

dos

## **Dossier**

La valutazione  
dell'approccio Leader  
nei programmi  
di sviluppo rurale  
2007-2013:  
un contributo  
metodologico



L'attuazione dell'approccio Leader nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 presenta molti elementi di criticità derivanti dalla difficoltà di integrare i principi fondanti del metodo bottom up nel complesso sistema regolativo costituito dalla disciplina delle misure dello sviluppo rurale e dalle relative disposizioni attuative.

La strutturazione dell'Asse 4 nei diversi PSR presenta fisionomie diversificate, con particolare riferimento a due aspetti: il grado di autonomia decisionale (in materia di elaborazione delle strategie di sviluppo locale prima e di definizione dei criteri di selezione degli interventi poi) conferito ai GAL; l'attribuzione ad essi di funzioni e compiti nel sistema di relazioni che collega le A. di G. ai beneficiari finali delle misure Leader (ad esempio elaborazione dei bandi, gestione delle procedure concorsuali, gestione del processo di selezione, controlli sulle domande di aiuto e di pagamento ecc.). Ne emerge un quadro eterogeneo che, in considerazione degli effetti che tali differenze determinano al livello operativo, restituisce nei fatti diverse varianti dell'approccio Leader.

In considerazione della necessità di indagare tali aspetti, questo lavoro intende proporre una metodologia per analizzare il profilo che assume l'approccio Leader nell'attuazione delle strategie di sviluppo rurale: l'indice di Leaderabilità. A tal fine, dopo una breve presentazione delle caratteristiche dell'approccio Leader e delle loro implicazioni per la programmazione (capitolo 1), viene proposta un'analisi valutativa dell'approccio nei quadri regolativi dei PSR che tenga conto delle dimensioni della "leaderabilità" (capitolo 2). Sulla base degli elementi descritti si propone un metodo di analisi qualitativa ed un sistema di elaborazione dei risultati al fine di ottenere un indicatore numerico bidimensionale, l'indice di Leaderabilità (capitolo 3). Tale approccio è infine applicato sperimentalmente nella valutazione dei PSR italiani (capitolo 4) e, nelle conclusioni, si propongono alcune riflessioni su come utilizzare il metodo nella pratica valutativa.

### Abstract

#### Autori:

Dario Cacace  
(RRN - Force Leader, INEA)  
Raffaella Di Napoli  
(RRN - Task Force Leader, INEA)  
Carlo Ricci  
(RRN - Task Force Leader, INEA)

#### Progetto grafico:

Daria Sorrentino  
Impaginazione: Ufficio Grafico  
INEA (Barone, Cesarini,  
Lapiana, Mannozi)

#### Segreteria di redazione:

Roberta Capretti

Il documento rappresenta un aggiornamento del Paper presentato al Congresso Annuale 2010 della Associazione Italiana di Valutazione, nella Sessione: "La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale tra crisi e nuova programmazione". Pisa, 26 marzo 2010.



*Indice*

1. Caratteristiche dell'approccio Leader ed implicazioni per la programmazione	4
2. L'analisi valutativa dell'adozione dell'approccio Leader nei quadri regolativi dei PSR e le dimensioni della Leaderabilità	5
2.1 L'analisi di Leaderabilità in fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale	5
2.2 L'analisi di Leaderabilità in fase di attuazione delle strategie di sviluppo locale	8
3. Strumenti di analisi della leaderabilità	10
4. I risultati del metodo applicati ai PSR 2007-2013 italiani	13
5. Conclusioni	22
Bibliografia	24

*Lista degli acronimi*

AdG	Autorità di Gestione
AIV	Associazione Italiana di Valutazione
EC - CE	European Commission
ENRD	European Evaluation Network for Rural Development
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
GAL	Gruppo di Azione Locale
ICT	Information and Communication Technology
LEADER	Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale
Mipaaf	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
OP	Organismo Pagatore
PSL	Piano di Sviluppo Locale
PSN	Piano Strategico Nazionale
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
QCMV	Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione
RAE	Relazione Annuale di Esecuzione
RRN	Rete Rurale Nazionale
TF	Task Force
RVI	Rapporto di Valutazione Intermedia

L'introduzione dell'approccio Leader nel quadro della programmazione ordinaria dello sviluppo rurale rappresenta uno dei principali elementi di novità proposti dal Regolamento (CE) 1698/05. Le basi normative e di indirizzo programmatico, tratteggiate principalmente dai Regolamenti (CE) 1698/05 e 1974/06, definiscono in termini molto ampi l'approccio Leader, fissando alcuni principi, in linea con la precedente Iniziativa Leader+, che possono essere considerati gli elementi cardine dell'approccio<sup>1</sup>.

Tuttavia, la trasposizione di tali principi nei programmi di sviluppo rurale non è operazione semplice, poiché occorre ridisegnare la struttura complessiva dell'approccio all'interno di un nuovo e più ampio contesto programmatico posizionando adeguatamente diversi elementi: gli obiettivi specifici, i meccanismi procedurali, le procedure amministrative e di controllo e, soprattutto, il ruolo che i Gruppi di Azione Locale sono chiamati a recitare in questo nuovo scenario. Su tale aspetto il Regolamento 1698/05 detta alcune norme di carattere generale, definendone la missione<sup>2</sup>, le caratteristiche<sup>3</sup> ed alcuni compiti essenziali<sup>4</sup>.

La cornice normativa definita dal legislatore comunitario appare dunque piuttosto ampia, e ciascuna Autorità di Gestione, seguendo gli orientamenti generali enunciati dal Piano Strategico Nazionale, ha strutturato l'approccio Leader in piena autonomia, in relazione agli indirizzi strategici del proprio Programma di Sviluppo Rurale. Analizzando i contenuti dei PSR e dei bandi per la selezione dei Gal e dei PSL, emerge che l'approccio Leader è stato interpretato in modo piuttosto eterogeneo sul territorio nazionale. Infatti, nella formulazione dei 21 PSR italiani, l'articolazione dell'approccio Leader presenta profili di governance multilivello diversi, che restituiscono, in realtà, modelli di attuazione molto differenziati, nell'ambito dei quali il ruolo e la capacità dei partenariati locali sono definiti (più o meno consapevolmente) in relazione alla strutturazione del processo di programmazione, alla delega delle funzioni amministrative e gestionali, alla individuazione del set di operazioni attivabili, ai meccanismi di selezione dei beneficiari. Una delle più evidenti conseguenze di tale circostanza è che i Gal si trovano ad operare all'interno di contesti programmatici, organizzativi e normativi nei quali gli strumenti disponibili (e la capacità di manovrarli) sono piuttosto differenziati.

Dunque, interrogarsi sulla capacità dei Gal e, in generale, dell'approccio Leader, nell'offrire un contributo concreto alle dinamiche di sviluppo locale rappresenta un esercizio molto complesso, alla base del quale occorre un'attenta valutazione dello scenario programmatico nel quale i Gal sono chiamati ad intervenire e degli strumenti disponibili. Gli elementi chiave su cui concentra l'attenzione del presente paper ruotano attorno a due principali questioni:

- la definizione dei livelli di autonomia decisionale dei Gal;
- le funzioni ad essi attribuite.

Riguardo al primo aspetto, occorre ricordare che il Regolamento 1698/05, nel definire l'approccio bottom-up, fa esplicito riferimento al potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale di cui devono essere dotati i Gal. Tale potere decisionale, in ogni caso, è soggetto a vincoli di carattere generale, dettati dalla normativa (civilistica e non) nazionale, ma anche da specifiche indicazioni formulate nei PSR e nei bandi di selezione.

Quanto al decentramento delle funzioni, e dunque alla definizione di diversi gradi di "autonomia funzionale", la regolamentazione comunitaria prevede lo svolgimento di numerosi compiti al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza nell'attribuzione delle risorse pubbliche, ma anche di veridicità, pertinenza e congruità della spesa. Assicurare il rispetto di tali principi soddisfa esigenze di efficiente e corretta gestione delle risorse pubbliche ed a tal fine è prevista un'articolata attività di controllo sulle domande di aiuto e di pagamento (controlli amministrativi, in loco ed ex-post). Tali attività sono, di regola, attribuite all'Organismo Pagatore che, in accordo con l'Autorità di Gestione, può delegarle. Con esplicito riferimento all'implementazione dell'approccio Leader, il Regolamento 1975/2006 (Art. 33)<sup>5</sup> stabilisce che i controlli amministrativi possono essere effettuati da gruppi di azione locale nell'ambito di una delega formale.

## 01

### Caratteristiche dell'approccio Leader ed implicazioni per la programmazione

1 Regolamento (CE) 1698/05, Art. 61: "L'approccio Leader comprende almeno i seguenti elementi: strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti, di livello subregionale; partenariato pubblico-privato sul piano locale («gruppi di azione locale»); approccio dal basso verso l'alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale; concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale; realizzazione di approcci innovativi; realizzazione di progetti di cooperazione; collegamento in rete di più partenariati locali".

2 Regolamento (CE) 1698/05, Art. 62, comma 1, lettera a): "I gruppi di azione locale devono proporre una strategia integrata di sviluppo locale basata almeno sugli elementi elencati alle lettere da a) a d) e alla lettera g) dell'articolo 61 e sono responsabili della sua attuazione".

3 Regolamento (CE) 1698/05, Art. 62, comma 1, lettera b): "Deve trattarsi di Gruppi [...] rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socioeconomici su base locale presenti nel territorio considerato; composizione del partenariato, a livello decisionale, per almeno per il 50 % dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni; capacità dimostrata di definire e attuare una strategia di sviluppo locale per la zona interessata".

4 Regolamento (CE) 1698/05, Art. 62, comma 4: "I gruppi di azione locale selezionano i progetti da finanziare nell'ambito della strategia. Essi possono selezionare anche progetti di cooperazione".

5 Regolamento abrogato dal Regolamento (CE) 65/2011. Quest'ultimo, all'art. 28 septies, detta regole per l'attuazione dei sistemi di sorveglianza dei Gal. La norma richiamata nel testo è ripresa al comma 2



*Spetta tuttavia allo Stato membro la responsabilità di verificare che il gruppo di azione locale possieda la capacità amministrativa e di controllo a tal fine necessaria.*

Va sottolineato che il quadro procedurale è ancora in via di definizione in molte regioni, che in diversi casi non hanno ancora messo a punto lo schema attuativo dell'Asse e, in particolare, la definizione dei compiti e delle funzioni che possono essere delegate ai Gal in materia di circuiti finanziari, monitoraggio e sistema dei controlli. Si tratta di temi di particolare delicatezza che, al di là degli elementi di natura tecnica, concorrono a definire il ruolo attribuito ai Gal nel complesso sistema di programmazione ed attuazione delle politiche di sviluppo e nella rete di relazioni che lega l'Autorità di Gestione del Programma, l'Organismo Pagatore, i Gal stessi, fino ai beneficiari finali delle operazioni.

## 02

### L'analisi valutativa dell'adozione dell'approccio Leader nei quadri regolativi dei PSR e le dimensioni della Leaderabilità

**U**n'analisi valutativa sull'adozione dell'approccio Leader deve dunque rispondere ad una serie di domande relative alla misura in cui i principi operativi che lo contraddistinguono sono stati adottati e messi in pratica. È evidente che i risultati in questo campo dipendono, da un lato, dall'azione del sistema di governo del PSR e, dall'altro, dalle capacità e dalle competenze dei GAL, che rappresentano il sistema di governo delle Strategie di Sviluppo Locale.

La prima, vale la pena di ricordare, non è determinata esclusivamente dall'Autorità di Gestione, ma è il risultato dell'interazione di questa con una serie di organismi quali gli uffici competenti della Commissione, il MiPAAF, l'Organismo pagatore, il valutatore indipendente, l'assistenza tecnica ecc.. Essa si manifesta sostanzialmente in due modi che rappresentano altrettanti ambiti di analisi valutativa:

- attraverso l'emanazione di una serie di atti (il PSR, l'approvazione dei criteri di selezione delle misure ed i bandi delle misure non Leader, il bando di selezione dei GAL, le convenzioni di finanziamento, la convenzione con l'organismo pagatore, le eventuali linee guida ecc.) che, nell'insieme, producono un quadro regolativo (QR).
- attraverso l'adozione dei comportamenti che applicano (in modo più o meno rigido) le regole definite e si sostanziano nel duplice ruolo di sorveglianza e di supporto che l'A. di G è chiamata ad assumere nell'approccio Leader.

Con il termine leaderabilità si intende l'attitudine del QR ad integrare l'approccio Leader all'interno del PSR evitando effetti di "denaturazione" delle sue caratteristiche così come sono prospettate nel Regolamento CE 1698/05. Sebbene l'analisi dei quadri regolativi dei PSR rappresenti solo una componente circoscritta dell'analisi dell'adozione dell'approccio Leader, la sua importanza risiede nel fatto che si tratta di una componente capace di incidere in modo determinante sulle altre. Essa, inoltre, può essere affrontata con diversi tipi di domanda valutativa a seconda della fase in cui viene effettuata:

- in fase iniziale ci si può chiedere: "In quale misura l'interpretazione data dal QR consente un'adeguata adozione dell'approccio Leader?"
- in situazione "on going" ed ex post, in cui i comportamenti e le regole possono essere confrontati con gli effetti, si può invece domandare "In quale misura il QR ha effettivamente incoraggiato/stimolato o anche assicurato un'adeguata adozione dell'approccio Leader?"

Sebbene presenti diversi spunti di ispirazione per entrambe, l'analisi della Leaderabilità è stata concepita come un metodo per rispondere alla prima delle due domande. Questa logica è stata applicata nelle seguenti tabelle 1 e 2 che riportano la formulazione delle principali domande valutative in materia di Leaderabilità e la definizione dei relativi criteri, distinguendo fra la fase di elaborazione e quella di attuazione delle strategie di sviluppo locale previste dall'Asse 4.

#### 2.1 L'analisi di Leaderabilità in fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale

L'analisi di Leaderabilità in fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale ha lo scopo comprendere quanto spazio viene effettivamente lasciato ai Gal dal QR del Pro-

gramma di Sviluppo Rurale nel definire l'area d'intervento, le linee strategiche e le tipologie di operazioni da avviare, nonché la propria fisionomia organizzativa, secondo un "genuino" approccio Leader (Tab. 1).

<b>Domande valutative generali</b>	<b>Criteri di analisi ipotizzabili</b>
<b>1.</b> La definizione dei territori è adeguata?	1.1 Massa critica del territorio 1.2 Omogeneità del territorio
<b>2.</b> Le disposizioni in materia di partenariato consentono la costituzione di GAL rispondenti a quanto previsto dai regolamenti?	2.1 Composizione del partenariato 2.2 Livello decisionale 2.3 Capacità amministrativa e finanziaria 2.4 Capacità strategica
<b>3.</b> I gruppi di azione locale sono adeguatamente dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione delle strategie di sviluppo locale?	3.1 Autonomia di elaborazione strategica
<b>4.</b> Il quadro regolativo consente la concezione di strategie di sviluppo locale conformi a quanto previsto dai regolamenti?	4.1 Potenzialità di innovazione; 4.2 Potenzialità di integrazione; 4.3 Potenzialità di cooperazione; 4.4 Potenzialità di rete;

**Tab. 1** Domande valutative relative all'adozione dell'approccio Leader in fase di elaborazione dei PSL

### 1. Analisi delle regole in materia di definizione dei territori

L'individuazione di confini geografici ben definiti dell'area di progetto implica decisioni "forti" (aree incluse ed aree escluse) e capaci di influenzare le possibilità di successo di un piano. Non esistendo una modalità univoca per definire il perimetro ottimale di un ambito di intervento, questa operazione si effettua sostanzialmente attraverso la ricerca di un punto di equilibrio (o mediazione) fra due requisiti essenziali e divergenti che un ambito locale di progetto deve possedere: la "massa critica", cioè la dimensione o scala territoriale sufficiente per sostenere un processo endogeno di sviluppo territoriale integrato; l'omogeneità da intendersi come "coerenza" interna, ovvero "naturale tendenza alla coesione".

Mentre il concetto di massa critica si riferisce esplicitamente al "peso" inteso in termini di carattere economico, sociale e politico del territorio individuato e si misura facilmente attraverso indicatori numerici come ad esempio la popolazione residente, l'omogeneità di un ambito territoriale, interpretata come coerenza, esprime criteri più difficili da "afferrare". Oltre che dalla contiguità geografica, essa è determinata dall'interazione di fattori di diversa natura quali la condivisione di identità culturale, le diverse attitudini come le specializzazioni produttive e le polarità urbane, la conformazione del territorio (intesa come combinazione di caratteristiche fisiche di tipo naturale e di infrastrutturazione) e l'organizzazione delle funzioni di carattere amministrativo. Questi ed altri elementi determinano, tra porzioni diverse di uno stesso territorio, condizioni di interdipendenza che, stimolando l'intensificazione delle relazioni, favoriscono la coesione. Proprio l'intensità delle relazioni sociali spesso rappresentata in termini di "capitale sociale", viene spesso considerata come l'elemento di coerenza più importante per un territorio.

Lo scopo dell'analisi del QR in materia di territorio è quello di determinare se esso incide fortemente sulle condizioni di base per la concezione di strategie locali e la costituzione del partenariato. Essa si focalizza su pochi aspetti:

- Il QR consente di evitare la costituzione di territori troppo piccoli?
- Il QR lascia un margine di decisione per "aggiustare" la composizione del territorio in

funzione di specifiche esigenze dei partenariati locali?

- In quale misura e per quali motivi si sono modificati i territori Leader rispetto alla precedente edizione? Queste modifiche sono tali da "stravolgere" le capacità ed il capitale sociale accumulati?

## 2. *Analisi delle regole in materia di partenariato*

Per partenariato locale si può intendere un sistema formalizzato di relazioni tra le rappresentanze dei diversi tipi di attori operanti nel territorio (pubblico e privato, mondo associativo, ecc.) articolate in modo orizzontale (paritetico) e non verticistico. Coerentemente con tale definizione gli aspetti su cui si focalizza l'analisi del QR in materia di composizione del partenariato sono i seguenti:

- Il QR consente una composizione del partenariato adeguata in termini di componenti rilevanti (per il progetto) del sistema sociale ed economico locale (segnatamente amministrazioni locali e rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni)?
- Il QR consente l'adozione di regole volte a mantenere la partecipazione "aperta" e ad evitare concentrazioni di potere?
- Il QR garantisce che la presenza delle parti economiche e sociali, nel livello decisionale, sia in misura pari ad almeno il 50%?

La capacità del partenariato sia nell'attività amministrativa e finanziaria e sia nel lavoro di diagnosi e concezione strategica, riguarda sostanzialmente i requisiti della sua tecnostuttura (qualità e quantità di risorse umane) e le sue modalità di funzionamento (procedure e regole interne):

- Il QR consente una adeguata dotazione di risorse umane (in termini qualitativi e quantitativi)?
- Il QR consente l'adozione di adeguate procedure di gestione del GAL?

## 3. *Analisi del potere decisionale del GAL in materia di elaborazione delle strategie*

Le decisioni rilevanti in materia di strategia di sviluppo locale riguardano sostanzialmente le modalità di investimento delle risorse pubbliche, ovvero il margine di manovra disponibile per selezionare gli investimenti che si ritengono più rilevanti per il conseguimento degli obiettivi strategici individuati. In fase di elaborazione delle strategie, gli aspetti più importanti in questo campo sono: la possibilità di definire la fisionomia delle azioni e delle tipologie di intervento, la possibilità di definire i criteri di selezione degli interventi, la possibilità di definire l'entità del budget allocato sulle diverse misure.

- In quale misura, in termini di risorse e tempo disponibile, i GAL sono messi in condizione di elaborare specifiche strategie di sviluppo locale?
- È prevista l'utilizzazione di misure/azioni Leader di tipo aperto, delle quale cioè si possano definire tipologie di intervento e condizioni attuative in base alle esigenze strategiche del PSL?
- Le misure ed azioni utilizzabili nell'asse 4 offrono ai GAL una gamma sufficientemente ampia di tipologie e settori di intervento da inserire nel PSL?
- È data facoltà ai GAL di definire i criteri di selezione degli interventi in base alla pertinenza con la strategia?

#### 4. Analisi della "Leader-fitness" del quadro regolativo

Con il termine "Leader fitness" si vogliono identificare le tipologie di azione ed intervento legate alle componenti strategiche tipiche dell'approccio Leader: l'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale; la realizzazione di approcci innovativi; la realizzazione di progetti di cooperazione; il collegamento in rete di più partenariati locali. La sua analisi in questo caso cerca di rispondere alla domanda generale: il QR consente uno spazio adeguato per la realizzazione delle tipologie di intervento summenzionate? Se ne ricavano diverse domande specifiche:

- In quale misura i PSL hanno la possibilità di integrare le diverse politiche di sviluppo in atto e le relative risorse, la funzionalità dei diversi interventi (operazioni), i diversi soggetti interagenti nella risoluzione di problemi specifici?
- Che margini di manovra hanno i Gal nell'individuare e realizzare iniziative a carattere sperimentale?
- Il tempo e le tipologie di intervento utilizzabili per la elaborazione di progetti di cooperazione sono adeguati?
- Le spese relative all'attività di rete (sia formale che informale) dei GAL sono effettivamente eleggibili?

#### 2.2 L'analisi di Leaderabilità in fase di attuazione delle strategie di sviluppo locale

L'analisi di Leaderabilità in fase di attuazione delle strategie di sviluppo locale ha lo scopo di definire in che misura i Gal sono posti nelle condizioni di implementare i rispettivi Piani di Sviluppo Locale seguendo un approccio ispirato ai principi del metodo Leader. Si tratta, in sostanza, di verificare se, e fino a che punto, i Gal vengono dotati di potere decisionale nel determinare il "profilo" dei progetti da selezionare, o di un'ampia autonomia nell'articolare in modo flessibile le azioni di animazione territoriale. Si tratta, inoltre, di verificare se ad essi è attribuito un ruolo determinante nell'organizzazione ed attuazione di specifiche funzioni amministrative e procedurali (Tab. 2).

##### Domande valutative generali

1. I gruppi di azione locale sono adeguatamente dotati di potere decisionale in ordine all'attuazione delle strategie di sviluppo locale?
2. In quale misura essi sono effettivamente investiti di responsabilità per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale?

##### Criteri di analisi ipotizzabili

- 1.1 Autonomia di selezione dei progetti
- 1.2 Grado di flessibilità
- 2.1 Definizione e completezza del quadro procedurale e finanziario.  
Grado di decentramento delle seguenti funzioni:
  - 2.2 Animazione e supporto tecnico ai potenziali beneficiari.
  - 2.3 Predisposizione e pubblicazione dei bandi
  - 2.4 Valutazione delle domande d'aiuto (controllo ammissibilità e priorità)
  - 2.5 Controllo di ammissibilità delle domande di pagamento
  - 2.6 Monitoraggio

**Tab. 2** Domande valutative relative all'adozione dell'approccio Leader in fase di attuazione dei PSL

### 1. *L'autonomia decisionale in fase attuativa*

In fase attuativa l'autonomia di decisione si manifesta sostanzialmente:

- nella possibilità di definire o integrare (analogamente a quanto accade alle A. di G. per i PSR) criteri di selezione pertinenti alla strategia di sviluppo locale;
- nella possibilità di concertare e definire, in corso d'opera, i contenuti e gli obiettivi specifici di operazioni sperimentali o caratterizzate da elementi di innovazione e di sistema.

In entrambi i casi, si tratta di ambiti sui quali il Gal, già in fase di elaborazione progettuale, potrebbe aver adottato scelte ben precise, se esplicitamente richiesto dal bando di selezione, tuttavia è normale che dalle interazioni che si sviluppano durante l'attuazione del PSL tra GAL ed attori interni al territorio o esterni (altri GAL, reti ecc.), emergano nuove esigenze ed opportunità (è il caso tipico della cooperazione, ma non solo). L'esperienza insegna che non tutto è prevedibile in fase di elaborazione del piano e quindi un piccolo margine di flessibilità nel primo periodo di attuazione può contribuire alla sua buona riuscita. Naturalmente, tale flessibilità non può avere efficacia oltre un certo limite temporale.

Si tratta, quindi, di rispondere alle seguenti domande:

- Che margini di manovra hanno i Gal nel selezionare i beneficiari delle diverse misure del proprio Psl?
- E' contemplata la possibilità di programmare nuove operazioni in relazione ai risultati degli interventi sperimentali o delle attività di rete?

### 2. *Il grado di decentramento di compiti e funzioni*

Nell'ambito generale del "decentramento amministrativo e finanziario" si possono raccogliere tutti quegli elementi che riguardano l'attribuzione di funzioni e compiti al GAL nel sistema di relazioni che collega le Autorità di Gestione ai beneficiari finali. Tali funzioni possono essere di diverso tipo e rappresentare livelli diversi di intensità di decentramento: animazione locale (azioni di informazione, raccolta dei progetti ecc.), decentramento amministrativo (attraverso il quale si attribuisce un ruolo nel sistema di procedure amministrative che regolano la selezione dei progetti ed il controllo delle realizzazioni). Le seguenti domande riguardano la definizione del grado di decentramento:

- Il QR in materia di circuiti finanziari e procedure di controllo è stato definito con buon livello di dettaglio e tempestivamente?
- La predisposizione e la pubblicazione dei bandi è demandata ai GAL?
- In che misura i Gal intervengono nella fase di controllo sull'ammissibilità delle domande d'aiuto?
- In che misura i Gal intervengono nella fase di controllo sull'ammissibilità delle domande di pagamento?
- In che misura i Gal intervengono nelle attività di monitoraggio delle operazioni?

Le domande valutative consentono di comprendere in quali termini il QR adottato asseconda il disegno prospettato dalla regolamentazione comunitaria, con riferimento alle principali fasi (elaborazione ed attuazione dei Piani di Sviluppo Locale) in cui si dipana il processo di programmazione dell'approccio Leader. La risposta a ciascuna domanda rivela se, e in quale misura, lo scenario nel quale si trovano ad operare i partenariati locali assimila i principi generali dell'approccio Leader.

Come accennato in premessa, le disposizioni contenute nel complesso quadro regolativo producono immediate conseguenze sulla capacità di azione dei Gal sia dal punto di vista dell'esercizio dell'autonomia decisionale, sia riguardo alla natura dei compiti e delle funzioni affidate. In particolare:

- nella fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale i Gal sono chiamati ad operare una serie di scelte di notevole rilievo per il successo dei rispettivi piani: l'individua-

zione del territorio, la composizione e l'organizzazione del partenariato, la definizione delle strategie e delle misure idonee a perseguirle. In tale fase, dunque, l'azione dei Gal si sviluppa prevalentemente sulla dimensione decisionale, alla quale in QR pone, tuttavia, alcune limitazioni più o meno rigide;

- nella fase di attuazione non mancano momenti in cui i Gal possono esercitare la propria autonomia decisionale. Ciò è possibile, ad esempio, nella misura in cui i Gal possono determinare autonomamente i criteri con i quali selezionare i beneficiari delle operazioni, o possono attivare iniziative a carattere sperimentale dai cui risultati trarre elementi per formulare nuove proposte di intervento. Tuttavia, nel corso dell'attuazione ai Gal sono prevalentemente attribuiti specifici compiti di carattere operativo, amministrativo e finanziario, definiti dall'Autorità di Gestione e oggetto di delega da parte dell'Organismo Pagatore riconosciuto.

In altri termini, il ruolo e la capacità d'azione dei Gal assumono un profilo diverso lungo il percorso di implementazione dell'approccio Leader: si sviluppano sulla dimensione dell'autonomia decisionale nella fase di impostazione e preparazione dei PSL, mentre in fase attuativa si condensano prevalentemente nell'esercizio di funzioni delegate. L'indice della leaderabilità rappresenta il momento di sintesi tra le queste due dimensioni.

**L'**analisi della Leaderabilità si basa soprattutto su rilevazioni di carattere qualitativo, tuttavia si è ritenuto opportuno mettere a punto una metodologia che restituisse dei valori numerici e di sintesi in grado di esprimere una valutazione sul "modello Leader" risultante dai diversi Quadri Regolativi, consentendo analisi di confronto.

Con questo scopo è stato messo a punto un indice bidimensionale basato sull'attribuzione di punteggi numerici alla valutazione dei diversi elementi che compongono le due dimensioni principali della Leaderabilità: autonomia decisionale ed autonomia funzionale.

La valutazione dei diversi elementi della Leaderabilità viene effettuata attraverso un'analisi qualitativa condotta in due fasi da un valutatore esperto utilizzando, quale traccia per la focalizzazione delle diverse componenti, un questionario semistrutturato:

- nella prima fase, l'attenzione si concentra sui documenti che costituiscono il QR ed il questionario viene utilizzato come check list. I documenti esaminati, oltre ai PSR, sono i bandi per la selezione dei Gal e dei PSL, nonché i documenti tecnici e procedurali elaborati dall'Autorità di Gestione del PSR e dall'Organismo pagatore riconosciuto.
- nella seconda fase, il quadro conoscitivo acquisito viene verificato ed arricchito di ulteriori elementi attraverso l'intervista dei responsabili dell'Autorità di Gestione (Referenti per l'Asse 4) ed eventualmente di altri interlocutori (GAL, Assistenza tecnica, Organismo pagatore ecc.).

Il principale strumento d'indagine è dunque rappresentato dal questionario, articolato in modo da considerare tutte le dimensioni della leaderabilità e tenendo conto dei diversi aspetti ritenuti rilevanti ai fini dell'analisi. In particolare, le domande valutative generali presentate nelle tabelle 1 e 2, sono state scomposte in specifici quesiti che tenessero conto dei criteri di analisi ipotizzabili.

Il metodo di calcolo è illustrato nelle due matrici seguenti. La prima raccoglie tutti i criteri di valutazione tesi a misurare la dimensione dell'autonomia decisionale, mentre la seconda è articolata aggregando i criteri individuati al fine di misurare l'autonomia funzionale.

In entrambe le matrici, i criteri di valutazione sono rappresentati dagli specifici quesiti esposti nelle tabelle 1 e 2, e vengono raggruppati in relazione alla fase del processo in cui si articola l'attuazione dell'approccio Leader: fase di elaborazione delle strategie e fase di attuazione.

## 03

### Strumenti di analisi della leaderabilità

**M1 - Matrice di definizione del punteggio per l'autonomia decisionale (AD)**

Criteria di valutazione	Min	Max	Caratteristiche
<b>Fase di elaborazione delle strategie</b>			
1.2 Omogeneità del territorio	-0,5	-0,0	Sottrae punti se troppo vincolante e/o non motivato
2.1 Composizione del partenariato	-0,5	-0,0	Sottrae punti se eccessivamente vincolante
2.4 Capacità strategica	+0,0	+0,5	Attribuisce punti se palesemente incentivata
3.1 Autonomia di elaborazione strategica	+0,0	+2,0	Attribuisce punti in base ai margini di manovra assegnati
4.1 Potenzialità di integrazione;	-0,5	-0,0	Sottrae punti se palesemente preclusa
4.2 Potenzialità di innovazione	-0,5	+0,5	Sottrae punti se palesemente preclusa Attribuisce punti se palesemente incentivata
4.3 Potenzialità di cooperazione;	-0,5	-0,0	Sottrae punti solo se fortemente limitata
4.4 Potenzialità di rete;	-0,5	-0,0	Sottrae punti se non adeguatamente sostenuta operativamente
<b>Fase di attuazione</b>			
1.1 Autonomia di selezione dei progetti	+0,0	+1,0	Attribuisce punti in base ai margini di manovra assegnati
1.2 Grado di flessibilità	+0,0	+0,5	Attribuisce punti in base ai margini di manovra assegnati

**M2 - Matrice di definizione del punteggio per l'autonomia funzionale (AF)**

Criteria di valutazione	Min	Max	Caratteristiche
<b>Fase di elaborazione delle strategie</b>			
1.1 Massa critica del territorio	-0,5	-0,0	Sottrae punti se troppo piccolo
2.3 Capacità amministrativa e finanziaria	+0,0	+1,0	Attribuisce punti se palesemente incentivata
<b>Fase di attuazione</b>			
2.1 Definizione e completezza del quadro procedurale e finanziario.	-0,5	-0,0	Sottrae punti se non presente
2.2 Animazione e supporto tecnico ai potenziali beneficiari.	+0,0	+0,5	Attribuisce punti in base al margine di manovra
2.3 Predisposizione e pubblicazione dei bandi	+0,0	+1,0	Attribuisce punti se presente
2.4 Valutazione delle domande d'aiuto (controllo ammissibilità e priorità)	+0,0	+1,0	Attribuisce punti se presente
2.5 Controllo di ammissibilità delle domande di pagamento	+0,0	+1,0	Attribuisce punti se presente
2.6 Monitoraggio	+0,0	+0,5	Attribuisce punti se presente

Naturalmente, è stato considerato che non tutti i criteri di analisi assumono il medesimo rilievo ai fini della leaderabilità, per cui si è reso necessario prevedere l'attribuzione di pesi specifici a ciascuna risposta. Nel modello proposto, ad esempio, ai fini della valutazione del grado di autonomia decisionale si ritiene particolarmente significativo il grado di autonomia nell'elaborazione delle strategie, anche per il rilievo che tale aspetto assume nella definizione dell'approccio Leader e dei Gal offerta dal Regolamento CE 1698/05. L'assenza di un elemento (o la presenza di specifiche limitazioni poste a riguardo dal QR) può invece condurre all'attribuzione di un punteggio negativo (ovvero: la

sua presenza non incide sul normale esercizio di autonomia decisionale da parte del Gal, ma la sua assenza può produrre effetti fortemente limitativi).

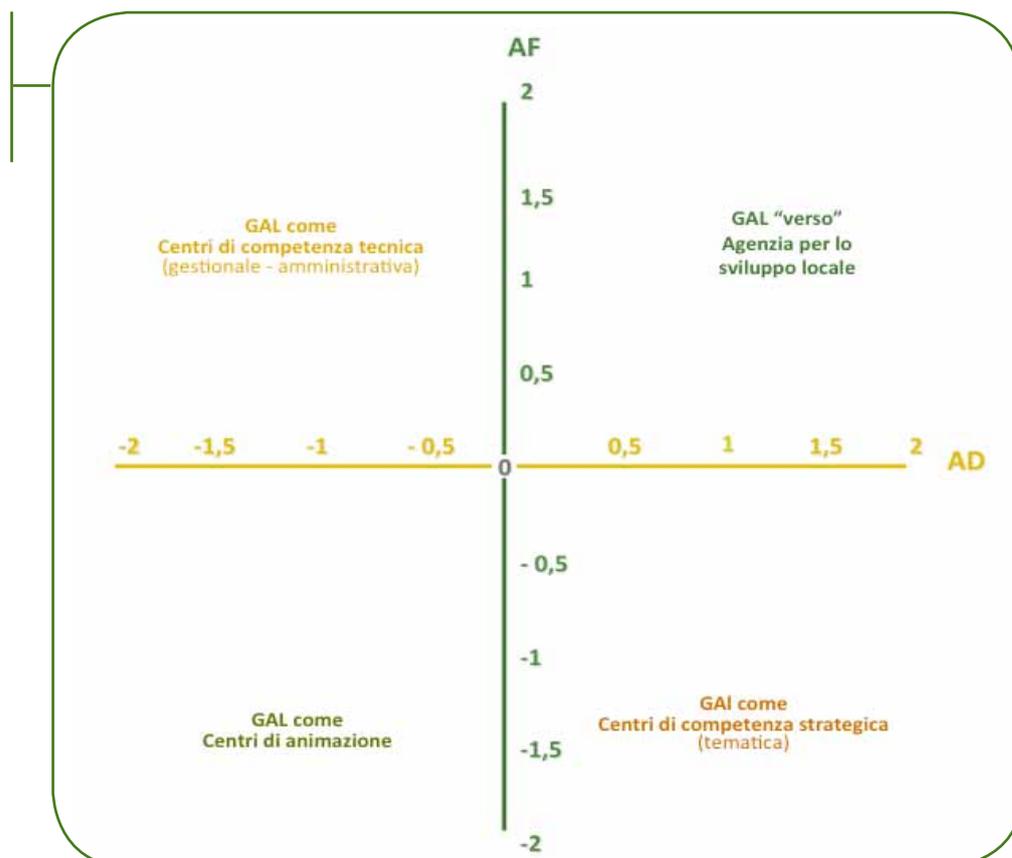
La somma algebrica dei punteggi ottenuti su ciascuna delle due dimensioni indagate produce un primo risultato parziale, che deve essere ulteriormente elaborato al fine di consentirne la rappresentazione grafica bidimensionale. In particolare, si assume che il valore minimo non può mai essere negativo, mentre il valore massimo non può mai essere superiore a 4.

Il passaggio seguente è rappresentato dalla trasposizione dei valori ottenuti da ciascuna dimensione su un piano cartesiano la cui origine è rappresentata dai valori medi (2, 2).

Combinando le due dimensioni, si ottengono quattro idealtipo di leaderabilità, rappresentati nei quadranti della matrice raffigurata di seguito.

- Gal come centro di animazione e diffusione delle informazioni: in tale quadrante si collocano i QR che attribuiscono ai Gal un potere decisionale molto limitato, affidando agli stessi pochi compiti nel sistema del multilevel governance dell'Asse 4. In tali circostanze, il ruolo dei Gal si limita alla definizione delle strategie d'intervento articolate su un set relativamente limitato di misure predefinite (più spesso dell'Asse 3), con ridotti margini per interventi originali selezionati in base alla rilevanza rispetto alla strategia locale. Il ruolo del Gal appare dunque riconducibile ad uno "sportello territoriale di animazione ed informazione del PSR";
- Gal "verso" agenzie sviluppo rurale: sul quadrante opposto si collocano quei contesti nei quali i Gal, come indicato dal legislatore comunitario, assumono piena capacità ed autonomia decisionale nell'elaborazione ed attuazione delle strategie di sviluppo locale. Le competenze acquisite (cui corrisponde, evidentemente, anche un elevato grado di affidabilità) spingono al massimo il processo di delega delle funzioni amministrative e di controllo. In questi casi, le caratteristiche dell'approccio sono portare ad uno stadio particolarmente evoluto, poiché ai Gal viene riconosciuto a tutti gli effetti il ruolo proprio di un'agenzia di sviluppo locale;
- Centro di competenza tecnica (gestionale e amministrativa): si tratta di una situazione intermedia, nella quale ai Gal viene riconosciuta una certa affidabilità nel governare le procedure amministrative e nel fungere da stimolo rispetto alla "domanda di politiche" che emerge a livello locale. Tuttavia, la limitata autonomia nel determinare le traiettorie dello sviluppo configura i Gal alla stregua di "Autorità locali di attuazione" cui sono affidati compiti essenzialmente di natura amministrativa e burocratica, limitandone le responsabilità strategiche.
- Centro di competenza strategica (tematica): in alcune circostanze l'Autorità di Gestione riconosce ai Gal una significativa competenza nel formulare ed implementare strategie di carattere innovativo, basate anche sulla realizzazione di iniziative a carattere sperimentale. Al Gal viene chiesto di elaborare strategie di sviluppo, "disegnare" azioni/misure ad hoc, definire criteri per selezionare i progetti più rilevanti, ma non gli si danno responsabilità specifiche in fase attuativa, nel senso che i compiti di istruttoria e controllo restano riservati al sistema centrale (Organismo Pagatore ed Autorità di Gestione).

**M1 - Matrice di Leaderabilità**



**04**

**I risultati del metodo applicati ai PSR 2007-2013 italiani**

Il metodo illustrato nel precedente paragrafo è stato messo a punto utilizzando, tra i PSR esaminati, quelli di 5 Regioni (Campania, Lazio, Piemonte, Sardegna e Veneto). Successivamente, l'analisi è stata estesa ai rimanenti Programmi. Va sottolineato che un comune denominatore dei QR analizzati è rappresentato dal fatto che in nessun caso sono state previste indicazioni specifiche riguardo al monitoraggio ed alla valutazione dell'Asse 4: gli indicatori individuati nei PSR si limitano a quelli obbligatoriamente previsti dal QCMV. Inoltre, salvo rare eccezioni, i Gal non sono stati incentivati a definire indicatori di monitoraggio aggiuntivi.

Un ulteriore elemento da considerare è rappresentato dal fatto che in alcune circostanze, anche a distanza di tempo dalla selezione dei PSL, il quadro regolativo è stato sottoposto a sostanziali revisioni, con le quali è stata modificata la fisionomia dei circuiti amministrativi e finanziari o la reale possibilità di assumere autonome decisioni in ordine alla scelta dei criteri di selezione o delle tipologie di interventi. Si tratta di modifiche il cui impatto sull'organigramma funzionale dei Gal e/o sull'originalità delle strategie dei PSL può essere talvolta di notevole rilievo.

In estrema sintesi, si rappresentano di seguito i risultati dell'analisi qualitativa.

- *PSR Abruzzo*. Il quadro regolativo definito dalla dall'Autorità di Gestione colloca nel primo quadrante della matrice il profilo dell'approccio Leader abruzzese. Ai Gal è stato lasciato un discreto margine di manovra nella definizione delle strategie, delle aree di competenza e delle forme giuridico-amministrative da adottare. E' consentito realizzare "azioni specifiche Leader" non esplicitamente elencate nel Regolamento (CE) 1698/05, con le quali poter promuovere iniziative a carattere collettivo e di rete. Il menù delle misure Feasr è moderatamente ampio e permette di utilizzare strumenti d'intervento dei tre Assi del PSR. La disponibilità media di risorse pubbliche si attesta al di sotto della media nazionale.

Riguardo all'autonomia funzionale, le responsabilità dei Gal sono abbastanza ampie,

e tale scelta è coerentemente accompagnata da una discreta dote di risorse finanziarie per le attività di gestione.

Questo quadro, che colloca il profilo dell'Asse 4 nel quadrante Gal "verso" agenzia di sviluppo della matrice, va tuttavia analizzato anche alla luce dei notevoli ritardi accumulati in sede di selezione dei Gal e di impostazione delle procedure di attuazione.

- *PSR Basilicata*. La cornice normativa che definisce i caratteri dell'approccio Leader in Basilicata propone diversi elementi di riflessione, sia riguardo agli spazi offerti ai Gal nell'esercitare la propria autonomia decisionale, sia in relazione alle competenze attribuite ai diversi attori coinvolti.

Relativamente al primo aspetto, occorre segnalare che l'Autorità di Gestione ha introdotto elementi di rigidità nella determinazione dei territori ammissibili, della forma giuridica e della composizione del partenariato e dell'Organo decisionale dei Gal. Tuttavia, ai Gal è stata concessa un'ampia libertà di manovra nella costruzione delle strategie di sviluppo locale, che possono articolare al loro interno diverse misure degli altri assi del Psr, nonché "Azioni tipicamente Leader", non soggette ad alcun limite finanziario, con le quali attivare iniziative anche a carattere sperimentale. Le strategie non devono necessariamente rispondere ad un tema prioritario.

Riguardo alle funzioni, il quadro complessivo dell'attribuzione delle competenze tra i diversi attori coinvolti è ancora oggetto di revisione e di recente si sta considerando la necessità di ridimensionare il ruolo dei Gal nella fase istruttoria e dei controlli delle domande di pagamento. In ogni caso, ai Gal è affidato il compito di selezionare i progetti, applicando tuttavia (ad eccezione delle azioni tipicamente Leader) gli schemi di bando ed i criteri di selezione adottati dall'Autorità di Gestione, con limitate possibilità di modificare struttura e griglia di valutazione.

- *PSR Bolzano*. Già a partire dalla prima edizione dell'Iniziativa Leader la Provincia Autonoma di Bolzano ha scelto di delegare ai Gal la funzione di animazione del territorio e di selezione delle iniziative più meritevoli di sostegno, alleggerendo però i Gal dai carichi burocratici ed oneri finanziari legati alla realizzazione degli interventi. Tale approccio operativo è stato riproposto nelle successive edizioni dell'Iniziativa e nell'attuale PSR. Ne emerge un chiaro orientamento sul ruolo e le competenze dei Gal, che nel processo decisionale, amministrativo e finanziario, non hanno la possibilità di incidere in modo diretto, poiché sono chiamati prevalentemente a promuovere gli strumenti delle politiche di sviluppo rurale, pubblicando i bandi di selezione e sviluppando attività di animazione e servizi di accompagnamento e supporto ai soggetti terzi.

Dunque, un profilo di Leader molto leggero, nel quale i Gal, una volta definiti gli indirizzi strategici (ed allocate di conseguenza le risorse finanziarie) concentrano la loro azione sulle attività di animazione territoriale: le responsabilità legate al procedimento istruttoria delle domande di aiuto e di pagamento sono affidate all'Autorità di Gestione

- *PSR Calabria*. Il Programma ha lasciato ai Gal discreti margini per l'esercizio dell'autonomia decisionale in fase di organizzazione del partenariato ed elaborazione dei PSL. È stata inoltre considerata l'opportunità di favorire l'acquisizione di competenze nelle aree con minori esperienze maturate nei precedenti cicli di programmazione. Sono tuttavia posti vincoli sia nell'ambito della strutturazione dei Piani, che possono articolare solo misure previste dall'Asse 3 del PSR, sia nella successiva attivazione delle procedure di selezione dei beneficiari: i Gal devono infatti adottare gli schemi di bando e le griglie di valutazione predisposte dall'Autorità di Gestione.

Nello schema procedurale ed amministrativo definito per l'attuazione dell'Asse 4 in Calabria i Gal recitano un ruolo di primo piano, poiché ad essi sono attribuite le attività di controllo tecnico ed amministrativo sia delle domande di aiuto, sia delle domande di pagamento. A fronte di tali responsabilità, le risorse a sostegno della misura 431 (gestione e funzionamento, ma anche animazione ed acquisizione di competenze) appaiono relativamente ridotte: in media circa il 13% dell'importo complessivo delle

strategie di sviluppo locale.

- *PSR Campania*. Il posizionamento del PSR campano lungo la dimensione dell'autonomia decisionale deriva da una serie di indicazioni che si muovono su direttrici divergenti: da un lato, difatti, le possibili opzioni in materia di definizione dell'area di riferimento e di composizione del partenariato sono apparse piuttosto vincolanti. Dall'altro, l'Asse 4 si caratterizza per la presenza di un numero mediamente elevato di misure (afferenti prevalentemente all'Asse 3), ma, soprattutto, per la presenza di "Azioni specifiche Leader" attraverso le quali i Gal possono modellare in modo originale ed innovativo le proprie strategie d'intervento. Si tratta di azioni alle quali può essere destinata una cospicua quota delle risorse riservate alla misura 410, per le quali i Gal hanno margini di manovra relativamente ampi nella determinazione dei bandi e dei criteri di selezione dei beneficiari.

Tuttavia, occorre sottolineare che i meccanismi procedurali pongono diversi limiti, nella pratica, ad una gestione autonoma e sperimentale dei PSL, con particolare riferimento alle severe regole dettate in materia di varianti.

La delega di compiti è relativamente ristretta ma in linea con gli orientamenti definiti dalla normativa comunitaria. In particolare, nell'ambito delle sole attività di verifica delle domande d'aiuto ai Gal vengono delegati i controlli amministrativi di cui all'articolo 26 del Regolamento (CE) 1975/06<sup>6</sup>, tuttavia, ai Gal è offerta la possibilità di avvalersi delle competenti strutture regionali o provinciali.

6 Articolo sostituito dall'Art. 24 del Regolamento CE 65/2011

- *PSR Emilia Romagna*. Il contributo dei Gal nelle politiche di sviluppo rurale è considerato con grande attenzione nel Psr, che colloca la pianificazione Leader all'interno della programmazione provinciale definita dai Programmi Rurali Integrati Provinciali (PRIP). Tale circostanza indirizza ulteriormente gli orientamenti strategici dei Gal, i quali hanno dovuto considerare anche altri elementi posti dal quadro regolativo regionale, relativamente alle dimensioni delle aree ammissibili ed alla forma giuridica da adottare. Tuttavia, all'interno di questa cornice, in sede di elaborazione delle strategie di sviluppo i Gal hanno potuto utilizzare una strumentazione d'intervento piuttosto articolata, che comprende diverse misure dei tre Assi del PSR, ma anche azioni specifiche Leader, che consentono, tra l'altro, di realizzare azioni pilota e dimostrative. Si tratta di un approccio che lascia ampi margini di autonomia, anche perché i Gal hanno la possibilità di articolare i bandi e le griglie di valutazione dei progetti disegnandone la struttura coerentemente con gli obiettivi definiti nei propri piani.

Le responsabilità dei Gal nello schema procedurale ed amministrativo sono rilevanti, tenendo conto che ad essi è attribuito il compito di istruire le domande di aiuto e di pagamento. Tuttavia, questo carico di responsabilità è recentemente oggetto di riconsiderazione, poiché l'ampiezza e la complessità delle tipologie di operazioni poste in essere richiede competenze specifiche molto diversificate.

- *PSR Friuli Venezia Giulia*. L'Autorità di Gestione ha dettato indicazioni specifiche riguardo alla necessità di acquisire personalità giuridica e di prevedere obbligatoriamente la presenza delle Comunità Montane all'interno dei partenariati. Per le aree del Carso è stata considerata necessaria anche la presenza delle Province. La struttura organizzativa e la definizione dei compiti dei Gal sono oggetto di particolare attenzione ed in tal senso va interpretato anche il ruolo di Capofila amministrativo affidato alle Comunità Montane.

Una delle caratteristiche dell'approccio Leader in Friuli Venezia Giulia è rappresentata dal fatto che i PSL possono articolare esclusivamente azioni non contemplate dalle Misure del PSR, ma che siano ad esso complementari. Si tratta di una scelta che consente ai Gal di realizzare interventi originali, svincolati dalla rigida struttura delle Misure definite nel Programma, purché coerenti con il tema unificante individuato dalla Regione: un turismo rurale sostenibile. Il menù di azioni ammissibili non è particolarmente ampio: ne sono previste sei, di cui quattro orientate al perseguimento degli obiettivi dell'Asse 3.

Anche dal punto di vista delle risorse finanziarie disponibili, l'approccio conserva alcune caratteristiche del precedente programma: risorse mediamente ridotte, ma, al tempo stesso, attenzione alle attività di gestione, funzionamento ed animazione locale, alle quali è riservata una quota significativa delle risorse dell'Asse. Tuttavia, occorre sottolineare che

i Gal sono tenuti a partecipare con risorse proprie al cofinanziamento (20%) delle spese ammissibili nell'ambito della Misura 431.

Va infine segnalato che il Programma incentiva i Gal a dotarsi di un sistema di indicatori di realizzazione e di risultato, anche supplementari rispetto a quelli previsti nel PSR.

- *PSR Lazio.* Il Quadro Regolativo pone alcuni vincoli all'esercizio dell'autonomia decisionale dei Gal in sede di elaborazione del Piano di Sviluppo Locale, soprattutto sul versante della definizione del territorio e dell'organizzazione del partenariato. Va segnalato che i Gal possono articolare le proprie strategie su un numero relativamente elevato di misure, la cui attivazione è legata al tema strategico prescelto. Non vi è, tuttavia, la possibilità di attivare misure specifiche per l'asse 4.

In sede attuativa i Gal possono adottare, con alcune limitazioni, criteri di selezione dei beneficiari aggiuntivi rispetto a quelli già adottati dall'Autorità di Gestione. Ad essi vengono inoltre affidati compiti di controllo sia in sede di selezione delle domande di aiuto, sia in sede di verifica dell'ammissibilità delle domande di pagamento.

- *PSR Liguria.* L'analisi del PSR Ligure restituisce l'immagine di un approccio Leader piuttosto aperto, poco vincolato da norme specifiche che vadano oltre alle indicazioni contenute nei Regolamenti comunitari: i Gal hanno determinato in piena autonomia le aree di riferimento, la forma e la struttura del partenariato, la fisionomia dei Piani di Sviluppo Locale. Questi possono articolare tutte le misure previste dal Regolamento 1698/05, anche se non previste dal PSR della Liguria. Inoltre, possono essere realizzate ulteriori operazioni complementari, purché coerenti con la programmazione locale. Infine, i Gal possono articolare in base alle rispettive esigenze la struttura dei bandi e delle griglie di valutazione dei progetti.

Le responsabilità dei Gal nell'implementazione dei circuiti amministrativi e finanziari sono molto ampie poiché ad essi sono affidati i controlli tecnici ed amministrativi, ma anche la realizzazione dei controlli in loco. Tuttavia, uno dei più evidenti limiti all'esercizio di tale autonomia funzionale è rappresentato dalla disponibilità di risorse finanziarie per la misura 431 dei PSL estremamente ridotta (inferiore al 4%) e, soprattutto, dall'inammissibilità dei costi di funzionamento, che restano a carico dei partner. Tale circostanza è il frutto di una scelta ben precisa: ricondurre la responsabilità della gestione amministrativa e dell'applicazione delle procedure nell'ambito della componente pubblica dei partenariati, che opera con personale già disponibile.

- *PSR Lombardia.* L'ampliamento delle aree ammissibili, rispetto alle precedenti edizioni dell'Iniziativa, è stato accompagnato da un incremento del numero dei Gal selezionati, ma non ad un proporzionale incremento della dotazione di risorse pubbliche. Ne consegue una ridotta dimensione media dei PSL (inferiore ai 3 Meuro, la più bassa registrata a livello nazionale). Questi possono articolare tutte le misure del PSR, con esclusione di quelle che prevedono aiuti sotto forma di premio o indennità.

Pur trattandosi di un menù molto diversificato, ai Gal non è consentita la realizzazione di operazioni a carattere pilota, sperimentale e/o dimostrativo, con la conseguenza che essi si trovano, di fatto, nella condizione di gestire localmente le misure del PSR, la cui attuazione è innescata dall'adozione dei bandi elaborati dall'Autorità di Gestione. Le possibilità di modificarne i contenuti è limitata, ma i Gal possono individuare criteri di selezione aggiuntivi rispetto a quelli individuati a livello regionale.

Dal punto di vista formale il Gal è responsabile della selezione dei progetti, tuttavia l'iter, piuttosto complesso, prevede l'intervento dell'Organismo Delegato (Provincia o Comunità Montana) che assume la responsabilità della fase istruttoria delle domande di aiuto.

- *PSR Marche.* L'Autorità di Gestione ha fornito specifiche indicazioni ai Gal marchigiani in merito alla forma giuridica da adottare, ma ha lasciato ampi margini di manovra in relazione all'individuazione dei territori ed alla composizione del partenariato.

L'approccio Leader articola le misure previste dall'Asse 3 del Programma, con l'ecce-

zione della Misura 311, ma prevede la possibilità di realizzare tipologie di interventi non contemplate in altre misure del PSR, destinate alla valorizzazione delle risorse territoriali. Ne consegue che i PSL non rivolgono direttamente la loro attenzione verso il settore agricolo, e di conseguenza sono piuttosto limitate le possibilità di promuovere strategie a carattere multisettoriale ed integrato. Tuttavia, il Programma stimola i Gal a realizzare operazioni funzionalmente collegate, testimoniate dalla sottoscrizione di protocolli o altri atti d'impegno da parte dei soggetti aderenti.

Ai Gal è riconosciuta la possibilità di articolare, secondo gli orientamenti e le indicazioni fornite dall'Autorità di Gestione, la struttura dei bandi e dei criteri di selezione dei progetti da finanziare, e ad essi sono affidati i controlli tecnici ed amministrativi sulle domande di aiuto e di pagamento. Dal punto di vista formale, tuttavia, la responsabilità dell'approvazione delle graduatorie di merito e della formazione degli elenchi dei beneficiari grava sull'Autorità di Gestione.

L'ampio spettro di compiti attribuiti ai Gal è adeguatamente sostenuto da risorse finanziarie nell'ambito della Misura 431. Tali compiti prevedono, tra l'altro, l'adozione di un sistema di monitoraggio che consenta di misurare, tra l'altro, l'andamento di indicatori di risultato e di impatto specificamente previsti nell'ambito dell'Asse 4.

- *PSR Molise*. Il quadro delle disposizioni per l'attuazione dell'approccio Leader in Molise appare abbastanza vincolante sia in relazione alle scelte relative alla composizione del partenariato - con la presenza obbligatoria dei comuni e di altre categorie di organismi rappresentativi dei settori economici e dell'associazionismo ambientalista - sia alla formazione dell'Organo Decisionale, la cui composizione è oggetto di valutazione in sede di selezione dei PSL, con l'attribuzione di punteggi molto elevati.

I PSL possono articolare due misure dell'Asse 2 e quattro misure dell'Asse 3: un menù piuttosto limitato che, dalle indicazioni del PSR, sembrava potesse essere integrato da attività immateriali o materiali a sostegno delle strategie di sviluppo locale, che avrebbero dovuto contribuire a migliorare gli assetti organizzativi e le capacità progettuali delle comunità rurali. Gli indirizzi procedurali elaborati successivamente alla chiusura della fase di selezione dei PSL hanno ulteriormente ridimensionato l'area delle competenze e l'autonomia decisionale dei Gal, ai quali la possibilità di realizzare interventi a carattere innovativo e sperimentale è consentita, ma al di fuori delle competenze finanziarie del Feasr, vanificando, di fatto, la possibilità di sviluppare operazioni a carattere sperimentale, o destinate a rafforzare le reti immateriali tra gli attori locali.

Quanto alle procedure ed alle modalità di selezione dei progetti, i Gal devono adottare (proponendo eventuali modifiche) i bandi emanati dall'Autorità di Gestione per le pertinenti misure del PSR. In assenza di bandi già emanati, i Gal possono "concordarne" con l'AdG i contenuti, ivi compresi i criteri di selezione.

Quanto alle competenze attribuite ai Gal, occorre considerare che i circuiti amministrativi e finanziari dell'Asse non sono ancora delineati in dettaglio, e che è in atto una riflessione sulle competenze in materia di controlli delle domande di pagamento.

- *PSR Piemonte*. In fase di elaborazione l'autonomia decisionale dei Gal viene esercitata in termini relativamente elevati. In particolare, vengono posti limiti piuttosto rigidi rispetto alle indicazioni regolamentari riguardo alla determinazione della massa critica territoriale. Le strategie di sviluppo locale possono essere articolate su un set molto elevato di misure, tuttavia non si prevede la possibilità di attivare misure non contemplate negli altri assi del PSR. I Gal esercitano appieno la propria autonomia decisionale in sede di selezione delle domande d'aiuto, potendo elaborare, in coerenza con le specifiche disposizioni definite dall'Autorità di Gestione per le misure del PSR, i bandi ed i criteri di selezione delle operazioni.

Il processo di delega delle funzioni appare in linea con gli indirizzi dettati dalla normativa comunitaria: ai Gal sono difatti attribuite specifiche competenze nella realizzazione dei controlli amministrativi sia nella verifica delle domande d'aiuto, sia in quella relativa alle domande di pagamento. Va inoltre sottolineato che la cornice normativa

relativa ai circuiti amministrativi e finanziari è stata messa a punto con tempestività e ciò ha permesso ai Gal di sviluppare le proprie attività in presenza di un quadro di regole certo.

- *PSR Puglia*. L'attenzione nei confronti dell'approccio è anche testimoniato dalla numerosità dei Gal ammessi a finanziamento e dalla dotazione media con cui le relative strategie sono sostenute. Nella logica della programmazione unitaria, i Gal sono investiti di un ruolo centrale nella definizione delle strategie di sviluppo locale, e ad essi è affidata, nella pratica, l'implementazione degli strumenti finalizzati al perseguimento degli obiettivi dell'Asse 3 del PSR.

L'Autorità di Gestione ha richiesto l'assunzione della personalità giuridica, e la prevalente presenza, all'interno del partenariato, di rappresentanti delle parti economiche e sociali ed altri portatori di interessi collettivi, in forma associata.

L'articolazione dei PSL è stata rigidamente inquadrata nell'ambito del set delle misure dell'Asse 3, con spazi pressoché nulli per la realizzazione di iniziative a carattere sperimentale o lo sviluppo di reti immateriali. Ulteriori limiti all'autonomia decisionale sono rappresentati dalle modalità di selezione dei progetti da finanziare, poiché i Gal devono adottare i bandi ed i criteri di selezione indicati dall'Autorità di Gestione. Tuttavia, in considerazione di specifiche esigenze. In ogni caso, i Gal sono chiamati a realizzare i controlli tecnici ed amministrativi sulle domande di aiuto e sulle domande di pagamento.

- *PSR Sardegna*. Il Programma indica in modo abbastanza vincolante le modalità con le quali i Gal possono definire il territorio di riferimento, limitando, peraltro, l'ambito di applicazione dell'Asse 4 alla sola implementazione delle misure dell'Asse 3. Va tuttavia considerato che le risorse disponibili assegnate all'approccio Leader sono di considerevoli dimensioni, e ciascun PSL dispone mediamente di circa 13 Meuro di risorse pubbliche, quasi in doppio della media nazionale. Entro il limite del 10% delle risorse complessive assegnate a ciascun PSL, i Gal possono comunque realizzare "azioni di sistema" non contemplate dal Regolamento, con le quali sostenere iniziative a valenza territoriale e di rete. E' opportuno sottolineare gli sforzi compiuti dall'Autorità di Gestione nel favorire un'ampia partecipazione partenariale e nel trasferire competenze all'interno dei Gal.

La definizione delle deleghe è attualmente in fase di riconsiderazione: nel Programma, difatti, tale processo appare estremamente spinto, ipotizzando la possibilità di attribuire ai Gal competenze specifiche anche nell'ambito della realizzazione dei controlli in loco ex art. 27 del Regolamento (CE) 1975/06<sup>7</sup>. In ogni caso, i Gal conservano una moderata autonomia nell'articolazione dei bandi e dei criteri di selezione delle operazioni.

- *PSR Sicilia*. L'individuazione dei territori interessati da ciascun PSL ha dovuto considerare la perimetrazione dei Nuclei di Aggregazione Territoriale (NAT) e delle linee d'indirizzo strategico complessive definite dalla Regione. I Gal sono inoltre stati chiamati ad adottare personalità giuridica, ma attraverso forme che non contemplassero finalità di lucro.

L'approccio Leader concentra l'attenzione sulle priorità strategiche dell'Asse 3 del PSR, limitando a queste le opzioni disponibili per l'articolazione dei PSL. Peraltro, è esclusa la possibilità di attivare la misura 311, limitando, di fatto, le possibilità di integrare direttamente il settore agricolo nelle strategie di sviluppo locale. A tali misure ne è aggiunta un'altra, specificamente destinata all'Asse 4, che prevede la realizzazione di attività a carattere materiale con le quali sostenere iniziative a prevalente carattere collettivo, ed il cui importo non può superare il 20% dell'importo complessivo di ciascun PSL.

In tale contesto i Gal devono adottare i bandi ed i criteri di selezione stabiliti dall'Autorità di Gestione per le pertinenti misure del PSR, con una limitata possibilità di proporre modifiche adeguatamente motivate. L'assetto procedurale pone i Gal al centro dei circuiti amministrativi, poiché ad essi sono affidati i controlli sulle domande di aiuto e

<sup>7</sup> Articolo sostituito dall'Art. 25 del Regolamento CE 65/2011

di pagamento, ma anche la realizzazione dei controlli in loco.

- *PSR Toscana*. La programmazione dell'Asse 4 considera le precedenti esperienze maturate nell'attuazione di Leader+ e, in tal senso, i Gal hanno potuto individuare i territori di riferimento partendo dalla precedente perimetrazione, eventualmente aggregando nuovi comuni. E' stato inoltre stabilito che i Gal assumessero forma societaria dotata di personalità giuridica, e che aderissero al partenariato soggetti con comprovata solidità finanziaria (es: banche, istituti finanziari, ecc), lasciando tuttavia al Gal la possibilità di presentare, in alternativa, convenzioni con tali soggetti.

I Piani sono stati strutturati considerando uno dei 5 temi catalizzatori proposti dall'AdG. Tale scelta non era priva di conseguenze sulla scelta delle misure attivabili, che fanno riferimento agli obiettivi degli Assi 1 e 3. Il set di misure disponibili non è elevato, tuttavia è data la possibilità di sviluppare iniziative innovative e sperimentali non solo nell'ambito della Misura 124, ma anche attraverso una misura specificamente prevista nell'Asse 4, finalizzata al Sostegno alla valorizzazione dei prodotti di qualità a livello locale.

L'animazione e l'acquisizione di competenze formano oggetto di particolare attenzione da parte dell'Autorità di Gestione, che sostiene con forza l'acquisizione di competenze, anche affiancando direttamente i Gal con azioni mirate. Analogo interesse è riservato alla creazione di reti, sostenuta adeguatamente attraverso le attività di animazione e l'azione specifica dell'Asse 4.

I Gal hanno la possibilità di individuare una parte dei criteri per la selezione dei progetti, scegliendo ed eventualmente integrando il set di criteri definiti dagli uffici regionali responsabili dell'attuazione delle pertinenti misure del PSR. Ad essi è inoltre affidata l'esecuzione dei controlli amministrativi sulle domande di aiuto e di pagamento.

- *PSR Trento*. La Provincia Autonoma di Trento ha individuato il comprensorio ammissibile e l'unico Gal operativo nell'ambito dell'Asse 4. Ha inoltre individuato le misure attuabili tramite approccio Leader, le quali si riferiscono agli Assi prioritari 1 e 3 del PSR, comprendendo anche misure non attivate nel Programma trentino. E' stato inoltre previsto un meccanismo di demarcazione, nell'ambito del PSR, rispetto alle operazioni realizzate al di fuori dell'approccio Leader.

Il Gal dispone di risorse pubbliche rilevanti: oltre 17 Meuro, in assoluto il valore più elevato registrato in Italia.

Il processo di delega delle funzioni è abbastanza orientato in favore del Gal, cui sono attribuite specifiche competenze nella realizzazione dei controlli amministrativi sulle domande d'aiuto e di pagamento. Si rileva, inoltre, che il quadro procedurale è stato messo a punto in tempi ragionevoli, consentendo di superare agevolmente la fase di rodaggio e consolidare una rete organizzativa nella quale un ruolo di riguardo è recitato dall'Organismo Pagatore provinciale.

- *PSR Umbria*. Il Programma fissa alcuni principi ai quali i Gal si sono dovuti attenere, con riferimento alla definizione dei perimetri delle aree ammissibili ed alla scelta delle forme giuridiche da adottare. Va comunque precisato che, una volta definita una cornice di riferimento, sono state previste ampie possibilità di scelta tra le possibili opzioni.

L'articolazione dei PSL è limitata ad un ventaglio piuttosto ridotto di misure dell'Asse 3 del Programma, e non è prevista la possibilità di attivare interventi a carattere sperimentale o tipologie di operazioni non previste da Misure degli altri Assi del PSR. Tuttavia, i Gal possono elaborare in forma autonoma i bandi delle misure dell'Asse 3 attivabili mediante approccio Leader, adeguandone i contenuti rispetto agli obiettivi perseguiti dai rispettivi PSL. Dunque, nella pratica il sistema di regole appare relativamente elastico, riconducendo l'azione dei Gal all'interno di una cornice programmatica abbastanza contenuta, ma all'interno della quale sono consentiti ampi margini di manovra nella definizione dei contenuti, delle tipologie di intervento e dei criteri di selezione dei beneficiari.

Ai Gal sono inoltre attribuite notevoli responsabilità in ordine alle attività istruttorie sulle domande di aiuto e di pagamento, ed in considerazione di ciò la dotazione di risorse per i costi di funzionamento e gestione del Gal è mediamente elevata.

- *PSR Valle d'Aosta*. Rispetto alle precedenti edizioni dell'Iniziativa, l'area ammissibile si è notevolmente ampliata, interessando l'intero territorio regionale. Ciò ha portato all'aumento del numero di Gal e, di conseguenza, ad una notevole riduzione delle risorse pubbliche mediamente disponibili per ciascun Gal (circa 3 Meuro).

Il Programma attribuisce ai Gal un ruolo chiave nel perseguimento degli obiettivi dell'Asse 3, indirizzando le strategie locali su un tema comune (la famiglia rurale). Il set delle misure disponibili è dunque relativamente ristretto, e non è consentito realizzare operazioni "tipicamente Leader". Tale circostanza, comune a molti altri Psr italiani, restringe di fatto gli spazi di autonomia decisionale dei partenariati, ma va sottolineato che i Gal possono individuare i criteri di selezione dei beneficiari adattandoli agli obiettivi specifici dei relativi Psl.

In considerazione delle ridotte disponibilità finanziarie, e della conseguente limitata capacità di coprire le spese di funzionamento, i Gal lavorano in stretta collaborazione con le Comunità Montane, concentrando l'attenzione sulle attività di animazione e comunicazione. Le funzioni di controllo sulle domande di aiuto e di pagamento sono attribuite all'Autorità di Gestione.

- *PSR Veneto*. Il Quadro Regolativo attribuisce un'ampia autonomia decisionale ai Gal in fase di elaborazione delle strategie, ma ne vincola l'operatività in fase di implementazione. I Gal hanno ampi margini di manovra nella definizione dei bandi e dei criteri di selezione dei beneficiari, tuttavia, partecipano solo marginalmente alle attività istruttorie finalizzate all'approvazione dei progetti ammissibili. Inoltre, va sottolineato che, pur disponendo di un set di misure relativamente elevato, i Gal veneti non possono attivare misure diverse da quelle afferenti agli altri assi del PSR. In fase operativa i Gal non hanno alcuna competenza in sede di controlli sulle domande d'aiuto tuttavia è stato predisposto un sistema che gli consente di "seguire" l'avanzamento delle operazioni finanziate.

L'analisi qualitativa ha consentito di applicare, per ciascuno dei Quadri Regolativi indagati, i punteggi ai criteri di valutazione, seguendo il metodo descritto nel precedente paragrafo. I risultati sono esposti nelle seguenti matrici (M1 Test ed M2 Test).

Criteri di valutazione	Z	Q	R	V	A	L	S	B	I	M	F	T	C	N	D	O	G	P	H	U	E	
	Abruzzo	Basilicata	Bolzano	Calabria	Campania	Emilia R.	Friuli V.G.	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trento	Umbria	V. d'Aosta	Veneto	
<b>M1 Test: Matrice di definizione del punteggio per l'autonomia decisionale (AD)</b>																						
<b>Fase di elaborazione delle strategie</b>																						
1.2 Omogeneità del territorio	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,0	
2.1 Composizione del partenariato	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0
2.4 Capacità strategica	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
3.1 Autonomia di elaborazione strategica	2,0	2,0	0,0	0,0	2,0	1,5	1,5	0,0	1,0	0,5	1,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	1,5	2,0	1,0	0,0	1,0	
4.1 Potenzialità di integrazione;	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,5	0,0
4.2 Potenzialità di innovazione	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0	-0,5	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	-0,5	0,0	0,0
4.3 Potenzialità di cooperazione;	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.4 Potenzialità di rete;	0,0	0,0	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	0,0	0,0	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,5	0,0
<b>Fase di attuazione</b>																						
1.1 Autonomia di selezione dei progetti	1,0	1,0	0,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	0,0	1,0	0,5	1,0	0,5	0,0	0,5	0,5	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0
1.2 Grado di flessibilità	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Risultato (AD)</i>	3,0	3,5	-0,5	0,0	4,0	4,0	3,5	0,0	1,5	-0,5	2,5	-0,5	0,5	0,5	1,0	0,0	3,0	4,0	1,0	-0,5	2,5	2,5
<b>M2 Test: Matrice di definizione del punteggio per l'autonomia funzionale (AF)</b>																						
<b>Fase di elaborazione delle strategie</b>																						
1.1 Massa critica del territorio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.3 Capacità amministrativa e finanziaria	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,0
<b>Fase di attuazione</b>																						
2.1 Definizione e completezza del quadro procedurale e finanziario.	-0,5	-0,5	0,0	-0,5	-0,5	0,0	0,0	-0,5	-0,5	0,0	-0,5	-0,5	0,0	-0,5	-0,5	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,0
2.2 Animazione e supporto tecnico ai potenziali beneficiari.	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5
2.3 Predisposizione e pubblicazione dei bandi	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,5	0,0	1,0	0,5	1,0	0,5	1,0
2.4 Valutazione delle domande d'aiuto (controllo ammissibilità e priorità)	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	1,0	1,0	1,0	0,5	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	0,0
2.5 Controllo di ammissibilità delle domande di pagamento	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,5	0,0	0,5	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
2.6 Monitoraggio	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Risultato (AF)</i>	3,0	2,0	0,5	0,0	1,5	4,0	4,0	2,5	1,0	1,0	2,5	1,0	2,5	3,0	2,5	1,5	2,0	3,0	2,5	1,5	1,5	1,0
<b>Indice di Leaderabilità (AD, AF)</b>																						
AD	1,0	1,5	-2,0	-2,0	2,0	2,0	1,5	-2,0	-0,5	-2,0	0,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,0	-2,0	1,0	2,0	-1,0	-2,0	-0,5	0,5
AF	1,0	0,0	-1,5	-2,0	-0,5	2,0	2,0	0,5	-1,0	-1,0	0,5	-1,0	0,5	1,0	0,5	-0,5	0,0	1,0	0,5	-0,5	-1,0	-1,0

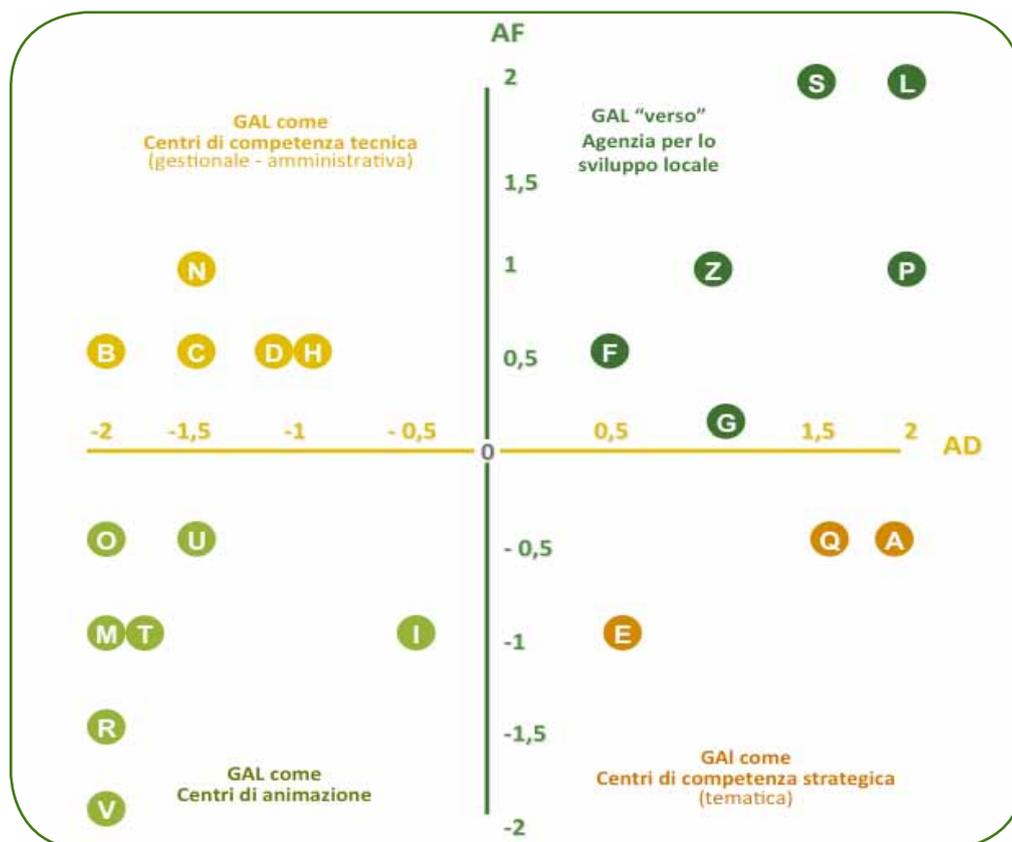


FIG 2 - Applicazione della matrice di Leaderabilità

La valutazione dell'approccio Leader e dei suoi risultati, anche in termini di impatto, nel quadro delle politiche a sostegno dello sviluppo rurale, presenta numerosi elementi di criticità non ancora adeguatamente indagati. Le principali difficoltà risiedono nel fatto che l'azione e l'identità dei Gruppi di Azione Locale e, di conseguenza la possibilità che essi hanno di interagire con le diverse tipologie di attori territoriali, sono in realtà fortemente condizionate dal Quadro Regolativo nel quale questi si trovano ad operare.

## 05 Conclusioni

Un'ulteriore elemento da non sottovalutare è rappresentato dalla variabile "tempo": in gran parte dei casi analizzati si evidenziano ritardi nella conclusione dell'iter istruttorio dei Gal e dei PSL, cui si aggiunge anche una ritardata definizione delle procedure attuative che non sempre hanno consentito l'immediato avvio delle operazioni da parte dei Gal. In altre parole, l'implementazione delle strategie di sviluppo locale è stata spesso ritardata da elementi non riconducibili alla sfera decisionale dei partenariati o a specifiche condizioni del contesto locale, quanto, piuttosto, dalle incertezze che hanno caratterizzato, in molte Regioni, la predisposizione dei Quadri Regolativi. Tale considerazione assume una particolare criticità laddove lo stesso sistema di regole è stato oggetto di ripetute modifiche in fase di avvio: uno scenario ambiguo ed in continua evoluzione nel quale molti Gal hanno incontrato non poche difficoltà.

È quindi compito della valutazione considerare, in prima battuta, quali strumenti e quali margini di manovra sono consentiti ai partenariati locali per dar corpo all'implementazione dell'approccio Leader nel PSR ed operare per il miglioramento della governance dei propri territori. Questo tipo di valutazione richiede un'analisi puntuale del modo in cui le diverse componenti dell'approccio Leader sono state interpretate.

Il metodo e gli strumenti di analisi descritti nel presente lavoro rispondono a tali esigenze ed il sistema di elaborazione e rappresentazione sintetica dei risultati, che è stato chiamato "indice di leaderabilità", si presta diverse utilizzazioni:

- a) come elemento di valutazione ex ante in sede di revisione dei PSR per ragionare sulla proposta di eventuali modifiche volte a garantire la genuinità dell'approccio Leader

del PSR renderlo più "leaderabile";

- b) come indicatore "baseline" di contesto riferito al sistema di governance multilivello dell'Asse 4;
- c) come strumento (check list) da utilizzare per individuare gli elementi su cui focalizzare valutazioni qualitative finalizzate a comprendere le modalità con cui il modello di decentramento è stato applicato sia sulla carta che in pratica.

I primi elementi raccolti riguardo alle modalità con le quali le diverse Autorità di Gestione hanno interpretato la definizione dell'approccio ed il ruolo dei Gal, strutturando un Quadro Regolativo, delineano la presenza di modelli piuttosto diversificati. Va anche osservato che non sempre le scelte adottate nei QR derivano da una consapevole ricostruzione del Quadro Logico disegnato nei PSR: l'assetto delle competenze, la perimetrazione delle aree, la definizione del set di misure attivabili, fino ad arrivare alla strutturazione delle procedure di controllo e dei flussi finanziari, sono la risultante di numerosi fattori (ed interazioni fra soggetti), spesso non del tutto governabili dall'Autorità di Gestione, che tuttavia producono effetti diretti sul quadro di riferimento strategico e procedurale dell'Asse 4. E' dunque di grande rilievo strutturare il processo di valutazione considerando se, ed in quale misura, tali fattori producono elementi distorsivi sulla corretta implementazione dell'approccio Leader, ovvero se i QR restituiscono una versione genuina o denaturata dell'approccio Leader ed un'adeguata interpretazione delle indicazioni regolamentari (soprattutto del Reg. 1698/05).

- Barca F. (2003), "Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies", in *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*, D. Fornahl and T. Brenner eds., Edward Elgar Publishing.
- Cacace D. (2010) "Migliorare l'attuazione dell'Asse IV in Italia: strategie e strumenti. Circuiti finanziari e sistema dei controlli". Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader, Roma.
- Committee of the Regions (2009). "White paper on multilevel governance". CONST-IV-020, 80th plenary session 17 and 18 June 2009
- Corte dei Conti Europea (2010). "Relazione Speciale n. 5 - 2010 - Attuazione dell'Approccio Leader per lo Sviluppo Rurale". Lussemburgo.
- Deidda D. (2007), "Il partenariato nei Progetti di Sviluppo" in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n. 8. Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma
- Evalued (2008). "The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. The Guide - Revised version". Inforegio. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm)
- Kooiman J. (2003), "Governing as governance" - SAGE Publications Ltd, London.
- Mantino F. (2002), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo, La programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 (vers. 20.10.2009). Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Roma.
- Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 (predisposti dalle Regioni italiane ed approvati dalla Commissione europea tra il settembre 2007 ed il febbraio 2008).
- Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20.09.2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005).
- Regolamento (CE) 1290/2005 del Consiglio, del 21.06.2005, relativo al finanziamento dellapolitica agricola comune.(GU L209 dell'11.08.2005)
- Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27.01.2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda le procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L25 del 28.01.2011)
- Ricci C. (2005) "Gli insegnamenti della valutazione ex post di LEADER II". Saggio pubblicato su *Materiali UVAL*, n. 7. Ministero dell'Economia e delle Finanze, DPS, UVAL, Roma.
- Ricci C., Montironi M. a cura di (2005) "Sostegno alla progettazione integrata nelle regioni del Centro Nord - Vol. 2. I modelli regionali di programmazione", Formez Centro di Formazione Studi, Roma. All'interno: Montironi M., Ricci C. "Introduzione"; Baldasso O., Briata P., Ricci C. "Analisi delle scelte alla base dei modelli di programmazione".
- Ricci C., Montironi M. a cura di (2005) "Sostegno alla progettazione integrata nelle regioni del Centro Nord - Vol. 3. Esperienze locali a confronto", Formez Centro di Formazione Studi, Roma. All'interno: Montironi M., Ricci C. "Identità e missione dei partenariati locali di sviluppo".



RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Dipartimento delle politiche competitive  
del mondo rurale e della qualità

Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale

Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

e.mail [reterurale@politicheagricole.gov.it](mailto:reterurale@politicheagricole.gov.it)

[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)

Questo documento è stato curato dalla Task Force Leader  
della Rete Rurale Nazionale

Per maggiori informazioni sull'Approccio Leader  
e la Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale:

[www.reterurale.it/leader](http://www.reterurale.it/leader)