



LEADER

UN APPROCCIO INNOVATIVO PER LA VALUTAZIONE

Marco Adamo
IRES Piemonte

LEADER, acronimo per “*Liason Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*” è un metodo per la progettazione ed attuazione di strategie di sviluppo rurale basato sul coinvolgimento degli attori locali. Prende il via nel 1991 come Iniziativa Comunitaria finanziata dai Fondi strutturali europei e dal quarto ciclo (2007 – 2013) è stato integrato nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e quindi finanziato dal FEASR, normato dai regolamenti generali sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e da quelli specifici per lo Sviluppo Rurale.

Il metodo LEADER si articola su sette principi chiave:

1. Essere impiegato su un territorio omogeneo di dimensioni limitate che sia socialmente coeso, caratterizzato da tradizioni condivise e da un comune senso di appartenenza.
2. Adottare un approccio partecipato (bottom up) per l'identificazione dei fabbisogni dell'area interessata e per la costruzione della strategia di sviluppo: il Piano di Sviluppo Locale (PSL).
3. Costituire un partenariato pubblico privato detto Gruppo di Azione Locale (GAL), quale struttura responsabile dello sviluppo e dall'attuazione della strategia di sviluppo locale. La composizione deve essere rappresentativa dei diversi interessi locali e possibilmente coinvolgere anche gli attori locali del terzo settore. I GAL in Piemonte sono società di diritto privato costituite sotto forma di consorzi o cooperative.
4. Stimolare l'innovazione.
5. Sostenere azioni di natura multisettoriale.
6. Creare reti.
7. Favorire la cooperazione.

Nell'attuale periodo di programmazione, LEADER coincide con la misura 19 del PSR del Piemonte che cofinanzia il funzionamento dei 14 GAL piemontesi e l'attuazione dei loro Piani di Sviluppo Locale con circa 65 milioni di euro: il 6% della dotazione complessiva del PSR.

L'Accordo di Partenariato -- il documento con cui ogni Stato membro definisce la propria strategia, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali europei 2014-2020 -- prevede che i GAL concentrino le risorse assegnate su un massimo di tre obiettivi tematici su undici proposti poi ridotti a quattro (tabella 1) in sede regionale. All'interno di tali ambiti tematici ciascun territorio colloca i propri fabbisogni che i PSL si pongono l'obiettivo di soddisfare.

COME VALUTARE I PIANI DI SVILUPPO LOCALE?

La valutazione dell'operato dei GAL è intesa come uno strumento utile per l'Autorità di gestione, i GAL stessi e i loro partner al fine di orientare al meglio le risorse disponibili verso gli obiettivi prescelti.

I PSL, peraltro, sono parte di una politica europea e ciò implica che, oltre agli obiettivi di livello locale, concorrano agli obiettivi della Strategia di Europa 2020 ed agli Obiettivi generali della Politica Agricola Comunitaria (PAC) con particolare riferimento allo "sviluppo territoriale bilanciato".

Le aspettative sui risultati dell'approccio LEADER, quindi, sono elevate e per questo è necessario che le azioni attuate con i PSL abbiano un elevato livello di efficienza di efficacia.

Le modalità di conduzione della valutazione di LEADER a livello locale non sono dettagliate con precisione dai regolamenti europei di riferimento. Tuttavia il Reg. 1303/2013, che prescrive disposizioni comuni per tutti i fondi SIE, affida ai GAL il compito di verificare l'attuazione della strategia di sviluppo Locale e la sua valutazione (art 34), indicando le modalità previste all'interno delle strategie (art.33). Il GAL ha la facoltà di incaricare un valutatore esterno o di condurre una auto-valutazione; i GAL piemontesi hanno optato

tutti per la seconda opzione.

Anche il valutatore indipendente del PSR è chiamato in causa nella valutazione dei PSL a livello locale. In particolare, il Reg. 808/2014 (Reg. di attuazione del 1305/2013) indica che all'interno del PSR, nel capitolo dedicato al "Piano di Valutazione", siano descritte le attività necessarie a valutare il contributo delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo ed il sostegno previsto per la valutazione a livello del GAL (Reg. 808/2014 – Allegato 1 punto 9 – 3).

La scelta fatta dall'IRES Piemonte, in qualità di valutatore indipendente del PSR, è stata quella di affiancare i GAL nel loro percorso fornendo un supporto metodologico ed operativo, con l'obiettivo che ciascun GAL rediga il proprio disegno di valutazione e porti a compimento le attività in esso previste.

Vista la complessità del lavoro, la scarsa disponibilità di personale e la diversa ve-

Adottare un approccio partecipato (bottom up) per l'identificazione dei fabbisogni dell'area interessata e per la costruzione della strategia di sviluppo: il Piano di Sviluppo Locale (PSL)

Tabella 1. Gli ambiti tematici di LEADER elencati nell' AdP 2014 – 2020.

Evidenziati in verde i quattro ambiti tematici per i GAL del Piemonte.

1. sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri, produzioni ittiche)
2. sviluppo della filiera dell' energia rinnovabile (produzione e risparmio energia)
3. turismo sostenibile
4. cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale)
5. valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio
6. accesso ai servizi pubblici essenziali
7. inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali
8. legalità e promozione sociale nelle aree ad alta esclusione sociale
9. riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità
10. reti e comunità intelligenti
11. diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca

La revisione della logica di intervento dei PSL ha permesso di valutarne l'efficacia e l'efficienza rispetto agli obiettivi

locità di avanzamento dei PSL è stato concordato che i GAL produrranno un unico rapporto di valutazione finale al 2023, cioè alla stessa data in cui è prevista la presentazione della valutazione ex post del PSR.

Il modello piemontese al sostegno ed all'organizzazione della valutazione di LEADER a livello locale è unico a livello nazionale. Al centro di questo modello si colloca il gruppo tecnico di valutazione LEADER. Esso è formato da un rappresentante per ciascun GAL, dal valutatore indipendente del Programma, dai responsabili per l'assistenza tecnica su CLLD/LEADER e dai funzionari regionali responsabili per la misura 19 del PSR. Inoltre, in caso di necessità su specifici argomenti, è previsto il coinvolgimento di altri attori quali l'Ente Pagatore (APREA), esperti tematici, responsabili del sistema di monitoraggio (CSI Piemonte) o funzionari responsabili per altre misure del PSR collegate all'attività dei GAL.

Il gruppo tecnico di valutazione LEADER è un luogo di confronto, di condivisione e di discussione con il chiaro obiettivo di trovare soluzioni comuni agli svariati problemi che emergono durante il percorso valutativo. Il gruppo si incontra periodicamente ed a partire dal 27 novembre 2017, data della sua costituzione, si è riunito formalmente cinque volte.

Le attività svolte finora sono in linea con le linee guida europee sull'argomento e si articolano in una fase preparatoria, che prevede un maggiore confronto con il

valutatore ed è da considerarsi pressoché conclusa, ed una fase di conduzione della valutazione che è un compito che spetta principalmente ai GAL e che li impegnerà fino alla conclusione dei loro programmi.

EFFICACIA ED EFFICIENZA DEI PROGRAMMI TERRITORIALI

Con la fase di preparazione sono stati concordati i passaggi utili alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del programma rispetto agli obiettivi; inoltre sono stati proposti ulteriori temi di approfondimento specifici.

I passaggi affrontati sono stati la revisione delle logiche di intervento, la definizione dei quesiti valutativi e dei criteri di giudizio e degli indicatori utili a rispondere ai quesiti.

Per la revisione della logica di intervento dei PSL, l'assistenza tecnica che affianca la Regione sulla misura 19 ha fornito ai GAL uno schema che consente loro di rivedere la catena logica che a partire dalle operazioni attivate (input) porta alle realizzazioni fisiche del programma (es. creazione di imprese, di filiere, di servizi, ecc.) che a loro volta dovrebbero produrre i risultati attesi in linea con gli obiettivi.

In aggiunta, l'IREs ha predisposto uno schema di monitoraggio della spesa programmata su ogni singola operazione che tenga traccia delle eventuali riprogrammazioni, cioè degli spostamenti di risorse tra operazioni. La ricerca delle cause che





possono aver provocato una riprogrammazione è un'attività importante in termini valutativi perché può, ad esempio, mettere in evidenza l'insorgenza di nuovi fabbisogni non previsti o prevedibili in fase di programmazione strategica o suggerire una sottostima della domanda attesa su una o più operazioni. Inoltre, questa attività di monitoraggio può essere vista come un modo per misurare i risultati delle attività di animazione territoriale: se le modalità di animazione fossero state diverse per diverse operazioni e risultasse che una modalità avesse stimolato più dell'altra la presentazione di domande da parte dei potenziali beneficiari, il GAL avrebbe la possibilità di trarne utili indicazioni.

QUESITI VALUTATIVI COMUNI E TEMI SPECIFICI

Il successivo passaggio metodologico è stato la definizione dei quesiti valutativi, cioè le domande alle quali ciascun GAL deve fornire delle risposte basate su chiare evidenze.

Il gruppo di valutazione ha concordato quattro quesiti: i primi tre, comuni a tutti, interrogano il GAL relativamente al contributo dei PSL su ciascun ambito tematico scelto; il quarto, invece, si concentra su un argomento scelto dagli stessi GAL, come ad esempio il contributo del PSL allo sviluppo del turismo accessibile, alla creazione di imprese di un particolare settore,

QUALI SONO I 14 GAL DEL PIEMONTE?



o ancora al coinvolgimento dei giovani.

Sempre in linea con le linee guida europee sulla valutazione di LEADER, lo schema di risposta ai quesiti valutativi prevede l'utilizzo di criteri di giudizio, cioè di affermazioni derivanti dalla logica dell'intervento e connesse ai risultati attesi, che devono essere sostenute da uno o più indicatori quantitativi o da evidenze di natura qualitativa.

Con lo scopo di aiutare i GAL in questo delicato passaggio metodologico, l'IRES ha presentato al gruppo di valutazione LEADER il 5 luglio 2018 un elenco di criteri di giudizio e di indicatori utili a rispondere ai tre quesiti valutativi comuni. Naturalmente i GAL hanno la libertà di modificare questi schemi a loro piacimento. Per concludere questa fase di preparazione sono in via di definizione una serie di incontri del gruppo di valutazione nei quali ciascun GAL presenterà e discuterà la propria bozza di disegno valutativo.

In aggiunta alle attività sopra descritte, sono stati proposti alcuni temi specifici che ambiscono a valutare le modalità ed i risultati delle attività di animazione, le modalità di attuazione della strategia (analisi di delivery) e le iniziative orientate ad introdurre

l'innovazione sociale¹. E' anche stato proposto di prevedere casi di studio mettendo a confronto due progetti simili che abbiano portato ad un successo e ad un fallimento, in modo che il GAL possa individuare principali cause che portano a concludere un progetto con successo o meno. I temi valutativi sono a scelta del GAL che ha la libertà di affrontarli proporzionalmente alle sue risorse e volontà.

LO STATO DI ATTUAZIONE

Per il periodo di programmazione 2014 – 2020 hanno presentato il Piano di Sviluppo Locale 14 GAL (figura 1). I Piani sono stati approvati tutti il 27/10/2016 (D.D. n° 2987).

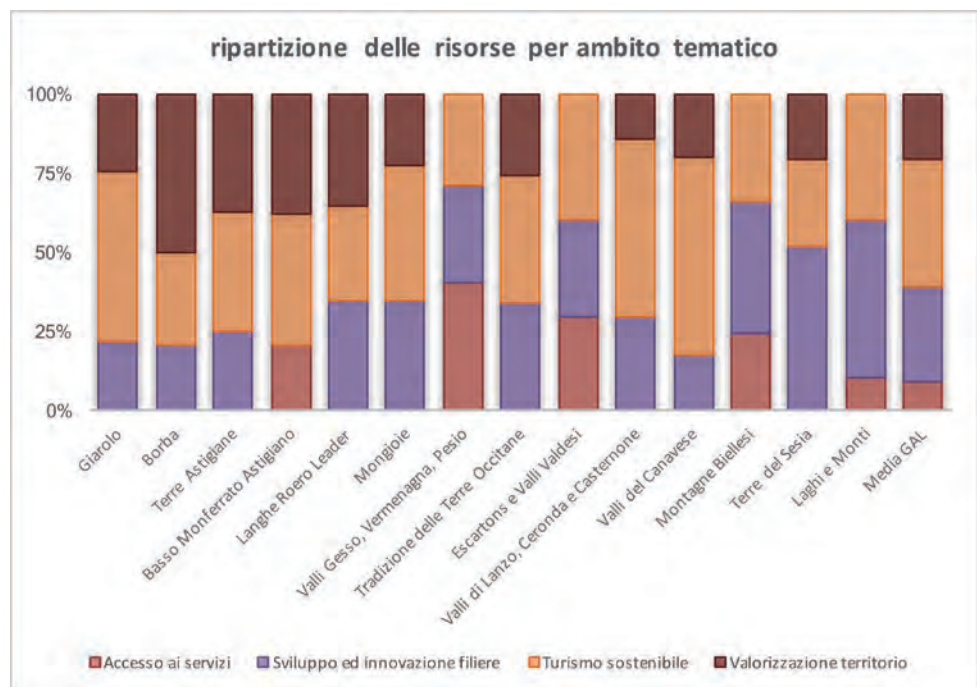
Gli ambiti tematici attivati con maggior frequenza sono stati Turismo sostenibile e Sviluppo ed innovazione delle filiere, e le risorse sono state ripartite coerentemente a tali scelte (figura 2).

Dalla data di approvazione, i GAL hanno iniziato a redigere ed emanare i bandi, a condurre le istruttorie ed a stilare le graduatorie.

Facendo il punto sullo stato di attuazione, alla data del 15 ottobre 2018 i GAL hanno complessivamente aperto 53 ban-

Figura 1. Ripartizione delle risorse secondo i diversi ambiti tematici

Fonte: Elaborazione IRES – PROSPERA su dati del Sistema di Monitoraggio del PSR 2014 -2020 (CSI-Piemonte)



1. La definizione di innovazione sociale a cui ci si riferisce è quella utilizzata dalla Regione Piemonte per le operazioni del PSR, cioè: nuove soluzioni - prodotti, servizi, modelli, mercati, processi, ecc. - che simultaneamente rispondono a un bisogno sociale più efficacemente di una soluzione già esistente e portano a nuove o rafforzate capacità, relazioni e a un miglior uso delle risorse, rispondendo ai bisogni della società e al contempo rafforzandone la capacità di azione.

di. Considerando che 16 bandi sono multi-operazione composti di solito da 2 o 3 operazioni differenti, ne risulta che le operazioni sulle quali è possibile chiedere sostegno ammontano a 73. Questa vivace attività ha permesso di attivare complessivamente circa 23 milioni di euro: il 45% di tutta la dotazione finanziaria assegnata alla sottomisura 19.2 (figura 1).

Il numero di potenziali beneficiari ha raggiunto la cifra di 1.059 per un totale di 1.100 progetti di investimento (un beneficiario in alcuni casi può proporre più investimenti). Il valore complessivo degli investimenti dichiarato nelle domande di sostegno, infine, ammonta a circa 54,5 milioni di euro, quindi quasi raddoppiando l'entità della spesa pubblica prevista.

Diversi GAL hanno chiuso le istruttorie ed approvato le graduatorie; sono stati ammessi a finanziamento 582 progetti, pari al 53% dei progetti presentati, mentre l'aiuto pagato in totale (comprensivo quindi di eventuali anticipi) ammonta a poco più di 1,25 Milioni di Euro.

L'operazione dedicata alla creazione di imprese extra-agricole (6.2.1) gestita in collaborazione con gli Sportelli "Mettersi in Proprio" finanziati dal Fondo Sociale Europeo, è stata messa a bando da 13 GAL ed ha visto la presentazione di 185 domande di sostegno delle quali più della metà

già indirizzate sulla strada che dall'ammissione porta al pagamento. Purtroppo, però, in qualche caso nelle graduatorie si osserva la presenza di domande giudicate ammissibili, ma non finanziabili a causa della scarsità di risorse a disposizione.

La linea di intervento volta alla creazione di filiere, che è attuata dai GAL con bandi multi-operazione, sta portando alla nascita di 103 diversi progetti di filiera. Le filiere proposte ai GAL sono formate in media da 5 soggetti e coinvolgono, ad oggi, 563 partecipanti che hanno presentato singola domanda di sostegno su qualche operazione. A questo numero si deve però aggiungere una cifra pari a circa il 28 – 30% del totale in virtù dei partecipanti che hanno aderito ai progetti di filiera senza richiedere sostegno su alcuna operazione, dimostrando l'interesse verso l'iniziativa anche a prescindere dal ricevimento di un aiuto economico pubblico.

Questi risultati, seppur parziali, testimoniano il capillare lavoro di animazione territoriale svolto dai GAL e la loro capacità di intercettare i bisogni e gli interessi del territorio contribuendo nel tempo alla creazione e accumulazione di quel capitale sociale che è considerato uno degli elementi che definiscono il "valore aggiunto" prodotto da LEADER.

I risultati testimoniano il capillare lavoro di animazione territoriale svolto dai GAL e la loro capacità di intercettare i bisogni e gli interessi del territorio

Figura 2. Incidenza delle risorse attivate su quelle programmate per tipologia di operazione messa a bando dai GAL (aggiornamento 15/10/2018)

