



Focus Group 4: Migliori strategie di sviluppo locale

Conclusioni della prima fase:
Elaborazione e sviluppo della strategia

Dicembre 2011



Connecting Rural Europe

Indice

Abbreviazioni e acronimi	3
1. INTRODUZIONE	4
1.1. OBIETTIVI	4
1.2. PROCESSO	Error! Bookmark not defined.
2. CONCLUSIONI.....	6
2.1. QUANDO INIZIARE	6
2.2. ORIENTAMENTI	11
2.3. STRATEGIA	12
2.4. AUTONOMIA	15
2.5. PRIORITÀ LOCALI E ADATTAMENTO STRATEGICO	15
2.6. SCELTA DELLA STRATEGIA	16
2.7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	18

Abbreviazioni e acronimi

RAA	Relazione annuale di attuazione
QCMV	Quadro comune di monitoraggio e valutazione
PC	Punto di contatto
QSC	Quadro strategico comune
DG AGRI	Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
ELARD	Associazione europea LEADER per lo sviluppo rurale
RESR	Rete europea per lo sviluppo rurale
FAQ	Domande frequenti
FG	Focus Group (del Sottocomitato LEADER)
SISL	Strategie integrate di sviluppo locale
GAL	Gruppo di azione locale
SSL	Strategia di sviluppo locale
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale)
SCL	Sottocomitato LEADER
AdG	Autorità di gestione
SM	Stati membri
ONG	Organizzazione non governativa
RRN	Rete rurale nazionale
NUTS	Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica
OP	Organismo pagatore
SR	Sviluppo rurale
PSR	Programma di sviluppo rurale
RSR	Regolamento per lo sviluppo rurale
SMART	Specifico, Misurabile, Attuabile, Realistico e Temporalmente definito
SWOT	Punti di forza, di debolezza, opportunità e rischi

1. INTRODUZIONE

Questa relazione presenta le principali conclusioni della prima fase del Focus Group 4 "Migliori strategie di sviluppo locale", i cui lavori sono stati avviati in occasione del sesto incontro del Sottocomitato LEADER tenutosi il 17 maggio 2011. Una versione preliminare è stata presentata alla settima riunione del sottocomitato LEADER del 23 novembre 2011, alla quale sono stati inviati a partecipare i membri del Focus Group 4 e una delegazione di rappresentanti di GAL. Durante il mese di dicembre 2011 è stata portata avanti un'ulteriore attività di analisi e raccolta dati, i cui risultati sono anch'essi inclusi nel presente documento.

1.1. OBIETTIVI

Il ruolo centrale delle Strategie di sviluppo locale (SSL) per l'attuazione dell'approccio LEADER è stato pienamente riconosciuto dalla Commissione europea e dai membri del Sottocomitato LEADER.

I Gruppi di azione locale (GAL) sono responsabili della progettazione e dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale (SSL). Nella pratica tuttavia, la progettazione di una strategia di sviluppo locale di ottima qualità può risultare impegnativa. La Relazione speciale pubblicata nel 2010 dalla Corte dei Conti europea sull'attuazione dell'approccio LEADER ha messo in luce alcune criticità delle SSL, insistendo sulla necessità di apportarvi dei miglioramenti. La Corte dei Conti ha rilevato che benché le SSL dovrebbero essere il fulcro dell'azione LEADER, di fatto i Gruppi di azione locale non concentrano i loro sforzi sulla realizzazione degli obiettivi delle rispettive strategie locali.

In risposta a queste critiche, al sesto incontro del Sottocomitato LEADER del 17 maggio 2011 è stato ufficialmente istituito un Gruppo di riflessione (Focus Group) inteso a migliorare le strategie di sviluppo locale.

Lo scopo principale del Focus Group 4 (FG4), così come definito dal sottocomitato Leader, è dare indicazioni e suggerimenti agli Stati membri (SM) circa una migliore definizione e attuazione delle SSL con riferimento all'attuale e futuro periodo di programmazione, al fine di rendere l'approccio Leader più efficace ed efficiente.

I due principali obiettivi operativi del FG sono i seguenti:

- identificare i requisiti fondamentali per la progettazione della strategia di sviluppo locale;
- raccogliere ed analizzare esempi di GAL che abbiano utilizzato strumenti capaci di assicurare un'efficace attuazione della SSL.

1.2. PROCEDURA DEL FUNZIONAMENTO DEL FG

Il FG4 è presieduto congiuntamente da:

- Petri Rinne, Presidente dell'Associazione europea LEADER per lo sviluppo rurale (ELARD);
- Sanna Sihvola, rappresentante dell'Autorità di gestione della Finlandia;
- Ana Pires da Silva, rappresentante della Rete rurale nazionale (RRN) del Portogallo.

I lavori del Focus Group si sono aperti con una riunione dei Copresidenti, della Direzione generale per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale (DG AGRI) e del Punto di contatto della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) durante il seminario organizzato da ELARD in Finlandia nel giugno 2011. In tale occasione sono stati approvati il piano di lavoro, le tappe fondamentali e i risultati attesi del FG. Il lavoro è stato diviso in due fasi principali: la prima incentrata sulla progettazione e lo sviluppo della strategia (luglio – dicembre 2011); la seconda sull'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della strategia stessa (dicembre 2011 – giugno 2012). Il piano della prima fase prevedeva sei tappe principali:

- la redazione di due questionari, di cui uno per le Autorità di gestione (AdG) e l'altro per i GAL;
- una video conferenza dei membri del FG per approvare i questionari;
- la realizzazione dell'indagine presso le AdG e i GAL e raccolta dei risultati;
- l'analisi congiunta dei risultati dei questionari;
- una riunione del Focus Group per approfondire l'analisi;
- discussione degli elementi dell'analisi, nel corso del settimo incontro del Sottocomitato LEADER, al quale sono stati invitati anche i membri del FG e una delegazione di rappresentanti dei GAL.

La presente relazione si fonda sui risultati raccolti durante la prima fase dei lavori del FG4. Particolare rilevanza hanno assunto i questionari indirizzati alle AdG e ai GAL, i cui risultati sono stati oggetto di discussione nelle riunioni dei membri del FG a Lisbona e del settimo sottocomitato Leader. Le conclusioni di queste due riunioni sono state incorporate nel rapporto sui risultati dei questionari.

L'analisi dei questionari si basa sulle informazioni fornite da 151 Gruppi di azione locale in 18 Stati membri e 24 Autorità di gestione di 16 Stati membri. Le risposte collettive dei GAL di altri due paesi sono state incorporate nell'analisi. Complessivamente, tutti i 27 Stati membri hanno partecipato al processo che ha coinvolto circa 200 Gruppi di azione locale ed le Autorità di gestione di tutti i paesi.

2. CONCLUSIONI

Il presente documento sintetizza le conclusioni della prima fase di lavori del FG4 e per questo motivo la sua struttura non sempre rispecchia la divisione in capitoli tematici della relazione completa. Le conclusioni di questo documento evidenziano i fattori fondamentali che contribuiscono ad assicurare la definizione (e successivamente attuazione) di una strategia di alta qualità.

2.1. QUANDO INIZIARE

Iniziare per tempo

Si tratta di una questione che riguarda necessariamente sia i Gruppi di azione locale che le Autorità di gestione. La definizione di una strategia di sviluppo locale di qualità richiede tempo, e sia le AdG che i GAL devono assicurarsi di averlo. Spesso si tende ad aspettare che tutti i dettagli siano definiti prima di avviare il processo di elaborazione della nuova strategia, creando una rottura tra il vecchio e il nuovo periodo di programmazione. Questa rottura pregiudica la possibilità di sfruttare le capacità e il coinvolgimento degli attori locali, sviluppatasi nel precedente periodo di programmazione. Per costruire capacità, reti e sistemi occorrono tempo e risorse, e per questo motivo è opportuno cercare di utilizzare al meglio ciò che è stato creato nel passato e allo stesso tempo prevedere un periodo di tempo sufficiente da garantire un'attenta progettazione della strategia futura.

L'avvio del processo dunque richiede la conoscenza delle informazioni minime necessarie e la consapevolezza dei rischi. Inoltre è fondamentale non perdere di vista il vero obiettivo del processo, ovvero l'elaborazione di una strategia di qualità, senza lasciarsi distrarre oltre misura dagli adempimenti amministrativi. L'amministrazione è un mezzo, non un fine e, pertanto, dovrebbe servire a facilitare il processo.

Assumersi le responsabilità ed evitare i ritardi

Per essere efficace, l'avvio tempestivo del processo di elaborazione della strategia richiede assistenza e orientamenti chiari, oltreché una comunicazione chiara e proficua tra le autorità coinvolte, dalla Commissione Europea, alle AdG, agli organismi attuatori fino ai GAL. Attendere fino a quando l'ultimo dettaglio amministrativo, norma nazionale o regolamento è stato definito potrebbe causare ritardi ed indesiderati effetti a catena nei vari livelli impegnati nel processo, costringendo tutti gli attori a lavorare sotto pressione. Le AdG dovrebbero facilitare questo processo, agevolando le comunicazioni tra i diversi livelli, soprattutto tra la CE e i GAL. Anche i GAL devono assumersi responsabilità delle proprie decisioni, cercando di programmare le loro attività e evitando di portare avanti ipotesi non realistiche o prive di fondamento che potrebbero causare ritardi in futuro.

In breve, bisogna attuare quanto prima possibile un sistema di governance multilivello. Un sistema pianificato di sussidiarietà, con un'assunzione di responsabilità e di iniziativa

da parte di tutti i soggetti interessati. Nessun soggetto dovrebbe attendere passivamente di essere "imboccato", ma avere fiducia in sé e infonderne negli altri.

Concedersi un periodo di tempo sufficiente per l'elaborazione della strategia

Il periodo di tempo da utilizzare per la presentazione della strategia è meno importante di quello necessario a sviluppare la strategia stessa. Realisticamente, ci vogliono almeno sei mesi perché un efficace processo locale possa portare ad una SSL di qualità, anche di più per i nuovi GAL. Il periodo necessario varia anche in funzione di altri fattori da tener presenti, fra cui la grande diversità tra i GAL, il loro livello di maturità, la loro continuità e le loro capacità. Per questo motivo è opportuno differenziare fra i vari GAL: un approccio unico e universale ha scarse probabilità di successo.

Nel prossimo periodo di programmazione tutti i GAL dovranno affrontare dei cambiamenti. Pertanto, è importante non sottovalutare il tempo necessario per l'elaborazione della strategia così come la tempestività con cui le informazioni e le risorse necessarie sono messe a disposizione dei GAL. Il principale insegnamento per i GAL è che devono avere la capacità di programmare le loro azioni in maniera responsabile e migliorare le comunicazioni con gli altri soggetti coinvolti nel processo.

Coinvolgere i soggetti interessati

Per sviluppare una SSL è estremamente importante mobilitare le varie parti interessate e coordinare la loro partecipazione. Nel programmare la messa a punto della strategia, i Gruppi di azione locale dovrebbero considerare chi può contribuire e in che modo, in quali occasioni e con quali competenze, e quale tipo di sostegno serve. A questo fine potrebbe essere utile un'analisi delle competenze del GAL utilizzando una griglia che consenta di censire i partecipanti e le loro mansioni, le competenze necessarie e quelle disponibili. Idealmente, tale analisi dovrebbe essere condotta a fronte di criteri di competenza prestabiliti.

In questo ambito, il Gruppo di azione locale dovrebbe anche valutare il bisogno di consulenze e ricorrervi solo se strettamente necessarie e per un fine preciso. Occorre far capire ai consulenti che essi lavorano per il GAL e da questo devono lasciarsi guidare.

Sono stati adottati vari metodi, principalmente con lo staff dei GAL, i relativi membri e partner, con un uso limitato di sostegno esterno da parte di esperti. Il coinvolgimento e la continuità dei Gruppi di azione locale e del relativo staff è un fattore critico per facilitare il processo.

Si è dato molto valore al successo dei metodi partecipativi, benché questi, essendo impegnativi, vadano accuratamente gestiti per assicurare una partecipazione e un impegno adeguati. Questo aspetto è importante e occorre pertanto promuovere tecniche innovative di partecipazione.

Alla luce di queste sfide e della varietà e mancanza di coerenza degli approcci adottati, i GAL trarrebbero vantaggio dall'aver a disposizione delle linee guida sui metodi da adottare e sul loro utilizzo, ad esempio, avvalendosi di risorse quali il kit di strumenti LEADER per i GAL o le linee guida eventualmente redatte da altri fondi in vista della possibilità di avere SSL multi fondo. I GAL di recente costituzione hanno esigenze diverse da quelli con maggiore esperienza; i primi possono quindi imparare dai secondi

o dalle valutazioni dei periodi precedenti. Un sostegno preparatorio per l'attuazione di LEADER sarà importante nel prossimo periodo di programmazione.

Continuità, sostegno e risorse per lo sviluppo

Un tempestivo inizio del processo di elaborazione della strategia e il coinvolgimento dei soggetti interessati richiede delle risorse, sia in termini finanziari che di risorse umane. Come garantire e sostenere le preziose capacità acquisite dai GAL, le AdG e gli altri attori coinvolti è una delle problematiche ricorrenti nelle varie generazioni di LEADER. Il rafforzamento delle capacità e la creazione di reti tra soggetti coinvolti nel processo a diversi livelli (AdG, GAL, Organismo pagatore, ecc.) richiede tempo e risorse. Alla luce di quanto detto, appare importante assicurare continuità durante il periodo di transizione tra un programma e il successivo, cercando di limitare i cambiamenti nel personale dei GAL, delle AdG e degli altri organismi che hanno partecipato e parteciperanno all'attuazione di LEADER. I GAL e le AdG dovrebbero collaborare per la gestione di questa problematica, cercando di sviluppare una strategia comune che implichi da una parte l'impegno delle AdG a semplificare e ridurre gli obblighi a carico dei GAL e dall'altra l'impegno dei GAL a formare e mantenere il capitale umano. È inoltre opportuno fare chiarezza fin dal principio sull'ammissibilità degli aiuti finanziari e le spese di funzionamento, a livello sia europeo sia nazionale.

Fare buon uso dello scambio di esperienze

L'importanza dello scambio di esperienze tra diversi soggetti impegnati nell'attuazione di LEADER e/o di un PSR, ecc., è ampiamente riconosciuta e LEADER vanta enormi risorse sia in termini di persone, sia di esperienze maturate in passato. Di norma ci si concentra sulle buone prassi e sul potenziamento delle capacità per rafforzare e velocizzare le procedure e le metodologie dei GAL e delle AdG. Lo scambio di esperienze assume particolare rilevanza per i nuovi GAL, che più di altri possono avere bisogno di assistenza e suggerimenti mirati da parte di chi ha una maggiore esperienza nella gestione di LEADER. Se usato come una forma di consulenza, può rivelarsi più utile rispetto al ricorso ad esperti esterni.

Lo scambio può avvenire traGAL, fra un GAL e un'AdG e anche fra AdG. Comporta in genere un costo modesto ed è estremamente proficuo; è un mezzo per trasferire direttamente conoscenze e competenze, sia all'interno di uno stesso programma, fra programmi diversi e fra generazioni di programmi. Può anche servire a rafforzare la governance multilivello.

Nel caso in cui uno Stato membro promuova lo sviluppo locale di tipo partecipativo, utilizzando tutti i fondi previsti dal QSC (Quadro strategico comune), un gruppo di esperti nazionali in materia potrebbe sviluppare un quadro dettagliato di riferimento che fornisca importanti suggerimenti per mettere a punto una SSL multifondo, una garanzia per far sì che i principi consolidati di sviluppo locale non si indeboliscano.

Pianificare un approccio multifase

L'elaborazione e la presentazione delle strategie di sviluppo locale sembrano prevedere di norma diverse tornate e processi strutturati in più fasi, sia formali che non. Possono comportare manifestazioni di interesse o più periodi per la presentazione delle richieste,

alternati a fasi di riscontro. Non esiste un metodo ottimale, ciò che importa è adottare una struttura che permetta un'elaborazione efficiente della SSL.

La ricerca della qualità richiede tempo. Il processo di messa a punto della SSL dovrebbe essere considerato alla stregua di un progetto LEADER: individuare azioni che offrano migliori probabilità di successo, evitando lo spreco di energie sia dei GAL che delle AdG.

Il ricorso ad una fase di manifestazione di interesse formale consente alle AdG di fornire ai GAL commenti, suggerimenti e orientamenti, anche in relazione all'attuazione di un partenariato locale multilivello durante la fase di elaborazione della strategia. Il processo di selezione può comportare diverse tappe, più o meno formali. L'esperienza passata suggerisce la preferenza per un processo iterativo, con una prima scrematura delle proposte, che tenga conto dei diversi gradi di sviluppo e di esperienza dei GAL. Appare importante stabilire dei criteri di selezione chiari fin dall'inizio del processo.

2.2. ORIENTAMENTI

Coordinamento all'interno del pacchetto di sostegno all'elaborazione delle SLL

La messa a disposizione di orientamenti adeguati e pertinenti per l'elaborazione di una strategia ad uso dei GAL è sempre stata una considerazione prioritaria che deve essere vista nel contesto dell'intero pacchetto di sostegno all'elaborazione delle strategie di sviluppo locale. Il tipo di orientamento fornito può variare in modo sostanziale, nella misura in cui è stata inclusa la preparazione della strategia e suggerimenti sulle possibili modalità da adottare. I problemi riscontrati riguardano per lo più il livello di completezza, chiarezza, complessità, qualità e coerenza degli orientamenti offerti, oltreché la carenza di linee guida specifiche per i nuovi GAL.

È opportuno sviluppare quanto prima degli orientamenti che aiutino a definire innanzitutto i territori (se del caso) e assicurino tempo sufficiente per l'elaborazione di strategie di sviluppo locale di qualità capaci di tenere conto delle reali priorità del territorio. Tali orientamenti potrebbero essere elaborati e messi a disposizione in diverse fasi, secondo le varie tempistiche.

Guida metodologica all'elaborazione della SSL

Ai GAL servono orientamenti metodologici e di contenuto sulla preparazione della strategia. Le AdG in passato hanno spesso fornito orientamenti troppo restrittivi, per lo più di carattere tecnico o amministrativo; solo in casi rari hanno fornito orientamenti più esaurienti sui contenuti, sulla metodologia e sulla predisposizione delle strategie. Una metodologia comune che includa in dettaglio i punti principali per l'elaborazione di una SSL e per la sua attuazione garantirebbe una maggiore uniformità, facilitando il trasferimento di conoscenze sul processo di progettazione. Una siffatta metodologia dovrebbe essere messa a punto e resa disponibile quanto prima possibile.

È opportuno non sottovalutare le proposte di sviluppo locale emergenti dal Quadro strategico comune, e la crescente complessità di dover elaborare un quadro istituzionale e operativo per le SSL. I GAL avranno bisogno di linee guida e sostegno. È quindi

opportuno preparare linee guida specifiche a livello europeo, con particolare riferimento agli approcci multifondo.

Serve un quadro esplicito delle norme, regolamenti, procedure, tempistiche ed opportunità a disposizione dei GAL, che includa anche come attuare la sussidiarietà. È chiaro che non esiste una soluzione universale, ma la compilazione di linee guida quanto più possibile dettagliate darà un contributo notevole alla formazione di un sistema efficace di governance multilivello.

Emerge chiaramente l'esigenza di orientamenti che siano di aiuto e rispondano ai bisogni, garantiscano un buon equilibrio tra la necessità di evitare un eccesso di prescrizioni e andare incontro alla diversità di capacità, esperienze, autonomia ed esigenze dei GAL. Nella definizione degli orientamenti occorre valutare con maggior precisione le esigenze, dialogando con i GAL. Potrebbe essere utile definire un quadro degli elementi essenziali che sia sufficientemente flessibile da tener conto delle priorità strategiche del territorio.

Migliorare gli standard attraverso la formazione

Esistono delle carenze nelle competenze dei GAL, non solo in quelli nuovi, circa la capacità di elaborare una strategia di qualità. La formazione offerta fino ad ora non ha preso in considerazione in modo specifico queste lacune. È necessario rispondere con urgenza a queste necessità, sia con attività adeguate di formazione sia con la redazione di orientamenti che possano aiutare i GAL nella definizione delle strategie

Le strategie dei GAL solo raramente includono dei programmi di formazione. Il trasferimento di conoscenze, sia nell'ambito dei programmi, sia all'interno di un GAL sia tra GAL potrebbe essere più strutturato di quanto non sia, mentre il miglioramento delle competenze non riceve sufficiente attenzione. È un problema importante per un programma che ruota attorno alla priorità strategica di voler potenziare e usare il capitale umano e sociale. I GAL dovrebbero prevedere, obbligatoriamente, nelle loro SSL un programma di formazione, che disponga di una quota del bilancio e descriva gli standard complessivi di competenza da raggiungere. La predisposizione di un programma continuo di formazione aiuterebbe a garantire il raggiungimento di uno standard professionale comune, una gestione professionale del GAL e aiuterebbe nell'elaborazione, attuazione e (se del caso) riesame della strategia.

2.3. STRATEGIA

Più chiarezza

Serve maggior chiarezza nelle istruzioni fornite dalle AdG. Sarebbe utile in questo senso, specificare dei criteri minimi e massimi per i contenuti della strategia, il piano di azione e gli elementi di garanzia. Molti elementi comuni sono semplici e non presentano difficoltà, altri devono essere esaminati con urgenza.

- **Analisi SWOT**

L'analisi SWOT, data l'importanza che riveste per il territorio, dovrebbe essere più mirata, analitica ed iprendere in considerazione tutti gli elementi fondamentali per un determinato territorio, soprattutto in un'ottica futura e in previsione di un possibile scenario multifondo.

Serve una migliore definizione, ad esempio per quanto riguarda il territorio e per un miglioramento sostanziale della qualità soprattutto nell'analisi.

- **Caratteristiche di LEADER**

È importante includere le caratteristiche di LEADER nelle SSL per consolidare il processo; tali caratteristiche vengono valutate in quasi tutti i programmi. L'attuazione di queste caratteristiche deve essere provata sul campo e ciò richiede chiarezza e uniformità nelle procedure di attuazione delle SSL, nella struttura organizzativa dei GAL e nelle relative responsabilità.

- **Partecipazione e coinvolgimento degli attori locali**

Il coinvolgimento a livello locale così come le procedure utilizzate per promuoverlo sono considerate elementi estremamente importanti della SSL, in quanto convalidano la strategia stessa ed sono spesso un criterio essenziale di valutazione. Per questo motivo sono aspetti che andrebbero rafforzati.

Miglioramenti sul piano dell'innovazione

L'innovazione, cui sembra essere stata attribuita una priorità relativamente bassa, avrà maggior rilievo nel nuovo periodo di programmazione. Nell'attuale periodo di programmazione è stata spesso percepita come una barriera, poiché data l'elevata avversione al rischio delle amministrazioni, l'attuazione delle attività più innovative è stata in molte occasioni ostacolata. Sarebbe pertanto utile sviluppare una visione comune, condivisa dai GAL, le AdG e gli OP, del concetto di innovazione: che cosa è, qual è il suo valore, in che modo contribuisce allo sviluppo e alla crescita e perché è una delle componenti di LEADER.

Rafforzare la logica di intervento

Quattro insiemi di fattori indicano sostanziali carenze rispetto alla logica di intervento, l'adattamento strategico, la predisposizione e la quantificazione degli obiettivi e dei fini, e il fare tesoro delle esperienze.

Sono stati riscontrati: mancanza di coerenza nell'attribuzione delle priorità della swot analysis, lacune nell'analisi dei dati, difficoltà e scarsa priorità in merito all'identificazione e alla quantificazione degli indicatori, dei target e degli obiettivi SMART, ecc. L'apparente mancanza di conoscenza e la scarsa comprensione dell'importanza di questa tematica per sostenere la validità dell'approccio generale, nonché l'evidente bassa priorità assegnatagli destano molta preoccupazione. Preoccupazione a cui si aggiunge l'evidente debolezza del metodo di valutazione e l'incapacità di fare tesoro e di imparare dalle esperienze pregresse. È chiaro il bisogno di rafforzare la logica di intervento come metodo per garantire un'attuazione più mirata ed una migliore prioritizzazione, quantificazione e giustificazione delle strategie di sviluppo locale.

Servono urgentemente chiarimenti e orientamenti, sia per quanto riguarda i GAL che le AdG.

Monitoraggio e valutazione del programma

Il Sistema di monitoraggio della SSL, il piano di valutazione e la procedura di riesame della SSL, tre elementi strettamente legati tra loro, non figurano adeguatamente nelle specifiche della strategia e del piano di azione, neppure come integrazioni separate. Le lacune menzionate con più frequenza dalle AdG fanno riferimento ad un piano di valutazione o al sistema di monitoraggio della SSL. Si tratta quindi di un problema comune sia ai GAL che alle AdG. Preso in considerazione unitamente alle risultanze sugli elementi essenziali della strategia, ciò desta preoccupazione. Dal momento che la valutazione è diventata una delle funzioni dei GAL, è indispensabile includere nelle strategie anche un piano di monitoraggio e di valutazione. Sembrerebbero necessari altresì una formazione mirata e la redazione di orientamenti specifici.

Privilegiare la formazione nell'ambito della strategia

Benché nessuna AdG abbia ritenuto essenziale un piano di formazione, esso è un elemento prioritario fondamentale per LEADER e la sua mancanza rappresenta una carenza da parte dell'AdG. Considerando che l'approccio LEADER è orientato verso il miglioramento delle capacità, data l'importanza delle conoscenze e delle competenze del personale e dei membri del GAL nonché degli altri partner e alla luce delle preoccupazioni circa la continuità fra i programmi e il mantenimento delle capacità acquisite, questo problema va affrontato con urgenza.

2.4. AUTONOMIA

Alla ricerca di un equilibrio

I gradi di autonomia non sono definiti in modo netto, ma esistono molte sfumature, molte gradazioni di flessibilità entro parametri o vincoli dati.

Nel complesso sembrerebbe che i GAL siano liberi ed in grado di scegliere aree e tematiche all'interno di parametri assegnati (LEADER) e soggetti a una certa influenza da parte delle AdG, ad esempio, rispetto ad obiettivi più ampi. Ciò ha avuto generalmente un esito positivo. Ma non tutti i GAL con autonomia nella scelta del territorio sono stati autonomi anche nella scelta della tematica, e vice versa.

Sia i GAL che le AdG concordano sul fatto che la popolazione locale sia la più indicata a definire il territorio, in termini di coerenza su tematiche economiche sociali ed ambientali. Nei casi in cui i GAL hanno saputo costruire sull'esperienza collettiva della popolazione vi sono stati meno ostacoli e minore tensione, e il processo decisionale è risultato più facile.

I GAL che non hanno avuto autonomia nella scelta della tematica hanno esibito spesso un certo grado di flessibilità considerate le restrizioni imposte dall'AdG nella scelta dei temi. Esiste comunque una certa preoccupazione per il fatto che alcuni aspetti della selezione dei temi esulavano dal controllo dei GAL, a causa della necessità di rispettare i requisiti stabiliti dal PSR. La ricerca di un equilibrio fra l'adattamento al PSR e il desiderio dei GAL per un approccio più flessibile suggeriscono la necessità di orientamenti più chiari e il coinvolgimento dei GAL nel decidere a quali dei livelli tematiche e priorità vadano definite. E' importante una partecipazione congiunta delle AdG e dei GAL per sviluppare la fiducia fra tutti i soggetti coinvolti.

In conclusione, sembra che maggiore è il grado di autonomia, migliore è l'adattamento alle esigenze, al potenziale e alla capacità di sviluppo del territorio selezionato.

2.5. PRIORITÀ LOCALI E ADATTAMENTO STRATEGICO

Raggiungere la flessibilità entro i parametri dati

Si ritiene che il fondamento della strategia, incentrato com'è sulle esigenze, abbia dato buon esito dimostrando gli effetti dell'approccio LEADER nella messa a punto ed attuazione della strategia. Ciò riflette il grado di flessibilità concesso ai GAL nell'adattare il PSR e le tematiche LEADER per venire incontro alle esigenze del territorio e alla metodologia della SSL.

Può darsi che in futuro serva una maggiore flessibilità. Sarà essenziale la complementarità per poter adattare le fonti multiple di finanziamenti con le priorità del territorio; ciò dovrebbe esser integrato nella progettazione della SSL. Dei parametri e degli orientamenti chiari ed uniformi, comunicati in modo efficace, saranno importanti per aiutare i GAL a predisporre dei temi strategici pratici ed efficaci, focalizzati in modo giusto. E' anche opportuno definire le basi per i collegamenti strategici e la

complementarietà. E' opportuno avere un quadro strutturato chiaramente, che riconosca le restrizioni essenziali e indispensabili (ad esempio, l'adattamento della strategia) e stabilisca dei parametri idonei e pertinenti.

Una maggiore presa di coscienza dei GAL e il loro adattamento all'interno dei parametri operativi e di ambito dovrebbe migliorare la qualità delle SSL. Anche se si potrebbe pensare che ciò è soprattutto una responsabilità dei GAL, questo rafforza anche l'esigenza di un orientamento più chiaro per i GAL e per verificare che tale orientamento è stato effettivamente ricevuto e compreso.

2.6. SCELTA DELLA STRATEGIA

L'uso di criteri di qualità obiettivi

La scelta di una SSL dovrebbe comportare una valutazione obiettiva della sua qualità complessiva servendosi di criteri chiari ed uniformi, possibilmente nella forma di una lista da spuntare. In effetti, questi criteri dovrebbero costituire un sistema per misurare la qualità sia in modo quantitativo che qualitativo.

Riscontri validi

Esiste un'enorme differenza nei metodi di riscontro che vanno dalla semplice presentazione di informazioni ad un vero scambio e un dialogo reale. I metodi iterativi sono chiaramente concepiti per migliorare la qualità delle strategie e aggiungono valore al processo. Anche se richiede più risorse, questo metodo sembra essere più coerente con il modello LEADER e con le buone prassi nei sistemi multilivello di governance. La predisposizione di meccanismi di riscontro deve essere preparata con cura, in quanto a detta delle AdG, l'aumento di lavoro causato dalla presentazione delle strategie potrebbe davvero causare difficoltà.

Budget chiari ed evidenti

I budget che indichino in dettaglio le varie allocazioni finanziarie hanno perlopiù valenza positiva. Il realismo e la prioritizzazione delle strategie deve essere bilanciato dal maggior peso spesso attribuito a considerazioni finanziarie. Spesso si privilegia ciò che è più conveniente dal punto di vista finanziario, e non ciò che è più realistico. In complesso, sia le AdG che i GAL preferiscono dei budget con stanziamenti dettagliati in quanto ciò contribuisce alla qualità e al carattere realistico delle strategie. Chiaramente è opportuno prendere in attenta considerazione gli obiettivi, i possibili effetti e la tempistica prima di adottare questo metodo.

In genere sembra vi sia una mancanza di chiarezza e di focalizzazione strategica nei metodi di assegnazione dei fondi del budget. Pare manchi una chiara logica nella quantificazione delle strategie e nell'allocazione delle risorse. La mancanza di un metodo chiaro sistematico e analitico si collega ad altre tematiche da cui si evince la debolezza della logica di intervento, cioè non si vede l'uso di una logica di intervento, e quindi anche l'allocazione dei fondi del budget è debole.

Competizione per la qualità

Anche se vi sono punti di vista diversi sul merito di far concorrere i GAL fra di loro, l'opinione è concorde sul fatto che l'assegnazione dei fondi del budget dovrebbe essere legata a una valutazione della qualità della strategia e basata su di essa. Una strategia di qualità dovrebbe identificare chiaramente il legame fra territorio, popolazione, area, esigenze ed opportunità affrontando la questione della proporzionalità delle allocazioni. Quindi, la concorrenza dovrebbe aver luogo o fra GAL o a fronte di uno standard comune, privilegiando comunque un miglioramento complessivo della qualità delle SSL.

2.7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Miglioramento della performance

A questo punto vi sono poche indicazioni riguardanti la valutazione. Ciò che si evince chiaramente è che vi sono molti approcci diversi fra i vari GAL. Solo il 72% dei GAL han monitorato attivamente le proprie performance, in questo periodo di programmazione, nella realizzazione della strategia e comunque più del 50% dei GAL o non dà un resoconto dell'attività di monitoraggio o lo fa in modo molto limitato.

Per coloro che lo fanno, non si è riscontrato un metodo singolo o uniforme; vi sono molte variazioni su ciò che viene fatto, da chi e con quale frequenza. Non si parla di processi formali di esame delle strategie. Ciò sembra riflettere le problematiche già riscontrate sulla mancanza di piani di monitoraggio e di valutazione. E' quindi opportuno esaminare attentamente questo problema.

Questa lacuna e la mancanza di uniformità desta preoccupazione in quanto presenta dei forti rischi di frammentazione nel misurare i risultati in un momento importante per mostrare i vantaggi offerti dai metodi di sviluppo locale. E' quindi opportuno affrontare subito questa lacuna incorporando monitoraggio e valutazione nelle SSL del prossimo periodo di programmazione.

Orientamenti più chiari

Si potrebbe definire un nucleo di indicatori comuni per l'Unione Europea che possano essere meglio definiti a livello locale, per mettere in maggior rilievo gli effetti sul territorio. I riscontri dal territorio sono essenziali. Vi è anche necessità comunque di bilanciare questa specificità con la possibilità di raccogliere questi indicatori a livello dei GAL e a livello regionale, nazionale ed europeo.

Solitamente i GAL si sono sentiti incoraggiati ad auto valutare anche se ciò non è obbligatorio. Spesso mancano orientamenti per l'autovalutazione e si nota una certa mancanza di coerenza. Si tratta di una lacuna notevole nella guida e nel sostegno che si dovrebbe fornire ai GAL; si tratta di un elemento critico nella messa a punto e nell'attuazione di strategie di sviluppo locale di qualità.