

L'ESPERIENZA DI MONITORAGGIO DELLA COOPERAZIONE LEADER COME STRUMENTO DI CRESCITA DELLE CAPACITÀ DI GOVERNANCE DEI GRUPPI DI AZIONE LOCALE

S. CRISTIANO (INEA- cristiano@inea.it), **B. ZANETTI** (INEA – zanetti@inea.it)

Tema di riferimento: Governance, programmazione e pianificazione territoriale.

Approccio prevalente: metodologico

Parole chiave: cooperazione LEADER, monitoraggio, governance territoriale, valutazione territoriale.

ABSTRACT

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale i Gruppi di Azione Locale (GAL) hanno la possibilità di realizzare progetti di cooperazione. Questi presentano una complessa organizzazione delle attività per la quale si rendono necessari, aldilà degli adempimenti regolamentari, la definizione e adozione di un idoneo sistema di monitoraggio che consenta di verificare periodicamente lo stato di avanzamento delle varie componenti del progetto, apportare tempestivamente gli eventuali cambiamenti e garantire la comunicazione dei risultati ottenuti.

Fino ad ora, la complessa definizione delle procedure di attuazione e i conseguenti tempi ristretti dedicati all'attuazione delle attività dei progetti hanno comportato una poca attenzione alla definizione d'indicatori specifici per le attività realizzate e l'adozione di sistemi di monitoraggio non calibrati alle specificità della cooperazione.

Diversi studi hanno fatto emergere l'inadeguatezza del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) nel restituire informazioni che rappresentino dinamiche, realizzazioni, risultati ed effetti dell'approccio LEADER e dei progetti di cooperazione nel loro complesso e nell'integrazione di questi con i rispettivi Piani di sviluppo locale (PSL).

Per questo motivo, nell'attuale periodo di programmazione, è stato implementato un sistema nazionale di monitoraggio della cooperazione LEADER volto a supportare la gestione dei progetti complessi e consentire la disposizione di dati e informazioni aggregate a livello di progetto complessivo e locale.

L'implementazione del Sistema diventerà strategica nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020, caratterizzata da un approccio fortemente territoriale, orientata da un'*evidence-based policy* più attenta alle evidenze e alle esigenze di sviluppo dei livelli più bassi di attuazione degli interventi. Ai GAL saranno attribuite proprie responsabilità di monitoraggio e valutazione, coerenti e integrate con quelle dei livelli più alti di governance dei PSR.

Lo studio, condotto tramite *focus group* e interviste semi-strutturate che hanno visto il coinvolgimento dei GAL e dei funzionari regionali impegnati nell'attuazione della cooperazione LEADER, intende dare evidenza ai primi risultati del percorso di monitoraggio della cooperazione LEADER avviato nel corso dell'attuale periodo di programmazione. In particolare, attraverso l'analisi delle potenzialità del Sistema e dei comportamenti, delle percezioni e delle aspettative dei soggetti coinvolti, s'intende delineare il percorso di crescita delle capacità di *governance* territoriale dei GAL, oltre che rendere evidenti le potenzialità del Sistema per la conduzione di processi di valutazione ascendente dello sviluppo territoriale e di rendicontazione sociale.

Premessa

L'approccio Leader (*Liaisons Entre de Developpement de l'Economie Rurale*) s'inserisce nella strumentazione delle politiche di sviluppo rurale e si caratterizza per il coinvolgimento diretto dei territori nella definizione delle strategie di sviluppo rurale ad opera di partenariati misti pubblico-privati, i Gruppi di Azione Locale.

Il Leader, infatti, attraverso i concetti chiave del partenariato, dell'approccio ascendente (*bottom up*), territoriale e integrato (cioè complementare ad altri interventi/programmi di sviluppo attuati nelle aree interessate), sostiene lo sviluppo e la diversificazione economica delle aree rurali, responsabilizzando e assegnando ai GAL un ruolo attivo nelle scelte politiche e strategiche d'intervento per lo sviluppo rurale.

Nell'ambito di quest'ultime è data ai GAL la possibilità di realizzare progetti di cooperazione a livello interterritoriale e transnazionale e l'esperienza maturata in questo campo nel corso degli anni, dapprima nell'ambito dell'Iniziativa Leader e ora nei PSR, ha permesso di evidenziare il ruolo positivo svolto da tale strumento nel consentire alle aree rurali, caratterizzate in gran parte da una minore apertura economica e sociale verso l'esterno e da una bassa propensione all'innovazione, di superare le loro condizioni d'isolamento.

I progetti di cooperazione, attraverso la realizzazione congiunta di attività, hanno favorito il confronto tra realtà ed esperienze diverse, hanno consentito il trasferimento di nuovi modelli organizzativi e di buone prassi operative attraverso lo scambio d'informazioni e competenze, la creazione di reti nazionali ed europee tra operatori, imprese e amministrazioni, nonché la realizzazione congiunta di prodotti e/o strutture comuni. Tutto ciò ha contribuito a rafforzare l'intervento locale dei GAL e produrre un forte impatto culturale sia sulla metodologia di attuazione di questi progetti sia sul capitale umano, generando un'evidente crescita dei partecipanti e consentendo un miglioramento della loro capacità di *governance* locale (Zanetti, 2010).

Fino ad ora, le indicazioni di sorveglianza per la cooperazione suggerite dalla Commissione, la complessa definizione delle procedure di attuazione e i conseguenti tempi ristretti dedicati all'attuazione delle attività dei progetti hanno comportato una poca attenzione alla definizione d'indicatori specifici per le attività realizzate e l'adozione di sistemi di monitoraggio non calibrati alle specificità della cooperazione.

Partendo da queste considerazioni, nel periodo di programmazione 2007-2013, è stato implementato un sistema nazionale di monitoraggio della cooperazione LEADER (in seguito anche Sistema) volto a supportare la gestione dei progetti complessi e a consentire la disposizione di dati e informazioni aggregate a livello di progetto complessivo e locale. Inoltre, nel merito, la funzione di sorveglianza degli interventi di cooperazione LEADER appare strategica anche come termine di raccordo tra operatori coinvolti su territori diversi e sottoposto a regole, modalità e tempi diversi di attuazione.

Sulla base dell'approccio fortemente territoriale, che caratterizza l'implementazione della nuova programmazione per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, orientato da una *evidence-based policy* più attenta alle realtà e alle esigenze di sviluppo dei livelli più bassi di attuazione degli interventi, un sistema di monitoraggio gestito a livello locale sembra poter assumere un ruolo strategico. Ai GAL, infatti, viene attribuito un ruolo centrale nella raccolta e restituzione delle informazioni cui saranno attribuite responsabilità di monitoraggio e valutazione proprie, coerenti e integrate con quelle dei livelli più alti di *governance* dei PSR.

L'obiettivo del presente lavoro è quello argomentare l'utilità dimostrata dal Sistema nelle sue prime fasi di implementazione, soprattutto in termini di miglioramento delle capacità di *governance* della cooperazione tra territori LEADER e analizzare le prospettive per un suo impiego nel prossimo periodo di programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020.

Il lavoro è stato così articolato: in una prima parte sono brevemente descritti i limiti della gestione della cooperazione legati all'assenza di adeguate regolamentazioni e indicazioni comuni di monitoraggio, che hanno portato alla definizione del Sistema.

Nella seconda parte è presentato lo studio, condotto tramite l'analisi dell'implementazione del Sistema, volto a esporre i comportamenti, le percezioni e le aspettative delle Amministrazioni responsabili dei PSR e dei GAL nei confronti del monitoraggio e il suo possibile supporto ai processi di crescita della *governance* della cooperazione e della valutazione ascendente dello sviluppo territoriale nelle aree rurali.

Dagli indicatori comuni di sorveglianza al Sistema Nazionale di monitoraggio dei progetti di cooperazione LEADER

Il progetto relativo all'istituzione del Sistema, come già accennato in precedenza, nasce dall'assenza di regolamenti comunitari e documenti d'indirizzo in materia di monitoraggio e valutazione dei progetti di cooperazione LEADER nella loro unitarietà.

Per il numero dei soggetti coinvolti e la realizzazione di attività congiunte, infatti, il progetto di cooperazione presenta una delicata e complessa organizzazione delle attività per la quale si rende necessaria la definizione e adozione di un idoneo sistema di monitoraggio che consenta di verificare periodicamente lo stato di avanzamento delle varie componenti del progetto, apportare tempestivamente gli eventuali cambiamenti e garantire ai partner la condivisione dei risultati ottenuti.

È tuttavia, necessario sottolineare riguardo a quest'ultimi, che proprio per la complessità e ricchezza di situazioni e relazioni che la cooperazione genera (complessità destinata ad aumentare nel passaggio dalla dimensione interterritoriale a quella transnazionale), i risultati di un progetto non possono essere misurati solo dal raggiungimento dell'obiettivo prefissato, che comunque costituisce un fattore di successo, ma anche dalla nascita e dal consolidamento di comportamenti e competenze, reti e relazioni più ampie, di cui si appropria la comunità locale al termine del progetto.

Per il carattere "immateriale" di questa tipologia di risultato, che rappresenta il cosiddetto "valore aggiunto" apportato dalla cooperazione alle strategie di sviluppo locale e un beneficio indiscutibile per il territorio, si riscontra una difficoltà oggettiva relativa non solo alla misurazione delle realizzazioni ma anche alla valutazione dei suoi effetti.

Gli attuali **indicatori di monitoraggio** previsti dal QCMV della Commissione (2006) riguardando il solo numero dei progetti di cooperazione e il numero degli scambi di pratiche realizzati tra territori, hanno posto in evidenza il limite nella misurazione delle *performance* delle azioni complesse, quali sono quelle della cooperazione, e nella qualificazione dei progetti e dei loro partenariati.

Questa carenza è emersa nell'ambito dell'Iniziativa LEADER II (periodo di programmazione 1994-1999) e nel corso della quale il sistema di monitoraggio era stato implementato a livello comunitario¹. Tale sistema, oltre a mettere in risalto il limite della tempestività della sorveglianza e della restituzione delle informazioni, evidenziò la difficoltà di raccolta proprio dei dati e delle informazioni di carattere **qualitativo** che nella cooperazione assumono un peso rilevante. La lacuna fu risolta con la somministrazione di un questionario agli Stati membri, con cui furono raccolte informazioni sulle specificità di LEADER finalizzate a dare omogeneità alle valutazioni realizzate nei diversi Stati membri².

Nonostante fosse stata avvertita la necessità di indagare sugli aspetti qualitativi che caratterizzano la cooperazione, nella programmazione Leader+ (periodo di programmazione 2000-2007) non si va oltre la

¹ L'IC LEADER fino al periodo di programmazione 2000-2006 è stata realizzata direttamente sotto la responsabilità della Commissione Europea, che manteneva anche le competenze in materia di monitoraggio e valutazione. A partire dal corrente periodo di programmazione, l'IC è parte integrante dei PSR in qualità di approccio LEADER.

² Il questionario, fu elaborato dall'allora gruppo di esperti «Valutazione» dell'Osservatorio Europeo LEADER e condiviso con le Amministrazioni e di valutatori di diversi Stati membri in una prima versione di dibattuta in occasione del seminario «Migliorare la qualità dei processi di valutazione ex-post LEADER II» tenutosi a Bruxelles il 23 e 24 novembre 2000.

raccolta dei soli dati relativi alle risorse finanziarie spese, il numero di partecipanti (GAL e non) e il numero di progetti realizzati³. Solo a livello nazionale l'unità di animazione della Rete Leader avvia, tramite questionario, la raccolta periodica di informazioni di tipo qualitativo volte a fornire anche un'informazione sull'avanzamento del progetto nel suo complesso⁴.

Nel corso dell'attuale programmazione studi e consultazioni condotte con gli *stakeholder*, hanno evidenziato l'inadeguatezza del QCMV dei PSR (2006)⁵ nel restituire informazioni in grado di rappresentare le dinamiche, le realizzazioni, i risultati e gli effetti dell'approccio LEADER e dei progetti di cooperazione per i quali, tra l'altro, è prevista la sola raccolta delle informazioni relative all'avanzamento finanziario, al numero dei progetti realizzati per tipologia di cooperazione e al numero dei GAL cooperanti. Inoltre, il QCMV, basandosi sulla raccolta di dati per misura e singola operazione, non consente, di restituire informazioni di tipo qualitativo, relazionale, descrittivo e spaziale, più utili e appropriati a cogliere l'unitarietà e l'integrazione degli interventi previsti dai PSL dei GAL e dai progetti di cooperazione.

L'inadeguatezza degli indicatori specifici e comuni ai partenariati di progetto e l'adozione di sistemi di monitoraggio non calibrati alle specificità della cooperazione ne hanno di fatto pregiudicato l'analisi complessiva del progetto di cooperazione e dei suoi risultati e impedito ai GAL, da una parte, di poter contare su una solida base di lavoro e capire tempestivamente se e quanto l'attività realizzata si è discostata dagli obiettivi prefissati, e alle Autorità di Gestione (AdG), dall'altra di verificare e comunicare in maniera esaustiva i risultati e l'impatto conseguito dai progetti di cooperazione.

All'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, l'esigenza di predisporre un tale strumento è stata avanzata in sede di definizione degli indirizzi in materia di informazioni minime di monitoraggio dei PSR⁶ (RRN, 2008), sulla cui base era stato istituito il Sistema Nazionale di monitoraggio per lo Sviluppo Rurale (SIAN). Quest'ultimo è divenuto poi lo strumento utilizzato dalle autorità di gestione dei PSR per la raccolta e la trasmissione delle informazioni di monitoraggio alla Commissione Europea, ma non è stato progettato per cogliere le specificità di LEADER⁷ né dei progetti di cooperazione (RRN, 2010).

L'opportunità di definire il Sistema è stata peraltro più recentemente avvalorata dalle raccomandazioni della Corte Europea dei Conti (2010) in merito all'esigenza di prevedere, proprio a carico delle Reti nazionali ed europee, azioni di rafforzamento delle competenze in materia di indirizzo e di trasferimento di buone prassi di monitoraggio a livello dei GAL. Questo, al fine di avviare pratiche di sorveglianza in grado di supportare le valutazioni sul valore aggiunto dell'approccio LEADER. Alla raccomandazione della Corte Europea la Commissione ha risposto prevedendo l'obbligo regolamentare per i GAL di svolgere azioni di monitoraggio e valutazione nell'ambito dell'attuazione dell'approccio LEADER 2014-2020.

Di fatto, oltre alle questioni di *accountability*, con l'implementazione del Sistema si è voluto rispondere all'esigenza di rappresentare lo stato di attuazione dei progetti di cooperazione LEADER nella loro unitarietà e nel più ampio contesto dei PSL, in cui i GAL sono protagonisti della politica di sviluppo rurale e interpreti, spesso anche esclusivi, della conoscenza del territorio. Inoltre, la numerosità e la complessità degli interventi territoriali, oltre alla multi-attorialità che contraddistingue il sistema di *governance* dell'approccio LEADER, hanno reso necessaria l'istituzione di un strumento metodologico e operativo che potesse fornire un **quadro comune nazionale di riferimento** per le attività regionali di monitoraggio e valutazione che lo riguardano.

³ Commissione Europea, Dg Agri, 'Common indicators for monitoring Leader+ programming 2000-2006', 2002.

⁴ Le informazioni sono raccolte nel "I progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale. Rapporto di monitoraggio" +aggiornato con cadenza semestrale

⁵ Commissione Europea, DG AGRI, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework - Guidance document, 2006.

⁶ Il "Sistema Nazionale di monitoraggio per lo Sviluppo Rurale - Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione" è stato realizzato dalla Direzione generale dello sviluppo rurale del MIPAAF – Ufficio SVIRIS, nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale – Azione 1.1.2. Il documento d'istituzione del Sistema è stato approvato dal CTA il 31/01/2008 e successivamente aggiornato al settembre 2009 a seguito delle novità introdotte con il regolamento (CE) 74/2009. L'ultima versione è scaricabile dal portale www.reterurale.it alla sezione: Monitoraggio e valutazione > Sistema nazionale di monitoraggio.

⁷ Le sette specificità di LEADER sono: l'approccio territoriale, l'approccio *bottom up*, il partenariato orizzontale (i GAL), il carattere innovativo delle azioni, l'approccio integrato e multisettoriale, la creazione di reti e la cooperazione, le modalità di gestione e finanziamento.

Il Sistema è stato dunque orientato, da una parte, a dare evidenza all'attuazione della cooperazione LEADER e alle sue specificità e, dall'altra, a offrire uno strumento di supporto diretto all'attuazione stessa delle attività di *networking* e cooperazione territoriale.

In questo contesto, il modello di sorveglianza proposto promuove e integra i **processi di conoscenza compositi** propri della cooperazione LEADER, ne riconosce la multi-attorialità e le diverse responsabilità, favorisce un'osservazione e un'analisi continua dello stato di attuazione sulla base della logica della pianificazione reticolare (Tanese, Di Filippo, & Rennie, 2006) che consente la rappresentazione del **mosaico delle azioni**, comuni e locali, di cooperazione e dei *network* creati dai progetti dando evidenza delle correlazioni e delle sinergie da essi generati.

Nella definizione del Sistema si è tenuto conto dell'esigenza di raccogliere dati di natura qualitativa e relazionale e d'indagare, ai diversi livelli di contribuzione degli interventi LEADER, all'attuazione dei programmi e allo sviluppo territoriale. Queste esigenze sono correlate ai **nuovi approcci valutativi** più orientati all'analisi dei processi di attuazione della politica di sviluppo rurale da parte dei GAL e delle dinamiche di sviluppo integrato e intersettoriale dei sistemi locali da essi attivati, piuttosto che ai soli risultati degli interventi.

Il Sistema raccoglie dunque **dati e informazioni significativi** per la sorveglianza dei progetti di cooperazione e l'analisi delle loro *performance*, che sono di natura **quantitativa**, legate prevalentemente all'oggetto della cooperazione (le azioni e le risorse finanziarie), e di natura **qualitativa**, legate al come la cooperazione viene realizzata (partenariati e descrizione delle attività).

La raccolta dei dati è articolata attraverso le tre macroaree di informazioni:

- Accordo di cooperazione, nell'ambito della quale sono raccolte le informazioni relative alla tipologia di cooperazione, al partenariato, alla durata del progetto al budget, al capofila.
- Informazioni Comuni, nell'ambito della quale sono raccolte le informazioni relative all'azione comune svolta dai partenariati (tema, obiettivi, tempi di attuazione delle azioni di pre-sviluppo e comune, budget complessivo, ecc.).
- Informazioni Locali, nell'ambito della quale sono raccolte le informazioni relative alle procedure di attivazione del progetto regionale e le azioni svolte a livello locale.

Il Sistema è, inoltre, parte integrante del **Geodata warehouse nazionale** che mette a sistema le informazioni e i dati di monitoraggio di varia natura (amministrativi, territoriali, statistici, cartografici), provenienti dalle fonti disponibili ai diversi livelli di attuazione dei PSR e del I pilastro della PAC. Questo consente di ricondurre i progetti di cooperazione LEADER al quadro più ampio delle misure e degli interventi dei PSR e del I pilastro della PAC, restituendo agli attori la possibilità di osservarli in relazione alla molteplicità degli altri interventi realizzati sui territori cooperanti.

A livello regionale e nazionale consente di aggregare le informazioni relative alle azioni di cooperazione attivate dai GAL e individuare le altre aree rurali con le quali tali azioni sono condivise. In questo modo, il Sistema restituisce una **visione d'insieme del progetto di cooperazione** e delle relative azioni locali e comuni che, se da un lato è riconducibile alle logiche d'intervento dei PSR di riferimento secondo un criterio di contribuzione ascendente, dall'altro consente un'osservazione di tipo territoriale e spaziale, che va al di là di limiti amministrativi dei PSR stessi.

Infine, per una migliore funzionalità del Sistema, si è scelto un software di tipo *open source* utilizzabile direttamente dai GAL allo scopo di:

- sensibilizzarli all'adozione del monitoraggio quale strumento particolarmente utile per la gestione di progetti complessi e articolati,

- dar loro la possibilità di disporre dei dati e delle informazioni relative al monitoraggio *on line*, consentendogli una lettura sistematizzata e aggregata dei dati di monitoraggio a livello di progetto sia complessivo sia locale (relativo a ciascun partner)
- metterli nelle condizioni di informare tempestivamente i partner provenienti dai diversi territori sullo stato di attuazione procedurale, fisico e finanziario delle singole azioni del progetto di cooperazione e del suo insieme.

Una funzionalità importante è la **gestione diretta** del Sistema **a livello di GAL** che consente una più tempestiva raccolta di informazioni relative a eventuali modifiche o **evoluzione** dei progetti di cooperazione (campo di osservazione). La raccolta e l'implementazione delle informazioni nel sistema consente di elaborare report informativi relativi relativamente alle seguenti categorie d'informazione:

- carattere generale del progetto (tipologia di progetto, gal coinvolti per tipologia di progetto, tipologia di partner non al coinvolti, continuità progettuale, ecc.),
- tipologie di azioni svolte (animazione territoriale, informative, formative, ecc.),
- tipologie di prodotti realizzati (reti, tipologie di servizi creati, progetti pilota, ecc.),
- dati finanziari.

Infine, un aspetto di tutta rilevanza riguarda la capacità del Sistema di rispondere alle richieste di sorveglianza previste per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 e la sua capacità di restituire un quadro esaustivo dell'attuazione delle **politiche comunitarie a livello territoriale**. Infatti, per le sue caratteristiche, il Sistema è in grado di rispondere alle esigenze nazionali di monitoraggio dell'approccio LEADER anche nel più ampio contesto del Community-Led Local Development (CLLD), oltre che al Piano degli indicatori dei PSR 2014-2020 (Commissione Europea, DG AGRI, June 2013). In particolare, in linea con la sorveglianza prevista per le CLLD, il Sistema prevede anche la raccolta delle informazioni relative ad altri fondi eventualmente gestiti dal GAL nella realizzazione del singolo progetto di cooperazione, alle fasi di preparazione e realizzazione e ai diversi settori coinvolti.

Il Sistema è in grado, inoltre, di soddisfare le richieste delle diverse DG della CE coinvolte nelle politiche comunitarie 2014-2020 in quanto, ad esempio, sarà possibile estrarre i dati relativi alla compilazione delle tabelle di monitoraggio da allegare alle Relazioni Annuali di Esecuzione (RAE) dei PSR e quantificare gli indicatori target previsti per la focus area 6.b dei PSR⁸, relativi all'entità delle risorse finanziarie investite nel cosiddetto pacchetto *start-up* di LEADER o, ancora, nelle attività di *capacity building*, di formazione e di *networking* relative alla preparazione e all'implementazione della strategia di sviluppo locale del GAL, al supporto tecnico per la preparazione dei progetti di cooperazione, al numero dei progetti transnazionali e interterritoriali e infine al supporto per l'animazione e la gestione delle SSL (Commissione Europea, DG AGRI, June 2013). Inoltre, questa impostazione del Sistema permette di monitorare e raccogliere informazioni utili per la valutazione in merito al contributo dell'approccio LEADER alle altre focus area e alle priorità di ciascun PSR.

Il fatto che il Sistema sia in grado di restituire informazioni importanti sui diversi livelli di **contribuzione finanziaria dei fondi disponibili sui territori**, comunitari e nazionali, e su come essi siano stati canalizzati negli interventi locali diviene rilevante ai fini della *contribution analysis* per la valutazione del contributo dell'approccio LEADER agli obiettivi tematici dei fondi strutturali e alle priorità di Europa 2020.

⁸ Gli interventi programmati nell'ambito della Focus area 6.b contribuiscono a "favorire la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e l'occupazione".

Il monitoraggio come strumento di crescita delle capacità di *governance* della cooperazione LEADER

Il monitoraggio è un'**attività di supporto alla progettazione**, all'**attuazione** e alla **valutazione** delle politiche e come tale concorre a migliorare le capacità di *governance* delle azioni di sviluppo dei territori.

L'istituzione di un Sistema di monitoraggio gestito dai GAL rappresenta, pertanto, una scelta importante d'**investimento nella crescita delle loro capacità di *governance*** locale. Né si può trascurare che, in considerazione dell'approccio ascendente (*bottom-up*) dell'attuazione LEADER, la crescita delle competenze dei GAL in materia di monitoraggio può senz'altro contribuire a migliorare la *governance* globale multilivello delle politiche di sviluppo rurale e delle funzioni ad essa correlate come la valutazione.

In particolare, per le funzionalità che gli sono state attribuite, con il Sistema si è puntato a intervenire a rafforzare, in maniera particolare, le competenze e le capacità di *governance* e di attuazione della cooperazione LEADER relative: (a) al monitoraggio e, in generale, al disegno e **governance** della cooperazione territoriale; (b) alle azioni stesse di **cooperazione**; (c) alla **valutazione** e auto-valutazione.

Riguardo al primo aspetto, l'attribuzione di funzioni di sorveglianza ai GAL è in linea con un più vasto processo di un decentramento delle funzioni correlate allo sviluppo locale, elemento fondante nell'approccio LEADER, e che, attraverso l'attribuzione una **responsabilità diffusa e multilivello** sugli interventi del PSR, conferisce ai GAL quello spazio di autonomia che gli è necessaria per governare i territori rurali (Cacace, Di Napoli, Ricci, 2012). In questo senso va anche la funzionalità *open source* del Sistema, che consente ai GAL, alle AdG e alla stessa Rete Rurale Nazionale (RRN) di condividere gli obiettivi e le azioni della sorveglianza ai rispettivi gradi di responsabilità.

Attraverso il Sistema si propone, dunque, il riconoscimento di un ruolo di centralità dei GAL nel circuito della sorveglianza dei PSL, che è in linea con un processo di **stakeholder management** in cui, l'attribuzione di autonomia funzionale ai soggetti stessi che sono portatori di interessi nei progetti di sviluppo territoriale che attuano, crea valore aggiunto nei processi di sorveglianza e di programmazione multilivello delle politiche pubbliche (Penati C., 2007).

I GAL, infatti, divengono gestori, sorveglianti e interpreti di un sistema di sviluppo locale di cui essi stessi sono attori. Questo li favorisce nella raccolta di dati e informazioni che, diversamente da quanto può fare un osservatore esterno, restituiscono una conoscenza diretta dei sistemi valoriali locali, rafforzando le potenzialità delle azioni di monitoraggio, in termini di qualità delle informazioni territoriali primarie, del loro grado di approssimazione alla realtà monitorata e alle aspettative e percezioni locali, aumentando la capacità complessiva di lettura dei territori e d'interpretazione delle dinamiche in atto.

L'implementazione delle attività di monitoraggio segna dunque il passaggio fondamentale dei GAL da una responsabilità passiva di rendicontazione all'AdG del PSR degli interventi realizzati, ad una **responsabilità attiva** di gestione complessa delle azioni di sorveglianza, facendo loro maturare una maggiore consapevolezza sull'utilità delle attività di monitoraggio e anche sul proprio ruolo all'interno dei circuiti di sorveglianza multilivello degli interventi dei PSR. I GAL, infatti, gestendo un proprio patrimonio informativo territoriale conquistano una maggiore autonomia funzionale rispetto al ruolo di fornitori di dati⁹ che, in qualche modo, li relegava a soggetti passivi delle azioni di sorveglianza degli interventi LEADER attuate ai livelli più alti della gestione del PSR. L'ambito delle attività di governo della cooperazione è ampliata dalla mera trasmissione periodica dei dati minimi di monitoraggio alla definizione, elaborazione, diffusione e auto-analisi delle *performance* dei GAL e degli interventi da loro attuati (indicatori).

Di fatto, la territorializzazione **dei livelli di raccolta e di elaborazione dei dati** e l'accesso in *open source* a informazioni geo-referenziate riconducono le azioni di monitoraggio dei GAL a pratiche di tipo **participatory mapping** (Chambers, 2006; IFAD, 2009), che sono particolarmente indicate nella sorveglianza delle politiche territoriali per le buone *performance* dimostrate in termini di restituzione di

⁹ Si fa riferimento alle pratiche in uso nell'attuale, e anche nel passato, periodo di programmazione in cui ai GAL viene richiesta la trasmissione periodica di schede di monitoraggio alle AdG dei PSR.

informazioni complesse (di tipo valoriale, percettivo, e sulle relazioni tra comunità e territorio), utili a costruire specifici sistemi cognitivi delle identità culturali e socio-economiche territoriali, a rappresentare e comunicare efficacemente i risultati dei processi valutativi (visualizzazione spaziale delle esperienze locali) e a identificare e riconoscere le istanze e le esperienze locali utili ai decisori della policy locale.

Questo è un aspetto di tutta rilevanza anche per il miglioramento della *governance* multilivello della politica di sviluppo rurale, perché il Sistema attraverso la condivisione e la co-responsabilizzazione sulle azioni di sorveglianza, favorisce la definizione di sistemi informativi regionali in grado di supportare la formulazione delle politiche di tipo *evidence-based* (Argyrous, 2009; Pawson, 2006).

Questa maggiore autonomia dei GAL concorre, inoltre, al miglioramento delle loro **capacità di condurre attività di sorveglianza globale degli interventi, inclusa l'analisi degli scostamenti**. Il GAL conquista, infatti, l'opportunità di definire un proprio piano di sorveglianza dei progetti, da applicare anche con una tempistica più coerente con lo stato di attuazione dei progetti, che li supporti nelle decisioni circa eventuali azioni di **miglioramento/correzione** dei progetti, la gestione dei risultati dei processi di cooperazione LEADER tra territori e la loro comunicazione (Triviglino & Gaudio, 1996; Garofalo 2006; Penati 2007).

In questo contesto, la definizione degli indicatori di *performance* dei GAL e dei progetti di cooperazione è per loro una fase importante di maturazione di una maggiore capacità di identificazione dei cambiamenti che devono essere perseguiti nei percorsi di sviluppo dei territori e della loro misurazione e analisi (**result-based**) (Penati C., 2007; Barca, 2012; Barca & McCann, 2011). Inoltre, nel corso di attuazione degli interventi, il popolamento degli indicatori rafforza le attività stesse di cooperazione e restituisce ai partner di progetto una codificazione comune dei percorsi di cooperazione e delle loro delle realizzazioni, che potranno così essere aggregate e comparate e che restituiranno, in termini quali-quantitativi, la misura del loro contributo all'attuazione dei PSL.

Inoltre, un'approccio di *participatory mapping* rafforza le capacità stesse del GAL di **attivare percorsi di cooperazione**, di governo delle azioni locali e comuni e dei diversi soggetti responsabili e d'impulso alla loro replicazione su altri territori. Il Sistema è, infatti, uno strumento dinamico di mappatura e **qualificazione degli attori**, degli *stakeholder* e delle reti di relazioni attivi nella cooperazione tra territori. Ma, non solo, attraverso la condivisione in *open source*, l'esercizio stesso delle funzioni di sorveglianza diviene azione di cooperazione e di **confronto sistematico tra partner**, contribuendo ad aumentare i livelli di fiducia reciproca del partenariato di progetto, attraverso la messa a disposizione e la sottoposizione al confronto delle informazioni sulle azioni programmate e realizzate (Vecchi & Gioioso, 2007).

Una tale condivisione rafforza peraltro la portata di quelle stesse attività progettuali che definiscono il **valore aggiunto della cooperazione** quali la messa in rete dei progetti e dei partenariati e lo scambio delle esperienze, la messa in evidenza delle azioni innovatrici realizzate attraverso i progetti e i percorsi comuni di sviluppo anche al di fuori dei progetti.

Infine, la conduzione diretta e autonoma di azioni di monitoraggio da parte dei GAL contribuisce a rafforzare i processi di **valutazione e auto-valutazione** realizzati a livello di PSL e di PSR (valutazione ascendente), aumentandone il grado di utilità e di utilizzazione.

In questo senso, i benefici derivanti da tali azioni riguardano essenzialmente due ambiti: il primo è l'opportunità dei GAL di utilizzare le informazioni raccolte per implementare pratiche valutative/auto-valutative proprie, con la conseguente maturazione di capacità e competenze di analisi delle *performance* dei partenariati, di lettura dei territori e dei percorsi di sviluppo su di essi innescati; il secondo è quello di supportare i processi valutativi a livello di PSR, fornendo informazioni complementari che danno maggiore fondatezza a tali analisi.

L'opportunità di condurre pratiche valutative a livello di GAL porta con sé anche quella di ampliare gli approcci di analisi finora utilizzati con altri più adatti a cogliere le specificità di LEADER. In particolare, per la natura delle informazioni che possono essere raccolte dai GAL, è favorita l'adozione di approcci

valutativi di tipo partecipato (Altieri, 2009; Tomei, 2010; Fetterman, 2002) e/o sensibile (Stake, 2005), che rafforzano le potenzialità stesse della cooperazione e dell'approccio LEADER nella sua interezza, contribuendo all'*empowerment* delle popolazioni rurali e della loro partecipazione attiva alle politiche territoriali, fino al raggiungimento di un maggiore consenso locale rispetto alle scelte di *policy*. Con tali approcci le valutazioni dei GAL possono essere orientate verso funzioni di *social accountability* e di verifica sullo sviluppo e sul benessere locale, favorite dalla visualizzazione di informazioni georeferenziate che ne facilitano la comunicazione alle popolazioni rurali (Cristiano, 2013). I GAL potranno, inoltre, svolgere attività di auto-valutazione, tese a verificare le loro *performance* in termini di efficienza, efficacia, i livelli di utilizzazione delle risorse, la sostenibilità del capitale sociale e relazionale interna ed esterna, inclusa l'analisi partenariale e dei livelli di rappresentatività degli interessi socioeconomici locali (Lopolito, Nardone, & Sisto, 2011).

Tali pratiche potrebbero sviluppare nei GAL processi di apprendimento continuo e maturazione di un pensare in modo valutativo, che sviluppino capacità di adattamento alla dinamicità dei contesti territoriali e alle esigenze di innovazione della policy e del suo delivery (Patton, 2010).

Infine, l'abbassamento dei livelli di raccolta dei dati primari, la loro maggiore tempestività e l'ampliamento delle rilevazioni a informazioni di tipo valoriale e relazionale, potrebbero svolgere una funzione di complementarietà nella produzione di conoscenza integrata sul programma, sulle sue modalità e sull'attuazione, contribuendo ad ampliarne le dimensioni di analisi e a dare maggiore fondatezza ai giudizi valutativi espressi a livello di PSR (Tenna, 2010; GmbH, 2012; ERDN, 2010).

I primi risultati dell'implementazione del Sistema

Dalle esperienze di confronto avute nel corso dei primi mesi di implementazione del Sistema è emersa una scarsa **consapevolezza, da parte delle AdG e dei GAL**, circa l'importante funzione del monitoraggio dal basso per la buona programmazione e riuscita dei progetti cooperazione.

E a questo riguardo, il primo elemento di forza del Sistema è stato **l'approccio partecipato** con cui è stato condotto il suo processo di definizione e implementazione e che ha visto coinvolti i suoi principali utilizzatori con funzione di *peer review*: le Autorità di Gestione dei PSR, i valutatori dei PSR e gli stessi GAL. Questo ha consentito di costruire un **Sistema su misura** per le AdG e i GAL, fondato sulla raccolta di dati e informazioni la cui adeguatezza e utilità è stata condivisa. La partecipazione al processo di definizione ha giovato inoltre alle capacità progettuali dei GAL in tema di cooperazione, i quali si sono confrontati con l'opportunità di orientarli meglio, verso obiettivi più misurabili, e quindi più facilmente sorvegliabili.

La stessa condivisione, con i funzionari responsabili delle azioni LEADER e i GAL, del set di **indicatori utili** a misurare le *performance* dei progetti di cooperazione è stata strumentale al raggiungimento di un consenso da parte dei GAL sulla loro utilità per le proprie attività di sorveglianza degli interventi e alla riflessione sulla definizione e quantificazione dei risultati attesi e sull'opportunità di implementare azioni di auto-valutazione.

Inoltre, le relative attività sono state inserite nel quadro di **un'azione più ampia della RRN** tesa allo scambio di informazioni e competenze in materia di monitoraggio e valutazione, attraverso la realizzazione di workshop su tali materie, di giornate di presentazione del sistema e di discussione sui suoi contenuti, di formazione sul suo utilizzo e, infine, di supporto alla sua implementazione.

Tale processo ha stimolato un importante **confronto** tra attori sullo stato di attuazione dei progetti e sulle problematiche ad esso connesse, che ha fatto osservare una crescita diffusa della **consapevolezza** dell'utilità del monitoraggio per le attività di programmazione e attuazione dei progetti e una **condivisione** dei percorsi di raccolta e analisi delle informazioni. Infatti, in alcuni casi, si è riscontrato un aumento dell'interesse delle AdG e/o dei GAL all'uso del Sistema, dovuto al coinvolgimento, per lo stesso progetto, di amministrazioni e soggetti operativi appartenenti a regioni diverse.

Inoltre, i GAL e le AdG hanno riconosciuto l'utilità della batteria di **indicatori** proposti per la sorveglianza fisica, procedurale e finanziaria dei progetti, arrivando a proporne di aggiuntivi. La possibilità di disporre dei dati e delle informazioni richieste dal Sistema li ha portati a riflettere sull'opportunità di rivedere i disegni progettuali per ri-orientarli meglio rispetto agli obiettivi, facilitare i percorsi di sorveglianza degli interventi e utilizzarli per finalità di auto-valutazione.

Alla funzione di **open-source** è riconosciuta soprattutto l'utilità di restituire la mappatura completa delle azioni comuni e locali realizzate, facilitare gli adempimenti amministrativi richiesti dalle disposizioni comunitarie e nazionali (relazioni tecniche, report, ecc.) e l'informazione interna al partenariato.

Un altro risultato riguarda, infine, l'influenza **sull'ampliamento della domanda di valutazione da parte delle ADG**, dovuta alla numerosità delle tipologie di informazioni primarie che potrebbero essere disponibili. Infatti, l'implementazione del Sistema sembra aver contribuito all'acquisizione di una maggiore consapevolezza delle AdG circa le dimensioni di attuazione dei progetti di cooperazione che possono restituire sulle quali è utile indagare e condurre analisi valutative, e la possibilità, da parte dei valutatori, di implementare approcci e metodi di valutazione innovativi e più appropriati alla valutazione dell'approccio LEADER e in particolare della cooperazione.

In questo senso, occorre tuttavia lavorare ancora per raggiungere la totale copertura di applicazione del Sistema a livello nazionale in modo da garantire la omogeneizzazione delle informazioni e dei dati raccolti, che è condizione fondamentale per assicurare la definizione di *benchmark* a livello nazionale e la realizzazione di valutazioni interregionali sulla cooperazione.

Rimane inoltre l'opportunità, peraltro già prevista dalla nuova regolamentazione comunitaria, di rafforzare le pratiche di monitoraggio e di valutazione condotte a livello dei GAL attraverso azioni di **supporto** diretto all'acquisizione di competenze sui metodi e all'attivazione di flussi informativi che favoriscano l'implementazione di valutazioni di tipo ascendente.

OPERE CITATE

- Altieri, L. (2009). *Valutazione e partecipazione. metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*. Milano: Franco Angeli.
- Argyrous, G. (2009). Evidence of policy and decision-making . *Evidence of policy and decision-making* . Sydney: UNSW Press.
- Barca, F. (2012). Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020. *Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*.
- Barca, F., & McCann, P. (2011, June). *Outcome indicators and targets: towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*. Bruxelles: EC, DG Regio.
- Cacace , D., Di Napoli, R., & Ricci, C. (2012). La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico. *La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico*. Roma: Rete Rurale Nazionale.
- Chambers, R. (2006). Participatory mapping and geographic information systems: Whose maps, Who is empowered and who disempowered? Who gains and who loses? 25(2), 1-11.
- Commissione Europea, DG AGRI. (2006). *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework - Guidance document*. Tratto da <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eva:> http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_en.pdf
- Commissione Europea, DG AGRI. (June 2013, June 2013). Working document on Rural development Programming and target setting (2014-2020) - Indicator Plan tables. *Working document on Rural development Programming and target setting (2014-2020) - Indicator Plan tables*. Bruxelles, Belgium: European Commission.
- Corte Europea dei Conti. (2010). Special Report No 5/2010 — Implementation of the Leader approach for rural development. In C. E. Conti. Corte Europea dei Conti.
- Cristiano, S. (2013). Dalla valutazione on going alla valutazione during the programme. In *Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze*. Roma: INEA.
- Fetterman, D. M. (2002). Empowerment Evaluation: Building Communities of Practice and a Culture of Learning. *American Journal of Community Psychology*, Vol. 30, No. 1.
- GmbH, Ö. (2012). Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013. In Ö. GmbH, *Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013 - Final Report*.
- IFAD. (2009). *Good practises in participatory mapping – A review*. Rome: IFAD.
- Lopolito, A., Nardone, G., & Sisto, R. (2011). Towards a comprehensive evaluation of Local Action groups in LEADER Programmes. *New Medit N.1*.
- Patton, M. (2010). Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use.
- Pawson, R. (2006). Evidence-based Policy: A Realist Perspective. *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.

- Penati C. (2007). Identificazione e qualificazione del sistema degli attori, degli stakeholder e delle reti di relazioni. In FORMEZ, *Governare con il territorio*. Roma.
- Stake, R. (2005). Responsive Evaluation. In S. Mathison, *Encyclopaedia of Evaluation* (p. 376-379). Thousand Oaks, Sage.
- Tanese, A., Di Filippo, E., & Rennie, R. (2006). La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori . In A. Tanese, E. Di Filippo, & R. Rennie, *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori - Analisi e Strumenti per l'Innovazione - I Manuali*. Rubbettino.
- Tomei, G. (2010). Valutazione, Cittadinanza, Partecipazione. *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione n.1*.
- Triviglino, R., & Gaudio, G. (1996). Lo sviluppo rurale. Metodologie di attuazione e gestione di un Piano di Azione Locale - LEADER II. Quaderno Informativo n. 3. In G. G. Trivilino R., *Lo sviluppo rurale. Metodologie di attuazione e gestione di un Piano di Azione Locale - LEADER II. Quaderno Informativo n. 3*. Roma.
- Vecchi, G., & Gioioso, G. (2007). La valutazione e il controllo strategico. In V. G. G., *Definire le politiche pubbliche e monitorare i risultati - Analisi e strumenti per l'innovazione - I Manuali FORMEZ*. Rubbettino Editore s.r.l.
- Zanetti, B. (2010). La cooperazione Leader: scelte strategiche e procedure adottate in Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italiai n D. Storti, & C. Zumpano, *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*. Roma: Stigrafica.