formazione, "Accrescere le competenze degli operatori locali e la capacità di sostenere la governance del territorio", comune anche all'altro obiettivo prioritario dell'Asse III.

valutare-per-apprendere-interni.indd 61 07/04/16 09.37

specifici[2], concretizzati attraverso le Misure 311, 312 e 313 articolate in azioni coerenti con le previsioni comunitarie e nazionali[3], le quali, avendo come finalità la diversificazione delle attività agricole, vertono, per esempio, sull'organizzazione di iniziative concernenti la qualificazione dell'offerta agrituristica, la produzione di energia rinnovabile, la valorizzazione di prodotti di qualità del territorio, gli interventi nel campo dell'agricoltura sociale. Sono previste inoltre azioni volte allo sviluppo e al mantenimento delle diverse tipologie di micro imprese locali nei settori dell'artigianato, del manifatturiero, della valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale; iniziative nel campo del turismo rurale e dei servizi ricreativi e sociali locali; attività formative e informative rivolte ai diversi operatori. Affinché queste previsioni possano essere concretamente incisive, indispensabile la concentrazione territoriale delle iniziativeverso le aree con maggiori difficoltà, l'integrazione tra diverse tipologie di azioni attorno ad un tema catalizzatore, l'attuazione di linee di intervento orizzontali per la crescita del capitale umano.

Relativamente all'accompagnamento degli interventi con le misure di qualificazione del capitale umano, il Programma di sviluppo rurale nell'Asse III non attiva la Misura specifica di formazione e informazione degli operatori, demandando al Programma operativo del Fondo sociale europeo la necessità di sviluppare tali interventi, al fine di assicurare adeguate opportunità formative agli operatori rurali che siano coerenti con le strategie di sviluppo locale.

[2] I quattro obiettivi specifici relativi all'obiettivo prioritario "Mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali", previsti dal Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna sono: "Incrementare la diversificazione delle fonti di reddito e occupazione della famiglia agricola"; "Sostenere lo sviluppo e l'innovazione organizzativa e tecnologica delle microimprese extra-agricole e la formazione di microcircuiti locali"; "Introdurre servizi innovativi e promuovere sistemi di rete a supporto del turismo rurale" e "Favorire l'ingresso di giovani e donne nel mercato del lavoro"; a questi si aggiunge un quinto obiettivo riguardante la formazione in comune con l'altro obiettivo prioritario.

[3] In riferimento a questo secondo obiettivo prioritario dell'Asse III gli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale prevedono interventi riguardanti l'occupazione come l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro e lo sviluppo del turismo; conseguentemente il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale si preoccupa della creazione di iniziative volte alla diversificazione delle attività agricole, concentrandosi sulla qualificazione dell'offerta agrituristica, la produzione di energia, la valorizzazione di prodotti di qualità del territorio, le iniziative di agricoltura sociale; il mantenimento e lo sviluppo delle diverse tipologie di microimprese locali nei settori dell'artigianato, del manifatturiero, della valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale; il mantenimento e lo sviluppo di iniziative nel campo del turismo rurale e dei servizi ricreativi locali.

valutare-per-apprendere-interni.indd 62 07/04/16 09.37

In Sardegna l'Asse III "Miglioramento della qualità della vita e diversificazione delle attività economiche" si concretizza attraverso la metodologia dell'Asse IV Leader.

L'attuazione delle strategie di sviluppo locale concepite all'interno dell'Asse metodologico Leader – indirizzata unicamente al conseguimento delle priorità dell'Asse III – avviene attraverso un approccio di programmazione dal basso incentrato sul metodo della concertazione locale e impiega risorse pari al 14 per cento del budget del Psr, oltrepassando di gran lunga la soglia del 5 per cento fissata dal Regolamento Ce 1698 del 2005 e concentrando gli aiuti su un'area eleggibile più mirata rispetto a quanto previsto dal Piano strategico nazionale.

L'obiettivo prioritario comunitario assegnato all'Asse IV prevede che esso contribuisca a conseguire le priorità degli Assi I e II e soprattutto dell'Asse III, ritenendolo determinante anche per il conseguimento della priorità orizzontale relativa al miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali (Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale), declinata nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale nel rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale e valorizzazione delle risorse endogene dei territori. Queste finalità generali sono esplicitate nel Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna attraverso due obiettivi specifici, i quali rispecchiano esattamente quelli specificati nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale: la Misura 413 dedicata all'implementazione di strategie di sviluppo locale; la Misura 421 relativa alla cooperazione tra territori rurali e infine la Misura 431 sulla gestione dei Gruppi di azione locale, animazione e acquisizione di competenze. In particolare, così come sottolineato dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, l'azione dell'Asse dovrà prestare attenzione in primo luogo alla qualità progettuale, specie in fase di selezione dei piani di sviluppo locale, la cui strategia dovrà essere ben costruita intorno a pochi temi e obiettivi fortemente ancorati al territorio. L'operare dell'Asse dovrà poi essere finalizzato rispetto alla capacità di gestire programmi di sviluppo, più spiccata in presenza di strutture ben organizzate e comunque fortemente correlata all'attivazione della misura di acquisizione di competenze; rileva inoltre la ricerca della dimensione territoriale più adeguata, la massa critica in grado di assicurare maggiore operatività al Gal.

valutare-per-apprendere-interni.indd 63 07/04/16 09.37

Tabella 1. *Le misure del Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna*

MISURE	OGGETTO	FONDI PSR	AMBITO TERRITORIALE	BENEFICIARI	RUOLO REGIONE
311	Diversificazione verso attività non agricole *Azione 1*: sviluppo dell'ospitalità agrituristica ivi compreso l'agricampeggio. *Azione 2*: riqualificazione delle strutture e del contesto paesaggistico nelle aziende agricole che offrono servizi agrituristici e/o didattici. *Azione 3*: realizzazione di piccoli impianti aziendali di trasformazione e/o di spazi attrezzati per la vendita di prodotti aziendali non compresi nell'allegato I del Trattato. *Azione 4*: realizzazione di spazi aziendali attrezzati per il turismo equestre, compresi quelli per il ricovero, la cura e l'addestramento dei cavalli con esclusione di quelli volti ad attività di addestramento ai fini sportivi. *Azione 5*: realizzazione di spazi aziendali attrezzati per lo svolgimento di attività didattiche e/o sociali in fattoria. *Azione 6*: realizzazione in azienda di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.	€ 37 424 749,45 per aree C1 D1 di competenza GAL; € 10 000 000 di cui 4 400 000 di quota FEASR per aree C2 D2 e B di competenza regionale. La quota regionale è stata interamente messa a bando per l'Azione 1.	Aree C1D1 competenza GAL; aree C2D2 e in subordine B competenza regionale	Aree GAL	Bando a regia regionale relativamente a tutte le azioni per i territori C2, D2 e B. ma la regione bandisce l'intero importo disponibile sull'Azione 1

MISURE	OGGETTO	FONDI PSR	AMBITO TERRITORIALE	BENEFICIARI	RUOLO REGIONE
313	Incentivazione di attività turistiche: *Azione 1*: itinerari; *Azione 2*: informazione e accoglienza; *Azione 3*: acquisizione di servizi inerenti il turismo in area rurale; *Azione 4*: servizi di piccola ricettività.	€ 27 523 425,41 (PSL)	*Azioni 1, 2 e 3:* territori dei Comuni delle aree LEADER *Azione 4:* territori dei Comuni delle aree LEADER (zone C1 e D1) con priorità per i Comuni ricadenti e/o prospicienti i grandi attrattori ambientali, culturali e paesaggistici.	*Azione 1*: Associazioni di enti pubblici; *Azione 2:* enti pubblici, associazioni di enti pubblici; *Azione 3:* organismi di gestione dei servizi turistici; *Azione 4:* soggetti privati	
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale: *Azione 1*: servizi sociali; *Azione 2*: interventi a sostegno dell'attività didattica, culturale e ricreativa a favore della popolazione rurale; *Azione 3*: servizi ambientali; *Azione 4*: accessibilità alle tecnologie di informazione e comunicazione; *Azione 5*: completamento dell'infrastruttura in fibra ottica nelle zone rurali.	€ 21 303 230,27 (PSL, Azioni 1, 2, 3, 4); azione 5 € 10 843 411,00	*Azioni 1, 2, 3 e 4*: territori dei Comuni classificati C1 e D1 (GAL); *Azione 5*: territori dei Comuni classificati C e D (regionale).	*Azioni 1, 2, 3, 4*: enti pubblici, associazioni di enti pubblici. *Azione 5*: Regione Autonoma della Sardegna	Bando a regia regionale limitatamente all'Azione 5

MISURE	OGGETTO	FONDI PSR	AMBITO TERRITORIALE	BENEFICIARI	RUOLO REGIONE
323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale *Azione 1*: stesura e aggiornamento dei piani di gestione dei siti Natura 2000 (regia regionale); *Azione 2*: valorizzazione del patrimonio architettonico, storico-culturale (regia GAL); *Azione 3*: conservazione e recupero degli elementi architettonici tipici del paesaggio rurale della Sardegna (regia GAL).	*Azione 1*: € 6 000 000,00 (Regione) PSL *Azioni 2 e 3*: € 14 010 407,18	*Azione 1*: tutte le aree rurali della Sardegna che ricomprendono Siti Natura 2000 (SIC e ZPS) ed aree di particolare pregio ambientale, culturale e paesaggistico in ambito regionale, con priorità per le zone C e D; azione 2 e 3: territori dei Comuni delle aree LEADER (zone C1 e D1).	*Azione 1*: enti pubblici, associazioni di enti pubblici. *Azioni 2 e 3*: enti pubblici, associazioni di enti pubblici, privati.	Bando a regia regionale limitatamente all'Azione 1
341	Acquisizione di competenze, animazione e attuazione: *Azione 1*: formazione degli animatori; *Azione 2*: animazione del territorio.	€ 2 000 000,00	Popolazioni e operatori economici delle aree LEADER	Regione Autonoma della Sardegna	Bando a regia regionale. Chiuso e da rimodulare
413	Attuazione di strategie di sviluppo locale - Qualità della vita/ diversificazione	€ 137 419 318 di cui € 60 464 500 FEASR	Aree LEADER	GAL	Bandi a regia regionale con beneficiari i GAL
421	Attività di cooperazione tra GAL dello stesso Stato membro (cooperazione interterritoriale) e tra GAL di più Stati membri (cooperazione transnazionale	€ 5 000 000 di cui FEASR € 2 200 000	Aree LEADER	GAL	
431	Gestione dei GAL, acquisizione di competenze e animazione				
511	Assistenza tecnica	€ 11 343 831 di cui FEASR € 499 286	Regionale		

2. Dimensione finanziaria

Per ciò che concerne la ripartizione finanziaria tra gli Assi dell'ammontare di risorse pubbliche disponibili, più della metà del budget pari al 56 per cento viene destinata all'Asse II "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale", considerato il ruolo di supporto e qualificazione che gli interventi qui previsti possono svolgere rispetto agli altri obiettivi prioritari e con l'intenzione di conferire risalto a temi come biodiversità, difesa del suolo e del paesaggio, così come risultante dall'analisi socioeconomica e ambientale. Da segnalare inoltre che una quota consistente è destinata a coprire impegni finanziari pregressi: nell'anno finanziario 2006 numerosi pagamenti previsti per alcune misure del Psr 2000-2006 a valere sugli Assi I e soprattutto II di cui al Reg. (Ce) n. 1257/1999 non sono stati eseguiti per esaurimento della dotazione finanziaria assegnata alla Regione, per un ammontare pari a 27 630 219 di euro, i quali transitano sul Psr 2007-2013.

Tabella 2. *Ripartizione dotazione finanziaria per obiettivi prioritari degli Assi III e IV*

Assi/Obiettivi prioritari	Misure	Spesa pubblica	
		€	%
Asse III: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale		**187 926 136**	**100**
Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione	Bando regionale 323 Azione 1	6 000 000	43,1
	Asse 4 Leader	74 963 068	
Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali	Bando regionale 311	10 000 000	45,2
	Asse 4 Leader	74 963 068	
Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale	Regia diretta 341	2 000 000	11,7
	Asse 4 Leader	20 000 000	
Asse IV - Leader		**169 926 136**	**100**
Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale Locale		20 000 000	11,8
Valorizzazione delle risorse endogene dei territori		149 926 136	88,2

Fonte: Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna

All'Asse I "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale" è assegnato il 28 per cento dell'intero stanziamento, mentre per l'Asse III "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" è stabilita una quota pari al 15 per cento, superiore rispetto a quanto indicato nel Regolamento Ce 1698 del 2005 in ragione della portata delle problematiche di sviluppo delle aree rurali regionali. Operativamente l'Asse III è gestito attraverso il metodo Leader, Asse IV, con risorse pari al 14 per cento della dotazione complessiva del Programma, in luogo del 5 per cento indicato dal Regolamento.

Tabella 3. *Ripartizione dotazione finanziaria per misure degli Assi III e IV*

Codice	Descrizione		Spesa pubblica	
		€	% rispetto all'Asse	% su totale Psr
Asse III - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale		18 000 000	100	1,4
311	Diversificazione verso attività non agricole	10 000 000	56	0,8
312	Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese			
313	Incentivazione di attività turistiche			
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale			
322	Sviluppo e rinnovamento dei villaggi			
323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	6 000 000	33	0,5
341	Acquisizione di competenze, animazione e attuazione	2 000 000	11	0,2
Asse IV - Leader		169 926 136	100	14
413	Attuazione di strategie di sviluppo locale – Qualità della vita/ diversificazione	144 926 136	85	11,6
421	Cooperazione transnazionale ed interterritoriale	5 000 000	3	0,4
431	Gestione dei Gal, acquisizione di competenze e animazione	20 000 000	12	1,6

Fonte: Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna

valutare-per-apprendere-interni.indd 68 07/04/16 09.37

3. Struttura organizzativa

Attuazione del programma, gestione e controllo si fondano su una ripartizione delle funzioni tra tre organi funzionalmente indipendenti, conformemente a quanto previsto dal Regolamento Ce 1698 del 2005: l'Autorità di gestione in capo alla Direzione generale dell'Assessorato all'agricoltura e riforma agropastorale nella figura del Direttore generale[4], l'Organismo pagatore Argea e l'organismo di certificazione identificato nella società Price Waterhouse Coopers.

L'Autorità di gestione rappresenta il soggetto responsabile dell'efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione del programma. Essa svolge funzioni di definizione e implementazione del sistema di monitoraggio e di determinazione delle strategie di spesa e di programma; cura la predisposizione delle azioni inerenti informazione e pubblicità anche attraverso la predisposizione di un piano di comunicazione; presiede la direzione del comitato di sorveglianza, oltre che la gestione e l'attuazione dell'assistenza tecnica; infine garantisce che tutti i soggetti coinvolti nella gestione e nell'attuazione del programma ricevano le opportune indicazioni e gli approfondimenti necessari per la predisposizione dei bandi pubblici per la selezione dei destinatari ultimi e per lo svolgimento delle attività di controllo, monitoraggio e valutazione.

A partire dall'attuale fase di programmazione 2007-2013, è stato istituito l'organismo pagatore titolare della funzione di erogazione dei contributi ai beneficiari in base alle disposizioni ricevute dai soggetti attuatori del programma di sviluppo rurale: Argea, l'Agenzia regionale per la gestione e l'erogazione degli aiuti in agricoltura, organismo gestore e di controllo in materia di finanziamento della politica agricola comunitaria riceve e istruisce le domande di aiuto per poi successivamente proporre al pagamento quelle che hanno superato l'iter istruttorio. In ultimo l'Organismo di certificazione, il quale esamina l'operato dell'organismo pagatore, certificandone i conti secondo criteri di veridicità, completezza e correttezza.

Accanto a queste tre autorità opera un comitato di sorveglianza, il quale partecipa all'attività di gestione e controllo con il compito di accertare l'effettiva attuazione del Programma di sviluppo rurale. Esso viene consultato in merito ai criteri di selezione delle operazioni finanziate; accerta periodicamente i progressi compiuti nella realizza-

[4] Nelle precedenti edizioni di Leader l'Autorità di gestione del programma era in capo all'Assessorato alla Programmazione.

valutare-per-apprendere-interni.indd 69 07/04/16 09.37

zione degli obiettivi specifici del programma, sulla base dei documenti messi a disposizione dall'Autorità di gestione; verifica la realizzazione degli obiettivi di ciascun Asse e le valutazioni periodiche. Ne sono membri l'Autorità di gestione e gli altri rappresentanti della Regione; le amministrazioni titolari di attività all'interno del Programma di sviluppo rurale; il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaf); il Ministero dello Sviluppo economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, in qualità di amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei fondi strutturali; il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (Igrue) in qualità di amministrazione nazionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/87; le amministrazioni responsabili delle politiche trasversali (Ambiente e Diritti e Pari Opportunità), secondo i rispettivi ambiti di competenza territoriale e le autorità ambientali competenti per ambito territoriale; le Autorità di gestione del Por Fse Sardegna 2007-2013, del Psr Fesr Sardegna 2007-2013, del Po Cooperazione territoriale; il Responsabile tegionale del Fondo europeo per la pesca (Fep) 2007-2013; le componenti del partenariato istituzionale e le autonomie funzionali; i rappresentanti del partenariato economico e sociale. Su propria iniziativa, o a richiesta del Comitato di sorveglianza, un rappresentante della Commissione Europea può prendere parte ai lavori del Comitato a titolo consultivo; su invito del presidente possono inoltre partecipare alle riunioni del comitato, il valutatore indipendente, esperti e altre amministrazioni.

Le competenze sono distribuite tra i Servizi della Direzione generale secondo un'articolazione logica per obiettivi che includono le attività connesse alla gestione del Psr. Per ogni servizio dell'Assessorato dell'Agricoltura interessato al Psr vengono attribuite le competenze connesse alle misure nonché alle attività di comunicazione, gestione, monitoraggio e valutazione del programma. Per ciò che concerne l'Asse III, per esempio, responsabile dell'attuazione delle relative misure è il Servizio di sviluppo locale, e specificamente il Settore di attuazione dell'approccio Leader.

4. Il metodo Leader nel Programma di sviluppo rurale 2007-2013

Il principale elemento di discontinuità nella programmazione comunitaria dello sviluppo rurale 2007-2013 con il passato consiste proprio nell'integrazione e nella concentrazione degli interventi precedentemente realizzati in tre programmi distinti: il Programma operativo

valutare-per-apprendere-interni.indd 70 07/04/16 09.37

regionale (POR) parte del Fondo europeo di orientamento e garanzia (FEOGA), il Piano di sviluppo rurale (PSR), il programma LEADER Plus, a ciascuno dei quali corrispondono distinti ambiti di intervento del PSR 2007-2013.

Con la programmazione 2007-2013 l'approccio LEADER diventa il programma emblema dell'Unione europea, dal momento che esso dovrebbe essere il criterio di spesa del Programma di sviluppo rurale.

Nella Regione Sardegna solamente le misure dell'Asse III[5] sono interamente attuate attraverso l'approccio LEADER, fatto che rappresenta una limitazione rispetto alle regioni che hanno invece previsto la possibilità di spendere con metodologia LEADER anche le misure degli assi I e II, su cui si concentrano le maggiori risorse del programma. Il sostegno è indirizzato prioritariamente verso le aree rurali più svantaggiate dell'interno dell'isola, allo scopo di rivitalizzarne il tessuto produttivo e mantenere vitali e dinamiche le comunità locali, con un approccio di programmazione dal basso che insiste sul metodo della concertazione locale, destinando all'Asse IV il 14 per cento delle risorse.

In Sardegna, la regione decide di ripartire da zero, ragion per cui nessuno degli otto GAL precedenti rimane in piedi. Il sistema di regole elaborato per la costituzione dei nuovi GAL, strutture di implementazione *ad hoc* in grado di rappresentare il territorio dal punto di vista istituzionale, economico e sociale prevede confini provinciali, un range di popolazione tra i 15 000 e i 100 000 abitanti e gli ambiti territoriali ottimali come unità di base, con l'intento di favorire l'aumento delle capacità di integrazione fra strumenti della programmazione locale. Una quota di risorse destinata ai GAL è messa a concorso, creando un sistema di premialità favorevole ai PSL giudicati più meritevoli. Il sistema di regole per l'attribuzione delle risorse è diviso in tre sezioni: la partecipazione, la qualità del PSL, l'organizzazione del GAL; viene inoltre riconosciuta anche la presenza di donne e giovani nel consiglio di amministrazione. Stanti queste indicazioni la Regione prevede un numero di gruppi di azione locale compreso tra i 12 e i 15 in modo da coprire l'intero territorio eleggibile, includendo così il 68 per cento del territorio e una popolazione pari al 34 per cento.

I gruppi di azione locale attivati nella programmazione attualmente in corso sono tredici: Sulcis-Iglesiente; Terre Shardana; Le Colline

[5] Le misure attivate nell'Asse III intervengono per contrastare il declino delle zone rurali e i fattori che lo alimentano tra cui l'abbandono e l'invecchiamento della popolazione, la scarsa capacità delle risorse umane, la limitata presenza di servizi pubblici, i bassi livelli di produttività del lavoro.

valutare-per-apprendere-interni.indd 71 07/04/16 09.37

dell'Anglona; Montalbo; Marghine; Logudoro-Goceano; Gallura; Sarcidano-Barbagia di Seulo; Distretto rurale delle regioni storiche di Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte; SgtSarrabus, Gerrei, Trexenta, Sole, Grano, Terra; Ogliastra; Marmilla; Monte Linas.

L'altra grande innovazione introdotta in Sardegna nell'attuale programmazione è rappresentata dalla possibilità per i GAL di costituirsi in fondazione di partecipazione. Generalmente i GAL si organizzano nella forma delle società per azioni a responsabilità limitata o di società consortile, in cui la capacità decisionale è divisa per quote di capitale; la parte privata è appannaggio delle associazioni di categoria e la parte pubblica tra province, comuni e comunità montane / unioni di comuni, mentre i portatori di interesse del territorio sono scarsamente o per nulla coinvolti. Tuttavia la Regione Sardegna ha deciso in questa programmazione di incentivare la costituzione di fondazioni di partecipazione, con l'idea che questa forma societaria aumenti la partecipazione di tutti gli attori locali che hanno pari diritto di rappresentanza, indipendentemente dal capitale sociale versato. Grazie a questo stimolo, in Sardegna sono nate sei fondazioni di partecipazione, un caso unico a livello italiano, in cui l'assemblea conta, è l'organo decisionale.

4.1. *Criteri di eleggibilità dei territori*

Così come nella passata stagione di programmazione, anche nel settennio in corso la politica di sviluppo rurale si applica a tutti i territori rurali dell'Unione europea, senza alcuna esclusione. Tuttavia, tenuto conto del fatto che il rurale non è omogeneo al suo interno, la territorializzazione delle aree rurali italiane proposta nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (p. 19, Allegato 4), sulla base dei più generali processi di sviluppo economico e sociale, individua quattro tipi di zone: le macro aree A, coincidenti con i poli urbani; le macro aree B identificate con le aree rurali ad agricoltura intensiva; le macro aree C, cioè le aree rurali intermedie e infine le macro aree D, le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

In applicazione delle priorità territoriali indicate dal PSN per la concentrazione del sostegno relativo alla diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita, i territori eleggibili per l'approccio LEADER sono quelli ricadenti in aree rurali intermedie (C) e in aree in ritardo di sviluppo (D).

La zonazione proposta dal piano strategico nazionale interessa 366 Comuni della Sardegna su 377 – ricadenti in aree definite come "rurali intermedie" (C) e "in ritardo di sviluppo" (D) – pari al 97 per cento della superficie e all'83 per cento della popolazione, restituendo un quadro della

valutare-per-apprendere-interni.indd 72 07/04/16 09.37

ruralità che non consente di cogliere i differenziali di sviluppo a livello locale, tantomeno i caratteri costitutivi delle diverse aree rurali dell'isola.

Tenuto dunque conto della possibilità prevista nel piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, secondo cui i singoli Psr regionali possono adottare articolazioni territoriali basate su indicatori aggiuntivi al fine di identificare le tipologie più appropriate alle specificità regionali le misure dell'Asse III attuate con metodo Leader, concentrano gli interventi su un'area territorialmente più ristretta rispetto alla zonazione prevista dal piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, dove è più marcato il divario con il resto della regione, in modo da indirizzare gli interventi verso le aree più bisognose di sostegno ed evitare la polarizzazione di risorse nei territori meglio attrezzati.

Nello specifico, i criteri cui si è tenuto conto in sede di individuazione dei territori eleggibili per ciò che concerne l'approccio Leader nel settennio di programmazione 2007-2013 possono essere raggruppati in tre categorie: la prima tiene conto del grado di ruralità dell'area in associazione allo stato di salute demografica; la seconda definisce i limiti di popolazione per comune e per Gal, mentre la terza riguarda l'ambito geografico-territoriale.

Relativamente al criterio riguardante il grado di ruralità dei territori, al fine di individuare nelle aree rurali quelle maggiormente in declino è stato introdotto un indicatore composito in grado di dare conto della condizione di salute demografica[6] dei comuni della Sardegna e fungere quindi da discrimine per poter meglio circoscrivere le aree di intervento, il quale all'interno delle aree rurali intermedie C e delle aree in ritardo di sviluppo D individua una subarea omogenea in cui il ritardo di sviluppo è sensibilmente più grave rispetto al resto del territorio in termini di decremento della popolazione, crescente invecchiamento, condizioni per la crescita più complesse, opportunità più rarefatte, specificando dunque subaree C1D1 e C2D2.

Le aree C1 e D1 destinatarie degli interventi Leader presentano una condizione di salute demografica definita come gravissima, grave e precaria, calcolata sulla base dello spopolamento valutato secondo la

[6] Il Centro Regionale di Programmazione della Regione Sardegna, per meglio chiarire le dinamiche di spopolamento nei comuni sardi, ha commissionato al Centro Studi di Relazioni Industriali dell'Università di Cagliari un'analisi sfociata nell'elaborazione di un indice sullo Stato di malessere demografico (Smd) in grado di sintetizzare il fenomeno non solo rispetto agli episodi di spopolamento (Ssi), ma anche rispetto alle altre dinamiche demografiche tra cui la composizione della popolazione per fasce di età, il bilancio demografico rispetto ai nati e i morti e la variazione della popolazione nell'arco dei 50 anni dal 1951 al 2001.

valutare-per-apprendere-interni.indd 73 07/04/16 09.37

sequenza dei saldi registrati nei 5 intervalli intercensuali; sulla variazione percentuale della popolazione nel periodo 1951-2001 e nel decennio 1991-2001; sull'indice di eccedenza percentuale dei nati sui morti nel decennio 1991-2001; sugli indici di vecchiaia e di dipendenza; sulla popolazione di 65 anni sulla classe 0-4 anni nel 2001.

Tabella 20. *Criteri di individuazione dello stato di salute demografica dei comuni*

Condizioni di salute	Valore di Smd	Subaree
Buona	<20	C2D2
Discreta	20,1-40	
Precaria	40,1-60	C1D1
Grave	60,1-80	
Gravissima	>80	

Fonte: Programma di sviluppo rurale 2007-2013 Regione Autonoma della Sardegna

Le aree C1 e D1 corrispondono ad aggregati territoriali a maggiore malessere demografico (Smd>40); vi rientrano 230 comuni, per un totale di circa il 24,5 per cento della popolazione e il 53 per cento della superficie regionale. I territori ricadenti nelle aree C2 e D2 presentano un minore malessere demografico (Smd<40), interessano 136 comuni, raggruppando il 58 per cento della popolazione e il 43 per cento della superficie regionale.

Tabella 21. *Criteri di eleggibilità dei territori Leader 2007-2013*

Aree di intervento	Popolazione	Criteri geografici	Partenariato
Comuni in aree C1 e D1 (Smd>40)	Comuni con popolazione <15 000 abitanti	Ato unità territoriale minima	Il 50% deve essere composto da privati
Comuni ex Leader Plus	Totale popolazione Gal compresa tra 15 000 e 100 000 abitanti	Ato contigui nello stesso Gal	
Comuni C2D2 confinanti >50% con C1 e D1	Comuni appartenenti alla medesima provincia		

Fonte: adattato da Programma di sviluppo rurale della Regione Autonoma della Sardegna

valutare-per-apprendere-interni.indd 74 07/04/16 09.37

In base a questi criteri i comuni interessati, la cui popolazione deve essere inferiore ai 15 000 abitanti, sono 229. Al fine di garantire una certa continuità rispetto alle strategie di sviluppo territoriale consolidate nella passata programmazione e l'omogeneità tra i territori rispetto alle possibili aggregazioni, sono stati inclusi ulteriori 33 comuni ex Leader Plus e 19 comuni delle aree C2 e D2, i cui territori confinano per più del 50 per cento con aree C1 e D1. Questi 52 Comuni, i quali presentano uno Stato di malessere demografico compreso tra "discreto" e "buono", potranno beneficiare esclusivamente di azioni immateriali e materiali con ricadute sull'intero comprensorio Leader, al fine di evitare la concentrazione degli investimenti nei comuni più forti. Per quanto riguarda invece il criterio incentrato sull'ambito geografico-territoriale viene dato risalto all'appartenenza identitaria, tenuto conto del fatto che una buona performance dipende anche, in una qualche misura, da una certa omogeneità in termini culturali, linguistici, di atteggiamenti, stabilendo che i comuni eleggibili appartenenti a una data regione storica, a un unico ambito territoriale ottimale[7], possono far parte di un unico Gal, la cui popolazione deve essere compresa tra i 15 000 e i 100 000 abitanti (criterio sulla popolazione).

In totale i comuni eleggibili all'attuazione di strategie di sviluppo locale sono 280 – il 74 per cento dei comuni della Sardegna –, includono il 68% della superficie regionale e il 35 per cento della popolazione, con un significativo aumento del campo di applicazione territoriale rispetto alla passata programmazione, in cui le strategie di sviluppo locale attuate attraverso il metodo Leader coinvolgevano il 45 per cento della superficie e il 22 per cento della popolazione regionale. La preponderanza dei comuni a più elevato malessere demografico, cui si affianca la condizione per cui gli interventi realizzati in comuni con indicatori di malessere demografico meno grave devono avere una reale ricaduta sull'intero comprensorio di cui fanno parte, cercano di contrastare i fenomeni di polarizzazione di interventi e risorse sui territori più forti, evidenziatosi nella precedente programmazione (Programma di sviluppo rurale 2007-2013 Regione Autonoma della Sardegna).

Inoltre, all'interno dell'Asse, coerentemente alle indicazioni del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, si prevede di estendere l'attuazione di alcune Misure ad aree al di là dei confini di applicazione

[7] Gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio unitario delle funzioni sono basati sulle caratteristiche identitarie del territorio e rispettano la suddivisione della Sardegna in regioni storiche.

valutare-per-apprendere-interni.indd 75 07/04/16 09.37

del metodo Leader, in particolare per ciò che riguarda gli investimenti per le aziende agricole in tema di diversificazione verso attività multifunzionali (Misura 311 per una spesa pubblica pari a dieci milioni di euro) e gli interventi a regia regionale sul patrimonio protetto nelle aree della rete Natura 2000 – Siti di interesse comunitario e zone di protezione speciale – (Misura 323 azione 1 per una spesa pubblica pari a sei milioni di euro) e sulle aree di particolare pregio ambientale culturale e paesaggistico previsti in tutte le aree rurali della Sardegna.

Secondo una politica *place based*, incentrata su meccanismi di integrazione *bottom-up*, i confini devono essere considerati mobili, definibili caso per caso, in funzione degli obiettivi progettuali, in quanto l'unità di azione è endogena rispetto al processo di attuazione della policy. Questo modo di operare è congenito alla filosofia Leader, dal momento che ciascuna regione – o stato, a seconda della scelta effettuata a monte della programmazione – può specificare i criteri per l'individuazione dei territori eleggibili a seconda delle peculiarità e delle esigenze dei propri territori, seppure sullo sfondo di alcuni indicatori base stabiliti a livello comunitario. L'approccio Leader in Sardegna ha dunque rappresentato un'occasione per riflettere sul modo in cui specificare i confini di questi territori, dal momento che si è potuta costruire una metrica dei bisogni facendo riferimento ai luoghi, intesi come aree individuabili solo attraverso il processo di attuazione dell'intervento stesso. Quello dei confini è dunque un concetto mobile, astratto, il quale si concretizza in forme sempre diverse, a seconda delle caratteristiche del contesto e della scala di riferimento (cfr. *supra*, cap. 1).

Rispetto alla precedente stagione di programmazione, in cui erano risultati eleggibili all'iniziativa comunitaria Leader 233 Comuni su 377 per una popolazione complessiva di 413 499 unità e una superficie di 13 831 chilometri quadrati, nel settennio 2007-2013 l'approccio Leader interessa in linea di principio 280 Comuni – il 74 per cento sul totale Sardegna – i quali includono il 68 per cento della superficie regionale e il 35 per cento della popolazione, con un significativo aumento del campo di applicazione territoriale rispetto alla passata programmazione.

4.2. *Il processo di costituzione dei Gal*

La prima espressione del percorso di attuazione dell'asse IV Leader, in seguito all'approvazione formale del Programma di sviluppo rurale regionale da parte della Commissione europea alla fine del mese di novembre del 2007, si ha con la pubblicazione sul Buras numero 15 da parte della

valutare-per-apprendere-interni.indd 76 07/04/16 09.37

Regione del bando a regia regionale "Invito a manifestare interesse in relazione alla formazione dei partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei gruppi di azione locale (GAL) e all'identificazione dei territori di riferimento" nel mese di aprile del 2008, e alla successiva presentazione del bando, a cura del servizio sviluppo locale in capo alla direzione generale dell'assessorato all'agricoltura e riforma agropastorale, attraverso una serie di incontri provinciali tra la fine del mese di maggio e i primi giorni del mese di giugno 2008.

In questo primo stadio propedeutico, i partenariati pubblico/privati[8] – formatisi nei territori individuati come ammissibili secondo i criteri stabiliti nel programma di sviluppo rurale – presentano la propria manifestazione di interesse a costituirsi in Gruppo di azione locale. In seguito alla valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute (il termine ultimo per la ricezione delle domande è stato fissato al 30 luglio 2008), con la determinazione numero 19876/732 del 14 ottobre 2008, sono stati dichiarati ammissibili 13 partenariati[9].

La Regione ha poi proseguito emanando nel mese di dicembre 2008, con scadenza nel luglio 2009[10], il bando per la contestuale selezione dei Gruppi di azione locale e dei relativi Piani di sviluppo locale, attraverso il quale i partenariati pubblico/privati le cui manifestazioni di interesse sono risultate ammissibili possono procedere alla

[8] In questa fase ai partenariati non è richiesta la costituzione in soggetti dotati di personalità giuridica, ma deve essere garantito il peso della componente privata, pari ad almeno il 50 per cento.

[9] I 13 partenariati dichiarati ammissibili in questa prima fase sono: "Sulcis-Iglesiente", soggetto capofila GAL Sulcis-Iglesiente, con sede a Teulada; "Terre Shardana", soggetto capofila GAL Montiferru-Barigadu-Sinis, con sede a Bonarcado; "Le Colline dell'Anglona", il quale ricomprende anche i comuni eleggibili dell'ATO Romangia, soggetto capofila Unione dei Comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas, con sede a Perfugas; "Montalbo", soggetto capofila Comune di Lula, con sede a Lula; "Marghine", soggetto capofila Unione dei Comuni del Marghine, con sede a Macomer; "Logudoro-Goceano", soggetto capofila Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Sassari, con sede a Sassari; "Gallura", soggetto capofila Unione dei Comuni dell'Alta Gallura, con sede a Tempio Pausania; "Sarcidano-Barbagia di Seulo", soggetto capofila Comunità montana Sarcidano-Barbagia di Seulo, con sede a Isili; "Distretto rurale delle regioni storiche di Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu e Supramonte", soggetto capofila Consorzio BimTaloro, con sede a Gavoi; "SGT (Sarrabus, Gerrei, Trexenta - Sole, Grano, Terra)", soggetto capofila Comune di Goni, con sede a Goni; "Ogliastra", soggetto capofila GAL dell'Ogliastra, con sede legale a Elini e operativa a Lanusei; "Marmilla", soggetto capofila GAL Interprovinciale Marmille-Sarcidano-Arci-Grighine, con sede a Baradili; "Monte Linas", soggetto capofila GAL Monte Linas, con sede a Guspini.

[10] La prima scadenza dei termini previsti per la presentazione delle domande era stata fissata per il 31 marzo 2009, data di volta in volta posticipata (dal 31 marzo 2009 al 15 maggio 2009; dal 15 maggio 2009 al 15 giugno 2009; dal 15 giugno 2009 al 15 luglio 2009) in seguito all'intervento delle elezioni regionali e all'insediamento del nuovo governo.

valutare-per-apprendere-interni.indd 77 07/04/16 09.37

formalizzazione della loro costituzione in GAL e alla predisposizione dei rispettivi PSL. L'approvazione dei GAL e dei rispettivi PSL e la conseguente assegnazione delle risorse finanziarie nel rispetto dei criteri previsti è stata sancita con la determinazione del 24 febbraio 2010 a cura del Servizio di sviluppo locale in capo alla direzione generale dell'assessorato all'agricoltura e riforma agropastorale.

Grafico 1. *Comuni eleggibili: confronto tra LEADER Plus e programmazione 2007-2013*

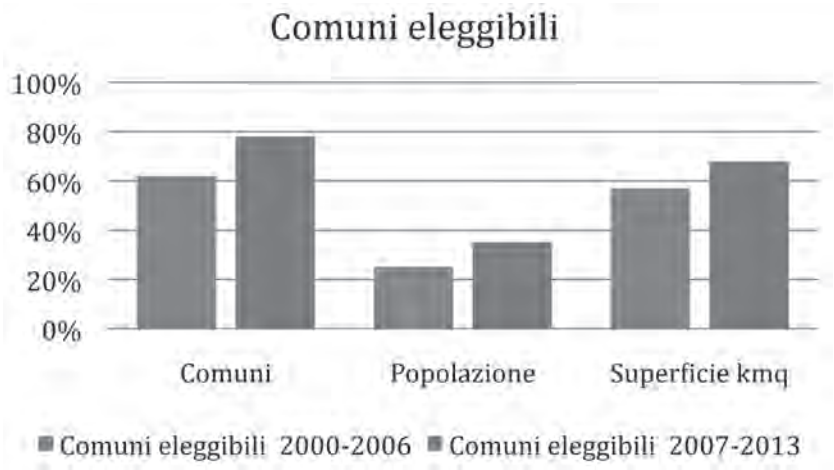


Tabella 22. *L'attuazione dell'Asse IV LEADER: punti salienti*

	Data pubblicazione	Data scadenza	Data esito
Approvazione Programma di sviluppo rurale 2007-2013	28 novembre 2007		
Invito a manifestare interesse in relazione alla formazione dei partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei Gruppi di Azione Locale (GAL)	30 aprile 2008	30 luglio 2008	14 ottobre 2008
Bando per la selezione dei Gruppi di Azione Locale e dei Piani di Sviluppo Locale	23 dicembre 2008	15 luglio 2009	02 marzo 2010
Approvazione della graduatoria e attribuzione delle risorse	24 febbraio 2010		

Fonte: adattato da Programma di sviluppo rurale 2007-2013 Regione Autonoma della Sardegna

valutare-per-apprendere-interni.indd 78 07/04/16 09.37

4.2.1. La prima fase: costituzione del partenariato

Durante questa prima fase, l'Agenzia LAORE attraverso il proprio Dipartimento per la multifunzionalità dell'impresa agricola, per lo sviluppo rurale e per la filiera agroalimentare, in collaborazione con l'Autorità di gestione[11], ha dato il via a una serie di attività finalizzate all'organizzazione delle risorse umane necessarie, costituendo i gruppi di lavoro territoriali incaricati di elaborare per ogni territorio la mappatura degli *stakeholder* e della progettualità esistente. Sono state inoltre portate avanti attività di pubblicità e divulgazione dei contenuti del bando, nonché della metodologia da impiegare nell'ambito dei gruppi territoriali; in particolare sono stati predisposti otto forum provinciali di presentazione del bando, in collaborazione con il Servizio di Sviluppo locale dell'Assessorato all'Agricoltura. Al fine di garantire una ampia partecipazione è stato inoltre predisposto un elenco di 63 tecnici ai quali è stato affidato l'incarico di verbalizzare le riunioni e certificare le presenze alle assemblee di partenariato. In questa delicata fase iniziale l'agenzia LAORE ha agito da interfaccia tra i costituendi partenariati e l'Autorità di gestione, avendo cura di predisporre strumenti adeguati a garantire livelli e qualità della partecipazione ottimali.

4.2.2. La seconda fase: costituzione del GAL e predisposizione del Piano di sviluppo locale

In questo secondo stadio i partenariati pubblico/privati dichiarati ammissibili sono chiamati a costituirsi in gruppi di azione locale, dotandosi di personalità giuridica di diritto privato e scegliendo la forma giuridica ritenuta più consona alle proprie esigenze. Essi devono inoltre redigere il proprio Piano di sviluppo locale, la cui strategia si deve concentrare su pochi obiettivi ben definiti e ancorati al territorio, coerentemente con gli obiettivi di asse e con l'analisi territoriale del PSR e del PSL.

Anche questa seconda fase è stata caratterizzata dalla collaborazione tra agenzia e Servizio di Sviluppo locale dell'Assessorato all'Agricoltura, soprattutto per ciò che concerne la predisposizione del bando e dei suoi allegati, nonché per la predisposizione delle attività formative in merito all'organizzazione, la gestione e l'accompagnamento ai GAL. L'agenzia LAORE inoltre ha svolto un ruolo di primaria importanza nel fornire assistenza tecnica ai soggetti capofila e ai costituendi partenariati, nelle attività di convocazione e conduzione delle assemblee e dei tavoli tematici, nella

[11] Regolamento CE 1698/2005, articoli 74-75.

valutare-per-apprendere-interni.indd 79 07/04/16 09.37

definizione degli ordini del giorno delle riunioni, oltre che nella raccolta di materiali di approfondimento su particolari tematiche. LAORE ha inoltre provveduto, quando richiesto, a predisporre la necessaria modulistica per l'adesione ai GAL, a elaborare il database dei soggetti aderenti e a supportare il soggetto capofila nelle operazioni di elezione delle cariche sociali e nelle procedure di verifica documentale necessarie al rogito notarile.

4.3. *Le nuove regole della programmazione 2007-2013: la forma giuridica dei GAL*

Secondo quanto previsto dal Bando per la costituzione dei Gruppi di Azione Locale e dei Piani di Sviluppo Locale del 23 dicembre 2008 ai GAL è richiesto di dotarsi di personalità giuridica di diritto privato scegliendo una forma appropriata per soddisfare le proprie esigenze, garantire il buon funzionamento e la gestione di fondi pubblici, tra cui il consorzio, la fondazione di partecipazione, la società consortile a responsabilità limitata. La forma giuridica prescelta deve inoltre assicurare la presenza della componente privata negli organi decisionali per almeno il 50%; una organizzazione adeguata per la gestione e attuazione del Piano di sviluppo locale; il buon funzionamento del partenariato; la capacità di aggregare interessi diversi all'interno del territorio e di poter contare su una massa critica in grado di attuare il PSL anche dal punto di vista finanziario.

L'innovazione introdotta nel Programma di sviluppo rurale 2007- 2013 della Regione Autonoma della Sardegna rispetto a questo punto è rappresentata dalla possibilità – e dall'incoraggiamento – per i GAL di costituirsi in fondazione di partecipazione, per poter rendere operativo il ruolo del territorio a livello di strategia e dare gambe all'obiettivo di fare della partecipazione il fulcro della nuova programmazione, considerato che il cambiamento nella strategia non può concretizzarsi appieno se non è sostenuto da una complementare trasformazione nella struttura (Chandler, 1992). Generalmente i GAL si organizzano nella forma di società per azioni a responsabilità limitata o di società consortile, in cui la capacità decisionale è divisa per quote di capitale; la parte privata è appannaggio delle associazioni di categoria e la parte pubblica tra province, comuni e comunità montane / unioni di comuni. Nella forma della fondazione di partecipazione ognuno "conta per sé": la rappresentanza e il potere decisionale non rispecchiano la divisione del capitale sociale, ma vale la regola di "una testa un voto", per cui la capacità di esprimere la propria preferenza è indipendente dalla quota versata; inoltre l'accesso è aperto ai nuovi.

valutare-per-apprendere-interni.indd 80 07/04/16 09.37

Come si evince dall'attribuzione dei punteggi previsti per la quota di risorse assegnata con premialità, l'adozione di forme giuridiche che prevedano il principio "una testa un voto", tra cui, appunto, quella della fondazione di partecipazione, viene caldamente incoraggiata – con l'assegnazione di cinque punti – con l'obiettivo di garantire una partecipazione reale e democratica degli attori locali ai processi decisionali.

In questo modo in Sardegna nascono sei fondazioni di partecipazione, un caso unico a livello italiano; i restanti GAL si suddividono tra quattro società consortili a responsabilità limitata, tre associazioni riconosciute e un consorzio.

Le fondazioni di partecipazione rientrano nell'ambito degli enti non commerciali e rappresentano un modello atipico di fondazione in cui all'elemento personale, proprio dell'associazione, si affianca l'elemento patrimoniale proprio invece delle fondazioni, indispensabile per la costituzione dell'ente giuridico. Si tratta di un istituto senza scopo di lucro, fiscalmente agevolato, il quale nasce per operare e gestire progetti e non per erogare rendite e a cui possono aderire persone fisiche o giuridiche, sia pubbliche che private, in qualità di fondatori o aderenti. Tale figura, essendo dotata di una elasticità e una duttilità che consentono di adeguarne la struttura allo scopo e alla composizione individuati nella singola fattispecie, rappresenta dunque uno degli strumenti più adatti per consentire a un ente pubblico di perseguire uno scopo di pubblica utilità, usufruendo anche dell'apporto dei privati. Tra gli elementi negativi il potenziale dilatarsi dei tempi legato alla presa di decisioni in gruppi consistenti, imputato alle difficoltà di gestione all'interno di una compagine partenariale organizzata secondo la regola "una testa un voto", e quindi connesse alle necessità di un'ampia partecipazione. In direzione opposta, rileva il fatto che il tempo speso nella fase iniziale in coinvolgimento e partecipazione, consente di recuperarne in sede di attuazione progettuale, in cui si incontreranno minori difficoltà e intoppi grazie al fatto di poter contare su un partenariato informato e consapevole.

4.4. *L'assistenza tecnica*

Conformemente a quanto previsto all'articolo del regolamento 1698 del 2005, l'assistenza tecnica può finanziare attività di preparazione, gestione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione, informazione e controllo degli interventi previsti dal Programma di sviluppo rurale, con la finalità di offrire un sostegno all'amministrazione per la realizzazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 81 07/04/16 09.37

e l'attuazione del Programma, in modo da garantire i risultati migliori in termini di efficacia ed efficienza.

In particolare, nel settennio di programmazione 2007-2013 gli interventi di assistenza tecnica – gestita direttamente dall'Autorità di gestione – vertono sulle seguenti tipologie di attività (Programma di sviluppo rurale 2007-2013 Regione autonoma della Sardegna):

- preparazione: supporto alle attività di programmazione, riprogrammazione e adattamento del PSR;
- gestione e attuazione: accompagnamento dell'amministrazione regionale in tutti i suoi uffici e nelle agenzie di sviluppo agricolo, anche attraverso l'aggiornamento e il rafforzamento delle competenze del personale incaricato della gestione e dell'attuazione del PSR;
- sorveglianza: l'Autorità di gestione del PSR si avvale di una segreteria tecnica, i cui costi vengono cofinanziati attraverso l'assistenza tecnica;
- monitoraggio: interventi di supporto alla predisposizione e gestione del sistema di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale volto a verificare lo stato di attuazione del Programma;
- valutazione: finanziamento degli interventi necessari per la predisposizione del sistema di valutazione del Programma;
- informazione e pubblicità: azioni di sostegno alla realizzazione di un'adeguata informazione e pubblicità sul Programma di sviluppo rurale, connesse alla predisposizione e gestione del Piano di comunicazione;
- controllo: finanziamento di specifiche attività di accompagnamento al sistema di controlli;
- implementazione dei sistemi informativi: interventi trasversali alle altre attività previste.

Nell'ambito della riforma complessiva dell'amministrazione regionale si è provveduto al riordino delle modalità di esercizio delle funzioni in materia di agricoltura, tra cui rientra la riforma degli enti operanti a supporto dello sviluppo agricolo, la quale ha portato all'istituzione delle agenzie regionali LAORE, AGRIS e ARGEA. In particolare LAORE, l'agenzia regionale per l'attuazione dei programmi in campo agricolo e per lo sviluppo rurale, fornisce servizi alle imprese agricole nel campo dell'assistenza tecnica e della divulgazione agricola, svolgendo compiti di promozione dello sviluppo dell'agricoltura, dello sviluppo integrato dei territori rurali, nonché in materia di compatibilità ambientale delle

valutare-per-apprendere-interni.indd 82 07/04/16 09.37

attività agricole; essa inoltre si preoccupa di favorire la multifunzionalità delle aziende agricole, di valorizzare le specificità territoriali, le produzioni di qualità e la competitività sui mercati.

Per ciò che concerne specificatamente l'assistenza tecnica nell'ambito dell'approccio LEADER, conformemente agli orientamenti strategici comunitari, la Regione, in relazione alla promozione dei partenariati pubblico-privati, affida l'attuazione di specifiche azioni di supporto tra cui animazione, informazione, accompagnamento progettuale, assistenza tecnica all'agenzia regionale di sviluppo rurale LAORE Sardegna.

In riferimento alla misura 341 sull'acquisizione di competenze, animazione e attuazione della strategia di sviluppo rurale, la quale si propone di accompagnare i territori eleggibili, attraverso azioni di informazione e animazione, sui temi specifici dell'Asse III e sulle strategie di sviluppo locale attuabili nell'area, la fase preliminare di formazione degli animatori viene affidata proprio all'agenzia regionale LAORE Sardegna.

Le due azioni previste sono attive fin dal momento di selezione dei GAL e accompagnano i partenariati nella composizione delle strategie di sviluppo e di stesura dei piani di sviluppo locale, sino alla fasi preliminari di attuazione. In particolare l'azione 1 inerente la selezione e la formazione degli animatori, si propone di acquisire professionalità utili alle attività di animazione territoriale e comunicazione, di accompagnamento progettuale, di governance più in generale. L'azione 2 rivolta invece all'animazione del territorio è finalizzata alla divulgazione delle strategie di sviluppo locale previste dal PSR, accompagna la costituzione di partenariati pubblico/privati, per poi guidarli nella definizione di strategie integrate d'area; essa si rivolge agli operatori locali, sia pubblici sia privati, coinvolti nel processo di elaborazione e stesura del PSL, con priorità alle aree più deboli e in particolare a quelle escluse dal precedente programma LEADER Plus. In quest'ambito è possibile la realizzazione di studi, forum, convegni ed eventi promozionali, attività informative e pubblicitarie, nonché l'accompagnamento tecnico alla stesura e all'avvio del Piano di sviluppo locale. La Misura 341 è attuabile esclusivamente nella fase di informazione dei territori e di accompagnamento alla predisposizione dei PSL e non potrà protrarsi oltre tre mesi dalla approvazione degli stessi; gli animatori formati nell'ambito della misura saranno inseriti in un elenco di esperti da cui i GAL potranno attingere per l'acquisizione di competenze relative alla misura complementare 431.

Mentre in LEADER Plus l'agenzia LAORE – all'epoca ERSAT – ricopriva un ruolo minoritario, in alcuni casi presente nella componente pubblica come socio di alcuni GAL o attore in alcune azioni legate alle materie di competenza dell'ente, attualmente essa è a disposizione di tutti i GAL, i quali detengono comunque ulteriori risorse da impiegare in consulenze nell'ambito del

valutare-per-apprendere-interni.indd 83 07/04/16 09.37

coordinamento e della stesura dei PSL attraverso la Misura 431. In linea di principio questa assistenza tecnica di derivazione regionale potrebbe essere una risorsa, ma occorre sottolineare che Laore, avendo sempre lavorato in maniera settoriale, si è misurata raramente su questioni attinenti lo sviluppo locale, la multifunzionalità, per cui può affiancare i GAL rispetto ad alcuni servizi, ma non sostituirsi a essi – soprattutto sugli aspetti di carattere gestionale – i quali hanno una decennale esperienza pratica in materia.

L'assistenza tecnica può dunque svolgere un ruolo di cerniera tra il livello regionale e quello territoriale dei singoli GAL. Così come esposto nei programmi, oltre che nei rapporti di valutazione ufficiali, sin dai primi passi del programma è stata infatti intrapresa un'attenta azione di accompagnamento degli attori locali e dei GAL nella predisposizione dei bandi e delle relative domande. In questo modo la Regione si preoccupa di assicurare azioni di sostegno, al fine di garantire autonomia di azione senza compromettere il livello qualitativo soprattutto nei territori meno dotati. Il servizio può essere esternalizzato e affidato a una società di consulenza esterna, così come si è verificato in Sardegna sino alla terza edizione del programma, oppure realizzato al suo interno facendo affidamento a risorse contestuali alla struttura regionale, tra cui le agenzie (*buy* o *make*). L'assistenza tecnica esterna al GAL, seppur di derivazione regionale, si espone al rischio legato al meccanismo, tipico nel campo delle consulenze, di riproporre progetti fotocopia al di là delle caratteristiche e vocazioni di un territorio, in una sorta di isomorfismo normativo – stravolgendo dunque il principio del *bottom-up* – solo perché da altre parti hanno funzionato bene e pertanto si pensa di poterli replicare. D'altro canto l'assistenza tecnica esterna risulta imprescindibile a fronte di una proposta avanzata dal territorio che non si riesce a sviluppare perché mancano le competenze; oppure in quelle situazioni in cui i territori peccano di iniziativa e si dimostrano incapaci di proporre una strategia autonoma e originale, mancanze cui supplisce l'assistenza tecnica. Questo comunque non dovrebbe comportare il sostituirsi o mettere a tacere l'espressione del territorio, per evitare che dall'assistenza tecnica si scivoli nell'assistenzialismo, il quale si accompagna alla mancanza di apprendimento da parte delle comunità locali, decretando l'inefficienza di un tipo di supporto artificiale, il quale prevede l'imposizione di un progetto su una comunità che non ha al proprio interno le risorse umane e forse nemmeno la volontà di attuarlo.

4.4.1. Il nuovo ruolo dell'assistenza tecnica nella programmazione 2007-2013

Un aspetto estremamente importante della attuale fase di programmazione è costituito dalla volontà della Regione Sardegna di accogliere l'evo-

valutare-per-apprendere-interni.indd 84 07/04/16 09.37

luzione della metodologia LEADER, passata da iniziativa comunitaria a parte integrante del Programma di sviluppo rurale in qualità di asse metodologico, conferendo un importante ruolo alla agenzia regionale LAORE Sardegna.

Così come previsto dall'invito a manifestare interesse in relazione alla formazione dei partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei Gruppi di azione locale e all'identificazione dei territori di riferimento, all'agenzia regionale per l'attuazione dei programmi in campo agricolo e per lo sviluppo rurale, LAORE Sardegna, attraverso il Dipartimento per la multifunzionalità dell'impresa agricola, per lo sviluppo rurale e per la filiera agroalimentare, viene affidato il compito di supportare i territori, attraverso tecnici formati per tale scopo, nel processo di formazione dei partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei GAL e all'identificazione dei territori di riferimento, tramite specifiche azioni di animazione territoriale, informazione, accompagnamento progettuale e assistenza tecnica.

L'agenzia, per mezzo del Dipartimento per la multifunzionalità dell'impresa agricola, per lo sviluppo rurale e per la filiera agroalimentare, ha svolto un ruolo centrale nel supportare il processo di formazione dei partenariati pubblico/privati, tramite attività di animazione territoriale, provvedendo alla certificazione delle riunioni di partenariato, oltre che alla produzione e all'attestazione della documentazione di corredo, fornendo assistenza tecnica e offrendo funzioni di segreteria e infine garantendo l'accompagnamento progettuale necessario in sede di elaborazione e redazione dei PSL[12]. Durante la seconda fase, è stato fondamentale il ruolo svolto da LAORE nel definire i criteri di selezione dei GAL e dei rispettivi PSL.

L'intero processo è stato improntato alla individuazione dei soggetti aventi i requisiti minimi per l'ammissibilità e l'accesso alle provvidenze finanziarie rese disponibili nell'ambito delle misure previste dall'Asse IV del PSR, e della selezione di proposte progettuali in possesso di caratteristiche qualitative tali da consentire:

- adeguata rappresentatività e partecipazione del partenariato pubblico/privato;
- affidabilità della struttura organizzativa cui attribuire le risorse pubbliche, e le relative capacità di gestione, espresse in termini di capacità tecnico-professionali, organizzative e amministrative e di solidità finanziaria;

[12] Dipartimento per la multifunzionalità dell'impresa agricola, per lo sviluppo rurale e per la filiera agroalimentare, Piano di animazione LAORE Sardegna 2007-2013.

valutare-per-apprendere-interni.indd 85 07/04/16 09.37

– capacità di elaborare un sistema integrato e complesso di operazioni in grado di favorire il perseguimento degli obiettivi dell'approccio LEADER.

Le attività di predisposizione dei requisiti minimi e dei criteri di valutazione, indicati poi nel bando pubblicato il 23 dicembre 2008[13], sono state effettuate dal Dipartimento per la multifunzionalità dell'impresa agricola, per lo sviluppo rurale e per la filiera agroalimentare, in conformità agli obiettivi indicati dalla Misura 413 del PSR della regione Sardegna per il periodo 2007-2013, "Attuazione di strategie di sviluppo locale", riguardanti:

– il consolidamento della governance degli interventi a favore dello sviluppo rurale attraverso i Gruppi di azione locale (GAL), e l'estensione e il miglioramento dell'approccio territoriale partecipativo e ascendente;
– l'aumento della partecipazione imprenditoriale allo sviluppo di iniziative di valorizzazione economica del territorio e delle sue risorse;
– il reperimento, la valorizzazione e la mobilitazione delle potenzialità endogene al fine di migliorare il grado di competitività del sistema territoriale;
– l'aumento della partecipazione sociale alla progettazione allo sviluppo, col fine ultimo di coinvolgere le comunità locali e rafforzare il dialogo tra società civile e istituzioni locali.

L'agenzia LAORE si è distinta per la scelta di rafforzare il valore della sua azione non limitandosi a perseguire gli obiettivi indicati dalla Misura 413[14], ma richiedendo il rispetto di ulteriori criteri. Oltre ai requisiti

[13] Bando per la selezione dei Gruppi di azione locale (GAL) e dei Piani di sviluppo locale (PSL) (RAS 2008b).

[14] La Misura 413 del PSR 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna, indica i criteri essenziali sulla base dei quali procedere alla selezione dei GAL e dei PSL per il periodo di programmazione in corso:

a) grado di consultazione locale raggiunto in fase di predisposizione del PSL e numero dei soggetti che compongono il partenariato di progetto del PSL: misura il numero degli attori locali che sottoscrivono il PSL;

b) incidenza dei soggetti privati nell'assemblea dei soci del GAL: misura la presenza dei soggetti privati all'interno dell'assemblea dei soci del GAL (n. soggetti privati / n. soggetti totali);

c) capacità decisionale privata all'interno del Consiglio di amministrazione del GAL: misura la presenza dei soggetti privati all'interno del Consiglio di amministrazione (organo decisionale) del GAL;

d) rappresentatività del GAL rispetto all'area: quantifica la partecipazione dei soci GAL con sede in zona rispetto ai soci complessivi (ovvero presenza di soci GAL che risiedono e/o operano nell'area interessata dal Piano);

valutare-per-apprendere-interni.indd 86 07/04/16 09.37

minimi[15] necessari per la partecipazione al bando, è stato inoltre predisposto un ulteriore sistema di valutazione[16] ai fini della ripartizione tra i GAL selezionati di una quota delle risorse finanziarie disponibili secondo premialità. I criteri adottati, riconducibili a tre differenti macrosezioni, riguardano la composizione dei singoli partenariati e i livelli di consultazione del territorio, le caratteristiche dei GAL, le scelte strategiche portate avanti con la redazione dei PSL. Con questo sistema è stato ripartito il 30 per cento delle risorse totali, pari a 43 477 841 euro. I criteri adottati per l'attribuzione delle premialità riprendono in parte le indicazioni contenute nella Misura 413, cui si affiancano quelli ulteriori proposti dall'Agenzia LAORE al fine di delineare in maniera più incisiva l'orientamento promosso in termini di partecipazione – effettiva rappresentatività e partecipazione dell'organismo partenariale – ed efficienza delle strutture dedicate di sviluppo locale, in termini di capacità di gestione, organizzative, amministrative e di solidità finanziaria[17].

e) rappresentatività del GAL rispetto alle azioni proposte: presenza di soci con esperienza e interesse diretti sulle azioni tematiche proposte (n. soci / totale);

f) rappresentatività femminile nell'organo decisionale del GAL: quantifica il peso percentuale della componente femminile nell'organo decisionale (Consiglio di amministrazione);

g) rappresentatività dei giovani nell'organo decisionale del GAL: quantifica il peso percentuale della componente giovani nell'organo decisionale (Consiglio di amministrazione);

h) coerenza del PSL rispetto alle linee strategiche del PSR, del Documento strategico regionale (DSR) e del Programma regionale di sviluppo (PRS); nella stesura dei PSL i GAL possono proporre altre azioni, a regia diretta del GAL, ancorché non previste nelle Misure del Regolamento, purché finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Asse 3;

i) presenza nel PSL di esplicita intenzione a cooperare negli ambiti sviluppati dalla strategia specificando obiettivi, criteri, priorità, metodologie e approcci anche senza aver identificato preventivamente i partner;

j) presenza nel PSL di strategie di integrazione multisettoriale degli interventi;

k) grado di innovazione delle strategie proposte rispetto agli standard locali.

[15] L'articolo 6 del Bando per la selezione dei GAL e PSL della Regione Autonoma della Sardegna prevede possano partecipare alla selezione solo i partenariati dichiarati ammissibili sulla base della determinazione 19876/732, la cui domanda di partecipazione sia stata sottoscritta dal soggetto individuato quale legale rappresentante del GAL. Lo stesso articolo prevede che l'atto costitutivo del GAL indichi tutti i soggetti pubblici e privati costituenti l'assemblea e la forma giuridica prescelta che deve poter garantire la presenza negli organi decisionali di un numero di privati pari o superiore al 50 per cento del totale. Ulteriori condizioni minime di partecipazione sono la predisposizione di uno statuto contenente le norme necessarie per il corretto funzionamento del GAL e dei suoi organi decisionali, un capitale sociale dell'importo minimo di 150 000 euro, il numero minimo dei componenti l'organo decisionale esecutivo, dispari, fissato nella misura massima di sette, compreso il presidente, infine l'ubicazione della sede legale e operativa all'interno dell'ambito territoriale di competenza.

[16] Art. 7 del Bando per la selezione dei GAL e PSL della Regione Autonoma della Sardegna.

[17] I criteri di selezione dei GAL e dei PSL. Alcune riflessioni, Rete rurale nazionale, gennaio 2010. Fonte: http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1363.

valutare-per-apprendere-interni.indd 87 07/04/16 09.37

Tabella 23. *Criteri di valutazione dei GAL, sezione 1: caratteristiche di partenariato e livello di consultazione*

Misura 413		Sezione 1 – caratteristiche del partenariato e livello di consultazione (max 40 punti)	Max 40
X	**1a**	**Grado di consultazione locale raggiunto in fase di costituzione del GAL e di elaborazione del PSL**	**Max 10**
		Numero di riunioni	
		</= 2	0
		3	2
		4	3
		5	4
		6	5
		7	6
		8	7
		9	8
		10	9
		> 10	10
X	**1b**	**Numero dei soggetti che entrano a far parte dell'assemblea del GAL rispetto ai soggetti partecipanti alle riunioni di consultazione certificate dall'agenzia LAORE**	**Max 10**
		</= 10%	1
		> 10% fino al 15%	2
		> 15% fino al 20%	3
		>20% fino al 15%	4
		>25% fino al 30%	5
		>30% fino al 35%	6
		>35% fino al 40%	7
		>40% fino al 45%	8
		>45% fino al 50%	9
		Oltre il 50%	10
X	**1c**	**Incidenza dei soggetti privati nell'assemblea del GAL (n. soggetti privati su soggetti totali)**	**Max 10**
		Uguale al 50%	0
		>50% fino al 60%	5
		>60% fino al 70%	8
		Oltre il 70%	10

valutare-per-apprendere-interni.indd 88 07/04/16 09.37

X	1d	**Rappresentatività dell'assemblea del GAL rispetto all'area: quantificata la partecipazione dei soci GAL residenti e operanti nell'area territoriale del GAL rispetto ai soci complessivi (PSR, Misura 413, punto D)**	**Max 5**
		</= 70%	1
		>70% fino al 75%	2
		>75% fino al 85%	3
		>85% fino al 90%	5
		>90% fino al 94%	4
		>94% fino al 97%	3
		>97% fino al 100%	2
X	**1e**	**Presenza nell'assemblea del GAL di soggetti non pubblici (agricoltori, donne rurali, giovani e loro associazioni) che siano portatori di interessi socio-economici diversificati del territorio di riferimento e, quindi, potenziali beneficiari delle misure e delle azioni previste dall'Asse III**	**Max 5**
		È presente solo uno dei settori dei potenziali beneficiari delle azioni dell'Asse 3	2
		Sono presenti due dei settori dei potenziali beneficiari delle azioni dell'Asse 3	3
		Sono presenti tre dei settori dei potenziali beneficiari delle azioni dell'Asse 3	4
		Sono presenti quattro dei settori dei potenziali beneficiari delle azioni dell'Asse 3	5

Fonte: Agenzia LAORE, PSR 2007-2013 – Asse IV, Attuazione dell'approccio LEADER. Bando per la selezione dei GAL e dei PSL, art. 7

I requisiti connessi alle caratteristiche del partenariato e al livello di consultazione del territorio sono stati raggruppati nella prima sezione, alla quale si è previsto di assegnare un massimo di 40 punti. Questa sezione è stata articolata in cinque punti, coi quali si sono voluti indagare da un lato il livello di coinvolgimento degli attori locali nella fase di costituzione del GAL e di elaborazione del PSL, al fine di permettere un reale processo di concertazione e condivisione delle strategie di sviluppo locale sulla base del principio *bottom-up*; dall'altro la qualità e le caratteristiche del partenariato. Ciò attraverso la valutazione dell'intensità del coinvolgimento degli attori territoriali in fase di consultazione, della capacità di aggregazione effettiva dei soggetti che hanno partecipato alle consultazioni, della presenza e ruolo dei privati all'interno del partenariato, della rappresentatività del partenariato stesso rispetto al

valutare-per-apprendere-interni.indd 89 07/04/16 09.37

territorio di riferimento e ai settori economici interessati dalle misure previste dall'Asse III, nonché del grado di apertura verso soggetti esterni in grado di apportare valore aggiunto al sistema locale. Questa sezione assume un peso particolarmente rilevante in sede di valutazione del PSL, in quanto si ritiene che la qualità e l'efficacia della strategia di sviluppo locale proposta siano strettamente correlate al processo di costruzione del partenariato, al grado di protagonismo riconosciuto agli attori locali nella fase della elaborazione della strategia e alla composizione del partenariato stesso, in quanto espressione degli interessi del territorio.

Tabella 24. *Criteri di valutazione dei GAL, sezione 2: caratteristiche del GAL*

Misura 413		Sezione 2 – Caratteristiche del GA	Max 25
X	**2a**	**Capacità decisionale dei soggetti non pubblici all'interno dell'organo decisionale esecutivo del GAL**	**Max 5**
		Dal 51% al 60%	2
		Oltre 60%	5
X	**2b**	**Rappresentatività femminile nell'organo decisionale esecutivo del GAL, espressa in termini percentuali**	**Max 5**
		assente	0
		Minore o uguale al 15%	1
		> 15% fino al 30%	2
		>30% fino al 50%	3
		> 50%	5
X	**2c**	**Rappresentatività dei giovani under 40 nell'organo decisionale esecutivo del GAL, espressa in %**	**Max 5**
		Minore o uguale al 15%	1
		> 15% fino al 30%	2
		>30% fino al 50%	3
		> 50%	5
X	**2d**	**Adozione di forme giuridiche che prevedano il principio di "una testa un voto"**	**Max 5**
		No	0
		Si	5
X	**2e**	**Organizzazione del GAL**	**Max 5**
		Adeguata	0
		Buona	3
		Ottima	5

Fonte: Agenzia LAORE, PSR 2007-2013 – Asse 4, Attuazione dell'approccio LEADER. Bando per la selezione dei GAL e dei PSL , art. 7

valutare-per-apprendere-interni.indd 90 07/04/16 09.37

Tabella 25. *Criteri di valutazione dei GAL, sezione 3: valutazione della strategia di sviluppo locale*

Misura 413		Sezione 3 – Valutazione della strategia di sviluppo locale	Max 35
X	**3a**	**Coerenza del PSL rispetto al PSR**	**Max 8**
		Adeguata	4
		Buona	6
		Ottima	8
X	**3b**	**Integrazione multisettoriale del Psl, con particolare riferimento agli assi 1 e 2 del PSR e ad altri piani e programmi regionali, nazionali e comunitari**	**Max 5**
		Non presente/inadeguata	0
		Adeguata	3
		Buona	4
		Ottima	5
X	**3c**	**Innovazione delle strategie proposte**	**Max 5**
		Non presente/inadeguata	0
		Adeguata	3
		Buona	4
		Ottima	5
X	**3d**	**Cooperazione interterritoriale e transnazionale: presenza nel PSL di esplicita intenzione a cooperare con indicazione di temi e obiettivi coerenti con il PSL**	**Max 5**
		Non presente/inadeguata	0
		Adeguata/buona	5
X	**3e**	**Complementarità e continuità del PSL con strategie di sviluppo integrate della programmazione 2000-2006 e antecedenti**	**Max 5**
		Non presente/inadeguata	0
		Adeguata	3
		Buona	4
		Ottima	5
X	**3f**	**Valutazione complessiva della strategia di sviluppo locale del PSL**	**Max 6**
		Adeguata	3
		Buona	4
		Ottima	5

Fonte: Agenzia LAORE, PSR 2007-2013 – Asse 4, Attuazione dell'approccio LEADER. Bando per la selezione dei GAL e dei PSL, art. 7

valutare-per-apprendere-interni.indd 91 07/04/16 09.37

Nella sezione 2, articolata su cinque criteri per un totale di 25 punti, si è dato spazio all'analisi delle caratteristiche del Gal, in relazione alla composizione interna dell'organo decisionale esecutivo, la forma giuridica e organizzativa prescelta. A tal proposito, si è scelto di incentivare una maggiore incidenza, in termini di capacità decisionale espressa all'interno dell'organo esecutivo, della componente privata, di quella femminile e giovanile. Si è inoltre deciso di incentivare l'adozione di forme giuridiche che prevedano il principio "una testa, un voto", in grado di supportare una maggiore partecipazione degli attori locali ai processi decisionali.

Infine, si è valutata, secondo criteri qualitativi, la validità del modello organizzativo del Gal, in funzione della sua capacità di assicurare una adeguata attuazione del Psl, sulla base dei principi di efficienza, efficacia e trasparenza. La terza sezione è stata pensata con lo specifico intento di valutare la strategia promossa col Psl, e si articola su sei criteri di tipo qualitativo, per un totale di 35 punti.

4.5. *Livello e modalità di concertazione istituzionale*

In Italia, nell'ambito dell'approccio Leader, spetta alle Regioni recepire il dettato europeo predisponendo i programmi che ne danno attuazione, il programma Leader regionale nella programmazione 2000-2006 e l'Asse IV nel programma di sviluppo rurale 2007-2013; esse assumono un ruolo di regia, coordinamento e controllo.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna si assiste a un passaggio di consegne a livello gestionale, dal Centro regionale di programmazione[18] il quale si era occupato del Leader per le prime tre edizioni, all'Assessorato all'agricoltura e riforma agropastorale. Mentre in Leader Plus la regione è rimasta nel solco di quanto stabilito dalla Commissione europea, nell'attuale stagione di programmazione ha stanziato risorse aggiuntive e puntato sulla partecipazione, alla ricerca di quel coinvolgimento del territorio che era mancato nelle edizioni precedenti. A questo scopo è stato allestito un sistema di incentivi in cui vale la regola "una testa un voto", vi è liberta di accesso e viene premiato il numero di riunioni e di incontri di partenariato.

[18] Il Centro regionale di programmazione (Crp), svolge funzioni di direzione, programmazione, analisi sociali, economiche e territoriali, verifica dell'attuazione e monitoraggio dei programmi e progetti, amministrazione e gestione delle risorse finanziarie secondo quanto previsto dagli atti esecutivi del governo regionale. Tale attività comporta la partecipazione alla predisposizione degli atti di programmazione nazionale e comunitaria legate alla politica di coesione. Tra principali programmi elaborati nella fase di programmazione 2000-2006 figurano i Programmi di iniziativa comunitaria tra cui Leader Plus.

valutare-per-apprendere-interni.indd 92 07/04/16 09.37

I problemi che attengono al contenitore "regione" sono di tipi differenti. Innanzitutto occorre fare una distinzione tra quello che è il livello politico e ciò che invece attiene alla macchina amministrativa. Nel primo caso si sottolinea innanzitutto il fatto che l'attuale programmazione nasce e si sviluppa a cavallo di due giunte regionali di colore diverso[19]. Tanto è vero che la nuova giunta tenta di smontare l'impianto precedente, di rimodulare il PSR togliendo l'architrave di premialità legato alla partecipazione. Non essendo possibile intervenire su un PSR già approvato se non a costi insostenibili, si è tentato di inserire all'interno dei consigli di amministrazione dei GAL dei soggetti nominati dalla Regione, al fine di agganciare il GAL all'andamento della politica. Nonostante l'evidente illegittimità di un'azione di questo tipo, in quanto i GAL sono organismi di diritto privato, hanno loro vita autonoma e i consigli di amministrazione sono eletti dall'assemblea, tale proposta viene periodicamente replicata.

Relativamente al livello amministrativo la questione che ricorre con più frequenza pertiene all'appesantimento burocratico, nonché alla tempistica nella gestione dell'iter dei bandi, all'approvazione delle procedure, dei regolamenti e criteri di attuazione per l'istruttoria, ai pareri di conformità, i quali contrastano con le esigenze dei beneficiari privati e pubblici e con le aspettative generali del territorio. Il rischio consiste nella possibilità che il tempo richiesto per l'adempimento di aspetti burocratici superi quello dedicato all'animazione, alla partecipazione e al coinvolgimento dei beneficiari, deformando lo spirito dell'approccio LEADER. Considerato che la cornice normativa di riferimento è complessa e multilivello – regionale, nazionale, comunitaria – e fermo restando l'aggravio procedurale, ciò non dovrebbe tradursi in una situazione di stallo o, peggio ancora, nella possibilità di incorrere in sanzioni per i ritardi accumulati, dal momento che percorsi di realizzazione lunghi si scontrano con i tempi contingentati riguardanti le scadenze per la spesa delle risorse. Un esempio di perdita di flessibilità lo si rinviene rispetto al rapporto progetto-pagamento, considerato che il sistema di erogazione si è allungato e complicato, mentre prima era molto più semplice e snello.

Relativamente ai rapporti esterni del GAL, come si è già sottolineato nei paragrafi precedenti, significativo è il ruolo dell'assistenza tecnica, la quale rappresenta la cerniera tra il livello regionale e quello territoriale dei singoli GAL. Così come esposto nei programmi, oltre che nei rapporti di valutazione ufficiali, sin dai primi passi del programma è stata infatti

[19] Nell'attuale giunta si susseguono tre assessori all'agricoltura, fatto che impone di riprendere ogni volta il percorso dal principio, lungaggini che rendono tutto più difficile e complesso.

valutare-per-apprendere-interni.indd 93 07/04/16 09.37

intrapresa un'attenta azione di accompagnamento degli attori locali e dei GAL nella predisposizione dei bandi e delle relative domande. In questo modo la regione si preoccupa di assicurare azioni di sostegno, al fine di garantire autonomia di azione senza compromettere il livello qualitativo soprattutto nei territori meno dotati.

Per ciò che concerne gli altri enti pubblici con cui il GAL intrattiene rapporti, nel piano di sviluppo locale 2007-2013 si sottolinea come le precedenti esperienze di progettazione locale abbiano consentito di sviluppare pratiche di collaborazione/concertazione, oltre che con la Regione Sardegna attraverso le diverse autorità di gestione, anche con i livelli intermedi di governo, tra cui principalmente la Provincia di Oristano – presente nella compagine societaria sin da LEADER II – e comuni, mentre non vengono quasi mai citate le ex comunità montane, le quali hanno rivestito un ruolo di prim'ordine nell'evoluzione dell'approccio LEADER in questi territori.

Un esempio concreto riguarda il servizio di segreteria tecnica che il GAL fornisce alla provincia nell'ambito del sistema turistico locale[20], contribuendone all'organizzazione e alla predisposizione del piano per la promozione del territorio, fatto che consente di rendere coerenti e integrate le attività relative al turismo promosse dai due soggetti; alcuni operatori sono contemporaneamente interessati ai progetti della provincia e alle azioni del GAL.

Per quanto riguarda il rapporto con le unioni dei comuni, depositarie dell'esperienza delle comunità montane, da una delibera di assemblea dell'Unione dei comuni della Planargia e del Montiferru occidentale risulta la partecipazione del presidente del GAL, chiamato a illustrare i bandi attivi del Piano di sviluppo locale; si potrebbe dunque ipotizzare che queste istituzioni siano coinvolte nell'attività di comunicazione del GAL in qualità di "cassa di risonanza" rispetto alle attività promosse e alle opportunità disponibili.

4.6. *Livello di autonomia gestionale*

Il bando relativo alla selezione dei gruppi di azione locale e dei relativi piani di sviluppo locale prevede che le strategie di svi-

[20] Nella provincia di Oristano è stato raggiunto un accordo tra enti locali e non per la costituzione di un Sistema turistico locale al quale aderiscono contesti turistici diversi, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale e le piccole imprese turistiche singole o associate.

valutare-per-apprendere-interni.indd 94 07/04/16 09.37

luppo locale elaborate dai GAL debbano essere tradotte in Piani di sviluppo locale, i quali rappresentano appunto lo strumento programmatorio per la definizione e l'attivazione del percorso di sviluppo locale che ciascun GAL intende attuare. I PSL, strutturati in maniera tale da concorrere efficacemente al perseguimento dei due obiettivi prioritari del PSR – mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali; miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione – sono redatti sulla base di uno schema comune predisposto a cura dell'Autorità di gestione del Programma.

Per ciò che concerne dunque l'autonomia propositiva a livello del Piano di sviluppo locale, occorre sottolineare come il Programma di sviluppo rurale, di cui LEADER rappresenta l'asse metodologico, individua quelle che sono le misure cui devono essere finalizzati i fondi comunitari. Il margine di manovra del livello decisionale locale è limitato, considerato il fatto che il programma è stato definito da altri soggetti di grado superiore ed è uguale in tutta Europa. Ai territori rimane la possibilità di scegliere, all'interno di un set definito di misure e azioni, quali implementare e quali no, su quali direttive di sviluppo puntare e quali siano i beneficiari più idonei ad attuarle attraverso un sistema di premialità.

Rispetto alle stagioni precedenti, aver inserito LEADER nel Programma di sviluppo rurale ha dunque significato una perdita di flessibilità nel modellare il Piano di sviluppo locale rispetto ai fabbisogni. C'è stato un eccesso di dirigismo a livello europeo che stride con il principio del *bottom-up* fondativo di LEADER, per cui è stata imposta una griglia di Piano di sviluppo locale con delle linee guida molto più rigide rispetto al passato, aspetto che viene estremizzato in sede di interpretazione e applicazione nazionale e regionale, considerato che in Sardegna solamente le misure a valere sull'Asse III possono essere implementate con approccio LEADER. I bandi sono costruiti nel rispetto delle regole del PSR, soggetti peraltro anche al preventivo controllo della Regione nelle vesti dell'Autorità di gestione, Assessorato all'Agricoltura, Settore sviluppo rurale, e di fatto non c'è impegno del territorio che possa condizionarne la stesura: si prefigura una sorta di cortocircuito tra l'attività di animazione che mira a far emergere bisogni, criticità e risorse e la possibilità di concretizzarle in azioni del Piano di sviluppo locale.

valutare-per-apprendere-interni.indd 95 07/04/16 09.37

4.7. *Sinergie progettuali. Coerenza/complementarietà e integrazione progettuale*

In linea di massima, le disposizioni emanate a ciascun livello, a partire da quello comunitario per arrivare sino al Piano di sviluppo del GAL, passando per il Piano strategico nazionale e il Programma regionale, sottolineano la necessità di assicurare, lungo tutta la scala, la coerenza e la complementarietà esterna tra programmi e tra fondi, oltre che interna tra misure e azioni di uno stesso piano.

Per esempio, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, dopo aver descritto gli interventi a valere sull'Asse III, ne sottolinea l'intersettorialità e dunque la possibilità e l'opportunità di attuarli anche con altri fondi regionali, nazionali e comunitari – principalmente il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo – demandando al livello regionale il compito di mettere in pratica la complementarietà. Vi si prevede infatti che i piani di sviluppo locale possano attingere alle diverse misure previste dai tre assi (in Sardegna solamente le misure dell'Asse III) e inoltre finanziare anche tipologie di intervento diverse da quelle previste nell'ambito del Regolamento 1698 del 2005 se finalizzate al conseguimento degli obiettivi dei tre assi, premiando dunque l'innovatività delle azioni.

Nel Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Sardegna, la complementarietà degli interventi LEADER con le altre azioni comunitarie sul territorio si traduce essenzialmente in criteri di selezione che premiano da un lato le sinergie esterne con il programma di sviluppo rurale, il Documento strategico regionale e il PRS, dall'altro la coerenza interna valutata attraverso la presenza nei PSL di strategie di integrazione multisettoriale degli interventi.

Diversi sono poi i documenti – tra cui per esempio la valutazione *ex-ante* del PSR Sardegna – in cui si rimarca l'opportunità di concretizzare la complementarietà al livello territoriale dei singoli GAL, da intendersi come un ambito di riferimento preferenziale per integrare più strumenti di finanziamento e di intervento su scala locale, in particolare per l'implementazione di forme di progettazione integrata e territoriale; tutto ciò in considerazione del fatto che i GAL si compongono di più ambiti territoriali ottimali, elemento di forza che incrementa la capacità di integrazione fra strumenti di programmazione locale. Il rischio potenziale, infatti, è quello della moltiplicazione di interventi di governance a livello locale come conseguenza di un differente modello di riferimento nella definizione delle aree territoriali tra i vari strumenti della programmazione comunitaria.

valutare-per-apprendere-interni.indd 96 07/04/16 09.37

3. UNA STRATEGIA DI INNOVAZIONE, IL CASO DEL GAL MARGHINE

Michele Salis

Introduzione

In questo capitolo saranno riportati i principali risultati ottenuti dal *case study* che ha valutato l'efficacia del Gruppo di Azione Locale (GAL) Marghine nel realizzare un processo duraturo di crescita territoriale. Durante la fase preliminare della ricerca[1], si è scelto di inserire questo GAL in quanto corrisponde a un'aggregazione territoriale particolarmente ridotta che, nelle conclusioni di questo volume, potrà essere raffrontata con casi di partenariati più ampi ed eterogenei. Inoltre, si tratta di una novità nel panorama regionale. Nelle passate esperienze LEADER[2] il GAL Marghine non esisteva, anche se alcuni comuni che lo compongono facevano parte di Gruppi di azione locale che comprendevano diverse altre regioni storiche. A partire dagli indicatori individuati da Meloni *et al* (2013), e attraverso diverse fonti di ricerca[3], è stato delineato il quadro socio-economico del Marghine, si è indagato circa il contesto territoriale e le passate esperienze di sviluppo, il processo di strutturazione e implementazione del GAL e, infine, si è provato a valutarne l'efficacia dei risultati ottenuti.

[1] "La valutazione delle politiche di sviluppo rurale: ricerca empirica e studi di caso nell'ambito dell'approccio LEADER e del Programma si sviluppo rurale della Regione Autonoma della Sardegna", finanziato dalla L.R. 7/2007.

[2] Sulla metodologia LEADER e le sue diverse edizioni si veda il cap. 1.

[3] Il presente caso di studio si è avvalso delle seguenti fonti di ricerca: rassegna critica sulla letteratura nell'ambito della valutazione; ricostruzione del quadro programmatico della PAC (Politica agricola comune) e del LEADER a livello internazionale, nazionale, regionale; un focus group e quattro interviste in profondità con alcuni testimoni privilegiati del LEADER in Sardegna. Inoltre, sono state portate avanti sul territorio del Marghine: un'analisi socio-economica, un'analisi documentale *on desk*; un'analisi con questionario semistrutturato (con domande aperte e chiuse) somministrato a trenta *stakeholder* locali; un focus group con i principali protagonisti del GAL. I dati quantitativi risultanti dall'analisi con questionario sono stati poi confrontati con il dato aggregato, composto dal totale dei tre GAL oggetto di ricerca.

valutare-per-apprendere-interni.indd 97 07/04/16 09.37

1. Analisi territoriale: il Marghine

Il territorio del GAL Marghine corrisponde a quello dell'Ambito territoriale ottimale (ATO) dell'omonima catena montuosa che si estende nella parte centro-occidentale della Provincia di Nuoro (fig. 1). Il Marghine si estende per 534,25 km^2 (il 13,6 per cento della superficie provinciale), classificati come collina interna (www.istat.it). La regione occupa una posizione baricentrica e strategica per le comunicazioni dell'intero territorio sardo. Sono 10 i comuni che compongono questo GAL [4].

Fig. 1. *Il territorio del Marghine*

Fonte: RAS, 2010

Al 1° gennaio 2015 i residenti erano 22533 (il 14,2 per cento di quelli della provincia), concentrati prevalentemente a Macomer (10672) e nei 3 comuni con popolazione compresa tra 2000 e 3000 abitanti (Bolotana, Borore e Silanus). Nel complesso si assiste a

[4] I comuni del GAL Marghine sono: Birori, Borore, Bortigali, Bolotana, Dualchi, Lei, Noragugume, Macomer, Silanus e Sindia.

valutare-per-apprendere-interni.indd 98 07/04/16 09.37

continue dinamiche di spopolamento e invecchiamento. In 14 anni il Marghine ha perso 2675 abitanti, pari al 10,6 per cento della popolazione, un dato triplo rispetto alla provincia di Nuoro (–3,3) (tab. 1). L'indice di vecchiaia è pari a 244,1 per cento, ben al di sopra del valore provinciale (190,2 per cento) e regionale (191,7 per cento) (www.demoistat.it).

Tabella 1. *Classificazione comuni Marghine e variazioni popolazione*

Comune	Classificazione PSR*	Superficie (km²)	Abitanti 2001	Abitanti 2015	Densità 2015 (ab/sup)	var. 2015-2001	var. %
Birori	D2 ex LEADER Plus	17,4	590	555	31,9	–35	–5,9
Bolotana	D1	108,5	3316	2698	24,9	–618	–18,6
Borore	D1	42,7	2371	2174	50,9	–197	–8,3
Bortigali	D1	67,5	1573	1372	20,3	–201	–12,8
Dualchi	D1	23,4	766	636	27,2	–130	–17,0
Lei	D1	19	665	533	28,1	–132	–19,8
Macomer	conf. >50%	122,6	11152	10295	84,0	–857	–7,7
Noragugume	D1	26,8	376	326	12,2	–50	–13,3
Silanus	D1	48	2398	2186	45,5	–212	–8,8
Sindia	D1	58,3	2001	1758	30,2	–243	–12,1
Totale Marghine		**534,3**	**25208**	**22533**	**42,2**	**–2675**	**–10,6**
Provincia di Nuoro		**3931,12**	**163834**	**158413**	**40,3**	**–5421**	**–3,3**
Sardegna		**24090,00**	**1634795**	**1663286**	**69,0**	**28491**	**1,7**

* Circa la classificazione dei comuni effettuata dalla Regione Sardegna si veda il cap. 2 e RAS (2007; 2010).
Fonte: DemoIstat (www.demo.istat.it) e RAS 2007.

Secondo l'ultimo Censimento dell'Agricoltura, al 2010 erano presenti nel Marghine 1229 aziende agricole, pari al 15 per cento del totale provinciale, concentrate principalmente nei comuni di

valutare-per-apprendere-interni.indd 99 07/04/16 09.37

Bolotana (262), Macomer (208) e Silanus (179). La principale specializzazione produttiva è quella zootecnica, come si evince dalla prevalenza delle coltivazioni a essa dedicate: il 95 per cento della superficie agricola utilizzata (Sau) è rappresentato da prati e pascoli permanenti e da foraggiere avvicendate). Le aziende di allevamento principali sono quelle ovine (quasi 700 aziende e 170 000 capi circa) e bovine (439 allevamenti e quasi 60 000 capi, questi ultimi sono circa un quarto del totale provinciale). Gli allevamenti con certificazioni Dop/Igp sono 523, circa il 25 per cento della provincia. Si ha a che fare con aziende agricole ampie dal punto di vista della Sau (in media di 35 ettari), dedite principalmente all'allevamento e a conduzione familiare/contadina, (nel 93 per cento dei casi viene impiegata manodopera familiare, che, due volte su tre è composta dallo stesso titolare) (Istat 2012a).

Nel Marghine sono inoltre presenti 2 grandi caseifici (Foi e Lacesa), 13 minicaseifici e 5 macelli. Le produzioni casearie prevalenti sono il Pecorino Romano Dop, pecorini semicotti e canestrati, Pecorino Sardo Dop, formaggi a pasta molle, ricotte e formaggi vaccini a pasta filata (*casizolu*, provolone) e *fresa*. A Macomer ha anche sede il Consorzio di Tutela del Pecorino Romano Dop (Gal Marghine 2010). La tradizione lattiero-casearia del Marghine è radicata nel tempo: l'industria casearia sarda (cooperativa e non) è presente a Macomer e dintorni sin dai primi del Novecento (Ruju 2011). Oltre alla produzione di formaggi e insaccati, altri prodotti di punta del territorio sono i pani e i dolci. A un livello di specificità locali (Pichierri 2011), il Marghine si distingue non solo per la sua tradizione di produzioni casearia, ma anche per una fortissima concentrazione di beni archeologici. La zona vanta un patrimonio archeologico di grande rilievo, costituito da nuraghi, menhir, dolmen, betili, *domus de janas*, capanne e fontane nuragiche, tombe dei giganti, necropoli, pozzi sacri, circoli megalitici (Paschina 2000; Bittichesu e Paschina 2005; Gal Marghine 2010). L'analisi territoriale ha messo in luce alcune delle specializzazioni produttive e delle peculiarità culturali e ambientali, del Marghine, così come le carenze strutturali e le criticità di questo territorio. Nella Tabella 2 sono riassunti in maniera schematica i principali punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce.

valutare-per-apprendere-interni.indd 100 07/04/16 09.37

Tabella 2. *Analisi* SWAT *GAL Marghine*

Punti di forza	**Punti di debolezza**
Centralità rispetto alle principali città della regione; presenza delle principali infrastrutture viarie regionali; concentrazione di monumenti di epoca nuragica e prenuragica; SAU media superiora a quella provinciale, regionale e nazionale (34,09 ettari contro rispettivamente 28,74, 18,97 e 7,93); forte radicamento filiere zootecniche da latte e da carne, forte presenza di associazioni culturali.	Invecchiamento, spopolamento, bassa natalità; elevata disoccupazione; difficoltà inserimento ex addetti all'industria; assenza di servizi di base nei piccoli comuni; carenza offerta turistica coordinata.
Opportunità	**Minacce**
Importanza crescente dell'agricoltura multifunzionale e del paradigma della nuova agricoltura, cambiamento dei gusti dei turisti verso una offerta più esperienziale; cambiamento delle abitudini di consumo verso prodotti di qualità, biologici e locali; crescente interesse verso il patrimonio ambientale e archeologico.	Abbandono patrimonio archeologico e naturalistico; abbandono/scomparsa piccoli comuni, mancato ricambio generazionale in agricoltura.

Fonte: analisi territoriale GAL Marghine, elaborazione propria

2. Contesto territoriale

2.1. *Unità territoriale di riferimento*

Attraverso l'analisi documentale, è stato valutato il sistema di zonizzazione dei GAL per regioni storiche, una delle principali novità della programmazione regionale 2007-2013. Il GAL Marghine, oltre a essere il più piccolo per dimensioni, è l'unico tra i tredici GAL sardi che corrisponde per intero a un'unica regione storica. Inoltre, si tratta di un nuovo GAL, in quanto, in precedenza alcuni dei comuni che lo compongono erano compresi in partenariati più ampi. Nelle precedenti esperienze LEADER, i comuni del Marghine[5] erano

[5] Hanno partecipato al LEADER II 8 comuni sui 10 che fanno parte del Marghine, saliti a 9 nel caso del più recente LEADER Plus.

valutare-per-apprendere-interni.indd 101 07/04/16 09.37

coinvolti in partenariati composti da territori limitrofi (come la Planargia), ma anche da altri non contigui (Baronia, Sulcis) (Aa. Vv. 2008; INEA 1998 e 2000). I criteri di eleggibilità adottati in questa programmazione (cfr. cap. 2) hanno fatto sì che nel LEADER attuale il partenariato comprendesse tutti e 10 i comuni del Marghine. Si può dunque parlare di un'esperienza in discontinuità con le precedenti. Questo aspetto è stato confermato da oltre il 90 per cento (93,3) del campione intervistato nel Marghine, che reputa il proprio territorio un'area omogenea per lo sviluppo locale, in quanto i comuni che lo compongono condividono le stesse caratteristiche culturali, socio-economiche e storiche.

2.3. *Pregresse esperienze di sviluppo locale e cooperazione socio-istituzionale*

Nel territorio dell'attuale GAL si sono succedute diverse esperienze di sviluppo locale, alcune di carattere regionale o provinciale (ma con forte concentrazione e connotazione territoriale), altre incentrate sul Marghine e i comuni limitrofi. Nel complesso, oltre ai due precedenti LEADER, sono stati avviati su questo territorio ben 11 progetti di sviluppo[6].

Tabella 3. *Pregresse esperienze di sviluppo locale – votazione media*

Progetto di sviluppo	**Voto (media)**	
	GAL Marghine	**Totale 3 GAL**
LEADER II	5,8	7,2
LEADER Plus	4,3	6,4
PIT	4,6	5,2
Progettazione integrata	5,4	5,7
Agenda 21	5,5	5,7

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Se da una parte c'è stata una certa continuità e omogeneità territoriale tra i diversi progetti (alcuni dei quali coinvolgevano unicamente, o quasi, tutto il Marghine), lo stesso non si può dire per le due esperienze LEADER. Come già sottolineato, sia nell' Operatore

[6] 2 PIA (Programmi integrati d'area), 1 contratto di programma, 1 PIT (Piano integrato territoriale), 1 Progetto di agenda 21, 6 Progetti integrati (UTI 2003, FORMEZ 2002 e 2003, CRP 2006 a, b, c, d, e, f).

valutare-per-apprendere-interni.indd 102 07/04/16 09.37

Collettivo Ecosviluppo Sardegna (Leader II) che nel Gal Mari e Monti (Leader Plus) le partnership erano composte da regioni storiche distanti e disomogenee rispetto al Marghine (Aa.Vv. 2008; Inea 1998 e 2000). Questi fattori, a parere di pressoché tutti gli intervistati, hanno pregiudicato il buon esito dei progetti di sviluppo attuati dai precedenti Gal. La lettura dei dati del questionario somministrato evidenzia inoltre che queste due esperienze pregresse sono state poco conosciute e partecipate, e per questo, sono state valutate negativamente (tab. 3).

L'analisi ha evidenziato che il 55 per cento degli intervistati dei tre Gal individuati come campione si è dichiarato a conoscenza del Leader II. Nel Marghine, i pochi intervistati che ne erano a conoscenza (solo 8 su 30) giudicano la sua azione quasi sufficiente, mentre le valutazioni complessive sono più alte (in una scala da 1 a 10 il voto medio è pari a 7,2). Il Gal Mari è Monti (Leader Plus) è visto in maniera particolarmente negativa (il giudizio è di 4,3, contro il 6,4 della media dei tre Gal), per via della poca partecipazione della popolazione e per la marginalità del Marghine al suo interno. Anche la progettazione integrata non ha lasciato un buon ricordo nel Marghine (voto medio 5,5), in quanto interrotta bruscamente dalla regia regionale, tradendo tutte le aspettative che si erano create sul territorio con le prime assemblee. Il Gal Mari e Monti si è caratterizzato anche per l'esigua partecipazione dei privati cittadini e delle imprese, mentre al contrario maggiore era l'apporto dei soggetti pubblici (comuni, comunità montana) e delle associazioni di categoria, favorite dalla forma giuridica (società consortile a.r.l.), che distribuivano i voti in base alle quote di capitale sociale. Oltre che riscontrabile nelle cariche sociali (il presidente era un sindaco, tra l'altro del Marghine), il "peso" di enti pubblici e associazioni di categoria nel vecchio Gal è avvertito anche dal campione intervistato. Gli attori locali del Marghine la cui partecipazione alle precedenti esperienze Leader è percepita maggiormente sono infatti i sindaci del territorio (citati dal 96 per cento del campione), la Comunità montana (91 per cento) e le associazioni di categoria (78 per cento). Come esposto nel cap. 1 (§ 2.6) le istituzioni hanno un ruolo cruciale nello sviluppo locale, dal livello macro, fino a quello micro. Nel caso del Gal Mari e Monti, le regole stabilite dalle istituzioni extraterritoriali hanno generato un Gal poco omogeneo, mentre l'atteggiamento dei rappresentanti locali (sindaci) e delle associazioni di categoria non ha certo favorito l'inclusione dei singoli cittadini:

> Non era un Gal partecipato, nel nuovo Gal si è scelto invece di partire dal basso. Prima c'erano territori diversi e poi era molto calato dall'alto, la parte politica decideva su tutto (intervista n. 4).

valutare-per-apprendere-interni.indd 103 07/04/16 09.37

I politici dirottavano tutte le risorse al mare e non ai monti, quindi al Marghine, nonostante il presidente fosse di questo territorio, evidentemente non contava niente (intervista n. 26).

Con l'avvento del nuovo GAL questa situazione viene ribaltata. Dalle interviste e dal primo focus group con i testimoni privilegiati emerge che il nuovo LEADER, anche prendendo spunto dai temi e dai metodi partecipativi della progettazioni integrata, ha garantito una reale partecipazione del territorio, dei cittadini e dei privati. Per questi motivi, nel Marghine il 73 per cento del campione individua una forte discontinuità tra il GAL passato e quello attuale. Tale rottura appare netta, soprattutto se confrontata col dato complessivo, secondo il quale il 44,4 per cento degli intervistati percepisce una rottura e il 28,9 per cento continuità.

3. Processo di implementazione e strutturazione del GAL

3.1. *Modalità di costruzione del partenariato*

Il percorso che ha portato alla formazione del GAL Marghine è stato avviato su iniziativa del presidente dell'Unione di comuni "Marghine", in collaborazione con il GAL Mare e Monti (Unione dei comuni "Marghine" 2008, www.galmarghine.it). Questi, in seguito alla pubblicazione dell'invito alla manifestazione d'interesse regionale (RAS 2008a), hanno promosso una serie di incontri tenuti nel Marghine tra aprile e luglio 2008, animati dall'agenzia LAORE[7], che ha illustrato ai partecipanti il contenuto degli Assi III e IV (in particolare il III) del PSR, come previsto dalla regia regionale. Anche il campione intervistato riconosce all'Unione dei comuni un ruolo propulsore in questa prima fase (secondo l'88 per cento questa avrebbe preso l'iniziativa per la nascita del GAL). In questa prima fase di riunioni (5 in totale) è stato nominato soggetto capofila l'Unione dei comuni Marghine, sono state definite le linee d'intervento strategiche e un primo schema di protocollo d'intesa, sottoscritto da 246 soggetti (229 privati e 17 pubblici). I privati erano oltre il 90 per cento degli aderenti al partenariato, i giovani il 30 e le donne meno del 25 (www.galmarghine.it).

La seconda fase di costituzione del GAL è iniziata nel dicembre 2008, con l'approvazione del bando per la selezione dei gruppi di azione locale (RAS 2008b). In seguito, il partenariato ha svolto 16 assemblee, di cui

[7] Sin dalla sua formazione, tre tecnici dell'Agenzia LAORE del SUT di Nuoro forniscono assistenza tecnica al GAL Marghine. Tale collaborazione, obbligatoria nella fase di costruzione di GAL, è rimasta attiva per tutta la programmazione.

valutare-per-apprendere-interni.indd 104 07/04/16 09.37

15 certificate[8]. In questi incontri il futuro GAL ha condiviso e approvato la forma giuridica da adottare, gli elementi per la predisposizione dello statuto, la definizione della strategia, l'elaborazione del Piano di sviluppo locale (PSL), la ripartizione delle risorse, la condivisione del sistema elettorale, fino all'elezione del presidente e del CDA (www.galmarghine.it). In particolare, il PSL è stato redatto da LAORE a partire dagli elementi emersi dalle riunioni, attraverso la metodologia partecipativa GOPP[9].

Durante tutto il processo di costituzione del GAL, l'agenzia LAORE ha messo a disposizione del territorio (che non aveva alcuna esperienza, né struttura tecnica derivanti da precedenti GAL) la sua piattaforma logistica (strumenti e competenze) per capitalizzare potenzialità e reti pregresse da mettere in squadra. Per questo l'azione di LAORE in questa fase è stata valutata come ottima dal 43,3 per cento del campione (24,4 per cento a livello aggregato) e buona dal 30 per cento (38,9 per cento). LAORE ha infine elaborato una serie di indicatori di prodotto e di risultato, di seguito esposti, relativi alle due fasi precedentemente descritte.

Tabella 4. *Indicatori di prodotto fasi di animazione*

	GAL Marghine		**Dati generali (13 GAL)**	
Indicatori di prodotto	I fase	II fase	I fase	II fase
Numero di riunioni certificate dai tecnici LAORE	5	16	112	209
Numero di partecipanti alle riunioni	62	246	3010	4353
Percentuale soggetti che hanno partecipato alle riunioni su tot. pop. eleggibile	0,26%	1,02%	0,55%	0,79%
Numero di soggetti privati che hanno partecipato alle riunioni	49	229	2695	3978
Percentuale di soggetti privati che hanno partecipato alle riunioni	91%	93%	89,50%	91,40%

Fonte: elaborazione LAORE sulle riunioni di costituzione dei GAL (www.galmarghine.it)

[8] Per essere certificata ai fini del punteggio nel sistema di premialità (cfr. § 2.2 e cap. 2) in ogni riunione la presenza dei privati doveva essere uguale o superiore al 50 per cento, inoltre doveva essere presente almeno il 30 per cento delle amministrazioni comunali del territorio eleggibile (RAS 2008b).

[9] «Il metodo GOPP (Goal Oriented Project Planning) è un metodo che facilita la pianificazione e il coordinamento di progetti attraverso una chiara definizione degli obiettivi e si inquadra in un approccio integrato denominato PCM (Project Cycle Management) […] diffuso nel 1993 dalla Commissione europea come standard di qualità nelle fasi di programmazione, gestione e valutazione di interventi complessi» (www.dbformez.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 105 07/04/16 09.37

Il dato maggiormente significativo è l'aumento della partecipazione tra le due fasi, fenomeno che nel Marghine ha presentato un'intensità maggiore rispetto alla media. Se nella prima fase ha partecipato alle riunioni lo 0,26 per cento del totale della popolazione eleggibile del Marghine (nei tredici GAL lo 0,55 per cento), nella seconda fase tale percentuale nel Marghine si è quadruplicata (1,02 per cento, contro lo 0,79 per cento). Anche la percentuale di giovani e donne presenti alle riunioni ha subito un incremento tra le due fasi, passando rispettivamente dal 17 al 28,6 per cento e dal 29 al 34,8 per cento (www.galmarghine.it).

Durante le assemblee del partenariato, e in generale durante tutta la fase di animazione, i protagonisti sono stati i privati, ovvero le imprese, in forma singola e associata, così come i consorzi (il cui ruolo è stato valutato in media rispettivamente 8,33 e 7,58). Anche in questo caso l'unione dei comuni ha ricevuto giudizi positivi (7,48), maggiori della media dei tre GAL (6,92), segnale che nel territorio tale ente è riconosciuto e apprezzato più dei singoli comuni (ai sindaci è stato assegnato in media 6,38) (tab. 5).

Tabella 5. *Valutazione ruolo attori nella fase di animazione territoriale*

Attore	**GAL Marghine**		**Totale 3 GAL**	
	Voto medio	**N. risposte**	**Voto medio**	**N. risposte**
1. Associazioni di categoria	3,68	22	4,93	60
2. Camera di commercio	3,25	20	4,36	53
3. Imprese locali (anche coop.)	8,33	24	7,68	68
4. Sindaci	6,38	24	6,85	68
5. Unione dei comuni	7,48	23	6,92	38
6. Consorzi	7,58	19	6,65	52
9. Provincia	3,56	18	5,09	55
10. Leader locali	5	16	6,13	46
11. Associazioni locali	5,95	22	6,48	63

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Le interviste confermano il ruolo positivo giocato dalle imprese e dall'Unione dei comuni durante la nascita del GAL Marghine:

> Le imprese e l'unione dei comuni ci hanno contattato e abbiamo costituito uno zoccolo duro di persone che volevano progettare il ruolo futuro (intervista n. 4).

valutare-per-apprendere-interni.indd 106 07/04/16 09.37

Imprenditori e imprenditrici locali (sia come singoli che come consorzio produttori del Marghine), si sono impegnati in prima persona (secondo alcuni anche con un certo entusiasmo) e, così come l'Unione dei comuni, hanno avuto un ruolo catalizzatore, cercando di coinvolgere il territorio nel processo partecipativo. Inoltre, alcuni membri del partenariato, oltre a partecipare alle assemblee, hanno messo a disposizione il loro impegno personale nell'informarsi sulla forma giuridica e nel mettere a disposizione le proprie conoscenze:

> È stato un periodo di profusione di risorse gratuite da parte di un gruppo di lavoro ristretto, che è stato delegato dall'assemblea, che andava a Cagliari, si informava e poi riportava in assemblea (intervista n. 5).

Tutto questo capitale di informazioni è sempre stato condiviso con l'assemblea, creando di fatto i presupposti di democraticità e accesso al GAL. La partecipazione diretta dei singoli cittadini è stata resa possibile anche grazie ai 10 comuni del Marghine. Da una parte questi hanno aderito in blocco al GAL (raggiungendo la quota minima di popolazione perché esso potesse nascere e contribuendo con un capitale maggiore di quella dei privati). Dall'altra, i sindaci hanno fatto un passo indietro (a differenza delle associazioni di categoria agricole), condividendo la scelta della forma giuridica che equiparava il loro voto a quello di ogni singolo socio.

Particolarmente bassi sono stati i voti assegnati alle associazioni di categoria (3,68 in media) e alla Camera di commercio (3,25). Tale valutazione sarebbe dovuta alla loro pretesa di predeterminare la forma giuridica e la composizione del GAL Marghine. A detta degli intervistati (e anche secondo i verbali delle riunioni) (www.galmarghine.it), durante alcune assemblee particolarmente accese, le associazioni di categoria (nella fattispecie quelle agricole) si sono scontrate con il resto del partenariato, poiché contrarie alla scelta della forma giuridica che assegnava a ogni socio un voto, pretendendo un maggiore peso per i rappresentanti delle organizzazioni collettive:

> Le associazioni di categoria hanno cercato di impedire la nascita di questo GAL e in subordine hanno tentato di impedire la forma giuridica della fondazione di partecipazione, in particolare la regola di una testa un voto (intervista n. 54);

> Le associazioni di categoria, pretenziose, volevano avere il controllo e la gestione del GAL e non mettersi al servizio della collettività (intervista n. 5).

Da diverse fonti di ricerca è emerso come l'avversione verso la regola "una testa un voto" da parte delle associazioni di categoria si sia manifestata in pressoché tutti in nascenti GAL della Sardegna. Nel caso del

valutare-per-apprendere-interni.indd 107 07/04/16 09.37

Gal Marghine, questa situazione di impasse è stata sì superata, ma in maniera non del tutto "indolore". Infatti, l'assemblea del partenariato non è riuscita a giungere a nessuna mediazione, e le associazioni di categoria agricole, così come la Cciaa di Nuoro, sono arrivate fino al punto di disertare le riunioni e non aderire al Gal, se non con i propri singoli associati. L'assenza di attori centrali nel mondo dell'agricoltura, come le associazioni di categoria, non può che essere letta come un fattore di debolezza del Gal, specialmente tenedo conto del ruolo dei Caa[10] nell'attuazione del Leader (cfr. §3.5).

3.2. *Istituzionalizzazione del Gal e sua composizione*

Dopo aver analizzato la formazione del Gal si è indagato il processo di "istituzionalizzazione", durante il quale sono state prese tutta una serie di decisioni fondamentali per la sua attività, come la scelta della forma giuridica e la composizione di Cda e assemblea dei soci.

Il sistema di premialità istituito dalla Regione Sardegna (Ras 2008b, cfr. cap. 2) ha senz'altro avuto un ruolo molto forte nell'indirizzare le scelte dei Gal. Dall'analisi dei verbali delle riunioni di partenariato (www.galmarghine.it), è emerso che, in un primo momento, l'assemblea voleva costituirsi come società consortile. In seguito all'approfondimento e allo studio delle diverse forme giuridiche, spinto anche dalla premialità riservata ai Gal che garantiscono il "principio di una testa un voto" e dal ruolo svolto dai tecnici Laore, il partenariato ha infine preferito la forma della fondazione di partecipazione. Ventotto intervistati su trenta si dichiarano a conoscenza della forma giuridica adottata. A loro volta, tutti e ventotto ne condividono la scelta, dichiarando che la fondazione favorisce la partecipazione e la democrazia interna, conferisce al Gal una struttura innovativa e con maggiori garanzia rispetto ad altre forme, responsabilizza i soci. Si tratta di una scelta condivisa da tutti (a esclusione della associazioni di categoria). Inoltre, tale forma giuridica tutela il capitale da scopi differenti rispetto a quelli dichiarati in statuto e rende il Gal una struttura snella e autonoma, che non muore con la fine della programmazione. Queste motivazioni sono ribadite anche nel sito del Gal[11].

[10] Centri di assistenza agricola che fanno capo alle associazioni di categoria agricole.

[11] «Le motivazioni della scelta della forma giuridica tengono conto del fine non lucrativo, della necessità di poter garantire il funzionamento del Gal con un partenariato pubblico-privato ampio, dell'applicazione del principio della "porta aperta" e quello di "una testa un voto". Con il principio della "porta aperta" […] il Gal garantisce la possibilità dell'effettiva partecipazione dell'insieme dei partner locali che abbiano interesse ad aderire anche successivamente alla sua costituzione. […] Con il principio "una testa un voto", il Gal riconosce a tutti i suoi soci una partecipazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 108 07/04/16 09.37

Di seguito, nella Tabella 6, si illustrano i dati sulla composizione dell'assemblea dei soci al momento della costituzione del GAL.

Tabella 6. *Composizione GAL*

Soggetti che entrano a far parte dell'assemblea dei soci	161
Soggetti partecipanti alle riunioni di consultazione	246
Soggetti aderenti/soggetti partecipanti al partenariato (percentuale)	65,44%
Soci dell'assemblea del GAL residenti/operanti nell'area GAL	150
Totale soci dell'assemblea	161
Soci locali/soci totali (percentuale)	93,17%
Soci privati nell'assemblea del GAL	148
di cui: del settore Agricolo	24
del settore Artigianato	19
del settore Commercio	18
del settore Servizi vari	26
altro: società civile	61
Totale soci dell'assemblea del GAL	**161**
Soci privati/soci totali (percentuale)	**91,93%**

Fonte: GAL Marghine 2010

Su 246 aderenti al partenariato, in 161 (il 65 per cento) hanno sottoscritto l'atto costituivo del GAL. Al momento dell'adesione, le donne erano il 28,6 per cento, i giovani il 34,8. I privati rappresentavano oltre il 90 per cento dei soci. Tutti i settori lavorativi sono stati rappresentati per oltre il 10 per cento. I soci pubblici sono 13: oltre ai 10 comuni del Marghine, hanno aderito al GAL la provincia di Nuoro, l'Unione dei comuni del Marghine e l'Ente Foreste della Sardegna. Lo statuto prevede che nel CDA (composto da 7 membri) i privati siano un minimo di 5, mentre giovani (sotto i 40 anni) e donne devono essere almeno 4 (GAL Marghine 2010). Nel CDA votato nel 2009, oltre ai rappresentanti di due comuni del Marghine, sono stati eletti cinque privati cittadini, appartenenti a diversi settori del tessuto produttivo del Marghine. Come presidente è stata nominata un'imprenditrice. Si noti come, all'interno del primo CDA eletto (e

attiva e democratica alle decisioni, favorendo il coinvolgimento e l'effettiva partecipazione dei componenti della società civile a prescindere dal loro apporto di capitale sociale. La fondazione di partecipazione è disciplinata dagli articoli 12 e seguenti del Codice Civile e dall'articolo 1 comma 1 del D.P.R. 361/2000, non ha scopo di lucro e non può distribuire utili» (www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 109 07/04/16 09.37

anche nel secondo, rinnovato nel 2012), non siano presenti imprenditori agricoli. Secondo alcuni partecipanti al focus group col GAL Marghine, premiando la presenza di giovani e donne in CDA, sono stati svantaggiati proprio gli imprenditori agricoli, in maggioranza maschi over 40. Escludendo quest'ultimo "effetto collaterale", i criteri di premialità che hanno influenzato la nascita dei GAL sardi sono visti positivamente. La regola che impone una quota minima di giovani sotto 40 anni in CDA è stata valutata in media con un voto di 8,1 nel GAL Marghine (a livello aggregato con 7,65); quella della prevalenza di soggetti privati rispetto ai pubblici in CDA e in assemblea con 8,6 (per i tre GAL 7,85). Infine, la quota minima di donne in CDA è stata votata mediamente con un 8,47 (contro il 7,75 del dato complessivo).

Il meccanismo della premialità, ha effettivamente influenzato le scelte dei GAL, o questi avrebbero comunque adottato questi criteri nella loro composizione? A tal proposito, i pareri non sono concordi. Da una parte c'è chi riconosce che le regole hanno influenzato le decisioni e fornito elementi di crescita. Secondo altri intervistati, le scelte fatte dal costituendo GAL Marghine in merito alla sua forma giuridica e sulla prevalenza di privati, giovani e donne sarebbero state fatte per una precisa volontà dei soci e con l'obiettivo di dar voce a persone capaci, con volontà di mettersi in gioco. Il sistema di premialità, più che influenzare il GAL, avrebbe semplicemente assecondato e rafforzato la sua volontà:

> Ha solamente portato a fare dei ragionamenti, non l'ha influenzato, in questo territorio c'erano donne e giovani capaci, quel regolamento ha solo consentito di metterli in gioco, come a prescindere dal regolamento hanno partecipato di più i privati (intervista n. 4).

Infatti, durante le riunioni del partenariato i più attivi sono stati proprio alcuni soggetti alcuni privati (tra i quali giovani e donne), che in seguito sono stati eletti in CDA per le competenze dimostrate e non per il sesso o l'età.

3.3. *Struttura tecnica e autonomia gestionale*

La Rete rurale nazionale (2010) ha definito l'autonomia funzionale dei diversi GAL italiani attraverso il relativo grado di decentramento delle funzioni amministrative e finanziarie. Secondo questa analisi, realizzata sui diversi PSR e regolamenti attuativi del LEADER, i GAL sardi godrebbero di una discreta autonomia funzionale. Ci si è pertanto chiesti se, oltre che di quella funzionale, il GAL Marghine goda anche di autonomia gestionale

valutare-per-apprendere-interni.indd 110 07/04/16 09.37

(cfr. cap. 1), intesa come capacità di accompagnare il piano di sviluppo e la relativa cantierabilità attraverso azioni di gestione e animazione[12].

Oltre l'assemblea dei soci, il CDA e il presidente (che ricoprono ruoli d'indirizzo, pianificazione e controllo strategico), gli organi della fondazione sono: il comitato tecnico-scientifico (con funzioni consultive) e il collegio dei sindaci revisori (controllo gestionale e finanziario). A questi si aggiunge la struttura tecnica interna, composta, secondo statuto, da: direttore (che dirige e coordina le attività del GAL), agente di sviluppo (coordinato dal direttore) e un funzionario responsabile dell'area amministrativa e finanziaria (RAF). Per l'istruttoria dei progetti presentati a valere sui bandi e per supportare l'attuazione delle azioni di sistema e dei progetti di cooperazione il GAL si avvale di consulenti, reclutati attraverso una *short list* di esperti. A ciò si aggiunge il contributo dei 3 tecnici dell'agenzia LAORE, che assistono costantemente la struttura nelle attività di animazione finalizzate alla divulgazione del PSL e per favorire la nascita e il rafforzamento delle reti. Non va poi dimenticato l'apporto dato dall'animatore territoriale (assunto per due anni, grazie al bando "Master and Back - Percorsi di rientro", emesso dall'agenzia regionale per il lavoro) che ha costruito e gestito il sito web. Infine, diversi tirocinanti si sono formati all'interno del GAL nel corso di tutta la programmazione (www.galmarghine.it; GAL Marghine 2009, 2010a e 2010b).

Dall'analisi *desk* non sono emersi deficit di risorse all'interno della struttura tecnica prevista dallo statuto del GAL. Anche dall'analisi con questionario, il giudizio dato all'autonomia gestionale e organizzativa del GAL è stato positivo (7,87 su 10). Tuttavia, durante l'attuazione del PSL, la struttura tecnica ha subito diverse modifiche. Dopo pochi mesi di attività, il RAF ha rassegnato le dimissioni. Tale incarico non è più stato assegnato, in quanto né scorrendo la graduatoria (i punteggi degli altri candidati erano troppo bassi), né bandendo un ulteriore concorso (i candidati non hanno superato la selezione), è stato trovato un sostituto (GAL Marghine 2011; www.galmarghine.it). In seguito, le mansioni del RAF sono state assunte dal direttore. Questa situazione ha scontentato parecchi degli intervistati che hanno sottolineato che il direttore dovrebbe essere più presente sul territorio con attività di animazione e occuparsi meno di questioni gestionali e amministrative:

[12] «L'assetto organizzativo, considerate le mansioni da svolgere e le funzioni di segreteria per il funzionamento del partenariato e degli altri organi del GAL prevede la suddivisione in due aree: 1) Area gestione amministrativa e finanziaria; 2) Area animazione e supporto tecnico alla realizzazione del PSL» (GAL Marghine 2010a: 15).

valutare-per-apprendere-interni.indd 111 07/04/16 09.37

> Il direttore non deve stare dietro la scrivania a compilare scartoffie, dovrebbe stare di più sul territorio (intervista n. 21).

Nel marzo 2014, anche la figura del direttore è venuta meno, poiché ha richiesto un periodo di aspettativa. Le sue funzioni sono state assunte dall'agente di sviluppo, che è stato nominato Responsabile unico del procedimento (Rup) (ww.galmarghine.it). Per oltre un anno, questo è stato l'unico componente della struttura tecnica interna (seppur coadiuvato da Laore, diversi consulenti e un tirocinante). Solamente nel giugno 2015, in seguito alla rimodulazione del Psl e a due bandi a evidenza pubblica, il Gal ha assunto due nuove figure: un assistente amministrativo e un responsabile della rendicontazione (fondamentale in chiusura di programmazione) (Gal Marghine 2015a, 2015b, 2015c; www.galmarghine.it). Seppure sulla carta il Gal ha mostrato di avere una struttura adeguata, le vicende appena esposte hanno dimostrato come il personale interno avrebbe dovuto essere potenziato, mentre invece è addirittura diminuito, e a risentirne sono state le attività di animazione e di front office, come sottolineato in alcuni stralci di interviste:

> Aumenterei il numero di addetti al pubblico, saremmo più incisivi (intervista n. 4).

> La struttura operativa del Gal è tutta incentrata nella gestione amministrativa dei bandi, è carente l'attività di animazione (intervista n. 5).

3.4. *Partecipazione* stakeholder *lungo il processo*

La partecipazione diretta degli *stakeholder* locali è alla base di un progetto di sviluppo locale sostenibile (cfr. cap. 1 e § 2.2). Per questo, un obiettivo centrale della ricerca è stato quello di valutare la partecipazione e il contributo dei diversi attori locali lungo il processo di attuazione del Psl.

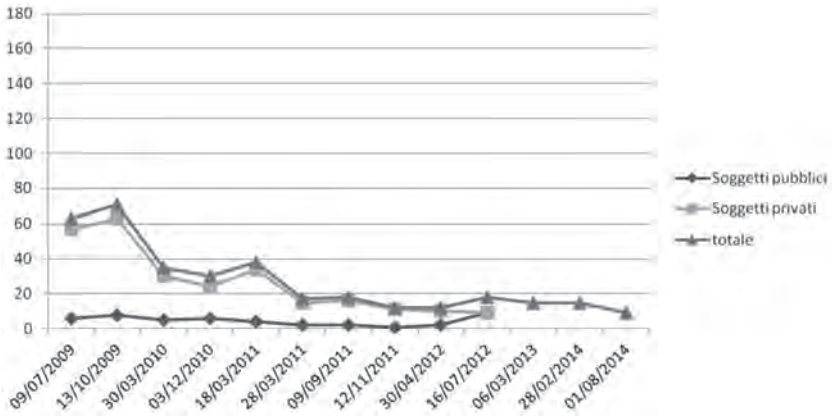
I soci pubblici sono rimasti invariati (13), mentre quelli privati hanno subito un incremento di 21 unità (passando da 148 a 169) (Gal Marghine 2015a).

Le prime due riunioni dell'assemblea dei soci sono state le più numerose (rispettivamente vi hanno preso parte 63 e 71 soci). In seguito, la partecipazione è scemata: se nelle prime due assemblee (nelle quali si approvava il Psl e il primo bilancio) la percentuale dei soci presenti sul totale degli iscritti oscillava attorno al 40 per cento, in quelle più recenti questa è scesa sotto il 10.

Come esposto nel Grafico 1, il calo ha riguardato sia i soggetti privati che pubblici. È interessante osservare che nell'importante riunione del 16 luglio 2012, nella quale si discuteva il rinnovo delle cariche direttive

valutare-per-apprendere-interni.indd 112 07/04/16 09.37

Grafico 1. *La partecipazione alle assemblee dei soci*



Fonte: www.galmarghine.it; GAL Marghine 2014 e 2015

del GAL, la partecipazione dei soggetti pubblici è tornata su livelli alti (erano presenti in 9 su 13), mentre quella dei privati è rimasta bassa (sempre 9 ma su 148). Anche negli ultimi anni le presenze si sono attestate sotto le 20 unità (GAL Marghine 2014 e 2015a).

Il quadro appena presentato denota un netto calo nel coinvolgimento dei soci, soprattutto rispetto alla fase di animazione e ai primi anni di vita del GAL. Per valutare la rilevanza dei diversi soci alle assemblee del GAL, è stato richiesto agli intervistati di esprimere un voto da 1 a 10 per ognuna delle categorie di attori proposta in Tabella 7. Le valutazioni sono tutte positive, a eccezione della provincia (3,7), sempre assente alle assemblee. Si conferma ancora una volta il protagonismo degli attori privati rispetto a quelli pubblici (tab. 5): imprese e cooperative raggiungono entrambe 8,22 di voto medio, i consorzi 7,63; mentre i sindaci arrivano a 6,52 e l'unione dei comuni a 7,18. Al di là della maggiore presenza numerica in assemblea e in CDA, i soggetti privati contribuiscono maggiormente alle attività del GAL e sono considerati più rilevanti rispetto agli enti pubblici. È interessante notare anche come cooperative e consorzi (esempi di collaborazione tra imprese) siano valutati rispettivamente uno e un punto e mezzo in più rispetto al dato aggregato, segnale che i privati sono identificati non solo come singoli, ma anche come associati.

Il giudizio medio assegnato ai sindaci (6,52) è positivo, ma inferiore al dato aggregato (6,99), il che è probabilmente dovuto al fatto che, come sottolineato da alcuni degli intervistati, non tutti i primi cittadi-

valutare-per-apprendere-interni.indd 113 07/04/16 09.37

ni del Marghine partecipano attivamente alle assemblee del GAL. Un altro elemento che emerge dalla tabella è la valutazione data ai tecnici di LAORE, che hanno ricevuto il punteggio maggiore in assoluto (9,27, superiore rispetto al dato aggregato di più di 2 punti).

Tabella 7. *Valutazione rilevanza attori locali in assemblea*

Attori	GAL Marghine		Totale 3 GAL	
	Voto medio	N. risposte	Voto medio	N. risposte
1. Imprese	8,22	23	7,79	77
2. Cooperative locali	8,22	23	7,24	67
3. Sindaci	6,52	23	6,99	78
4. Unioni dei comuni	7,18	22	6,35	48
5. Consorzi	7,63	19	6,08	62
6. Provincia	3,7	20	4,79	61
7. LAORE	9,27	22	7,06	69
8. Associazionismo locale	6,55	20	6,39	69

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Preso atto dell'assenza di imprenditori agricoli nel CDA (cfr. § 3.2), in che misura questi contribuiscono alle assemblee e alle diverse attività del GAL? A detta di un intervistato, il numero degli agricoltori in assemblea (24 su 148 soci privati, cfr. tab. 6) non rappresenterebbe adeguatamente il loro "peso" reale sul territorio:

> Mancano un po' i titolari delle aziende agrarie, il mondo rurale manca un po', i soggetti rurali molti non sono entrati, quelli che so io. Non sono tanti, su tutti quelli che ci sono nel Marghine (intervista n. 14).

Quest'osservazione è stata condivisa dai partecipanti al focus group svolto nel Marghine, che hanno sottolineato a tal proposito come l'impossibilità del GAL di agire sull'agroalimentare (Asse I del PSR, cfr. cap. 2) abbia di fatto escluso le aziende "tradizionali" (la stragrande maggioranza), che non vogliono, o non possono, investire nella multifunzionalità in agricoltura (Asse III). Infatti, le aziende agricole del Marghine, oltre a essere afflitte dalla crisi del comparto, sono spesso poco strutturate e a conduzione familiare (cfr. § 1). Queste microaziende si dedicano quasi esclusivamente alla produzione primaria, limitandosi alla sopravvivenza. Dunque, gli investimenti

valutare-per-apprendere-interni.indd 114 07/04/16 09.37

nella multifunzionalità dovrebbero essere preceduti da un importante rilancio del settore primario.

D'altra parte, è importante citare due recenti casi di coinvolgimento degli agricoltori nelle attività e nei bandi GAL. Il primo è il "Concorso Prati Fioriti" (cfr. § 4.1), al quale hanno aderito ben 19 aziende pastorali del Marghine (GAL Marghine 2015d). Il secondo va ricercato nel 2° Bando della Misura 323 Azione 3 ("Conservazione e recupero degli elementi architettonici tipici del paesaggio rurale della Sardegna"). Questo, rispetto a tutti gli altri bandi del GAL Marghine, ha avuto un importante picco di progetti finanziati, in buona parte (23 su 27) presentati da aziende agricole (www.galmarghine.it).

Se da una parte le assemblee sono poco partecipate dai soci, dall'altra è stato rilevato che il GAL ha promosso tutta una serie di altre attività altamente inclusive, alle quali soci (e non) hanno aderito con maggior entusiasmo e partecipazione. Si pensi ai numerosi eventi, seminari, conferenze e incontri che hanno coinvolto scuole, enti, associazioni e singoli cittadini. A queste attività vanno aggiunte l'assistenza in sede e i tavoli tematici. Attraverso questi ultimi, sono stati approfonditi argomenti d'interesse locale, elaborati programmi e attività poi sottoposti all'attenzione dell'assemblea dei socie e/o del CDA. In concreto, il GAL Marghine ha portato avanti 4 tavoli tematici[13], che hanno prodotto altrettante matrici progettuali, a partire dalle quali sono state scritte le azioni di sistema (*ibidem*) (cfr. § 4.1). Queste attività sono state valutate dagli intervistati con giudizi (sempre in una scala da 1 a 10) particolarmente positivi – in media oltre l'8,5 –, voti sempre più alti di quanto risulta a livello aggregato. In particolare, l'assistenza in sede è stata valutata in media con un 9,27. Si può affermare che tutte queste iniziative hanno rafforzato e legittimato la presenza del GAL sul territorio.

Tirando le somme, la partecipazione alle attività del GAL da parte degli *stakeholder* è stata valutata nel complesso positivamente, soprattutto per quanto riguarda l'assistenza in sede, l'organizzazione dei diversi eventi e dei tavoli tematici. Specie queste ultime attività parrebbero alla base di un buon livello di coinvolgimento del territorio lungo tutto il processo di sviluppo. Tuttavia, è doveroso sottolineare anche alcuni limiti dell'azione del GAL. In primo luogo, si è notato un calo della partecipazione e dell'entusiasmo che avevano caratterizzato

[13] I temi affrontati nei tavoli sono stati: "Turismo rurale", "Promozione della vendita diretta e sostegno al consumo delle produzioni locali", "Agricoltura sociale", "Sostegno alle imprese" (www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 115 07/04/16 09.37

la prima fase del partenariato. Inoltre, non tutti i soci partecipano allo stesso modo: nella fattispecie è stato fatto presente che i soci pubblici, oltre che essere poco informati sulle attività del GAL, sono anche poco presenti a assemblee e eventi.

3.5. *Valutazione della robustezza del processo di costruzione e attuazione del PSL*

Secondo quanto rilevato dall'analisi del questionario, la scrittura del PSL ha tenuto conto delle indicazioni del partenariato (per il 58,6 per cento degli intervistati in modo esaustivo, per il 27,6 per cento in parte). Anche i bandi, redatti dalla struttura tecnica, con l'ausilio dei tecnici di LAORE, sono stati oggetto di valutazione (e votazione) da parte del CDA e dell'assemblea dei soci, che si sono espressi sui criteri di valutazione riguardanti i richiedenti (www.galmarghine.it). Secondo il 51,9 per cento degli intervistati del Marghine (48,3 a livello aggregato) il GAL ha tenuto conto in modo esaustivo delle posizioni emerse durante gli incontri di condivisione per la stesura dei bandi, mentre per il 37 per cento (34,5 a livello aggregato) questo è avvenuto solo in parte.

Per favorire la presentazione delle domande a valere sui bandi dell'Asse III, il GAL ha organizzato una serie di attività di accompagnamento e comunicazione (incontri pubblicitari e su come presentare domanda), oltre alla normale assistenza in sede. Nel sito sono disponibili per tutti i bandi, i documenti tecnici e le istruttorie delle domande di aiuto, oltre che i contatti del personale, disponibile per ulteriori informazioni. Per i bandi delle misure 311, 312 e 321, il GAL ha anche realizzato un breve video di presentazione[14]. Tutte queste azioni sono state valutate più che positivamente (con giudizi oltre l'8 su 10), ma ancora una volta l'assistenza in sede è quella che riceve i giudizi più alti, sia nel caso del GAL Marghine (9,31 di media) che a livello aggregato (8,45).

Durante l'iter di presentazione delle domande di finanziamento si sono verificati una serie di problemi, che hanno portato i richiedenti alla rinuncia, o al rifiuto delle domande da parte del GAL. I maggiori impedimenti sono stati riscontrati nella procedura di inserimento delle domande nel Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). Oltre la metà degli intervistati del GAL Marghine (il 56 per cento, in linea col dato aggregato, pari al 58 per cento) ha lamentato questa problematica,

[14] www.galmarghine.it; www.youtube.com/user/GalMarghine.

valutare-per-apprendere-interni.indd 116 07/04/16 09.37

probabilmente legata all'ulteriore spesa (le domande andavano caricate dai CAA, centri di assistenza agricola iscritti al SIAN), e in generale ai problemi tecnici del sistema informatico e alla poca formazione dei tecnici dei CAA. Probabilmente, una maggiore coordinazione tra GAL e CAA (e dunque le associazioni di categoria agricole, che non hanno aderito al GAL, si veda § 3.1) avrebbe potuto giovare in questa fase. Circa la metà degli intervistati (sia nel GAL Marghine che sui tre GAL) ha lamentato quote di cofinanziamento troppo alte. Altre difficoltà sono dovute alla modulistica del bando, giudicata troppo complessa dal 48 per cento degli intervistati del GAL Marghine (il 38 per cento a livello aggregato). Non sono mancati i casi di progetti scritti male, che sono stati rigettati dal GAL.

Nel corso della gestione del finanziamento (ovvero dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive) le difficoltà sono legate principalmente alla gestione dei pagamenti da parte dell'agenzia nazionale AGEA. La metà degli intervistati del GAL Marghine (e il 69 per cento in totale) ha lamentato ritardi da parte dell'ente pagatore, oltre che problemi di coordinamento tra questo e i GAL. Si rammenta che l'istruttoria delle domande di pagamento è curata da Agecontrol (agenzia nazionale *in house* ad AGEA), alla quale l'attore regionale spedisce tutta la documentazione dei beneficiari, che a sua volta gli è consegnata dai GAL. Questo tortuoso percorso, unito alla scarsa preparazione di alcuni istruttori e alla loro lontananza fisica dai beneficiari (come lamentano gli intervistati), allunga i tempi delle istruttorie (cfr. cap. 7). Per questo motivo, il GAL stesso sottolinea come ultimamente siano intercorsi tempi lunghi tra le domande di pagamento/anticipazione e le liquidazioni delle stesse, il che ha scoraggiato e messo in grave difficoltà finanziaria i beneficiari, già gravati dal peso del cofinanziamento (oltre a quello dell'IVA) (GAL Marghine 2015a). Proprio a causa di queste spese, i beneficiari hanno spesso dovuto ricorrere a dei prestiti. A tal proposito, il giudizio sugli istituti di credito appare nel complesso positivo a livello di GAL Marghine, mentre peggiora sensibilmente nel caso del dato complessivo. Per un terzo degli intervistati del Marghine le banche hanno richiesto delle garanzie troppo elevate (mentre il dato aggregato è del 53,6 per cento). Nel 37,5 per cento dei casi (contro il 53,6 per cento sul totale dei tre GAL analizzati) le banche non hanno supportato i progetti, badando solo agli aspetti finanziari. Per facilitare l'accesso al credito (e di conseguenza le domande di finanziamento), il GAL ha percorso diverse strade. Nella bozza di PSL era prevista un'azione di sistema per costituire un fondo di rotazione per le microimprese. Questa proposta è stata bocciata dal Servizio sviluppo locale, in quanto avrebbe

valutare-per-apprendere-interni.indd 117 07/04/16 09.37

costituito un aiuto di stato (Servizio sviluppo locale Ras 2010c). Come emerso dall'intervista a un testimone privilegiato il Gal Marghine ha provato, purtroppo senza successo, a costituire un fondo di garanzia con gli altri 12 gruppi di azione locale. Dai verbali del Cda, risultano altre azioni intraprese per favorire l'accesso al credito: la stipula di un protocollo d'intesa con il Banco di Sardegna[15] e l'organizzazione di due incontri con consorzi fidi (Consorzio fidi Coop Sardegna e Consorzio di garanzia collettiva fidi della Cna, entrambi soci Gal) (www.galmarghine.it). Si può dunque affermare che il Gal ha ideato diverse soluzioni per risolvere l'annoso problema del credito, ma purtroppo nella maggior parte dei casi si è dovuto scontrare con regole e attori esterni che ne hanno fortemente limitato l'attuazione.

In definitiva, il Gal ha fatto quanto possibile sul piano dell'animazione e dell'accompagnamento alla presentazione delle domande, decretando i finanziamenti ammessi in tempi celeri. Al contrario, la fase di istruttoria e liquidazione dei pagamenti è stata reputata particolarmente lenta e farraginosa:

> La prima parte molto positiva, veloci molto snelli, perché io in 30 giorni avevo già il decreto e potevo caricare già sul Sian la mia richiesta di aiuto. Però poi è scoraggiante che Agea non paga entro 30 giorni [dalla domanda di pagamento], oggi siamo a più di 100 (intervista n. 14).

Queste conclusioni sono confermate anche dalla lettura dell'avanzamento finanziario delle misure dell'Asse III, riassunto nella Tabella 8.

Infatti, da una parte il Gal ha concesso in media oltre il 93 per cento delle risorse bandite, ma dall'altra, i livelli di liquidazione delle stesse si attestavano, al 31 dicembre del 2014, al solo 14 per cento. Tuttavia, va sottolineato che i dati a disposizione sono provvisori. Un bilancio definitivo del livello dei pagamenti potrà essere effettuato solo a fine programmazione. La Tabella 8 consente comunque di effettuare ulteriori considerazioni. Le percentuali maggiori degli importi concessi rispetto a quelli banditi si sono riscontrate nella Misura 313, quelle minori nella 323. Nel primo caso sono state concesse il 99,83 per cento delle risorse, mentre per la 323 il livello scende fino al 91 per cento. Tuttavia, è proprio in quest'ultima misura che il Gal ha concesso più risorse in termini assoluti: oltre 2 milioni di euro, decretati quasi tutti nel secondo bando (cfr. § 3.4).

[15] Il protocollo – finalizzato a sostenere la creazione d'impresa, l'avvio delle attività, *start-up*, lo sviluppo, il consolidamento e la programmazione di nuovi investimenti – ha definito un set di servizi bancari dedicati ai soci e ai potenziali beneficiari dei bandi Gal (www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 118 07/04/16 09.37

Tabella 8. *Sintesi avanzamento finanziario misure a regia* GAL *al 31 dicembre 2014*

Misura	Spesa pubblica programmata da bando	N. domande presen-tate	Importo domande presentate	N. domande ammesse	Importo domande ammesse	% importo domande ammesse rispetto alla spesa programmata da bando	Spesa pubblica pagamenti	% pagamenti rispetto a importo domande ammesse
311	€ 599 666,57	44	€ 1 563 025,00	13	€ 573.416,57	95,62	€ 218.673,32	38,14
312	€ 517 761,63	34	€ 1 028 778,17	19	€ 516.861,63	99,83	€ 75.909,91	14,69
313	€ 1 129 255,38	39	€ 2 825 750,47	19	€ 1.068.294,85	94,60	€ 37.309,25	3,49
Totale obiettivo 3.1	**€ 2 246 683,58**	**117**	**€ 5 417 553,64**	**51**	**€ 2.158.573,05**	**96,08**	**€ 331.892,48**	**15,38**
321	€ 942 024,58	11	€ 991 410,00	11	€ 878.011,26	93,20	€ 194.647,09	22,17
323	€ 2 302 203,59	67	€ 3 227 334,82	48	€ 2.095.947,65	91,04	€ 194.003,81	9,26
Totale obiettivo 3.2	**€ 3 244 228,17**	**78**	**€ 4 218 744,82**	**59**	**€ 2.973.958,91**	**91,67**	**€ 388.650,90**	**13,07**
Totale asse 3	**€ 5 490 911,75**	**195**	**€ 9 636 298,46**	**110**	**€ 5.132.531,96**	**93,47**	**€ 720.543,38**	**14,04**

Fonte: RAS 2015a, elaborazione propria

valutare-per-apprendere-interni.indd 119 07/04/16 09:37

Il GAL ha accolto il 56 per cento delle domande presentate, mentre il 53 per cento dei contributi richiesti sono stati concessi, sintomo che la maggior parte dei progetti sono stati scritti in maniera adeguata, e che quindi l'animazione effettuata durante l'apertura dei bandi e l'assistenza in sede hanno pagato.

3.6. *Autonomia programmatica e rapporti con enti sovralocali*

Tra i temi da investigare, quello dell'autonomia programmatica, o decisionale (Rete rurale nazionale 2010)[16], si concretizza nel rapporto tra GAL e autorità di gestione (ADG), ovvero il Servizio sviluppo locale, che a sua volta è emanazione dell'Assessorato regionale all'Agricoltura.

Per valutare l'autonomia programmatica del GAL nei confronti degli organi regionali è stato richiesto agli intervistati di esprimersi con un giudizio da 1 a 10, dove 10 individua la massima autonomia possibile. Il GAL Marghine appare abbastanza autonomo, specie rispetto al totale dei tre GAL. Infatti, è stato valutato con un voto medio pari a 6,7 (contro 5,3). Tuttavia, secondo alcuni intervistati, l'autonomia dei GAL risentirebbe di diversi limiti, come il vincolo di applicabilità esclusiva del LEADER all'Asse III (che di fatto vieta ai GAL di agire in maniera diretta sull'agroalimentare):

> Non si può pensare che un imprenditore agricolo debba rinunciare all'Asse I o presentare un progetto spezzettato. Molti rinunciano per questo (intervista n. 7).

> L'agroalimentare è direttamente collegato al nostro territorio. In questo senso la gestione dei bandi è incompleta, specialmente per l'agroalimentare, che andrebbe di pari passo con le azioni che già ci sono (intervista n. 18).

Le regole per la scrittura dei bandi sono troppo stringenti:

> Il GAL ha poca autonomia soprattutto per quanto riguarda i bandi. Se il GAL vuole diventare agenzia deve poter scrivere i bandi da sé (intervista n. 24).

> Il GAL è vincolato: per i bandi la Regione ti dà un facsimile e tu decidi solo come assegnare i fondi tra le misure (intervista n. 8)

I fondi non sono integrati fra loro:

> Integrare le politiche è fondamentale per fare sviluppo, cioè il limite fondamentale di questo progetto LEADER è il poter intervenire soltanto sui fondi dell'Asse III (focus group con osservatori privilegiati del LEADER, partecipante 1).

[16] L'autonomia decisionale può essere misurata attraverso il potere di scelta dei GAL in materia di elaborazione delle strategie di sviluppo locale e di definizione dei criteri di selezione degli interventi (Rete rurale nazionale 2010).

valutare-per-apprendere-interni.indd 120 07/04/16 09.37

A tal proposito, i GAL hanno promosso due progetti di formazione, Impari'S e Terragir (www.galmarghine.it; www.formez.it; www.regione.sardegna.it), che, seppur integrino (rispettivamente) l'FSE e il FESR con il LEADER, rimangono sempre a regia regionale, non gestiti in autonomia dai GAL, che non poteva finanziare direttamente nessun progetto di formazione:

> Il fatto di accompagnare il percorso LEADER, con anche il coinvolgimento in attività formative, è una cosa che veramente è stata molto importante […], ma non poteva essere finanziata col LEADER, perché anche qui siamo alla segregazione, no, la formazione la devi fare per forza con l'FSE, no? (focus group con osservatori privilegiati del LEADER, partecipante 2).

Anche secondo l'analisi della Rete rurale nazionale (2010), le regole imposte dall'ADG determinerebbero nei GAL sardi una bassa autonomia decisionale.

Altri intervistati, invece, non leggono il rapporto tra GAL e Regione in termini di autonomia o dipendenza, ma sotto un ottica di dialogo e collaborazione, soprattutto con la struttura tecnica della Regione, rappresentata dal Servizio sviluppo locale, che è stato reputato particolarmente efficiente. Al contrario, l'attore politico regionale, l'Assessorato all'Agricoltura, è valutato in maniera negativa. Questo risentirebbe di troppa discontinuità, dovuta ai frequenti cambiamenti al vertice (al di là dello *spoil system*). Un esempio su tutti è rappresentato dall'assessore che, nel 2009, non condividendo le nuove regole del LEADER (www.regione.sardegna.it), oltre che infliggere pesanti ritardi al processo, ha rischiato di deludere le aspettative di sviluppo che si erano generate sul territorio durante la fase di *start-up:*

> C'è stato un blocco di fatto, prima da parte dell'assessorato, che voleva sciogliere i GAL appena costituiti e ci ha tenuto 6 mesi in bilico se dovevamo vivere o morire, dovevamo aspettare che ce lo dicesse lui, poi nuovo assessore e quindi battaglia sulle procedure, AGEA sì, AGEA no, ente pagatore regionale, chi paga, chi deve fare gli elenchi di pagamento. […] Tutto questo ha contribuito a far lievitare i tempi. Contemporaneamente però aveva creato delle aspettative nelle persone (focus group GAL Marghine, partecipante n. 1).

Il rapporto tra il GAL Marghine e gli attori regionali appare distinto rispetto a quanto accade per gli altri 12 GAL. Se questi si sono riuniti nell'ASSOGAL, un attore collettivo attraverso il quale si confrontano unitariamente con il servizio sviluppo locale, il GAL Marghine ha preferito evitare mediazioni, rapportandosi in maniera diretta con l'autorità di gestione.

valutare-per-apprendere-interni.indd 121 07/04/16 09.37

4. Indicatori di cambiamento ed efficacia percepita[17]

4.1. *Creazione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione*

Come posto in evidenza nel cap. 1, un processo di sviluppo locale come quello portato avanti dai GAL dipende dalla relativa capacità di produrre beni collettivi locali (Consiglio italiano per le scienze sociali 2005). Questi possono essere distinti in tangibili e intangibili, orientanti alla competitività (raggiungimento del pieno potenziale) (Pichierri e Pacetti 2010), o alla coesione sociale (riduzione delle diseguaglianze), così come le relative politiche si possono riferire alla efficienza o all'equità (Barca 2006; 2009). Le azioni di sistema e i progetti di cooperazione possono essere considerati come una cartina di tornasole delle effettive capacità dei GAL di rappresentare e valorizzare i relativi territori. La loro attuazione risponde a regole meno stringenti rispetto alle misure dell'Asse 3, anche se neanche in questo caso i GAL potevano intervenire in maniera diretta sui prodotti agroalimentari compresi nell'allegato I del Trattato CE. Di seguito saranno descritti i progetti di cooperazione, le azioni di sistema e le altre buone pratiche promosse dal GAL che hanno contribuito a creare beni collettivi per la competitività e la coesione.

Il GAL Marghine ha avviato due progetti di cooperazione interterritoriale, con GAL di altre regioni italiane. Il primo, "TEA – Terre dell'accoglienza", è stato redatto con il GAL calabrese Area Grecanica. Il progetto, riguardante il turismo rurale, non è stato attuato a causa della rinuncia da parte del partner. Il secondo progetto di cooperazione del GAL Marghine è "Arrivano i Gialli – verso nuove identità rurali", elaborato e attuato con i due GAL della Provincia di Potenza (Marmo Melandro e Basento Camastra). Così come le azioni di sistema anche questo progetto ha preso spunto dai tavoli tematici organizzati nei primi anni di attività del GAL. Obiettivi del progetto sono la valorizzazione e la tutela del paesaggio rurale, la salvaguardia dei pascoli, dei prati

[17] A programmazione in corso, appare prematuro valutare la percezione degli *stakeholder* locali circa l'efficacia dell'azione dei GAL (l'analisi documentale e le interviste con questionario sono state condotte nel 2013, il focus group di approfondimento nel Marghine all'inizio del 2014). Quando sono state condotte le interviste, nel GAL Marghine l'attuazione di azioni di sistema e progetti di cooperazione era appena iniziata, e la maggior parte del campione non ne era neanche a conoscenza. Anche la valutazione di reti, fiducia e capitale sociale potrebbe risultare prematura, in quanto si trattava di processi lunghi, i cui risultati si possono cogliere appieno solamente nel lungo periodo. Per sopperire, almeno in parte, a questo limite della ricerca, l'analisi dell'efficacia percepita è stata integrata attraverso un'ulteriore ricerca *on desk*, svolta nel settembre 2015, basata sul materiale presente nel sito web del GAL e sul Rapporto annuale di esecuzione del GAL Marghine (GAL Marghine 2015a; www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 122 07/04/16 09.37

naturali e dei demani collettivi, l'educazione a un'alimentazione sana, il sostegno alla sostenibilità delle produzioni e la valorizzazione della cultura agroalimentare in chiave turistica. Ciò è stato possibile soprattutto al "Concorso prati fioriti" (Gal Marghine 2015d), probabilmente l'azione più efficace del progetto. Il concorso, riservato agli allevatori del Marghine, ha messo a gara i migliori appezzamenti di terreno del territorio[18]. Al di là del singolo vincitore, tutti gli allevatori hanno tratto beneficio dal concorso, che ha contribuito a sensibilizzare ognuno di loro circa il valore dei pascoli naturali, della biodiversità e delle essenze spontanee, ma anche sul proprio ruolo di custodi di paesaggio e ambiente. Il concorso ha contribuito, così come l'intero progetto, a rendere consapevole la comunità locale sullo stretto legame tra qualità del cibo e ambiente di produzione. Inoltre, nell'ambito del progetto sono stati organizzati seminari di educazione al gusto, laboratori teatrali, video e giornate interamente dedicate ai prodotti gialli (olio, miele, formaggi), grazie ai quali è aumentata la sensibilizzazione a un'alimentazione sana, legata alla stagionalità e ai prodotti tipici del Marghine. Infine, attraverso due *educational tour*, ai quali hanno partecipato gli allevatori del Marghine, è stata rafforzata la cooperazione tra imprese agropastorali, oltre che l'apertura e il confronto con altre realtà (come quelle della Basilicata) (Gal Marghine 2015a; www.galmarghine.it). Secondo un testimone privilegiato, "Arrivano i Gialli" ha contribuito a potenziare il sistema economico e produttivo locale e territoriale (grazie alle azioni di valorizzazione dei prodotti) ma anche la struttura sociale e relazionale del territorio, rafforzando i legami tra i pastori e tra questi e il resto della società. Si può dunque affermare che "Arrivano i Gialli" ha agito sia sulla competitività sia sulla coesione.

Dalle matrici progettuali risultanti da tre tavoli tematici (cfr. § 3.4), la struttura tecnica del Gal ha elaborato altrettante azioni di sistema. La prima, "Costituzione delle reti di cooperazione", è suddivisa in due progetti: uno sul turismo rurale (cfr. § 4.2), l'altro sulla promozione dell'utilizzo dei prodotti locali nella ristorazione collettiva (mense pubbliche e ristoranti). Quest'ultimo, chiamato "Tr.A.Ma – La Tradizione agroalimentare del Marghine", ha messo in rete Asl, comuni, scuole e gestori delle mense locali, per scrivere un disciplinare condiviso che privilegi la scelta dei prodotti locali di qualità. Sono state inoltre messe in moto azioni di sensibilizzazione e educazione alimentare (grazie a visite didattiche in azienda), e di promozione

[18] Sono state valutate la ricchezza floristica, la sfalciabilità, la qualità del paesaggio e la conoscenza delle specie da parte del pastore. (www.galmarghine.it; Gal Marghine 2015d).

valutare-per-apprendere-interni.indd 123 07/04/16 09.37

e messa in rete di prodotti, produttori e ristoratori (grazie alla creazione di una applicazione sull'agroalimentare locale). Anche questa azione ha agito sia sulla competitività (rafforzando i produttori locali) sia sulla coesione (mettendo in rete tutti gli attori della filiera). La seconda azione di sistema ("Servizi a supporto delle imprese del Marghine") rappresenta un ottimo esempio di integrazione tra azioni di sistema a progetti finanziati dall'Asse III. Grazie al Gal, alcune aziende agricole del Marghine sono state assistite da esperti, che ne hanno individuato i punti di forza favorendo la creazione di una rete. È il caso del progetto "Il lavoro mi fa bene", bandito dall'Unione dei comuni del Marghine, a sua volta finanziata dal secondo Bando della Misura 321 Azione 2 ("Servizi sociali"), che ha visto come aggiudicatario del servizio proprio un raggruppamento temporaneo di imprese agricole messe in rete dall'azione di sistema in questione. Oltre ad aumentare l'occupazione, e dunque la competitività, l'azione di sistema ha contribuito a rafforzare la coesione territoriale: sia per la rete formata dalle aziende agricole, sia per l'inclusione sociale generata dal progetto. Infine, il Progetto "BlogGal Marghine: una rete per promuovere il Marghine attraverso i *social media* e il *blogging*", sviluppato all'interno della terza azione ("Marketing territoriale"), si è concentrato sulla promozione del marketing territoriale attraverso sistemi innovativi come i *social network* (Gal Marghine 2015a; www.galmarghine.it).

Al di là delle azioni di sistema e dei progetti di cooperazione, attraverso l'attuazione e l'animazione per le misure dell'Asse III, oltre che con eventi e azioni istituzionali, il Gal ha contribuito alla creazione di beni per la competitività e la coesione. Durante le interviste, è stato richiesto al campione di riportare alcuni esempi di buone pratiche portate avanti dal Gal per la creazione di tali beni[19].

Gli esempi più ricorrenti di beni per la coesione sono stati i progetti di agricoltura didattica e sociale, che rappresentano anche un ottimo caso di integrazione tra misure. Il Gal Marghine e l'Unione dei comuni (ente vincitore dei finanziamenti dei bandi relativi alle Azioni 1 e 2 della Misura 321[20]) hanno infatti permesso ad alcune aziende (che nel frattempo avevano ammodernato e adeguato le proprie strutture grazie alla Misura

[19] La maggioranza degli intervistati non ha fatto molta distinzione tra azioni volte all'aumento della coesione e quelle per la competitività. Pertanto, è stato chiesto loro di citare delle buone pratiche promosse dal Gal a prescindere da questa distinzione. In fase di analisi delle interviste, i diversi casi di buone pratiche sono stati poi categorizzati secondo la dicotomia proposta.

[20] L'Azione 1 è "Servizi sociali", la 2 "Interventi a sostegno dell'attività didattica, culturale e ricreativa a favore della popolazione rurale" (www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 124 07/04/16 09.37

311[21]) di erogare alla popolazione servizi didattici e sociali in fattoria (questi ultimi per la prima volta in Sardegna). Nella fattispecie (grazie al primo Bando della misura 321), sono nati un servizio di ippoterapia e uno di agricoltura didattica (entrambi di durata triennale). Recentemente, è partito un secondo progetto di agricoltura sociale "Il lavoro mi fa bene". Il servizio contribuisce all'inserimento lavorativo in aziende agricole e all'inclusione sociale di utenti con svantaggio sociale o disabilità psichica (Gal Marghine 2015a). Di Iacovo (2010, 2011) distingue due modelli di Agricoltura Sociale (As). Nel primo, detto As specializzata, l'azienda agricola diventa un prestatore di servizio riconosciuto da un intervento pubblico di natura assistenziale. Al contrario nell'As civica o di comunità, l'azienda ragiona in un'ottica di lungo periodo, è inserita dentro una rete, in cui oltre agli attori pubblici e gli utenti, la comunità locale ha un forte ruolo di mediazione, facilitando la presa in carico dei più deboli. L'obiettivo di lungo periodo della rete è l'inserimento attivo degli utenti nella vita della comunità locale. I servizi finanziati dalla Misura 321.1 dei Psr, orientano le aziende verso la prima tipologia (*ibidem*), infatti i progetti sopracitati hanno tutti un orizzonte temporale ben definito e sono ben lungi dall'aver creato una rete per l'As di comunità.

Tra gli esempi di buone pratiche per la creazione di beni collettivi locali per la competitività rivolti alle imprese, sono stati citati i corsi di formazione professionale e i viaggi formativi (promossi dai progetti Impari'S e Terragir) (www.galmarghine.it; www.formez.it; www.regione.sardegna.it).

Un altro esempio di buona pratica portata avanti dal Gal, è rappresentato dalle azioni di comunicazione (partecipazione a eventi pubblici locali, sagre e convegni, cfr. § 3.4). A tal proposito, il sito web del Gal Marghine è stato valutato il migliore tra quelli dei tredici Gal sardi (Ras 2012). Inoltre, il Gal ha attivato un proprio profilo nei principali sociale media (*facebook*, *twitter*, *youtube*, *linkedin*, *slide share*). Tuttavia, si rileva che nel corso degli ultimi anni (2014 e 2015), il sito è stato aggiornato con meno frequenza rispetto ai primi anni. In particolare, non vengono più resi pubblici i verbali di assemblee e Cda, come nel recente passato (www.galmarghine.it). Tale carenza è sicuramente da imputare all'assenza di personale interno che ha affetto il Gal negli ultimi anni (cfr. § 3.3).

4.2. *Capitale sociale, reti, fiducia e governance*

Un progetto di sviluppo locale si promette di generare capitale sociale, che, secondo Piselli (2001) può assumere molteplici forme, come

[21] "Diversificazione verso attività non agricole" (www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 125 07/04/16 09.37

un alto grado di fiducia, reti, reciprocità e relazioni stabili e durature. Il capitale sociale può esser sviluppato innanzitutto attraverso le reti di relazioni sociali, all'interno dei territori (Bottazzi 2005). Per questo, in prima istanza si è indagato circa la creazione e lo sviluppo di reti.

Il 63 per cento del campione ha dichiarato che il proprio GAL ha avuto un ruolo importante nella nascita di nuove reti, percentuale che cala di 10 punti per il dato aggregato (tab. 9).

Tabella 9. *Ruolo GAL nelle nascita di nuove reti*

	GAL Marghine	**Totale 3 GAL**
Sì	63,30%	53,40%
No	30,00%	39,80%
Non so	6,70%	6,80%
N. risposte	**30**	**88**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Nel Marghine sono state avviate diverse reti, così come riferito da buona parte degli intervistati. Da una parte, sono già presenti sul territorio alcuni casi di cooperative e aggregazioni di imprese e altri attori (enti, associazioni) che promuovono il turismo nel Marghine. Si fa riferimento alla Cooperativa Esedra, che fa a sua volta parte della Fondazione Promotea (www.esedraescursioni.it), la Cooperativa Sociale Passiflora (www.assopassiflora.com) la Cooperativa Omnia Green Service (www.omniagreenservice.it). Per coordinare e sviluppare le reti esistenti e farne nascere delle nuove, il GAL ha avviato un progetto ("Turismo rurale e reti territoriali del Marghine") inserito all'interno della prima azione di sistema (cfr. § 4.1). Il progetto ha promosso un forum sul turismo rurale, un concorso di idee riservato alle scuole e un altro volto alla creazione di un'immagine coordinata del territorio (www.galmarghine.it). Anche i comuni del Marghine hanno avviato delle collaborazioni, che potranno sfociare in reti più strutturate. È il caso dei progetti – presentanti in maniera congiunta – sui bandi relativi alle Misure 313.1 ("Itinerari rurali") e 313.2 ("Informazione e accoglienza) (*ibidem*).

Un altro caso di rete è quella tra le aziende dell'agroalimentare, che si concretizza nel Consorzio Produttori del Marghine, nato nel 2005 (www.consorzioproduttorimarghine.it). A questo vanno aggiunti gli esempi di reti più informali, citate dagli intervistati, come il caso di alcuni soci del settore della ristorazione che, grazie al GAL, hanno conosciuto dei produttori locali, da quali attualmente si riforniscono. O, ancora, si pensi

valutare-per-apprendere-interni.indd 126 07/04/16 09.37

alla fortunata collaborazione tra due soci, un pasticcere e un barista, che producono e distribuiscono un gelato prodotto con latte di pecora.

Anche i già citati casi di agricoltura didattica e sociale sono un ottimo esempio di rete, oltre che di integrazione orizzontale, ovvero il coordinamento di risorse, saperi e competenze (Hirschman 1958; Becattini e Rullani 1993; Pigliaru 2008). La lezione appresa dal GAL (esplicitata durante il focus group con gli *stakeholder* del Marghine) è che la multifunzionalità non può essere messa in pratica dalla sola azienda agricola, anche alla luce della crisi del comparto (cfr. § 3.4). La strada da intraprendere sarebbe quella di rafforzare, riprendendo Van der Ploeg (2006), processi multilivello, multidimensionali e multiattore, creando una governance forte, con obiettivi di lungo periodo che abbracci non solo le imprese agricole, ma anche quelle sociali, le istituzioni pubbliche, le ASL, gli utenti e i singoli cittadini:

> Passare praticamente da un processo multifunzionale aziendale, quindi non solo agriturismo, a un approccio multifunzionale territoriale, è quello il grande passo, e lì ci vuole la *governance* che può farlo, perché da sole [le aziende] non possono farlo questo cambiamento culturale, e la prossima programmazione ci viene incontro, con un modello di *governance* che consenta alle aziende di potersi diversificare e integrare il reddito in maniera più chiara e più produttiva a finalità territoriali (focus group GAL Marghine, partecipante n. 3).

Un ulteriore elemento che rafforzerebbe le reti per la multifunzionalità sarebbe la condivisione del rischio di impresa:

> Ci deve essere una condivisione del rischio d'impresa, perché tu non puoi pretendere che io azienda agricola offra un servizio alla comunità e per fare quello io mi devo strutturare, devo garantire per le cifre che tu mi darai (*ibidem*).

Le reti di relazioni sociali supportate dal GAL hanno contribuito a creare fiducia sul territorio? Tra i soci vi è sicuramente un certo grado di fiducia, in aumento rispetto al passato recente (specie se si considerano le precedenti esperienze di sviluppo locale). Tuttavia, secondo alcuni intervistati, ci vorrà ancora del tempo perché tale fiducia si cementi:

> La fiducia di chi partecipa c'è, poi costituire la rete sarà dura (intervista n. 12).

> C'è una certa fiducia interna, ma anche una capacità di distruggerla (intervista n. 26).

Un'altro degli obiettivi del LEADER è di creare nuove leadership. Grazie alla regola "una testa un voto", i LEADER già consolidati (politici, associazioni di categoria) hanno un potere decisionale pari a quello di qualunque altro socio, il che dovrebbe favorire l'emergere di nuovi soggetti sulla base delle proprie capacità e competenze. Secondo il 58,6 per

valutare-per-apprendere-interni.indd 127 07/04/16 09.37

cento degli intervistati, il GAL Marghine avrebbe contribuito alla nascita di nuova leadership sul territorio. A livello aggregato tale percentuale non raggiunge il 40 per cento, sintomo che l'input dato dal meccanismo di premialità da solo non basta per creare nuovi LEADER, ma è necessaria anche la volontà dei singoli attori locali di mettersi in gioco, come è avvenuto nel caso del GAL Marghine. Secondo un intervistato su tre, la presidente del GAL rappresenterebbe un ottimo esempio di nuova leadership. Questa può essere ascritta a una forma di legittimazione diretta, che si manifesta principalmente nell'applicazione della regola "una testa un voto". Seppure non citata esplicitamente dagli intervistati, nel GAL Marghine è emersa un altro tipo di legittimazione, di tipo tecnico-funzionale, relativa alle competenze specialistiche, necessarie per la realizzazione delle politiche di sviluppo. Si fa riferimento al ruolo svolto dai tecnici LAORE. Se nella fase di animazione nei partenariati la loro presenza era obbligatoria, nell'attuazione dei PSL questi hanno avuto un ruolo sempre più marginale in buona parte dei GAL sardi. Al contrario, nel Marghine l'assistenza tecnica ha supportato la struttura del GAL in gran parte delle sue funzioni. La leadership/legittimazione di LAORE nel GAL è confermata anche dalle alte valutazioni espresse dagli intervistati nelle diverse sezioni del questionario (cfr. § 3.1, § 3.4 e tab. 7).

Conclusioni

In questo *case study* gli indicatori alla base della ricerca (Meloni *et al.* 2013; cap. 1 in questo volume) erano finalizzati a testare la capacità del GAL di costituire una governance del territorio, frutto di un'aggregazione di forze locali spontanea e/o appositamente indotta da LEADER consapevoli (Osti 2006a, cfr. cap. 1, § 5.3). L'obiettivo dell'indagine portata avanti sul GAL Marghine, così come quello dell'intera ricerca, è stato di valutare per apprendere l'aderenza dei progetti rispetto al programma, e per motivare lo stesso programma a migliorare (Martini e Sisti 2002; 2007; 2009). Per questo, le conclusioni del *case study* proveranno a fornire utili indicazioni di policy per la programmazione 2014-2020, nella fattispecie per la scrittura dei regolamenti attuativi del LEADER in Sardegna. Gli spunti che seguono sono presentati attraverso alcuni temi emersi in maniera trasversale lungo tutte le fasi della ricerca.

Regole e innovazione

In questa programmazione, i GAL hanno avuto a che fare con nuove regole rispetto al LEADER Plus, alcune da confermare, altre totalmente bocciate. Tra queste ultime, spicca senz'altro l'impossibilità di agire su

valutare-per-apprendere-interni.indd 128 07/04/16 09.37

agroalimentare, forestazione e biodiversità, né in maniera diretta (con la gestione degli Assi I e II), né indiretta (con progetti di cooperazione e azioni di sistema). Questo vincolo ha determinato una gestione "parziale", in quanto il Gal, oltre che sulla produzione agricola in senso stretto, non è potuto intervenire su una delle tre dimensioni della multifunzionalità: il *deepening*. In questa dimensione (letteralmente "approfondimento") Van der Ploeg *et al.* (2002) comprendono attività come la trasformazione in azienda, le filiere corte e l'agricoltura biologica e di qualità. Pare che in futuro i Gal potranno nuovamente incidere sull'agroalimentare. Infatti, tra gli ambiti tematici di intervento del prossimo Leader, il Psr comprende lo sviluppo e l'innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (Ras 2015b).

D'altro canto, le regole sulla gestione degli Assi III e IV in Sardegna si caratterizzano per importanti innovazioni rispetto al panorama nazionale. La ripartizione per regioni storiche ha favorito, nel caso qui analizzato, la nascita di un Gal omogeneo e di piccole dimensioni. Proprio la scala ridotta, e di conseguenza la centralità e la vicinanza della sede (e della struttura tecnica) rispetto a tutto il Marghine, hanno contribuito ad aumentare il radicamento del Gal sul territorio. La prossima programmazione favorirà la formazione di Gal piccoli e omogenei, come il Marghine? A giudicare dal Psr 2014-2020, no. Infatti (come nel 2007-2013) l'attore regionale ha previsto un massimo di 15 Gal, ognuno dei quali potrà comprendere fino 100 000 abitanti (Ras 2007 e 2015), che nelle aree rurali della Sardegna possono insistere su territori ampi ed eterogenei.

La seconda innovazione, da confermare e rafforzare, è rappresentata dal sistema di regole che premiava alcune scelte dei partenariati al momento della nascita dei Gal (cfr. § 3.2). A tal proposito è interessante notare che, in futuro, i principi "una testa un voto" e della "porta aperta" saranno, non più premiati, ma addirittura obbligatori per i prossimi Gal (Ras 2015b). Il coinvolgimento di privati, giovani e donne nelle assemblee e negli organi decisionali sarà, come in passato, favorito dal sistema di premialità. Tuttavia, si rammenta che la presenza di giovani e donne nei Cda ha indirettamente sfavorito la rappresentanza del mondo agricolo (composto prevalentemente da uomini *over* 40). Inoltre, garantire un certo numero di privati, giovani e donne negli organi rappresentativi di per sé non può determinare con certezza assoluta una maggiore partecipazione e rappresentatività del territorio (e di queste categorie). In un'ottica futura, sia ricerche come questa, sia i rapporti di valutazione ufficiali, dovranno sforzarsi a elaborare indicatori utili a "pesare" l'effetto della presenza di queste categorie nei Cda. In futuro,

valutare-per-apprendere-interni.indd 129 07/04/16 09.37

si potrebbero prevedere degli incentivi anche durante il processo di attuazione dei PSL, premiando i GAL virtuosi dal punto di vista della trasparenza, comunicazione e condivisione delle informazioni. Ancora, un'altra innovazione, valutata in maniera particolarmente positiva, è rappresentata dall'animazione territoriale svolta dal personale LAORE durante la formazione dei GAL. Ciò nonostante, in futuro la presenza dei tecnici regionali in questa fase non sarà più obbligatoria. Sono tuttavia previsti fino a 50 000 euro a GAL per finanziare le attività di animazione e coinvolgimento delle comunità locali (RAS 2015b).

Partecipazione

L'animazione obbligatoria e il sistema di premialità hanno senz'altro supportato la partecipazione del territorio alla scrittura e all'attuazione di un progetto di sviluppo locale condiviso. Il GAL ha favorito l'inclusione anche attraverso i tavoli tematici, le attività istituzionali (informazione, animazione, eventi, gestione del sito web e dei *social media).* L'attività giudicata maggiormente efficace e inclusiva è stata l'assistenza in sede, segnale che è proprio l'attività più semplice e basilare quella di cui il territorio necessita. Nonostante il forte impegno nel coinvolgimento del territorio, la risposta non sempre è stata adeguata a tale sforzo. In particolare, negli ultimi anni (2012, 2013, 2014) la partecipazione dei soci alle assemblee è scesa sotto il 10 per cento. I soci pubblici (seppur presenti alle assemblee) sono, a detta di alcuni intervistati, poco attivi in tutte le altre attività del GAL (che invece sono molto partecipate dai privati). Oltre che con il rafforzamento dell'animazione lungo il processo, l'aumento della partecipazione non può che passare attraverso l'ampliamento degli obiettivi tematici del GAL, per coinvolgere maggiormente gli attori locali, *in primis* le aziende agricole, ma anche il terzo settore.

GAL, territorio e governance

Lungi da essere giudicato come un mero distributore di risorse, il GAL può essere visto come un attore centrale nel territorio, un *relè organizzativo* (Crozier e Friedberg 1977), un punto di connessione tra la sfera politica ed economica, pubblica e privata. Per essere accreditato come tale, il GAL non ha solo messo assieme gli attori locali in un processo partecipativo (con assemblee, tavoli tematici), ma ha da subito instaurato un forte legame col territorio. Questo è rinvenibile nell'importante mole di iniziative portate avanti dal GAL in collaborazione con i suoi soci, ma anche con altri enti e associazioni locali, o ancora nell'assistenza in

valutare-per-apprendere-interni.indd 130 07/04/16 09.37

sede (cfr. § 3.4). Preso atto dell'omogeneità del territorio, delle regole inclusive e dell'integrazione nel progetto di sviluppo di attori, risorse e saperi locali, il Gal ha contribuito alla creazione di governance? E se sì, in che misura e attraverso quali azioni concrete? Come sottolinea Mantino (2012) non è necessario avviare processi onnicomprensivi, ma accompagnamento e supporto a reti locali ben identificate. Sotto questa lente, è possibile individuare alcuni embrioni di governance supportati dal Gal Marghine. In particolare, grazie ai progetti multifunzionali di agricoltura didattica e sociale (cfr. §§ 4.1 e 4.2) sono stati messi in squadra attori locali (aziende agricole, comuni, scuole, Asl, terzo settore, utenti) che in precedenza agivano in maniera isolata. La multifunzionalità in agricoltura, così come la governance e lo sviluppo locale, non può essere portata avanti da un singolo attore (l'azienda), ma da un soggetto collettivo, una rete (Trigilia 2006). Uno degli obiettivi per la prossima programmazione nel Marghine dovrà essere il passaggio dall'agricoltura sociale specializzata a quella di comunità (Di Iacovo 2010; 2011), o, più in generale, dalla multifunzionalità aziendale a quella territoriale, che includa maggiormente, in maniera sistemica, il terzo settore, oltre che le aziende non agricole:

> Non tutti possiamo fare multifunzionalità, non tutti siamo in grado di farlo, ma tutti sicuramente siamo in grado di entrare in una rete, che può avere diversi scopi, può servire per vendere i prodotti in rete, anziché come singola azienda e questo, sebbene fosse, anche se fosse l'unica finalità, ma la finalità maggiore è quella di non sentirsi da soli a lavorar da soli, perché sapere che qualcuno fa una parte di cammino insieme a te è sicuramente un valore positivo, porterebbe dei vantaggi per l'azienda stessa (focus group Gal Marghine, partecipante n. 3).

Un altro tentativo di creazione di governance locale è riscontrabile nel progetto "Tr.A.Ma" (cfr. § 4.1), grazie al quale è stato formato un tavolo di lavoro, composto da gestori di mense, scuole, comuni, Asl e famiglie, nel quale si è provato a creare un disciplinare condiviso per la gestione del servizio mensa nei diversi istituti del Marghine.

La prospettiva futura è che questi non rappresentino dei singoli casi, ma che agiscano da agenti innovatori per la creazione di una governance territoriale forte e strutturata, che funzioni anche per altri ambiti tematici.

Questioni organizzative e autonomia gestionale

I Gal rappresentano i soggetti attuatori del Leader nei rispettivi territori (cfr. cap. 1, § 3), per questo sono dotati di una organizzazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 131 07/04/16 09.37

interna ed esterna, che dovrebbe garantirne l'autonomia gestionale. Nel caso preso in esame, il personale GAL, anche grazie al contributo di consulenti esterni e l'assistenza dei tecnici LAORE, ha portato avanti la gestione amministrativa e finanziaria e l'animazione sul territorio. Tuttavia, negli ultimi anni di attività, le azioni di animazione e comunicazione hanno risentito della diminuzione del personale (cfr. §§ 3.3 e 4.1). Oltre che alle carenze della struttura tecnica, le ragioni della diminuzione dell'animazione sul territorio possono essere imputate anche al peso delle attività di gestione in seno al GAL, come le istruttorie delle domande di aiuto e la rendicontazione delle spese dell'Asse IV. In futuro, da una parte, sarà necessario irrobustire la struttura interna e renderla maggiormente flessibile (facilitando eventuali avvicendamenti), dall'altra s'impone una riflessione sull'equilibrio/rapporto tra le attività di animazione e gestione.

Autonomia programmatica e rapporti lungo la filiera istituzionale

Le istituzioni regionali dovrebbero elaborare regole e programmi in grado di garantire l'autonomia programmatica dei territori, ma anche una rigorosa e trasparente gestione dei fondi comunitari. Oltre al già citato vincolo di inapplicabilità degli Assi I e II, nel caso del GAL Marghine sono emersi altri limiti alla suddetta autonomia. Si pensi all'impossibilità di operare su altri fondi e programmi, o alle regole per la scrittura dei bandi dell'Asse III (cfr. § 3.6). Regole stringenti, pensate per scongiurare casi di coalizioni opportuniste e GAL che spendono "male" i finanziamenti, hanno determinato una moderata autonomia programmatica/decisionale da parte dei territori LEADER, così come confermato dalla Rete rurale nazionale (2010).

Nell'analisi dei rapporti all'interno della filiera istituzionale si sono manifestati altri limiti, come la complicata gestione dei pagamenti (cfr. § 3.5). Come proposto durante il focus group col GAL Marghine, in futuro, per evitare problemi di coordinamento tra chi istruisce le domande, chi si occupa dei pagamenti (e chi infine li liquida), queste funzioni potrebbero essere in mano a un unico attore, dotato di adeguati mezzi e competenze. Chi potrebbe gestire tutto questo processo? Gli stessi GAL? In tal caso, da una parte l'iter sarebbe più breve, ma dall'altro aumenterebbe il peso delle attività di gestione, e ne risentirebbe l'animazione sul territorio, dalla quale il LEADER non può prescindere. Inoltre, con la "cassa" in mano ai GAL, diminuirebbero i controlli esterni, favorendo eventuali tentativi di influenza da parte di gruppi di interesse locali. In alternativa, l'agenzia regionale ARGEA, con i suoi uffici provinciali, potrebbe essere in grado di gestire istruttorie e pagamenti? In questo modo, il GAL, sollevato da

valutare-per-apprendere-interni.indd 132 07/04/16 09.37

questa pesante responsabilità, si occuperebbe della scrittura dei bandi, oltre che delle azioni di animazione e informazione (che sarebbero così rinforzate).

Creazione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione

Un'ultima riflessione riguarda il rapporto tra le azioni (e le relative politiche di sviluppo) basate sull'efficienza (raggiungimento del pieno potenziale) e quelle sull'equità (riduzione delle diseguaglianze) (Barca 2009). Queste possono essere rese operative attraverso la creazione di beni collettivi locali per la competitività (efficienza) e per la coesione sociale (equità) (Pichierri e Pacetti 2010). Secondo Barca (2006; 2009) per raggiungere i due obiettivi sono necessari interventi autonomi (inclusi però in un'unica strategia), di stampo generalista (per l'equità) e territoriale (per l'efficienza). Durante tutta la ricerca, le diverse azioni attuate dai GAL sono state classificate secondo la dicotomia competitività/coesione, provando anche a misurarne il relativo peso (cfr. § 4.1 e gli indicatori presentati nel cap. 1, § 4.1). In concreto, le misure relative alla diversificazione, creazione e sostegno alle microimprese e all'incentivazione di attività turistiche (rispettivamente 311, 312 e 313) sono state etichettate come azioni per la creazione di beni collettivi locali per la competitività. Le misure volte alla creazione di servizi per l'economia e la popolazione rurale (321), sviluppo e rinnovamento dei villaggi (322, non implementata dal GAL Marghine), tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (323) sono invece state classificate come azioni volte alla creazione di beni per la coesione e l'equità sociale. Le misure per la competitività parrebbero propedeutiche per quelle per la coesione. Infatti il GAL ha inizialmente bandito le prime, per mettere in condizione i beneficiari di poter usufruire delle seconde. A titolo di esempio: per partecipare ai progetti di agricoltura sociale e didattica finanziati dalla Misura 321, un'azienda agricola doveva essere dotata di strutture che permettessero tali attività, la cui costruzione era a sua volta finanziata dalla Misura 311.5[22]. In secondo luogo, il *case study* ha rilevato che la separazione dei due tipi di obiettivi non appare così netta come auspicato da Barca, specie per quanto riguarda le misure per la coesione/equità, ma anche per le azioni di sistema e i progetti di cooperazione (cfr. § 4.1). Infatti, se da una parte i progetti di agricoltura sociale contribuiscono alla riduzione delle disparità e all'inclusione dei soggetti svantaggiati, dall'altra questi creano reddito e rendono più com-

[22] "Realizzazione di spazi aziendali attrezzati per lo svolgimento di attività didattiche e/o speciali in fattoria"(www.galmarghine.it).

valutare-per-apprendere-interni.indd 133 07/04/16 09.37

petitive le aziende che offrono tali servizi. Si pensi al progetto "Arrivano i Gialli" che, da una parte, ha sensibilizzato la popolazione su temi come la biodiversità, il paesaggio, le produzioni sostenibili, contribuendo anche a rafforzare i legami tra i pastori. Dall'altra, proprio grazie alle sopra citate azioni di comunicazione, il progetto ha reso più competitivo il comparto: per esempio, un formaggio posto in relazione con i ricchi pascoli del Marghine avrà evidentemente un valore di mercato maggiore rispetto a prima. Infine, si auspica che in futuro, oltre che azioni per la creazione di beni per la competitività e per la coesione, il programmatore elabori anche utili strumenti per valutarle. In particolare, dovranno essere rafforzati gli indicatori della coesione sociale (capitale sociale, fiducia, reti, soddisfazione degli utenti/cittadini per i servizi a essi dedicati).

valutare-per-apprendere-interni.indd 134 07/04/16 09.37

4. NEL SEGNO DELLA CONTINUITÀ, IL CASO DEL GAL LINAS CAMPIDANO

Carla Locci

Questo capitolo presenta in modo sintetico i risultati relativi al caso studio "GAL Linas Campidano". Si è deciso di inserire questo GAL all'interno della ricerca per la forte continuità dimostrata nell'implementazione dell'approccio LEADER e per la stabilità della sua presidenza, rimasta immutata nel corso di tre programmazioni LEADER. Il GAL Linas Campidano nasce come GAL Monte Linas sotto la programmazione LEADER II (1994-1999) che insisteva su cinque comuni: Arbus, Gonnosfanadiga, Guspini, Vallermosa e Villacidro. Il GAL Monte Linas, raccogliendo l'eredità di esperienze, competenze e risultati maturati nella precedente edizione, prosegue il proprio percorso anche con la programmazione LEADER Plus (2000-2006). Ai cinque comuni interessati dal GAL si unisce, in questa programmazione, anche Pabillonis. Infine nella programmazione 2007-2013 il GAL prende il nome di GAL Linas Campidano mantenendo all'incirca la medesima configurazione, con i comuni "storici" di Arbus, Gonnosfanadiga, Guspini, Pabillonis e Villacidro, cui si aggiunge il comune di Sardara[1] e da cui si dissocia quello di Vallermosa.

Nelle pagine successive si renderà conto del lavoro di analisi compiuto sul GAL Linas Campidano sulla base degli indicatori descritti nel primo capitolo, armonizzando i risultati di quattro differenti analisi: l'analisi territoriale e l'analisi *desk* concluse nel maggio del 2014, quella compiuta su 30 questionari somministrati ad altrettanti attori attivi nel GAL Linas tra ottobre e dicembre 2013 e l'analisi del focus group realizzato nell'aprile del 2014 nella sede del GAL.

Il capitolo si apre con una descrizione sintetica del territorio e delle sue principali statistiche. Successivamente, seguendo la cadenza narrativa utilizzata durante l'analisi dei casi, si descrive e analizza il contesto nel quale il programma LEADER 2007-2013 si inserisce; si procede con l'analisi puntuale del processo di implementazione e strutturazione del

[1] Nella precedente stagione di programmazione LEADER Plus, il comune di Sardara faceva parte del GAL interprovinciale delle Marmille.

valutare-per-apprendere-interni.indd 135 07/04/16 09.37

GAL e si chiude con i risultati, in termini di efficacia percepita, che tale programmazione ha ottenuto in questo territorio.

1. Analisi territoriale

Il GAL Linas Campidano è composto dai comuni di Arbus, Gonnosfanadiga, Guspini, Villacidro, Pabillonis e Sardara (fig. 1) ed è, tra i tredici GAL sardi, quello che contiene il minor numero di comuni (soltanto 6).

Fig. 1. *Il territorio del GAL Linas Campidano*

Fonte: RAS 2010

L'area del GAL, situata sul versante occidentale della provincia del Medio Campidano, si estende per 845 km², pari al 3,5 per cento del territorio regionale e al 46,4 per cento di quello provinciale. Il massiccio del Monte Linas, da cui il GAL prende il nome, è l'elemento geografico principale dell'area, seguito dalla costa, che si estende per 47 km², compresa interamente nel territorio di Arbus. Il territorio si distingue anche per la presenza di numerose cascate e di aree minerarie dismesse.

valutare-per-apprendere-interni.indd 136 07/04/16 09.37

Elemento di rilievo è la zona di Montevecchio, che in passato conteneva le omonime miniere, area particolarmente ricca di corpi idrici ereditati appunto dalla gestione mineraria. Sempre in riferimento all'acqua di particolare importanza è il sistema termale di Sardara.

Molto estese le aree boschive, che occupano 27 419 ettari del territorio del Gal e rappresentano l'84 per cento della superficie boschiva dell'intera provincia. Sono inoltre presenti notevoli varietà di specie arboree endemiche, interessanti specie floreali e una fauna che contiene insieme specie tipiche delle zone montuose e di quelle marine (Gal Linas Campidano 2010a).

La classificazione operata dal Psr definisce Pabillonis e Sardara appartenenti all'Ambito territoriale ottimale del "Campidano"; Gonnosfanadiga, Guspini, Pabillonis e Villacidro appartenenti all'Ato del "Linas". Inoltre, sulla base delle classificazione operata all'interno del Psr tramite l'utilizzo di un indicatore composito dello Stato di malessere demografico (Sdm) (cfr cap. 2), tra i sei comuni dell'area si distinguono i comuni di Arbus e Gonnosfanadiga come aree in stato di malessere demografico grave o gravissimo (D1) e i restanti quattro come aggregati territoriali a minore malessere demografico (C2/D2) (tab. 1). Nel prosieguo del capitolo si parlerà dei territori in area D1 come eleggibili e quelli in area C2 e D2 come territori non eleggibili. Ai territori non eleggibili erano precluse buona parte delle azioni dell'Asse III fino al marzo del 2013 quando il Comitato di Sorveglianza modifica il Psr ampliando la possibilità di adesione ai bandi ai territori in area C2/D2 e prevedendo per alcune azioni la priorità ai territori delle zone D (D1 e D2) e C1 (Ras 2007, 2013). Cionostante la conseguenza diretta di tale distinzione tra le aree è stata una maggiore concentrazione delle risorse del Gal nelle aree C1/D1, il che ha comportato – nel caso del Linas Campidano – una serie di problematiche di cui si tratterà in seguito in questo capitolo.

La popolazione residente nell'area del Linas registra una dinamica crescente dal censimento del 1861 fino a quello del 1991, con una sola interruzione nel decennio 1911-1921 durante il quale perde il 6,11 per cento dei suoi residenti. Tale dinamica positiva si capovolge a partire dal decennio 1991-2001 (– 4,16 per cento) (rielaborazione su dati DemoIstat) e prosegue in direzione decrescente fino al 2014 (dal 2001 al 2014 il territorio perde il 4,73 per cento della popolazione residente) (tab. 1). Il fenomeno di spopolamento che negli ultimi anni sta investendo il territorio del Gal è testimoniato dal valore negativo del saldo naturale (– 392 abitanti) e di quello migratorio (– 143) calcolati al 31 dicembre 2014 (rielaborazione su dati DemoIstat). Tale fenomeno si esprime inoltre attraverso un basso tasso di natalità, pari a 6,36 su mille abitanti, superiore al dato provinciale (6,0) ma inferiore sia al dato regionale (6,9)

valutare-per-apprendere-interni.indd 137 07/04/16 09.37

Tabella 1. *Classificazione comuni Linas Campidano e variazioni popolazione*

Comune	Classificazione PSR	Superficie (km²)	Abitanti 2001	Abitanti 2014	Densità 2014 (ab/sup)	Var. 2014-2001	Var.%
Arbus	D1	267,16	7012	6465	24,19	– 547	– 7,80
Gonnosfanadiga	D1	125,23	6955	6693	53,44	– 262	– 3,76
Guspini	C2/ex LEADER Plus	174,73	12 686	12 100	69,24	– 586	– 4,61
Pabillonis	C2/ex LEADER Plus	37,56	3041	2846	75,77	– 195	– 6,41
Sardara	C2/ex LEADER Plus	56,11	4353	4112	73,28	– 241	– 5,53
Villacidro	D2/ex LEADER Plus	183,55	14 723	14 245	77,60	– 478	– 3,24
Totale Linas Campidano		**844,34**	**48 770**	**46 461**	**55,02**	**– 2309**	**– 4,73**
Medio Campidano		**1517,34**	**105 316**	**100 141**	**65,99**	**– 5175**	**–4,91**
Sardegna		**24 100,02**	**1 615 108**	**1 663 286**	**69,01**	**48 178**	**2,98**

Fonte: rielaborazione su dati DemoIstat; ISTAT; GAL Linas Campidano 2010a

valutare-per-apprendere-interni.indd 138 07/04/16 09:37

sia a quello nazionale (8,27) (rielaborazione su dati DemoIstat) e da un elevato indice di vecchiaia pari a 183,13. Quest'ultimo indice mostra che ogni 100 giovani dai 0 ai 14 anni sono presenti nel Linas 183 anziani con un'età uguale o superiore ai 65 anni. Tale dato benché inferiore a quello provinciale (197,2) risulta superiore sia a quello regionale (174,4) e nazionale (154,1 per cento) (rielaborazione su dati DemoIstat).

La dinamica di spopolamento si accompagna ad una debolezza dell'economia nell'area della provincia del Medio Campidano, che registra nel 2011 un reddito medio procapite pari 7448,00 € inferiore sia al dato regionale (9755,00 €) che al dato nazionale (12 159,00 €) (rielaborazione su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativi all'anno d'imposta 2011). Particolarmente negativi risultano anche i valori relativi al mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione della provincia nel 2012 (16,2 per cento) è più elevato sia del dato regionale (15,4 per cento) che di quello nazionale (10,7 per cento). Nel 2014 tale tasso raggiunge la percentuale del 27,9 distanziando ancor più i valori relativi al livello regionale (18,6 per cento) e a quello nazionale (12,7 per cento) (Istat).

La percentuale del valore aggiunto relativa al settore dell'agricoltura sul valore aggiunto totale (7 per cento) sottolinea la rilevanza di tale settore nella provincia, questo infatti è superiore sia rispetto al valore regionale (4,6 per cento) e nazionale (2,2 per cento) (rielaborazione su dati Istat). La centralità del settore agricolo è confermata anche dai dati relativi all'occupazione: la percentuale di occupati in agricoltura rispetto al totale degli occupati nel Medio Campidano (9,7 per cento) è più alta del valore regionale (7,65 per cento) sia di quello nazionale (5,55 per cento) (XV Censimento generale della popolazione e abitazioni).

Entrando nello specifico del settore agricolo nell'area del Linas Campidano si assiste, così come nel resto della Sardegna, a un fenomeno di concentrazione aziendale, testimoniato da un aumento del 15,1 per cento, della superficie agricola utilizzata (Sau) tra il 2000 e il 2010 (da 33 045,44 a 38 036,12 ettari), che si accompagna a una diminuzione del 23 per cento del numero delle aziende agricole (da 4713 a 3628 aziende) e da una crescita del 49,52 per cento della Sau media per azienda (da 7,01 a 10,41 ettari per azienda) (rielaborazione su dati VI Censimento dell'agricoltura).

Nell'area Gal si registra una propensione per l'allevamento e le attività a esso connesse: ben il 66 per cento della Sau è utilizzata per la produzione di foraggere avvicendate (12 213,03 ettari) o per pascoli e prati permanenti (12 834,67 ettari) (VI Censimento dell'agricoltura). All'interno di questo settore prevale l'allevamento ovino (447 aziende, 127 687 capi), seguito dall'allevamento caprino (126 aziende, 15 695 capi) e in ultimo quello bovino (112 aziende, 4538 capi) (rielaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 139 07/04/16 09.37

su dati VI Censimento dell'agricoltura). L'elevato numero di aziende nei settori ovino e caprino si lega alla presenza di una filiera lattiero-casearia concentrata sulla lavorazione del latte prodotto da questo tipo di allevamenti (GAL Linas Campidano 2010a).

Una parte rilevante della SAU (10,8 per cento) è dedicata a coltivazioni legnose. Tra queste la coltivazione dell'olivo è la più consistente (2850,98 ettari per 2 812 aziende), seguita da quella di agrumi (553,88 ettari per 709 aziende) e di fruttiferi (495,22 ettari per 508 aziende) (rielaborazione su dati VI Censimento dell'agricoltura).

Le principali filiere agroalimentari del territorio del Linas Campidano sono quella lattiero-casearia, quella olivicola, quella della carne e quella frutticola (compresi gli agrumi). Risultano inoltre interessanti le filiere del miele, del pane e delle ortive.

Nell'area sono presenti anche alcune lavorazioni artigianali di pregio, legate in particolare alla produzione dei coltelli, della ceramica, della filigrana per la decorazione dei gioielli e dei dolci. Interessante è anche la lavorazione della lana di pecora locale, a cui si affianca la tecnica di colorazione naturale della stessa per la realizzazione di prodotti artigianali (GAL Linas Campidano 2010a).

Attraverso l'analisi territoriale condotta è possibile evidenziare i principali punti di forza e di debolezza dell'area, le opportunità da cui questa può trarre vantaggio e le minacce di cui si dovrebbe tener conto (tab. 2).

Tabella 2. *Analisi SWAT GAL Linas Campidano*

Punti di forza	**Punti di debolezza**
Produzioni alimentari tradizionali di qualità; presenza di importanti filiere agroalimentari e dell'artigianato; patrimonio storico, culturale e ambientale di notevole pregio; importanti risorse valorizzabili in chiave turistica.	Spopolamento (basso tasso di natalità, elevato indice di vecchiaia); debolezza dell'economia; elevato tasso di disoccupazione.
Opportunità	**Minacce**
Tendenza odierna del mercato a ricercare prodotti con una forte identità territoriale; incremento della preferenza dei turisti verso il turismo rurale; processo di riqualificazione delle aree minerarie dismesse.	Concorrenza di aree maggiormente attente alla valorizzazione delle proprie risorse locali; perdita dei saperi tradizionali legati al mondo agricolo e artigianale.

Fonte: analisi territoriale GAL Linas Campidano, elaborazione propria

valutare-per-apprendere-interni.indd 140 07/04/16 09.37

2. Contesto

Il contesto territoriale del Linas Campidano nel quale la programmazione 2007-2013 si inserisce risulta essere decisamente favorevole all'implementazione del programma: il Gal infatti insiste su un'area relativamente ridotta comprendente solo sei comuni che condividono una serie di pregresse esperienze di sviluppo locale. A partire dagli anni Novanta, con l'avvio delle politiche di Programmazione Negoziata, il territorio compreso nell'attuale configurazione del Gal Linas Campidano è stato interessato da diverse politiche di sviluppo locale: i Patti territoriali, i Programmi integrati d'area, il Patto territoriale tematico del Medio Campidano (Patti verdi), il Patto integrato territoriale (Pit), la Progettazione integrata (di cui particolarmente importante è stato il Progetto RuraLinas), Agenda 21 Locale e le due precedenti esperienze Leader (Gal Linas Campidano 2010a). I comuni appartenenti al Gal condividono inoltre il passato politico, testimoniato anche dall'appartenenza alla stessa Comunità montana, quella del Monte Linas. Il territorio appare, come affermato dal 70 per cento degli intervistati, un'area omogenea per lo sviluppo locale.

La nascita del Gal Linas Campidano sembra poi essere in continuità con le precedenti esperienze Leader che hanno interessato il territorio. Tale continuità emerge in maniera evidente dai documenti ufficiali:

> M.O.R.I.S. - Psl del Gal Linas Campidano - è un documento che guarda al futuro ma che affonda le radici nel passato remoto e recente del territorio di riferimento. È un piano che considera con attenzione le prospettive di sviluppo legate al mondo rurale assumendo come riferimento quanto di positivo è stato costruito con il Leader II e il Leader Plus. Da queste esperienze, comprensive di alcuni errori commessi, si è partiti per delineare gli elementi che vengono ritenuti idonei a rendere competitiva l'area del Linas Campidano (Gal Linas Campidano 2010a: 6).

L'esperienza di Leader Plus, tra le diverse di sviluppo locale implementate nel territorio Gal, è quella che gli intervistati conoscono maggiormente e alla quale hanno più partecipato. Viene valutata molto positivamente, come una "buona pratica" rispetto alla quale, nonostante l'indiscussa continuità, l'attuale programmazione 2007-2013 si è in parte discostata a causa della nuovo sistema di regole predisposto da enti sovraordinati al Gal. Ciò emerge trasversalmente sia durante le interviste sia nel corso del focus group. A riprova di ciò si citano le parole di un partecipante al focus che, avanzando una proposta per la programmazione 2014-2020, esprime insieme una buona valutazione del Leader Plus e una critica nei confronti della programmazione 2007-2013.

valutare-per-apprendere-interni.indd 141 07/04/16 09.37

> Estendere la competenza GAL sui settori attualmente esclusi […] così come succedeva nel precedente LEADER (partecipante n. 3 al focus group).

Nonostante ciò dalle interviste emerge chiaramente che il GAL Linas Campidano è percepito come un *continuum* rispetto all'esperienza LEADER plus (tab. 3).

Tabella 3. *Continuità/rottura tra il LEADER Plus e il LEADER 2007-2013*

	% GAL Linas Campidano	**% Totale 3 GAL**
Continuità	73,30	28,90
Rottura	10,00	44,40
Entrambe	3,30	7,80
Non so/Nessuna risposta	13,30	18,90
Totale (N)	**100 (30)**	**100 (90)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Le ragione che gli intervistati adducono per sostenere la continuità tra i due programmi sono fondamentalmente di due ordini: da una parte la continuità è nella partecipazione, perché parte di coloro che partecipano all'attuale GAL in quanto soci e in quanto figure apicali sono gli stessi della precedente esperienza; dall'altra, vi è continuità nei contenuti della programmazione, poiché le precedenti esperienze hanno gettato le basi sulle quali ora il GAL agisce (elaborazione questionari). Ciò risulta evidente da un punto di forza evidenziato da un partecipante al focus group:

> Continuità strategia e riconoscimento leadership determina raggiungimento obiettivi (partecipante n. 4 al focus group).

Dalle interviste emerge che il precedente GAL e il presidente del GAL Linas Campidano, che mantiene questa carica dal LEADER II, sono i soggetti che hanno maggiormente influito sulla continuità tra le due esperienze. Durante il focus group emergono due ulteriori elementi: si conferma il ruolo del presidente nel garantire questa continuità e ci si pone il problema di assicurarsi l'esistenza di una leadership altrettanto forte per garantire la continuità nella programmazione 2014-2020; si evidenzia come la competenza e la conoscenza del territorio da parte della struttura tecnica e politica del GAL abbiano garantito che la strategia del PSL 2007-2013 fosse perseguita efficacemente e in continuità con i LEADER precedenti (elaborazione focus group).

valutare-per-apprendere-interni.indd 142 07/04/16 09.37

3. Processo di implementazione e strutturazione del GAL

Ci si occupa ora di ciò che, dalla nascita fino a oggi, il GAL ha compiuto sia in termini di costruzione del GAL stesso che di implementazione delle proprie attività.

3.1. *Modalità di costruzione del partenariato*

L'analisi in merito al processo di implementazione e strutturazione dei GAL comincia concentrandosi sul percorso concertativo di costruzione del partenariato che si è compiuto nel Linas, così come negli altri 12 GAL sardi, attraverso una serie di riunioni e altre attività accessorie rivolte a stimolare la partecipazione degli attori locali. Questo si conclude con la formalizzazione del GAL che prevede la sua registrazione come soggetto giuridico. Si possono distinguere due fasi all'interno di questo percorso: la prima, che si svolge tra giugno e luglio del 2008, porta all'individuazione del partenariato e si conclude con la firma di un protocollo d'intesa e l'invio della manifestazione di interesse alla regione; la seconda, che si svolge tra gennaio e luglio 2009, porta invece alla definizione del PSL, della forma giuridica e organizzativa del GAL e si conclude con l'adesione al GAL e l'invio di tutta la documentazione alla regione.

Nel GAL Linas Campidano il percorso di costituzione del partenariato pubblico-privato è stato sostenuto e guidato dal precedente GAL Monte Linas in qualità di soggetto capofila che rappresenta il partenariato nella manifestazione di interesse (GAL Linas Campidano 2008, 2010b). Questo è stato individuato dagli intervistati tra i promotori del primo tavolo concertativo e come attore tra i più positivi dell'intero processo. È necessario precisare che gli intervistati quando individuano il GAL Monte Linas come principale attore del percorso concertativo, si riferiscono principalmente alle figure del direttore ma soprattutto del presidente del vecchio GAL. A tal proposito un attore afferma:

> Il processo [concertativo] è stato influenzato dalla leadership dell'attuale presidente (intervista n. 19).

Un altro attore sostiene:

> Il presidente ha influenzato il processo positivamente. […] conosce il territorio, ha relazioni con tutti, sia i soggetti pubblici che i soggetti privati e ha una grandissima capacità di sintesi […] lui riesce a mettere assieme tutti (intervista n. 8).

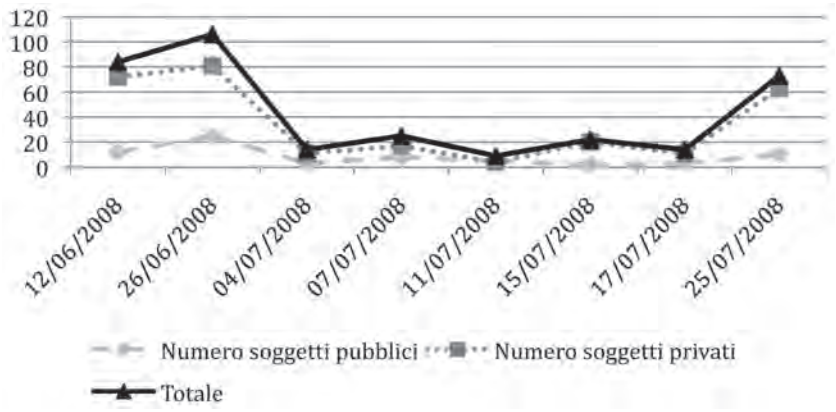
Oltre al GAL Monte Linas e al suo presidente emergono tra i promotori del primo tavolo concertativo i sindaci, la provincia e le imprese

valutare-per-apprendere-interni.indd 143 07/04/16 09.37

locali; queste ultime, insieme alle associazioni locali, vengono inoltre considerate particolarmente attive ottenendo valutazioni medie rispettivamente pari a 7,8 e 7,2 su 10 (elaborazione questionari).

Le riunioni della prima fase indette sul territorio per la presentazione del programma di sviluppo rurale 2007-2013 e per la promozione e avvio del processo costitutivo del partenariato pubblico-privato sono 8, tutte certificate e verbalizzate dai tecnici Laore (fig. 2). A queste riunioni se ne aggiunge una non certificata svoltasi a Gonnosfanadiga il 23 giugno 2008 dal tema: "Le opportunità del programma di sviluppo rurale 2007-2013 per lo sviluppo del Linas".

Fig. 2. *Andamento della partecipazione nella I fase*



Fonte: elaborazione su dati Allegato A, Gal Linas Campidano, manifestazione d'interesse

Durante le nove riunioni svoltesi in questa fase sono state evidenziate le opportunità fornite dal Psr per lo sviluppo del territorio, descritte le diverse misure dell'Asse III e IV e le modalità di presentazione della manifestazione di interesse. Inoltre è stato nominato il soggetto capofila del partenariato, definita la denominazione dello stesso, firmato il protocollo di intesa e approvate le strategie di sviluppo locale e i documenti che costituiscono la manifestazione di interesse. Tra le otto riunioni certificate cinque hanno avuto un carattere più prettamente informativo e divulgativo e si sono svolte ognuna in un differente comune aderente, anche per consentire ai diversi partecipanti di sottoscrivere il protocollo di intesa per la creazione del partenariato pubblico-privato. Delle 276 persone che hanno complessivamente preso parte a questa prima serie

valutare-per-apprendere-interni.indd 144 07/04/16 09.37

di incontri, ben 243, quasi il 90 per cento hanno sottoscritto il protocollo d'intesa costituendosi in Partenariato Monte Linas Campidano e proposto la propria manifestazione di interesse a costituirsi in gruppo di azione locale. Il partenariato così istituito si compone di 14 soggetti pubblici e 222 privati: tra questi ultimi la maggior parte sono imprese agroalimentari; è presente anche una buona rappresentanza dell'associazionismo locale (Gal Linas Campidano 2008, 2010a).

Durante la seconda fase si sono svolte 14 riunioni del partenariato costitutivo.

Anche queste sono state certificate da Laore, che le ha gestite insieme a un gruppo di professionisti assunti dal Gal per guidare il processo di costruzione del Psl e redigere il documento stesso (Gal Linas Campidano 2010a). Il ruolo assunto da Laore in tutta la fase concertativa è stato valutato positivamente dagli intervistati del Linas e tale valutazione viene confermata durante il focus group. A questo proposito un intervistato afferma:

> L'agenzia è stata molto attiva; è stata determinante per l'unione delle diverse categorie; ha stimolato la presenza dei vari gruppi (intervista n. 9).

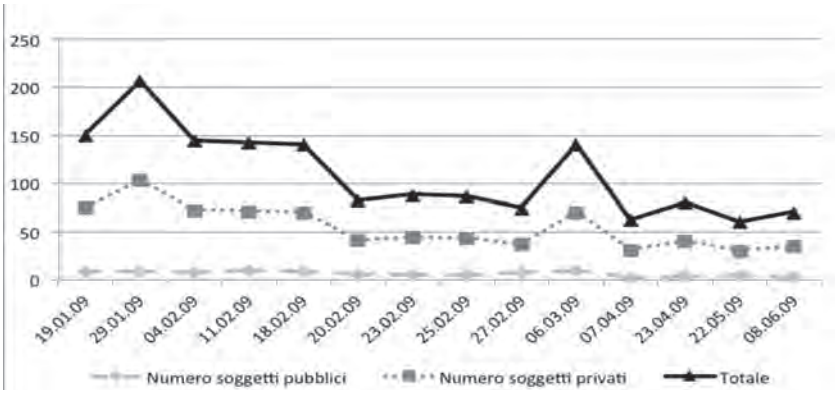
Alle riunione hanno preso parte complessivamente 216 soggetti di cui il 93 per cento erano privati. Nelle prime riunioni ha prevalso una metodologia classica, di tipo assembleare, poi si è passati al coinvolgimento attivo e propositivo del partenariato con la costituzione di gruppi di lavoro tematici. Seguendo il trend regionale, il numero dei soci del Linas risulta essere decisamente inferiore al numero dei firmatari del protocollo: dei 243 firmatari soltanto 52, circa un quinto, diventano effettivamente soci. Un elemento che potrebbe aver frenato l'adesione come soci è l'alto importo della quota associativa, fissato a 1000 euro, come emerge dal verbale del 29 gennaio 2009. Tale quota infatti viene individuata da alcuni partecipanti alle riunioni come ostativa alla partecipazione delle associazioni di volontariato (Gal Linas Campidano 2010b). Tutte le riunioni, sia quelle della prima fase che quelle della seconda, sono state gestite dal soggetto capofila, nella figura del presidente e del direttore del precedente Gal Monte Linas e da Laore in forte collaborazione (Gal Linas Campidano 2008, 2010a, 2010b).

Nel corso degli incontri si è proceduto alla decisione sulla forma giuridica da adottare, alla definizione delle quote sociali, all'adozione di una determinata configurazione degli organi e delle modalità di funzionamento del Gal e alla discussione delle linee del Piano di sviluppo locale alla cui stesura hanno contribuito i gruppi tematici all'uopo costituiti (Gal Linas Campidano 2010b).

valutare-per-apprendere-interni.indd 145 07/04/16 09.37

L'andamento della partecipazione alle riunioni della seconda fase risulta essere elevato durante le prime quattro riunioni di presentazione del percorso da compiere per la costituzione del GAL e la realizzazione del PSL, con il picco massimo di presenze in occasione dell'individuazione della sede legale del GAL e delle quote sociali (riunione del 29 gennaio 2009, 103 partecipanti). I numeri scendono dalla seconda assemblea dedicata al lavoro dei gruppi tematici per la predisposizione delle idee da far confluire nel PSL, anche se l'affluenza è significativa nell'incontro plenario per la presentazione dei risultati del lavoro dei medesimi gruppi (6 marzo 2009, 70 partecipanti) (fig. 3). Relativamente poco partecipate, almeno in confronto ai primi incontri, anche le riunioni finali in cui si votano i criteri di composizione degli organi societari e si approvano lo statuto, la composizione dell'assemblea dei soci e la composizione e le cariche del consiglio di amministrazione.

Fig. 3. *Andamento della partecipazione nella II fase*



Fonte: elaborazione su dati Piano di sviluppo locale M.o.r.i.s. del GAL Linas Campidano

Il PSL è stato approvato nel mese di giugno del 2009, in concomitanza con l'adesione formale dei soci, i quali hanno poi eletto il nuovo consiglio di amministrazione e il presidente (GAL Linas Campidano 2008, 2010a, 2010b). In generale gli incontri risultano quantitativamente ben partecipati. La fase concertativa nel suo complesso ottiene dei buoni risultati anche dal punto di vista qualitativo: la maggior parte degli intervistati del Linas la valutano positivamente (29 intervistati su 30),

valutare-per-apprendere-interni.indd 146 07/04/16 09.37

considerano il clima delle riunione collaborativo (il 91 per cento degli intervistati) e apprezzano le attività informative, i tavoli tematici e le altre attività implementate durante il processo di costituzione del GAL (elaborazione questionari). Durante il focus group viene confermato il giudizio positivo su questa fase e se ne richiede un ulteriore rafforzamento nella programmazione 2014-2020.

> Riproporre la stessa concertazione categoriale del PSL nella fase di *start-up* della prossima programmazione, riproporre e rafforzare la fase concertativa che rappresenta la vera programmazione dal basso (partecipante n. 5 al focus group).

Degli elementi interessanti emergono indagando il punto di vista degli intervistati sulle relazioni che si instaurano tra i partecipanti a queste riunioni.

Le relazioni che intercorrono tra i partecipanti sono considerate tendenzialmente più orizzontali che verticali e le scelte che scaturiscono da questo processo sembrano essere il risultato di una reale concertazione. Nonostante ciò nel Linas, rispetto al totale dei tre GAL, la tendenza verso l'orizzontalità nelle relazioni è meno marcata; inoltre relativamente alle scelte vi è una non trascurabile percentuale di intervistati (30 per cento) che le considerano la ratifica di decisioni prestabilite (tab. 4). Ciò potrebbe essere interpretato in due diverse maniere: nel GAL Linas esiste una componente di verticalità, nelle relazioni e nelle scelte, maggiore rispetto agli altri GAL analizzati; oppure gli attori del Linas ne sono semplicemente più consapevoli. In entrambi i casi un certo grado di verticalità nelle relazioni e nelle scelte nella fase concertativa potrebbe essere giustificata dal fatto che, tra i partecipanti alle riunioni, le conoscenze e le competenze specifiche sugli argomenti oggetto di discussione non sono distribuite equamente per cui spesso alcuni si affidano ai pareri dei soggetti ritenuti più compenti.

3.2. *Istituzionalizzazione del GAL e la sua composizione*

In questo stadio dell'analisi si esaminano i dati relativi al processo e all'esito di decisioni fondamentali per la costituzione e strutturazione del GAL. Ci si occupa primariamente del sistema di premialità, l'intento dell'analisi è quello di capire come e perché questo ha influito sulla struttura adottata dal GAL. Secondariamente si analizzano i dati relativi alla composizione dell'assemblea e del CDA e quelli relativi alla funzionalità della struttura operativa. Infine si indaga sia il processo sia l'esito della scelta relativa alla forma giuridica scelta dal GAL Linas Campidano.

valutare-per-apprendere-interni.indd 147 07/04/16 09.37

Tabella 4. *Tipo di relazioni e scelte scaturite nel corso delle riunioni preliminari*

	GAL Linas Campidano						**Totale 3 GAL**					
	Voti medi %	Deviazione standard %	Voti bassi %	Voti medi %	Voti alti %	%Totale (N.)	Voti medi %	Deviazione standard %	Voti bassi %	Voti medi %	Voti alti %	% Totale (N.)
Tipo relazioni (10 max orizzontalità 1 max verticalità)	6,83	2,8	29,2	16,7	54,2	100 (24)	7,57	2,5	17,6	16,2	66,2	100 (68)
Tipo scelte (10 max concertazione 1 decisioni prestabilite)	7,22	2,7	30,4	8,7	60,9	100 (23)	7,69	2,3	20,9	14,9	64,2	100 (67)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 148 07/04/16 09:37

In Sardegna, oltre ai requisiti minimi[2] necessari per la partecipazione al bando di selezione dei GAL e dei PSL, ai fini della ripartizione delle risorse finanziarie disponibili tra i GAL selezionati, è stato predisposto un sistema di valutazione[3] riferito alla composizione dei singoli partenariati, ai livelli di consultazione del territorio, alle caratteristiche dei GAL e alle scelte strategiche portate avanti con la redazione dei PSL. Con questo sistema è stato ripartito il 30 per cento delle risorse totali (cfr. cap. 2). Il GAL Linas Campidano si è classificato sesto tra i tredici GAL sottoposti a valutazione, ottenendo risorse aggiuntive per 3 478 227 euro (Servizio sviluppo locale 2010a). Tali risorse sono risultate vitali per questo GAL soprattutto in considerazione delle ridotte dimensioni dello stesso. Il sistema di premialità prevedeva al suo interno dei criteri che avrebbero potuto influenzare il processo di istituzionalizzazione del GAL; particolarmente rilevanti sono quelli relativi all'adozione di una forma giuridica che rispettasse il principio di "una testa un voto", alla rappresentatività femminile e giovanile all'interno del CDA e alla prevalenza dei soggetti privati in CDA e in assemblea (RAS 2008b). Il GAL Linas Campidano ha ottenuto per tutti i criteri citati il massimo del punteggio (Servizio Sviluppo Locale 2010b). Gli intervistati del Linas valutano la predisposizione di questo sistema in maniera positiva affermando che questo ha permesso un rinnovamento, un ricambio generazionale, una maggior presenza di donne e di privati sia in assemblea che nel CDA e ha in generale favorito il coinvolgimento di nuovi attori. A proposito del sistema di premialità un intervistato afferma:

> Ha in generale favorito il coinvolgimento di nuovi attori (intervista n. 20).

Diversi partecipanti al focus hanno sottolineato l'importanza di potenziare nella prossima programmazione il sistema della premialità per favorire la presenza di giovani e donne nel CDA e nell'assemblea.

> Propongo di potenziare l'incentivazione, attraverso il sistema di premialità, della presenza di donne e giovani in CDA e in assemblea» (partecipante n. 7 al focus group).

Tuttavia, nonostante gli intervistati abbiamo sottolineato l'importanza che il sistema di premialità ha avuto sulla strutturazione del GAL, alcuni hanno affermato che tale strutturazione sarebbe stata comunque adottata perché questo rientrava tra gli obiettivi che il GAL costituendo si era già prefissato. Tale dato pare confermato dal fatto che il 70 per cento degli

[2] Art. 6 del Bando per la selezione dei GAL e PSL della Regione Autonoma della Sardegna

[3] Art. 7 del Bando per la selezione dei GAL e PSL della Regione Autonoma della Sardegna.

valutare-per-apprendere-interni.indd 149 07/04/16 09.37

intervistati considera la scelta di rispettare il principio di "una testa un voto" frutto di un'apertura a una maggiore partecipazione da parte del Gal. Non è trascurabile però la percentuale di intervistati (30 per cento) che considera questa scelta legata a ragioni strumentali (elaborazione questionari). Si consideri inoltre che nel corso delle riunioni preliminari si è affrontato il tema dei criteri di assegnazione dei punteggi utili per l'ottenimento della premialità sottolineando la necessità, per un Gal piccolo come il Linas, di tenere in forte considerazione tali criteri per poter disporre di maggiori risorse finanziarie (verbale del 19 gennaio 2009) (Gal Linas Campidano 2010b).

In sintesi si può dunque affermare che se da una parte i criteri del sistema di premialità, essendo condivisi dal Gal, sarebbero stati comunque rispettati, dall'altra alcuni elementi portano a sostenere che la possibilità di risorse aggiuntive sia stata un incentivo all'adozione di certe scelte.

Conclusa la fase concertativa l'assemblea del Gal Linas Campidano risulta composta da 52 soci di cui l'81 per cento sono privati appartenenti soprattutto al settore agricolo e dei servizi. Le donne all'interno dell'assemblea sono il 19 per cento, mentre i giovani sotto i quarant'anni sono il 17 per cento (Gal Linas Campidano 2010a). Quindi la prima configurazione dell'assemblea rappresenta in modo adeguato le componenti femminile, giovanile e privata. Tale dato si evidenzia chiaramente anche dalle interviste: la quasi totalità dei soggetti (93 per cento) pensa che sia adeguatamente rappresentata in assemblea sia la componente privata sia quella pubblica. Per quanto riguarda il terzo settore invece emergono tra gli intervistati alcuni dubbi, infatti benché il 73,30 per cento consideri tale settore rappresentato, il 10 per cento non lo considera tale e il restante 16,70 per cento non riesce a fornire una risposta a tale quesito (elaborazione questionari).

Il consiglio di amministrazione, eletto durante la prima assemblea dei soci convocata il 4 giugno del 2009, risulta composto da sette membri, tutti privati, di cui quattro sono donne e altrettanti sono giovani (Gal Linas Campidano 2010a). Tale configurazione permette una decisa rappresentanza della parte privata a discapito di quella pubblica, non presente nell'organo esecutivo. Come sottolineato da alcune interviste, nonostante questa assenza, le esigenze del pubblico sembrano riuscire a essere incluse nel Cda attraverso la figura del presidente e grazie alla sua capacità di fare sintesi tra le diverse esigenze presenti nel territorio. Ciò pare confermato dal fatto che gli intervistati del Linas assegnano un voto medio pari a 6,5 alla rappresentatività degli interessi degli attori

pubblici nel CDA, nonostante questi non siano fisicamente presenti all'interno dell'organo (elaborazione questionari).

La minore rappresentanza, rispetto alle altre componenti, del terzo settore emerge durante le interviste anche per quanto riguarda il CDA. A tali carenze potrebbe essere collegata la difficoltà, rilevata durante il focus group, di definire e implementare azioni in campo sociale:

> Di fatto ho continuato a vedere delle difficoltà nell'inserire il sociale, quindi rafforzerei questo elemento. Secondo me questa parte ha necessità di essere chiarita per poi essere inserita nella programmazione (partecipante n. 9 al focus group).

La struttura tecnico-organizzativa del GAL Linas Campidano è composta da quattro dipendenti: il direttore generale, responsabile del PSL con funzioni di coordinamento e direzione; il responsabile amministrativo e finanziario, responsabile della contabilità e del bilancio; l'animatore che coadiuva il direttore generale; il segretario cui viene affidata la gestione dei rapporti con il pubblico e con l'esterno (GAL Linas Campidano 2010a). Gli intervistati del Linas valutano molto positivamente l'operato della struttura dedicata, infatti il voto medio attribuito a questa (8,28) è superiore a quello attributo alle strutture nel totale dei tre GAL (7,41). Alcuni intervistati lodano, nello specifico, il ruolo svolto dalla segreteria, dall'animatrice e dal direttore, mentre pochi altri ravvisano delle carenze nell'attività di animazione e nella dotazione finanziaria. Tale valutazione viene confermata con forza durante il focus group dove si sottolinea l'ottimo lavoro svolto dalla struttura tecnica e politica del GAL nelle attività di comunicazione, supporto e animazione territoriale.

Una decisione fondamentale in merito alla struttura del GAL è quella relativa alla forma giuridica. Il GAL Linas Campidano adotta come forma giuridica la società consortile a responsabilità limitata, nonostante l'incoraggiamento da parte della RAS ad adottare forme giuridiche differenti, quali la fondazione di partecipazione. Il Linas, rimane uno dei pochi GAL nel panorama regionale che, in continuità con il passato, mantiene la forma della SCARL, riuscendo però a garantire il principio di "una testa un voto". La decisione deriva dalla convinzione di poter ottenere con tale forma gli stessi risultati, in termini di efficienza e efficacia gestionale, ottenuti nelle precedenti edizioni LEADER (GAL Linas Campidano 2010a). I dati che emergono dalle interviste relativamente a questo aspetto sono particolarmente interessanti: coloro che condividono questa scelta (89,7 per cento degli intervistati) lo fanno prevalentemente per ragioni di carattere tecnico, mentre coloro che non la condividono (10,30 per cento) lo

valutare-per-apprendere-interni.indd 151 07/04/16 09.37

fanno per le modalità attraverso cui questa forma giuridica è stata adottata. Alcuni affermano che i soci non avevano gli strumenti per prendere una decisione consapevole in merito a ciò. A tal proposito un intervistato afferma:

> Per la forma giuridica mi son fidato, ci hanno detto che la conoscevano bene perché era già stata utilizzata, per me erano cose nuove (intervista n. 28).

Questo stralcio conferma quanto rilevato in precedenza dall'analisi del tipo di relazioni e scelte scaturite durante la fase concertativa: nei casi in cui i partecipanti hanno una scarsa dimestichezza con l'argomento oggetto della scelta, sembrano riporre la propria fiducia in attori più competenti in materia. Ciò è ulteriormente confermato dagli esiti del quesito posto agli intervistati sulla motivazione alla base della scelta della forma giuridica.

La percentuale di coloro che affermano che la scelta è stata frutto di una reale concertazione, anche se elevata (57,1 per cento), è inferiore di 10 punti percentuali a quella dei tre Gal considerati insieme (67,1 per cento), mentre la percentuale di coloro che affermano che sia stata una decisione imposta dall'alto (25 per cento) ha specularmente più di dieci punti percentuale in più rispetto al totale dei tre Gal (13,9 per cento) (tab. 5).

Tabella 5. *Motivazione alla base della forma giuridica scelta*

Gal Linas Campidano			
Frutto di una reale concertazione	Imposta dall'alto	Altro, spec.	Totale (N.)
57,1%	25,0%	17,9%	100% (18)
Totale 3 Gal			
Frutto di una reale concertazione	Imposta dall'alto	Altro, spec.	Totale (N.)
67,10%	13,90%	19,00%	100% (79)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

3.3. *Partecipazione* stakeholder *lungo il processo*

Si affronta ora la fase successiva alla costituzione e istituzionalizzazione del Gal. Ci si concentra sull'attività assembleare cercando di capire quanto effettivamente questa fase sia stata partecipata, chi ne sono i protagonisti e come si partecipa lungo il processo.

valutare-per-apprendere-interni.indd 152 07/04/16 09.37

Il numero dei partecipanti alla fase assembleare risulta in calo rispetto alla fase concertativa, questo si evince dalle presenze alle assemblee dei soci: nel 2013 aveva partecipato in media il 37 per cento dei soci (GAL Linas Campidano 2014); nel 2014 i partecipanti scendevano al 29 per cento in media (GAL Linas Campidano 2015). Tale dato è confermato dalle interviste: nonostante la metà degli intervistati valuti genericamente positiva la partecipazione degli *stakeholder* lungo il processo, la maggior parte di coloro che tratta tale argomento da un punto di vista prettamente numerico ravvisa un calo della stessa. Per alcuni questo dipende dall'impossibilità di certi attori di accedere ai bandi per la questione della non eleggibilità di quattro comuni su sei, per altri dalla mancanza in questa fase del supporto di Laore, per altri ancora dalla carenza nell'attività di animazione. Quest'ultima infatti avrebbe potuto favorire la partecipazione di quegli attori scoraggiati dalla questione dell'eleggibilità, ponendo l'accento sulle potenzialità del Gal di avviare azioni di sistema, di rete, valide per tutto il territorio.

A tal proposito un attore afferma:

> L'eleggibilità di soli due comuni su sei, l'esclusione dei comuni centrali del territorio, Guspini e Villacidro, ha sfavorito la partecipazione. Questo ha influito non solo nella composizione del partenariato iniziale ma anche e forse soprattutto nelle assemblee, che son sempre meno partecipate (intervista n. 22).

La questione della non eleggibilità viene indicata da alcuni intervistati come una delle cause di conflittualità all'interno delle assemblee. Un intervistato afferma:

> Alcune decisioni relative alla pubblicazione dei bandi portavano conflittualità a causa della questione della non eleggibilità di alcuni territori (intervista n. 30).

Durante il focus group vengono confermate le ragioni sopramenzionate e vengono individuati due ulteriori elementi che hanno scoraggiato la partecipazione: la limitazione dei settori di intervento generata dalla scelta del monoasse e la farraginosità e lentezza dei procedimenti. Un partecipante afferma:

> Ha sfavorito la partecipazione l'esclusione di alcuni settori produttivi dalle competenze del Gal perché rientranti negli Assi I e II (partecipante n. 6 al focus group).

Un altro spiegando le ragioni del calo della partecipazione afferma:

> Il fatto di dover andare obbligatoriamente in un centro di un associazione di categoria […] poi comunque questa procedura allunga i tempi, l'iter è molto lungo (partecipante n. 8 al focus group).

valutare-per-apprendere-interni.indd 153 07/04/16 09.37

Durante le assemblee risultano particolarmente attivi i sindaci e le imprese, così come nella fase concertativa. Infatti gli intervistati, interrogati sulla rilevanza degli attori locali in assemblea, hanno assegnato a queste due categorie le valutazioni più elevate (rispettivamente 7,8 e 8,1) (elaborazione questionari). Emerge dunque che le imprese locali partecipano attivamente in entrambe le fasi e ciò si potrebbe interpretare come un indicatore dell'efficacia, in termini di *empowerment* (Piccardo 1995), delle esperienze di sviluppo locale implementate nell'area del GAL Linas Campidano.

Gli intervistati sono stati chiamati a esprimere una valutazione sull'orizzontalità delle relazione, sul livello di concertazione delle scelte e sul clima generale anche della fase assembleare.

Le relazioni sviluppatesi all'interno delle assemblee del Linas sono considerate più orizzontali che verticali, anche in misura maggiore rispetto ai tre GAL considerati insieme (tab. 6) e tale orizzontalità è più marcata rispetto a quella registrata all'interno del processo concertativo (tab. 4). Ciò potrebbe essere legato al fatto che con il susseguirsi degli incontri si è giunti a un equilibrio dei rapporti tra i partecipanti. Inoltre le scelte assunte durante le assemblee, sia per il GAL Linas che per il totale dei tre GAL, sembrano essere più il prodotto di un'effettiva concertazione che frutto della ratifica di decisioni prestabilite (tab. 6). Confrontando le due fasi in merito alle scelte risulta che queste sono state meno l'esito di una reale concertazione durante le assemblee che nel momento concertativo, sia per i tre GAL considerati contemporaneamente che per il Linas Campidano singolarmente. A questo proposito, probabilmente tra gli attori presenti alle assemblee nel Linas si acutizzano le differenze nelle competenze e nelle conoscenze utili al raggiungimento delle scelte, assunte durante gli incontri. Un intervistato afferma che la maggior parte delle scelte assunte in questa fase sono relative ai bilanci, argomento di non facile comprensione per un non addetto ai lavori. Il clima delle assemblee del Linas è comunque stato percepito come collaborativo e tale percezione è stata più netta nella fase assembleare che nella fase concertativa, in controtendenza rispetto al totale dei tre GAL (elaborazione questionari).

Al fine di valutare la fase assembleare è utile menzionare e analizzare anche tutta quella serie di attività che il GAL ha promosso per poter includere e coinvolgere maggiormente il territorio. Tra le diverse attività gli intervistati hanno individuato come particolarmente positive quelle poste in essere dallo sportello GAL (voto medio 8,64), confermando quanto rilevato precedentemente rispetto alla positiva valutazione della struttura dedicata. Gli intervistati inoltre sottolineano l'ottimo lavoro svolto dalla segretaria, dall'animatrice e dal direttore, principali attori dello *sportello*.

valutare-per-apprendere-interni.indd 154 07/04/16 09.37

Tabella 6. *Tipo di relazioni e scelte scaturite nel corso dell'assemblea dei soci*

	GAL Linas Campidano						**Totale 3 GAL**					
	Voto medio	Deviazione standard %	Basso (fino a 5) %	Medio %	Alto %	% Totale (N.)	Voto medio	Deviazione standard %	Basso (fino a 5) %	Medio %	Alto %	%Totale (N.)
Tipo relazioni (10 max orizzontalità 1 max verticalità)	6,93	2,62	24,1	13,8	62,1	100 (29)	6,66	2,79	26,6	24,1	49,4	100 (79)
Tipo scelte (10 max concertazione 1 decisioni prestabilite)	6,59	2,78	24,1	27,6	48,3	100 (29)	6,51	2,84	28,2	25,6	46,2	100 (78)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 155 07/04/16 09:37

Rispetto a questo quesito è particolarmente interessante il dato relativo alle *attività di tipo informativo per la pr eparazione dei bandi*, infatti molti intervistati a cui è stato chiesto di valutare questa attività si sono trovati in difficoltà nel fornire una risposta. Questo è avvenuto perché, benché alcuni incontri informativi sul contenuto dei bandi si sono tenuti prima della pubblicazione del bando stesso per permettere un'integrazione delle istanze degli *stakeholder* (Locci 2013), nel Linas non sono stati predisposti degli incontri specifici per la stesura dei bandi e l'assemblea non viene ufficialmente coinvolta nell'iter di stesura (www.galinascampidano.it, elaborazione questionari). Rispetto a questo, alcuni intervistati affermano che le *attività informative dedicate alla preparazione dei bandi* difficilmente riuscivano a essere realmente inclusive perché che la maggior parte del contenuto non era deciso dal Gal ma da enti sovraordinati a questo; altri, per rispondere al quesito, hanno considerato non tanto riunioni o assemblee dedicate a questo specifico aspetto, quanto l'attività di ascolto svolta nel territorio da parte del presidente e della struttura dedicata attraverso conversazioni informali e telefonate a singoli portatori di interessi. Infatti nel Linas esiste un sistema informale di condivisione e comunicazione tra la struttura Gal e il territorio possibile grazie alle ridotte dimensioni del territorio e alla profonda conoscenza dello stesso da parte della struttura tecnica e del presidente (Locci 2013; elaborazione questionari).

3.4. *Valutazione della robustezza e del processo di costruzione del Psl*

Dopo aver valutato le due fasi, quella concertativa e quella assembleare, durante la ricerca ci si è concentrati sul principale strumento del programma Leader, il piano di sviluppo locale, valutandone i contenuti, la gestione della costruzione e l'attuazione del Psl. In generale si può affermare che le principali problematiche individuate nella valutazione del processo di costruzione del Psl e della sua implementazione sono da imputare a enti sovraordinati al Gal.

Il tema catalizzatore del Psl del Gal Linas Campidano è l'accrescimento della competitività e dell'attrattività del sistema rurale e il miglioramento dei servizi ai cittadini e al sistema produttivo locale. Tra i temi principali del piano si possono evidenziare quello della multifunzionalità in agricoltura, dell'integrazione di filiera orizzontale, della tutela dell'habitat e del paesaggio, dello sviluppo del turismo rurale, della diversificazione, della creazione di reti, della valorizzazione delle specificità locali, della qualità dei prodotti e della filiera corta (Gal Linas Campidano 2010a). Gli intervistati del Linas dimostrano di conoscere abbastanza bene gli

valutare-per-apprendere-interni.indd 156 07/04/16 09.37

obiettivi del PSL ma il 55,20 per cento di loro afferma che questo contiene solo in parte le indicazioni emerse dalle riunioni e dai tavoli tematici (elaborazione questionari). Si consideri che il PSL deve rispondere alle indicazioni contenute nel PSR e che, nel caso del Linas, i tavoli tematici sono stati condotti senza tener conto delle misure previste nel PSR per evitare che i partecipanti si concentrassero su idee finanziabili e bloccassero così il processo creativo e propositivo collettivo. Conseguentemente alcuni elementi emersi durante i tavoli tematici non sono poi stati inseriti nel PSL (GAL Linas Campidano 2010a).

Se nella fase di costruzione del PSL emergono delle difficoltà dipendenti dalle decisioni assunte da enti sovraordinati al GAL, è nella fase di attuazione del PSL che si palesano le difficoltà più importanti in questo senso.

Nell'iter di stesura dei bandi il recepimento delle posizioni degli *stakeholder* risulta complicato dal fatto che il margine di discrezionalità sui contenuti dei bandi è particolarmente ridotto. A tal proposito un intervistato sostiene:

> Non si possono inserire le posizioni degli *stakeholder* emerse dagli incontri per la stesura dei bandi perché questi sono preconfezionati dalla regione. I bandi dovrebbero differenziarsi da GAL a GAL proprio perché i territori sono differenti, differenti sono le problematiche e le possibilità attraverso cui queste problematiche possono essere superate (intervista n. 2).

Il problema della poca autonomia del GAL nel decidere il contenuto dei bandi emerge spesso durante le interviste, ma la posizione appena espressa aggiunge un ulteriore elemento a questa problematica: se «L'idea principale che sottende l'approccio LEADER è che, considerata la diversità delle zone rurali europee, le strategie di sviluppo sono più efficaci se decise e attuate a livello locale da attori locali» (cfr. *supra*, cap. 1) e che quindi la programmazione dello sviluppo di un dato territorio debba basarsi sulle caratteristiche proprie e peculiari del territorio, la necessità di rispondere a regole stringenti valide per tutti i GAL per la strutturazione dei bandi risulta essere in contraddizione con una progettazione *bottom-up* e ha come possibile conseguenza l'omologazione delle azioni dei diversi GAL. La poca autonomia dei GAL nella strutturazione dei bandi viene confermata dal focus, in cui si evidenzia che gli stessi siano poco chiari e soggetti a molteplici interpretazioni anche se la RAS si dimostra particolarmente celere e precisa nel dissipare i dubbi. A tal proposito un partecipante al focus afferma:

> Non solo i bandi erano preconfezionati ma erano anche soggetti a molteplici interpretazioni (partecipante n. 2 al focus group).

valutare-per-apprendere-interni.indd 157 07/04/16 09.37

Tabella 7. *Criticità nell'iter di finanziamento*

	% GAL Linas Campidano				% Totale 3 GAL			
	Sì	No	Non ricordo	Totale (N.)	Sì	No	Non ricordo	Totale (N.)
1. La Banca ha richiesto garanzie troppo elevate	66,70	10,00	23,30	100 (30)	53,60	13,10	33,30%	100 (84)
2. La Banca non ha supportato il progetto ma ha badato solo agli aspetti finanziari	66,70	6,70	26,70	100 (30)	53,60	8,30	38,10%	100 (84)
3. La banca ha impiegato troppo tempo nella valutazione dei progetti	40,00	20,00	40,00	100 (30)	28,90	20,50	50,60%	100 (83)
4. Dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive, il GAL è venuto meno al suo ruolo di indirizzo e coordinamento	16,70	60,00	23,30	100 (30)	14,50	65,10	20,50%	100 (83)
5. Interferenze di altra natura (per es. raccomandazioni)	3,30	73,30	23,30	100 (30)	6,00	73,80	20,20%	100 (84)
6. La gestione regionale e statale dell'iter dei pagamenti (AGEA e ARGEA)	93,30	0,00	6,70	100 (30)	69,00	9,50	21,40%	100 (84)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 158 07/04/16 09:37

Un ulteriore problema nell'attuazione del PSL è quello relativo alla non eleggibilità di quattro comuni su sei aderenti al GAL. La questione dell'eleggibilità, già menzionata come problematica per quanto riguarda la partecipazione degli *stakeholder* nella fase assembleare, crea delle difficoltà anche all'implementazione della strategia di sviluppo. Anche se la distinzione tra comuni eleggibili e non è stata parzialmente superata attraverso una modifica del PSR da parte del comitato di sorveglianza (RAS 2013), gli intervistati sottolineano che questa distinzione ha avuto come conseguenza una concentrazione dell'azione GAL nei due comuni eleggibili frenando l'implementazione equilibrata della strategia (elaborazione questionari). L'esistenza di questa problematica viene confermata durante il focus group, nel quale si evidenzia l'esigenza di superare questa distinzione nella successiva programmazione LEADER. Un partecipante propone:

> Estendere l'eleggibilità anche ai comuni ora non eleggibili (partecipante n. 10 al focus group).

Particolarmente critica risulta essere la fase che va dalla pubblicazione dei bandi all'erogazione dei finanziamenti, infatti ventitre intervistati su ventotto valutano negativamente questa fase e i restanti comunque ne riconoscono dei limiti. Tali difficoltà vengono imputate all'allungamento dell'iter della pratica, all'eccessiva burocratizzazione, alla cattiva gestione delle procedure da parte degli enti sovralocali, alla quota di cofinanziamento richiesta, alle procedure di presentazione delle domande attraverso l'inserimento nel SIAN e al problematico rapporto tra i beneficiari e il sistema bancario. Tra tutte queste tematiche, la gestione regionale dell'iter dei pagamenti è il problema più sentito all'interno del Linas. Da questo dipende l'allungamento dei tempi dell'iter di finanziamento e le difficoltà che ne conseguono. Alcuni intervistati sottolineano che la velocità dei pagamenti era invece il punto di forza nell'azione LEADER precedente, quando questa veniva gestita dalla struttura GAL.

Un ulteriore ostacolo è il rapporto con il sistema bancario: oltre alla parte di cofinanziamento i beneficiari anticipano la somma finanziata, ciò avviene nella maggior parte dei casi attraverso una mediazione bancaria, mediazione che deve essere saldata in tempi che non considerano i ritardi nel pagamento dell'iter finanziario dei bandi GAL. Tutto ciò quindi non solo rallenta l'implementazione dei progetti dei beneficiari, ma rischia di causare il passaggio alla morosità di questi. A tal proposito un attore propone la stipula di un accordo tra gli enti bancari e gli organismi nazionali del programma LEADER in modo che sia lo stesso GAL a garantire il beneficiario nei rapporti con la banca esattamente come avviene per i GAL finlandesi (estratto intervista 1).

valutare-per-apprendere-interni.indd 159 07/04/16 09.37

L'unico dato positivo che emerge dalle interviste rispetto alla fase di attuazione del PSL è la valutazione dell'operato del GAL nell'attività di informazione sui bandi e accompagnamento alla partecipazione degli *stakeholder*. Particolarmente positiva, ancora una volta, è la valutazione della struttura dedicata nell'attività di assistenza in sede (voto medio 8,77).

La valutazione positiva della struttura dedicata sembra evidenziare che la presenza fisica nel territorio dell'istituzione che si occupa dello sviluppo locale sia una necessità sentita dagli attori locali.

3.5. *Autonomia GAL e rapporti con enti sovra locali*

Analizzando le procedure per la strutturazione dei bandi e la gestione dei finanziamenti si è visto come queste abbiano limitato l'autonomia dei GAL. La scarsa autonomia del Linas viene evidenziata trasversalmente durante i diversi colloqui e specificatamente quando si chiede agli intervistati di valutare il grado di autonoma del loro GAL rispetto agli organi regionali di controllo e rendicontazione.

Il 58,60 per cento degli intervistati del Linas dà una valutazione dell'autonomia del GAL tra bassa e molto bassa. Questa scarsa autonomia, nonostante sia rilevata in tutti e tre i GAL, nel Linas sembra essere percepita in maniera più marcata (tab. 8).

Tabella 8. *Valutazione grado di autonomia del GAL rispetto agli organi regionali di controllo e rendicontazione*

	GAL Linas Campidano	**Totale 3 GAL**
Voto medio	5,14	5,33
Molto bassa (1-3)	17,20%	21,00%
Bassa (4-5)	41,40%	28,40%
Media (6-7)	27,60%	29,60%
Alta (8-9-10)	13,80%	21,00%
Totale (N.)	**100% (29)**	**100% (81)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Un aspetto che sembra aver influito negativamente sull'autonomia riguarda la scelta "monoasse" della Regione Sardegna. Questa decisione è stata considerata dalla maggior parte degli intervistati del Linas (71 per cento) particolarmente negativa perché ha diminuito le possibilità di programmazione e di intervento del GAL su settori ritenuti strategici per lo sviluppo territoriale, limitando la possibilità di implementare progetti complessi che investono più assi (elaborazione questionari).

valutare-per-apprendere-interni.indd 160 07/04/16 09.37

Il Linas infatti richiede per la programmazione 2014-2020 che si superi il monoasse e si distingua la competenza dei GAL da quella della RAS, relativamente ai bandi rivolti alle aziende, sulla base della dimensione aziendale dei beneficiari. Un attore a tale proposito afferma:

> Il GAL si deve poter occupare di tutti i settori dell'agroalimentare ma concentrandosi sulle piccole aziende e lasciando alla gestione regionale i grandi colossi (partecipante n. 2 al focus group).

Particolarmente sentita a tal proposito è l'esigenza di potersi occupare a tutto tondo del settore agroalimentare considerato centrale per lo sviluppo del territorio.

La mancanza di autonomia dei GAL nella programmazione 2007-2013 viene confermata durante il focus group come elemento di discontinuità rispetto alle precedenti esperienze LEADER e come freno alla partecipazione degli *stakeholder* e all'implementazione di una strategia attraverso un approccio realmente *bottom-up*. Durante il focus infatti gli attori richiedono con forza che sia restituita maggiore autonomia ai GAL per quanto riguarda la gestione delle proprie risorse finanziarie, l'elaborazione dei bandi e la competenza su tutti i settori dell'agroalimentare con il superamento del monoasse. Un partecipante afferma:

> Propongo la restituzione al GAL della sua autonomia gestionale (partecipante n. 4 al focus group).

È evidente come gli attori del Linas siano critici nei confronti degli enti sovralocali e in particolare della RAS, in considerazione del ruolo che ha assunto in questa programmazione. I partecipanti al focus lamentano una carenza di preparazione e di competenze specifiche all'interno degli enti sovralocali nell'attività di affiancamento, indirizzo e controllo delle attività del GAL; sostengono poi che il coinvolgimento della RAS nel processo organizzativo e di spesa sia stato eccessivo rispetto agli strumenti e alle risorse a disposizione. Allo stesso tempo però sottolineano come elemento positivo la disponibilità della RAS nel fornire assistenza tecnica e supporto organizzativo per la risoluzione dei problemi. Sempre durante il focus, si propone anche di conferire nuovamente all'assessorato alla programmazione la gestione del programma LEADER e di potenziare le sinergie tra assessorati, autorità di gestione e i diversi enti che contribuiscono alla gestione del programma. Un partecipante propone:

> Maggiore sinergia tra enti: assessorati, autorità di gestione e i diversi enti che contribuiscono alla gestione del programma (partecipante n. 2 al focus group).

valutare-per-apprendere-interni.indd 161 07/04/16 09.37

Le difficoltà che il GAL e la RAS incontrano nel rapportarsi l'uno all'altro dipendono dal fatto che questi perseguono obiettivi in alcuni casi contrapposti. Il GAL ha l'esigenza di garantire procedimenti rapidi e snelli per la gestione dei finanziamenti, mentre la RAS ha necessità di predisporre un sistema di controllo che attesti il rispetto dei procedimenti e delle norme; per la strutturazione dei bandi, il GAL deve garantire che i contenuti siano coerenti con le esigenze del proprio territorio, invece la RAS che questi siano coerenti con la strategia regionale di sviluppo; per quanto riguarda la questione dell'eleggibilità, la RAS ha l'esigenza di concentrare l'azione nelle aree particolarmente svantaggiate mentre il GAL ha quella di garantire un'attuazione equilibrata del PSL nel territorio.

Positivo è invece il rapporto che si instaura tra il GAL e LAORE, soprattutto durante la fase concertativa, dove i tecnici LAORE lavorano in perfetta sinergia con i promotori del GAL e i professionisti assunti per gestire la costruzione e la stesura del PSL. La sinergia tra il GAL e LAORE si interrompe invece nella fase assembleare, dal focus emerge che ciò avviene perché, a causa di problemi interni all'agenzia, i tecnici che hanno seguito la fase concertativa non hanno potuto prendere parte alla fase assembleare, nonostante il GAL avrebbe accettato di buon grado il loro supporto per favorire l'attività di animazione nel territorio. Un partecipante afferma:

> Si è chiuso il rapporto con LAORE. La conflittualità e il caos che si è generato all'interno dell'agenzia LAORE ha avuto effetti negativi nel rapporto tra il nostro GAL e l'agenzia (partecipante n. 1 al focus group).

Anche il rapporto tra il GAL, la provincia e i comuni dell'area risulta sinergico. Dai verbali della fase concertativa emerge una generale concordanza tra le posizioni del promotore e quelle dei comuni e della provincia (GAL Linas Campidano 2008, 2010b); nella fase di attuazione del PSL, come precedentemente affermato, è lo stesso presidente a portare all'interno del CDA il punto di vista della componente pubblica del GAL.

4. Efficacia percepita/indicatori di cambiamento

Si analizzano ora i risultati ottenuti dal GAL Linas sia in termini di beni collettivi per la competitività e la coesione, sia in termini di capitale sociale, fiducia, reti e governance.

È stato chiesto agli intervistati di valutare l'efficacia degli interventi GAL nella creazione di beni collettivi locali per la competitività (Crouch *et al.* 2001). Gli interventi per la "valorizzazione, diversificazione dell'economia rurale e la multifunzionalità" e quelli relativi alla "valorizzazione dell'habitat

valutare-per-apprendere-interni.indd 162 07/04/16 09.37

naturale e dell'ambiente" sono quelli che hanno ottenuto le valutazioni migliori (rispettivamente 7,89 e 7,88; elaborazione questionari). Coerentemente con questo sono state individuate come buone pratiche, sempre relativamente alla creazione di beni collettivi per la competitività, azioni che rientrano in questi ambiti quali quelle relative alla ricettività turistica, alla creazione di itinerari turistico-ambientali e azioni che hanno incentivato il turismo equestre. Ciò finora detto ben si accorda con i dati relativi allo stato di avanzamento procedurale e finanziario del PSL del GAL Linas Campidano al 31 dicembre 2014 (tab. 9). Infatti le misure le cui procedure risultano in stato più avanzato sono la 311 e la 313[4], misure all'interno delle quali rientrano gli interventi sopramenzionati. La Misura 311 mira a valorizzare la multifunzionalità dell'impresa agricola mentre la 313 sostiene la creazione di infrastrutture materiali e immateriali a supporto del turismo rurale. Oltre a queste misure importante nella creazione di beni collettivi per la competitività risulta essere stato il progetto "Impari's"[5], a cui alcuni attori del Linas hanno partecipato attivamente (elaborazione questionari).

Gli ambiti di intervento valutati dagli intervistati come maggiormente efficaci per la creazione di beni collettivi locali per la coesione sono quelli relativi allo "sviluppo del capitale umano e delle attività di formazione" e quello relativo al "sostegno della diffusione dei saperi connessi alle produzioni locali", tali ambiti ottengono rispettivamente voti medi pari a 8 e 7,5 (elaborazione questionari). La buona valutazione data a questi ambiti ben si accorda sia con l'intensa attività portata avanti dal GAL nell'implementazione di progetti di cooperazione sia con l'ottima valutazione data dagli intervistati a questi progetti. Sono infatti questi gli strumenti individuati come buone pratiche per lo sviluppo di beni collettivi locali per la coesione.

Nello specifico il progetto "Giovani e sviluppo rurale"[6] ha ottenuto una valutazione media pari a 8,6 e il progetto "MeDIETerranea"[7] ha ottenuto una valutazione media pari a 8,3 (elaborazione questionari).

[4] La Misura 311 finanzia azioni di "diversificazione verso attività non agricole" e la Misura 313 finanzia azioni di "incentivazione di attività turistiche".

[5] Il progetto "Impari's", finalizzato al rafforzamento delle capacità progettuali e imprenditoriali degli operatori economici delle aree LEADER della Regione Sardegna, è stato finanziato dall'Assessorato regionale al Lavoro, promosso dall'Assessorato regionale all'Agricoltura della Regione Sardegna e attuato da FORMEZ PA.

[6] Il progetto prevede la realizzazione da parte dei giovani di un percorso di apprendimento e approfondimento delle caratteristiche del territorio che sia in grado di favorire lo sviluppo di un sentimento identitario, capace di impedire ai giovani di abbandonare il territorio.

[7] Il progetto ha lo scopo di promuovere e valorizzare la dieta mediterranea come stile di alimentazione sano e come fattore identitario e culturale delle popolazioni coinvolte.

valutare-per-apprendere-interni.indd 163 07/04/16 09.37

Tabella 9. *Stato di avanzamento procedurale e finanziario del PSL GAL Linas Campidano al 31 dicembre 2014 (importi in euro)*

Misura	Spesa pubblica programmata da PSL	Spesa pubblica programmata da bando (programmato da bando)	% Risorse programmate da bando rispetto alla spesa pubblica programmata da PSL	Numero domande presentate	Importo spesa pubblica domande presentate	
	a	b	c=b/a	d	e	
311	2 213 220,82	2 213 220,82	100,00%	77	3 402 269,29	
312	650 000,00	650 000,00	100,00%	39	1 586 454,50	
313	1 764 900,57	1 764 900,57	100,00%	72	2 843 513,28	
Totale obiettivo 3.1	**4 628 121,39**	**4 628 121,39**	**100,00%**	**188**	**7 832 237,07**	
321	1 040 000,00	1 040 000,00	100,00%	8	1 040 000,00	
323	250 000,00	250 000,00	100,00%	7	250 000,00	
Totale obiettivo 3.2	**1 290 000,00**	**1 290 000,00**	**100,00%**	**15**	**1 290 000,00**	
Azioni di sistema	310 000,61	310 000,61	100,00%	6	740 001,22	
Totale strategia	**6 228 122,00**	**6 228 122,00**	**100,00%**	**209**	**9 862 238**	

Fonte: RAS, Stato di avanzamento procedurale e finanziario dei PSL (RAS 2015a)

Le azioni di sistema rappresentano un ulteriore strumento per la creazione di beni collettivi per la coesione, ma nonostante il GAL abbia presentato una serie di progetti relativi a queste (tab. 9) al momento della chiusura della ricerca nessuna azione di sistema era stata implementata nell'area. La realizzazione di questi progetti sarebbe stata particolarmente importante nel Linas perché forse avrebbe permesso di stimolare la partecipazione degli attori scoraggiati dal problema dell'eleggibilità e del monoasse.

Un progetto di sviluppo locale dovrebbe generare relazioni sociali, fiducia e capacità di autorganizzazione dei soggetti (Trigilia 2005; Pichierri 2003, 2005). Il Linas, così come gli altri GAL oggetto della ricerca, è stato analizzato in riferimento a questi elementi.

valutare-per-apprendere-interni.indd 164 07/04/16 09.37

	Numero domande ammesse (impegnato con atto di concessione)	Importo spesa pubblica domande ammesse (impegnato con atto di concessione)	% Risorse impegnate rispetto alla Spesa pubblica programmata da bando	Capacità d'impegno%	Spesa pubblica - Pagamenti	% Pagamenti rispetto a importo spesa pubblica domande ammesse	Esecuzione finanziaria%
	f	g	h=g/b	i=g/a	l	m=l/g	n=l/a
	39	1 807 146,04	81,65%	81,65%	849 386,96	47,00%	38,38%
	18	535 185,14	82,34%	82,34%	96 094,54	17,96%	14,78%
	32	1 688 541,37	95,67%	95,67%	498 927,08	29,55%	28,27%
	89	**4 030 872,55**	**87,10%**	**87,10%**	**1 444 408,58**	**35,83%**	**31,21%**
	8	1 040 000,00	100,00%	100,00%	0	0,00%	0,00%
	7	250 000,00	100,00%	100,00%	30 000,00	12,00%	12,00%
	15	**1 290 000,00**	**0,00%**	**100,00%**	**30 000,00**	**12,00%**	**12,00%**
	1	50 000,00	16,13%	16,13%	0	0,00%	0,00%
	105	**5 370 872,55**	**86,24%**	**86,24%**	**1 474 408,58**	**27,45%**	**23,67%**

Nonostante si possa affermare che questo GAL ha saputo influire sulla nascita di nuove reti e sulla creazione di fiducia, i risultati finora ottenuti in merito non sembrano essere ancora sufficientemente positivi.

Trasversalmente dalle interviste e dal focus group emerge un clima di fiducia all'interno del GAL, ma nella maggior parte dei casi in cui si tratta tale tema gli attori si riferiscono alla fiducia riposta nella struttura tecnica e politica del GAL e non a quella sviluppatasi nel territorio nel suo complesso. Il 65,5 per cento degli attori del Linas intervistati sostengono che il GAL abbia avuto un ruolo importante nella nascita di nuove reti mentre nel totale dei tre GAL lo sostiene il 53,40 per cento. Nonostante ciò la maggior parte degli intervistati del Linas trova difficoltà a indicare esempi di reti specifiche e alcuni non riescono a individuarne alcun esempio.

valutare-per-apprendere-interni.indd 165 07/04/16 09.37

In merito alla creazione di reti e fiducia in relazione a specifici gruppi, i tre GAL non risultano complessivamente essere particolarmente efficaci ma il GAL Linas tra questi è il più attivo. Infatti la valutazione più elevata data, relativa alla creazioni di reti e fiducia tra le imprese, nel totale dei tre GAL è pari a 6,1, nel Linas è pari a 6,6. Tale analisi è confermata dal fatto che la maggior parte degli intervistati, sia del totale dei tre GAL che del Linas (rispettivamente il 61,50 per cento e 59,10 per cento), affermano che grazie alla partecipazione al GAL hanno più che altro creato rapporti informali e di conoscenza. Solo un terzo circa degli intervistati afferma di aver creato rapporti stabili di cooperazione (elaborazione questionari).

È importante sottolineare a tal proposito che all'interno del territorio del GAL Linas erano già presenti reti informali, trattandosi di un territorio di ridotte dimensioni, con un passato politico comune e una comune attività di programmazione allo sviluppo. Dal focus emerge che sono state proprio il clima di fiducia e l'esistenza di tali reti a contribuire a garantire la continuità tra le ultime due programmazioni LEADER e risulta che l'inclusione di nuovi attori sia stata favorita dall'attivazione delle reti personali della struttura tecnica e politica. Nonostante ciò viene posta in evidenza la necessità di allargare la base sociale, onde evitare una cristallizzazione dell'assemblea, la creazione di reti pubbliche, private e pubblico-private e si propone di incentivarne la nascita inserendo nei bandi una premialità per progetti costruiti e gestiti attraverso delle reti. Un partecipante propone:

> Troviamo il modo di incentivare nei bandi tramite premialità queste gestioni, che siano gestioni associate, di sistema o di rete (partecipante n. 9 al focus group).

Oltre alla creazione di reti, lo strumento GAL potrebbe e dovrebbe far emergere dal territorio delle leadership silenti, che dovrebbero attivarsi grazie all'attività di coinvolgimento dei diversi *stakeholder*. Nel caso del Linas le interviste non permettono di affermare con certezza che siano nate delle nuove leadership: anche se una parte non trascurabile degli attori intervistati (41,4 per cento) riconosce l'emersione di nuove leadership, pochissimi sono stati in grado di individuarne una specifica, avendo indicato per la maggior parte genericamente dei soggetti operanti nel settore agroalimentare (elaborazione questionari). Nonostante ciò, se si considera questo dato insieme all'analisi compiuta relativamente alla partecipazione delle imprese locali nella fase concertativa e in quella assembleare, si può confermare che l'azione GAL sia riuscita, in una certa misura, a favorire l'*empowerment* di tali soggetti.

valutare-per-apprendere-interni.indd 166 07/04/16 09.37

Conclusioni

L'analisi condotta sul Gal Linas Campidano, sulla base degli indicatori esposti nel capitolo 1, ha permesso di mettere in evidenza da una parte i problemi relativi alla realizzazione del programma Leader incontrati nell'area, dall'altra le caratteristiche peculiari del suo processo d'implementazione. L'attività di valutazione permette «la costruzione e produzione sistematica di argomentazioni e informazioni dirette a fornire un giudizio sulle politiche pubbliche con l'intento di rimetterle in asse» (cfr cap. 1). Gli elementi più importanti emersi dall'analisi possono essere ricompresi in cinque differenti tematiche.

Regole

Il sistema di regole predisposto dalla Regione Autonoma della Sardegna per la programmazione 2007-2013 e le novità in questo presenti rispetto alla precedente programmazione sono gli argomenti maggiormente discussi in sede di intervista e durante il focus group. Dell'insieme di queste nuove regole – il monoasse, il sistema di premialità, i nuovi meccanismi di controllo e rendicontazione, le indicazioni da parte del servizio sviluppo locale sulla redazione dei bandi, l'eleggibilità dei soli territori rientranti nelle classificazioni C1/D1, le nuove aggregazioni Ato – solo una parte viene accolto positivamente dal Linas.

Il sistema di premialità risulta aver consentito o comunque favorito una diversa composizione dell'assemblea e del Cda, diversa composizione che viene in generale valutata positivamente nel territorio perché favorisce un ricambio generazionale, di cui si sente la necessità e una maggiore partecipazione femminile e degli attori locali privati.

L'eleggibilità dei soli comuni rientranti nella classificazione C1/D1 è sentita invece come problematica perché ha creato un disequilibrio nell'azione Gal obbligando di fatto lo stesso a concentrarsi su due territori e perdendo, o comunque frenando, un'azione che voleva e doveva essere di sistema per il territorio nel suo complesso. Tale strutturazione si è dimostrata inoltre un freno alla partecipazione.

Particolarmente problematica risulta essere la nuova modalità attraverso cui il Gal affronta le procedure di finanziamento. L'inserimento di Argea e Agea nelle procedure è considerato causa del loro allungamento e della difficoltà di spesa dei fondi da parte del Gal. A questo si aggiunge il problema del sistema bancario il quale, non considerando i ritardi degli enti sovralocali nella gestione dei pagamenti, può creare difficoltà direttamente ai beneficiari. L'inserimento degli organi regionali di controllo e

valutare-per-apprendere-interni.indd 167 07/04/16 09.37

rendicontazione vengono valutati negativamente anche in funzione della minore autonomia del GAL che questi hanno di fatto causato. Il GAL veniva considerato maggiormente efficace quanto aveva maggiore autonomia.

Il GAL risulta perdere autonomia anche per ciò che concerne la strutturazione dei bandi. Le indicazioni da parte della RAS relative alla strutturazione dei bandi omologano i bandi stessi rendendo quindi difficile affrontare le problematiche e sfruttare le risorse specifiche del territorio del Linas. Viene valutata in maniera decisamente positiva la fase concertativa e il lavoro svolto dall'agenzia LAORE ma tale processo viene poi vanificato nel momento in cui le debolezze e i punti di forza del territorio non possono essere affrontati a causa di bandi "prestampati" validi per tutti i GAL.

La scelta del monoasse risulta essere un ulteriore elemento che riduce l'autonomia del GAL, in quanto questa ha diminuito le possibilità di programmazione e di intervento del GAL su settori ritenuti strategici per lo sviluppo territoriale, quale quello relativo al settore agroalimentare, e limitato la possibilità di implementare progetti complessi che investono più assi.

In considerazione degli elementi emersi relativamente a queste nuove regole all'interno del territorio del GAL Linas Campidano, si propone di potenziare il sistema di premialità per ciò che concerne la presenza di giovani e donne nel CDA e in assemblea, superare la distinzione tra comuni eleggibili e non eleggibili e di conferire maggiore autonomia ai GAL per quanto riguarda la gestione delle proprie risorse finanziarie, l'elaborazione dei bandi e la competenza su tutti i settori dell'agroalimentare con il superamento del monoasse.

Partecipazione

Il livello e la qualità della partecipazione nel Linas risulta essere particolarmente positivo nella fase concertativa, meno nella fase assembleare per ragioni legate alla questione dell'eleggibilità, alla previsione del monoasse, alla gestione dei pagamenti e all'assenza di LAORE. Nonostante ciò il clima generale di fiducia e di collaborazione sembrano permanere e anzi aumentare da una fase all'altra. Si sottolinea la fiducia riposta nella struttura politica e tecnica del GAL e in particolare nel presidente che, insieme al GAL Monte Linas, ha proposto prima e trainato dopo il processo concertativo e garantito la continuità tra le due ultime programmazioni LEADER. Il presidente viene descritto come un attore capace di stimolare la creazione di reti all'interno del territorio e di fare sintesi tra le diverse posizioni in campo. Probabilmente la carica carismatica di questo attore, la fiducia che gli altri partecipanti ripongono in lui e nella struttura e la contemporanea inesperienza di una parte degli attori ha permesso che

valutare-per-apprendere-interni.indd 168 07/04/16 09.37

un seppur minimo grado di verticalità delle relazioni e delle scelte fosse presente e ciò emerge con chiarezza nell'analisi del processo di scelta della forma giuridica. Il GAL opera in un clima fortemente collaborativo accompagnato da una tendenza alla delega dovuta alla fiducia preesistente, e ulteriormente sviluppata nella programmazione 2007-2013, verso la struttura politica e tecnica del GAL. Tale tendenza è inoltre favorita nella fase assembleare dalla mancanza del supporto da parte di LAORE, che avrebbe avuto appunto lo scopo di favorire la partecipazione attiva dei diversi attori del territorio e in generale dal calo quantitativo della partecipazione in questa fase. Nonostante ciò dal buon esito della fase concertativa, di cui il territorio chiede un ulteriore potenziamento, si rileva un ruolo particolarmente attivo degli attori privati delle imprese locali e tale dato può essere interpretato come spia dell'efficacia del programma LEADER nel favorire l'*empowerment* degli *stakeholder* privati del territorio.

GAL e territorio

Il territorio del GAL Linas Campidano è stato oggetto per una ventina d'anni di politiche di sviluppo locale e nello specifico di tre programmazioni LEADER. Dall'analisi dei dati emerge che le diverse programmazioni LEADER sono percepite nel territorio come fortemente collegate l'una all'altra, si evidenzia in sostanza una forte continuità tra le diverse programmazioni. Le politiche di sviluppo implementate nel territorio hanno rafforzato un'omogeneità che già esisteva e che trovava le sue radici in un passato economico e politico comune. Il territorio sul quale opera il LEADER 2007-2013 è ricco di reti informali che hanno garantito la continuità tra le diverse programmazioni LEADER. Durante il LEADER 2007-2013 sono nate nuove reti ma si tratta per lo più di reti informali e pertanto risulta necessario favorire la nascita di reti formali pubbliche, private e pubblico-private che il territorio propone di incentivare attraverso sistemi di premialità.

Questioni organizzative e gestionali

La struttura operativa del GAL Linas Campidano riceve una valutazione nettamente positiva, sono pochissimi gli attori che rilevano delle difficoltà nella gestione imputabili alla struttura GAL. Ciò significa non tanto che non si riscontrino limiti nella gestione delle azioni del GAL, quanto che questi difficilmente siano imputati alla struttura. Emergono difficoltà rispetto alla strutturazione dei bandi e in riferimento all'iter di finanziamento imputabili alla minore autonomia del GAL, all'inefficienza di enti sovralocali e all'operato delle banche. L'unico elemento negativo emerge rispetto ad alcune attività di animazione: mentre vengono valutate positivamente le

valutare-per-apprendere-interni.indd 169 07/04/16 09.37

attività di animazione rivolte ai possibili beneficiari dei bandi, si rileva una carenza di attività mirate al coinvolgimento del territorio nel suo complesso.

Sfasatura struttura-strategia

Un'attività di valutazione si avvia per cercare di capire «non solo se un'azione è stata conforme a un programma esistente, ma anche per comprendere se il programma è buono» (Meloni *et al.* 2013: 146).

Dall'analisi fin qui condotta emerge una sfasatura tra la struttura del Gal Linas Campidano e la strategia perseguita. Le scelte relative alla struttura adottata dal Gal Linas Campidano sono state influenzate dalle indicazioni e dalle regole provenienti dalla Regione.

La predisposizione del sistema di premialità ha di fatto incentivato i Gal sardi, e tra questi anche il Linas, a privilegiare strutture Gal che rispettassero il principio di "una testa un voto" e favorissero la partecipazione di giovani, donne e soggetti privati alla vita del Gal, nella convinzione che un miglioramento quantitativo e qualitativo della partecipazione avrebbe permesso l'implementazione di una strategia più rispondente ai bisogni della popolazione residente e quindi coerente con gli obiettivi principali della programmazione Leader.

Però, se il sistema di premialità è riuscito nell'intento di favorire la partecipazione nella fase concertativa, altre regole, imposte dal livello regionale, l'hanno sfavorita nella fase attuativa e hanno reso più complessa l'implementazione della strategia. La modalità di costruzione dei bandi ha posto dei limiti a un'implementazione del Psl basata sulle caratteristiche proprie del territorio Gal, sfavorendo la partecipazione sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. La gestione nazionale e regionale dei pagamenti ha rallentato e complicato l'implementazione della strategia e ha prodotto sfiducia verso il programma Leader, creando conseguentemente una diminuzione della partecipazione. La scelta del monoasse ha diminuito la possibilità del Gal di agire attraverso progetti complessi e ha scoraggiato la partecipazione di coloro che operano nei settori di intervento esclusi dagli assi di competenza del Gal. La distinzione tra territori eleggibili e non eleggibili ha avuto come conseguenza una concentrazione dell'azione Gal nei due comuni eleggibili, frenando l'implementazione equilibrata della strategia e sfavorendo la partecipazione degli attori residenti nelle aree non eleggibili. In conclusione l'analisi ha permesso da una parte di evidenziare l'esistenza di una sfasatura tra la struttura del Gal e la strategia perseguita; dall'altra di rendere evidente che tale sfasatura dipende in larga misura da indicazioni e regole create sulla carta per favorire l'implementazione della strategia ma che nella pratica l'hanno complicata.

valutare-per-apprendere-interni.indd 170 07/04/16 09.37

5. TRA VECCHIE E NUOVE TENSIONI: IL CASO DEL GAL BMGS, UN EQUILIBRIO PROBLEMATICO

Emanuela Porru

In questo capitolo verranno presentati i risultati dell'analisi condotta sul Gruppo di azione locale (GAL) Barbagia Mandrolisai Gennargentu Supramonte (BMGS). Sono molteplici le ragioni che hanno portato all'inserimento di questo GAL tra i casi di studio. Innanzitutto occorre guardare ai suoi assetti territoriali. Esso è costituito da quattro differenti regioni storiche ed è rimasto pressoché immutato rispetto alla configurazione prevista nel periodo della programmazione 2000-2006. Proprio la coesistenza al suo interno di territori facenti parte di regioni storiche diverse ha spinto a chiedersi se vi fosse o meno una effettiva condivisione di interessi e una omogeneità socio-culturale auspicabile per la buona riuscita delle politiche di sviluppo rurale. Un'altra ragione alla base della scelta va ricercata nel passato di questi territori, protagonisti delle precedenti stagioni di programmazione allo sviluppo. Ci si è chiesti se una simile eredità avrebbe contribuito o meno alla buona riuscita delle attuali politiche di sviluppo rurale.

Non da ultimo, occorre sottolineare l'interesse suscitato dai dati sulla partecipazione nelle fasi preliminari di costruzione del GAL, raccolti dall'agenzia regionale LAORE. Il GAL BMGS ha registrato un risultato assolutamente positivo, tanto da collocarsi in prima posizione all'interno del sistema di premialità messo in piedi dalla regione autonoma della Sardegna. Tale posizione ha consentito al GAL di ottenere una cospicua quota di fondi extra da impiegare per l'implementazione della propria strategia di sviluppo. Ci si è chiesti se il GAL sia stato in grado di mantenere questo livello di coinvolgimento e partecipazione dei soci una volta conclusasi la prima fase costitutiva. In sintesi, il GAL BMGS è stato individuato quale potenziale detentore di fattori ottimali per il buon esito dei processi di sviluppo sottostanti alle strategie del Piano di sviluppo rurale (da qui in poi PSR) della regione Sardegna. Nel corso del capitolo verranno descritti i risultati delle analisi effettuate, a partire dai documenti prodotti nel corso della ricerca:

- analisi territoriale;
- analisi *desk*;
- analisi dei questionari-intervista rivolti a 30 testimoni privilegiati, individuati tra i soggetti partecipanti al GAL BMGS;
- risultati di un focus territoriale di restituzione svoltosi presso la sede del GAL BMGS.

valutare-per-apprendere-interni.indd 171 07/04/16 09.37

Tutta l'analisi realizzata ha previsto l'applicazione degli indicatori di valutazione, che prendono forma a partire dal lavoro di Meloni (2008; 2013; Meloni *et al.* 2013: 123-174), di cui si dà conto nel capitolo 1, al quale si fa riferimento anche per gli aspetti relativi alla metodologia di ricerca adottata.

Dopo una breve panoramica sull'assetto territoriale del GAL, lungo il capitolo vengono approfondite le condizioni di contesto. Si passa quindi all'analisi delle diverse fasi di implementazione della struttura GAL, con particolare attenzione ai processi partecipativi messi in moto; il processo di strutturazione del GAL attraverso la composizione dei suoi organi principali; l'implementazione delle strategie di sviluppo contenute nel PSL con grande riguardo per il grado di efficacia percepita delle azioni promosse. Il capitolo si chiuderà quindi con una riflessione sulle principali questioni emerse, alla luce delle possibili indicazioni di policy per la stagione di programmazione 2014-2020.

Figura 1. *Rappresentazione cartografica del GAL BMGS*

Fonte: RAS (2010)

valutare-per-apprendere-interni.indd 172 07/04/16 09.37

1. Analisi territoriale

1.1. *Il territorio*

Il territorio del Gruppo di azione locale Bmgs si compone di 25 comuni, localizzati nella parte centromeridionale della provincia di Nuoro. Al suo interno sono comprese le quattro Regioni storiche (Ato) da cui deriva il suo nome: la Barbagia, il Mandrolisai, il Gennargentu e il Supramonte.

Dei 25 comuni[1] che lo compongono, ben 15 sono classificabili come comuni di montagna interna e 10 di collina interna (Istat), e il 99 per cento del territorio è composto da agro e boschi, che rappresentano una risorsa potenziale importante per il territorio.

Lo stesso Piano di sviluppo locale del Gal sottolinea come le comunità del Gal che si trovano nelle zone più montane, soffrano di un certo isolamento rispetto al resto della Sardegna, a causa della eccessiva lontananza dalle principali infrastrutture per la mobilità (porti, aeroporti, stazioni ferroviarie), oltre che per una generalizzata carenza delle infrastrutture presenti a livello locale.

1.2. *La popolazione*

Al 1° gennaio 2015 si contano nelle 4 regioni interessate dal Gal 41 968 abitanti (il 26,49 per cento della provincia), in media 1678 per comune.

Gli unici centri (tab. 1) che superano i 4000 residenti sono Orgosolo e Fonni, mentre sono 7 quelli sotto i 1000 abitanti. I comuni più piccoli sono Lodine (352) e Tiana (517). Con l'eccezione di Lodine, Orani e Ottana (comuni D2[2] ex Leader Plus), i comuni del Gal sono classificati dal Psr come D1, ovvero area rurale con complessivi problemi di sviluppo e con un elevato Stato di malessere demografico[3] (Smd maggiore di 40) (Psr e report Smd).

[1] Aritzo, Atzara, Austis, Belvì, Desulo, Gadoni, Meana Sardo, Ortueri, Ovodda, Teti, Tiana, Tonara, Fonni, Gavoi, Lodine, Mamoiada, Ollolai, Olzai, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orotelli, Ottana, Sarule e Sorgono.

[2] Area rurale con complessivi problemi di sviluppo con Stato di malessere demografico minore di 40 (Ras 2007 e 2010).

[3] Il Crp (Centro regionale di programmazione) della Regione Sardegna, per avere una chiara visione delle dinamiche di spopolamento nei comuni sardi, commissionò al Centro Studi di Relazioni Industriali dell'Università di Cagliari una ricerca su tali dinamiche. Per questo venne creato un Indice di Stato di malessere demografico (Smd), che sintetizzasse il fenomeno del malessere demografico non solo relativo agli episodi di spopolamento (Ssi), ma anche alle altre dinamiche demografiche presenti in un territorio, quali la composizione della popolazione per

valutare-per-apprendere-interni.indd 173 07/04/16 09.37

La densità media è piuttosto bassa: solo 28,4 abitanti per km^2, minore di quella provinciale (40,3), meno della metà della media sarda (69,04 ab/km^2), che già di per sé presenta una densità molto più contenuta di quella media italiana.

Dal 2002 l'area GAL ha perso circa il 12 per cento della popolazione, pari a 5776 abitanti, contro il 3,31 per cento della provincia[4]. I comuni maggiormente affetti da questa flessione demografica sono: Desulo (– 16,15 per cento), Ollollai e Teti (entrambi –15,78 per cento), Ortueri (– 15,67 per cento) e Aritzo (– 15,59 per cento). Il declino demografico si è ulteriormente accentuato negli ultimi 4 anni, infatti dal 2011 al 2015 la popolazione è diminuita del 3,6 per cento.

1.3. *Il tessuto imprenditoriale e le filiere produttive*

Oltre che nello spopolamento e nell'invecchiamento della popolazione, gli elementi di sofferenza del territorio sono riscontrabili negli indicatori di reddito e di mercato del lavoro.

Il tasso di occupazione è del 32,51 per cento, quello di occupazione femminile del 31 per cento, dati ben lontani dagli obiettivi fissati dal Trattato di Lisbona (relativamente 70 e 60 per cento). L'8 per cento degli oltre 56 000 occupati è impiegato in agricoltura (il valore regionale è del 5 per cento), il 26 per cento nel settore secondario, il 65 per cento nei servizi. Nella provincia di Nuoro risiede il 16 per cento degli occupati in agricoltura a livello regionale. Sembrerebbe quindi che rispetto al 2001 la situazione del mercato del lavoro locale sia leggermente migliorata.

Nei 25 comuni del GAL, al 2011, si contano 5549 unità locali registrate (poco più di un quarto del totale provinciale), la densità imprenditoriale (numero di unità locali ogni 100 persone) è di 12,46 per cento, in linea col la provincia (12,5) (Istituto Tagliacarne e Unioncamere, 2011).

La composizione per settori di attività economica delle imprese non è disponibile a livello comunale, pertanto verrà preso in considerazione il dato provinciale. Il tessuto produttivo della provincia di Nuoro al 2011 risulta formato da circa 28 000 imprese, per un terzo impiegate nel settore agricolo (30,14 per cento), seguito dal commercio (6000 imprese, pari al 21,34 per cento del totale) e dalle costruzioni (4110 imprese, il 14,6 per cento).

fasce di età, il bilancio demografico rispetto ai nati e i morti e la variazione della popolazione nell'arco dei 50 anni dal 1951 al 2001, ultimo censimento disponibile. L'indice varia da un minimo di 0 (buona salute demografica) a un massimo di 100 (gravissima) (RAS 2010).

[4] Nel calcolare la popolazione della provincia di Nuoro del 2002 si è tenuto conto solo dei comuni che ne hanno fatto parte a partire dal 2004 quando, con l'introduzione delle nuove provincie, quella nuorese è stata fortemente ridimensionata.

valutare-per-apprendere-interni.indd 174 07/04/16 09.37

Il comparto imprenditoriale della provincia registra un problema di nati-mortalità. Se da un lato il tessuto produttivo mostra una certa vivacità, legata all'avvio di nuove attività imprenditoriali, d'altra parte queste stesse attività denotano una certa difficoltà a radicarsi sul territorio. Il livello di natalità delle imprese è addirittura superiore a quello di altri contesti territoriali (9,6 imprese registrate ogni 100, quarto valore del paese) ma il valore di mortalità (10,5 su 100, il terzo tra le provincie italiane) è sensibilmente più elevato della media nazionale (Istituto Tagliacarne e Unioncamere, 2011).

Dalla combinazione dei due elementi risulta un ritmo di crescita negativo. Nel 2011, ogni 100 imprese presenti all'inizio dell'anno se ne contavano –0,92 in meno alla fine, mentre nel totale della Sardegna il numero delle imprese è rimasto sostanzialmente stabile (–0,02), e nel Sud e a livello nazionale è leggermente aumentato (rispettivamente, +0,57 e +0,45).

Per quanto riguarda i settori economici di appartenenza delle imprese ricomprese nel territorio del Gal, secondo l'ultimo Censimento dell'agricoltura (2010) le aziende agricole sono 2506, un terzo del totale provinciale, peraltro in netta diminuzione rispetto al precedente censimento (il numero delle aziende è pressoché dimezzato rispetto al 2000).

In 10 anni la Superficie agricola utile (Sau) media per azienda è aumentata di quasi il 10 per cento. Unitamente a questo dato va osservato quello sulle destinazioni d'uso dei terreni che riguardano prati e pascoli permanenti (oltre 61 000 ettari, il 77 per cento della Sau), seminativi (quasi 16 000 ettari, il 20 per cento della Sau) e coltivazioni legnose agrarie (2600 ettari circa, il 3 per cento della Sau). Si tratta di un territorio fortemente votato all'allevamento. A tal proposito, tra i seminativi la coltivazione di prodotti destinati all'impiego negli allevamenti (cereali per la produzione di granelle e foraggere) è tra le più diffuse. Altre colture rilevanti sono: la vite (828 ettari), l'ulivo (1022) e le coltivazioni di fruttifere (721). In particolare, le colture di fruttifere (concentrate ad Aritzo, Desulo e Tonara) corrispondono al 72,9 per cento del totale provinciale e al 14,9 per cento di quello regionale. Si rileva la presenza, seppur in quantità assai ridotte, di produzioni di pregio quali la filiera vitivinicola (Cannonau di Sardegna Doc e Mandrolisai Doc), quella della castagna (ad Aritzo, Belvì, Desulo, Tonara, Sorgono, Fonni e Tiana) e in minor misura anche mandorle e nocciole.

Per quanto concerne il comparto zootecnico, le aziende con ovini sono circa 1000 (un terzo del totale provinciale, l'8 per cento di quelle regionali), il numero di capi è di quasi 220 000, concentrati prevalentemente a Orani, Orotelli, Fonni e Ottana. Le aziende bovine sono 656, composte da 22 000 capi (il 42 per cento di quelli provinciali) circa, 4000 dei quali nella solo

valutare-per-apprendere-interni.indd 175 07/04/16 09.37

Tabella 1. *Classificazione dei comuni e variazione popolazione*

Comune	Classificazione PSR	Superficie (km^2)	Abitanti 2002	Abitanti 2011	Abitanti 2015	Densità 2011 (ab/sup)	Densità 2015 (ab/sup)	var. 2011-2002	var. 2015-2002	var.%
Aritzo	D1	75,6	1539	1361	1299	18,00	17,18	–178	–240	–15,59
Atzara	D1	35,81	1312	1224	1185	34,18	33,09	–88	–127	–9,68
Austis	D1	50,72	960	881	836	17,37	16,48	–79	–124	–12,92
Belvì	D1	18,1	742	671	643	37,07	35,52	–71	–99	–13,34
Desulo	D1	74,72	2885	2500	2419	33,46	32,37	–385	–466	–16,15
Fonni	D1	113,3	4371	4104	4018	36,22	35,46	–267	–353	–8,08
Gadoni	D1	43,5	988	897	836	20,62	19,22	–91	–152	–15,38
Gavoi	D1	38,18	3008	2819	2713	73,83	71,06	–189	–295	–9,81
Lodine	D2 ex LEADER Plus	7,67	407	380	352	49,54	45,89	–27	–55	–13,51
Mamoiada	D1	49,03	2583	2592	2552	52,87	52,05	9	–31	–1,20
Meana Sardo	D1	73,92	2064	1942	853	26,27	11,54	–122	–1211	–58,67
Ollolai	D1	27,34	1578	1395	1329	51,02	48,61	–183	–249	–15,78
Olzai	D1	69,85	1048	929	887	13,30	12,70	–119	–161	–15,36
Oniferi	D1	35,62	956	930	900	26,11	25,27	–26	–56	–5,86
Orani	D2 ex LEADER Plus	130,52	3141	3044	2921	23,32	22,38	–97	–220	–7,00

valutare-per-apprendere-interni.indd 176 07/04/16 09:37

Orgosolo	D1	223,66	4539	4418	4278	19,75	19,13	–121	–261	–5,75
Orotelli	D1	61,2	2305	2157	2085	35,25	34,07	–148	–220	–9,54
Ortueri	D1	38,95	1423	1270	1200	32,61	30,81	–153	–223	–15,67
Ottana	D2 ex LEADER Plus	45,16	2526	2422	2373	53,63	52,55	–104	–153	–6,06
Ovodda	D1	40,78	1732	1651	1637	40,49	40,14	–81	–95	–5,48
Sarule	D1	52,65	1908	1802	1708	34,23	32,44	–106	–200	–10,48
Sorgono	D1	56,19	1952	1761	1722	31,34	30,65	–191	–230	–11,78
Teti	D1	43,91	805	722	678	16,44	15,44	–83	–127	–15,78
Tiana	D1	19,35	580	529	517	27,34	26,72	–51	–63	–10,86
Tonara	D1	52,12	2392	2145	2027	41,16	38,89	–247	–365	–15,26
GAL BMGS		1477,85	47744	44546	41968	30,14	28,40	–3198	–5776	–12,10
Provincia Nuoro		**3.931,12**	**163834**	**160677**	**158413**	**40,87**	**40,30**	**–3157**	**–5421**	**–3,31**
Sardegna		**24090**	**1634795**	**1675411**	**1663286**	**69,55**	**69,04**	**40616**	**28491**	**1,74**

Fonte: DemoISTAT e PSR

valutare-per-apprendere-interni.indd 177 07/04/16 09:37

a Orgosolo, seguita da Fonni e Orani (2500 circa). Nelle regioni del GAL si concentrano quasi la metà dei capi suini della provincia.

In sintesi, le più importanti filiere agroalimentari sono quella vitivinicola (19 cantine, di cui 5 a Mamoiada) e la filiera lattiero-casearia, con 32 minicaseifici (di cui 7 a Gavoi, la "patria" del Fiore sardo) e 5 caseifici.

L'offerta turistica e ricettiva si caratterizza per la piccola scala e la gestione familiare, legata alla fruizione del capitale ambientale e culturale. Si contano 25 alberghi, 51 bed&breakfast e 4 campeggi (www.sardegnaagricoltura.it/assistenzatecnica/laore/).

1.4. *Analisi SWOT*

L'analisi statistica ha evidenziato come il territorio presenti potenziali risorse per frenare lo spopolamento in atto, a partire dalle tradizioni culturali e dalle attività agropastorali. Di seguito si riportano i principali punti di forza e di debolezza del territorio; seguono poi le opportunità di sviluppo e le minacce.

Punti di forza	**Punti di debolezza**
Concentrazione aziende agricole superiore a tutte le medie (provinciale, regionale e nazionale); patrimonio boschivo e idrico; bilancia commerciale positiva (livello provinciale); filiera fruttifera (castagne, nocciole) e vitivinicola importanti e da valorizzare; filiera lattiero-casearia, in particolare artigianale; tasso di disoccupazione totale e giovanile inferiore al dato nazionale (livello provinciale).	Spopolamento e invecchiamento popolazione; debolezza infrastrutturale trasporti; depauperamento ambiente in seguito all'installazione di grandi industrie, poi entrate in crisi (piana di Ottana); alta mortalità imprese: 10,5 su 100 chiudono ogni anno (livello provinciale); scarsa apertura commerciale (bassissimo tasso di apertura a livello provinciale); capacità ricettiva insufficiente e concentrata solo in pochi paesi; ancora poco turismo interno, concentrato in pochi paesi; bassa occupazione femminile; difficoltà accesso al credito (livello provinciale); offerta turistica concentrata solo nei centri di alta montagna.
Opportunità	**Minacce**
Sviluppo turismo al di fuori della stagione estiva (Carnevale, Autunno in Barbagia); crescita aziende multifunzionali.	Perdita dei saperi locali (saper fare il formaggio nella maniera tradizionale)

valutare-per-apprendere-interni.indd 178 07/04/16 09.37

2. Contesto

2.1. *Unità territoriale di riferimento*

Come anticipato, il Gal Bmgs è costituito da quattro diverse regioni storiche e il suo territorio risulta nel complesso essere vasto e territorialmente variegato. Il lavoro di analisi ha evidenziato una forte continuità, dal punto di vista territoriale, con le precedenti esperienze di sviluppo (in particolare il Leader Plus). L'omogeneità culturale e socio-economica ipotizzata non ha tuttavia trovato un riscontro pieno nella fase di ricerca empirica. Ci troviamo dinanzi a un'area dal passato programmatorio condiviso ma che insiste su territori molto estesi, dalle caratteristiche morfologiche, produttive e culturali estremamente differenziate, divisa tra l'influenza dell'area nuorese (Barbagia e Gennargentu) e quella di Cagliaritano e Campidano (Mandrolisai e Supramonte).

2.2. *Pregresse esperienze di sviluppo locale e cooperazione socio-istituzionale*

Si è tentato di ricostruire la storia degli interventi di programmazione allo sviluppo realizzati nei territori di interesse per il Gal Bmgs.

Come noto, questo territorio è stato in passato oggetto di numerose iniziative di sviluppo locale, quali i Piani integrati d'Area (Pia) da cui è sorto il consorzio per la gestione del Bacino Imbrifero Montano del Taloro (Bim-Taloro), che ha avuto un ruolo di rilievo nelle fasi di nascita dell'attuale Gal. Sono da ricordare inoltre le pregresse esperienze della progettazione integrata (da cui il tentativo fallito di creare un distretto rurale, che è stato recepito tra gli obiettivi sistemici del Gal Bmgs), le precedenti esperienze Leader e la presenza delle comunità montane. Proprio queste, che hanno subito delle modifiche a seguito di importanti novità normative, possono essere considerate i soggetti trainanti dell'esperienza Gal 2007-2013. Gli esponenti delle comunità montane hanno avuto un ruolo fondamentale nella fase preliminare alla costituzione del partenariato, spingendo affinché venisse creato un tavolo di concertazione. I soggetti che si sono sostituiti a esse (Unione dei comuni della Barbagia e Comunità montana Gennargentu Mandrolisai) hanno mantenuto un ruolo centrale aderendo al partenariato e quindi sottoscrivendo l'atto costitutivo del Gal in qualità di soci pubblici.

Per quanto riguarda le precedenti esperienze Leader, già nel periodo 1994-1999 quella che all'epoca era l'Iniziativa comunitaria Leader insisteva sui territori dell'attuale Gal Bmgs, seppur ricomprendendo un numero assai più limitato di comuni e risorse sicuramente inferiori.

valutare-per-apprendere-interni.indd 179 07/04/16 09.37

Tabella 2. *Pregresse esperienze di sviluppo locale: votazione media*

	Voto (media)				Voto (basso medio alto)							
	GAL BMGS	Dev. Stand. GAL BMGS	Totale 3 GAL	Dev. Stand. 3 GAL	GAL BMGS				Totale 3 GAL			
					Basso	Medio	Alto	Tot (N)	Basso	Medio	Alto	Tot (N)
LEADER II	6,62	2,156	7,2	2,156	12,50%	56,20%	31,20%	100% (16)	7,5%	47,5%	45,0%	100% (40)
LEADER Plus	6,59	1,543	6,4	1,543	11,80%	58,80%	29,40%	100% (17)	36,2%	25,9%	37,9%	100% (58)
PIT	3,64	1,737	5,2	1,737	78,60%	21,40%	0,00%	100% (14)	52,2%	28,3%	19,6%	100% (46)
Prog. integrata	5,45	2,614	5,7	2,614	31,80%	45,50%	22,70%	100% (22)	45,8%	27,1%	27,1%	100% (59)
Agenda 21	5,91	1,221	5,7	1,221	9,10%	81,80%	9,10%	100% (11)	34,3%	54,3%	11,4%	100% (35)
Altro												

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 180 07/04/16 09:37

Questo ultimo è un tratto comune di tutte le esperienze Leader dell'epoca ed è collegato all'evoluzione generale che lo strumento ha registrato nel corso degli anni. Nella stagione 2000-2006 l'azione Leader viene confermata attraverso l'istituzione del Gal Barbagia e Mandrolisai, che vede un allargamento del suo territorio fino a ricomprendere la totalità dei comuni attualmente facenti parte del Gal Bmgs. Solo Orune non rientra nella attuale composizione. Tale scelta è frutto delle regole di eleggibilità che prevedono il rispetto delle regioni storiche conosciute come Ato. In base a questa regola, Orune entra a far parte del Gal Montalbo (ricomprendente al suo interno l'Ato nuorese).

La fitta agenda di programmazione allo sviluppo è giudicata nel complesso in maniera positiva dai soggetti intervistati nel corso della analisi. Questi hanno dimostrato di avere una conoscenza adeguata delle precedenti esperienze di sviluppo succedutesi nel territorio, per le quali hanno espresso un giudizio nel complesso positivo (tab. 2). L'esperienza dei Pit, col fallimentare tentativo di creazione di un distretto rurale, ha ottenuto una votazione media piuttosto bassa (3,64), mentre tutte le altre esperienze raccolgono voti tendenzialmente medi (tra 5 e 7). Il giudizio migliore lo si è avuto nel caso dell'esperienza Leader Plus (circa l'11 per cento degli intervistati del Gal Bmgs esprime una votazione bassa contro il 36 per cento del dato complessivo) e di Agenda 21 (esprime un giudizio basso circa il 9 per cento degli intervistati del Gal Bmgs contro il 34,3 per cento del dato complessivo). In tutti gli altri casi gli intervistati del Gal Bmgs hanno espresso, invece, una valutazione inferiore rispetto a quella generale.

3. Processo di implementazione e strutturazione del Gal

3.1. *Modalità di costruzione del partenariato*

Una parte cospicua del lavoro di ricerca aveva come obiettivo l'indagine dei processi partecipativi sottostanti la creazione del Gal e la sua entrata in opera. La costruzione del Gal passa attraverso due fasi preliminari. In una prima fase, a seguito alla pubblicazione nel Buras n. 15 del 30 aprile 2008, "Invito a manifestare interesse in relazione alla formazione di partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei Gruppi di azione locale e all'identificazione dei territori di riferimento", viene costituito il partenariato attraverso la firma di un protocollo d'intesa e l'invio alla regione della manifestazione d'interesse. A seguito della chiusura di questa prima fase sono stati

valutare-per-apprendere-interni.indd 181 07/04/16 09.37

dichiarati ammissibili 13 partenariati pubblico-privati[5] e infine, con la determinazione n. 19876/732 del 14 ottobre 2008 si sono resi noti i partenariati ammissibili al successivo step.

La seconda fase, (aperta il 23 dicembre 2008 con la pubblicazione del bando per la selezione dei GAL e dei PSL, il cui iter di presentazione delle domande si è concluso il 15 luglio 2009) si è caratterizzata per le riunioni del partenariato che hanno portato alla definizione del PSL, della forma giuridica e organizzativa del GAL. Si è conclusa con l'adesione al GAL (previa definizione di quote d'accesso) e l'invio di tutta la documentazione alla Regione. Nelle ultime riunioni di questa fase chi ha aderito al GAL ed è diventato socio, ha votato per il Consiglio di amministrazione (CDA) e il PSL.

L'agenzia regionale LAORE ha seguito entrambe le fasi con funzione di accompagnamento e supporto, certificando validità di riunioni e processo.

I due grafici (figg. 2 e 3) a seguire mostrano l'andamento della partecipazione nelle due fasi. Durante la prima, la partecipazione, seppur con delle oscillazioni, ha conosciuto una crescita costante fino a giungere agli incontri finali, volti alla firma del protocollo di intesa per la costituzione del partenariato, in assoluto i più partecipati. I livelli di partecipazione della seconda fase, per quanto variabili, fanno registrare oscillazioni e presenze meno forti di quelle registrate durante le riunioni precedenti alla pubblicazione del bando, a eccezione di alcuni incontri chiave, nei quali si sono registrati dei picchi di presenze.

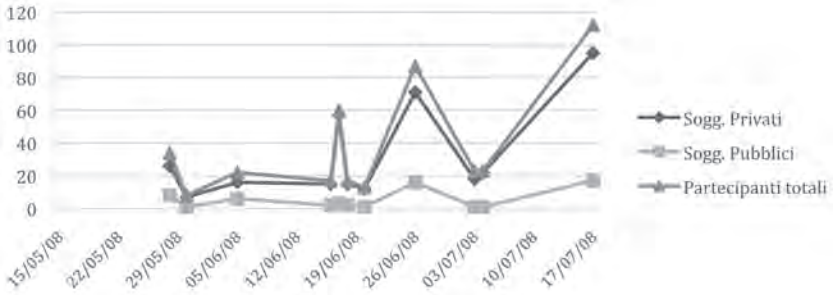
In dettaglio, gli incontri che hanno ottenuto i livelli più elevati di partecipazione sono il primo svoltosi a Tonara, nel corso del quale si è discussa la scelta della forma giuridica del GAL, e i due conclusivi svoltisi a Ovodda e Ollolai. Nell'incontro di Ovodda del 22 maggio vengono approvati criteri e modalità di elezione degli organi del GAL

[5] "Sulcis-Iglesiente", soggetto capofila: GAL Sulcis-Iglesiente, con sede a Teulada; "Terre Shardana", soggetto capofila: GAL Montiferru-Barigadu-Sinis, con sede a Bonarcado; "Le Colline dell'Anglona", ricomprendente anche i comuni eleggibili dell'ATO Romangia, soggetto capofila: Unione dei comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas, con sede a Perfugas; "Montalbo", soggetto capofila: Comune di Lula, con sede a Lula; "Marghine", soggetto capofila: Unione dei comuni Marghine, con sede a Macomer; "Logudoro-Goceano", soggetto capofila: Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Sassari, con sede a Sassari; "Gallura", soggetto capofila: Unione dei comuni Alta Gallura, con sede a Tempio Pausania; "Sarcidano-Barbagia di Seulo", soggetto capofila: Comunità montana Sarcidano - Barbagia di Seulo, con sede a Isili; "Distretto rurale delle regioni storiche di Barbagia, Mandrolisai, Gennargentu e Supramonte", soggetto capofila: Consorzio BIM Taloro, con sede a Gavoi; "SGT (Sarrabus, Gerrei, Trexenta - Sole, Grano, Terra)", soggetto capofila: Comune di Goni, con sede a Goni; "Ogliastra", soggetto capofila: GAL dell'Ogliastra, con sede legale a Elini e operativa a Lanusei; "Marmilla", soggetto capofila: GAL interprovinciale Marmill-Sarcidano-Arci Grighine, con sede a Baradili; "Monte Linas", soggetto capofila: GAL Monte Linas, con sede a Guspini.

valutare-per-apprendere-interni.indd 182 07/04/16 09.37

e la relativa rappresentanza territoriale (presidente, CDA). Nell'ultimo e più partecipato incontro di Ollollai (27/05/09), si procede alla elezione del presidente e del Consiglio di amministrazione del GAL.

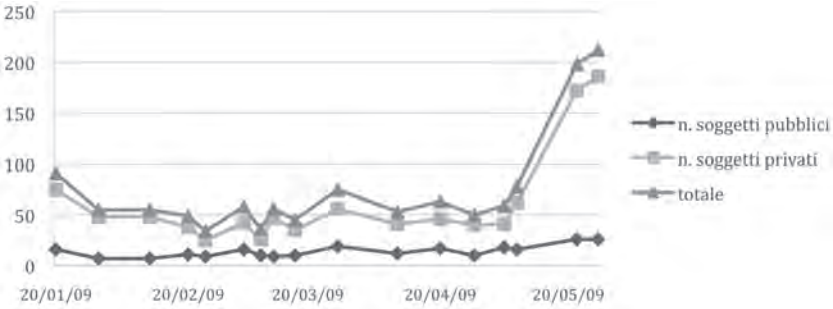
Fig. 2. *Grafico dell'andamento dei livelli di partecipazione agli incontri di FASE 1*



Fonte: elaborazione dati dei verbali degli incontri reperibili sul sito del GAL BMGS

Nelle due fasi descritte, già dall'analisi *desk* è emersa la rilevanza di alcune categorie chiave di attori, che hanno avuto un particolare peso nell'influenzare le sorti della concertazione. Si tratta in particolare di LEADER politici locali, collegati a consorzi e comunità montane del territorio, che hanno sostenuto e animato il processo di creazione del GAL fin dai primissimi momenti. Questa situazione, evidentemente nota alla popolazione, trova conferma durante le interviste, alla richiesta di valutare il ruolo detenuto da tutta una serie di soggetti. I soggetti più rilevanti (sia in termini negativi sia in termini positivi) (tab. 3) sono risultati essere i LEADER locali, i consorzi, i sindaci e le imprese locali, oltre che le associazioni del terzo settore.

Fig. 3. *Grafico andamento livelli partecipazione incontri FASE II*



Fonte: elaborazione dati dei verbali degli incontri reperibili sul sito del GAL BMGS

valutare-per-apprendere-interni.indd 183 07/04/16 09.37

Tabella 3. *Valutazione ruolo degli attori nella fase di animazione territoriale*

	Gal Bmgs			Totale 3 Gal		
voto medio rilevanza	**Voto medio**	**Dev. Standard**	**Totale N**	**Voto medio**	**Dev. Standard**	**Totale N**
Associazioni di categoria	4,25	2,543	19	4,93	2,596	68
Camera di commercio	4,81	1,642	19	4,36	2,313	66
Imprese locali (anche coop.)	6,8	1,989	23	7,68	1,616	71
Sindaci	6,45	1,701	23	6,85	1,651	71
Unioni dei comuni	5,92	2,499	16	6,92	2,223	47
Consorzi	6,06	2,461	20	6,65	2,204	66
Op	5,33	1,871	13	5,22	2,235	33
Comunità montane	5,5	2,023	15	5,53	2,475	19
Provincia	4,14	1,994	17	5,09	2,591	63
Leader locali	6,75	1,438	19	6,13	2,491	54
Associazioni locali	6,17	1,855	19	6,48	1,848	54
Altro,	7,83	1,169	6	8,24	1,251	18

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 184 07/04/16 09:37

Sono stati citati anche i tecnici di LAORE e i privati cittadini, la cui presenza influenzerà tutta la fase di costruzione del partenariato.

Proprio LAORE si era posta l'obiettivo di favorire una reale partecipazione degli attori dei territori coinvolti al processo di costituzione, in linea con i principi propri dell'approccio LEADER, ipotizzando anche una serie di indicatori per la verifica del reale andamento della partecipazione, che verranno descritti nel paragrafo a seguire.

3.2. *L'istituzionalizzazione del GAL e sua composizione*

La tabella 4 contiene degli indicatori di prodotto individuati dall'agenzia LAORE, relativi al GAL BMGS e a tutti i GAL nel complesso. Su un totale di 112 riunioni certificate da LAORE per la prima fase e 209 riunioni per la seconda fase, si è registrata la partecipazione, rispettivamente, di 3010 e 4353 soggetti, pubblici e privati. Requisiti essenziali per ottenere la validazione da parte dei tecnici LAORE, la presenza alle riunioni di almeno il 50 per cento di soggetti privati sul totale dei partecipanti e la rappresentanza di almeno il 30 per cento delle amministrazioni comunali del territorio eleggibile. I dati del GAL BMGS confermano un aumento della partecipazione, maggiore anche rispetto a quello complessivo. Anche i dati relativi alla partecipazione dei soggetti privati hanno seguito un andamento estremamente positivo e crescente tra le due fasi e anche in questo caso il GAL BMGS ha registrato valori superiori rispetto alla media dei 13 partenariati.

Tabella 4. *Indicatori di prodotto*

	Distretto Rurale GAL BMGS		**Dati generali**	
Indicatori di prodotto	I fase	II fase	I fase	II fase
N. di partenariati / GAL costituiti			13	13
N. riunioni certificate dai tecnici LAORE	12	17	112	209
N. partecipanti alle riunioni	304	436	3010	4353
% soggetti che hanno partecipato alle riunioni su tot. oop. eleggibile	0,66	0,95	0,55	0,79
N. soggetti privati che hanno partecipato alle riunioni	278	403	2695	3978
% soggetti privati che hanno partecipato alle riunioni	91,45	92,43	89,5	91,4

Fonte: elaborazione dati LAORE sulla partecipazione alle riunioni precedenti la fase di costituzione e avvio dei GAL 2007-2013

valutare-per-apprendere-interni.indd 185 07/04/16 09.37

I dati indicati supportano la nostra idea di partenza secondo cui il Gal Bmgs avrebbe potuto rappresentare un caso virtuoso di eterogenea ed elevata partecipazione della popolazione locale. Tale risultato va letto alla luce degli sforzi condotti in ambito regionale al fine di sostenere la presenza femminile, giovanile e in generale della componente privata della società, che come è possibile osservare nella Tabella 5, è rappresentativa dell'assetto economico del territorio ricompreso all'interno del Gal Bmgs. Di coloro i quali hanno preso parte alle prime fasi di costituzione del Gal (436 soggetti), poco più del 50 per cento aderirà poi formalmente in qualità di socio Gal (222 soci). Si rileva su tutte la consistenza dei soci privati e locali rispetto al totale (rispettivamente 88,74 per cento e 91 per cento).

Tabella 5. *Composizione Gal Bmgs*

Soggetti che entrano a far parte dell'assemblea del Gal in qualità di soci	222
Soggetti partecipanti alle riunioni di consultazione	436
Soggetti aderenti / soggetti partecipanti (%)	50,91
Soci dell'assemblea del Gal residenti/operanti nell'area Gal	202
Totale soci dell'assemblea	222
Soci locali/soci totali (%)	91
Soci privati nell'assemblea del Gal	197
– di cui: del settore Agricolo	46
– del settore Artigianato	30
– del settore Commercio	25
– del settore Servizi vari	40
– altro: società civile	56
Totale soci dell'assemblea del Gal	**222**
Soci privati / soci totali (%)	**88,74**

Fonte: elaborazione dati Psl Gal Bmgs

Lo stesso Consiglio di amministrazione del Gal, individuato tramite votazione da parte dei soci dell'assemblea, è parso assolutamente in linea coi principi sostenuti a livello regionale (peso dei privati, dei giovani e delle donne). Dei sette membri che lo compongono (compreso il presidente), cinque sono espressione della componente privata della Fondazione (singoli imprenditori, rappresentanti delle parti economiche e sociali, della società civile, degli interessi di sviluppo socio economico e culturale del territorio del Gal). Dei sette consiglieri totali, quattro rispondono al requisito della giovane età e altrettante sono le donne presenti.

Come indicano i dati sulla incidenza di privati, giovani e donne,

valutare-per-apprendere-interni.indd 186 07/04/16 09.37

rispettivamente, in CDA e in assemblea dei soci (tab. 6), la composizione del CDA rispecchia la volontà di sostenere la presenza di giovani e donne, che risulta massiccia. Tale scelta viene riconfermata anche a seguito di successive dimissioni, legate a ragioni personali, e relative sostituzioni di tre dei consiglieri d'amministrazione.

I dati descritti vogliono sottolineare una situazione di partenza ideale, in cui i criteri e le indicazioni emanate a livello regionale sono state osservate in maniera puntuale e la collaborazione con l'agenzia LAORE si è rivelata fruttuosa in termini non solo di elevata partecipazione ma anche di strutturazione del PSL.

Per quanto riguarda invece la struttura operativa del GAL, l'organico previsto per il GAL BMGS si compone delle seguenti figure professionali:

- direttore, con compiti di direzione e coordinamento della struttura operativa del GAL;
- 3 agenti di sviluppo, con specifiche competenze in termini di animazione, informazione e sensibilizzazione, oltre che di collaborazione alle attività di segreteria, monitoraggio, rendicontazione e controllo e delle attività a supporto degli organi del GAL;
- collaboratore, con compiti di segreteria e rapporti con il pubblico;
- responsabile amministrativo finanziario, a cui spetta il compito di gestire le attività amministrative, di rendicontazione, gli adempimenti contabili, fiscali e finanziari del GAL, i rapporti con l'organismo pagatore e fornire supporto in ambito fiscale e consulenza per i rapporti di lavoro in essere nel GAL.

Tabella 6. *Incidenza privati, donne e giovani in GAL e CDA*

	Organo assembleare alla data costituzione del GAL	**Organo decisionale esecutivo**
Totale soci	**222**	**7**
– di cui: privati (n.)	197	5
Percentuale privati/totale	**88,74**	**71,4**
N. donne	**67**	**4**
– di cui: di parte pubblica (n.)	5	1
– di cui: di parte privata (n.)	62	3
Percentuale donne / totale soci	**30,18**	**57,1**
N. giovani <40 anni	**70**	**4**
– di cui: di parte pubblica (n.)	3	2
– di cui: di parte privata (n.)	67	2
Percentuale giovani / totale soci	**31,53**	**57,1**

Fonte: elaborazione dati PSL e sito GAL BMGS

valutare-per-apprendere-interni.indd 187 07/04/16 09.37

Tabella 7. *Avanzamento del processo di selezione dei componenti della struttura operativa del* GAL BMGS

	Data I bando	N. unità	Ammissione candidati a colloquio	Data colloquio	Esiti	Data II bando	n. unità	Data colloquio	Esiti
Agente di sviluppo	agosto 2010	2	luglio 2011	agosto 2011	agosto 2011	ottobre 2012	1	febbraio 2013	febbraio 2013
Collaboratore	agosto 2010	1	novembre 2011	dicembre 2011	dicembre 2011				
Direttore	agosto 2010	1	febbraio 2011	marzo 2011	Esito nullo (Il 4 maggio 2011 viene nominata la II commissione di valutazione. Nuovi colloqui vengono indetti per il 18 febbraio 2012)	marzo 2012	1	6 luglio 2012, poi rinviato al 31 agosto 2012	settembre 2012
RAF	agosto 2010	1	aprile 2011		maggio 2011				

Fonte: elaborazione dati GAL BMGS

valutare-per-apprendere-interni.indd 188 07/04/16 09:37

Oltre a queste figure, il Gal Bmgs si è dotato di un elenco di esperti al quale attingere per l'affidamento di specifici incarichi. Dall'analisi dei dati relativi alla durata dei processi di selezione di queste figure (tab. 7) è emersa una situazione di pesanti ritardi, che inevitabilmente ha condotto il Gal a operare in una condizione di carenza di organico.

Questa situazione, protrattasi almeno fino a settembre 2012 (data di assegnazione dell'incarico di direttore), ha avuto indubbie ripercussioni sull'operato del Gal, in particolare in termini di avanzamento della spesa. Oltre al ritardo condiviso da tutti i Gal sardi, la cui attività risulta essere partita a distanza di due anni dall'avvio dell'attuale fase di programmazione, il Gal Bmgs si è trovato costretto a operare in forte carenza di organico fino al 2012 inoltrato, quando buona parte dei bandi di selezione aperti nel 2010 vedono la conclusione del proprio iter. La situazione di difficoltà nell'espletamento delle attività di normale amministrazione, oltre che delle procedure relative alla pubblicazione dei bandi, è evidente perfino dalla lettura dei verbali del Cda, dai quali risultano ripetuti solleciti del presidente affinché gli stessi consiglieri di amministrazione presenzino negli uffici del Gal, al fine di garantire il pieno e regolare svolgimento delle attività. L'elemento forse più critico riguarda la difficoltà nella selezione del direttore del Gal che verrà nominato, appunto, solo a settembre 2012 (ciò anche a seguito dello scioglimento della commissione valutatrice e dell'indizione di un secondo bando con criteri di selezione parzialmente modificati rispetto al precedente). Fino ad allora le funzioni di direzione sono state temporaneamente assunte dal Raf.

Parallelamente il presidente del Cda ha dimostrato di possedere un ruolo di rilievo all'interno del Gal, probabilmente anche nel tentativo di sopperire alle carenze nella struttura operativa. L'assenza in organico della figura degli animatori territoriali, può essere letta in parte in relazione alla collaborazione coi tecnici di Laore, i quali si occuperanno delle attività di animazione e comunicazione relative alle diverse misure contenute nel Psl del Gal. L'analisi dei verbali d'assemblea e del Cda, indica però una rottura piuttosto repentina della collaborazione con Laore, che potrebbe spiegare il perché di un ulteriore bando (a distanza di oltre due anni dall'uscita del primo) per la selezione di un terzo agente di sviluppo con specifiche competenze nell'ambito della comunicazione e animazione.

Anche nella fase delle interviste emerge che i soggetti intervistati non ritengono che il Gal goda di un particolare grado di autonomia dal punto di vista organizzativo. La motivazione prevalente va ricercata

valutare-per-apprendere-interni.indd 189 07/04/16 09.37

nelle grosse difficoltà registrate dal GAL nella realizzazione delle attività di sua competenza, dalla pubblicazione dei bandi all'istruttoria delle domande pervenute e relativa attribuzione di finanziamenti (da non confondersi con l'effettivo pagamento, di competenza dell'Agenzia Regionale ARGEA). Sul territorio è prevalente l'idea che la struttura operativa del GAL non sia stata in grado di svolgere adeguatamente i compiti di sua competenza:

> il GAL non è riuscito a farsi conoscere e ad arrivare alle persone. La comunicazione è scarsa. Anche per quanto riguarda i bandi il GAL si è mostrato poco presente e comunicativo (intervistato n. 41).

Tabella 8. *Modifiche proposte alla struttura del GAL*

	GAL BMGS	**Totale**
Animazione territoriale	6,7%	11,1%
Incrementi di organico, anche attraverso collaborazioni esterne e più efficiente sfruttamento di quello disponibile	20,0%	22,2%
Minore burocratizzazione delle attività e maggiore presenza sul territorio	0,0%	3,3%
Miglioramento delle competenze e dei meccanismi di selezione	6,7%	4,4%
Semplificazione compiti e ruoli	10,0%	3,3%
Niente	23,3%	26,7%
Altro	16,7%	10,0%
Non sa, non risponde, vuoto	16,7%	18,9%
Totale	100,0% (30)	100,0% (90)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Tra le possibili modifiche che andrebbero applicate alla struttura del GAL (tab. 8) viene indicato innanzitutto un incremento dell'organico (20 per cento), seguito dalla semplificazione di compiti e ruoli (10 per cento), dal miglioramento di competenze e meccanismi di selezione (6,7 per cento) e dall'incremento dell'animazione territoriale (6,7 per cento).

Buona parte degli intervistati ritiene che il principale problema legato alla poca autonomia del GAL sia un certo sottodimensionamento dell'organico. La Regione, nell'opinione degli intervistati, avrebbe imbrigliato eccessivamente la struttura del GAL togliendo la necessaria flessibilità per ottenere efficienza.

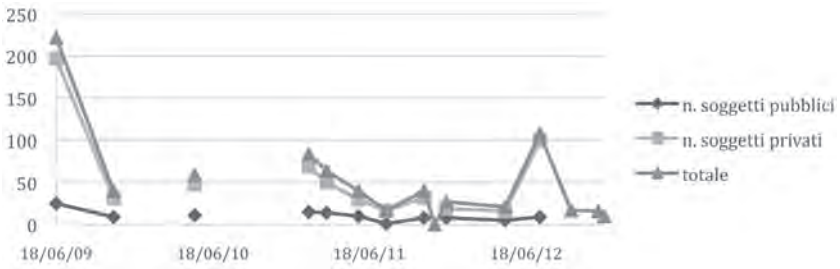
valutare-per-apprendere-interni.indd 190 07/04/16 09.37

3.3. *Partecipazione* stakeholder *lungo il processo*

Alla luce dei dati positivi legati alla partecipazione durante il processo di nascita del GAL, si è deciso di spostare l'attenzione sulla fase successiva alla effettiva costituzione. Il primo dato da prendere in considerazione, stante gli ottimi risultati ottenuti durante l'animazione territoriale, è quello sulla partecipazione alle riunioni dell'assemblea dei soci, a partire dalla prima importante assemblea del 18 giugno 2009, nel corso della quale è stato approvato il PSL del GAL.

I dati sulle presenze sono sintetizzati nel grafico in Figura 4, dal quale risulta un evidente calo della partecipazione. Il livello di partecipazione è ancora più negativo se teniamo conto che contemporaneamente il partenariato è cresciuto in maniera consistente. Da un lato, cresce il numero dei soci del GAL, dall'altro gli stessi soci smettono di partecipare alle assemblee.

Fig. 4. *Andamento livelli partecipazione assemblea dei Soci*



Fonte: elaborazione dati dei verbali degli incontri reperibili sul sito GAL BMGS

Attraverso l'analisi di documenti e verbali abbiamo potuto evidenziare una situazione in netto e veloce peggioramento, con oscillazioni nella partecipazione e lamentele da parte dei sindaci di più comuni per la scarsa presenza dei privati. Sembra emergere una situazione completamente diversa rispetto a quella delle fasi precedenti. Le assemblee più partecipate risultano essere la prima (Gavoi, 18 giugno 2009, approvazione del PSL con 206 voti favorevoli, n. 1 contrario, n. 1 astenuto su 208 votanti) e quella del 20 luglio 2012, comunque meno numerosa, nel corso della quale, in un clima carico di tensione, vengono rinnovate le cariche sociali di CDA e presidenza. I nervosismi registrati sono da imputare alle modalità di convocazione dell'assemblea. Nonostante la richiesta di diversi soci di posticipare la votazione e l'abbandono dell'aula da parte di un numero consistente di soggetti (tra cui amministratori locali), si procede a rinnovo per alzata di

valutare-per-apprendere-interni.indd 191 07/04/16 09.37

mano, senza possibilità dunque di promuovere o suggerire la candidatura di nuovi soggetti. Il CDA e il presidente vengono confermati con 61 sì, 8 no e 2 astenuti. Questo episodio apre lo spiraglio circa l'esistenza di possibili conflitti tra diverse categorie di attori che partecipano alla vita del GAL e suggerisce l'analisi della natura delle leadership presenti, portata avanti nelle fasi successive di ricerca.

Nel complesso le riunioni risultano man mano meno partecipate, ma soprattutto preoccupa il calo dell'entusiasmo, testimoniato dal fatto che, a differenza di quanto accaduto per le fasi preliminari alla costituzione del GAL, gli intervistati difficilmente ricordano delle figure che possano avere avuto un ruolo di rilievo durante le assemblee (tab. 9) e ancor meno ne danno una valutazione. Solo nel caso di imprese e sindaci la quasi totalità dei soggetti è stata in grado di esprimere un voto, peraltro positivo (rispettivamente 7,07 e 6,52). Il dato rispecchia l'analisi condotta sui verbali delle assemblee, dai quali risulta appunto prevalente il ruolo di imprese del territorio e di sindaci.

Tabella 9. *Valutazione rilevanza attori locali in assemblea*

	GAL BMGS			**Totale**		
	media	Dev. stan.	N.	media	Dev. stan.	N.
1. Associazioni di categoria	4,8	2,285	20	5,24	2,588	67
2. Camera di commercio	4,05	2,718	19	3,9	2,501	61
3. Imprese	7,07	2,037	27	7,79	1,735	77
4. Cooperative locali	6,53	2,318	19	7,24	2,008	67
5.Sindaci	6,52	2,408	27	6,99	1,99	78
6. Unioni dei comuni	5,5	2,554	24	6,35	2,383	48
7. Consorzi	5,09	2,617	22	6,08	2,537	62
8. OP	5,67	2,5	9	5,58	2,485	26
9. Comunità montane	5,9	2,427	21	5,9	2,427	21
10. Provincia	4,17	2,526	18	4,79	2,634	61
11. Personalità/leader locali	6	2,488	22	5,76	2,818	50
12. Laore	5,73	3,18	22	7,06	2,884	69
13. Università	4,1	2,47	10	4,17	2,758	23
14. Associazionismo locale	5,83	2,239	24	6,39	2,109	69
15. Altro	8	0	2	7,83	1,329	6

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 192 07/04/16 09.37

Tabella 10. *Tipo di relazioni e scelte scaturite nel corso dell'assemblea dei soci*

	GAL BMGS						Totale					
	Media	**Dev. standard**	**Basso**	**Medio**	**Alto**	**Tot (N)**	**Media**	**Dev. standard**	**Basso**	**Medio**	**Alto**	**Tot (N)**
Tipo relazioni (10 max orizz. 1 max verticalità)	5,25	3,181	46,40%	28,60%	25,00%	28	6,66	2,787	26,60%	24,10%	49,40%	79
Tipo scelte (10 max concertazione_ 1 decisioni prestabilite)	5	2,987	51,90%	25,90%	22,20%	27	6,51	2,841	28,20%	25,60%	46,20%	78

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 193 07/04/16 09:37

Tabella 11. *Informazione bandi* GAL

Misura	Pubblicazione bando	Date incontri informativi	N. incontri informativi	N° comuni nei quali si sono svolti gli incontri	Presentazione sintetica del bando e note tecniche	Video
311 Diversificazione verso attività non agricole (1° bando) - Azioni 1, 2, 3, 4, 5, 6	giugno-11	giugno-agosto 2011	6	6	sì	no
311 Diversificazione verso attività non agricole (2° bando) - Azioni 1, 2, 3, 4, 5, 6	agosto-13	Non risultano incontri dedicati al bando				
312 Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese - Azioni 1, 2, 3	luglio-12	Luglio 2012	4	4	sì	no
313 Incentivazione di attività turistiche - Azione 4	luglio-12	Luglio 2012	4	4		
321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale - Azione 1, 2, 3, 4	dicembre-11	Febbraio-Marzo 2012	4	4	sì	no
322 Sviluppo e rinnovamento dei villaggi - Azione 1	maggio-13	Non risultano incontri dedicati al bando				
323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale - Azioni 2, 3	maggio-13	Giugno 2013	4	4	sì	no

Fonte: elaborazione dati GAL LAORE

valutare-per-apprendere-interni.indd 194 07/04/16 09:37

Un altro elemento negativo della analisi, emerso durante le interviste, riguarda la qualità delle relazioni andatesi a creare nel corso delle riunioni di assemblea e il tipo di scelta scaturite (tab. 10). Oltre al calo costante di presenze, si rileva un cambiamento nelle modalità di partecipazione e concertazione all'interno del GAL BMGS, rispetto alle fasi concertative preliminari.

I soggetti intervistati hanno percepito l'instaurarsi di relazioni parzialmente verticali tra i partecipanti alle assemblee (votazione media 5,25, laddove una votazione bassa corrisponde alla maggiore verticalità delle relazioni e una votazione alta corrisponde invece a una maggiore orizzontalità). Anche la votazione media relativa al grado di concertazione è medio-bassa (5). Mancherebbe dunque una effettiva concertazione, a favore del prevalere di decisioni prestabilite. Dalle interviste si è man mano evidenziata una situazione di disinteresse alla partecipazione attiva da parte dei soci, secondo cui le assemblee costituirebbero dei momenti di informazione su decisioni stabilite altrove e dove il CDA viene considerato distante e non tanto espressione del partenariato quanto di una leadership locale di tipo politico.

Durante le interviste sono emersi giudizi ancor più negativi di quanto i dati farebbero supporre, a sostegno della percezione di un clima poco disteso e partecipato durante gli incontri:

> Esperienza fallimentare, verticistica e più vicina a Cagliari che al territorio (intervistato n. 51).

3.4. *Valutazione della robustezza e del processo di costruzione del PSL*

A seguito della analisi del processo partecipato nelle fasi preliminari alla costituzione del GAL e nelle fasi assembleari, si è ritenuto opportuno soffermarsi sulle attività che hanno portato alla definizione e implementazione della strategia del GAL, attraverso la costruzione del PSL prima e la stesura dei bandi poi. Va evidenziato che nonostante la valutazione nel complesso negativa delle assemblee, gli intervistati hanno una percezione positiva di tutto il lavoro svolto per la costruzione del PSL prima e per la stesura dei bandi poi. Già dall'analisi documentaria è emerso un buon livello di coinvolgimento del partenariato.

Il GAL ha realizzato degli incontri informativi (tab. 11) sui bandi e questi sono stati discussi in sede di assemblea, soprattutto con riguardo alla Misura 313 (Incentivazione di attività turistiche) e Misura 321 (Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale), in relazione ai massimali di finanziamento e ai criteri sui quali il GAL ha potere decisionale. In occasione di questi incontri (oltre che nel corso delle

assemblee dei soci) si è data pubblicità di tutte le iniziative portate avanti dal GAL, relativamente a tutti i bandi pubblicati (compresi i lavori delle Misure 413 – Azioni di sistema – e 421 – cooperazione interterritoriale e transnazionale.

Come accennato, nonostante la percezione che in sede di assemblea si siano andate a instaurare relazioni di tipo verticale, gli intervistati hanno dimostrato un giudizio più positivo rispetto al comportamento adottato dal GAL nella fase di stesura dei bandi. Per quanto riguarda il recepimento delle posizioni emerse durante gli incontri per la stesura dei bandi (tab. 12), quasi la metà dei soggetti (46,7 per cento), ritiene che si sia esaurientemente tenuto conto delle posizioni emerse. Circa un terzo (30 per cento) pensa che se ne sia tenuto conto almeno parzialmente.

Tabella 12. *Recepimento posizioni emerse durante gli incontri per la stesura dei bandi*

	GAL BMGS	**Totale**
Sì, in modo esaustivo	46,70%	48,30%
Sì, ma in parte	30,00%	34,50%
No, per nulla	6,70%	2,30%
Non so	16,70%	14,90%
Totale	**100,00% (30)**	**100,00% (87)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Per quanto riguarda invece ulteriori attività promosse dal GAL, come l'assistenza in sede, le attività informative e di pubblicità sui bandi e sulle modalità di presentazione delle domande, gli intervistati, chiamati a dare una valutazione sulla loro efficacia (tab. 13), hanno espresso giudizi medi, inferiori a quelli espressi a livello generale.

Da un lato abbiamo l'accettazione del lavoro svolto dal GAL, d'altra parte però c'è la consapevolezza che le decisioni sono già state prese altrove:

> I bandi dei GAL, sono 13 in Sardegna, sono tutti precisi e identici, non c'è una diversificazione per territorio… Il consiglio di amministrazione, o i soci non hanno alcun potere di incentrare i bandi per il territorio. Purtroppo la Regione ha deciso così (agente di sviluppo GAL – focus group).

Sempre riguardo alla attività di pubblicazione dei bandi e successivo finanziamento, si è cercato di comprendere quali potessero

valutare-per-apprendere-interni.indd 196 07/04/16 09.37

Tabella 13. *Valutazione efficacia attività di accompagnamento e comunicazione per la presentazione delle domande*

	GAL BMGS						Totale					
	Media	**Dev. standard**	**Voti bassi %**	**Voti medi %**	**Voto alti %**	**N.**	**Media**	**Dev. standard**	**Voti bassi %**	**Voti medi %**	**Voti alti %**	**N.**
Incontri info e pubblicità uscita dei bandi	7,07	2,086	13,80	44,80	41,40	29	7,87	1,751	7,10	28,20	64,70	85
Incontri info come presentare domande	7,17	1,926	16,70	41,70	41,70	24	7,9	1,695	6,40	33,30	60,30	78
Assistenza in sede	7,17	2,929	20,80	20,80	58,30	24	8,45	2,049	6,60	11,80	81,60	76
Altro	7,33	1,528	0,00	66,70	33,30	3	8,92	1,256	0,00	15,40	84,60	13

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 197 07/04/16 09:37

Tabella 14. *Criticità nell'iter che va dalla presentazione della domanda all'ottenimento del finanziamento*

	GAL BMGS				Totale			
	Sì	**No**	**non so**	**Tot (N)**	**Sì**	**No**	**non so**	**Tot (N)**
Modulistica del bando	47%	43%	10%	100% (30)	38%	52%	11%	100% (85)
Criteri di selezione contenuti nel bando	47%	43%	10%	100% (30)	33%	58%	9%	100% (85)
Quota di cofinanziamento richiesta	53%	37%	10%	100% (30)	54%	37%	9%	100% (85)
Scrittura del progetto	43%	43%	13%	100% (30)	38%	48%	14%	100% (84)
Tempi ristretti di presentazione dei progetti	20%	67%	13%	100% (30)	29%	59%	12%	100% (85)
Procedure di presentazione (inserimento nel SIAN)	63%	20%	17%	100% (30)	58%	27%	15%	100% (85)
Altro				100% (4)				100% (13)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 198 07/04/16 09:37

Tabella 15. *Criticità nell'iter di finanziamento dei progetti*

	GAL BMGS				Totale			
	Sì	**No**	**Non so**	**Tot. (N)**	**Sì**	**No**	**Non ricordo**	**Tot. (N)**
1. La Banca ha richiesto delle garanzie troppo elevate	56,70%	3,30%	40,00%	100% (30)	53,60%	13,10%	33,30%	100% (84)
2. La Banca non ha supportato il progetto ma ha badato solo agli aspetti finanziari	53,30%	3,30%	43,30%	100% (30)	53,60%	8,30%	38,10%	100% (84)
3. La banca ha impiegato troppo tempo nella valutazione dei progetti	26,70%	6,70%	66,70%	100% (30)	28,90%	20,50%	50,60%	100% (83)
4. Dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive, il GAL è venuto meno al suo ruolo di indirizzo e coordinamento	20,70%	58,60%	20,70%	100% (29)	14,50%	65,10%	20,50%	100% (83)
5. Interferenze di altra natura (per es. raccomandazioni)	6,70%	66,70%	26,70%	100% (30)	6,00%	73,80%	20,20%	100% (84)
6. La gestione regionale e statale dell'iter dei pagamenti (ARGEA e AGEA)	60,00%	6,70%	33,30%	100% (30)	69,00%	9,50%	21,40%	100% (84)

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 199 07/04/16 09:37

essere le maggiori criticità percepite dai soggetti intervistati (tab. 14) con riguardo all'iter che va dalla presentazione della domanda all'ottenimento del finanziamento. In questo caso le maggiori criticità andrebbero ricercate nelle procedure di presentazione delle domande (inserimento dei dati nel portale del SIAN: 63 per cento) e nelle quote di cofinanziamento previste dai singoli bandi (53 per cento), che in una situazione di crisi come quella attuale costituiscono un grande deterrente già alla sola presentazione delle domande di finanziamento. Solo nel caso dei tempi di presentazione delle domande un numero esiguo di intervistati ha ritenuto vi siano elementi di criticità (20 per cento) mentre per tutte le altre voci analizzate abbiamo comunque percentuali elevate (che oscillano tra il 43 per cento e il 53 per cento) di soggetti che ritengono vi possano essere delle criticità. Dal confronto col dato complessivo emerge una percezione tendenzialmente più negativa dell'iter da affrontare per l'ottenimento dei finanziamenti.

In tema di congiuntura negativa, durante il focus group di restituzione è emersa chiara la richiesta di fare qualcosa per risolvere i problemi di accesso al credito, come si legge nelle parole dello stesso vicepresidente del CDA:

> Una cosa fondamentale, le anticipazioni! Cosa succede? Uno vuole fare domanda, allora deve diventare impresa. Anticipazioni al 30 per cento dietro polizza fideiussoria. Ma dietro questa polizza fideiussoria cosa succede? Se è un disoccupato reale e non ha nulla, come la garantisce questa polizza per prima cosa? Quindi non potrebbe prendersi l'anticipazione. E allora come può fare un intervento che gli viene pagato a rendiconto? È una situazione veramente ridicola e questo sta creando un sacco di problemi a tutti i bandi che noi abbiamo. Allora i beneficiari cadono per questo, perché non hanno i soldi da cofinanziare, da anticipare, perché i soldi noi li diamo dopo, non prima… se avevo tutti questi soldi mica me ne andavo a fare domanda al GAL.

Per quanto concerne le criticità legate all'iter di finanziamento (tab. 15) dei progetti (dalla pubblicazione delle graduatorie all'ottenimento dei finanziamenti), viene riconfermata la percezione negativa rispetto alle questioni inerenti i rapporti con le banche (nel caso della necessità di ottenere dei finanziamenti). Il 56,7 per cento dei soggetti ritiene che la banca richieda garanzie troppo elevate; il 53,3 per cento ritiene che la banca non supporti i progetti ma si soffermi esclusivamente sugli aspetti finanziari. Un altro elemento critico è individuato nella complessa gestione regionale e statale dei pagamenti, non più di competenza GAL ma passati ad ARGEA e AGEA (60 per cento). I dati registrati sono tendenzialmente in linea con quanto emerso a livello generale.

valutare-per-apprendere-interni.indd 200 07/04/16 09.37

Va piuttosto evidenziato l'alto numero di soggetti che, per quanto riguarda il GAL BMGS, non sono in grado di dare una opinione. L'incidenza dei "Non so" varia dalla percentuale minima del 20,7 per cento (criterio 4: "Dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive, il GAL è venuto meno al suo ruolo di indirizzo e coordinamento") alla percentuale massima del 66,7 per cento (criterio 3: "La banca ha impiegato troppo tempo nella valutazione dei progetti").

Ciò potrebbe spiegarsi coi ritardi che hanno caratterizzato i lavori di pubblicazione dei bandi prima e di istruttoria delle domande poi. Una quota cospicua di intervistati, anche tra quanti hanno presentato domanda per dei bandi, non ha ancora avuto modo di confrontarsi con la fase oggetto di analisi.

Si osservi che, se da un lato si vorrebbe tornare al vecchio sistema di gestione che prevedeva il pagamento diretto da parte del GAL, d'altra parte si ritiene necessario alleggerire il carico di incombenze tecniche che gravano sulla struttura. Le parole di uno dei beneficiari di finanziamento che ha preso parte al focus territoriale di restituzione sono esplicative della sfiducia riguardo i tempi e le modalità attuali di gestione dei finanziamenti:

> Spero che il GAL, o questi di LAORE (anche se creano un sacco di problemi) si rivolgano di nuovo ad ARGEA per fare le istruttorie… bisogna tornare al vecchio sistema GAL, che si arrivi alla spendita nel territorio, che sia la base il territorio… non possiamo stare anni ad aspettare (beneficiario).

3.5. *Autonomia GAL e rapporti con enti sovralocali*

Se da un lato gli intervistati paiono cogliere di buon grado le attività portate avanti dal GAL per la pubblicazione dei bandi e l'assistenza fornita nell'iter che va dalla presentazione delle domande all'ottenimento dei finanziamenti, d'altra parte ritengono che esso agisca con un basso livello di autonomia nei confronti degli organi regionali (tab. 16). Circa il 60 per cento di quanti sono in grado di rispondere dà un giudizio basso e molto basso. Si ritiene che il nuovo sistema di regole abbia di fatto limitato in maniera assoluta l'autonomia del GAL. Anche tra quanti danno una votazione più elevata vi è comunque l'idea che il concetto di autonomia del GAL debba essere calibrato all'interno del sistema di vincoli e regole imposti dagli organi regionali.

valutare-per-apprendere-interni.indd 201 07/04/16 09.37

Tabella 16. *Valutazione del grado di autonomia del* Gal *rispetto agli organi regionali di controllo e rendicontazione*

Votazione	Media	Molto bassa (1-3)	Bassa (4-5)	Media (6-7)	Alta (8-9-10)	Totale
Gal Bmgs	4.12	44,0%	16,0%	32,0%	8,0%	100,0% (25)
Totale	**5.33**	**21,0%**	**28,4%**	**29,6%**	**21,0%**	**100,0% (81)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Il rapporto difficile tra struttura locale e struttura regionale emerge anche durante il focus group:

> Il Gal di prima va bene perché funzionava, aveva autonomia finanziaria e tutto il resto. Ma non va più bene, il Gal ora devi attualizzarlo, con delle regole certe e nel rispetto della legge. Devo sapere che se ho 20 milioni di euro probabilmente questo territorio sa come spenderli, non me lo dice il Piano di sviluppo rurale di Cagliari, non me lo dice Roma come spenderli. E mi deve mettere in condizione di pagare! (vicepresidente Cda).

4. Efficacia percepita/indicatori di cambiamento

4.1. *Creazione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione*

Dal Rapporto Barca (2009) i concetti di competitività e coesione hanno acquistato sempre maggiore spazio. Con questi intendiamo il raggiungimento della piena capacità di sviluppo dei territori e al contempo la possibilità per tutti gli individui e gruppi di godere delle medesime opportunità di sviluppo. A partire da questa distinzione, si è cercato di differenziare le strategie portate avanti dal Gal e quindi, già in fase di analisi *desk*, si è provveduto alla individuazione di tematiche di sviluppo rilevanti per il territorio, con una distinzione tra attività volte alla realizzazione di beni collettivi destinati al miglioramento della competitività territoriale e beni collettivi indirizzati al rafforzamento della coesione territoriali.

Per quanto riguarda le azioni volte alla creazione di beni collettivi locali per la competitività, si è proceduto innanzitutto alla individuazione delle tematiche all'interno del Psl, dove queste compaiono sotto forma di misure di intervento. Le principali tematiche individuate riguardano: la valorizzazione delle specificità produttive e della qualità; la formazione di beni e servizi rivolti all'impresa; la valorizzazione della diversificazione dell'economia rurale e della multifunzionalità; la valorizzazione dei sistemi insediativi; la valorizzazione dell'habitat naturale e dell'ambiente; il miglio-

ramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione; le iniziative volte all'incentivazione del cofinanziamento e accesso al credito.

Parallelamente si è provveduto a individuare degli ambiti di intervento maggiormente connessi alla creazione di beni collettivi locali per la coesione. Anche in questo caso, si è proceduto alla loro individuazione all'interno del PSL. Le tematiche connesse riguardano: la qualità della vita e la formazione di beni e servizi rivolti alla popolazione; la diffusione del capitale sociale come esito dei progetti di sviluppo locale; la creazione di fiducia e di reti; la circolazione delle informazioni; le attività di formazione.

Si è quindi deciso di sottoporre i differenti ambiti, legati alla creazione di competitività e coesione, alla valutazione degli intervistati, per comprendere il grado di conoscenza e l'opinione che essi avevano nei confronti dell'efficacia dimostrati da ogni tipologia di intervento nel favorire appunto la creazione di beni per la competitività e beni per la coesione.

In relazione alla valutazione dell'efficacia degli interventi GAL per la creazione di beni collettivi locali per la competitività, nel complesso è possibile affermare che gli ambiti di intervento per i quali i soggetti intervistati hanno mostrato di avere maggiore conoscenza di quanto realizzato dal GAL, sono relativi a:

- valorizzazione e diversificazione dell'economia rurale e multifunzionalità: agriturismo, agricoltura sociale, fattorie didattiche, turismo rurale, vendita diretta;
- valorizzazione dei sistemi insediativi: censimento del patrimonio insediativo, circuiti di qualità dell'accoglienza, incentivi all'acquisto di case sfitte nei centri storici, restauro riqualificazione di edifici, rifacimento del manto stradale secondo le regole dei centri storici;
- valorizzazione dell'habitat naturale e dell'ambiente: creazione itinerari naturalistici, manutenzione verde pubblico, turismo equestre.

Questi corrispondono in larga misura ad azioni inserite all'interno dei bandi pubblicati o in fase di pubblicazione. Si tratta degli ambiti che hanno ricevuto la votazione media più alta e che al contempo hanno visto il minor numero di soggetti che dichiarano di non conoscerli. Per quanto riguarda i restanti ambiti di intervento spesso i soggetti hanno mostrato grandi difficoltà a individuare specifiche azioni portate avanti dal GAL e riconducibili a quegli specifici ambiti. Conseguentemente anche il giudizio si è mantenuto piuttosto basso. Nel complesso i dati registrati dal GAL BMGS risultano costantemente inferiori rispetto al risultato complessivo sui tre GAL.

valutare-per-apprendere-interni.indd 203 07/04/16 09.37

Tabella 17. *Misure per la competitività e per la coesione – avanzamento bandi e spesa – I semestre 2013*

Misure per la competitività	Risorse erogate	Data attivazione bando	Contributi richiesti	Contributi concessi (concedibili)	% contributi concessi (concedibili) / fin. stanziati Asse III	N. domande	N. domande ammesse (ammissibili)
311 - I bando	€ 2 869 314,87	26/06/2011	€ 2 803 227,16	€ 1 076 991,04	6,77	86	28
311 - II bando	€ 1 512 823,27	01/08/2013					
312	€ 3 505 720,03	13/07/2012	€ 1 657 394,70	€ 1 657 394,70	10,41	8	5
313	€ 2 486 000,00	13/07/2012	€ 3 600 768,50	€ 2 000 000,00	12,57	104	48
Totale	€ 8 861 034,90		€ 8 061 390,36	€ 4 734 385,74			
Misure per la coesione							
321	€ 3 583 000,00	29/12/2011	€ 1 948 828,99	€ 1 948 828,99	12,25	4	4
322	€ 1 896 400,00	20/05/2013					
323	€ 1 194 926,00	20/05/2013					
Totale	**€6 674 326**		**€1 948 828,99**	**€1 948 828,99**			

Fonte: elaborazione dati GAL BMGS

valutare-per-apprendere-interni.indd 204 07/04/16 09:37

Per quanto riguarda i beni collettivi locali per la coesione, anche in questo caso si registra una forte difficoltà a indicare con precisione azioni condotte dal Gal e riconducibili agli specifici ambiti di intervento individuati. Su tutte le possibili azioni individuate, circa un terzo degli intervistati ritiene che questi non siano stati realizzati o dichiara di non esserne a conoscenza.

Nel corso della ricerca, già a partire dalla fase di analisi *desk*, si è cercato di ricondurre gli ambiti di intervento legati alla creazione di competitività e coesione, a quanto effettivamente realizzato dal Gal (in termini di spesa dei fondi destinati alle singole misure presenti all'interno del Psl).

Abbiamo collegato all'ambito della competitività le Misure 311 ("Diversificazione verso attività non agricole"), 312 ("Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese"), e 313 ("Incentivazione di attività turistiche"), mentre sono riconducibili all'ambito della coesione le Misure 321("Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale"), 322 ("Sviluppo e rinnovamento dei villaggi") e 323 ("Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale"). I dati relativi alla pubblicazione dei bandi e alla spesa delle risorse (tab. 17), raccolti fino al secondo semestre del 2013 hanno evidenziato uno sbilanciamento a favore della competitività, piuttosto che sulla coesione.

Gli strascichi delle difficoltà incontrate nella prima fase di attività del Gal, e concretizzatesi in ritardi nella pubblicazione dei bandi, numerose proroghe e rettifiche agli stessi, fanno sì che al giugno 2013 solo il primo bando relativo alla Misura 311 abbia completato il suo iter. Questo, tuttavia, risulta essere quello con la quota minore di risorse concesse su tutto l'Asse III. E a seguito di ciò, il Gal ha provveduto alla pubblicazione di un secondo bando per la spesa delle risorse non assegnate. Per quanto riguarda le altre misure dell'Asse Competitività (312 e 313), a tale data erano in fase di istruttoria i progetti di quanti risultati beneficiari in via provvisoria.

Rispetto all'Asse Coesione, si denotano consistenti ritardi e solo per la Misura 321 risultano essere state pubblicate le graduatorie provvisorie. Anche rispetto all'attribuzione delle risorse finanziarie, si denota uno sbilanciamento a favore della competitività. Erano erogate a favore delle Misure 311, 312 e 313, un totale di 8 861 034,90 euro contro i 6 674 326 euro stanziati a favore delle Misure 321, 322 e 323.

I dati della Relazione annuale di esecuzione del Psl (sono stati presi in considerazione i dati della Rae 2013 pubblicata a luglio 2014 e della Rae 2014 pubblicata a luglio 2015) della Regione Autonoma della Sardegna, che descrivono in dettaglio lo stato di avanzamento

valutare-per-apprendere-interni.indd 205 07/04/16 09.37

Tabella 18. *Misure per la competitività e per la coesione – avanzamento bandi e spesa – I semestre 2013*

Misura	Spesa pubblica programmata da PSL		Spesa pubblica programmata da bando		% Risorse programmate da bando rispetto a spesa pubblica PSL		Numero domande presentate		
	2013	*2014*	*2013*	*2014*	*2013*	*2014*	*2013*	*2014*	
311	2 720 723,27	2 095 114,61	2 720 723,27	2 095 114,61	100	100	129	129	
312	2 524 665,00	1 124 746,74	2 524 665,00	1 124 746,74	100	100	97	86	
313	3 156 683,93	3 065 223,67	2 460 825,20	3 065 223,67	77,96	100	123	254	
Misure per la competitività	8 402 072,20	6 285 085,02	7 706 213,47	6 285 085,02	91,72	100	349	469	
321	3 397 400,60	170 000,00	3 397 400,60	170 000,00	100	100	4	4	
322	2 096 400,00	5 015 185,59	1 896 400,00	5 015 185,59	100	100	34	56	
323	1 194 926,70	987 483,49	1 194 926,70	987 483,49	100	100	66	66	
Misure per la coesione	6 688 727,30	6 172 669,08	6 488 727,30	6 172 669,08	97,01	100	104	126	
Azioni di sistema	1 676 755,50	1 384 194,90	1 676 755,50	1 384 194,90	100	100		3	
Totale Strategia	16 767 555,00	13 841 949,00	15 871 696,27	13 841 949,00	94,66	100	453	598	

Fonte: RAE 2013 e RAE 2014: Stato di avanzamento procedurale e finanziario dei PSL

procedurale e finanziario dei PSL sardi, hanno consentito di realizzare un aggiornamento sullo stato di spesa delle risorse disponibili (tab. 18). La RAE 2013 (che aggiorna i dati disponibili fino al 31 dicembre 2013) suggerisce la medesima situazione descritta con l'analisi precedentemente realizzata. Si evidenzia il fortissimo ritardo che, ancora a dicembre 2013, caratterizza il processo di impegno delle risorse da parte del GAL BMGS. La situazione è ancor più critica se si confrontano le Misure 311, 312 e 313 con le Misure 321, 322 e 323. Nonostante buona parte delle risorse programmate da PSL siano state messe a bando, le risorse effettivamente impegnate con atto di concessione non arrivano nemmeno al 12 per cento del totale impegnato a bando. La situazione si rivela

valutare-per-apprendere-interni.indd 206 07/04/16 09.37

	Numero domande ammesse		Risorse impegnate (domande ammesse)		% Risorse impegnate rispetto alla spesa programmata da bando		Pagamenti effettuati		% Pagamenti su domande ammesse	
	2013	*2014*	*2013*	*2014*	*2013*	*2014*	*2013*	*2014*	*2013*	*2014*
	17	36	644 837, 34	1 754 106,31		83,72	8 750,00	262 969,89	0,00	14,99
	15	25	646 468,44	1 048 221	25,61	93,20	0	142 904,22	0,00	13,63
	17	35	602 970,58	1 408 367,92	0,00	45,95	0	274 182,90	0,00	19,47
	49	96	1 894 276,36	4 210 695,96	24,58	67	8 750,00	680 057,01	0,46	16,15
		1	0	170 000,00	0,00	100	0	0	0,00	
		20	0	2 449 197,09	0,00	48,84	0	1 067 241	0,00	43,58
		30	0	872 053,57	0,00	88,31	0	136 568,53	0,00	15,66
		51	0	3 491 250,66	0,00	56,56	0	1 203 810,05	0,00	34,48
			0	0	0,00	0	0	0	0,00	
	49	147	1 894 276,36	7 701 946,62	11,93	55,64	8 750,00	1 883 867,06	0,00	24,46

ancora più critica con riferimento allo stato di esecuzione finanziaria. Al 31 dicembre 2013, la percentuale di pagamenti effettuati dal Gal Bmgs risulta essere pari a nemmeno allo 0,5 per cento dell'importo di spesa pubblica previsto sulla base delle domande di finanziamento ammesse a pagamento.

La situazione pare decisamente migliorata a dicembre 2014. Va sottolineato che, a seguito di rimodulazione dei fondi disponibili da Psl, le risorse disponibili subiscono una flessione pari a circa 3 000 000 euro. Ciò detto, il Gal riesce a mettere a bando la totalità delle risorse ancora disponibili e a impegnare in via definitiva poco meno del 56 per cento delle stesse. La situazione appare migliorata

valutare-per-apprendere-interni.indd 207 07/04/16 09.37

ma non per questo ottimale e, per quanto riguarda l'avanzamento finanziario, la situazione non si dimostra altrettanto rosea. A dicembre 2014 il Gal Bmgs è riuscito a erogare poco meno di un quarto delle risorse impegnate.

Rispetto al passato, le misure votate alla competitività continuano a essere quelle con più alta quota percentuale di risorse impegnate. Tuttavia, sono le misure per la coesione quelle nelle quali il Gal è riuscito finora a spendere di più.

Un discorso a parte meritano le azioni di sistema, sulle quali ancora il Gal non è riuscito a impegnare e quindi a spendere niente di quanto disponibile.

4.2. *Capitale sociale, fiducia, reti e governance*

Nel precedente paragrafo si è accennato alle azioni di sistema e all'estremo ritardo nel quale, ancora a dicembre 2014, il Gal Bmgs versava. Al di là della strategia contenuta nel Psl e riconducibile alle Misure 311, 312, 313, 321, 322 e 323, è previsto che gli stessi Gal risultino beneficiari di una serie di misure a bando regionale.

Queste misure riguardano l'implementazione di azioni di sistema a sostegno dell'attuazione delle strategie di sviluppo contenute nei Psl (Misura 413), le attività di cooperazione tra Gal dello stesso stato membro (cooperazione interterritoriale) e tra Gal di più stati membri (cooperazione transnazionale) (Misura 421) e la realizzazione di attività di gestione dei Gal, acquisizione di competenze e animazione (Misura 431).

Il Gal Bmgs si è mosso con riguardo alla Misura 421, tramite il progetto di cooperazione transnazionale NaTour, approvato in via provvisoria con la det. n. 5747_142 del 2/04/13 per una somma pari a 40 000 euro (a fronte dei richiesti 90 000 euro). A dicembre 2013 non si rilevano esiti specifici rispetto alla realizzazione delle azioni di sistema a valere sulla Misura 413, per quanto si sia dato avvio al processo di animazione con due eventi svoltisi a luglio dello stesso anno, nel corso dei quali si è presentata al pubblico la Misura 413 e sono stati realizzati, una serie di tavoli tematici.

Queste informazioni si riflettono nelle risposte ottenute dagli intervistati, durante la somministrazione dei questionari. Per quanto riguarda le azioni di sistema, la quasi totalità dei soggetti ha dichiarato di non esserne a conoscenza o ha affermato appunto che ancora non ne sono stati realizzati. Solo due intervistati hanno dichiarato di essere

valutare-per-apprendere-interni.indd 208 07/04/16 09.37

a conoscenza di azioni di sistema, non essendo tuttavia in grado di dare un giudizio o indicarne il nome.

Per quanto riguarda invece i progetti di cooperazione (tab. 19), buona parte degli intervistati ha dichiarato di esserne a conoscenza e ne ha dato un giudizio positivo. In pochissimi altri casi sono stati citati altri progetti di cooperazione, da parte di soggetti facenti parte del direttivo del Gal, ma si tratta di progetti non ancora realizzati dei quali non è stato possibile fornire nemmeno il nome.

Tabella 19. *Valutazione dell'efficacia dei progetti di cooperazione*

Voto sull'efficacia del progetto di cooperazione 1 indicato dall'intervistato		**Media**	**Basso (fino a 5)**	**Medio**	**Alto**	**N.**
Gal Bmgs	Natour	6,25	7	3	10	20
	Total		**7**	**3**	**10**	**20**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Tenuto conto delle criticità di spesa indicate e della difficoltà nella implementazione delle azioni di sistema e dei progetti di cooperazione, rimane fondamentale comprendere il ruolo avuto dal Gal nel migliorare il clima sociale, quindi la fiducia e le reti. Questo perché al di là della semplice spesa delle risorse finanziarie messe a disposizione, un progetto di sviluppo locale dovrebbe generare relazioni sociali, fiducia e capacità di autorganizzazione dei soggetti.

Sulla scia del *Coleman's boat* di Barbera (2004), Podda (2015) descrive l'importanza di una analisi multilivello per l'individuazione delle reti e delle relazioni presenti a livello micro, che formano la struttura del capitale sociale a livello meso. Nella pratica, si è cercato di individuare il ruolo del Gal nel sostenere la nascita di reti tra gli individui, e in seconda istanza si è provato a comprendere se le reti e le relazioni venutesi a creare potessero essere di tipo *bridging* o piuttosto *bonding* (Putnam 2004).

Gli intervistati hanno valutato negativamente la capacità del Gal Bmgs di sostenere la nascita di nuove reti (tab. 20). Poco più del 30 per cento del campione ritiene che il Gal Bmgs sia stato in grado di farlo mentre nel complesso più della metà degli intervistati (53.4 per cento) ritiene che il proprio Gal sia riuscito nell'intento.

valutare-per-apprendere-interni.indd 209 07/04/16 09.37

Tabella 20. *Ruolo del Gal nella nascita di nuove reti*

	Gal Bmgs	Totale
Sì	31,00%	53,40%
No	55,20%	39,80%
Non so	13,80%	6,80%
Totale	**100,00% (29)**	**100,00% (88)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Pochi gli esempi di nuove reti che gli intervistati sono stati in grado di fare. Un esempio è quello dell'esperienza legata alla collaborazione con la Camera di commercio e la creazione di una rete legata connessa alla piattaforma logistica in fase di realizzazione.

Come anticipato, è stato fondamentale soffermarsi sulla natura delle relazioni emerse. Una delle poche opinioni espresse evidenzia l'emergere di reti di tipo negativo legate a soggetti politici locali (categoria Altro – 10 per cento). Tali reti vengono definite dagli stessi intervistati come delle reti politiche, o peggio lobbies.

> Si ci sono leadership di tipo politico, per un avanzamento nella carriera politica di persone già avviate in quel percorso in passato (intervistato n. 52).

> Il Gal risponde a interessi molto limitati dal punto di vista economico e persegue finalità politiche di acquisizione del consenso (intervistato n. 49).

La situazione non cambia di molto se si fa riferimento alla efficacia dell'azione del Gal nella creazione di reti e fiducia all'interno di specifici gruppi sociali (tab. 21). Nel complesso i soggetti intervistati non ritengono che il Gal Bmgs abbia fornito un grande apporto per la creazione di reti e di fiducia, con riferimento a tutte le categorie di soggetti presenti in tabella.

Viene invece valutato positivamente l'apporto che la partecipazione al Gal può dare in termini di miglioramento della rete fiduciaria e di conoscenze degli attori locali (tab. 22). Questo risultato sembra sostenere una visione positiva dello strumento Gal in generale rispetto a una visione pessimistica dell'operato del Gal Bmgs sul breve periodo. Oltre il 77 per cento degli intervistati ritiene che la partecipazione al Gal abbia contribuito alla creazione di rapporti informali e di conoscenza. Infatti i soggetti precisano spesso che il merito di queste nuove conoscenze non è da imputare a quanto fatto nello specifico dal Gal ma all'importanza della partecipazione. È interessante notare che in questo caso il dato è assai più elevato di quanto riscontrato a livello generale

valutare-per-apprendere-interni.indd 210 07/04/16 09.37

Tabella 21. *Valutazione dell'efficacia del* GAL *nella creazione di reti e fiducia in relazione a specifici gruppi sociali*

	GAL BMGS						Total					
	Media	**Dev. Standard**	**%Voti bassi**	**%Voti medi**	**% Voti alti**	**N.**	**Media**	**Dev. Standard**	**% Voti bassi**	**% Voti medi**	**% Voti alti**	**N.**
Tra le imprese	4,7	3,148	51,90	25,90	22,20	27	6,13	2,532	27,70	42,20	30,10	83
Tra le organizzazioni collettive	4	3,162	58,30	29,20	12,50	24	5,11	2,683	44,40	38,90	16,70	72
Tra enti pubblici	4,96	2,968	44,40	33,30	22,20	27	5,96	2,536	29,90	41,60	28,60	77
Altro	6	.				1	6,5	0,707				2

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 211 07/04/16 09:37

(61,5 per cento). Tuttavia, a livello generale si registra una percentuale più elevata di soggetti secondo i quali, grazie alla partecipazione al GAL, è stato possibile creato rapporti stabili di cooperazione (29,2 per cento contro il 9,10 per cento del dato BMGS).

Tabella 22. *Influenza della partecipazione al GAL nel miglioramento della rete fiduciaria e di conoscenze degli attori locali*

	GAL BMGS	**Totale**
Sì, creati rapporti stabili di cooperazione	9,10%	29,20%
Sì, creati rapporti informali e di conoscenza	77,30%	61,50%
No	13,60%	9,20%
Totale	**100,00% (22)**	**100,00% (65)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

Nei precedenti paragrafi si è avuto modo di accennare alla questione della leadership e alla possibile presenza di una leadership di tipo politico connotata in maniera negativa dagli *stakeholder*. Alla specifica richiesta di indicare se il GAL fosse stato in grado o meno di supportare la nascita di nuove leadership (tab. 23), la netta maggioranza dei soggetti ha risposto negativamente (73,3 per cento), a differenza di quanto evidenziato a livello generale (53,4 per cento). È molto interessante vedere che tra l'esigua percentuale di soggetti che ha risposto positivamente (20 per cento nel GAL BMGS contro il 39,8 per cento del dato generale), gli esempi portati a sostegno della risposta riguardano soggetti interni allo stesso CDA o le figure di alcuni leader politici locali (non senza sottolineare in questo caso la natura negativa di questo genere di leadership), proprio a sostenere quanto affermato.

Tabella 23. *Ruolo del GAL nella nascita di nuove leadership*

	GAL BMGS	**Totale**
Sì	20,00%	39,80%
No	73,30%	53,40%
Non so	6,70%	6,80%
Totale	**100,00% (30)**	**100,00% (88)**

Fonte: questionario, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 212 07/04/16 09.37

Non usano giri di parole alcuni degli intervistati, assolutamente contrariati dall'operato del GAL e più in particolare della leadership che lo amministra:

> … non guarda né al lungo né al breve periodo. Si è mosso a partire dall'iniziativa di gruppi ristretti di interessi e ha mancato clamorosamente la ragion d'essere del GAL. Gruppo di Azione Esclusivo (intervistato n. 44).

> Il GAL è connotato da scarsa fiducia, attua azioni di brevissimo periodo investendo quasi nemmeno sulle risorse materiali ed è volto a favorire coalizioni personalistiche. Niente della filosofia del GAL, semmai forti personalismi (intervistato n. 59).

Conclusioni

I risultati delle singole analisi operate durante il percorso di ricerca sono stati comparati tra loro al fine di verificare le ipotesi man mano portate avanti.

Le interessanti questioni emerse sono suddivisibili in cinque differenti tematiche principali: le regole, la partecipazione, il GAL e territorio, le questioni organizzative e gestionali, la sfasatura struttura-strategia.

Le regole

La tematica delle regole richiama il complesso sistema di creazione e implementazione dei GAL per il periodo 2007-2013, messo in piedi dalla Regione Autonoma della Sardegna, in aperta rottura rispetto alla precedente fase di programmazione. Quello che si è osservato è probabilmente un processo di adattamento isomorfico (Meyer e Rowan 1977). Oltre a ciò emerge, nel caso del GAL BMGS (e quanti lo hanno voluto e ne hanno portato avanti l'idea fin dalle prime fasi di discussione), il tentativo di sfruttare in maniera forse strumentale i vantaggi derivanti dalla piena osservanza di quanto già stabilito o suggerito dal livello regionale. Oltre a una ampia partecipazione iniziale, l'osservanza piena delle regole ha fatto sì che il GAL assumesse una forma organizzativa vicina ai principi della democrazia partecipativa. Il privato detiene ora un ruolo fondamentale (sia col principio della "porta aperta" sia con quello di "una testa un voto", sia con la scelta della forma giuridica della fondazione di partecipazione). Altrettanto spazio è stato concesso a donne e giovani, soprattutto in seno al consiglio di amministrazione.

Quali che siano le motivazioni alla base delle scelte effettuate (strumentali o meno all'acquisizione di maggiori fondi da destinare al completamento della strategia di sviluppo elaborata per il proprio

valutare-per-apprendere-interni.indd 213 07/04/16 09.37

territorio) il risultato, lo si ripete, è stato l'ottenimento di una struttura del GAL e di una strategia di sviluppo, almeno sulla carta, ideali per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo rurale contenuti nel PSR.

La questione delle regole va affrontata anche dal punto di vista della burocratizzazione dei meccanismi di spesa del GAL. L'analisi ha evidenziato, a livello generale, l'inevitabile burocratizzazione dei processi di redazione dei bandi, di istruttoria delle singole pratiche e di pagamento dei contributi. Nel caso del GAL BMGS si evidenzia un comportamento contrastante (emerso dalle discussioni tra soci e consiglieri riportate nei verbali di assemblea e CDA), quasi di timore nei confronti del livello regionale che porta al rispetto assoluto delle indicazioni relative a criteri di selezione, attribuzione di risorse o definizione delle tipologie di beneficiari. Gli stessi soci, pubblici e privati, sono consapevoli della limitatezza di decisioni prese con l'obiettivo esclusivo di non vedere il bando rigettato.

La partecipazione

La questione della partecipazione è emersa in maniera fondamentale nel corso della ricerca. Questa ha interessato tutte le fasi della vita del GAL e tutte le diverse tipologie di attori che vi hanno preso parte. Occorre ricordare che per un intervento integrato a livello territoriale, la concertazione deve riguardare non solo i decisori pubblici ma anche operatori privati e terzo settore (Porru 2013).

Lo sforzo portato avanti dalla Regione Sardegna per sostenere la concertazione nelle fasi di *start-up* dei GAL, deve fare i conti con gli esiti che tali processi partecipativi hanno avuto, in termini di capacità di suscitare protagonismo, responsabilizzazione, mobilitazioni di energie sociali ed economiche, degli attori sociali coinvolti (Cersosimo e Wolleb 2006).

La partecipazione va vista non come semplice procedura ma come obiettivo specifico delle strategie di sviluppo locale. Da un lato, essa sancisce l'avvio di tali strategie, dall'altro è il fattore che moltiplica le risorse, facilitando la condivisione del progetto e la trasmissione di conoscenze, nonché la costruzione di una identità locale collettiva. Attraverso il coinvolgimento attivo ed emotivo della popolazione, la partecipazione permette di rafforzare il capitale sociale necessario allo sviluppo (Bagnasco *et al.* 2001).

Nonostante gli sforzi compiuti dal GAL per garantire sempre la massima rappresentanza territoriale all'interno del partenariato e nelle singole assemblee (prevedendo appuntamenti itineranti fin dalla prima riunione informale), soci e portatori di interesse hanno man mano preso a lamentare la difficoltà di accedere ai finanziamenti, la "lontananza" del

valutare-per-apprendere-interni.indd 214 07/04/16 09.37

Gal dai cittadini o da specifici comuni (dai verbali delle assemblee è rinvenibile come più volte alcuni sindaci hanno lamentato la marginalità delle proprie amministrazioni rispetto alle attività del Gal), l'impossibilità di poter realmente decidere come portare avanti la strategia di sviluppo del territorio essendo semmai imbrigliati all'interno di un processo estremamente burocratizzato. Tali criticità si sono accompagnate alla evoluzione di alcune figure chiave all'interno del processo di costituzione del Gal. Lo stesso presidente del Cda ha nel tempo dimostrato di avere un ruolo forte non solo all'interno del partenariato ma su tutto il territorio (è noto il suo passato politico).

Paradossalmente, l'assemblea ha conosciuto in questi anni una crescita considerevole e dalla approvazione dell'Atto costitutivo a oggi il numero totale di soci è pressoché raddoppiato (passando da circa 200 a circa 400 unità). Pare che il Gal Bmgs corra su un doppio binario, da un lato la volontà di partecipare per cambiare e per ottenere dei benefici diretti e pressoché immediati (come per esempio canali preferenziali di accesso ai finanziamenti del Psr), d'altra parte lo scoramento dinanzi alla macchina burocratica che è divenuto il Gal a "regia regionale" e dinanzi a meccanismi di leadership non del tutto chiari.

Il Gal e il territorio

Il rapporto tra Gal e territorio, anticipato in termini di partecipazione, può essere declinato anche in termini di capacità del Gal di configurarsi come agenzia di sviluppo territoriale e non già come semplice macchina esecutrice di volontà lontane dal territorio. I risultati dell'analisi condotta sul Gal Bmgs mostrano che questo partenariato si trova lontano dal poter essere considerato una agenzia di sviluppo. Ciò è valido in generale per tutti i Gal sardi (proprio in virtù del ruolo forte delle decisioni imposte dal livello regionale), che si configurano come centri di competenza tecnica con un buon grado di autonomia gestionale, ma una medio-bassa autonomia decisionale.

Il Gal Bmgs incontra delle difficoltà nella gestione dei propri spazi di autonomia, poiché è assente la necessaria esperienza (vista la totale rottura con la precedente esperienza Leader Plus) per far funzionare al meglio la struttura operativa del Gal. Sono peraltro emerse grosse differenze territoriali tra l'area (costituita dal Mandrolisai e dal Gennargentu) avente come principale polo di attrazione Cagliari e il Campidano, e una seconda area (Barbagia e Supramonte) gravitante nell'area di Nuoro, che rendono ancora più complessa la gestione di un territorio forse troppo vasto ed eterogeneo, sia culturalmente sia in termini di vocazioni

valutare-per-apprendere-interni.indd 215 07/04/16 09.37

produttive e di ambiente naturale. A esasperare questa condizione di eterogeneità la scarsa infrastrutturazione del territorio che inficia la rapidità di comunicazione, sia in termini di collegamenti,

> è difficile raggiungere il nostro territorio data dalla scarsezza dei collegamenti esterni (intervistato n. 46);

sia rispetto alla presenza di servizi e istituzioni:

> Le scuole e l'università non sono presenti sul territorio, e queste cose portano i giovani ad allontanarsi e a non tornare più (intervistato n. 57).

Le questioni organizzative e gestionali

Nelle prime fasi di vita del Gal, gli eventuali problemi organizzativi hanno tratto giovamento dalla collaborazione coi tecnici di Laore (che si sono curati di tutte le attività di animazione e accompagnamento sul territorio). A seguito di una brusca interruzione di questi rapporti, sono venute a manifestarsi maggiori difficoltà. È solo a partire dai primi mesi del 2013 che il Gal ha conosciuto una generale accelerata alle proprie attività, in concomitanza con la nomina del direttore, avvenuta nell'autunno del 2012 (in fortissimo ritardo rispetto a quanto previsto).

Le questioni organizzative vanno lette anche alla luce dei delicati rapporti di potere che si instaurano all'interno del Gal e che si ripercuotono su tutti gli aspetti della sua vita, dalla gestione della partecipazione ai rapporti col livello regionale, al rapporto coi soci e col territorio.

La sfasatura struttura-strategia

In generale, e ancor più con riferimento al caso del Bmgs, i Gal sardi registrano una sfasatura tra la struttura-strategia pensata a livello regionale e la struttura auspicabile per la realizzazione di una strategia di sviluppo locale realmente condivisa. Nel caso del Gal Bmgs la struttura ha concretizzato in buona parte le indicazioni regionali, ma tuttavia non pare essere in grado di portare a compimento una strategia che è, allo stesso tempo, fortemente influenzata dal volere regionale ed eccessivamente appesantita da regole e vincoli creati a tavolino.

La strategia del Gal viene imbrigliata da meccanismi di creazione del consenso a livello locale, dal rapporto conflittuale con la Regione e gli ottimi risultati ottenuti in sede di animazione territoriale non paiono essere sufficienti da soli a garantire il buon esito dell'attuazione dello strumento Leader.

valutare-per-apprendere-interni.indd 216 07/04/16 09.37

6. DA BUONA PRATICA A ESEMPIO DI *MISMAn AGEMEn T*?
IL GAL TERRE SHARDANA

Emanuela Manca

1. Analisi territoriale

Il territorio del GAL Terre Shardana è situato nella Sardegna centro occidentale e comprende 54 comuni, ricadenti in sei regioni storiche (o Ambiti territoriali ottimali, ATO): Guilcer (9 comuni), Barigadu (11), Sinis (7), Campidano di Oristano (12), Montiferru (7), Planargia (8) (cfr. Figura 1 e Legenda).

L'area del GAL è molto estesa: con i suoi 2005,51 km^2, corrisponde a circa due terzi della superficie della Provincia di Oristano ed è anche particolarmente eterogenea:

> Si estende dalla fascia costiera del Sinis sino a Bosa e la Planargia; comprende il sistema vulcanico del Montiferru, l'Altipiano basaltico del Guilcer con la confinante Valle del Tirso sino ai territori di Sedilo, il Barigadu sino a Samugheo confinante con il Nuorese; a sud s'estende ai Comuni del Campidano di Oristano e ha nei Comuni di Uras, Palmas Arborea e Villaurbana, le propaggini più meridionali (GAL Terre Shardana 2010: 24).

Inoltre, le regioni interessate al GAL sono ricche di risorse ambientali e paesaggistiche protette; sono infatti presenti:

a) 13 oasi permanenti di protezione faunistica,
b) 14 SIC (Sito di Interesse Comunitario),
c) 5 ZPS (Zona a Protezione Speciale),
d) 3 monumenti naturali regionali,
e) 12 zone di ripopolamento
f) 1 area marina protetta nazionale (Penisola del Sinis e Isola del Mal di Ventre).

Infine, sono presenti zone umide di rilevanza europea, il lago Omodeo e i due più importanti corsi d'acqua della Sardegna: il fiume Tirso e il Temo.

Alla varietà paesaggistica, è unita una elevata accessibilità, legata alla presenza di alcune infrastrutture di trasporto: il territorio è interamente attraversato dalla strada statale 131 a 4 corsie in allargamento e dalla principale tratta ferroviaria della Sardegna, la Cagliari-Oristano-Chilivani-

valutare-per-apprendere-interni.indd 217 07/04/16 09.37

Figura 1. *Rappresentazione Cartografica dell'area* GAL *Terre Shardana*

Legenda dei comuni

1. Abbasanta
2. Aidomaggiore
3. Allai
4. Ardauli
5. Baratili San Pietro
6. Bauladu
7. Bidonì
8. Bonarcado
9. Boroneddu
10. Bosa
11. Busachi
12. Cabras
13. Cuglieri
14. Flussio
15. Fordongianus
16. Ghilarza
17. Magomadas
18. Milis
19. Modolo
20. Montresta
21. Narbolia
22. Neoneli
23. Norbello
24. Nughedu S. Vittoria
25. Nurachi
26. Ollastra
27. Palmas Arborea
28. Paulilatino
29. RiolaSardo
30. Sagama
31. Samugheo
32. San Vero Milis
33. Santu Lussurgiu
34. Scano di Montiferro
35. Sedilo
36. Seneghe
37. Sennariolo
38. Siamaggiore
39. Siamanna
40. Siapiccia
41. Soddi
42. Solarussa
43. Sorradile
44. Suni
45. Tadasuni
46. Tinnura
47. Tramatza
48. Tresnuraghes
49. UlàTirso
50. Uras
51. Villanova Truschedu
52. Villaurbana
53. Zeddiani
54. Zerfaliu

Fonte: http://www.regione.sardegna.it/speciali/programmasvilupporurale/leader/i-gal/gal-terre-shardana

Sassari/Olbia. In prossimità di Oristano si concentrano poi le più importanti infrastrutture di trasporto (ferrovia, viabilità principale e porto) (Gal Terre Shardana 2010).

Al primo gennaio 2011, i comuni del Gal contavano 84 201 abitanti (il 51 per cento del totale provinciale), in media circa 1500 per ciascun comune. Si tratta dunque di centri molto piccoli e poco densamente abitati (42 ab/km^2), sia rispetto alla provincia di Oristano (54,9), che alla Sardegna (69,5) e all'Italia (201 ab/km^2).

Il comune meno popoloso è Soddì, paese del Guilcer che si affaccia sul lago Omodeo, con un notevole patrimonio di case in pietra. Il centro maggiore è Cabras, nella penisola del Sinis. Nel complesso, negli ultimi 10 anni (2001-2011) la popolazione è diminuita di 1332 abitanti (– 1,6 per cento, contro il – 0,8 per cento della provincia, mentre in media in Sardegna la popolazione è aumentata del 2,4 per cento). Va tuttavia sottolineato che la situazione demografica è tutt'altro che omogenea tra i comuni ricadenti nell'area; in particolare, classificando i comuni a partire dal loro grado di ruralità e dall'indice dello stato di malessere demografico (Smd)[1], si osservano differenze tra i comuni classificati C1 e D1[2] e tra quelli C2 e D2[3]. La prima subarea presa in esame ha perso negli ultimi 10 anni più di 2000 abitanti, mentre i comuni C2 e D2 hanno addirittura incrementato la loro popolazione di ben 728 unità (www.demo.istat.it).

I comuni soggetti al maggiore spopolamento sono quelli più piccoli e situati in zone interne e montane (Ardauli – 20 per cento, Busachi – 15 per cento, Montresta e Soddì – 16 per cento), mentre aumenta la popolazione dei centri più vicini alla costa (eccezion fatta per Cuglieri e Tresnuraghes) e quelli vicini alla strada statale 131, anche grazie ai prezzi degli immobili, che sono più concorrenziali rispetto al capoluogo di provincia, Oristano.

[1] Il Crp (Centro regionale di programmazione) della Regione Sardegna, per avere una chiara visione delle dinamiche di spopolamento nei comuni sardi, ha commissionato al Centro Studi di Relazioni Industriali dell'Università di Cagliari uno studio su tali dinamiche. Per questo è stato creato un indice sullo Stato di malessere demografico (Smd) che sintetizzasse il fenomeno non solo relativo agli episodi di spopolamento (Ssi), ma anche alle altre dinamiche demografiche presenti in un territorio, quali la composizione della popolazione per fasce di età, il bilancio demografico rispetto ai nati e i morti e la variazione della popolazione nell'arco dei 50 anni dal 1951 al 2001, all'ultimo censimento disponibile. L'indice varia da un minimo di 0 (buona salute demografica) a un massimo di 100 (gravissima) (Ras 2010).

[2] Rispettivamente area rurale intermedia con un Smd maggiore di 40 e area rurale con complessivi problemi di sviluppo con Smd maggiore di 40 (Ras 2007).

[3] Rispettivamente area rurale intermedia con Smd minore di 40 e area rurale con complessivi problemi di sviluppo con Smd minore di 40 (Ras 2007).

valutare-per-apprendere-interni.indd 219 07/04/16 09.37

Nel 2010, si è registrato un aumento del reddito medio provinciale, salito a 12 766 euro, in linea con la media del mezzogiorno (12 790), ma sempre al di sotto del valore regionale (14 019) e nazionale (17 029) (Istituto Tagliacarne e Unioncamere 2011). Se si considera che l'area aveva un reddito maggiore di quello medio provinciale, appare possibile ipotizzare che anche per essa si sia realizzato un incremento del reddito medio.

Al 2001, nel territorio Gal Ts erano occupati 24 802 individui: il 16 per cento in agricoltura, il 23 per cento nell'industria e il restante 61 per cento nel settore dei servizi. Il tasso di attività (39 per cento) e quello di disoccupazione (20 per cento) mettevano in luce una debolezza occupazionale dell'area, che riguardava soprattutto le donne (il tasso di disoccupazione femminile era nel 2001 al 28 per cento) e giovani (47,7 per cento di disoccupazione giovanile) (Istat, 2001).

Al 2011 i dati sono disponibili solamente a livello provinciale. A tal proposito si può notare che i tassi di disoccupazione totale, femminile e giovanile siano meno preoccupanti rispetto a quelli registrati nell'area Gal nel 2001, ma comunque alti (rispettivamente 15,1 per cento, 17,2 per cento e 42,9 per cento), specie se raffrontati con quelli regionali (13,5 per cento, 14,6 per cento e 42,4 per cento) e nazionali (8,4 per cento, 9,6 per cento e 32,1 per cento). Nella provincia di Oristano la disoccupazione è aumentata particolarmente negli ultimi anni, passando dall'11,4 per cento del 2004 al 15,1 per cento del 2011.

L'importanza del settore agricolo viene evidenziata dai tassi di occupazione: con oltre 5000 addetti rappresenta il 10 per cento sul totale degli occupati (in contrasto con il 5 per cento della regione e il 3,7 per cento dell'Italia) (Istat, 2011).

A questo si aggiunge poi il forte peso del terziario, che rappresenta il 71 per cento degli occupati, un valore comunque inferiore a quello medio della regione (76 per cento). L'economia locale appare fortemente terziarizzata, ma con un peso rilevante dell'agricoltura.

Al 2011 si contano 9303 unità locali registrate su un totale provinciale di 19 119 (il 48,6 per cento, mentre la popolazione residente è il 51 per cento). La densità imprenditoriale media (n. di unità locali ogni 100 persone) del Gal è di 9,9, in linea col dato provinciale (10).

Nella provincia, al 2012, secondo la camera di commercio di Oristano, erano registrate 14 742 imprese, mentre quelle attive erano 13 376. Il trend rispetto agli anni precedenti è in netta diminuzione, con una lieve ripresa nel 2010 e una grave flessione nel 2011. Dal 2004 al 2012 la provincia ha perso 1520 imprese.

valutare-per-apprendere-interni.indd 220 07/04/16 09.37

I principali settori di attività in cui si collocano le aziende sono: agricoltura, pesca e silvicoltura (4784 imprese registrate), commercio (3445), costruzioni (1821) e attività manifatturiere (1037). La forma giuridica più diffusa tra le imprese oristanesi è l'azienda individuale (76,28 per cento), seguita dalle società di persone (13,41 per cento), società di capitale (6,95 per cento) e altre forme (3,26 per cento) (Cciaa Oristano 2012).

Le imprese giovanili[4] incidono su quelle totali per un 11,3 per cento (in linea con la percentuale regionale e nazionale) e si concentrano nel settore agricolo e del commercio. Le imprese femminili[5] sono il 22,6 per cento, un valore minore di quello regionale (24,4) e nazionale (23,6). Queste si situano in particolare nei settori del commercio, turismo e servizi alle imprese (intorno al 30 per cento) (Infocamere, 2013).

L'accesso al credito da parte delle imprese (sempre a livello provinciale) sembra in crescita negli ultimi anni (2004-2010); in particolare nel 2011 (primi 3 trimestri) la crescita degli impieghi è stata pari al +12,3 per cento, maggiore a quanto rilevato, in media, in Sardegna (+6,6 per cento) ed in Italia (+6,7 per cento). Nello stesso periodo i tassi di interesse per le famiglie registrano valori sopra la media regionale e nazionale (rispettivamente 10,2 per cento contro l'8,5 per cento 5,0 per cento), così come quelli per le imprese (8,1 per cento contro 7,4 per cento regionale 6,5 per cento nazionale). Tuttavia, il credito in provincia di Oristano appare abbastanza rischioso (7 per cento di sofferenze, a fronte di una media italiana del 4,2 per cento) (Cciaa Oristano, 2011).

Le aziende agricole sono 7549, il 65 per cento del totale provinciale. Nell'area Gal la diminuzione del numero delle aziende negli ultimi 30 anni (–4299, pari a –36,3 per cento) è stata di minore intensità rispetto al ritmo provinciale, regionale e nazionale, mentre la variazione negli ultimi 10 è in linea con quella nazionale e minore rispetto alla provincia e alla Sardegna.

La Sau ha visto un aumento della superficie, in linea con tutta la regione e in controtendenza rispetto al dato nazionale (–2,5 per cento negli ultimi 10 anni). La Sau dell'area Gal è 112 105 ettari, pari al 67 per cento di quella provinciale e al 9,7 per cento di quella regionale, negli ultimi 10 anni ha registrato un aumentato del 6,8 per cento.

[4] Per imprese giovanili si intende l'insieme delle imprese in cui la partecipazione di persone "under 35" risulta complessivamente superiore al 50 per cento mediando le composizioni di quote di partecipazione e cariche attribuite (Infocamere 2013).

[5] Imprese femminili: l'insieme delle imprese la cui partecipazione di genere femminile risulta complessivamente superiore al 50 per cento mediando le composizioni di quote di partecipazione e cariche attribuite (*ibidem*).

valutare-per-apprendere-interni.indd 221 07/04/16 09.37

Tabella 1. *Comuni Gal Ts, Provincia di Oristano e Sardegna, variazioni popolazione 2001-11*

	Class. Psr	Sup. (km²)	Abitanti 2001	Abitanti 2011	Densità 2011	Var. 2001-11	% Var.
Abbasanta	D2	39,9	2815	2872	72,1	57	2,0
Aidomaggiore	D1	41,3	542	480	11,6	–62	–12,9
Allai	D1	27,4	413	385	14,1	–28	–7,3
Ardauli	D1	20,6	1158	960	46,7	–198	–20,6
Baratili San Pietro	C2	6,1	1251	1335	220,7	84	6,3
Bauladu	C2	24,2	687	711	29,4	24	3,4
Bidonì	D1	11,7	159	150	12,9	–9	-6,0
Bonarcado	D1	28,5	1702	1650	57,8	–52	–3,2
Boroneddu	C1	4,7	184	162	34,8	–22	–13,6
Bosa	D1	135,7	7935	8133	59,9	198	2,4
Busachi	D1	59,3	1629	1415	23,9	–214	–15,1
Cabras	C2	102,2	8804	9169	89,7	365	4,0
Cuglieri	D1	120,5	3146	2902	24,1	–244	–8,4
Flussio	D1	6,9	497	468	67,6	–29	–6,2
Fordongianus	D1	39,4	1057	951	24,1	–106	–11,1
Ghilarza	C2	53,5	4572	4700	87,9	128	2,7
Magomadas	D1	9,0	596	655	73,2	59	9,0
Milis	C2	18,7	1670	1615	86,3	–55	–3,4
Modolo	D1	2,5	181	170	67,5	–11	–6,5
Montresta	D1	23,8	650	559	23,5	–91	–16,3
Narbolia	C2	40,5	1737	1802	44,5	65	3,6
Neoneli	D1	48,0	791	717	14,9	–74	–10,3
Norbello	D2	26,1	1223	1179	45,1	–44	–3,7
Nughedu Santa Vittoria	D1	28,6	578	520	18,2	–58	–11,2
Nurachi	C2	15,9	1619	1803	113,1	184	10,2
Ollastra	C2	21,5	1274	1253	58,2	–21	–1,7
Palmas Arborea	C2	39,3	1335	1484	37,7	149	10,0
Paulilatino	C1	103,8	2517	2377	22,9	–140	–5,9
Riola	C1	48,2	2137	2163	44,8	26	1,2

Sagama	D1	11,7	213	190	16,3	-23	-12,1
Samugheo	D1	81,3	3509	3250	40,0	-259	-8,0
Santu Lussurgiu	C2	72,2	2664	2471	34,2	-193	-7,8
San Vero Milis	D1	99,7	2403	2547	25,6	144	5,7
Scano di Montiferro	D1	60,5	1725	1592	26,3	–133	–8,4
Sedilo	D1	68,9	2445	2256	32,8	–189	–8,4
Seneghe	D1	57,8	1972	1873	32,4	–99	–5,3
Sennariolo	D1	15,7	173	188	12,0	15	8,0
Siamaggiore	C2	13,2	996	983	74,4	–13	–1,3
Siamanna	C2	28,3	863	837	29,6	–26	–3,1
Siapiccia	C1	17,9	376	373	20,8	–3	–0,8
Soddì	C1	5,5	142	122	22,4	–20	–16,4
Solarussa	C1	31,9	2493	2514	78,8	21	0,8
Sorradile	D1	28,3	497	433	15,3	–64	–14,8
Suni	D1	47,3	1237	1131	23,9	–106	–9,4
Tadasuni	C1	4,6	198	184	39,8	–14	–7,6
Tinnura	D1	3,8	272	266	70,2	–6	–2,3
Tramatza	C1	16,8	998	992	59,1	–6	–0,6
Tresnuraghes	D1	31,6	1296	1236	39,2	–60	–4,9
Ulà Tirso	D1	18,8	634	589	31,4	–45	–7,6
Uras	C1	39,4	3106	2980	75,7	–126	–4,2
Villanova Truschedu	C1	16,6	321	339	20,5	18	5,3
Villaurbana	D1	58,5	1794	1758	30,1	–36	–2,0
Zeddiani	C1	11,9	1190	1176	99,0	–14	–1,2
Zerfaliu	C2	15,5	1157	1181	76,4	24	2,0
Totale GAL TS		**2005,2**	**85533**	**84201**	**42,0**	**–1332**	**–1,6**
Provincia Oristano		**3.039**	**167971**	**166712**	**54,9**	**–1259**	**–0,8**
Sardegna		**24090,0**	**1634795**	**1675411**	**69,5**	**40616**	**2,4**
Comuni C2+ D2		**517,1**	**32667**	**33395**	**64,6**	**728**	**2,2**
Comuni C1 + D1		**1488,1**	**52866**	**50806**	**34,1**	**–2060**	**–4,1**

Fonte: www.demo.istat.it e RAS 2007

La manodopera[6] impiegata in agricoltura è di 13 826 unità, pari a due terzi del totale provinciale e all'11,5per cento di quello regionale. Le aziende agricole del GAL sono a conduzione prevalentemente familiare (il 95 per cento).

I seminativi (per la maggior parte cereali per la produzione di granelle e foraggere avvicendate) occupano il 31 per cento della SAU. La cerealicoltura è praticata sopratutto nei comuni pianeggianti del Sinis: Cabras, Riola Sardo e San Vero Milis.

La maggior parte della superficie utilizzata è però rappresentata da prati e pascoli permanenti (quasi l'80 per cento del totale provinciale e il 10 per cento di quello regionale), segno di una forte specializzazione nella zootecnia.

Una fetta importante della superficie totale è poi rappresentata dai boschi annessi alle aziende agricole (14 000 ettari). Il patrimonio boschivo delle regioni che compongono il GAL è concentrato prevalentemente nel Montiferru, Guilcer e Barigadu. Il 45 per cento di questi territori è costituito proprio da boschi. Oltre ai cerealicoli, le maggiori coltivazioni sono le ortive, la vite, l'olivo e gli agrumi.

Per quanto riguarda le ortive (prevalentemente pomodori) e gli agrumi (arance) le coltivazioni si concentrano nel Sinis e nel Campidano di Oristano. Nella sola Milis, specializzata nella produzione di arance, si trovano quasi la metà delle coltivazioni di agrumi (225 ettari) dell'area GAL, e quasi un terzo del totale provinciale. I frutteti ad agrumi del territorio GAL rappresentano il 73,6 per cento di quelli della provincia e il 13,6 di quelli regionali. La coltura della vite è estesa per 1400 ettari circa ed è compresa in particolare nei comuni di Samugheo, Riola Sardo, Cabras, Seneghe e Santu Lussurgiu. Nel GAL si trovano il 74 per cento degli oliveti della provincia e il 12,7 della Sardegna: ben 4633 ettari divisi in oltre 4000 aziende, localizzate principalmente nel Montiferru, Guilcer e Barigadu. I comuni nei quali si trovano le principali coltivazioni di ulivi sono Cuglieri, Paulilatino e Seneghe. In quest'ultimo c'è anche un oleificio sociale, che consta di 370 soci e che da anni è specializzato nella produzione di un olio di altissima qualità.

[6] Nel dettaglio sono state considerate le voci relative a: conduttore, altri familiari del conduttore che lavorano in azienda, parenti del conduttore che lavorano in azienda e coniuge che lavora in azienda; altra manodopera aziendale in forma continuativa, altra manodopera aziendale in forma saltuaria, lavoratori non assunti direttamente dall'azienda. Si tenga conto che in agricoltura (specie la manodopera familiare, che rappresenta la maggior parte) spesso si continua a lavorare anche oltre i 65 anni. Attraverso una sommatoria di queste categorie si è provato a stimare il peso dell'occupazione agricola, con la consapevolezza che in tale stima ricade anche molto lavoro di tipo saltuario.

valutare-per-apprendere-interni.indd 224 07/04/16 09.37

Per quanto riguarda gli ovini, nel territorio del GAL sono censiti circa 350 000 capi, distribuiti in quasi 1700 aziende, che corrispondono a più del 70 per cento del totale provinciale e al 13 per cento di tutta la Sardegna.

In relazione agli allevamenti bovini nel territorio Terre Shardana si contano 984 aziende con allevamenti bovini (il 72 per cento della provincia e il 12,5 per cento del totale regionale), composte da circa 20 000 capi (il 32 per cento della provincia), per una media di 20 per azienda. Gli allevamenti suini sono 369, i capi 5683, concentrati prevalentemente nei comuni di Seneghe, Santu Lussurgiu, Paulilatino e Norbello. In questo caso non siamo di fronte a una specializzazione produttiva, come nei due precedenti casi.

Nel territorio del GAL al 2010 sono state censite 153 aziende agricole biologiche e 1580 con certificazioni DOP o IGP; di queste, 1313 sono allevamenti. Le altre specializzazioni produttive non legate all'agroalimentare sono: l'artigianato del ferro, coltelleria, legno, ceramica, inerti e lapidei (basalto, trachite).

Nonostante la forte presenza di beni storici, culturali e naturalistici, il turismo nel territorio Terre Shardana, ha ancora un carattere stagionale. La ricettività è concentrata prevalentemente in 7 comuni (Cabras, Bosa, Cuglieri, San Vero Milis, Santulussurgiu, Narbolia, Fordongianus) nei quali transita l'80 per cento delle presenze e il 90 per cento della capacità ricettiva alberghiera.

L'analisi statistica ha evidenziato come siano presenti nel territorio una serie di risorse, in parte inespresse, in grado di fermare l'emorragia demografica e di migliorare la qualità della vita nelle aree rurali. Di seguito si riportano i principali punti di forza e di debolezza del territorio; seguono poi le opportunità di sviluppo e le minacce.

2. Analisi SWOT

L'analisi SWOT, riportata in tabella, sintetizza i principali punti di forza e debolezza dell'area, evidenziando minacce e opportunità. In particolare si rileva una forte specializzazione del territorio nell'agricoltura e nell'agroalimentare, testimoniata dall'importanza del settore lattiero-caseario.

valutare-per-apprendere-interni.indd 225 07/04/16 09.37

Punti di forza	Punti di debolezza
Specializzazione in agricoltura, misurabile dal valore aggiunto percentuale sul totale (dato provinciale): quasi 9 per cento, contro 3,3 per cento la Sardegna e 1,9 per cento l'Italia; assenza di industria e territorio incontaminato (oltre 70 000 ettari di prati e pascoli, pari all'80 per cento del totale provinciale, 64 000 ettari di boschi); allevamento a cielo aperto e notevole patrimonio zootecnico (in particolare ovino: 350 000 capi, il 70 per cento del totale provinciale e l'11 per cento regionale); produzioni agroalimentari di qualità (formaggio: 20 minicaseifici; olio: nel territorio Gal sono presenti il 74 per cento degli oliveti della provincia e il 12,7 della Sardegna; agrumi: in particolare a Milis); disponibilità di acqua (presenza dei due maggiori fiumi, e del più grande lago della Sardegna); peso agroalimentare (in particolare lattiero-caseario) nell'export (a livello provinciale); centralità dell'area rispetto al territorio regionale, con il passaggio delle principali infrastrutture stradali e ferroviarie; bassa incidenza criminalità (dato provinciale).	Invecchiamento e spopolamento specie nei piccoli comuni (e anche in alcune aree costiere); alto tasso di disoccupazione (in particolare nei piccoli comuni); assenza di servizi di base nei piccoli comuni (anche se il dato è contraddittorio e può essere supplito da un'adeguata messa in rete dei comuni e dei servizi presenti); offerta ricettiva non all'altezza.
Opportunità	**Minacce**
Sviluppo di agricoltura multifunzionale e aumento del turismo rurale; maggiore integrazione tra filiere; sviluppo di produzioni zootecniche di qualità (allevamenti con certificazioni Dop, Igp); sviluppo dell'ospitalità diffusa e recupero del patrimonio architettonico di pregio.	Mancato ricambio generazionale in agricoltura e artigianato; perdita saperi taciti; stagionalità turismo.

3. Il Gal Terre Shardana negli ultimi due anni

Negli ultimi anni il Gal Terre Shardana è andato incontro a diversi rallentamenti. In seguito a un dissesto finanziario dovuto al mancato

valutare-per-apprendere-interni.indd 226 07/04/16 09.37

riconoscimento della regione Sardegna di una parte delle spese effettuate dal GAL, il 27 febbraio 2014 diventa il presidente, Antonello Solinas si è dimesso[7]. Il CDA del GAL Terre Shardana è stato rieletto in data 11 aprile 2014. La procura della repubblica di Oristano ha aperto un'inchiesta sul GAL Terre Shardana al fine di far luce sulle suddette vicende e lo ha messo in liquidazione, come risulta da alcuni articoli giornalistici[8].

Nei mesi precedenti quella data, la ricerca su questo caso era stata momentaneamente sospesa in quanto, a causa dello stato di crescente incertezza sulle sorti del GAL, si era riscontrata una netta difficoltà a reperire i contatti e i soggetti da intervistare.

La ricerca sul caso di studio è ripartita soltanto dalla primavera del 2014, quando è avvenuta l'elezione del nuovo CDA. La somministrazione dei questionari si è svolta tra luglio e ottobre di quell'anno[9]. Al momento della ricerca empirica, il GAL aveva già visto il blocco delle attività legate alla struttura operativa, abbandonata dai tecnici con il conseguente stallo delle procedure legate ai bandi, tenute fievolmente in vita per un breve periodo solamente dal lavoro del direttore del GAL. Le interviste si sono svolte tra mille difficoltà e con un persistente clima di incertezza da parte dei partecipanti che portava a una certa chiusura sui temi considerati più "problematici". Basti qui sottolineare che in data 22 Dicembre 2014, con Determinazione n. 26392/2367, l'Assessorato dell'agricoltura e riforma agropastorale ha deciso che:

> Al GAL Terre Shardana è revocato il finanziamento attuale di € 15 807 947,00, comprensivo di € 2 339 910,00 relativi alle spese di gestione di cui alla misura 431, al netto di:
> – € 3 145 120 già impegnati con atti di concessione emessi dal GAL a valere sulla misura 413;
> – spese di gestione già rendicontate positivamente e pagate al GAL a valere sulla misura 431;
> – ogni altro importo che l'Organismo Pagatore - AGEA riterrà di dover detrarre come saldo finale a chiusura dell'attività del GAL (RAS 2014).

[7] *GAL Terre Shardana è crisi, il presidente si dimette*, http://www.itenovas.com/in-sardegna/785-gal-terre-shardana-oristano-crisi-regione-sardegna-solinas.html.

[8] *Caso GAL: i magistrati setacciano i conti*, "La Nuova Sardegna", 30 Agosto 2014.

[9] I dati per questo caso di studio sono stati raccolti molto tempo dopo rispetto agli altri. Per questo motivo negli altri capitoli i singoli GAL sono sempre stati confrontati con un totale che includeva solo i tre casi studiati insieme, escludendo il quarto caso (Terre Shardana).

valutare-per-apprendere-interni.indd 227 07/04/16 09.37

4. Contesto

L'antecedente illustre della programmazione e progettazione locale di questa zona può essere indubbiamente identificato nel progetto pilota a cura dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (1958-1962), corrispondente a un modello di sviluppo locale e a metodi di attuazione antitetici rispetto a quelli dei poli industriali e finalizzato alla valorizzazione delle risorse materiali e dei saperi legati al contesto territoriale attraverso l'assistenza tecnica, la formazione e l'informazione, la messa in moto di forze endogene latenti (Meloni 2008).

Il sentiero appena tracciato dal Progetto Sardegna viene interrotto e soppiantato dalla politica per poli di sviluppo – nella Sardegna centrale il polo di Ottana – a lungo considerata l'unica via di sviluppo auspicabile. Il fallimento di questa modalità di intervento e la successiva "riscoperta del locale" vedono di nuovo l'attivazione, tra i primi in Sardegna, di processi di intervento ancorati alle risorse locali e allo sviluppo endogeno in particolare nella zona dell'alto oristanese.

Il territorio dell'alto oristanese, nel corso degli ultimi quindici anni, è stato protagonista di azioni e progetti di sviluppo locale all'avanguardia nel panorama regionale. Tra questi, per quanto riguarda Leader, l'iniziativa comunitaria Leader II "Montiferru", l'iniziativa comunitaria Leader Plus "Montiferru, Barigadu, Sinis", i Progetti integrati territoriali, il Progetto pilota Barigadu-Montiferru, i Processi di Agenda 21 Locale (Palos, Combas, Combalos), la Rete oasi ecologiche e il Sistema raccolta differenziata, le Reti ecologiche territoriali, le azioni dimostrative in materia di filiere agroalimentari, le azioni pilota sullo spopolamento, sul risparmio energetico e l'utilizzo di energie alternative, sul Sistema accoglienza e sul marketing territoriale, ma anche il piano socio-economico e i progetti integrati d'area. Si tratta di interventi che nel loro insieme si sono configurati come un laboratorio di innovazione capace di disseminare informazioni e buone prassi, consentendo di promuovere decentralizzazione, autonomia, capacità e competenze organizzative secondo modalità di collaborazione/concertazione.

Il Psl Gal Terre Shardana nasce in un territorio che, a livello di animazione e partecipazione, ha svolto un ruolo positivo nella stagione della passata progettazione integrata regionale. Nell'analisi di implementazione del Leader 2007/2013 viene esaminato come contesto territoriale e le attività che in questo sono state implementate hanno influito sulla decisione di partecipare alla programmazione.

Il Gal Terre Shardana viene considerato come un momento di rottura con il precedente Mbs per ben il 53,3 per cento degli intervistati

valutare-per-apprendere-interni.indd 228 07/04/16 09.37

"Perché i primi hanno funzionato, quest'ultimo no". Con percentuali non significativamente differenti, la "rottura" è stata segnalata mediamente anche negli altri tre GAL analizzati. Solo il GAL Linas Campidano, in netto contrasto con il Marghine il BMGS e il Terre Shardana è stato percepito dagli intervistati come in continuum rispetto all'esperienza LEADER precedente, il 72,30 per cento ha infatti indicato che c'è stata continuità.

Tabella 2. *Continuità/rottura dell'attuale LEADER con il precedente*

	% GAL Terre Shardana	% Totale 3 GAL
Continuità	30,00	28,90
Rottura	53,33	44,40
Entrambe	13,33	7,80
Non so / Nessuna risposta	3,33	18,90
Totale (N.)	**30,00 (30)**	**100 (90)**

Fonte: questionario, D4, nostra elaborazione

I fattori che hanno maggiormente influenzato la nascita del GAL Terre Shardana fanno riferimento alle precedenti esperienze LEADER, forti del forte impatto positivo generato a livello territoriale dai GAL Montiferru e MBS.

5. Processo di implementazione e strutturazione del GAL

Questa sessione riguarda le fasi che il GAL ha compiuto sia in termini di costruzione del GAL stesso sia di implementazione delle proprie attività.

5.1. *Modalità di costruzione del partenariato*

L'analisi in merito al processo di implementazione e strutturazione dei GAL comincia concentrandosi sulla fase concertativa: la costruzione del partenariato si è compiuta nel Terre Shardana, così come negli altri 12 GAL sardi, attraverso una serie di riunioni e attività volte a realizzare sul territorio un'attività partecipata e inclusiva. Tale processo si è concluso nel momento dell'istituzione del GAL, quindi con la sua registrazione come soggetto giuridico. Sono state inoltre realizzate altre due fasi volte alla creazione del partenariato e alla definizione del PSL, conclusesi con l'adesione al GAL e l'invio di tutta la documentazione alla Regione.

valutare-per-apprendere-interni.indd 229 07/04/16 09.37

Tabella 3. *Tipo di relazioni e scelte scaturite nel corso delle riunioni preliminari*

	GAL Terre Shardana								
	Voti medi	Deviazione standard	% Voti bassi	% Voti medi	% Voti alti	**Totale (N.)**	Voti medi	Deviazione standard	
Tipo relazioni (10 max orizzontalità_ 1 max verticalità)	4,8	2,8	56,0	24,0	20,0	**25,0% (26)**	7,57	2,5	
Tipo scelte (10 max concertazione_ 1 decisioni prestabilite)	4,7	2,8	57,7	23,1	19,2	**26,0% (26)**	7,69	2,3	

Fonte: questionario, D9-D10, nostra elaborazione

La prima fase di costituzione del GAL Terre Shardadana è stata sostenuta e guidata dal precedente GAL e dal suo presidente. Questi attori sono stati valutati con pareri discordanti e spesso particolarmente negativi, in particolare per quanto riguarda il ruolo del presidente.

Gli attori locali che hanno preso iniziativa per primi ai tavoli concertativi mostrano un ruolo determinante da parte dei sindaci sia per il GAL Terre Shardana che per gli altri tre GAL. In tutti i GAL esaminati viene evidenziato il ruolo primario dei sindaci ma in particolare nel Terre Shardana questi assumono una quota che arriva al 92,3 per cento, seguito dalle imprese locali (80,8 per cento) e dalle associazioni di categoria (76,9 per cento).

L'assistenza tecnica fornita da LAORE durante la fase di costituzione del GAL è valutata in maniera positiva da quasi la metà dei soggetti intervistati (46,7 per cento), anche se per la maggior parte di loro la funzione svolta è stata sufficiente. Il commento di un attore riassume il sentimento comune rilevato: «Sufficiente, niente di più; è stata una mera assistenza tecnica. Risolvevano i piccoli problemi». Un altro intervistato dà la sua opinione e afferma: «È difficile dirlo ma scompariva dopo gli incontri. Io speravo in un controllo più accurato».

Indagando le relazioni che si instaurano tra i partecipanti alle riunioni preliminari (tab. 3) si rileva un clima tendenzialmente "verticale" per quanto riguarda le "relazioni" e poco concertativo relativamente alle "scelte" effettuate rispetto a tutti gli altri GAL. Il GAL Terre Shardana, su una scala da 1 a 10 regista una media del 4,8 per il clima rilevato

valutare-per-apprendere-interni.indd 230 07/04/16 09.37

	Totale 3 GAL				Totale 4 GAL					
	% Voti bassi	% Voti medi	% Voti alti	**Totale (N.)**	Voti medi	Deviazione standard	% Voti bassi	% Voti medi	% Voti alti	**Totale (N.)**
	17,6	16,2	66,2	**100% (68)**	6,8	2,8	28,0	18,3	53,8	**100% (93)**
	20,9	14,9	64,2	**100% (67)**	6,7	2,8	31,2	17,2	51,6	**100% (93)**

rispetto alle "relazioni" e del 4,7 sul tema delle "scelte"; gli altri GAL che si attestano rispettivamente a delle media pari a 7,57 e 7,59. La deviazione standard pari a 2,8 (sia per l'aspetto relazionale sia afferente alle scelte) sottolinea i pareri discordanti tra gli intervistati anche se più della metà (56 per cento) ha indicato un voto basso.

Nonostante i suddetti dati in forte contrasto con gli altri tre GAL, il 73,1 per cento degli intervistati dichiara che il clima durante le riunioni preliminari fosse collaborativo, mentre i restanti si ripartiscono tra coloro che ritengono che fosse conflittuale (15,4 per cento) e collusivo (11,5 per cento). Il confronto con gli altri tre GAL evidenzia come al di fuori del GAL Terre Shardana il clima collaborativo è nettamente superiore (91,3 per cento) e gli intervistati che hanno indicato che il clima fosse conflittuale e collusivo sono solo il 3,4 per cento. Questo scarto così importante si nota anche nella colonna della Tabella 3 relativa ai quattro GAL analizzati nel loro complesso, il GAL Terre Shardana fa, infatti, abbassare notevolmente le medie.

Le attività di informazione e i tavoli tematici vengono valutati appena sufficienti dagli intervistati del Terre Shardana (6,7 e 6), con punteggi medi inferiori di circa 2 punti rispetto alla media del totale dei tre GAL (8,51 e 8,22).

La fase concertativa di costruzione del partenariato viene considerata dagli intervistati come l'inizio della decadenza del GAL Terre Shardana. Nonostante alcuni abbiano sottolineato l'entusiasmo e la

valutare-per-apprendere-interni.indd 231 07/04/16 09.37

buona partecipazione da parte del territorio, la disillusione derivata dallo stallo creatosi successivamente ha portato a rivedere la propria opinione relativamente a questa fase.

5.2. *Istituzionalizzazione del* Gal *e sua composizione*

Questo paragrafo si concentra sui dati relativi al processo per la costituzione e strutturazione del Gal e all'esito di decisioni fondamentali. L'attenzione viene focalizzata primariamente sul sistema di premialità con l'intento di capire come e perché questo ha influito sulla struttura adottata dal Gal.

Successivamente si analizzano i dati relativi alla composizione dell'assemblea per arrivare a indagare sia il processo sia l'esito della scelta relativa alla forma giuridica definita per il Gal Terre Shardana, la rappresentatività del Cda e la funzionalità della struttura operativa.

Alcune decisioni analizzate in questa sezione sono state influenzate dal sistema di premialità previsto dalla regione Sardegna, in base al quale sono stati assegnati una parte dei fondi ai tredici Gal sardi.

Tra le motivazioni per le quali è stato o non è stato adottato il criterio "una testa un voto" vediamo che tra gli intrevistati c'è parecchia confusione, infatti non tutti ricordavano che il Gal Terre Shardana, avesse deciso di non scegliere il criterio "una testa un voto" ma di attribuire il peso delle decisioni in base alle quote sociali versate. Tra i rispondenti, il 14,8 per cento afferma che «Non è stata adottata, perché è stata giudicata come limitante l'autonomia del Gal e dei soggetti che in esso svolgono un ruolo di leadership». Ben il 70,4 per cento ha indicato la modalità di risposta "altro". Di questi, 4 soggetti hanno affermato di non ricordare o di non essere a conoscenza della motivazione mentre gli altri hanno dato le seguenti risposte:

> gli amministratori si sentivano responsabili di esperienze precedenti e hanno preferito lasciare spazio ai privati;
>
> inizialmente è stata adottata ma diventava difficile. Inizialmente il presidente del Gal si vantava della scelta di "una testa un voto";
>
> non è stata adottata perché giudicata in contrasto con la natura privatistica della società e delle quote di capitale sociale;
>
> non è stata adottata perché una cordata credeva di poter scegliere per il territorio;
>
> non è stata adottata perché volevano dettare legge le associazioni di categoria;
>
> non è stata adottata, sottovalutandola;

valutare-per-apprendere-interni.indd 232 07/04/16 09.37

non è stata scelta per semplificare il processo decisionale accentrandolo tra pochi attori.

probabilmente, col senno di poi, non è stata adottata per un'esigenza di controllo.

Il sistema di premialità predisposto dalla RAS era volto a indirizzare la costituzione dei GAL[10] verso una forma giuridica che consentisse un potere decisionale diffuso, indipendente dal capitale sociale conferito, e una partecipazione maggiore e più attiva dei privati, dei giovani e delle donne.

Alla domanda «Tirando le somme, come è stata influenzata la costituzione del GAL dal sistema di premialità e delle regole a monte?» gli attori intervistati presso il GAL Terre Shardana, contrariamente agli altri tre GAL che lo hanno considerato prevalentemente positivo, lo hanno vissuto come una forzatura, seguito con il solo fine di ottenere la premialità:

all'ennesima potenza. Costruito sulle premialità;

chi ha presentato il progetto ha evidenziato che c'era la necessità di far riferimento a queste regole per non avere meno risorse. Hanno però fatto ricadere l'onere degli under 40 e delle donne ai soci pubblici (i comuni);

è stato influenza più che altro da organizzazioni di categoria, da personaggi a livello extraterritoriale;

è stata forzata dalle regole, condivisa giocoforza;

in maniera obbligata per una sciocca e burocratica interpretazione;

irrilevante. Si è trattato di una spartizione dei posti al comando decisa da pochi approfittando della distrazione di tutti gli altri;

molto e non positiva. Si cercavano quei numeri in maniera forzata senza la valutazione dei singoli soggetti;

molto, è stato strutturato per avere la massima premialità;

negativamente perché sulla carta le regole erano buone ma la gestione concreta non ha funzionato;

[10] Come esposto nel capitolo 2, per la distribuzione del 30 per cento delle risorse finanziare destinate ai GAL sono stati fissati a livello regionale alcuni criteri di premialità. In base a questi criteri il GAL Terre Shardana si è piazzato decimo sul totale dei GAL sardi.

In particolare il GAL è stato valutato negativamente per i seguenti motivi:

1) scarsa rappresentatività del settore dell'artigianato sul totale dei soci (4,9 per cento);

2) presenza non ottimale dei soci residenti o operanti sul territorio (pari all'80 per cento);

3) percentuale delle donne nel CDA ritenuta troppo bassa (2 su 7).

valutare-per-apprendere-interni.indd 233 07/04/16 09.37

Tabella 4. *Motivazione alla base della forma giuridica scelta*

GAL Terre Shardana						
Frutto di una reale concertazione	Imposta dall'alto	Altro, spec.	**Totale (N.)**	Frutto di una reale concertazione	Imposta dall'alto	
24%	16%	60%	**100% (25)**	67,10%	13,90%	

Fonte: questionario, D21, nostra elaborazione

non è stata realmente influenzata se non per questioni di facciata;

non hanno influito. Io valuto le persone, non è una questione di percentuali, bisogna scegliere tra uomini e competenze;

non è questo che ha creato il problema ma le persone che le hanno incarnate.

Per quanto riguarda la composizione dell'Assemblea, le tre componenti, soci privati, pubblici e derivanti dal terzo settore, nel GAL Terre Shardana hanno una rappresentatività simile a quella del totale dei tre GAL, anche se con 10 punti percentuali in meno per quanto riguarda i soci provenienti dal privato (85,7 per cento nel GAL Terre Shardana e 95,5 per cento per il totale dei tre GAL).

In genere si può affermare che, per gli intervistati, i soci privati e i soci pubblici sono rappresentati adeguatamente in assemblea, lo stesso vale per il terzo settore e in misura leggermente inferiore per i soci provenienti dal pubblico.

Secondo la maggior parte degli intervistati (76,7 per cento) il GAL ha al suo interno quasi tutti i soggetti rilevanti del territorio. Tra questi, sono stati nominati quelli che non hanno aderito: il clero, le associazioni culturali e quelle di volontariato, la Legacoop e l'azienda CAO.

La forma giuridica adottata da GAL Terre Shardana è la Società consortile a responsabilità limitata (SCARL). Dai dati emerge che un'altissima percentuale (96,30 per cento) degli intervistati è a conoscenza della forma giuridica adottata dal GAL e di questi l'80,8 per cento condivide questa scelta. Una percentuale questa, di poco inferiore a quella riportata dai tre GAL considerati insieme.

La maggior parte degli intervistati, sia tra coloro che hanno approvato questa scelta, sia tra quelli che non l'hanno condivisa, ha sottolineato che è stata fortemente guidata e presentata come la soluzione migliore per la gestione del GAL. A tale proposito alcuni attori hanno affermato:

valutare-per-apprendere-interni.indd 234 07/04/16 09.37

Totale 3 GAL			Totale 4 GAL			
	Altro, spec.	**Totale (N.)**	Frutto di una reale concertazione	Imposta dall'alto	Altro, spec.	**Totale (N.)**
	19,00%	**100% (79)**	56,7%	14,4%	28,8%	**100,0% (104)**

ci è stata presentata come la più adatta;

così veniva rappresentata meglio la collegialità.

In ogni caso, alcuni attori hanno voluto sottolineare che:

all'inizio sembrava la scelta giusta.[…] di certo non è stato questo il problema determinante;

non credo sia la forma giuridica della società a decretare il buon andamento delle attività;

non è stata determinante sulle attività. Il risultato sarebbe stato lo stesso con altre forme giuridiche;

non è stata una scelta ma un "dare continuità" alla forma precedente.

Alla domanda relativa al fatto che la forma giuridica sia stata frutto di una reale concertazione (tab. 4), i tre GAL analizzati considerati nel loro insieme hanno risposto prevalentemente positivamente (il 67,1 per cento). Nel GAL Terre Shardana, invece, questa quota scende ben al 24 per cento. Esplorando le modalità di risposta "altro", indicata dal 60 per cento degli intervistati, troviamo le seguenti risposte:

la platea è stata influenzata;

la scelta è stata manipolata;

non c'era piena coscienza di tutti gli elementi;

è stato frutto di una scelta preesistente, nel segno della continuità;

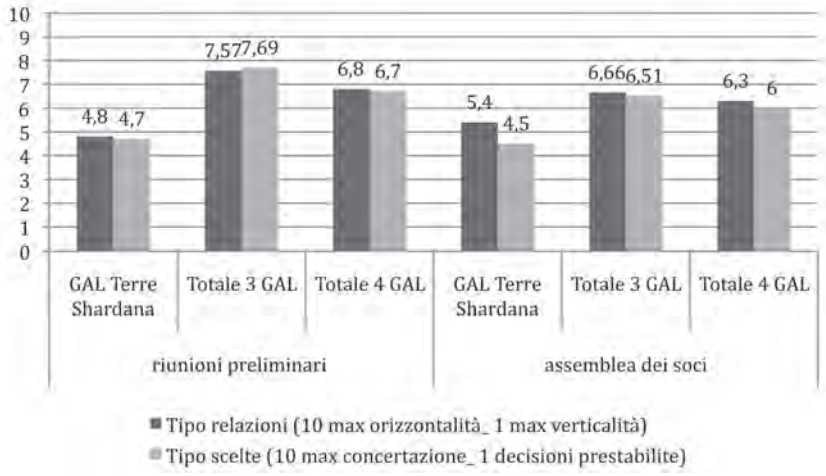
proposta dal CDA che ha indicato questa strada;

suggerito dall'alto.

Relativamente alla rappresentatività di alcune categorie di soggetti all'interno dell'assemblea del GAL, è stato chiesto «Quanto la composizio-

valutare-per-apprendere-interni.indd 235 07/04/16 09.37

Grafico 1. *Tipo di relazioni e scelte scaturite nel corso delle riunioni pr eliminari e dell'assemblea dei soci*



Fonte: questionario, D9-10, 26-27, nostra elaborazione

ne del CDA è rappresentativa degli interessi di alcuni attori sociali (nella prima fase)?». La categoria maggiormente rappresentata è quella degli imprenditori (con una media di 6,2), seguita dal terzo settore (6), dall'assemblea (5,7) e dagli attori pubblici (5,3). Osservando i risultati ottenuti negli altri GAL, si nota come mediamente i voti siano più alti e come la prima in graduatoria sia l'assemblea del GAL (8,1). Da notare che in tutti e 4 i GAL è stata registrata una deviazione standard alta, superiore a 2.

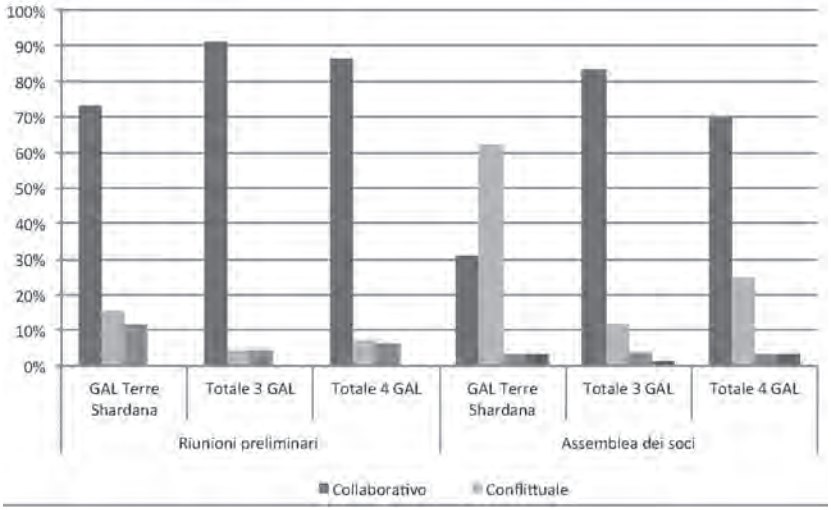
La struttura tecnica del GAL Terre Shardana è stata operativa per un breve periodo, abbandonata via via dalle risorse umane in essa operanti per via della crisi finanziaria che ha colpito lo stesso. Nonostante la sua breve vita l'autonomia organizzativa di tale struttura è stata valutata con un voto superiore alla sufficienza (6,7), anche se più basso rispetto alla media degli altri GAL (7,4).

5.3. *Partecipazione stakeholder lungo il processo*

Si tratta della fase successiva alla costituzione e istituzionalizzazione del GAL. Ci si concentra in questa sede sull'attività assembleare del GAL cercando di comprendere quanto effettivamente questa fase sia

valutare-per-apprendere-interni.indd 236 07/04/16 09.37

Grafico 2. *Clima durante le riunioni preliminari e assemblee dei soci*



Fonte: questionario, D11-28, nostra elaborazione

stata partecipata, rapportandola successivamente alla partecipazione di quella precedente.

Il soggetto che risulta essere di gran lunga rilevante in assemblea sono le associazioni di categoria, valutate su una scala da 1 a 10, con un valore pari a 7,9, seguite con 1,2 punti in meno dai sindaci e dalle imprese (6,1). Mentre nella fase iniziale sono emerse in particolare le imprese e i sindaci, in questa gli intervistati hanno rilevato l'ascesa delle associazioni di categoria, che hanno assunto una rilevanza preponderante. La situazione degli altri tre GAL mostra, invece, che il ruolo delle imprese e dei sindaci è rimasto pressoché invariato.

Rispetto alle relazioni, queste sono considerate prevalentemente verticali con 0,6 punti in più a favore dell'orizzontalità rilevata durante la fase relativa alle riunioni preliminari. Il livello di concertazione scende al voto medio di 4,5, segno che gli intervistati vedono le decisioni come prestabilite e scarsamente concertate (Grafico 1).

Forte è il contrasto del GAL Terre Shardana rispetto agli altri tre GAL e ai quattro GAL analizzati nell'insieme come viene riportato nel grafico e in Tabella 5. In particolare il grafico mette a confronto la natura delle relazioni e le modalità decisionali delle due fasi analizzate mostrando quanto

valutare-per-apprendere-interni.indd 237 07/04/16 09.37

Tabella 5. *Tipo di relazioni e scelte scaturite nel corso dell'assemblea dei soci*

	GAL Terre Shardana								
	Voto medio	Deviazione standard	Basso (fino a 5)	Medio	Alto	**Totale (N.)**	Voto medio	Deviazione standard	
Tipo relazioni (10 max orizzontalità_ 1 max verticalità)	5,4	2,8	44,8%	31,0%	24,1%	**100% (29)**	6,66	2,79	
Tipo scelte (10 max concertazione_ 1 decisioni prestabilite)	4,5	2,8	67,9%	10,7%	21,4%	**100% (28)**	6,51	2,84	

Fonte: questionario, D26-D27, nostra elaborazione

le relazioni del GAL Terre Shardana siano sempre state più verticistiche e le decisioni poco concertate rispetto agli altri tre GAL.

La maggior parte degli intervistati ha dichiarato che la consapevolezza rispetto a delle relazioni verticali e alla scarsa concertazione è affiorata prevalentemente col "senno di poi", in particolare in seguito all'abbandono della struttura operativa da parte delle risorse umane in essa operanti.

Il 62,1 per cento degli intervistati evidenzia come le assemblee dei soci del GAL Terre Shardana fossero particolarmente conflittuali.

La constatazione che il clima percepito dagli intervistati nella fase relativa alle riunioni preliminari fosse prevalentemente collaborativo denota che, nonostante le problematiche più o meno manifeste, ci fosse da parte dei soggetti che continuavano a seguire le attività del GAL la speranza di arrivare a costruire delle politiche di sviluppo territoriali integrate con i vari soggetti che facevano parte del GAL, speranza che con l'andar del tempo si è persa in seguito alle problematiche emerse.

Si noti come nella fase assembleare, la percentuale di coloro che hanno indicato un clima collusivo scende al 3,4 per cento, mentre sale al 62,1 per cento quella di coloro che indicano che ci fosse un clima conflittuale (Grafico 2).

Oltre alla parte assembleare, i GAL hanno promosso lungo il processo una serie di altre attività, alcune delle quali aperte anche ai non soci, come i tavoli tematici attraverso i quali raccogliere le indicazioni del territorio, o i diversi eventi e seminari. È stato chiesto agli intervistati di valutare tali azioni assegnando a esse un voto da 1 a 10, in base alla loro inclusività.

valutare-per-apprendere-interni.indd 238 07/04/16 09.37

	Totale 3 GAL				Totale 4 GAL					
	Basso (fino a 5)	Medio	Alto	**Totale (N.)**	Voto medio	Deviazione standard	Basso (fino a 5)	Medio	Alto	**Totale (N.)**
	26,6%	24,1%	49,4%	**100% (79)**	6,3	2,9	31,5%	25,9%	42,6%	**100% (108)**
	28,2%	25,6%	46,2%	**100% (78)**	6	3	38,7%	21,7%	39,6%	**100% (106)**

La valutazione delle inizative promosse dal GAL Terre Shardana che sono state considerate come appena sufficienti sono: lo Sportello GAL (6,2), le azioni di tipo informativo per la preparazione e la condivisione dei bandi (6). Tutte le altre sono state valutate in maniera insufficiente, prevalentemente in relazione al fatto che dal momento in cui è cessata l'operatività della struttura tecnica queste attività sono venute a mancare. Decisamente alti i voti ottenuti, invece, dagli altri GAL che hanno registrato voti da 7,3 a 8,2.

Dopo aver analizzato come in generale gli attori valutano la fase di costruzione del partenariato ora si procede all'analisi della valutazione generale della partecipazione degli *stakeholder* alle attività del GAL, quindi la partecipazione degli *stakeholder* lungo il processo.

La metà degli intervistati valuta positivamente la partecipazione degli *stakeholder* soprattutto nella fase iniziale del processo. Tra coloro che, invece, la giudicano non adeguata, solo uno adduce la motivazione a un interesse soggettivo affermando che era:

> di interesse specifico legato ai bandi.

I restanti attribuiscono la responsabilità della scarsa partecipazione alla specifica situazione venutasi a creare nel GAL Terre Shardana:

> scarsa perché non c'erano le condizioni per prendere parte adeguatamente ai momenti decisionali;

> sporadica. Coinvolgente in alcuni momenti;

> poca. Era tutto manovrato.

valutare-per-apprendere-interni.indd 239 07/04/16 09.37

Tabella 6. *Criticità nell'iter di finanziamento*

	% Gal Terre Shardana				% To		
	Sì	No	Non ricordo	**Totale (N.)**	Sì	No	
1. La banca ha richiesto delle garanzie troppo elevate	34,6	26,9	38,5	**100% (26)**	53,60%	13,10%	
2. La banca non ha supportato il progetto ma ha badato solo agli aspetti finanziari	44,4	29,6	25,9	**100% (27)**	53,60%	8,30%	
3. La banca ha impiegato troppo tempo nella valutazione dei progetti	28,0	32,0	40,0	**100% (25)**	28,90%	20,50%	
4. Dopo la pubblicazione delle graduatorie definitive, il Gal è venuto meno al suo ruolo di indirizzo e coordinamento	37,0	37,0	25,9	**100% (27)**	14,50%	65,10%	
5. Interferenze di altra natura (es. raccomandazioni)	7,7	65,4	26,9	**100% (26)**	6,00%	73,80%	
6. La gestione regionale e statale dell'iter dei pagamenti (Argea e Agea)	53,8	19,2	26,9	**100% (26)**	69,00%	9,50%	

Fonte: questionario, D39, nostra elaborazione

5.4. *Valutazione della robustezza e del processo di costruzione del Psl*

In questa sezione è stato chiesto agli intervistati di indicare i principali obiettivi del piano di sviluppo locale del Gal Terre Shardana.

Gli intervistati hanno sottolineato in maniera unanime che i principali obiettivi del Piano di sviluppo locale del Gal Terre Shardana

valutare-per-apprendere-interni.indd 240 07/04/16 09.37

tale 3 Gal			% Totale 4 Gal			
	Non ricordo	**Totale (N.)**	Sì	No	Non ricordo	**Totale (N.)**
	33,30%	**100% (84)**	49,1%	16,4%	34,5%	**100% (110)**
	38,10%	**100% (84)**	51,4%	13,5%	35,1%	**100% (111)**
	50,60%	**100% (83)**	28,7%	23,1%	48,1%	**100% (108)**
	20,50%	**100% (83)**	20,0%	58,2%	21,8%	**100% (110)**
	20,20%	**100% (84)**	6,4%	71,8%	21,8%	**100% (110)**
	21,40%	**100% (84)**	65,5%	11,8%	22,7%	**100% (110)**

vertono su temi quali la valorizzazione dei prodotti agroalimentari, delle risorse locali e turistiche seguite dalle energie rinnovabili. Il contrasto allo spopolamento e l'attenzione nei confronti del miglioramento della qualità della vita è stato indicato da due attori, così come la sostenibilità ambientale ed economica, il mangiare sano e il km 0, segnalato da un

valutare-per-apprendere-interni.indd 241 07/04/16 09.37

intervistato. Anche in questa occasione non sono mancate le critiche, un intervistato ha infatti affermato:

> I principali obiettivi del PSL sono legati allo sviluppo del territorio ma nella pratica il GAL è stato un freno per lo sviluppo.

La maggior parte degli intervistati (55,6 per cento) sostiene che il PSL del GAL Terre Shardana ha raccolto solo in parte le indicazione emerse durante il processo; il 18,5 per cento sostiene che il PSL le contenga in maniera esaustiva mentre il 14,8 per cento afferma che questo non le contenga affatto.

Le azioni considerate più capaci di produrre ricadute significative per il territorio sono l'Azione 1 della Misura 311 ("Sviluppo dell'attività agrituristica compreso l'agricampeggio"), l'Azione 6 della Misura 311 ("Realizzazione in azienda di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili"), l'Azione 1 della Misura 313 ("Itinerari") e l'Azione 3 della Misura 311 ("Realizzazione di piccoli impianti aziendali di trasformazione e/o di spazi attrezzati per la vendita di prodotti aziendali non compresi nell'allegato I del Trattato").

5.5. *Gestione dell'iter dei bandi*

La fase inclusiva auspicata durante la stesura dei bandi non è stata vissuta come tale nel territorio del GAL Terre Shardana. Il 57,7 per cento degli intervistati ha infatti indicato che le posizioni emerse durante gli incontri per la stesura dei bandi sono state recepite solo in parte. Alta anche la percentuale dei "Non so" pari al 23,1 per cento che evidenzia lo scarso livello di coinvolgimento rispetto a questa attività. I dati contrastanti degli altri tre GAL evidenziano che negli altri territori le attività implementate in questo senso sono state più efficaci.

Durante il periodo di presentazione delle domande a valere sui bandi GAL, è stata prevista l'organizzazione di una serie di attività di accompagnamento e comunicazione (incontri pubblicitari e su come presentare domanda), oltre alla normale assistenza in sede. Inoltre, tutto il materiale informativo, la rendicontazione e le istruttorie sarebbero dovute essere presenti nel sito web del GAL, bloccato ormai da anni.

Le poche attività che sono state realizzate, benché con valori ancora una volta nettamente inferiori agli altri GAL, sono state valutate positivamente in particolare l'assistenza in sede (6,68) e gli incontri informativi e la pubblicità sull'uscita dei bandi (6,57).

La maggior parte degli intervistati non ha avuto la possibilità di presentare nessun tipo di progetto per via del mancato avvio dei bandi.

Le difficoltà prevalenti rilevate nel GAL Terre Shardana, in linea con gli altri GAL, sono quella relativa alla quota di cofinanziamento

valutare-per-apprendere-interni.indd 242 07/04/16 09.37

richiesta e alle procedure di presentazione (inserimento nel SIAN), entrambe indicate dal 48,1 per cento degli intervistati seguita dai criteri di selezione contenuti nel bando (44,4 per cento).

Durante la fase di gestione del finanziamento (in seguito alla pubblicazione delle graduatorie definitive) le principali criticità sono state riscontrate nella gestione dei pagamenti da parte dell'agenzia nazionale AGEA. La metà degli intervistati del GAL Terre Shardana (e il 69 per cento degli altri tre GAL totale) ha lamentato ritardi da parte di AGEA, oltre che problemi di coordinamento tra questa e i GAL. Le banche non hanno supportato i progetti, badando solo agli aspetti finanziari secondo il 44,4 per cento e per il 34,6 per cento la banca ha richiesto delle garanzie troppo elevate; la banca ha impiegato troppo tempo nella valutazione dei progetti per il 28 per cento; e infine il 7 per cento degli intervistati ritiene che ci siano state interferenze di altra natura (per es.empio raccomandazioni).

5.6. *Autonomia GAL e rapporti con enti sovralocali*

In questa sessione vengono analizzati i dati relativi all'autonomia del GAL rispetto agli organi regionali di controllo e rendicontazione; la valutazione delle scelta del monoasse, la conoscenza e la valutazione dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema.

Esattamente la metà degli intervistati ha espresso un voto tra molto basso e basso per ciò che concerne l'autonomia del GAL rispetto agli organi regionali di controllo e rendicontazione, mentre il 16,7 per cento ha dato un voto medio e un terzo del campione ha espresso una valutazione alta (tab. 7).

Tabella 7. *Valutazione grado di autonomia del GAL rispetto agli organi regionali di controllo e rendicontazione*

	GAL Terre Shardana	**Totale 3 GAL**	**Totale 4 GAL**
Voto medio	4,4	5,33	5
Molto bassa (1-3)	37,5%	21,00%	24,8%
Bassa (4-5)	12,5%	28,40%	24,8%
Media (6-7)	16,7%	29,60%	26,7%
Alta (8-9-10)	33,3%	21,00%	23,8%
Totale (N.)	**100% (27)**	**100% (81)**	**100% (105)**

Fonte: questionario, D42, nostra elaborazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 243 07/04/16 09.37

Nella precedente programmazione, i GAL avevano le caratteristiche di un Progetto pilota, che poteva riguardare ambiti diversi. Attualmente, invece, il LEADER agisce all'interno del PSR e, nel caso della Sardegna, la Regione ha assegnato ai GAL la gestione dell'Asse III (miglioramento della qualità della vita in ambito rurale), escludendo dalle sue competenze le azioni contenute negli Assi I (agroalimentare) e II (forestazione). Per comprendere come la scelta del monoasse è stata percepita dai GAL, è stato richiesto di valutare tale scelta con un voto da 1 a 10, in cui il voto massimo indica una totale condivisione.

La scelta del monoasse è considerata dalla maggior parte degli intervistati particolarmente negativa: il 59,2 per cento ha assegnato un voto tra basso e molto basso mentre il 18,5 per cento si è espresso contrariamente dando un voto alto.

La scelta del monoasse non è stata particolarmente apprezzata in quanto le attività che sono state escluse sono valutate come di importanza primaria, al fine di attuare delle attività di sviluppo rurale efficaci e «i tre assi dovrebbero camminare assieme», come afferma un intervistato.

Coloro che hanno invece giudicato la scelta del monoasse positivamente, hanno ricondotto questa valutazione alla scarsa capacità gestionale del GAL Terre Shardana: «Se li avesse gestiti il GAL non sarebbero stati in grado di portarli avanti».

Ben due terzi del campione interpellato non è a conoscenza di progetti di cooperazione da parte del GAL ma solo due intervistati affermano che non sono stati realizzati.

I 6 soggetti che hanno affermato di conoscere dei progetti di cooperazione dichiarano di non avere le idee chiare e che probabilmente fanno riferimento al GAL precedente. Citano comunque un progetto sull'energia, un ENPI con capofila Barcellona, uno sugli itinerari religiosi, MBS - Locande rurali, Progetto con Malta e infine un intervistato afferma che ricorda di un progetto di cui non gli sovviene il nome.

Un attore afferma:

> bocciati tutti i progetti, presentati 59 nell'ultima sessione.

6. Efficacia percepita / indicatori di cambiamento

Questa sezione affronta il tema della valutazione dei risultati ottenuti dal GAL sia in termini di beni collettivi per la competitività e la coesione, sia in termini di capitale sociale, fiducia, reti e governance. Gli intervistati hanno espresso un forte dissapore e hanno sottolineato

valutare-per-apprendere-interni.indd 244 07/04/16 09.37

la grande opportunità persa per il territorio del GAL Terre Shardana che purtroppo non ha avuto modo di portare le attività per il quale era nato. Dal confronto dei dati presentati si evince una forte differenza tra i voti del GAL oggetto del presente studio che non raggiunge neanche una sufficienza e gli altri GAL che, invece, presentano dei voti positivi in ben 7 aree relative agli interventi per la creazione di beni collettivi locali per la competitività. È stato chiesto agli intervistati di fornire due esempi di buone pratiche legate alla creazione di beni e servizi per la competitività ma molti attori non sono riusciti a fornire un solo esempio. Si riportano di seguito le risposte di chi ha fornito degli esempi:

autonomia energetica che però non è proseguito;

azione legata alla valorizzazione di piccole attività ricettive dove si poteva lavorare di più così come il progetto sul registro delle case piccole nei centri rurali per la loro vendita nel Nord Europa;

FER, inclusione sociale legato all'agricoltura;

formazione presso le aziende (non ricordo nome e anno);

messa a norma dei laboratori caseari e apicoltura (MBS);

paternariato con "sole in rete" anche se poi il GAL ha rallentato il processo;

progetti con i comuni per il recupero dei centri storici (anni 2009-2010) Boroneddu;

turismo rurale, agriturismo e fattorie didattiche;

viabilità rurale (2010). Percorsi Alta Valle del Tirso.

Le valutazioni rilevate in quest'ambito in relazione alla creazione di beni e servizi volti al potenziamento della struttura sociale e relazionale del territorio (*beni collettivi locali per la coesione*) sono ancora più basse delle precedenti con dei voti medi che non arrivano a 4.

Anche in questo caso è stato chiesto agli intervistati di fornire due esempi di buone pratiche legate alla creazione di beni e collettivi per la coesione. Solo in pochi hanno risposto fornendo le seguenti risposte:

CEAS Sedilo in relazione con il GAL per l'educazione ambientale con le scuole, coordinamento fra comuni e imprese private;

fattorie didattiche;

fiere di valorizzazione dei prodotti alimentari (realizzate periodicamente a Oristano).

progetto "Anima Mundi" di Cuglieri (itinerari religiosi);

imparis;

valutare-per-apprendere-interni.indd 245 07/04/16 09.37

multifunzionalità: aziende territoriali e aree abbandonate valorizzate;

progetto Fresa - Mense scolastiche (2010).

In riferimento ai beni e servizi per la competitività e la coesione, è stato chiesto alle imprese intervistate, se le attività del GAL abbiano avuto ripercussioni sulla propria attività economica, migliorandola in specifici settori.

Solamente due soggetti intervistati hanno dichiarato di aver avuto delle ripercussioni positive, dando un voto pari a 7/10 in termini di capacità innovativa delle imprese, cooperazione e rapporti di fiducia tra le imprese. Uno di loro ha espresso un voto più alto (8) sulla qualità dei prodotti.

Il 69 per cento degli intervistati del GAL Terre Shardana ha dichiarato che il proprio GAL non ha avuto un ruolo importante nella nascita di nuove reti. Solo il 24,1 per cento dichiara il contrario. Osservando il dato aggregato dei tre GAL il 53,40 per cento afferma che il GAL ha avuto un ruolo positivo nella nascita di nuove reti.

Pochi sono gli esempi di nuove reti. Tra questi il Consorzio produttori Terre Shardana, la Rete dei B&B con sede a Bosa, la rete delle fattorie sociali Fattorie sociali e le reti informali. Un intervistato, infine, afferma che «sta nascendo una nuova rete, in attesa dei bandi dei comuni per Misura 321, Azione 2».

Reti sociali, e, più in generale, fiducia, possono essere presenti a livello di specifici gruppi sociali, come imprese, organizzazioni collettive (associazioni di categoria) e enti pubblici. Per approfondire il ruolo del GAL nella loro creazione e supporto, è stato chiesto agli intervistati di esprimere un voto da 1 a 10. La nascita di reti e fiducia tra le imprese è stati riconosciuto solo da 6 intervistati, quella tra organizzazioni collettive da 7 così come quella tra gli enti pubblici.

Oltre che tra le imprese, il GAL avrebbe dovuto contribuire al miglioramento delle reti fiduciarie e di conoscenze personali. Infatti, si rileva che il 53,9 per cento degli intervistati è riuscito (grazie al GAL) a creare nuovi rapporti anche se solo il 15,4 per cento afferma che si tratta di rapporti stabili e di cooperazione, mentre per i restanti si tratta di rapporti informali e di conoscenza. Anche a livello aggregato dei tre GAL sono maggiori i rapporti informali (61 per cento), che quelli stabili e di cooperazione (29,2 per cento).

La nascita di nuove leadership che si attivano proprio grazie al coinvolgimento dei diversi *stakeholder* del territorio dovrebbe essere una naturale conseguenza dell'attività sviluppata nel territorio dal GAL. In tal senso, nel GAL Terre Shardana purtroppo è stato rilevato che quasi l'80 per cento del campione ritiene che il GAL non ha

valutare-per-apprendere-interni.indd 246 07/04/16 09.37

avuto nessun ruolo nella nascita di nuove leadership. Osservando il dato aggregato degli altri tre GAL vediamo che il 40 per cento, invece, indica che i GAL hanno avuto un ruolo positivi nella nascita di nuove leadership.

Conclusioni

L'analisi condotta sul campo ha permesso di mettere in luce alcuni elementi problematici relativi all'implementazione del programma LEADER incontrati nell'area del GAL Terre Shardana, ma anche e soprattutto le difficoltà affrontate dal territorio negli ultimi anni dovute prevalentemente alla sua gestione.

Forte delle precedenti esperienze LEADER che hanno visto agire su una parte del territorio oggetto di studio il GAL Montiferru e in seguito l'MBS (Montiferru, Barigadu, Sinis), il GAL Terre Shardana è nato sotto il segno dell'entusiasmo e della partecipazione.

Regole

Le nuove regole che hanno caratterizzato l'attuale programmazione quali il monoasse, il sistema di premialità, i nuovi meccanismi di controllo e rendicontazione, le indicazioni da parte del Servizio sviluppo locale sulla redazione dei bandi, l'eleggibilità dei soli territori rientranti nelle classificazioni C1/D1, le nuove aggregazioni ATO, sono state vissute dal territorio come delle imposizioni che hanno limitato il processo *bottom-up*. Non sono mancati riferimenti che hanno assegnato parte di tale responsabilità da un lato al CDA del GAL – al quale è stata attribuita una forte autoreferenzialità – mentre dall'altro ci si sarebbe aspettati un controllo più diretto ed efficace, soprattutto in termini temporali, da parte della regione Sardegna.

Il sistema di premialità che avrebbe dovuto consentire una composizione dell'assemblea e del CDA più variegata è stato utilizzato in maniera esclusivamente funzionale all'ottenimento dei punteggi e la scelta di non fare riferimento al principio "una testa un voto" ha portato a polarizzare le decisioni su pochi soggetti prevalentemente privati con una forte emersione delle associazioni di categoria più che delle singole imprese.

Anche la forma giuridica non ha rappresentato un elemento di cambiamento rispetto alla precedente programmazione.

valutare-per-apprendere-interni.indd 247 07/04/16 09.37

GAL e territorio

La vastità del territorio, presentata come un elemento di ricchezza avrebbe dovuto portare a un'azione sinergica volta all'integrazione ma purtroppo anche tale opportunità è stata colta in maniera modesta.

Il fatto che il periodo in cui sono state svolte le interviste abbia coinciso con un momento di "ripartenza" grazie al nuovo CDA ha portato gli intervistati a cercare elementi di razionale valutazione, ma la sfiducia venutasi a creare è tale che è risultato difficile valutare il sistema di regole a fronte di risultati esigui sul territorio.

Partecipazione

Questi elementi hanno riportato un quadro di insieme che rende l'esperienza del GAL Terre Shardana non riconducibile all'insieme delle esperienze vissute negli altri GAL analizzati, ovvero il GAL Linas Campidano, Marghine e BMGS (Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte). Il confronto tra i dati relativi alla partecipazione degli *stakeholder*, alle attività realizzate e soprattutto a quelle rimaste incompiute, in particolare dedicate ai beni collettivi locali per la competitività, la coesione e il capitale sociale, mostrano come il territorio ricompreso nei 54 comuni del GAL oggetto del presente studio abbiano vissuto un'esperienza a sé stante rispetto a tutti gli altri GAL.

Il blocco delle attività legate alla struttura operativa abbandonata dai tecnici e lo stallo delle procedure legate ai bandi, tenute fievolmente in vita per un periodo solamente dal lavoro del direttore del GAL ha fatto sì che la maggior parte degli impatti positivi che questo avrebbe dovuto creare sul territorio si tramutassero agli occhi dei soggetti intervistati in un'occasione mancata. La consapevolezza dei benefici che i precedenti GAL hanno portato a una parte di questo territorio fortifica il sentimento di rammarico e fiducia oltre al desiderio di riappropriarsi del proprio territorio.

Sfasatura struttura-strategia

L'analisi realizzata sottolinea una forte sfasatura tra la struttura del GAL Terre Sahrdana e la strategia perseguita. La struttura adottata da questo GAL e l'accentramento dei centri di potere ha formente influenzato il divario e lo scoramento a livello territoriale. La non adozione del criterio "una testa un voto" attribuendo il peso delle decisioni in base alle quote sociali versate si è rivelato in forte contrasto con l'approccio partecipativo.

valutare-per-apprendere-interni.indd 248 07/04/16 09.37

Anche il sistema di premialità implementato ha privilegiato la rappresentanza dei giovani e delle donne, ma è stato vanificato, ancora una volta, da radicati centri di potere.

La mancanza di partecipazione e fiducia condivisa a livello territoriale è stata ancor più accentuata dalla minore autonomia di cui hanno goduto i GAL rispetto a enti sovralocali regionali e nazionali, aspetto in contrasto con la programmazione precedente che è stato messo in evidenza in fase di costruzione dei bandi.

Questa riduzione dell'autonomia del GAL emerge nella variazione delle regole di rendicontazione, nella costruzione dei bandi, nella gestione dei finanziamenti e nelle conseguenze della scelta del monoasse, in quanto sono state escluse attività valutate come di importanza primaria per il territorio. La sfasatura tra la struttura del GAL e la strategia perseguita nel GAL Terre Shardana è dipesa certamente solo in parte dalle nuove regole create durante la nuova programmazione ma ciò che emerge chiaramente è che questo nuovo sistema non ha dato modo al territorio di individuare per tempo una migliore gestione dei ruoli e delle risorse.

valutare-per-apprendere-interni.indd 249 07/04/16 09.37

7. LEZIONI APPRESE E INDICAZIONI DI POLICY PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Domenica Farinella

Introduzione[1]

Come sottolineato nel primo capitolo, l'approccio LEADER si colloca all'interno di una visione in cui le politiche sono sempre più *place-based* e orientate a meccanismi di governance territoriali, in grado di supportare l'integrazione delle politiche, la partecipazione e l'*empowerment* degli attori locali. Obiettivo dell'approccio LEADER è rivitalizzare le aree rurali secondo un modello di sviluppo dal basso, che favorisca il coinvolgimento diretto degli attori locali, la costruzione di reti cooperative e la produzione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione.

La nostra ricerca ha provato a valutare l'efficacia del programma LEADER 2007-2014 della Regione Sardegna nel raggiungimento di questo obiettivo, a partire dall'analisi empirica di quattro GAL.

Il caso della Sardegna appare particolarmente interessante se si considera che la Regione ha effettuato scelte specifiche rispetto alle indicazioni più generali presenti a livello nazionale per sostenere la costruzione di partenariati allargati e inclusivi di tutte le diverse componenti territoriali (cfr. capitolo 2).

Nei capitoli precedenti ci si è soffermati sulla valutazione in profondità dei quattro casi GAL inseriti nell'analisi empirica. Questo capitolo conclusivo si propone invece di riassumere le principali evidenze empiriche in chiave comparata, attraverso l'analisi delle similarità e delle differenze riscontrate nell'implementazione concreta dei diversi GAL sul territorio. Si propone inoltre di individuare alcune lezioni apprese dall'esperienza LEADER 2007-2013, utili in vista della nuova programmazione 2014-2020.

La ricerca ha previsto un articolato processo di valutazione che ha portato alla costruzione di una complessa griglia di indicatori che

[1] Questo capitolo dà conto dei materiali prodotti dal gruppo di ricerca e riporta i risultati conclusivi dello studio ampiamente discussi e condivisi da tutto il gruppo, in particolar modo dal suo coordinatore Benedetto Meloni.

valutare-per-apprendere-interni.indd 250 07/04/16 09.37

sono stati definiti puntualmente in sede teorica e applicati poi per la rilevazione. La costruzione della griglia è avvenuta gradualmente all'interno di approccio teorico definito che propone una lettura del territorio come "sistema locale" che implica un procedere analitico secondo tre livelli successivi di analisi (sociografico, delle specificità e della governance).Come ricostruito nel capitolo 1, la griglia di valutazione utilizzata è stato il frutto di un lungo lavoro di perfezionamento degli indicatori che la compongono: una prima versione era stata presentata alla Regione Sardegna da Meloni nel 2012 in conclusione dei lavori dello *steering group* sulla programmazione regionale; successive rielaborazioni erano sono state pubblicate in Meloni *et al.* (2013) e Meloni (2013). Quindi, sulla base della letteratura, attraverso un lavoro collettivo, il gruppo di ricerca ha provveduto all'affinamento della griglia originaria, pervenendo a una griglia valutativa finale composta da 12 macroindicatori che rappresentano vere e proprie sezioni di analisi. Tali macroindicatori prevedono a loro volta un insieme di sottoindicatori più specifici e operativi. Questi indicatori sono stati poi rilevati sia mediante analisi *desk*, sia attraverso una ricerca empirica che è consistita in interviste semistrutturate con questionario rivolte a un campione ragionato di partecipanti ai processi di implementazione dei Gal selezionati per l'indagine.

I macroindicatori sono i seguenti:

1. contesto socio-istituzionale prima del Psr 2007-2013;
2. criteri di eleggibilità dei territori;
3. vincolo di applicabilità esclusiva dell'approccio Leader all'asse III;
4. inclusione progettuale a livello di *start-up* (dalla costruzione del partenariato all'adesione al Gal) e modalità di costruzione del Gal (organizzazione struttura dedicata);
5. inclusione progettuale degli *stakeholder* lungo il processo (in seguito alla chiusura della fase di *start-up*, dalla prima riunione dell'assemblea dei soci Gal);
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 e implementazione di beni collettivi locali per la competitività (trasformazione delle risorse in beni collettivi);

valutare-per-apprendere-interni.indd 251 07/04/16 09.37

11. creazione e implementazione di beni collettivi locali per la coesione (possibilità di accesso alle risorse trasformate in beni collettivi);
12. verificare se le misure attuate sono sbilanciate verso la competitività (Misure 311, 312, 313 del Psr) piuttosto che sulla coesione (Misure 321, 322, 323 del Psr).

Per facilitare l'esposizione dei risultati il capitolo è organizzato con paragrafi dedicati per ciascun indicatore. A conclusione di ciascun paragrafo si prova poi a tirare le fila di alcune lezioni apprese e a dare qualche indicazioni di policy per la prossima programmazione.

Prima di iniziare bisogna tuttavia soffermarsi sul sistema delle "regole" predisposto dalla Regione Autonoma della Sardegna per la programmazione Leader 2007-2013 che ha rappresentato una specificità nel panorama nazionale e ha sancito anche una novità rispetto alla precedente programmazione (cfr. capitolo 2). Questo insieme di nuove regole può essere sintetizzato in:

- nuove aggregazioni Ato (costruite a partire dalle regioni storiche) ed eleggibilità dei soli territori rientranti nelle classificazioni C1/D1, fattori che hanno pesato nella definizione dei nuovi confini dei Gal e sulla possibilità di accedere ad alcuni bandi;
- vincolo di applicabilità del programma Leader al solo Asse III (scelta del monoasse);
- sistema di premialità, legato alla fase di *start-up* e animazione della progettazione Gal, attraverso il quale sono state attribuite una parte delle risorse;
- nuovi meccanismi di controllo, rendicontazione e pagamento;
- indicazioni da parte del Servizio sviluppo locale sulla redazione dei bandi.

Questo insieme di regole ha definito una nuova architettura istituzionale che ha influito concretamente sia sulla strutturazione dei nuovi Gal sia sul loro successivo operato. La ricerca ha messo in evidenza che spesso a questa nuova architettura è mancata una coerenza interna e 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

valutare-per-apprendere-interni.indd 252 07/04/16 09.37

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 che definiva rigidamente l'ambito di azione del GAL, ha finito per portare a una centralizzazione del controllo in seno all'attore regionale, alla riduzione dei margini di autonomia dei GAL e a una burocratizzazione generale dell'intero processo, che hanno provocato dei ritardi nel funzionamento dei GAL stessi (che a oggi hanno ancora dei livelli di spesa molto contenuti e una spesa lenta, nonostante si sia ormai a fine programmazione).

È qui interessante anticipare che la parte che più ha funzionato delle nuove regole è proprio il sistema di premialità che, di fatto, ha portato a un allargamento del partenariato a soggetti che nelle precedenti esperienze non erano stati considerati, permettendo una maggiore partecipazione, con una mobilitazione ampia del territorio in tutte le sue componenti (attori pubblici, imprese, terzo settore e società civile).

Contrariamente alle altre "regole", che funzionavano secondo un meccanismo *top down* e accentratore (la regione imponeva le regole senza alcun margine di negoziabilità), il sistema di premialità aveva alla sua base un meccanismo di incentivazione che superava la logica puramente prescrittiva: i soggetti territoriali erano "spinti", anche attraverso il premio delle risorse aggiuntive, a trovare conveniente l'adesione alle nuove regole (meccanismo incitativo tipico di un processo di governance, Cepiku 2005). Il sistema di premialità ha portato cioè gli attori locali a capire che la cooperazione può essere un gioco a somma positiva (Farinella 2010): diventava più conveniente partecipare e provare a rispettare, pur se negoziando con i tecnici LAORE che guidavano il processo, le regole previste dalla premialità, piuttosto che arroccarsi in posizioni di chiusura e di isolamento. Lungo il processo di *start-up*, lentamente gli attori imparavano non soltanto a partecipare e a cooperare, ma finivano per maturare un quadro condiviso e comune delle regole stesse che finiva per diventare vincolante.

In questo senso, una lezione appresa in termini di programmazione è legata al fatto che regolazioni intelligenti (Donolo 2005), fondate su quadri cognitivi comuni e condivisi per l'applicazione di quelle stesse regole, possono essere stimolate attraverso dei sistemi di incentivazione, duttili, aperti e flessibili, che lasciano liberi i soggetti territoriali di scegliere, ma al contempo li spingono al confronto e alla cooperazione, piuttosto che mediante sistemi di norme rigide e prescrittive, preventivamente stabilite *ex ante* e gerarchicamente, che rendono gli attori territoriali meri esecutori.

valutare-per-apprendere-interni.indd 253 07/04/16 09.37

1. Contesto socio-istituzionale prima del Psr 2007-2013

Come punto di partenza la ricerca si è soffermata sul contesto socio-istituzionale in cui si andavano a inserire le nuove esperienze Leader, per andare a capire quanto delle precedenti esperienze si era sedimentato sul territorio (Meloni 2008). Si aveva infatti la consapevolezza che si trattasse di territori in cui negli anni, indipendentemente dagli esiti, vi era stato un addensamento di differenti esperienze progettuali legate sia ai Leader della precedente programmazione sia ad altre esperienze di sviluppo locale, come Patti, Pia, Pit, Agenda 21, progettazione integrata e Distretti. Una sezione specifica di questionario e analisi *desk* era per questo rivolta a indagare se e in che modo queste politiche pregresse avessero generato nel territorio dei processi di sedimentazione delle pratiche di sviluppo locale, ma soprattutto forme di continuità progettuale.

La ricerca ha confermato che i territori indagati si caratterizzavano per un addensamento di esperienze di progettazione, i cui esiti, sia in termini di percezione territoriale da parte dei soggetti, sia di realizzazione concreta delle misure previste, erano abbastanza altalenanti. Si va da casi considerati "virtuosi" in termini di risultati, come alcune precedenti esperienze Leader, che restano dei punti di riferimento, ad altri invece con risultati più incerti e con una scarsa efficacia, come la progettazione integrata volta alla creazione di distretti rurali, che aveva creato grandi attese in termini di animazione territoriale per essere infine bruscamente interrotta dalla regione. In particolare l'esperienza della progettazione integrata aveva generato una elevata partecipazione dal basso alla fase di animazione, con la redazione di rapporti d'area territoriali e la valutazione di 199 progetti presentati, alla quale però non fece seguito l'effettivo finanziamento dei progetti, tradendo le aspettative generate che si erano create nel processo partecipato.

La domanda diventa allora cosa si è traslato in termini di "continuità progettuale" tra le esperienze pregresse e gli attuali Gal? La letteratura sottolinea che uno degli obiettivi delle politiche di sviluppo dal basso, soprattutto in ambito rurale, è il miglioramento 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; Barbera 2001; Donolo 2002; Trigilia 2005; Osti 2006b; Bottazzi 2013; Mantino 2014). In questo senso, la sedimentazione di pratiche di concertazione sul lungo periodo dovrebbe avere degli effetti positivi sulla stabilizzazione di network fiduciari tra gli attori locali, così come sulla costruzione di una mappa cognitiva

valutare-per-apprendere-interni.indd 254 07/04/16 09.37

condivisa del territorio come sistema locale, ovvero come sistema dotato di una propria identità, di specificità e risorse distintive attorno alle quali organizzare dei processi di governance locale.

In merito alla continuità progettuale con le esperienze pregresse, i territori hanno dimostrato un'inattesa capacità di risposta che può essere sintetizzata nell'immagine di un "adattamento dinamico":

- da un lato i GAL hanno teso a incorporare in modo più o meno esplicito di volta in volta analisi, prospettive, proposte e obiettivi di esperienze pregresse, con richiami all'interno del PSL
- dall'altro non hanno avuto timore a sancire una propria autonomia e persino una "rottura" (laddove necessario) con tali esperienze. A tal proposito, è emblematico il caso del GAL Marghine, nel quale è emersa una netta discontinuità con le precedenti esperienze, giudicate negativamente anche dagli intervistati.

Come si è anticipato in apertura, non si può in assoluto dire che la continuità progettuale sia sempre necessaria, benché si possa supporre che sia auspicabile nel caso di territori che presentano lunghe e ripetute esperienze di progettazione territoriale, nella misura in cui un problema delle politiche territoriali, riscontrato spesso in letteratura, è la difficoltà di queste politiche a diventare di "lunga durata", a causa della tendenza degli attori politici a "buttare frettolosamente il bambino con l'acqua sporca" (De Vivo 2006).

L'analisi dei GAL ha messo in evidenza alcuni aspetti:

- le esperienze pregresse hanno fatto maturare, almeno su alcune questioni, una visione del territorio che è condivisa;
- gli *stakeholder* locali "personalizzano" il percorso progettuale a partire dalle specifiche esperienze che si sono sedimentate nel territorio, persino quelle negative, qualora il cattivo esito finale non sia imputabile alla qualità della progettazione o dipenda dagli attori locali, quanto da fattori esterni;
- l'inclusione di analisi, visioni, obiettivi, misure e interventi "recuperati" dalle precedenti esperienze non implica un'adesione cieca, incondizionata o retorica: laddove la progettazione si è dimostrata particolarmente fallimentare per cause imputabili proprio alla qualità e agli obiettivi della progettazione stessa o degli attori locali che l'avevano messa in campo, i nuovi GAL scelgono una strada di rottura con le precedenti esperienze, enfatizzando la diversità di quella attuale.

valutare-per-apprendere-interni.indd 255 07/04/16 09.37

Come sottolineato dai capitoli relativi ai singoli casi di studio, il rapporto con la precedente programmazione territoriale si configura nei GAL in modi differenti. In particolare:

Il GAL BMGS, oltre a recuperare in diversi punti del PSL le precedenti esperienze, sceglie di porsi in una continuità ideale con quella progettazione integrata che aveva portato alla formulazione di un'idea di distretto rurale. I comuni che hanno poi aderito al GAL avevano infatti partecipato attivamente al processo di progettazione integrata, partecipando in maniera significativa ai laboratori territoriali pensati proprio per favorire la creazione di strategie di sviluppo condivise nei territori. In particolare il laboratorio messo in piedi dalla provincia di Nuoro è stato giudicato come un possibile «promotore di cambiamento istituzionale […] che attribuisce al proprio operato il senso primario di rafforzare l'inclusione e la trasparenza dei processi di decisione» (RAS 2006). A partire da questa eredità, l'evoluzione verso il distretto rurale diviene un obiettivo dichiarato del PSL e i finanziamenti del LEADER vengono, almeno inizialmente, visti come un'opportunità per realizzare un progetto che, nonostante avesse generato un elevato coinvolgimento e mobilitazione della base locale, non era giunto a compimento. Questo è possibile proprio perché il fallimento del progetto non era imputato agli attori locali (la qualità del progetto finale era considerata buona), quanto alla Regione che, nonostante le potenzialità e i risultati progettuali della stagione di progettazione integrata e distrettuale, aveva deciso di chiudere prematuramente l'esperienza, senza approvare quella legge sui distretti che avrebbe permesso di passare a una fase operativa. Sebbene tuttavia il progetto di distretto sia stato recuperato esplicitamente, esso si è accompagnato, sullo sfondo, a una sorta di *path dependency* negativa legata al rapporto con l'attore regionale. Non a caso, come è stato sottolineato nel capitolo relativo a questo caso di studio, gli attori locali sembravano avere un certo timore nei confronti della macchina amministrativa regionale, nella misura in cui questa veniva vista come distante dal territorio e capace di rallentare o addirittura bloccare i processi in corso, anche solo sulla base di scelte politiche, sganciate dai bisogni e dalle necessità dei territori. Tale "rapporto negativo" nella prima fase è stato "arginato" mediante un'attenzione e un rispetto spasmodico delle regole da parte dei fautori del GAL, attenzione che però spesso esprime un atteggiamento tendenzialmente strumentale, che ha il duplice obiettivo di evitare la conflittualità e massimizzare le opportunità. Ne è una prova la scelta di aderire completamente alle regole previste dal sistema di premialità, che alla fine permette al GAL BMGS di arrivare primo nella graduatoria per i finanziamenti aggiuntivi, o

valutare-per-apprendere-interni.indd 256 07/04/16 09.37

ancora la tendenza a modificare sempre i bandi e le circolari, accogliendo tutte le richieste del Servizio sviluppo regionale, laddove per esempio il Gal Marghine spesso le contestava, rivendicando quindi una maggiore autonomia gestionale. Questo rapporto negativo però in una seconda fase (il cui punto di palesamento può essere rinvenuto nell'abbandono da parte dei tecnici di Laore del processo), si è sostanziato in una vera e propria conflittualità con la Regione, accusata di aver disegnato un'architettura regolativa iperburocratizzata e centralizzata che rendeva i Gal meri esecutori di decisioni prese a livello regionale, senza lasciare loro margini di autonomia decisionale e operativa. La conflittualità ha avuto effetti negativi sul funzionamento del Gal, che si è arenato.

Nel Gal Linas emerge una forte continuità tra l'esperienza Leader analizzata e le precedenti esperienze di sviluppo rurale in generale e le due precedenti esperienze Leader. Molte delle precedenti esperienze erano infatti andate a buon fine o avevano comunque portato a una spesa dei fondi (per questo sono valutate positivamente). Va poi ricordata la continuità con il progetto Rural Linas, nato all'interno della progettazione integrata del 2005, che sulla carta è considerato il progetto che ha ispirato il Psl 2007/2013 ed è stato valutato anche sul campo abbastanza positivamente, soprattutto in relazione al contributo che ha avuto nella nascita dell'attuale Gal.

Particolarmente importante per garantire tale continuità è stata la figura del presidente dell'assemblea, traghettatore riconosciuto e legittimato del territorio tra questa e le precedenti esperienze di sviluppo rurale. Tale continuità manifesta porta a vedere il Gal Linas come il risultato naturale di un percorso di progettazione che è nato in precedenza. Gli obiettivi strategici del Psl riprendevano le traiettorie già delineate dalle passate politiche. Questa "incorporazione" naturale, sembra possa realizzarsi in buona misura grazie alla presenza nel territorio di una leadership politica forte, il presidente appunto, percepito dal territorio come in grado di gestire e bilanciare gli interessi della propria collettività.

Nel Marghine le precedenti esperienze di programmazione non erano state particolarmente positive e non sembrano aver lasciato "eredità" nel nuovo Gal. Le cause di ciò vanno ricercate nella mancata realizzazione delle politiche in seguito alla fase di animazione (come nel caso della progettazione integrata), nella carenza di un approccio *bottom-up* realmente orientato alle peculiarità del Marghine (come nel caso del precedente Leader, il cui Gal locale aveva una perimetrazione più ampia rispetto a quella attuale ed era composto da comuni molto eterogenei).

La definizione di un partenariato interamente nuovo, determinata dall'applicazione dei nuovi criteri di mappatura dei Gal, è stata l'op-

valutare-per-apprendere-interni.indd 257 07/04/16 09.37

portunità per costruire un percorso che fosse di rottura con il passato, sia in termini concreti che di rappresentazioni esterne (questo aspetto di un "nuovo" modo di operare è molto enfatizzato nella comunicazione istituzionale del GAL). Niente della precedente programmazione viene considerato recuperabile e anzi il percorso viene disegnato non all'insegna della continuità, ma della rottura.

Il GAL Terre Shardana nasce nel segno della continuità con il ricco patrimonio derivante dalle pregresse esperienze di sviluppo rurale. In particolare, la progettazione integrata viene considerata un imprescindibile punto di riferimento. Il risultato di questa esperienza era stata la nascita nel 2006 di un ampio partenariato, con oltre 480 operatori ed enti pubblici, che aveva dato vita a un percorso di animazione orientato all'attuazione del distretto rurale sostenibile (DIRSALTO). Questa esperienza trasla per obiettivi e componenti del partenariato anche nel Terre Shardana che nel proprio PSL riprende in modo esplicito il percorso di sviluppo intrapreso nel progetto DIRSALTO.

In conclusione, si rileva una capacità di lettura degli attori locali rispetto al proprio territorio. I casi studiati mettono cioè in evidenza che gli attori locali sono in grado di attivare il patrimonio di esperienze precedenti di progettazione relativo all'analisi dei fabbisogni territoriali, agli obiettivi e al più generale modello di sviluppo da implementare sul territorio, traslandolo con le dovute accortezze nel nuovo GAL. È proprio questa la caratteristica di processi che si sono realmente sedimentati sul territorio e che sembrano sempre più costituire un quadro cognitivo condiviso da porre alla "base" delle nuove attività. Questo persino nei casi di esperienze non andate a buon fine.

Allo stesso tempo, però, è emersa anche la capacità di sapersi allontanare da tali esperienze, di segnare rotture dimostrando che l'adesione a obiettivi o l'utilizzo di materiali pregressi, più che un apparato retorico, rispecchia una lettura attenta del territorio nel suo complesso. Rispecchia cioè una capacità di apprendere dalle esperienze senza farsi soffocare.

La logica con cui si filtrano le esperienze pregresse è quella combinatoria, tipica del mosaico, in cui le tessere del passato possono essere rimontate e ricombinate alle nuove in modo fruttuoso e innovativo, all'interno di un percorso in cui la progettazione non riparte sempre da zero, ma riesce ad accumulare e capitalizzare il passato. Ed è paradossale che i territori autonomamente riescano in questo sforzo, laddove la regione sembra spesso restare intrappolata in una incapacità addestrata a costruire il "nuovo" sulle basi del "vecchio", con una visione dispendiosa secondo la quale, chiuso un ciclo di programmazione e avviandone un altro, bisogna inevitabilmente ripartire da zero, come

valutare-per-apprendere-interni.indd 258 07/04/16 09.37

se il quadro generale legato alla situazione socio-economica, in termini di dati, analisi, ma anche ragionamenti e obiettivi di sviluppo e persino concezione delle politiche, richiedesse architetture istituzionali completamente nuove. Si dimentica così che è fondamentale apprendere dalle esperienze e da queste ripartire per riaggiustare il tiro, in modo da favorire la sedimentazione di un modello di sviluppo che diventa tanto più perseguibile, quanto più viene perseguito con continuità, riuscendo a esplicitarsi e definirsi, di programmazione in programmazione, in modo sempre più netto e rifinito.

Un'esperienza appresa può essere sintetizzata nell'osservazione che le politiche di sviluppo endogeno richiedono tempi lunghi, è necessario garantire stabilità a queste stesse politiche e soprattutto una continuità (progettuale e di impostazione generale) al modello di sviluppo che quelle politiche vogliono implementare.

2. Criteri di eleggibilità dei territori (Regione / Autorità di gestione)

Si è più volte sottolineato che la Regione nella precedente programmazione aveva definito un sistema di regole molto preciso, retto da considerazioni di natura politica e operativa. Obiettivo di questa ricerca era quello di valutare gli esiti del nuovo sistema di regole sull'operato dei Gal, in modo da individuare in che direzione fare evolvere questo stesso sistema o parti di esso.

Una nuova regola era legata ai criteri di eleggibilità dei territori (Sdm e nuove aggregazioni Ato). Sulla carta i nuovi criteri hanno profondamente influenzato la geografia dei nuovi Gal, determinando nuovi confini, a volte in continuità con i precedenti, a volte del tutto in rottura con essi.

Nella ricerca si sono analizzati quattro casi molto differenti in termini di eleggibilità dei territori, in particolare:

– nel territorio del Gal Terre Shardana l'applicazione dei nuovi criteri ha reso possibile un allargamento dell'area dei comuni potenzialmente ricadenti nel Gal, con l'effetto di portare a una nuova aggregazione territoriale che è in continuità almeno territoriale con quella precedente, ma che si espande moltissimo, arrivando a comprendere quasi la totalità della provincia oristanese, fino alla Planaria, spostando quindi il suo baricentro dai comuni collinari dell'alto Oristanese, alla pianura e in particolare al centro politico-amministrativo rappresentato dal capoluogo provinciale;

valutare-per-apprendere-interni.indd 259 07/04/16 09.37

– l'area del GAL BMGS è rimasta sostanzialmente inalterata nella propria configurazione territoriale (con la perdita di un solo paese che ricade in un altro territorio). Si tratta anche in questo caso di un'area molto estesa che unisce ben quattro regioni storiche (Barbagia, Mandrolisai, Gennargentu e Supramonte) che apparentemente sembrano caratterizzarsi per una certa omogeneità territoriale, legata appunto alla diffusione della pastorizia e alla montuosità del paesaggio;
– il GAL Linas Campidano comprende una superficie molto contenuta, in cui ricadono pochi comuni (soltanto 6) e resta sostanzialmente inalterato dai nuovi criteri, ricadendo all'interno delle regioni storiche del Linas e del Campidano. Nonostante il territorio rimanga pressoché inalterato, si evidenziano degli elementi problematici a causa della distinzione tra territori eleggibili e territori non eleggibili. La non eleggibilità di quattro comuni su sei ha creato un disequilibrio nell'azione GAL e ha costituito un freno alla partecipazione. Tale questione verrà affrontata più approfonditamente nei paragrafi successivi;
– il territorio del Marghine emerge come area eleggibile per un GAL proprio dall'applicazione dei nuovi criteri che sostanzialmente hanno l'effetto di rendere esplicita l'omogeneità territoriale di una regione storica, quella del Marghine. La zona comprende un piccolo numero di comuni (10) ed è di ridotte dimensioni, ma ha una forte caratterizzazione sia in termini di identità che di specificità territoriali.

L'effetto dei nuovi criteri porta quindi a un quadro in cui abbiamo:
– due GAL molto ampi, di cui uno che si estende grazie ai nuovi criteri e uno che si "riconferma";
– due GAL molto concentrati, di cui uno che ribadisce i confini delle precedenti programmazioni e un altro che nasce *ex novo* dall'applicazione dei criteri; entrambi individuano regioni storiche.

A partire da questo dato e dall'analisi del modo in cui la dimensione territoriale (intesa principalmente in termini di estensione della superficie territoriale in cui il GAL può operare) ha inciso sull'operatività del GAL stesso (aspetto ampiamente trattato nelle relazioni sui singoli casi), possiamo trarre una considerazione generale: una tendenza a un allargamento eccessivo dei confini tende ad appesantire il funzionamento gestionale del GAL.

valutare-per-apprendere-interni.indd 260 07/04/16 09.37

Dall'analisi comparativa emerge infatti che i due GAL che maggiormente si allargano sul territorio (Terre Shardana e BMGS) sono anche quelli che presentano una gestione più lenta in termini di avanzamento della spesa. Dovendo sintetizzare una lezione appresa, potremmo dedurne che territori più piccoli e compatti sono gestibili più efficacemente, in modo più diretto e più rappresentativo dal GAL, laddove territori troppo grandi possono creare conflittualità e fratture, una vera e propria balcanizzazione degli interessi tra i diversi comuni che, per essere controllata, può degenerare in una politicizzazione a volte persino clientelare degli obiettivi, dovuta alla necessità di dover fare fronte a richieste che si presentano troppo frammentate, disperse e a volte poco conciliabili in termini di sistematicità territoriale (perché riguardano zone profondamente distanti tra loro sia geograficamente che in termini di specificità).

In particolare, come evidenzia il capitolo 5, l'area del GAL BMGS all'apparenza sembra un territorio omogeneo in cui, a partire da risorse e specificità comuni, sono perseguibili obiettivi simili, ma viene percepito e rappresentato dai suoi abitanti come un'area divisa in due: da un lato i comuni più interni e più a Nord (per esempio, Fonni, Gavoi, Mamoiada…) che tendono a gravitare attorno al Nuorese, dall'altro i comuni più a sud (per esempio, Belvì, Tonara, Austis…), più vicini per continuità e in termini di collegamenti al Cagliaritano e gravitanti verso questo baricentro. Dall'analisi è emersa la percezione da parte di alcuni attori locali che, sia in termini di finanziabilità delle imprese (a causa del vincolo dell'Asse III), sia in relazione ai contenuti del PSL, proprio le aree più a nord ne uscissero avvantaggiate, laddove i territori più a sud finivano per avere minori opportunità. Questo si è tradotto nell'impressione che il GAL propendesse per una parte, piuttosto che per l'altra, fino a configurare una sorta di frattura territoriale, con un territorio che si sentiva sempre più sganciato dall'azione del GAL e da questo poco rappresentato. Ovviamente questo si è ripercosso negativamente sul suo operato: da un lato, il GAL risulta monco, incapace di aggregare realmente tutto il territorio, dall'altro gli abitanti e gli imprenditori che si percepiscono come "esclusi" tendono a non interessarsi più alle sue attività o, laddove l'impegno continua, ad avere un atteggiamento ostativo e conflittuale che rallenta il processo e ostacola la diffusione della fiducia.

All'inizio dell'indagine, il GAL BMGS appariva come un'aggregazione quasi "naturale", frutto di una omogeneità territoriale, perché in questo modo era stata descritta nella precedente esperienza LEADER e la conferma degli stessi confini aggregativi nel GAL attuale, aveva rafforzato questa convinzione. Tuttavia, alla prova dell'analisi sul campo, i confini del GAL si sono rivelati piuttosto espressione di una tendenza all'aggregazione

valutare-per-apprendere-interni.indd 261 07/04/16 09.37

forzata in un'ottica di massimizzazione delle risorse potenzialmente attirabili sul territorio. Si tratta di una visione riduttiva delle politiche, in cui queste vengono derubricate a strumenti per la redistribuzione sul territorio delle risorse, in genere realizzata attraverso logiche spartitorie basate su considerazioni come il peso politico dei rappresentati dei diversi comuni, il numero di residenti di ciascun comune, ecc. In questo senso, allargare la dimensione per aumentare le risorse da chiedere, sembra una strategia percorribile. In letteratura questo problema si è, per esempio, manifestato per politiche come i Pit e i Patti, in cui si è assistito a progetti di sviluppo dal basso che erano costruiti con un substrato retorico utile ad attrarre risorse sul territorio. Tali risorse però erano più orientate a meccanismi redistributivi e solo secondariamente all'innesco di dinamiche di sviluppo locale. L'attenzione era rivolta più alla quantità delle risorse da attrarre, piuttosto che alla qualità del loro utilizzo (Barbera 2001). In un quadro del genere, in mancanza di una leadership politica forte che sia riconosciuta dal territorio come "garante" di una redistribuzione delle risorse equa ed equilibrata tra i diversi partecipanti, si può assistere all'emergere di conflittualità legate proprio alla costruzione di un progetto che a prima vista sembra unitario, ma che nei fatti nasconde interessi balcanizzati e frammentati. Questo limite si evidenzia anche nel caso del Terre Shardana.

L'analisi del Gal Terre Shardana (cfr. capitolo 6) mette in luce anche un ulteriore aspetto: l'allargamento dei confini può causare una perdita di specificità e di identità, e quindi di idea di forza nei progetti di sviluppo. Nel caso del Terre Shardana infatti l'allargamento dei confini ai comuni della parte bassa dell'oristanese, si è accompagnato a una perdita di specificità del Gal stesso in termini di obiettivi di sviluppo territoriale. Comparando questa e la passata stagione Leader, sembra che il Gal abbia funzionato molto bene nella precedente perché era fortemente rappresentativo dell'alto Oristanese, non a caso effettuava politiche mirate alla valorizzazione delle specificità di quei territori (per esempio il consorzio del Bue Rosso).

L'ampliamento attuale, al contrario, non è andato di pari passo con un ragionamento complessivo su come ricalibrare la strategia di sviluppo rispetto ai nuovi ingressi e questo ha portato alla perdita della stessa strategia di sviluppo. Sul piano prettamente politico, il Gal ha finito per essere fagocitato da una parcellizzazione e balcanizzazione degli interessi portati avanti dai diversi *stakeholder* territoriali; rispetto a questa balcanizzazione, si è tentata una strada di ricomposizione mediante grandi progetti strutturali che potessero fungere da fattori di catalizzazione di interessi troppo frammentati. Tuttavia, da un lato

valutare-per-apprendere-interni.indd 262 07/04/16 09.37

la programmazione 2007-2013 non permetteva un raggio d'azione così ampio ai GAL, dall'altro questi stessi progetti non si poggiavano su solide basi in termini di calcolo costi/benefici, con gli effetti di commissariamento del GAL stesso e paralisi delle sue attività, cui abbiamo assistito nell'ultimo anno.

Il territorio del GAL Linas (cfr. capitolo 4) viene percepito dai suoi abitanti come un'area omogenea. Il comune passato politico dei comuni che fanno parte del Linas sembra essere una delle ragioni dell'omogeneità di questo territorio. Dall'analisi si rileva inoltre che l'unico comune che viene aggiunto in questa programmazione, quello di Sardara, decide di partecipare all'attuale programmazione LEADER all'interno del GAL Linas perché riconosce maggiori punti in comune con il Linas piuttosto che con il territorio del GAL a cui precedentemente apparteneva, il GAL Marmille Sarcidano Arci Grighine.

Infine, nel GAL Marghine (cfr. capitolo 3) l'applicazione del principio territoriale ha consentito una maggiore omogeneità tra i comuni e la costruzione di reti fiduciarie più solide, grazie alla vicinanza e alla conoscenza diretta tra i membri dell'assemblea, ma anche tra soci e struttura tecnica. In altre parole, le ridotte dimensioni territoriali del GAL facilitano il contatto con la struttura operativa e migliorano la percezione della sua presenza sul territorio, basti qui per esempio sottolineare che la sede del GAL si trova a un massimo di 18 km di distanza dal comune più lontano del GAL. Questo ha permesso di sopperire al ridotto organico della struttura (soltanto due dipendenti). La centralità della sede fisica del GAL nel territorio non va sottovalutata: una sede difficilmente raggiungibile o molto lontana potrebbe scoraggiare la costruzione di un rapporto diretto e fiducia tra soci, beneficiari e GAL stesso.

La lezione appresa in relazione alle dimensioni "territoriali" del GAL sembra spingere verso una certa cautela nel permettere aggregazioni territoriali troppo ampie che finiscono per essere dispersive; ma questa affermazione in realtà non deve essere presa in termini dogmatici, al punto da fare propendere per un effetto opposto, ovvero aggregazioni territoriali piccole o piccolissime che creerebbero una eccessiva moltiplicazione dei GAL e dei centri di progettazione e di spesa sul territorio, rendendoli incapaci di fare "massa". Infatti, come hanno messo in risalto i capitoli relativi agli altri due casi, i territori molto piccoli, come il Linas o il Marghine, pur essendo più omogenei e quindi favorendo una reale applicabilità di strategie di sviluppo unitarie, hanno avuto diversi problemi legati proprio alla piccola dimensione che si sono esplicitati principalmente in una paradossale mancanza di aziende che concorressero ai bandi (cfr. il paragrafo 3 in questo capitolo).

valutare-per-apprendere-interni.indd 263 07/04/16 09.37

Inoltre, va precisato che la tendenza a una maggiore "efficienza" dei GAL con territori di riferimento meno estesi rispetto a quelli in situazione opposta, è influenzata dalla dimensione della struttura dedicata stessa. Come emerso in fase di ricerca, i GAL si sono trovati a operare con delle strutture relativamente snelle e con pochi impiegati che, per territori troppo estesi, potevano essere sottodimensionate rispetto alle esigenze di gestione.

Quello che sembra essere davvero centrale ai fini dell'attuazione della strategia di sviluppo è la presenza di una reale omogeneità territoriale. Per questo, la lezione appresa (*territori troppo estesi = problemi di gestione per i GAL*) va contestualizzata rispetto alle caratteristiche dei territori e può essere riformulata nei termini di *territori poco omogenei = problemi di gestione per i GAL*.

Questo sembra suggerire che i criteri di eleggibilità dei territori non sempre hanno funzionato nella direzione di una spinta verso aggregazioni territoriali omogenee in termini di caratteristiche economiche, sociali e culturali e di specificità territoriali. Questo è accaduto per il Marghine, ma non per il Terre Shardana o per il GAL BMGS, indipendentemente dall'ampiezza dei territori in gioco. Bisognerebbe quindi ricalibrare gli indicatori tenendo conto di questa evidenza e inserendo qualche variabile che, rispetto al sistema che unisce SMD e ATO, è più sensibile alle specificità territoriali. In particolare, dalla ricerca sembra anche confermata l'ipotesi secondo cui sono più efficaci confini delineati a partire da unità territoriali omogenee come le regioni storiche, in cui un insieme di condizioni per lo sviluppo locale sembra si applichino meglio rispetto ad aggregazioni territoriali più ampie.

Un'altra strada può essere quella di partire dai GAL nella loro aggregazione attuale per individuare in modo condiviso e dal basso, mediante un serio percorso di auto-valutazione, coordinato da LAORE, quale sia la dimensione ottimale per quel territorio, con un eventuale ridimensionamento o ampliamento della configurazione aggregativa volto a migliorare l'omogeneità territoriale dell'area in cui i futuri GAL dovranno operare.

3. Vincolo di applicabilità esclusiva dell'approccio LEADER all'Asse III

Il vincolo di applicabilità esclusiva dell'approccio LEADER all'asse III, ovvero la scelta del monoasse si è rivelata a conti fatti molto problematica. Gli effetti, come evidenziato dall'analisi, sono la riduzione dei campi di azione del GAL che si trovano a poter promuovere solo attività "monche", in cui possono essere finanziati alcuni spezzoni del

valutare-per-apprendere-interni.indd 264 07/04/16 09.37

processo, ma non altri. I Gal in particolare potevano operare solo nelle attività ricadenti nell'Asse III, dalle quali venivano escluse tutte le attività previste nell'allegato 1, ovvero le attività agroalimentari (che sono centrali nell'economia dei territori rurali). I Gal non potevano più finanziare direttamente azioni di filiera, o la promozione di marchi territoriali (anche se potevano recuperare in parte queste tipologie di attività inserendole dentro le "azioni di sistema"). In generale la scelta del monoasse finisce per penalizzare quell'integrazione sistemica che sta alla base della promozione di un territorio come "sistema locale".

Il vincolo di applicabilità ha di fatto limitato l'azione dei Gal che, rispetto alle precedenti programmazioni, hanno visto ridotto il proprio margine di azione.

Si tratta di un restringimento che ha effetti fortemente negativi perché ha comportato la necessità per i Gal di ripensare il proprio ruolo, ma non sempre questo è facilmente realizzabile se si considera che in passato i Gal potevano agire a tutto tondo su tutti i settori che caratterizzavano l'economia rurale, nei termini di un'agenzia di sviluppo rurale. Non è quindi scontato che attori locali che hanno imparato a "pensare" il Gal in questo modo, siano in grado di immaginare una nuova forma organizzativa in cui i compiti del Gal sono molto più ristretti e si limitano spesso all'animazione; laddove questo passaggio non si è riuscito a fare, si sono avuti elevati livelli di conflittualità, soprattutto con l'attore regionale, come nel caso del Bmgs e del Terre Shardana, ma anche del Linas Campidano.

Il conflitto con la Regione è causato da una vera e propria sfasatura tra la strategie di sviluppo regionale e la struttura di azione locale: per gli attori locali il Gal dovrebbe avere un ruolo di promotore di sviluppo rurale in senso più generale, come era avvenuto nelle precedenti programmazioni Leader, laddove questo ruolo non era più riconosciuto dalla stessa Regione.

L'analisi mostra che non è stato semplice per i Gal che provenivano da precedenti esperienze Leader e avevano una storia "consolidata", ripensare la propria strategia e il proprio ruolo all'interno di questa nuova architettura, in cui il Gal era un gestore di misure e azioni specifiche piuttosto che un'agenzia di sviluppo a base territoriale. Solo il Gal Marghine, che non veniva da esperienze pregresse di Leader, non si è autorappresentato come "agenzia di sviluppo" e si è piuttosto considerato una struttura dedicata a durata temporale definita e rivolta alla realizzazione esclusiva delle attività previste nel Psl nell'arco della programmazione 2007-2013, come ha sottolineato il direttore durante un focus e ribadito successivamente anche il presidente.

valutare-per-apprendere-interni.indd 265 07/04/16 09.37

Probabilmente questo è dato proprio dal fatto che il GAL Marghine non esisteva nella scorsa programmazione (che chiamava i GAL a operare come un'agenzia di sviluppo).

La scelta del monoasse si è rivelata negativa anche per altri due motivi:

- è stata vissuta in modo frustrante e demotivante dagli stessi imprenditori che scoprono di non poter realizzare i propri progetti perché operano in settori dell'allegato 1, oppure di poterli finanziare solo in parte, con un evidente disincentivo alla richiesta del finanziamento che risulta monco e quindi poco fruibile rispetto all'obiettivo preposto;
- ha generato sul lungo periodo la mancanza di complementarità nell'investimento a livello di filiera territoriale (con una situazione che di fatto è opposta a quella auspicata nelle politiche europee).

Tramite lo strumento dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema era, in linea teorica, possibile aggirare il vincolo dell'Asse III e prevedere investimenti che avrebbero inciso anche su imprese ricadenti nell'Asse I e II. Progetti di cooperazione e azioni di sistema sono misure esplicitamente rivolte al potenziamento dei beni collettivi per la competitività e per la coesione e che indirettamente contribuiscono al miglioramento della qualità della vita, al rafforzamento della struttura socio-economica e all'ispessimento delle relazioni sociali nelle aree rurali. Per l'analisi di questo aspetto si rimanda agli indicatori 10, 11, 12, trattati congiuntamente in questo capitolo nel paragrafo 10. Qui basti sottolineare che molte di queste misure sono partite soltanto alla fine del ciclo di programmazione e diverse sono ancora in corso. Difficilmente possono aver funto da tessuto connettivo in grado di dare maggiore organicità al progetto di sviluppo rurale, aggirando i limiti provocati dal monoasse. Un'esperienza positiva in questa direzione è però rappresentata dal GAL Marghine che ha attivato per esempio il progetto di cooperazione "Arrivano i Gialli", volto alla valorizzazione e promozione dei formaggi a latte crudo, principalmente vaccini. Il progetto prevedeva al suo interno anche il concorso "Prati fioriti", che premiava i migliori pascoli ricchi di biodiversità (che conferiscono ai formaggi primaverili il loro tipico colore giallo).

Se a prima vista il monoasse può presentare il vantaggio della chiarezza, in quanto l'azienda sa che può ricevere un finanziamento su quella determinata misura, e questo favorisce la specializzazione, sul lungo periodo ostacola l'integrazione e la circolarità tra investimenti e scoraggia le domande (perché rischia di generare quegli effetti monchi di cui si è già parlato), ostacolando la multifunzionalità. La scelta del

valutare-per-apprendere-interni.indd 266 07/04/16 09.37

monoasse disincentiva un'individuazione e valorizzazione dell'insieme delle risorse e delle competenze esistenti nel territorio in una direzione che sia sistemica, ampia e prospettica.

Si consideri che, come sottolineato nei capitoli dei casi singoli, i GAL hanno avuto non poche difficoltà a portare avanti azioni di integrazione di filiera, che in qualche caso si è riuscito a fare, parzialmente e in maniera indiretta, con le azioni di sistema e progetti di cooperazione (molte dei quali sono di difficile valutazione, in quanto ancora in corso).

A livello regionale, la scelta del monoasse è stata supportata sottolineando che la larga autonomia dei GAL poteva andare bene all'interno di un quadro in cui esso era solo un progetto sperimentale, ma che per estenderlo a tutto il territorio serviva una direzione più stretta in termini di coordinamento regionale e una specificazione/limitazione delle competenze e degli ambiti di azione attribuiti. A queste motivazioni formali se ne sommavano alcune di tipo organizzativo-gestionale: bandi per finanziamenti monoasse sono più semplici da gestire rispetto a bandi trasversali.

Si può osservare che, in questa programmazione, una gestione pluriasse sarebbe stata molto complessa da governare, a causa del carico burocratico di cui sono stati investiti i GAL, che pesava su una struttura dedicata decisamente sottodimensionata rispetto al lavoro da fare. Non si può tuttavia ignorare che la tendenza nella nuova programmazione sarà quella di gestire bandi plurifondo e pluriasse, cosa che richiede una maggiore attenzione all'integrazione tra le competenze delle diverse agenzie regionali, una più spiccata capacità a cooperare e, soprattutto, strutture dedicate adeguate.

L'eleggibilità dei comuni per partecipar e alle misure: un punto a sé merita l'aspetto relativo agli effetti dei nuovi criteri in termini di eleggibilità dei comuni (e delle aziende in essi operanti) per partecipare alle varie misure, in particolare quelle a regia GAL.

Un'applicazione poco elastica ed esclusivamente statistico-matematica dei criteri di eleggibilità (stabilire una soglia di indicatore che discrimina chi è dentro e chi è fuori) ha generato effetti paradossali, con comuni limitrofi o appartenenti a una stessa area, che nel suo insieme era stata pensata "omogenea" per la costituzione di un GAL, che si sono ritrovati differenziati, gerarchizzati sulla base di alcuni indicatori: i comuni con SDM – Stato di malessere demografico – più basso (C1 e D1), sono stati considerati "eleggibili" per le misure, perché giudicati più "bisognosi" di intervento di altri comuni, considerati relativamente "meno" svantaggiati, in quanto caratterizzati da indicatori leggermente più elevati.

Si è così creata una situazione paradossale per cui i comuni non eleggibili potevano partecipare formalmente alle attività dei GAL e di

valutare-per-apprendere-interni.indd 267 07/04/16 09.37

fatto sono stati coinvolti in tutta la fase concertativa, perché avrebbero dovuto trarre vantaggi di "sistema" dalla partecipazione, ma all'atto della realizzazione concreta di quanto previsto dal PSL, erano, almeno in prima istanza, esclusi dalle principali opportunità di finanziamento messe in campo. Questa scelta ha creato non pochi problemi oggettivi. Oltre a portare a una progressiva disaffezione da parte delle imprese escluse, si è concretizzata in blocchi e rallentamenti.

In particolare, si è creato un doppio binario per la Misura 311, quella che più direttamente interessava le aziende, che è stata scissa in regia GAL per le imprese dei comuni eleggibili e regia regionale per quelli non eleggibili. Tale scelta è stata percepita e nei fatti si è rilevata una inutile complessificazione della procedura, tanto più che le regole sono state modificate in corso d'opera, con l'eliminazione del vincolo per i comuni non eleggibili, quando i fondi a regia regionale si erano ormai esauriti e le corrispondenti misure a regia GAL stentavano ancora a decollare per difficoltà oggettive, *in primis* legate al fatto che nei piccoli territori come Linas Campidano e Marghine, vi era una carenza di imprese candidabili (imprese cioè che avessero tutti i requisiti previsti per l'eleggibilità, fossero al contempo interessate a un investimento nei settori coinvolti e avessero una disponibilità di cofinanziamento per portare avanti il progetto).

Come sottolineato nel capitolo sul Linas Campidano, questo GAL, composto da soli sei comuni ha visto quattro di questi esclusi in un primo momento dalla lista dei territori eleggibili. Tale problema è stato parzialmente superato a marzo 2013 attraverso una modifica del PSR da parte del comitato di sorveglianza. Tuttavia, la non eleggibilità di quattro comuni su sei ha di fatto creato un disequilibrio iniziale nell'azione GAL, che è stato obbligato di fatto a concentrarsi su due comuni, con il risultato di frenare le spinte verso azioni di sistema per il territorio nel suo complesso. Inoltre la scoperta della non eleggibilità per le imprese di alcuni territori, ha agito da freno alla partecipazione; alcuni soci non potendo concorrere nei vari bandi non hanno più percepito come vantaggiosa la presenza nel GAL. Per questo, nonostante il vincolo sia stato eliminato, alcuni effetti negativi avevano ormai lasciato il segno.

Nel Marghine si è avuto un problema simile: due dei dieci comuni del Marghine (tra i quali il comune maggiore dove risiede circa metà della popolazione dell'area) non rientravano nelle categorie C1 e D1; pertanto le imprese ivi localizzate non hanno potuto presentare domanda per i bandi dell'Asse III fino a marzo 2013. Questo fattore ha contribuito a un bassissimo numero di domande presentate al GAL Marghine, che non riusciva ad attribuire le risorse. In seguito alla modifica del PSR, il GAL ha ribandito tutte le misure, quindi in qualche modo si è fatto in tempo a "rimediare".

valutare-per-apprendere-interni.indd 268 07/04/16 09.37

Come emerso durante l'intervista a un dirigente regionale, la Regione Sardegna ha comunque rivendicato la scelta di restringere alcune misure ai comuni più svantaggiati (C1 e D1), sostenendo che la *ratio* non era escludere alcuni territori, ma dare priorità alle imprese localizzate nelle aree che emergevano dall'analisi regionale come più problematiche, evitando che quelle localizzate nelle zone "meno svantaggiate"(C2 e D2) monopolizzassero i finanziamenti, come sarebbe successo nella scorsa programmazione.

In sintesi, l'eleggibilità ai finanziamenti dei soli comuni rientranti nelle categorie C1 e D1 si è rivelata problematica. Tre sono i principali effetti negativi di questa regola, che hanno potuto essere mitigati solo in minima parte dal successivo allentamento parziale di tale vincolo:

– *una disaffezione da parte degli impr enditori al meccanismo del* GAL, nella misura in cui, dopo a una fase di *start-up* in cui avevano partecipato attivamente alla progettazione e quindi avevano investito sia in termini di tempo che di coinvolgimento personale, si sono visti privati dell'opportunità di partecipare alla fase operativa di richiesta di finanziamento per un eventuale progetto che avevano in mente. Per questi soggetti, l'esperienza partecipativa legata alla fase iniziale di progettazione rischia di non dare alcun frutto se non è accompagnata dalla possibilità di "scegliere" se presentare un progetto. Se infatti questa"scelta" è preclusa dall'alto, a livello centrale, come esito ragionieristico di un calcolo matematico, l'impressione di essere stati esclusi da un processo al quale si era provato a contribuire, può avere ripercussioni negative sulla decisione di investire nuovamente del tempo in attività del genere in futuro. Tra l'altro, in un momento in cui vi è difficoltà di finanziamento, l'opportunità di avviare progetti nuovi o già ideati, fa la differenza per un'impresa.

– *Una ulteriore riduzione del parco delle imprese eleggibili*, già fortemente ridimensionato dal fatto che i settori di attività finanziabili erano solo quelli ricadenti nell'Asse III e venivano escluse tutte le attività agroalimentari previste nell'allegato 1, che rappresentavano i principali settori d'impresa in queste aree. Il risultato è stato un rallentamento delle attività: molti bandi sono andati a vuoto o con poche domande iniziali e ancor meno imprese finanziate; le quali si sono poi ulteriormente ridotte a causa di un elevato numero di rinunce, dovute da un lato ai ritardi nelle procedure di approvazione e finanziamento che hanno messo in difficoltà le aziende (che programmano con tempi differenti rispetto a quelli elastici e dilatati della pubblica amministrazione e che quindi si trovano di fronte a scadenze e pagamenti reali, mentre i finanziamenti tardano ad arrivare); dall'altro alla difficoltà di

valutare-per-apprendere-interni.indd 269 07/04/16 09.37

trovare il cofinanziamento, in un momento di crisi persistente come quello attuale in cui le banche forniscono liquidità solo in cambio di garanzie elevatissime che soltanto le imprese più solide e strutturate sono in grado di fornire.

– *Un effetto di freno:* la classificazione ha avuto come conseguenza quella di frenare le spinte verso azioni di sistema per il territorio nel suo complesso: a fronte di una programmazione dello sviluppo che doveva considerare il territorio come un unico organismo che programma il proprio sviluppo, la Regione ha finito con il creare e imporre delle differenze a monte.

La lezione appresa è legata alla necessità di valutare *ex ante* gli effetti di indicatori che se a prima vista sembrano neutri, rispondenti solo a una necessità di classificazione/distinzione dei comuni, nella loro applicazione concreta generano effetti paradossali, inattesi, come già aveva insegnato Merton (1969).

Come già sottolineato, è difficile comprendere la *ratio* di escludere dei comuni che appartengono a un'area che nel suo insieme è stata già valutata come idonea a interventi di sviluppo rurale (riservati a territori investiti da spopolamento, difficoltà economiche e sociali ecc.). In effetti i comuni "esclusi" presentano degli indicatori che possono essere leggermente migliori di quelli medi dell'area in cui ricadono o in generale di quelli di altri comuni della stessa area, ma all'interno di una situazione che è stata nel complesso valutata come grave. Quindi questa ulteriore distinzione, del tutto fittizia, rischia di peggiorare la situazione piuttosto che migliorarla, perché rende il quadro inutilmente complesso, crea disaffezione rispetto al GAL, concorrenza tra territori e diminuisce il numero di imprese eleggibili.

4. Inclusione progettuale a livello di start-up (dalla costruzione del partenariato all'adesione al GAL) e modalità di costruzione del GAL (organizzazione struttura dedicata)

Attraverso questo macroindicatore e la sua declinazione in indicatori specifici si sono voluti indagare gli aspetti relativi alla fase di *start-up* del processo di costituzione del GAL, con particolare attenzione alle modalità attraverso le quali si è costruito il partenariato, alla qualità della partecipazione e al livello di concertazione istituzionale, così come agli effetti del sistema di premialità.

In generale si è osservato che l'inclusione progettuale a livello di *start-up* ha funzionato molto bene. In tutti i GAL studiati i livelli di

valutare-per-apprendere-interni.indd 270 07/04/16 09.37

partecipazione sono stati molto elevati, il territorio è stato coinvolto molto più che in passato, con numerose riunioni e la costituzione di partenariati realmente allargati.

Si può sostenere che questi elevati livelli di partecipazione siano stati stimolati dal sistema di premialità e dalle sue regole di funzionamento. In particolare ha giocato un ruolo positivo l'accompagnamento dei tecnici di Laore, previsto obbligatoriamente in tutta questa fase (compito di Laore era infatti quello di certificare le riunione che sarebbero state ritenute "valide" ai fini dell'attribuzione della premialità e accompagnare il partenariato nella fase assembleare di costituzione del Gal). Per approfondire questo aspetto cfr. il paragrafo 8.

Con il sistema di premialità la Regione prevedeva un sistema di incentivazione per favorire un modello partecipativo inclusivo e orizzontale, basato essenzialmente su alcuni principi:

- allargare la gestione del Gal (assemblea e Cda) ai privati, alle donne e ai giovani, categorie escluse in precedenza da questi processi partecipativi spesso monopolizzati da pochi attori pubblici;
- favorire una struttura societaria flessibile e orizzontale, aperta quindi ai nuovi ingressi (principio della "porta aperta" in qualunque momento, principio di "una testa un voto", idea di preferire una struttura tipo "fondazione di partecipazione" piuttosto che forme societarie privatistiche).

Mentre le precedenti esperienze di sviluppo si erano concentrate maggiormente sulla necessità di "mettere gli attori locali attorno a un tavolo" (concertazione), la Regione Sardegna decideva con il sistema di premialità di fare un passo in avanti, provando a fare attenzione alla "qualità" della concertazione, trasformandola in una partecipazione reale e inclusiva. A partire da un'analisi delle principali evidenze emerse in letteratura, la Regione individuava alcuni punti di debolezza delle precedenti stagioni (eccessivo peso degli attori pubblici e delle associazioni di rappresentanza degli interessi come le associazioni di categoria) e provava a inserire delle regole incitative (non prescrittive) che avrebbero potuto arginare questi difetti e stimolare una partecipazione più orizzontale, nello specifico, il principio di "una testa un voto" e gli incentivi alla presenza di giovani, donne, la quota maggioritaria di attori privati su quelli pubblici.

In effetti, per quanto riguarda la formazione del gruppo di azione locale e la costituzione del partenariato pubblico-privato, si può dire che il *sistema della premialità* ha inciso positivamente. Sia nei casi in cui l'adesione totale alle regole del sistema di premialità emergeva come parzialmente "strumentale" a ottenere un maggiore punteggio (Gal

valutare-per-apprendere-interni.indd 271 07/04/16 09.37

Bmgs) sia quando essa era espressione di un processo molto condiviso (Gal Marghine) o parzialmente "strumentale" e non totalmente frutto di concertazione (Gal Linas Campidano), il livello di partecipazione e di mobilitazione dalla costituzione del partenariato fino alla strutturazione del Gal, è stato molto elevato e ha favorito la partecipazione di numerosi soggetti, rappresentativi di tutti i segmenti del territorio (imprese, terzo settore, cittadini, settore pubblico); al contrario, nella successiva fase assembleare la partecipazione cala. Molto spesso questo calo coincide anche con una minore presenza dell'assistenza tecnica di Laore, a volte causata da una rottura plateale, a volte da un allontanamento più freddo.

La strutturazione dei Gal, conferma anche che il sistema della premialità ha funzionato nel suo obiettivo di favorire un allargamento quantitativo e qualitativo del partenariato: esso ha infatti permesso un incremento della partecipazione sia in termini assoluti, sia in relazione a categorie di soggetti prima assenti (privati, giovani e donne).

Il sistema di premialità si è dimostrato un meccanismo flessibile in grado di adattarsi ai territori e di essere percepito non come un vincolo, ma come una risorsa.

Sebbene non è semplice valutare quale sia stato il grado effettivo di partecipazione durante la vita del Gal di quelle categorie sociali (giovani, donne e privati) favorite dal sistema della premialità, è indubbio affermare che il sistema ha scompaginato la struttura tradizionale dei Gal, dove solitamente avevano un ruolo maggiore gli enti pubblici, mentre la società civile e le imprese delegavano la propria presenza alle organizzazioni di rappresentanza. Basti qui sottolineare che nel Gal Marghine (che è senza dubbio quello in cui il senso del sistema di premialità è stato compreso meglio e più condiviso) i due ruoli più importanti (presidente e direttore) sono stati affidati a donne, entrambe provenienti dal settore privato. Tra gli effetti positivi rilevati dagli intervistati anche il fatto che il sistema incentivava il ricambio generazionale.

All'interno del sistema di premialità, la regola di una testa un voto ha in più di un caso suscitato l'ostilità di alcuni attori pubblici e associazioni di categoria che, in quanto strutture rappresentative di gruppi sociali, ritenevano di dover avere un maggior numero di quote e di conseguenza più peso nelle scelte assembleari. A questo si associ che, in seguito all'esito delle elezioni regionali e al cambio di governo regionale, il nuovo assessorato aveva provato a bloccare il processo di strutturazione dei Gal, proprio per accogliere le pressioni da parte di attori che vedevano il proprio ruolo ridimensionato, come le associazioni di categoria (seminario-intervista con funzionario regionale, 2013). Nonostante questo tipo di pressioni e di scontri (che hanno

valutare-per-apprendere-interni.indd 272 07/04/16 09.37

inciso negativamente perché di fatto hanno rallentato il processo di strutturazione dei GAL di circa un anno), il processo di mobilitazione dal basso avviato anche grazie al nuovo meccanismo partecipativo, non ha potuto essere fermato. Così, anche grazie al sistema di premialità, l'obiettivo della partecipazione diretta dei singoli, secondo uno stile di democrazia deliberativa (Bobbio 2000; Donolo 2005), almeno nelle prime fasi di vita del GAL, è stato centrato e la compagine dei GAL sardi ne è risultata rivoluzionata.

Questo è accaduto persino in quei territori dove esistevano leadership politiche consolidate che tendevano a svolgere un ruolo naturale di collegamento tra la Regione e il territorio. Un grande merito per questo risultato spetta anche a un processo partecipativo che seguiva una metodologia chiara e ben definita (assistenza tecnica di LAORE per l'animazione, certificazione delle riunioni, incentivo della premialità per favorire certe scelte organizzative e non altre), ma lasciava spazio al confronto e allo scambio, non era cioè rigidamente prescrittivo.

Come emerge anche dalla lettura dei capitoli dedicati ai diversi casi studio, il rapporto tra GAL e sistema di premialità è stato molto variabile:

– Il GAL BMGS si è posizionato primo nel sistema di premialità predisposto a livello regionale, vedendosi così attribuire la quota maggiore di finanziamento extra. Le interviste realizzate hanno dato conferma della ipotesi secondo cui il GAL avrebbe agito in maniera parzialmente strumentale al fine di ottenere il massimo vantaggio economico dalle regole previste a livello regionale. È indubbio che ciò abbia comunque garantito altissimi livelli di partecipazione e una strutturazione del GAL *ad hoc*, rispetto ai canoni stabiliti a monte. Tuttavia le sole regole, e la loro osservanza a fini strumentali, si sono rilevate insufficienti a garantire l'efficace operato del GAL per la realizzazione della propria strategia di sviluppo e la spesa delle risorse disponibili. Negativamente è stato percepito da una parte dei soci il cambio di "maggioranza" in fase di strutturazione del GAL, all'atto della votazione sulle cariche elettive, quando un improvviso numero di iscritti ha scompaginato gli equilibri che fino a quel momento avevano guidato le assemblee, portando a un'elezione inattesa. Questo episodio è sintomo della tensione e della conflittualità interna al GAL, nonostante i livelli di partecipazione, e aiuta anche a comprenderne la performance non propriamente ottimale nella successiva fase di gestione del GAL.
– Nel Marghine le nuove regole hanno consentito una maggiore partecipazione di privati, giovani e donne nella fase di *start-up*

valutare-per-apprendere-interni.indd 273 07/04/16 09.37

e lungo il processo. Tuttavia, la scelta di concedere un maggiore potere decisionale ai singoli (dato anche dalla forma giuridica scelta, la fondazione di partecipazione) ha portato a uno scontro con le associazioni di categoria agricole, che alla fine della fase di animazione non hanno aderito al GAL. Più che condizionare il GAL, il sistema di premialità (peraltro condiviso dai soci intervistati) ha rafforzato le scelte del partenariato e ha dato spazio a soggetti sociali, in particolare donne e giovani, che fin dalle prime assemblee si erano messi in gioco. La stessa forma giuridica, adottata per aumentare la partecipazione dei soggetti e rendere le decisioni più aperte, è stata frutto di una reale concertazione in assemblea, in seguito peraltro a seminari e studi sulle forme societarie. A conferma di ciò, gli intervistati sono parsi molto informati sulle fondazioni di partecipazione, affermando che, oltre a favorire la partecipazione dal basso, tutelano il capitale sociale da scopi differenti rispetto a quelli dichiarati in statuto, e garantiscono il proseguimento dell'attività di un soggetto come il GAL anche in assenza di finanziamenti pubblici. Inoltre, la regola "una testa un voto", combinata alla volontà di alcuni attori di partecipare in prima persona allo sviluppo locale, ha permesso la nascita di nuove leadership attorno ad attori del mondo imprenditoriale, come nel caso del presidente.

– Il GAL Linas Campidano, rispetto ai due casi precedenti, ha ottenuto nella premialità un punteggio più basso. Il Linas è stato leggermente penalizzato nella valutazione della strategia di sviluppo locale, dell'organizzazione del GAL e in una dimensione relativa alle caratteristiche del partenariato e del livello di consultazione. Nonostante ciò la valutazione del GAL nel suo complesso risulta positiva. Interessante è notare come il Linas sia riuscito a garantire sia il principio della "porta aperta" che il principio di "una testa un voto", pur non adottando la forma giuridica che maggiormente poteva garantire questi principi, la fondazione di partecipazione, e mantenendo invece la forma giuridica scelta nella programmazione precedente, la SCARL. Va tuttavia ricordato che alcuni hanno lamentato che l'elevata quota di ingresso del GAL ha in qualche caso limitato la partecipazione.
– Il GAL Terre Shardana è rimasto uno dei pochi che nel panorama regionale ha conservato la forma giuridica della società consortile a responsabilità limitata che non prevede il principio di "una testa un voto", ma distribuisce il potere decisionale ai soci con le quote maggiori. La continuità rispetto a quanto avvenuto nelle precedenti edizioni del LEADER ha in primo luogo reso possibile

valutare-per-apprendere-interni.indd 274 07/04/16 09.37

il trasferimento del patrimonio del GAL Montiferru Barigadu Sinis a favore della compagine sociale del GAL Terre Shardana. Questo ha comportato l'attribuzione di una minore premialità nella graduatoria per l'assegnazione delle risorse. Il GAL Terre Shardana si è piazzato decimo sul totale dei tredici GAL sardi. In particolare il GAL è stato valutato negativamente per i seguenti motivi: scarsa rappresentatività del settore dell'artigianato sul totale dei soci (4,9 per cento); presenza non ottimale dei soci residenti o operanti sul territorio (pari all'80 per cento); percentuale delle donne nel CDA ritenuta troppo bassa (2 su 7).

In conclusione, il sistema di premialità 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. Ha quindi migliorato la qualità del tessuto sociale e dell'animazione territoriale. La partecipazione diretta, molto più di quella rappresentativa, favorisce l'*empowerment* e la costruzione consapevole di un percorso condiviso e comune.

5. Inclusione progettuale degli stakeholder lungo il processo (in seguito alla chiusura della fase di start-up, dalla prima riunione dell'assemblea dei soci GAL)

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, nella seconda fase di vita del GAL (quella successiva alla costituzione ufficiale del GAL) si è assistito a un calo del livello di inclusione progettuale e della partecipazione, soprattutto nelle assemblee.

È questo un aspetto negativo che sembra nascere da diversi motivi tra loro concatenati, alcuni dei quali sono già stati anticipati in precedenza:

– Percezione da parte degli attori coinvolti di non poter realizzare le strategie di sviluppo originariamente previste nel GAL. Provocano un vero e proprio allontanamento dall'esperienza partecipativa i seguenti problemi: la sfasatura tra la strategia di sviluppo regionale e la struttura locale deputata a realizzarla (che con l'arrivo del momento attuativo del GAL diventa molto più visibile); le incoerenze strutturali di funzionamento e la delusione legata all'impossibilità a realizzare concretamente quanto di cui si era discusso in fase di animazione, anche in modo puntuale attraverso la costituzione di tavoli tematici specifici (caso del GAL Linas).

valutare-per-apprendere-interni.indd 275 07/04/16 09.37

– Difficoltà di relazione con il livello regionale, visto come gerarchico, impositivo, costrittivo: andando avanti con la realizzazione e gestione dei bandi, emerge con grande forza una perdita di autonomia di azione dei Gal (in particolare dell'autonomia gestionale e di spesa) e una crescente marginalità e subalternità del territorio alla Regione che viene vista come troppo centralizzatrice (cfr. il paragrafo 7 sull'articolazione progettuale).
– Esclusione dalla competenza del Gal di alcuni settori produttivi importanti: la scoperta da parte di molti imprenditori di non poter accedere ai finanziamenti perché il comune non è eleggibile, oppure perché non si hanno progetti o attività che ricadano nell'allegato 1, porta all'abbandono della partecipazione.
– Conflittualità e politicizzazione dell'assemblea: nel caso del Gal Bmgs, un costante calo della partecipazione si registra a partire dalla attribuzione delle cariche elettive, sulle quali c'è una forte conflittualità e si consuma una frattura all'interno del partenariato (con l'abbandono di alcuni soggetti). Per quanto riguarda il Gal Terre Shardana, invece, si è verificato un progressivo abbandono da parte dei privati, rappresentati solamente dalle associazioni di categoria che detenevano le quote maggiori di capitale.

Si può forse osservare che la mancanza di un adeguato sistema di incentivazione come il meccanismo della premialità, anche nelle fasi successive, ha finito per comportare un calo della partecipazione. Quest'ultimo coincide anche con la fine della partecipazione obbligatoria di Laore, la quale si chiude in qualche caso in modo brusco.

Una lezione appresa è relativa alla necessità di prevedere forme di incentivazione alla partecipazione anche in questa seconda fase di operatività del GAL, in modo da sostenere e favorire un buon grado di animazione. Bisognerebbe però capire in che termini si può strutturare un sistema di premialità in questa fase, senza appesantire i compiti assegnati al Gal e prevedendo un ruolo istituzionalizzato, riconosciuto, ma flessibile e non prescrittivo per Laore (cfr. paragrafo 8).

Va d'altronde sottolineato che parte del calo può essere fisiologico se si considera che il Gal stesso in questa fase si istituzionalizza e inizia a lavorare come struttura dedicata sul territorio. Il calo potrebbe essere in parte espressione del fatto che le decisioni si spostano dall'assemblea alla struttura operativa del Gal che diventa l'interlocutore privilegiato dei soggetti.

Questo può essere tanto più plausibile se si considera che l'inclusione progettuale relativamente alla fase assembleare sembra avvenire più attraverso canali indiretti e informali, soprattutto laddove si è in presenza

valutare-per-apprendere-interni.indd 276 07/04/16 09.37

di una *leadership forte* (GAL Marghine e GAL Linas Campidano), che riesce a fungere da elemento di stabilizzazione e di connessione tra GAL e territorio, in particolare:

- laddove la leadership non è espressione di tutto il territorio e quindi non ha una piena legittimazione da parte del partenariato, come nel GAL BMGS, si produce una grande conflittualità che rallenta l'operato del GAL stesso;
- nel caso del Linas Campidano, in cui la leadership è di tipo politico, alla carenza di rapporti formali si supplisce con quelli informali, ma il rischio è che si sia di fronte a una leadership troppo accentratrice che crea poi problemi di continuità una volta che il ciclo di questa leadership si esaurirà;
- nel caso del GAL Marghine, in cui si è in presenza di una leadership pragmatico-operativa, sintetizzata dalle figure della presidente e della direttrice, strumenti come il sito internet o anche la sede operativa del GAL diventano i luoghi privilegiati per la circolazione delle informazione e l'incremento dell'inclusività;
- infine, seppure il GAL Terre Shardana presentava una forte leadership politico-gestionale legata alla precedente gestione del GAL MBS, la mancanza di comunicazione trasparente (il sito internet, per esempio presentava delle informazioni frammentate) e la negazione della possibilità di prendere decisioni basate sul principio di "una testa un voto" ha via via determinato una forte frattura e sempre più scarsa partecipazione in questo GAL che era invece nato invece sulla scia di un grande entusiasmo, inizialmente condiviso dagli attori del territorio.

Va poi sottolineato che le diverse tecniche di partecipazione dal basso che i GAL hanno appreso, laddove sono state utilizzate, hanno migliorato la partecipazione. È questo il caso del GAL Marghine che ha messo al centro della comunicazione con i propri soci la trasparenza, realizzata mediante la disponibilità tempestiva di tutta documentazione sull'attività del GAL direttamente sul sito internet. Particolarmente positive sono stati poi giudicate:

- le attività informative (di comunicazione sui bandi, per esempio) che tutti i GAL (chi meglio e chi peggio) hanno realizzato;
- le attività di marketing territoriale (partecipazione a fiere, eventi e manifestazioni culturali), sostegno alle produzioni locali (seminari e formazione su olio, pane e miele) ed educazione alimentare (iniziative con le scuole, come le merende a base di prodotti locali di stagione) nel caso del GAL Marghine.

valutare-per-apprendere-interni.indd 277 07/04/16 09.37

– il meccanismo dei tavoli tematici, utilizzato sia dal Linas Campidano che dal Marghine.

In particolare il GAL Marghine si è rivelato uno di quelli che maggiormente ha curato gli aspetti legati all'inclusività lungo il processo. I propri soci gli hanno riconosciuto un alto grado di condivisione delle informazioni sui bandi e su tutte le altre opportunità offerte dal GAL e non solo (come il progetto Impari'S), un'ottima circolazione delle informazioni (attraverso incontri pubblici, presenza in sede, sito internet, eventi, fiere e seminari), garanzia di pubblicità e trasparenza. In questo senso, un eventuale futuro sistema di premialità dovrebbe finanziare maggiormente i GAL virtuosi, particolarmente attenti ad aumentare le misure utili a incentivare trasparenza, comunicazione e condivisione delle informazioni.

Inoltre, per scongiurare casi di GAL che si adoperano in scelte iniziali apparentemente inclusive, ma effettuate principalmente allo scopo di incrementare i fondi a disposizione grazie ad una maggiore premialità, si potrebbe pensare a un sistema premiante anche in itinere.

Infine, come si approfondirà nel paragrafo 7, relativo all'articolazione progettuale, un altro elemento problematico riguarda l'inclusione progettuale nella strutturazione dei bandi. Dall'analisi di tutti i casi, emerge un basso livello di autonomia del GAL nella strutturazione dei bandi, evidenziato anche come causa di un altrettanto ridotto grado di inclusione progettuale degli *stakeholder*.

6. Robustezza del Piano di sviluppo locale

In relazione a questo indicatore è necessario fare solo una piccola osservazione. Un elemento interessante relativamente alle regole della nuova programmazione è il fatto che il processo partecipativo richiesto dalla RAS nella costruzione del PSL è risultato limitato già in partenza sia dall'obbligatorietà della rispondenza delle idee progettuali alle misure del PSR (ovviamente abbastanza scontata), sia dal dover seguire un formato regionale di PSL predisposto a monte.

Questi due elementi combinati tra loro hanno diminuito inevitabilmente l'autonomia dei GAL e hanno determinato di fatto PSL molto simili tra loro. Ciò si rileva chiaramente se si considera per esempio che nel Linas Campidano, a fronte di tavoli tematici gestiti senza tenere conto delle misure previste dal PSR, sono emerse delle tematiche che non si sono poi potute inserire all'interno del PSL.

valutare-per-apprendere-interni.indd 278 07/04/16 09.37

7. Articolazione progettuale: l'implementazione del PSL e il sistema dei pagamenti

L'articolazione progettuale e l'implementazione del PSL sono state sondate attraverso l'analisi di come le singole Misure e Azioni del PSL sono state declinate nei bandi (valutandone anche la coerenza interna).

Si è poi analizzato il livello di autonomia gestionale del GAL, in particolare relativa a tre aspetti: definizione e stesura dei bandi; accompagnamento (comunicazione, predisposizione domande); cantierabilità dei progetti (entità finanziamenti, eventuali ritardi organismo pagatore, tempistica bandi). In generale, a causa dell'architettura istituzionale prevista in questa programmazione, lo spazio di autonomia che il GAL riesce a ritagliarsi all'interno del quadro normativo nel quale è inserito, è molto limitato.

In effetti, se il sistema di premialità è riuscito nell'intento di favorire la partecipazione nella fase concertativa, le altre regole imposte dal livello regionale la hanno sfavorita nella fase attuativa. In confronto alla programmazione precedente il GAL gode di una minore autonomia rispetto a enti sovralocali regionali e nazionali.

Come già anticipato, nella seconda fase, quando il GAL si è istituzionalizzato e ha iniziato a operare sul territorio, si è registrato un costante calo della partecipazione. Questo è dovuto a diversi fattori. Primo fra tutti la prescrittività e rigidità del nuovo sistema di regole che prevedeva un accentramento e 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 solo alla fase iniziale (istruttoria della domanda di aiuto), affidando a un sistema complesso e articolato di altri attori il resto (regione, CAA, Agecontrol, AGEA, ARGEA per l'istruttoria delle pratiche relative alla sola gestione del GAL…).

L'istituzionalizzazione dei GAL si è cioè realizzata nella direzione di privare questa struttura di quell'autonomia gestionale e finanziaria che ne aveva costituito l'essenza nelle programmazioni precedenti, in cui 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 si è trasformato in centro tecnico-amministrativo per l'istruttoria delle domande di aiuto. In generale, le nuove regole in questa fase avevano una natura prescrittiva e impositiva hanno teso a "ingessare" il funzionamento del GAL all'interno di vincoli che hanno finito per produrre una sfasatura tra struttura e strategia: i GAL si sono trovati frustrati nel perseguire le proprie strategie

valutare-per-apprendere-interni.indd 279 07/04/16 09.37

di sviluppo da una struttura rigida che non prevedeva grandi margini di autonomia locale, mentre 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 a 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).

La riduzione dell'autonomia del GAL emerge in modo dirompente nella costruzione dei bandi e nella gestione dei finanziamenti. L'obbligo di rispettare, nella strutturazione dei bandi, le indicazioni del Servizio sviluppo locale della RAS, viene letto nei territori come un freno alla possibilità di tenere conto delle indicazioni provenienti dagli attori locali. Più in generale, se il programma LEADER incentiva la costruzione di piani specifici sulla base delle caratteristiche proprie di ciascun territorio, potrebbe essere contradditorio il fatto che tali piani siano poi attuati attraverso bandi simili per tutti. Inoltre viene vissuta molto male la contraddizione tra una fase concertativa e di animazione, con un grande lavoro da parte di LAORE, in cui si fa un'analisi dettagliata di punti di forza e di debolezza, e una fase di attuazione, in cui quanto "progettato" viene vanificato, non è percorribile a causa di bandi "prestampati" validi per tutti i GAL.

Oltre ai problemi legati all'eleggibilità dei territori e alla restrizione della finanziabilità ai settori dell'allegato 1 che riducono ampiamente il *parterre* delle aziende eleggibili, esiste un'ulteriore complicazione: l'elevata quota di cofinanziamento richiesta ai beneficiari spesso porta a rinunciare a fare la domanda, a causa delle difficoltà di accesso al credito.

A questo si aggiunga poi che la burocratizzazione della procedura, con l'accertamento centralizzato della pratica da parte della Regione, i controlli di conformità da parte del servizio di sviluppo locale e il successivo pagamento anch'esso centralizzato a livello nazionale che hanno causato evidenti ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, creando grossi problemi alle aziende.

Rispetto all'Asse III, le azioni di sistema e i progetti di cooperazione lasciavano più ampi margini di manovra ai GAL, in quanto non vi era una predisposizione da parte della Regione. Attraverso queste azioni i GAL potevano sviluppare più liberamente le idee nati nei tavoli tematici. Tuttavia come vedremo, si è evidenziata una difficoltà da parte dei GAL analizzati a promuovere questo tipo di attività trasversali.

Qualche battuta a parte merita il *sistema dei pagamenti.* Come si è anticipato, per la gestione delle fasi che vanno dalla presentazione delle

valutare-per-apprendere-interni.indd 280 07/04/16 09.37

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 prettamente burocratico-amministrativi, tra l'altro senza avere un'adeguata struttura organizzativa che permettesse di affrontarli, in quanto la struttura, come era stata prevista, pendeva più per un ruolo di animazione che di tipo tecnico-amministrativo. Una volta preparata tutta la documentazione necessaria per la domanda di finanziamento, i richiedenti si rivolgevano ai CAA per la presentazione digitale della domanda, che veniva caricata nel SIAN. Completata questa fase i richiedenti consegnavano la documentazione al GAL che curava l'istruttoria fino alla pubblicazione della graduatoria definitiva. In seguito la pratica istruita e il decreto di finanziamento venivano inviati ad Agecontrol, una partecipata di AGEA (l'ente pagatore nazionale) per i controlli. Infine, dopo gli opportuni controlli, AGEA, in qualità di organismo pagatore nazionale, provvedeva a erogare del finanziamento.

I CAA sono sportelli dentro le organizzazioni di categoria. L'affidamento del servizio ai CAA si è rivelato particolarmente problematico: i testimoni intervistati sottolineavano che il servizio avrebbe dovuto essere gratuito, ma spesso veniva rilasciato dietro un corrispettivo (per esempio, l'iscrizione al CAA); inoltre diversi hanno segnalato una scarsa competenza del personale preposto, che ha portato a rallentamenti, code e persino errori da parte dei CAA nella presentazione elettronica delle domande che, in qualche caso, hanno inficiato l'esito.

L'esternalizzazione della presentazione delle domande ai CAA presso le organizzazioni di categoria ha creato una dipendenza da queste ultime e ha "costretto" tutti gli operatori a interfacciarsi con esse, riassegnando loro un ruolo centrale, quasi a colmare e risanare quella spaccatura che si era maturata con la scelta del meccanismo di una testa un voto, che era stato molto contestato dalle associazioni di categoria e che (per esempio, nel Marghine) le aveva portate ad abbandonare il processo. Non bisogna infatti dimenticare che il nuovo governo regionale aveva provato a bloccare il processo di costituzione dei GAL, proprio per le pressioni delle organizzazioni di rappresentanza. La scelta di affidare loro una fase all'interno del processo, potrebbe celare il tentativo di riallacciare il rapporto, piuttosto che esprimere una reale esigenza di gestione; e questo spesso ha significato aumentare il carico di lavoro per i richiedenti che dovevano spostarsi dal GAL ai CAA.

AGEA si trovava a espletare pratiche per tutto il PSR e per tutti i GAL, escluse, in parte, quelle otto regioni che hanno organismi di pagamento regionale, i quali però dipendono in ultima istanza sempre da AGEA. Per questo motivo, già l'erogazione dell'anticipo avveniva

valutare-per-apprendere-interni.indd 281 07/04/16 09.37

dopo molti mesi dalla richiesta, ancora dopo si concretizzava l'erogazione del finanziamento complessivo. Questi rallentamenti hanno comportato molti problemi per gli imprenditori.

La centralizzazione da parte di Agea dei pagamenti, nasceva dalla volontà politica di limitare l'autonomia finanziaria dei Gal, sulla base di alcune considerazioni:

- l'esperienza Gal precedente aveva mostrato una elevata variabilità nella gestione diretta dei fondi (Gal direttamente pagatori): a fronte di Gal virtuosi, ve n'erano stati altri con performance pessime ed elevati livelli di spreco;
- le risorse riservate ai Gal in questa programmazione erano molto più ingenti rispetto al passato, quando il Leader era ancora un progetto sperimentale. Per questo, sembrava necessario un maggiore controllo da parte dell'attore statale per incentivare un'allocazione efficiente.

In realtà questa scelta centralizzatrice esprime in parte una considerazione che è maturata all'interno di quello che può essere considerato l'approccio "Barca" alle politiche territoriali, in seguito alla valutazione degli esiti non proprio esaltanti di quella stagione di programmazione negoziata partita a metà degli anni Novanta (Patti, Pit, Contratti d'area, Gal…) (Barca 2009). In questo approccio si riflette sulla necessità di attribuire al livello di governo nazionale una centralità dentro il processo di governance: il piano nazionale non ha più un mero ruolo di indirizzo, di coordinamento blando come in passato, al contrario definisce le regole fortemente prescrittive, con l'obiettivo di guidare i processi locali, di incanalarli entro certi binari e controllarli, fino anche a esercitare un potere di veto. Questa scelta era legata alla considerazione che nelle precedenti politiche di sviluppo locale la debolezza del livello centrale a vantaggio dell'autonomia dei territori e del decentramento verso comuni e regioni, aveva finito per produrre una deriva localistica e l'incapacità di ricomporre i processi dentro un approccio sistemico e generale. Resta da valutare se la risposta a questo problema consista in una sorta di "commissariamento" delle strutture di governance territoriale che, pur continuando a esistere, sono di fatto private di qualunque autonomia gestionale e finanziaria.

Va infatti sottolineato che l'impossibilità da parte dei Gal di incidere sui tempi di erogazione dei finanziamenti, con beneficiari che continuavano a individuare la struttura Gal 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

valutare-per-apprendere-interni.indd 282 07/04/16 09.37

ultimi a considerare negativo l'operato dei GAL, nella misura in cui era accusato di rallentare l'erogazione del finanziamento. Inoltre la gestione centralizzata dei controlli, delle istruttorie e dei pagamenti ha causato dei ritardi che nei fatti si sono ripercossi in un generale rallentamento dell'azione complessiva dei GAL: questi ultimi avevano nel 2013-2014, livelli di spesa molto bassi, nonostante si fosse in fase di chiusura della programmazione.

Insomma il sistema di gestione delle domande di finanziamento si è rivelato troppo complicato, con la presenza di numerosi attori potenzialmente confliggenti tra loro, troppi passaggi, una elevata centralizzazione con effetti di ipertrofia istituzionale.

Come già detto, questa centralizzazione strideva fortemente con l'autonomia e la partecipazione che avevano caratterizzato la fase di *start-up* creando un effetto di spiazzamento: dapprima i territori sono stati stimolati a partecipare per progettare in modo autonomo e inclusivo i propri percorsi di sviluppo territoriale, ma poi sono stati incanalati in un meccanismo molto definito che li ha privati dell'autonomia per realizzare quei percorsi individuati, giustificando questa scelta con l'idea che, alla fine, i territori non possono gestire i processi da soli senza incorrere in un'allocazione inefficiente delle risorse.

Questa sfasatura/spiazzamento si manifesta in tutta la sua problematicità e ha due principali effetti: il calo della partecipazione e una 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 forti 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 numerosi passaggi crea opacità nel procedimento: erano pochi gli intervistati che avevano realmente chiaro l'iter dell'istruttoria di pagamento. Rende poi difficile l'attribuzione di responsabilità e competenze: il GAL ridotto a un ruolo burocratico-esecutivo nel momento di avvio dell'iter (fare il bando), svuotato delle funzioni di responsabilità di spesa, continuava a essere per i soci la primo interfaccia territoriale cui rivolgersi per chiedere conto dei ritardi (con evidenti tensioni nel rapporto tra GAL e soci/beneficiari).Non è possibile qui stabilire se, per esempio, la trasformazione di ARGEA in ente pagatore regionale potrebbe avere effetti positivi, certo è che il processo che va dall'istruttoria della domanda fino all'erogazione del finanziamento andrebbe ripensato nella direzione di prevedere un maggiore coinvolgimento del GAL e un'accelerazione dei tempi.

valutare-per-apprendere-interni.indd 283 07/04/16 09.37

Va poi sottolineato un ulteriore aspetto: la ricerca ha messo in evidenza che i progetti che riuscivano a giungere a finanziamento erano pochi, molti si perdevano 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 maggiormente efficiente in termini di spesa (aumento della percentuale di domande finanziate tra quelle presentate), bisogna prevedere dei meccanismi che rafforzino le attività di supporto e accompagnamento alla stesura dei progetti dei richiedenti che troppo spesso si affidano a studi commercialisti privati, non in grado di stendere dei progetti solidi. In questa direzione può essere rafforzato il ruolo di Laore.

8. L'assistenza tecnica

Il ruolo di Laore come assistenza tecnica si è rilevato nel complesso positivo. I tecnici rappresentano delle risorse in più per il territorio, disponibili a costo zero. Come rilevato per esempio nel Gal Bmgs, nel momento in cui l'assistenza tecnica di Laore viene meno, il Gal si trova davanti a una serie di attività di animazione ed assistenza che prima erano svolte proprio dai tecnici di Laore, con un aggravio del lavoro.

Sembra però emergere dall'analisi che nei Gal sardi, arrivati a un certo punto, il rapporto con Laore si interrompe, a volte anche bruscamente nel caso del Linas e del Bmgs.

Bisogna allora interrogarsi sul perché questo avvenga, tenendo sullo sfondo un dato che fa riflettere: la rottura o l'allentamento del rapporto con Laore avviene in seguito al 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 e una burocratizzazione delle pratiche. Resterebbe 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.

valutare-per-apprendere-interni.indd 284 07/04/16 09.37

Tabella 1. *Il ruolo di* LAORE *e dell'assistenza tecnica nella programmazione* LEADER, *aspetti positivi, criticità e aree da migliorare*

Aspetti positivi della presenza dei tecnici LAORE dentro il GAL:
– Sono risorse e competenze aggiuntive.
– Creano un rapporto che è potenzialmente più diretto e orizzontale con la Regione.
– Allargano il partenariato ad attori extra locali.

Aspetti negativi
– Segnalata qualche rigidità da parte dei tecnici, con – a volte – una scarsa disponibilità a mettere in discussione la propria visione
– LAORE visto in qualche caso 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.

Aree da migliorare:
– Potenziare il ruolo di LAORE lungo tutto il percorso della programmazione, in modo da creare continuità e un rapporto più diretto dei GAL con la Regione (orizzontalità).
– Individuare e definire ruoli e compiti di LAORE dentro il GAL anche nella fase successiva alla costituzione: la presenza di LAORE non deve essere percepita come il controllore della Regione, ma come elemento di connessione, deburocratizzazione e supporto al lavoro.

Un caso a sé è rappresentato dal GAL Marghine, dove da marzo 2014, quando il direttore è andato in aspettativa, il ruolo di LAORE è andato aumentando; venendo meno la leadership tecnica (il direttore), ne è emersa un'altra (LAORE). Emblematico è il caso del focus group al quale su 6 partecipanti 3 erano di LAORE. Il GAL Marghine, oltre a essere l'unico dei 4 analizzati in cui i tecnici sono ancora presenti, probabilmente è uno dei pochi che collabora ancora attivamente con il GAL.

Va infine sottolineata la necessità nella futura programmazione di coinvolgere direttamente dentro i processi territoriali non soltanto LAORE, ma anche le altre agenzie regionali, dato che si va verso un sistema pluriasse e plurifondo che può essere sostenuto solo prevedendo opportune forme di integrazione.

La Tabella 1 riporta in sintesi gli aspetti analitici evidenziati durante la ricerca in relazione al ruolo dell'assistenza tecnica.

valutare-per-apprendere-interni.indd 285 07/04/16 09.37

9. Declinazione empirica del processo di governance e valutazione del ruolo delle istituzioni e della leadership politica

Per quanto riguarda la declinazione empirica del processo di governance e la valutazione del ruolo delle istituzioni sono emerse tre grandi questioni strettamente collegate tra loro, cui si è già accennato lungo questo capitolo conclusivo e che qui vengono brevemente riprese in modo sistematico.

1) *Sfasatura tra strategia e struttura*: come si è spiegato al paragrafo 3, questo aspetto riguarda le sfasature che si sono realizzate tra la strategia di sviluppo locale che i GAL si vedono assegnata e la struttura organizzativa a disposizione per realizzarla, in seguito al cambiamento di regole. L'incoerenza potrebbe manifestarsi su due piani:

- sull'asse cronologico: perché la stessa struttura ha cambiato strategia;
- in termini di rappresentazione e di identità, ovvero con una discrasia tra come i GAL percepiscono il loro ruolo e la strategia di sviluppo che ne deriva e quello che è invece la percezione da parte dell'attore regionale.

L'incoerenza tra struttura e strategia appare evidente con la scelta del PSR di riservare all'azione del GAL un solo asse, e quindi nel passaggio dal pluriasse al monoasse. Siamo di fronte a un GAL che da Agenzia di sviluppo locale si riduce a struttura organizzativa temporanea rivolta all'attuazione del PSL, anche se quei soggetti che operano nel GAL e che provengono da esperienze passate faticano a comprendere questo cambiamento che si concretizza in una diminuzione dell'autonomia locale che tanto è più forte, quanto più produce conflittualità nei confronti della Regione.

2) *Coordinamento con la Regione (autonomia* vs *dipendenza)*: la Regione nella programmazione 2007-2013 ha teso a centralizzare il controllo, eliminando larga parte dell'autonomia dei GAL e aumentandone la dipendenza dall'apparato regionale. L'esito del processo di istituzionalizzazione dei GAL della Regione Sardegna è stata la burocratizzazione di un processo decisionale che, nelle fasi sperimentali del LEADER, si era caratterizzato per estrema flessibilità, agilità e autonomia. Va poi sottolineato che persino all'interno della stessa programmazione vi è una sfasatura tra una prima fase, quella in cui ricade anche il sistema di premialità, in cui si è prodotta una grande partecipazione e autonomia dal basso, che aveva generato grandi aspettative sui futuri processi, e la seconda fase, in cui gli attori locali si rendono conto che i livelli di autonomia gestionale e finanziaria del GAL sono talmente ristretti da ridurre questa struttura a un mero esecutore burocratico delle decisioni

valutare-per-apprendere-interni.indd 286 07/04/16 09.37

regionali. L'impressione generale è stata quella dell'elefante che alla fine partorisce il topolino: una grande mobilitazione della partecipazione che alla fine non ha trovato un canale reale di applicazione.

3) *n uova architettura istituzionale e "regole prescrittive" nel processo di governance*: il sistema delle regole previsto in questa programmazione ha finito per essere troppo prescrittivo, con effetti omogeneizzanti e uniformanti che poco si adattano alle specificità dei territori e che impediscono l'integrazione tra attori e tra interventi (ne è un esempio la questione del monoasse).

In conclusione, nella prima fase il sistema di premialità basato su un meccanismo incitativo e non prescrittivo, ha aiutato ad allargare il partenariato e aumentarne l'inclusività, contribuendo a generare un forte grado di partecipazione del territorio. Si era potenzialmente creata la base per un processo di *empowerment* da parte degli attori locali, nella misura in cui le forme deliberative previste dal sistema di premialità ("una testa un voto", "porta aperta"), comportavano un coinvolgimento in prima persona e diretto (e non più tramite una rappresentanza). Nella seconda fase il passaggio da regole incitative a regole prescrittive e rigide, dall'autonomia progettuale alla dipendenza gestionale e attuativa (sotto lo stretto controllo della regione) ha generato un ridimensionamento della partecipazione iniziale e dell'*empowerment* che ne era derivato. La lezione appresa è prevedere nella prossima programmazione dei sistemi di premialità e di incentivazione lungo tutto il processo, riducendo al minimo il ricorso a regole rigide di tipo prescrittivo.

Infine, per quanto riguarda il coinvolgimento dei tecnici di Laore, come si è osservato nel paragrafo 8, il loro abbandono del processo di costituzione dei Gal, ha spesso coinciso con un cambio di registro dei rapporti con l'attore regionale: da collaborativi a burocratico-conflittuali. Al proposito bisognerebbe potenziare il rapporto tra Gal e tecnici di Laore, nella misura in cui questa programmazione sembra suggerirci che, quando sono direttamente coinvolti, con ruoli e competenze ben definite, i tecnici Laore possono aiutare a deverticalizzare il rapporto con la Regione, oltre a rappresentare una risorsa aggiuntiva per i Gal. Per questo motivo andrebbe istituzionalizzato meglio il loro ruolo lungo tutto il percorso. È abbastanza evidente che in questa programmazione le loro relazioni con gli operatori Gal sono state propositive e positive in quella fase in cui le attività riservate ai tecnici erano state più chiaramente definite e individuate.

Un mezzo per contenere il calo di partecipazione che si registra nella seconda fase di vita del Gal potrebbe essere legittimare in modo ufficiale Laore in attività di animazione per il Gal anche in questa fase.

valutare-per-apprendere-interni.indd 287 07/04/16 09.37

Sulla questione della *leadership politica* si è già detto al paragrafo 5, qui basti sottolineare come la leadership meno conflittuale e più adeguata alla gestione del GAL è sembrata essere quella di tipo pragmatico-operativo, riscontrata nel GAL Marghine. Si tratta di una leadership cioè che si fonda su un mandato chiaro (realizzazione degli obiettivi previsti nel PSL) e limitato nel tempo (durata del ciclo di programmazione), basata su contenuti tecnici piuttosto che politici. La legittimità dell'*agent* è costruita sulla trasparenza dei meccanismi decisionali e direttivi che sono accessibili al *principal*.

Una leadership fondata invece sul consenso politico, come quella del Linas Campidano, sebbene sia in grado di creare coesione e integrazione sociale, rischia di generare un certo livello di personalizzazione e degli effetti di accentramento, oltre che una difficoltà di ricambio generazionale. Inoltre per la tendenza alla "mediazione" diretta degli interessi da parte del LEADER, con meccanismi di negoziazione informali e *vis-à-vis* questo tipo di leadership tende a costruire dei meccanismi decisionali e gestionali più opachi, meno trasparenti.

Infine un obiettivo della governance dovrebbe essere quello di rafforzare le reti locali e la fiducia che circola in queste reti. Sebbene i GAL abbiano 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 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.

Anche in questo caso, come in altri analizzati in letteratura (Farinella 2005), l'accesso al credito è risultato uno dei maggiori limiti all'attività di impresa, 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.

Come in un circolo vizioso, molto spesso le iniziative di sviluppo locale finiscono per rafforzare le imprese già esistenti sul territorio e con una lunga storia, piuttosto che favorirne di nuove, perché sono proprio le prime ad avere maggiori capitali o a poter dare garanzie.

Dall'indagine è emerso chiaramente che i GAL non avevano strumenti e autonomia per poter effettivamente operare nel campo dell'accesso al credito, né per provare a sostenere qualche iniziativa di credito agevolato per le imprese vincitrici di un finanziamento. Emblematico, a tal proposito, il racconto di direttrice e presidente del GAL Marghine relativo

valutare-per-apprendere-interni.indd 288 07/04/16 09.37

al tentativo di costruire di comune accordo con le banche strumenti finanziari convenienti per i propri soci, per esempio attraverso un fondo di garanzia regionale, progetto poi bocciato dalla Regione perché non finanziabile. In questo senso, una lezione appresa dovrebbe essere nella prossima programmazione: tenere maggiormente in considerazione il problema dell'accesso al credito, prevedendo non soltanto delle misure, ma anche dei sistemi di acceso al credito che permettano alle aziende di ottenere il finanziamento necessario per accedere al bando.

10. La capacità dei Gal di creare beni collettivi locali

Questo paragrafo si sofferma sui macroindicatori 10 - Presenza di azioni volte alla creazione e implementazione di beni collettivi locali per la competitività; 11 - Creazione e implementazione di beni collettivi locali per la coesione; 12 - Verifica se le misure attuate sono sbilanciate verso la competitività (Misure 311, 312, 313) piuttosto che sulla coesione (Misure 321, 322, 323). Questi indicatori vengono analizzati insieme, in quanto gli attori intervistati hanno avuto difficoltà a distinguere tra beni collettivi locali per coesione e per la competitività, anche perché molte azioni e misure si prestavano a essere lette in entrambi i modi, è questo il caso delle azioni previste nella 311. Per esempio, se si osserva un'azienda che fornisce servizi di fattoria didattica, sotto il profilo della competitività questa appare un'impresa che svolge un servizio innovativo per il quale è pagata; sul piano della coesione si sottolinea invece che fornendo questo servizio, l'azienda favorisce l'inclusione sociale.

Dovendo fare un bilancio, si può evidenziare che in generale in tutti i Gal gli ambiti di intervento più efficaci (dove sono stati fatti più bandi e anche una maggiore spesa, realizzando in parte quanto previsto dai Psl) riguardano la valorizzazione e diversificazione dell'economia rurale e della multifunzionalità e la valorizzazione dell'*habitat* naturale e dell'ambiente, che vengono attribuiti ai beni collettivi locali per la competitività. Tuttavia alcune di queste misure hanno funzionato come buone pratiche in grado di produrre effetti positivi sia sulla competitività che sulla coesione. È il caso del Gal Marghine che ha finanziato la gestione dei servizi didattici e sociali in fattoria tramite le imprese agricole. Si è trattato di un caso di diversificazione dell'economia rurale in cui le imprese agricole sono state spinte verso l'ampliamento ad attività *no-food* che producono esternalità positive per il territorio nel suo insieme. Per la prima volta in Sardegna le imprese agricole sono diventate erogatrici di servizi collettivi, ovvero l'ippoterapia e l'agricoltura didattica.

valutare-per-apprendere-interni.indd 289 07/04/16 09.37

Altri beni collettivi per la coesione hanno riguardato la creazione di capitale umane e di formazione, si pensi ancora al caso del Gal Marghine in cui sono state fatte azioni formative rivolte ai bambini, in particolare sull'educazione alimentare (progetti svolti con le scuole, come le merende a base di prodotti locali di stagione, visite in azienda). Tali azioni sono state realizzate spesso entro progetti di cooperazione.

Nel Gal Linas emergono come buone pratiche i progetti di cooperazione internazionale, nello specifico il progetto "Giovani e sviluppo rurale" e il progetto "MeDIETerranea". Tali azioni sono state individuate come utili sia alla valorizzazione delle specificità produttive e dei saperi locali sia al miglioramento del capitale umano e della formazione.

Come si è anticipato, tramite lo strumento dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema era, in linea teorica, possibile aggirare il vincolo dell'Asse III e prevedere investimenti che avrebbero inciso anche su imprese ricadenti nell'Asse I e II. 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 e 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 in corso. Per questo difficilmente possono aver funto da tessuto connettivo in grado di dare maggiore organicità al progetto di sviluppo rurale, aggirando i limiti provocati dal monoasse.

Al contrario, particolare attenzione avrebbe dovuto essere dedicata all'avvio di queste azioni già nelle prime fasi di vita dei Gal, in modo da poter dare vita a un processo di costruzione e sedimentazione di nuovi beni collettivi che a fine programmazione avrebbe potuto essere, almeno in parte, visibile sul territorio. Purtroppo i Gal sono partiti già con un enorme ritardo, legato al blocco della programmazione per la caduta del governo regionale e l'elezione di un nuovo assessore, di una fazione politica opposta a quella del precedente. In seguito poi i Gal hanno incontrato diverse difficoltà nell'operato quotidiano, per esempio nella strutturazione dei bandi supervisionati dal servizio sviluppo locale, nella presentazione delle domande, nel meccanismo dell'eleggibilità che nei Gal dimensionalmente piccoli, ha portato al paradosso che le prime misure bandite per le aziende sono andate deserte o hanno avuto pochissimi partecipanti (e ancor meno vincitori, a causa di domande errate ed escluse e di rinunce per impossibilità di cofinanziamento o altri motivi). Le misure hanno poi dovuto essere ribandite, con la perdita

valutare-per-apprendere-interni.indd 290 07/04/16 09.37

di ulteriore tempo. Insomma si è arrivati a concentrarsi sui progetti di cooperazione e azioni di sistema solo ad attività inoltrate. In particolare, le azioni di sistema sono quelle che più hanno incontrato difficoltà. Praticamente nessun GAL, all'atto della ricerca aveva realizzato delle azioni di sistema. Nei casi più fortunati sarebbero dovute partire di lì a poco.

Per quanto riguarda i progetti di cooperazione la situazione era meno grave. Ciascun GAL prevedeva un certo numero di progetti di cooperazione, alcuni dei quali erano, al momento della ricerca, già in atto o, in qualche caso, persino conclusi. Va sottolineato che i progetti di cooperazione, laddove erano stati realizzati, erano considerati dagli attori locali molto importanti e positivi. Buona parte degli intervistati ricordava specificatamente qual era stato l'oggetto del progetto e in qualche caso vi aveva partecipato. Soprattutto le esperienze con l'estero (con periodi di soggiorni presso GAL esteri per vedere le buone pratiche aziendali, ricambiati con periodi nel proprio territorio) erano ricordate come in grado di fornire spunti per il futuro e di creare reti di relazioni importanti e portavano i soggetti locali anche a interrogarsi su eventuali carenze presenti nel proprio territorio; per esempio un'intervistata del BMGS ricordava come avesse notato che il parco naturale visitato all'estero presentasse diversi percorsi per il trekking, con livelli di difficoltà crescente e una segnaletica in grado di orientare il turista, laddove il parco del Gennargentu era assolutamente carente di tutto ciò. Si potrebbero poi riportare altri casi simili di intervistati che, a partire dalla partecipazione a progetti di cooperazione, pensavano di aver creato rete o semplicemente avevano avviato un processo di autovalutazione critico sul proprio territorio e sul potenziale percorso da seguire.

Alla luce di questo, sebbene non sia stato possibile valutare l'effetto delle azioni di sistema, possiamo concludere che quanto meno i progetti di cooperazione sembrano incidere positivamente sulla creazione di beni collettivi e sull'ispessimento del tessuto relazionale. È poco per dire se si tratta di processi volatili o duraturi; inoltre, trattandosi di progetti a uno stadio iniziale o ancora in corso, non si possono valutare gli effetti, la qualità e la tipologia dei beni prodotti.

In generale il fatto che al momento della chiusura della ricerca non fossero ancora partite in nessun GAL le azioni di sistema mette in evidenza che il processo è maggiormente sbilanciato sulla creazione di beni collettivi locali per la competitività piuttosto che sulla coesione.

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, per questo è fondamentale avviarle a monte e non a valle dell'intero processo.

valutare-per-apprendere-interni.indd 291 07/04/16 09.37

Per raggiungere questo scopo bisogna prevedere un adeguato meccanismo di incentivazione che stimoli i GAL ad avviare i progetti di cooperazione e azioni di sistema già dalle prime fasi della sua operatività e che li segua durante la loro realizzazione.

In merito alla costruzione di reti di cooperazione, obiettivo centrale di tutti i GAL, si sottolinea la prevalenza di reti che restano ancora informali, deboli e poco strutturate, e faticano a istituzionalizzarsi in rapporti stabili sul territorio: il GAL e le sue iniziative hanno cioè rappresentato un momento per "conoscere" nuovi soggetti e instaurare, eventualmente, qualche rapporto, saltuario, di collaborazione. Nonostante il GAL abbia contribuito alla creazione di fiducia, relazioni e capitale sociale, queste restano per lo più sotto traccia.

In conclusione, per quanto riguarda l'efficacia dell'azione GAL relativamente all'implementazione di servizi alle imprese e alla popolazione, essa appare appena sufficiente per diversi motivi:

- perché progetti di cooperazione e azioni di sistema, che maggiormente avrebbero dovuto favorire la nascita di beni collettivi, sono ancora in atto ed è difficile valutarne gli effetti; resta il dato oggettivo che queste misure in ottica di gestione efficiente e sistemica, avrebbero dovuto essere avviate da subito, e invece, per diversi motivi, sono state oggetto di enormi ritardi;
- perché, nonostante molti buoni propositi iniziali, nella realtà dei fatti i GAL si sono trovati impossibilitati a influire su elementi fondamentali per il miglioramento della qualità della vita, in quanto uscivano "fuori" dall'ambito di competenza loro attribuito, almeno per questa programmazione. Basti qui ricordare l'impossibilità per i GAL di prevedere strumenti di supporto per l'accesso al credito, l'esclusione dei settori produttivi rientranti nell'allegato 1, i ritardi nelle procedure e nei pagamenti che hanno messo in difficoltà le aziende che avevano fatto domanda.

Per quanto riguarda la qualità sociale e l'*empowerment*, si può sottolineare che quest'ultimo si era iniziato a generare nella fase di *start-up*. Il meccanismo messo in modo dal sistema di premialità ha in molti casi stimolato la rottura dei vecchi equilibri nella costruzione dei partenariati dei GAL, che in questa programmazione sono diventati molto più aperti, orizzontali e inclusivi, anticipando delle tendenze che ora sono diventate obbligatorie nella nuova programmazione (presenza di giovani e donne, quota maggioritaria di privati).

Purtroppo questo processo si è in parte arrestato nella fase assembleare, dove le azioni atte a sviluppare ulteriormente l'*empowerment*

valutare-per-apprendere-interni.indd 292 07/04/16 09.37

sembrano essere meno incisive, l'animazione è risultata 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 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.

valutare-per-apprendere-interni.indd 293 07/04/16 09.37

8. POSTFAZIONE
Angelo Pichierri

Il rapporto presentato in questo volume conclude una ricerca valutativa relativa all'implementazione in Sardegna del programma LEADER e del programma di sviluppo rurale. Si tratta dunque di ricerca applicata, di ricerca *policy-oriented* e per certi aspetti di ricerca-azione, come mostra chiaramente il saggio introduttivo nella sua parte finale, quasi manualistica, in cui si propongono batterie di indicatori e indicazioni per la ricerca sul campo. Ma questa sezione incorpora risultati di ricerca precedenti, assunti teorici e politici, e ipotesi di lavoro a partire dai quali si forniscono contributi e si pongono interrogativi sui quali vale la pena di soffermarsi. Lo faccio brevemente in questa nota, utilizzando appunti presi nel periodo in cui ho seguito l'andamento della ricerca, a distanza ravvicinata ma senza parteciparvi direttamente, come membro di un comitato scientifico.

Non sono tempi facili per chi voglia riflettere seriamente sul cosiddetto modello sociale europeo. Rimangono i suoi difensori d'ufficio, mentre un numero relativamente ristretto di operatori e di ricercatori si muove sul terreno della manutenzione ordinaria e straordinaria del modello. Ma sembra prevalere tutto sommato, nell'opinione pubblica ma anche tra gli scienziati sociali, un atteggiamento di delusione che sfocia in una critica radicale delle istituzioni europee e di un "discorso europeo" considerato ormai come pura ideologia. Non entro qui nella discussione; ma nel momento in cui il discorso pubblico sull'Europa è in via di rapido cambiamento non si può trascurare il contributo, critico ma costruttivo, che arriva da una ricerca le cui indicazioni valutative riguardano politiche europee caratterizzanti come quelle agrarie, il loro contesto istituzionale, le organizzazioni che le mettono in atto.

La ricerca si colloca infatti in una fase in cui la politica agraria europea – pur conservando le caratteristiche originarie di un gigantesco tentativo di modernizzazione in cui l'intervento pubblico ha favorito la "industrializzazione" dell'agricoltura, la grande impresa specializzata, la produzione di massa – si mostra capace di una certa misura di autocorrezione. Questa almeno parziale correzione è indotta dai

valutare-per-apprendere-interni.indd 294 07/04/16 09.37

cambiamenti dell'opinione pubblica e del senso comune, e dai risultati della riflessione e della ricerca di economisti e sociologi rurali non più marginali che hanno contribuito a introdurre nel discorso pubblico nozioni come quelle di "nuovi contadini", "agricoltura multifunzionale", "risorse comuni localizzate". Il programma LEADER, la sua evoluzione e le innovazioni sociali e organizzative cui ha dato luogo, sono un buon terreno su cui esaminare – come si fa nel rapporto – temi che vanno oltre le esperienze specificamente agrarie per investire il discorso europeo nel suo complesso, e la sua eventuale capacità di autocorrezione.

Componente essenziale di questo discorso, esplicitata soprattutto dalla presidenza Delors e poi più o meno ritualmente richiamata in centinaia di documenti, è il tema della coesistenza sinergica tra coesione sociale e competitività economica. In questa prospettiva la coesione sociale non rappresenta un puro costo ma contribuisce invece significativamente alla competitività economica di un paese o di un'area territoriale. Di nuovo, non posso qui entrare nella discussione intorno a questo tema, che comprende le posizioni estreme di chi rifiuta la prospettiva, quelle di chi l'approverebbe ma pensa che sia stata abbandonata, quelle di chi pone problemi tecnici di indicatori e di misurazione dell'impatto dell'una dimensione sull'altra. Possiamo se mai aggiungere che la comparsa di un'altra dimensione oggi considerata ufficialmente essenziale, quella della sostenibilità, ha reso ancora più complicata la formulazione di politiche coerenti e ha accentuato il rischio di derive ideologiche.

Richiamo qui questa problematica perché il programma LEADER è uno di quelli che più visibilmente hanno cercato di operazionalizzare il perseguimento – in ambiente rurale – di obiettivi congiunti, e si suppone sinergici, di coesione e competitività, equità ed efficienza. Si tratta di una chiave di lettura importante per il volume qui presentato e per gli indicatori che esso propone alla valutazione.

Da questo libro emerge anche un problema affrontato, ma non completamente risolto, in un altro più celebre rapporto cui si fa spesso riferimento, quello presentato nel 2009 da Fabrizio Barca (2009) all'allora commissario per la politica regionale dell'Unione Europea. Tema fondamentale del Rapporto Barca, che assumeva ovviamente la necessaria coesistenza di obiettivi di equità e di efficienza, era l'opportunità operativa di tenere distinti gli obiettivi e le relative politiche, data la difficoltà e la confusione creata fino allora dall'idea di affrontarli invece con la *stessa* strumentazione. Dalle esperienze LEADER e dalla ricerca presentata nel volume emerge piuttosto l'esigenza di considerare diversamente la questione a differenti livelli territoriali. È possibile che la separazione proposta da Barca sia opportuna a livello europeo o nazionale; sembra

valutare-per-apprendere-interni.indd 295 07/04/16 09.37

però che a livello locale si presentino diversamente, e che nei sistemi locali territoriali l'abusata parola d'ordine della "integrazione"[1] qualche senso possa averlo. Nei sistemi locali che costituiscono l'unità territoriale di osservazione sembra spesso che l'integrazione tra gli obiettivi e le misure "sociali" e quelli "economici" sia ovvia e necessaria: si pensi al caso della costruzione di marchi e della promozione di prodotti locali, che quando riesce produce successi di mercato e rafforzamento dell'identità della comunità.

La cosa è meno ovvia a livelli territoriali diversi; ma anche a livello locale comporta un esercizio difficile e non sempre riuscito di *management* della complessità. Agenzie come i GAL debbono perseguire obiettivi economici e obiettivi di coesione sociale, debbono rispondere all'attore pubblico (regionale ed europeo) e alla comunità di riferimento: il che richiede competenze e attitudini non comuni. Il GAL contiene una componente tecnico-organizzativa e una componente di rappresentanza, e di raccordo tra *stakeholder* diversi. Non ho usato a caso il termine "agenzia". La teoria dell'agenzia può fornire qualche indicazione per orientarsi su un terreno su cui, se il GAL è l'agente, non sempre è chiaro chi sia il "principale"; se ci sia una pluralità di principali; quanto pesino nei rapporti tra i diversi soggetti risorse come il consenso politico, la competenza tecnica, l'accesso all'informazione. Operare su questo terreno è dunque tutt'altro che facile, ed è bene che l'attore pubblico che vuole esercitare un ruolo di regia e di controllo ne sia consapevole.

Il tema del *management* della complessità dovuta alla pluralità di obiettivi istituzionali ritorna nel caso dell'agricoltura multifunzionale, entrata a pieno titolo tra i riferimenti delle nuove politiche agrarie. Essa comporta infatti un grappolo di innovazioni sia sociali sia organizzative, e la capacità di parte di chi la esercita di muoversi su terreni diversi con diverse esigenze che non si combinano affatto "naturalmente". Questa capacità non deve necessariamente essere esercitata all'interno della stessa organizzazione: una possibile risposta è quella della costituzione di reti organizzative, e non a caso gli autori della ricerca qui commentata si stanno occupando attualmente di contratti di rete.

L'agricoltura multifunzionale è una delle componenti del progetto di sviluppo rurale che costituisce l'obiettivo delle politiche qui valutate. Il raggiungimento di questo obiettivo comporta, per citare ancora una volta il Rapporto Barca, la "produzione di pacchetti di beni e servizi

[1] Segnalo un problema terminologico che può dar luogo a equivoci. In questa nota parlo di "integrazione" in riferimento agli obiettivi e alle politiche, mentre nel libro si parla di integrazione soprattutto a proposito del coordinamento tra risorse e competenze disperse e talvolta nascoste.

valutare-per-apprendere-interni.indd 296 07/04/16 09.37

pubblici": la loro progettazione e attuazione comporta l'estrazione e l'aggregazione di "*preferenze locali* per mezzo di *istituzioni politiche partecipative*", ma presuppone anche una governance multilivello e trasferimenti finanziari condizionati.

La produzione di beni collettivi locali è un altro dei temi centrali della ricerca, e uno dei criteri sulla base dei quali si debbono valutare i risultati delle politiche di sviluppo rurale locale. La ricerca sottolinea in particolare il ruolo dei "beni collettivi locali per la competitività", una categoria particolarmente rilevante quando si parla di uno sviluppo destinato a promuovere la presenza degli imprenditori e dei prodotti locali su mercati più vasti. Ma i "pacchetti di beni" da prendere in considerazione sono più articolati. Sono necessari beni pubblici in senso stretto, prodotti da attori istituzionali extra locali, il che rimanda alla definizione del ruolo dell'attore regionale e di quello europeo. Sono necessari beni di club (prodotti da un gruppo che se ne riserva l'uso) di cui i *local collective competition goods* sono una variante. Ci sono infine, cruciali per il nostro discorso, i *commons*, prevalentemente anche se non necessariamente naturali, per i quali la manutenzione è spesso importante quanto la produzione.

A complicare ancora le cose c'è poi il tema delle esternalità – negative o positive – che la produzione di beni comporta. Ci sono esternalità positive che si trasformano in beni (come la fiducia e il capitale sociale); ci sono beni (per esempio i dispositivi antiinquinamento) prodotti principalmente per gestire le esternalità negative. E più in generale ricordiamo, con Ostrom (1990) e con il *property rights approach*, che lo *stesso* bene può essere soggetto a diversi regimi proprietari.

Una problematica, come si vede, assai complessa; e ancora più complessa quando si tratta di ricavarne implicazioni per le politiche. Anche su questo terreno il volume dà qualche contributo di grande interesse: l'impiego per esempio della distinzione tra beni collettivi materiali e immateriali (dove i secondi non sono meno importanti dei primi), o il tentativo di operazionalizzare attraverso indicatori la coppia equità/efficienza. Non poco per una ricerca limitata e localizzata; consideriamola una tappa di un percorso lungo e impegnativo.

valutare-per-apprendere-interni.indd 297 07/04/16 09.37

BIBLIOGRAFIA

Aa. Vv.

2008 *Leader Plus in Sardegna*, Cagliari, Regione Autonoma della Sardegna (Ras)

Anania G.

2013 *Riforma della Politica Agricola Comune, agricoltura e sviluppo locale. Le politiche per l'agricoltura che servirebbero e quelle che, presumibilmente, ci ritroveremo*, intervento alla VIII ed. della Scuola di Sviluppo Locale S. Brusco: "Nuova agricoltura e sviluppo locale", Seneghe, 18-23 luglio 2013

Anfossi A.

1968 *Società e organizzazione in Sardegna, studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Milano, FrancoAngeli

2000 *Il Progetto Sardegna dell'Oece (1958-1962)*, in *Sviluppo locale*, vol. VII, n. 14, pp. 5-22

2008 *Società e organizzazione in Sardegna, studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Cagliari, Cuec

Atto unico Europeo

1986 *Atto unico europeo*, Trattato, Lussemburgo, 17 febbraio 1986 e L'Aia, 28 febbraio 1986

Bagnasco A.

1999 *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino

2007 *Le buone ragioni dello sviluppo locale: il libro bianco sullo sviluppo locale ripensato un anno dopo*, intervento alla II ed. della Scuola di Sviluppo Locale S. Brusco: "Sviluppo Locale e forme di governance", Seneghe, 9-13 luglio 2007

Bagnasco A. *et al.*

2001 *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino

Barbera F.

2001 *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 413-449

2004 *Meccanismi Sociali*, Bologna, il Mulino

Barca F.

2006 *TDPC Chairman's Statement*, in Oecd, *The new Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris, Oecd publishing, pp. 141-149.

2009 *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Report indipendente, Bruxelles, Commissione Europea; trad. it. *Un'agenda per la riforma della*

valutare-per-apprendere-interni.indd 298 07/04/16 09.37

politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per risponder e alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea, www.dps.gov.it

2012 *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, www.dps.gov.it

Becattini G.

2001 *Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre "il territorio" nell'analisi socioeconomica*, in G. Becattini *et al* (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea* , Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 9-27

2002 *I sistemi locali nello sviluppo economico italiano e nella sua interpr etazione*, in G. Becattini e F. Sforzi (a cura di), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 155-177

Becattini G. e Rullani E.

1993 *Sistema locale e mercato globale*, in "Economia e politica industriale", n. 80, pp. 25-48

Bezzi C.

2007 *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Milano, FrancoAngeli

Bittichesu C. e Paschina I.

2005 *Archeologia e storia fra Macomer e Sindia: due comunità alla ricerca delle loro radici*, Nuoro, Grafiche Solinas

Bobbio L.

2000 *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e Mercato", n.58, pp. 111-141

2004 *La democrazia non abita a Gor dio. Studio dei processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, FrancoAngeli

Bonazzi G.

2002 *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, il Mulino

Bottazzi G. (a cura di)

2005 *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, Milano, FrancoAngeli

2013 *I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva Europea*, Cagliari, Cuec

Brusco S.

2007 *Distretti industriali e sviluppo locale. Una raccolta di saggi (1990-2002)* , Bologna, il Mulino

Cardano M.

2003 *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Roma, Carocci

Cavazzani A., Gaudio G. e Sivini S.

2006 (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Inea, Edizioni Scientifiche Italiane

valutare-per-apprendere-interni.indd 299 07/04/16 09.37

Cavazzani A. e Moseley M. (a cura di)

2001 *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in Six European Countries*, Soveria Mannelli, Rubbettino

Cciaa

2012 *Analisi del contesto economico provinciale nel 2012*, http://www.or.camcom.it/export/sites/default/OsservatorioEconomico/2012/ANALISI-DEL-CONTESTO-ECONOMICO-PROVINCIALE-NEL-2012.pdf

2013 *note sull'economia della provincia di Oristano anno 2013*, http://www.or.camcom.it/export/sites/default/OsservatorioEconomico/2013/Report11Giornata-Economia_CCIAA-Oristano_07-06-2013_rev1_nuovo.pdf

Cciaa Oristano

2011 *nota sull'economia di Oristano 2011*, http://www.or.camcom.it/OsservatorioEconomico/

Censis

2003 *37° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Milano, FrancoAngeli

Cepiku D.

2005 *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in "Azienda Pubblica", n. 1, pp. 105-131

Cersosimo D.

2000 *Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale*, in D. Cersosimo (a cura di), *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez e Donzelli, pp. 161-179

2001 (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 5-31

2013 *Sintesi della discussione e suggestioni. Seconda sessione: Come restituire la tutela del territorio alle Comunità locali*, Forum Aree Interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale, Rieti, Auditorium Fondazione Varrone, 11-12 marzo 2013

Cersosimo D. e Wolleb G.

2006 *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Roma, Donzelli

Chambers R.

1996 *Lo sviluppo rurale: mettere gli ultimi al primo posto*, Portogruaro, Associazione culturale Giovanni Lorenzin

Chandler A.D.

1969 *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Mit Press, Cambridge (Ma); trad. it. *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, Milano, FrancoAngeli, 1992

Coleman J.S.

1990 *Foundations of Social Theory*, Harvard University; trad. it. *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, il Mulino, 2005

Commissione europea

1988 *Il futuro del mondo rurale, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 29 luglio 1988*, (COM(88) 501 def.)

valutare-per-apprendere-interni.indd 300 07/04/16 09.37

1991 *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 19 marzo 1991 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader 1)*

1994 *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 1 luglio 1994 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader 2)*

1999 *Regolamento (Ce) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*

2000 *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader Plus)*

2001 *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles

2005a *Regolamento (Ce) n. 1290/2005, finanziamento della Politica Agricola Comune*

2005b *Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*

2006a *Regolamento (Ce)* n. 1320/2006, *disposizioni per la transizione al regime di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal Regolamento (Ce) n. 1698/2005*

2006b *Regolamento* (Ce) n. 1083/2006, *recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1260/1999*

2006c *Regolamento (Ce)* n. 1974/2006, *recante disposizioni di applicazione del Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (Feasr)

2006d *Regolamento (Ce) n. 1975/2006, modalità di applicazione del regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale*

2006e *Decisione del Consiglio 2006/144/CE, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale*

Comunità Economica Europea

1959 *Allegato I del Trattato Cee, elenco previsto dall'art. 32 del Trattato Ce, Roma*

1988 *Regolamento (Cee) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (Cee) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari fondi strutturali*

Consiglio italiano per le Scienze Sociali (a cura di)

2005 *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio

Crouch C. *et al.*

2001 *Local Production Systems in Europe Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004

Crozier M. e Friedberg E.

1977 *L'Acteur et le système*, Seuil, Paris; trad. it. *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Milano, Etas, 1978

valutare-per-apprendere-interni.indd 301 07/04/16 09.37

Crp (Centro Regionale di Programmazione - Regione Autonoma della Sardegna)
2006a *Progetto Crp 56 "Andalas sonos sinnos e licanzas ferula"*, www.regionesardegna.it
2006b *Progetto Crp 57 "Filiere delle produzioni agroalimentari"*, www.regionesardegna.it
2006c *Progetto Crp 133 "Distretto rurale Marghine e Baronie"*, www.regionesardegna.it
2006d *Progetto Crp 169 "Programma integrato di sviluppo territoriale"*, www.regionesardegna.it
2006e *Progetto Crp 198 "Patto sociale distretto socio-sanitario di Macomer"*, www.regionesardegna.it
2006f *Progetto Crp 123 "Centri commerciali naturali"*, www.regionesardegna.it

Cuspi (Coordinamento uffici delle Province Italiane)
2011 *Atlante statistico delle Provincie d'Italia*, www.upinet.it

De Vivo P.
2000 *Pratiche di concertazione*, Milano, FrancoAngeli
2006 *Ricominciare: Il Mezzogiorno, le politiche, lo Sviluppo*, Milano, FrancoAngeli

Di Iacovo F.
2010 (a cura di), *Agricoltura sociale: se l'agricoltura batte il 5*, Torino, Coldiretti Piemonte
2011 *Governance dell'innovazione nelle aree rurali: un'analisi interpretativa del caso dell'agricoltura sociale*, www.reterurale.it

De Castro P.
2004 *Verso una nuova agricoltura europea*, Roma, Agra

De Filippis F. e Storti D.
2001 *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare*, in "Sviluppo locale", vol. IX, n. 19, pp. 43-80

Dematteis G.
2005 *I sistemi territoriali in un'ottica evoluzionista*, in G. Dematteis e F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli, pp. 89-117
2011 (a cura di), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Milano, FrancoAngeli

Dematteis G. e Governa F. (a cura di)
2005 *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli

Donolo C.
1999 *Questioni meridionali: ventuno appunti sul Sud a venire*, Napoli, L'Ancora
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
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

valutare-per-apprendere-interni.indd 302 07/04/16 09.37

Dps (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica)

2006 *Quadro strategico nazionale per la politica di sviluppo regionale 2007-2013*

Farinella D.

2005 *L'accesso al credito e il rapporto con gli attori bancari nell'esperienza dei Patti campani*, in F.P. Cerase, *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei patti territoriali in Campania*, Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 132-161

2010 *Mezzogiorno alla finestra*, Roma, Aracne

Formez

2002 *Agenda 21, una scelta per lo sviluppo locale sostenibile. Percorsi ed esperienze in Sardegna*, Cagliari, Formez

2003 *Pit - I Progetti Territoriali in Sardegna. Primo rapporto 2003*, www.dbformez.it

Gal Bmgs

2009 *Piano di Sviluppo Locale 2007-2013, Gal Distretto Rurale Barbagia Mandrolisai Gennargentu Supramonte*, Sorgono, www.galbmgs.it

Gal Linas Campidano

2008 *Allegato A, Manifestazione d'interesse*, www.galinascampidano.it

2009 *Statuto del Gal Linas Campidano Società Consortile arl*, www.galinascampidano.it

2010a *Piano di Sviluppo Locale Moris. del Gal Linas Campidano*, www.galinascampidano.it

2010b *Allegato A4, Selezione dei Gruppi di Azione locale (Gal) e dei Piani di Sviluppo Locale (Psl)*, www.galinascampidano.it

2011a *Fascicolo di progetto "Giovani e Sviluppo Rurale"*, www.galinascampidano.it

2011b *Fascicolo di progetto "MeDieTerranea"*, www.galinascampidano.it

2013 *Rimodulazione del* Psl, www.galinascampidano.it

2014 *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del* Psl *per l'anno 2013*, www.galinascampidano.it

2015 *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del* Psl *per l'anno 2014*, www.galinascampidano.it

Gal Marghine

2009 *Statuto del* Gal *Marghine, Fondazione di Partecipazione*, www.galmarghine.it

2010a *Piano di Sviluppo Locale "S'Abbreschida de su Marghine - L'Alba del Marghine"*, www.galmarghine.it

2010b *Bando di Accesso "Selezione personale* Gal *Marghine"*, www.galmarghine.it

2011 *Avviso Pubblico "Selezione personale* Gal *Marghine: Funzionario Responsabile Amministrativo Finanziario"*, www.galmarghine.it;

2014 *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del* Psl *per l'anno 2013*, www.galmarghine.it

2015a *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del* Psl *per l'anno 2014*, www.galmarghine.it

valutare-per-apprendere-interni.indd 303 07/04/16 09.37

2015b *Bando pubblico per la selezione della figura di: "Assistente amministrativo"*, www.galmarghine.it
2015c *Bando pubblico per la selezione della figura di: "Responsabile della rendicontazione"*, www.galmarghine.it
2015d *Concorso Prati Fioriti Edizione 2014*, Macomer, Studio Grafico Macomer

Gal Monte Linas
2003 *Piano di Sviluppo Locale*, www.galinascampidano.it

Gal Terre Shardana
2010 *Piano di sviluppo locale*, "*Terre Shardana: percorso per un distretto rurale sostenibile e per la qualità della vita"*, www.regione.sardegne.it

Giannobi D. e Sopranzetti C.
2000 *L'Iniziativa Comunitaria* Leader *nelle Marche*, Ancona, Associazione "Alessandro Bartola", Collana Tesi online, n. 2

Governo Italiano
2001 Decreto legislativo numero 228 del 2001, *Decreto di orientamento e modernizzazione in agricoltura*

Granovetter M.
1998 *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Napoli, Liguori
2004 *Struttura sociale ed esiti economici*, in "Stato e Mercato", n. 72, pp. 355-382

Hirschman A.O.
1958 *The Strategy of Economic Development* , New Haven Connecticut, Yale University Press
1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press; trad. it. *Lealtà, defezione e protesta*, Milano, Bompiani, 1982

Inea, (Istituto Nazionale Economia Agraria)
1998 *Atlante* Leader *II*, *Scheda Regionale Sardegna*, Roma, Inea
2000 *Esperienze e progetti per le ar ee rurali. Una raccolta di casi innovativi dal* Leader *II*, Roma, Inea
2010 *Rapporto 2008/2009. Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Napoli, Inea

Istat
2001 Censimento dell'industria e dei servizi
2011 Censimento dell'industria e dei servizi
2012a *VI Censimento dell'agricoltura*, http://dati-censimentoagricoltura.istat.it
2012 *XV Censimento generale della popolazione e delle abitazioni* , http://dati-censimentopopolazione.istat.it/

Istituto Tagliacarne
2014 *Atlante di competitività delle provincie e delle Regioni* 2010, www.unioncamere.gov.it

valutare-per-apprendere-interni.indd 304 07/04/16 09.37

Istituto Tagliacarne e Unioncamere

2011 *Atlante della competitività delle Provincie e delle Regioni*, http://www.unioncamere.gov.it/Atlante/index.htm

ITeNovas

2014 *Gal Terre Shardana è crisi. Il presidente si dimette*, itenovas.com, 28 febbraio

La Nuova Sardegna

2014 *Caso Gal: i magistrati setacciano i conti*, La Nuova Sardegna, 30 agosto

Le Galès P.e Voelzkow H.

2001 *Introduction: the Governance of Local Economies*, in C. Crouch, P. Le Galèes, C. Trigilia e H. Voeltzkow, *Local Production Systems in Europe Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004

Locci C.

2013 *Indovina chi viene al Gal. Meccanismi di governance e inclusione progettuale nei Gruppi di Azione Locale. Il Gal Linas Campidano*, Tesi di Laurea, Università degli studi di Cagliari, Facoltà di Scienze Politiche, a.a. 2012-2013

Mantino F.

2008 *Lo sviluppo locale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi"*, Milano, Edagricole

2012 *Percorsi per la promozione dello sviluppo delle aree interne*, Relazione presentata al convegno "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Roma, 15 dicembre 2012

2013 *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020*, in "RRN Magazine", n. 190, pp. 10-13

2014 *La governance come fattore di sviluppo*, Roma, Inea

Martini A. e Sisti M.

2002 *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", n. 2, pp. 31-62

2007 *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in "Informaires", n. 33, pp. 13-21

2009 *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino

Martinotti G.

1993 *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, il Mulino

Meloni B.

2006 *lo sviluppo rurale. Dall'analisi al progetto*, Cagliari, Cuec

2008 *La costruzione sociale dello sviluppo territoriale. Dal Progetto Sardegna dell'Oece alla Progettazione Integrata*, introduzione a A. Anfossi, *Società e organizzazione in Sardegna. Studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Cagliari, Cuec, pp. 1-81

valutare-per-apprendere-interni.indd 305 07/04/16 09.37

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. *et al.*

2013 *Schema analitico per un disegno di valutazione dello sviluppo rurale. Ricerca empirica e caso studio* , in G. Bottazzi, *I fattori immateriali dello sviluppo* , Cagliari, Cuec, pp. 123-174

Meloni B. e Farinella D. (a cura di)

2013 *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Torino, Rosenberg&Sellier

Merton R.K.

1969 *Teoria e struttura sociale*, Bologna, il Mulino

Meyer J.W. e Rowan B.

1977 *Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony*, in "American Journal of Sociology", n. 83, pp. 340-363

Mipaaf (Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali)

2006 Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale del 31 ottobre 2006

2010 Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale del 21 giugno 2010

Natali A.

2012 *Punti scritti attorno al seminario: prima, durante e dopo*, relazione presentata al Convegno "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Roma, 15 dicembre 2012

Osti G.

2006a *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 ar ee rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 541-568

2006b *Il contributo dell'Ic Leader allo sviluppo territoriale*, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 387-423

2010 *Sociologia del territorio*, Bologna, il Mulino

Ostrom E.

1990 *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (Ma), Cambridge University Press; trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006

Pacetti V.

2011 *Gli strumenti della governance locale di fronte alla crisi. Il caso delle agenzie per lo sviluppo nell'area torinese*, intervento alla VI ed. della Scuola di sviluppo locale Sebastiano Brusco: "Sviluppo locale, strutture di implementazione e Agenzie di sviluppo territoriale", Seneghe, 18-23 luglio

Paschina I.

2000 *Monumenti archeologici del Marghine: studio del foglio IGM 206 I n O Macomer*, Sassari, Stamperia Artistica

valutare-per-apprendere-interni.indd 306 07/04/16 09.37

Piccardo C.

1995 *Empowerment. Strategie di sviluppo organizzativo centrate sulla persona*, Milano, Raffaello Cortina

Pichierri A.

2003 *Tesi sullo sviluppo locale*, in "Studi organizzativi", n. 3, pp. 69-88

2005 *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino

2006 *Lo sviluppo locale: crisi di un paradigma?*, in "Sociologia del lavoro", n. 101, pp. 31-38

2011 *Sociologia dell'organizzazione*, Roma-Bari, Laterza

2013 *Privato / pubblico - comune. Beni economici e or dinamenti sociali* (dattiloscritto)

Pichierri A. e Pacetti V.

2010 *Il "Progetto n ord" e i beni comuni per la competitività*, in "Studi organizzativi", n. 1, pp. 128-140

Pigliaru F.

2007 *Conoscenza dispersa e sviluppo locale*, intervento alla II edizione Scuola di sviluppo locale Sebastiano Brusco: "Sviluppo Locale e forme di governance", Seneghe, 9-13 luglio

2008 *Conoscenza dispersa e progettazione integrata* (dattiloscritto)

Piras V.

2012 *Sviluppo locale tra competitività economica e coesione sociale*, Tesi di dottorato, Università degli studi di Torino, Dipartimento di Scienze Sociali, Dottorato di Ricerca in Sociologia e Scienza Politica XXIV ciclo, biennio 2009/2011

Piselli F.

2001 *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in Bagnasco *et al.*, *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 47-75

Piselli F. e Ramella F. (a cura di)

2008 *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Meridiana Libri

Podda A.

2015 *Meccanismi di costruzione e valutazione del capitale sociale. Due casi studio*. Atti del Convegno nazionale Ais-Elo, Cagliari, 15-16-17 ottobre

Porru E.

2012 *Valutare lo sviluppo rurale: strutture di implementazione e partecipazione*, Tesi di Laurea, Università degli studi di Cagliari, Facoltà di Scienze Politiche, a.a. 2010/2011

2013 *Valutare l'approccio* Leader*: dinamiche partecipative e ruolo dell'assistenza tecnica nella fase di costituzione dei nuovi* Gal *sardi per il periodo di pro - grammazione 2007-2013. I fattori immateriali dello sviluppo*, in G. Bottazzi (a cura di), *I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva europea*. Cagliari, Cuec, pp. 209-264

valutare-per-apprendere-interni.indd 307 07/04/16 09.37

Putnam R.
1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore

Rappaport J.
1981 *In Praise of Paradox. A Social Policy of Empowerment over Prevention*, in "American Journal of Community Psychology", vol. 9, n. 1, pp. 1-25

Ras (Regione Autonoma della Sardegna)
2006a *Progettazione integrata in Sardegna : analisi e valutazione del processo avviato*, Giugno 2006, http://www.regione.sardegna.it
2006b *Provincia di Nuoro*, *Rapporto d'Area*, http://www.regione.sardegna.it
2007 *Piano di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna del 16 novembre 2007*
2008a *Bando "Invito a manifestare interesse"*, *Asse 4 "Attuazione dell'approccio Leader"*, http://www.regione.sardegna.it
2008b *Bando "Selezione dei Gruppi di Azione locale (Gal) e dei Piani di Sviluppo Locale (Psl)"*, *Misura 413 - Attuazione di Strategie di Sviluppo Locale*, *Asse 4 "Attuazione dell'approccio Leader"*, http://www.regione.sardegna.it
2008c *Piano di Animazione Laore Sardegna 2007-2013*, http://www.regione.sardegna.it
2010 *Dinamiche e tendenze dello spopolamento in Sardegna. Focus sulle aree Leader*, http://www.regione.sardegna.it
2012 *Scheda monitoraggio contenuti siti Gal al 01/03/2012*, www.regione.sardegna.it
2013 *17° Comitato di Sorveglianza del Psr Sardegna 2007-2013*, http://www.regione.sardegna.it
2014 *Determinazione n. 26392/2367 del 22/12/2014*, Programma di Sviluppo Rurale per la Sardegna 2007/2013. Asse 4 "Attuazione dell'approccio Leader". Gruppo di Azione Locale (Gal) Montiferru Barigadu Sinis Guilcer Planargia e Campidano di Oristano - Terre Shardana. Revoca del finanziamento.
2015a *Stato di avanzamento procedurale e finanziario dei Psl 2014*, www.regione.sardegna.it
2015b *Piano di sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Autonoma della Sardegna approvato dalla Commissione Europea il 19/08/2015*, www.regione.sardegna.it
2015c *Relazione Annuale di Esecuzione al 31.12.2014*, http://www.regione.sardegna.it

Rete Rurale Nazionale
2010 *La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un approccio metodologico*, www.reterurale.it

Ruju S.
2011 *I caseifici cooperativi nella Sardegna del novecento*, in A. Mattone e P. Simbula *La pastorizia mediterranea Storia e diritto (secoli xi-xx)*, Roma, Carocci

Sartori G. e Morlino L. (a cura di)
1991 *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, il Mulino

Scott W.R.
1994 *Le organizzazioni*, Bologna, il Mulino

valutare-per-apprendere-interni.indd 308 07/04/16 09.37

Sen A.
1985 *Commodities and Capabilities*, Oxford, Elsevier

Servizio Sviluppo Locale - Ras
2010a *Determinazione n.3447/86 del 24.02.2010*, http://www.regione.sardegna.it
2010b *Verbale n. 55 del 16 febbraio 2010 - Allegato B: scheda valutazioni e punteggi*, http://www.regione.sardegna.it
2010c *Fase istruttoria di verifica dei Piani di Sviluppo Locale (Psl)*, www.regione.sardegna.it

Sivini S., Corrado A. (a cura di)
2013 *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Napoli, Liguori

Tola P. (a cura di),
2001 *Leader II in Sardegna, esperienze e immagini di sviluppo locale*, Cagliari, Formez

Trigilia C.
1998 *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Bologna, il Mulino
2001a *Capitale sociale e sviluppo locale*, in A. Bagnasco *et al.*, *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 105-131
2001b *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutar e con cura*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 359-367
2001c *Ritorno alle reti*, in Bagnasco A *et al.*, *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 7-16
2005 *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Edizioni Laterza
2006 *Presentazione del Libro Bianco sullo sviluppo locale*, intervento alla I ed. della Scuola di Sviluppo Locale S. Brusco "La nuova progettazione integrata in Sardegna", Seneghe, 7-9 luglio 2013

Unione dei comuni "Marghine"
2008 *Manifestazione di interesse in relazione alla formazione dei partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei Gruppi di Azione Locale (Gal) e all'identificazione dei territori di riferimento: Gal Marghine*, www.galmarghine.it

Uti (Unità Tecnica per l'Internazionalizzazione)
2003 *Attività di identificazione delle potenzialità di internazionalizzazione economico-culturale delle Regioni Ob.1. Rapporto Sardegna*, www.dbformez.it

Van der Ploeg J.D.
2006 *Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale* in A. Cavazzani, G. Guadio e S. Sivini, *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Inea, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 343-351
2008a, *The new Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Earthscan, London and Sterling; trad.it. *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, Donzelli, 2009
2008b *Percorsi di sviluppo rurale: il modello contadino*, in *Rete Leader, rete nazionale*

valutare-per-apprendere-interni.indd 309 07/04/16 09.37

per lo sviluppo rurale, l'altra agricoltura… verso un'economia rurale sostenibile e solidale, in "Quaderni INEA", Roma, pp. 19-33

VAN DER PLOEG J.D. *ET AL.*

2002 *The Socio-economic impact of rural development processes within Europe*, in J.D. van der Ploeg, A. Long, J. Banks, *Living Coutrysides*, *Rural Development Processes in Europe: The State of Art*, Doetinchem, Elsevier, pp. 180-191

VENTURA F. e MILONE P.

2005 *Innovatività contadina e sviluppo rurale: un'analisi neo-istituzionale del cambiamento in agricoltura in tre regioni del Sud-Italia*, Milano, FrancoAngeli

VIESTI G.

2009 *Mezzogiorno e tradimento*, Roma-Bari, Laterza

ZANFRINI L.

2001 *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, Vita e Pensiero

valutare-per-apprendere-interni.indd 310 07/04/16 09.37

Stampato a cura di PDE Promozione srl
presso lo stabilimento di Legodigit srl - Lavis (TN)

valutare-per-apprendere-interni.indd 312 07/04/16 09.37