

Benedetto Meloni
Domenica Farinella
Valutare per apprendere

Emilia Romagna, 2007-2012

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by  CORE

provided by Archivio istituzionale della ricerca

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

Rosenberg & Sellier

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



© 2016 Rosenberg & Sellier

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



www.rosenbergesellier.it

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

prima edizione italiana, aprile 2016

isbn 978-88-7885-401-7

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

INDICE

- 7 1. Valutare per apprendere: progettazione territoriale,
beni collettivi e studi di caso
di Benedetto Meloni
- 59 2. Esperienza LEADER 2007-2013: metodi e regole
di Veronica Piras
- 97 3. Una strategia di innovazione, il caso del GAL Marghine
di Michele Salis
- 135 4. Nel segno della continuità, il caso del GAL Linas Campidano
di Carla Locci
- 171 5. Tra vecchie e nuove tensioni: il caso del GAL BMGS,
un equilibrio problematico
di Emanuela Porru
- 217 6. Da buona pratica ad esempio di *mismanagement*?
Il GAL Terre Shardana
di Emanuela Manca
- 250 7. Lezioni apprese e indicazioni di policy
per la programmazione 2014-2020
di Domenica Farinella
- 294 8. Postfazione
di Angelo Pichierri
- 298 *Bibliografia*

7. LEZIONI APPRESE E INDICAZIONI DI POLICY PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Domenica Farinella

Introduzione¹

Come sottolineato nel primo capitolo, l'approccio LEADER si colloca all'interno di una visione in cui le politiche sono sempre più *place-based* e orientate a meccanismi di governance territoriali, in grado di supportare l'integrazione delle politiche, la partecipazione e l'*empowerment* degli attori locali. Obiettivo dell'approccio LEADER è rivitalizzare le aree rurali secondo un modello di sviluppo dal basso, che favorisca il coinvolgimento diretto degli attori locali, la costruzione di reti cooperative e la produzione di beni collettivi locali per la competitività e la coesione.

La nostra ricerca ha provato a valutare l'efficacia del programma LEADER 2007-2014 della Regione Sardegna nel raggiungimento di questo obiettivo, a partire dall'analisi empirica di quattro GAL.

Il caso della Sardegna appare particolarmente interessante se si considera che la Regione ha effettuato scelte specifiche rispetto alle indicazioni più generali presenti a livello nazionale per sostenere la costruzione di partenariati allargati e inclusivi di tutte le diverse componenti territoriali (cfr. capitolo 2).

Nei capitoli precedenti ci si è soffermati sulla valutazione in profondità dei quattro casi GAL inseriti nell'analisi empirica. Questo capitolo conclusivo si propone invece di riassumere le principali evidenze empiriche in chiave comparata, attraverso l'analisi delle similarità e delle differenze riscontrate nell'implementazione concreta dei diversi GAL sul territorio. Si propone inoltre di individuare alcune lezioni apprese dall'esperienza LEADER 2007-2013, utili in vista della nuova programmazione 2014-2020.

La ricerca ha previsto un articolato processo di valutazione che ha portato alla costruzione di una complessa griglia di indicatori che

¹ Questo capitolo dà conto dei materiali prodotti dal gruppo di ricerca e riporta i risultati conclusivi dello studio ampiamente discussi e condivisi da tutto il gruppo, in particolar modo dal suo coordinatore Benedetto Meloni.

sono stati definiti puntualmente in sede teorica e applicati poi per la rilevazione. La costruzione della griglia è avvenuta gradualmente all'interno di approccio teorico definito che propone una lettura del territorio come "sistema locale" che implica un procedere analitico secondo tre livelli successivi di analisi (sociografico, delle specificità e della governance). Come ricostruito nel capitolo 1, la griglia di valutazione utilizzata è stato il frutto di un lungo lavoro di perfezionamento degli indicatori che la compongono: una prima versione era stata presentata alla Regione Sardegna da Meloni nel 2012 in conclusione dei lavori dello *steering group* sulla programmazione regionale; successive rielaborazioni erano state pubblicate in Meloni *et al.* (2013) e Meloni (2013). Quindi, sulla base della letteratura, attraverso un lavoro collettivo, il gruppo di ricerca ha provveduto all'affinamento della griglia originaria, pervenendo a una griglia valutativa finale composta da 12 macroindicatori che rappresentano vere e proprie sezioni di analisi. Tali macroindicatori prevedono a loro volta un insieme di sottoindicatori più specifici e operativi. Questi indicatori sono stati poi rilevati sia mediante analisi *desk*, sia attraverso una ricerca empirica che è consistita in interviste semistrutturate con questionario rivolte a un campione ragionato di partecipanti ai processi di implementazione dei GAL selezionati per l'indagine.

I macroindicatori sono i seguenti:

1. contesto socio-istituzionale prima del PSR 2007-2013;
2. criteri di eleggibilità dei territori;
3. vincolo di applicabilità esclusiva dell'approccio LEADER all'asse III;
4. inclusione progettuale a livello di *start-up* (dalla costruzione del partenariato all'adesione al GAL) e modalità di costruzione del GAL (organizzazione struttura dedicata);
5. inclusione progettuale degli *stakeholder* lungo il processo (in seguito alla chiusura della fase di *start-up*, dalla prima riunione dell'assemblea dei soci GAL);
6. robustezza del Piano di sviluppo locale;
7. articolazione progettuale (implementazione del PSL);
8. assistenza tecnica;
9. declinazione empirica del processo di governance e valutazione del ruolo delle istituzioni e della leadership politica;
10. presenza di azioni volte alla creazione e implementazione di beni collettivi locali per la competitività (trasformazione delle risorse in beni collettivi);

11. creazione e implementazione di beni collettivi locali per la coesione (possibilità di accesso alle risorse trasformate in beni collettivi);
12. verificare se le misure attuate sono sbilanciate verso la competitività (Misure 311, 312, 313 del PSR) piuttosto che sulla coesione (Misure 321, 322, 323 del PSR).

Per facilitare l'esposizione dei risultati il capitolo è organizzato con paragrafi dedicati per ciascun indicatore. A conclusione di ciascun paragrafo si prova poi a tirare le fila di alcune lezioni apprese e a dare qualche indicazione di policy per la prossima programmazione.

Prima di iniziare bisogna tuttavia soffermarsi sul sistema delle "regole" predisposto dalla Regione Autonoma della Sardegna per la programmazione LEADER 2007-2013 che ha rappresentato una specificità nel panorama nazionale e ha sancito anche una novità rispetto alla precedente programmazione (cfr. capitolo 2). Questo insieme di nuove regole può essere sintetizzato in:

- nuove aggregazioni ATO (costruite a partire dalle regioni storiche) ed eleggibilità dei soli territori rientranti nelle classificazioni C1/D1, fattori che hanno pesato nella definizione dei nuovi confini dei GAL e sulla possibilità di accedere ad alcuni bandi;
- vincolo di applicabilità del programma LEADER al solo Asse III (scelta del monoasse);
- sistema di premialità, legato alla fase di *start-up* e animazione della progettazione GAL, attraverso il quale sono state attribuite una parte delle risorse;
- nuovi meccanismi di controllo, rendicontazione e pagamento;
- indicazioni da parte del Servizio sviluppo locale sulla redazione dei bandi.

Questo insieme di regole ha definito una nuova architettura istituzionale che ha influito concretamente sia sulla strutturazione dei nuovi GAL sia sul loro successivo operato. La ricerca ha messo in evidenza che spesso a questa nuova architettura è mancata una coerenza interna e una chiarezza rispetto agli obiettivi previsti nel Piano di sviluppo rurale. Alcune delle regole, in particolare i vincoli di eleggibilità dei territori e di applicabilità al solo monoasse, il maggiore controllo del servizio sviluppo locale sui bandi, i meccanismi di rendicontazione e controllo, il nuovo sistema di pagamento, hanno finito per essere ostative rispetto all'operato dei GAL, configurando uno scollamento tra gli obiettivi e

la strategia di sviluppo rurale prevista nel PSR e il sistema di norme configurato per il loro perseguimento.

L'articolato sistema di regole a monte che definiva rigidamente l'ambito di azione del GAL, ha finito per portare a una centralizzazione del controllo in seno all'attore regionale, alla riduzione dei margini di autonomia dei GAL e a una burocratizzazione generale dell'intero processo, che hanno provocato dei ritardi nel funzionamento dei GAL stessi (che a oggi hanno ancora dei livelli di spesa molto contenuti e una spesa lenta, nonostante si sia ormai a fine programmazione).

È qui interessante anticipare che la parte che più ha funzionato delle nuove regole è proprio il sistema di premialità che, di fatto, ha portato a un allargamento del partenariato a soggetti che nelle precedenti esperienze non erano stati considerati, permettendo una maggiore partecipazione, con una mobilitazione ampia del territorio in tutte le sue componenti (attori pubblici, imprese, terzo settore e società civile).

Contrariamente alle altre "regole", che funzionavano secondo un meccanismo *top down* e accentrato (la regione imponeva le regole senza alcun margine di negoziabilità), il sistema di premialità aveva alla sua base un meccanismo di incentivazione che superava la logica puramente prescrittiva: i soggetti territoriali erano "spinti", anche attraverso il premio delle risorse aggiuntive, a trovare conveniente l'adesione alle nuove regole (meccanismo incitativo tipico di un processo di governance, Cepiku 2005). Il sistema di premialità ha portato cioè gli attori locali a capire che la cooperazione può essere un gioco a somma positiva (Farinella 2010): diventava più conveniente partecipare e provare a rispettare, pur se negoziando con i tecnici LAORE che guidavano il processo, le regole previste dalla premialità, piuttosto che arroccarsi in posizioni di chiusura e di isolamento. Lungo il processo di *start-up*, lentamente gli attori imparavano non soltanto a partecipare e a cooperare, ma finivano per maturare un quadro condiviso e comune delle regole stesse che finiva per diventare vincolante.

In questo senso, una lezione appresa in termini di programmazione è legata al fatto che regolazioni intelligenti (Donolo 2005), fondate su quadri cognitivi comuni e condivisi per l'applicazione di quelle stesse regole, possono essere stimolate attraverso dei sistemi di incentivazione, duttili, aperti e flessibili, che lasciano liberi i soggetti territoriali di scegliere, ma al contempo li spingono al confronto e alla cooperazione, piuttosto che mediante sistemi di norme rigide e prescrittive, preventivamente stabilite *ex ante* e gerarchicamente, che rendono gli attori territoriali meri esecutori.

1. Contesto socio-istituzionale prima del PSR 2007-2013

Come punto di partenza la ricerca si è soffermata sul contesto socio-istituzionale in cui si andavano a inserire le nuove esperienze LEADER, per andare a capire quanto delle precedenti esperienze si era sedimentato sul territorio (Meloni 2008). Si aveva infatti la consapevolezza che si trattasse di territori in cui negli anni, indipendentemente dagli esiti, vi era stato un addensamento di differenti esperienze progettuali legate sia ai LEADER della precedente programmazione sia ad altre esperienze di sviluppo locale, come Patti, PIA, PIT, Agenda 21, progettazione integrata e Distretti. Una sezione specifica di questionario e analisi *desk* era per questo rivolta a indagare se e in che modo queste politiche pregresse avessero generato nel territorio dei processi di sedimentazione delle pratiche di sviluppo locale, ma soprattutto forme di continuità progettuale.

La ricerca ha confermato che i territori indagati si caratterizzavano per un addensamento di esperienze di progettazione, i cui esiti, sia in termini di percezione territoriale da parte dei soggetti, sia di realizzazione concreta delle misure previste, erano abbastanza altalenanti. Si va da casi considerati “virtuosi” in termini di risultati, come alcune precedenti esperienze LEADER, che restano dei punti di riferimento, ad altri invece con risultati più incerti e con una scarsa efficacia, come la progettazione integrata volta alla creazione di distretti rurali, che aveva creato grandi attese in termini di animazione territoriale per essere infine bruscamente interrotta dalla regione. In particolare l’esperienza della progettazione integrata aveva generato una elevata partecipazione dal basso alla fase di animazione, con la redazione di rapporti d’area territoriali e la valutazione di 199 progetti presentati, alla quale però non fece seguito l’effettivo finanziamento dei progetti, tradendo le aspettative generate che si erano create nel processo partecipato.

La domanda diventa allora cosa si è traslato in termini di “continuità progettuale” tra le esperienze pregresse e gli attuali GAL? La letteratura sottolinea che uno degli obiettivi delle politiche di sviluppo dal basso, soprattutto in ambito rurale, è il miglioramento dei tessuti connettivi nel contesto produttivo e sociale locale, ovvero un incremento qualitativo e quantitativo della relazionalità e della capacità della fiducia di circolare (tra gli altri, De Vivo 2000; Barbera 2001; Donolo 2002; Trigilia 2005; Osti 2006b; Bottazzi 2013; Mantino 2014). In questo senso, la sedimentazione di pratiche di concertazione sul lungo periodo dovrebbe avere degli effetti positivi sulla stabilizzazione di network fiduciosi tra gli attori locali, così come sulla costruzione di una mappa cognitiva

condivisa del territorio come sistema locale, ovvero come sistema dotato di una propria identità, di specificità e risorse distintive attorno alle quali organizzare dei processi di governance locale.

In merito alla continuità progettuale con le esperienze pregresse, i territori hanno dimostrato un'inattesa capacità di risposta che può essere sintetizzata nell'immagine di un "adattamento dinamico":

- da un lato i GAL hanno teso a incorporare in modo più o meno esplicito di volta in volta analisi, prospettive, proposte e obiettivi di esperienze pregresse, con richiami all'interno del PSL
- dall'altro non hanno avuto timore a sancire una propria autonomia e persino una "rottura" (laddove necessario) con tali esperienze. A tal proposito, è emblematico il caso del GAL Marghine, nel quale è emersa una netta discontinuità con le precedenti esperienze, giudicate negativamente anche dagli intervistati.

Come si è anticipato in apertura, non si può in assoluto dire che la continuità progettuale sia sempre necessaria, benché si possa supporre che sia auspicabile nel caso di territori che presentano lunghe e ripetute esperienze di progettazione territoriale, nella misura in cui un problema delle politiche territoriali, riscontrato spesso in letteratura, è la difficoltà di queste politiche a diventare di "lunga durata", a causa della tendenza degli attori politici a "buttare frettolosamente il bambino con l'acqua sporca" (De Vivo 2006).

L'analisi dei GAL ha messo in evidenza alcuni aspetti:

- le esperienze pregresse hanno fatto maturare, almeno su alcune questioni, una visione del territorio che è condivisa;
- gli *stakeholder* locali "personalizzano" il percorso progettuale a partire dalle specifiche esperienze che si sono sedimentate nel territorio, persino quelle negative, qualora il cattivo esito finale non sia imputabile alla qualità della progettazione o dipenda dagli attori locali, quanto da fattori esterni;
- l'inclusione di analisi, visioni, obiettivi, misure e interventi "recuperati" dalle precedenti esperienze non implica un'adesione cieca, incondizionata o retorica: laddove la progettazione si è dimostrata particolarmente fallimentare per cause imputabili proprio alla qualità e agli obiettivi della progettazione stessa o degli attori locali che l'avevano messa in campo, i nuovi GAL scelgono una strada di rottura con le precedenti esperienze, enfatizzando la diversità di quella attuale.

Come sottolineato dai capitoli relativi ai singoli casi di studio, il rapporto con la precedente programmazione territoriale si configura nei GAL in modi differenti. In particolare:

Il GAL BMGS, oltre a recuperare in diversi punti del PSL le precedenti esperienze, sceglie di porsi in una continuità ideale con quella progettazione integrata che aveva portato alla formulazione di un'idea di distretto rurale. I comuni che hanno poi aderito al GAL avevano infatti partecipato attivamente al processo di progettazione integrata, partecipando in maniera significativa ai laboratori territoriali pensati proprio per favorire la creazione di strategie di sviluppo condivise nei territori. In particolare il laboratorio messo in piedi dalla provincia di Nuoro è stato giudicato come un possibile «promotore di cambiamento istituzionale [...] che attribuisce al proprio operato il senso primario di rafforzare l'inclusione e la trasparenza dei processi di decisione» (RAS 2006). A partire da questa eredità, l'evoluzione verso il distretto rurale diviene un obiettivo dichiarato del PSL e i finanziamenti del LEADER vengono, almeno inizialmente, visti come un'opportunità per realizzare un progetto che, nonostante avesse generato un elevato coinvolgimento e mobilitazione della base locale, non era giunto a compimento. Questo è possibile proprio perché il fallimento del progetto non era imputato agli attori locali (la qualità del progetto finale era considerata buona), quanto alla Regione che, nonostante le potenzialità e i risultati progettuali della stagione di progettazione integrata e distrettuale, aveva deciso di chiudere prematuramente l'esperienza, senza approvare quella legge sui distretti che avrebbe permesso di passare a una fase operativa. Sebbene tuttavia il progetto di distretto sia stato recuperato esplicitamente, esso si è accompagnato, sullo sfondo, a una sorta di *path dependency* negativa legata al rapporto con l'attore regionale. Non a caso, come è stato sottolineato nel capitolo relativo a questo caso di studio, gli attori locali sembravano avere un certo timore nei confronti della macchina amministrativa regionale, nella misura in cui questa veniva vista come distante dal territorio e capace di rallentare o addirittura bloccare i processi in corso, anche solo sulla base di scelte politiche, sganciate dai bisogni e dalle necessità dei territori. Tale «rapporto negativo» nella prima fase è stato «arginato» mediante un'attenzione e un rispetto spasmodico delle regole da parte dei fautori del GAL, attenzione che però spesso esprime un atteggiamento tendenzialmente strumentale, che ha il duplice obiettivo di evitare la conflittualità e massimizzare le opportunità. Ne è una prova la scelta di aderire completamente alle regole previste dal sistema di premialità, che alla fine permette al GAL BMGS di arrivare primo nella graduatoria per i finanziamenti aggiuntivi, o

ancora la tendenza a modificare sempre i bandi e le circolari, accogliendo tutte le richieste del Servizio sviluppo regionale, laddove per esempio il GAL Marghine spesso le contestava, rivendicando quindi una maggiore autonomia gestionale. Questo rapporto negativo però in una seconda fase (il cui punto di palesamento può essere rinvenuto nell'abbandono da parte dei tecnici di LAORE del processo), si è sostanziato in una vera e propria conflittualità con la Regione, accusata di aver disegnato un'architettura regolativa iperburocratizzata e centralizzata che rendeva i GAL meri esecutori di decisioni prese a livello regionale, senza lasciare loro margini di autonomia decisionale e operativa. La conflittualità ha avuto effetti negativi sul funzionamento del GAL, che si è arenato.

Nel GAL Linas emerge una forte continuità tra l'esperienza LEADER analizzata e le precedenti esperienze di sviluppo rurale in generale e le due precedenti esperienze LEADER. Molte delle precedenti esperienze erano infatti andate a buon fine o avevano comunque portato a una spesa dei fondi (per questo sono valutate positivamente). Va poi ricordata la continuità con il progetto Rural Linas, nato all'interno della progettazione integrata del 2005, che sulla carta è considerato il progetto che ha ispirato il PSL 2007/2013 ed è stato valutato anche sul campo abbastanza positivamente, soprattutto in relazione al contributo che ha avuto nella nascita dell'attuale GAL.

Particolarmente importante per garantire tale continuità è stata la figura del presidente dell'assemblea, traghettatore riconosciuto e legittimato del territorio tra questa e le precedenti esperienze di sviluppo rurale. Tale continuità manifesta porta a vedere il GAL Linas come il risultato naturale di un percorso di progettazione che è nato in precedenza. Gli obiettivi strategici del PSL riprendevano le traiettorie già delineate dalle passate politiche. Questa "incorporazione" naturale, sembra possa realizzarsi in buona misura grazie alla presenza nel territorio di una leadership politica forte, il presidente appunto, percepito dal territorio come in grado di gestire e bilanciare gli interessi della propria collettività.

Nel Marghine le precedenti esperienze di programmazione non erano state particolarmente positive e non sembrano aver lasciato "eredità" nel nuovo GAL. Le cause di ciò vanno ricercate nella mancata realizzazione delle politiche in seguito alla fase di animazione (come nel caso della progettazione integrata), nella carenza di un approccio *bottom-up* realmente orientato alle peculiarità del Marghine (come nel caso del precedente LEADER, il cui GAL locale aveva una perimetrazione più ampia rispetto a quella attuale ed era composto da comuni molto eterogenei).

La definizione di un partenariato interamente nuovo, determinata dall'applicazione dei nuovi criteri di mappatura dei GAL, è stata l'op-

portunità per costruire un percorso che fosse di rottura con il passato, sia in termini concreti che di rappresentazioni esterne (questo aspetto di un “nuovo” modo di operare è molto enfatizzato nella comunicazione istituzionale del GAL). Niente della precedente programmazione viene considerato recuperabile e anzi il percorso viene disegnato non all’insegna della continuità, ma della rottura.

Il GAL Terre Shardana nasce nel segno della continuità con il ricco patrimonio derivante dalle pregresse esperienze di sviluppo rurale. In particolare, la progettazione integrata viene considerata un imprescindibile punto di riferimento. Il risultato di questa esperienza era stata la nascita nel 2006 di un ampio partenariato, con oltre 480 operatori ed enti pubblici, che aveva dato vita a un percorso di animazione orientato all’attuazione del distretto rurale sostenibile (DIRSALTO). Questa esperienza trasla per obiettivi e componenti del partenariato anche nel Terre Shardana che nel proprio PSL riprende in modo esplicito il percorso di sviluppo intrapreso nel progetto DIRSALTO.

In conclusione, si rileva una capacità di lettura degli attori locali rispetto al proprio territorio. I casi studiati mettono cioè in evidenza che gli attori locali sono in grado di attivare il patrimonio di esperienze precedenti di progettazione relativo all’analisi dei fabbisogni territoriali, agli obiettivi e al più generale modello di sviluppo da implementare sul territorio, traslandolo con le dovute accortezze nel nuovo GAL. È proprio questa la caratteristica di processi che si sono realmente sedimentati sul territorio e che sembrano sempre più costituire un quadro cognitivo condiviso da porre alla “base” delle nuove attività. Questo persino nei casi di esperienze non andate a buon fine.

Allo stesso tempo, però, è emersa anche la capacità di sapersi allontanare da tali esperienze, di segnare rotture dimostrando che l’adesione a obiettivi o l’utilizzo di materiali pregressi, più che un apparato retorico, rispecchia una lettura attenta del territorio nel suo complesso. Rispecchia cioè una capacità di apprendere dalle esperienze senza farsi soffocare.

La logica con cui si filtrano le esperienze pregresse è quella combinatoria, tipica del mosaico, in cui le tessere del passato possono essere rimontate e ricombinate alle nuove in modo fruttuoso e innovativo, all’interno di un percorso in cui la progettazione non riparte sempre da zero, ma riesce ad accumulare e capitalizzare il passato. Ed è paradossale che i territori autonomamente riescano in questo sforzo, laddove la regione sembra spesso restare intrappolata in una incapacità addestrata a costruire il “nuovo” sulle basi del “vecchio”, con una visione dispendiosa secondo la quale, chiuso un ciclo di programmazione e avviandone un altro, bisogna inevitabilmente ripartire da zero, come

se il quadro generale legato alla situazione socio-economica, in termini di dati, analisi, ma anche ragionamenti e obiettivi di sviluppo e persino concezione delle politiche, richiedesse architetture istituzionali completamente nuove. Si dimentica così che è fondamentale apprendere dalle esperienze e da queste ripartire per riaggiustare il tiro, in modo da favorire la sedimentazione di un modello di sviluppo che diventa tanto più perseguibile, quanto più viene perseguito con continuità, riuscendo a esplicitarsi e definirsi, di programmazione in programmazione, in modo sempre più netto e rifinito.

Un'esperienza appresa può essere sintetizzata nell'osservazione che le politiche di sviluppo endogeno richiedono tempi lunghi, è necessario garantire stabilità a queste stesse politiche e soprattutto una continuità (progettuale e di impostazione generale) al modello di sviluppo che quelle politiche vogliono implementare.

2. Criteri di eleggibilità dei territori (Regione / Autorità di gestione)

Si è più volte sottolineato che la Regione nella precedente programmazione aveva definito un sistema di regole molto preciso, retto da considerazioni di natura politica e operativa. Obiettivo di questa ricerca era quello di valutare gli esiti del nuovo sistema di regole sull'operato dei GAL, in modo da individuare in che direzione fare evolvere questo stesso sistema o parti di esso.

Una nuova regola era legata ai criteri di eleggibilità dei territori (SDM e nuove aggregazioni ATO). Sulla carta i nuovi criteri hanno profondamente influenzato la geografia dei nuovi GAL, determinando nuovi confini, a volte in continuità con i precedenti, a volte del tutto in rottura con essi.

Nella ricerca si sono analizzati quattro casi molto differenti in termini di eleggibilità dei territori, in particolare:

- nel territorio del GAL Terre Shardana l'applicazione dei nuovi criteri ha reso possibile un allargamento dell'area dei comuni potenzialmente ricadenti nel GAL, con l'effetto di portare a una nuova aggregazione territoriale che è in continuità almeno territoriale con quella precedente, ma che si espande moltissimo, arrivando a comprendere quasi la totalità della provincia oristanese, fino alla Planaria, spostando quindi il suo baricentro dai comuni collinari dell'alto Oristanese, alla pianura e in particolare al centro politico-amministrativo rappresentato dal capoluogo provinciale;

- l'area del GAL BMGS è rimasta sostanzialmente inalterata nella propria configurazione territoriale (con la perdita di un solo paese che ricade in un altro territorio). Si tratta anche in questo caso di un'area molto estesa che unisce ben quattro regioni storiche (Barbagia, Mandrolisai, Gennargentu e Supramonte) che apparentemente sembrano caratterizzarsi per una certa omogeneità territoriale, legata appunto alla diffusione della pastorizia e alla montuosità del paesaggio;
- il GAL Linas Campidano comprende una superficie molto contenuta, in cui ricadono pochi comuni (soltanto 6) e resta sostanzialmente inalterato dai nuovi criteri, ricadendo all'interno delle regioni storiche del Linas e del Campidano. Nonostante il territorio rimanga pressoché inalterato, si evidenziano degli elementi problematici a causa della distinzione tra territori eleggibili e territori non eleggibili. La non eleggibilità di quattro comuni su sei ha creato un disequilibrio nell'azione GAL e ha costituito un freno alla partecipazione. Tale questione verrà affrontata più approfonditamente nei paragrafi successivi;
- il territorio del Marghine emerge come area eleggibile per un GAL proprio dall'applicazione dei nuovi criteri che sostanzialmente hanno l'effetto di rendere esplicita l'omogeneità territoriale di una regione storica, quella del Marghine. La zona comprende un piccolo numero di comuni (10) ed è di ridotte dimensioni, ma ha una forte caratterizzazione sia in termini di identità che di specificità territoriali.

L'effetto dei nuovi criteri porta quindi a un quadro in cui abbiamo:

- due GAL molto ampi, di cui uno che si estende grazie ai nuovi criteri e uno che si "riconferma";
- due GAL molto concentrati, di cui uno che ribadisce i confini delle precedenti programmazioni e un altro che nasce *ex novo* dall'applicazione dei criteri; entrambi individuano regioni storiche.

A partire da questo dato e dall'analisi del modo in cui la dimensione territoriale (intesa principalmente in termini di estensione della superficie territoriale in cui il GAL può operare) ha inciso sull'operatività del GAL stesso (aspetto ampiamente trattato nelle relazioni sui singoli casi), possiamo trarre una considerazione generale: una tendenza a un allargamento eccessivo dei confini tende ad appesantire il funzionamento gestionale del GAL.

Dall'analisi comparativa emerge infatti che i due GAL che maggiormente si allargano sul territorio (Terre Shardana e BMGS) sono anche quelli che presentano una gestione più lenta in termini di avanzamento della spesa. Dovendo sintetizzare una lezione appresa, potremmo dedurre che territori più piccoli e compatti sono gestibili più efficacemente, in modo più diretto e più rappresentativo dal GAL, laddove territori troppo grandi possono creare conflittualità e fratture, una vera e propria balcanizzazione degli interessi tra i diversi comuni che, per essere controllata, può degenerare in una politicizzazione a volte persino clientelare degli obiettivi, dovuta alla necessità di dover fare fronte a richieste che si presentano troppo frammentate, disperse e a volte poco conciliabili in termini di sistematicità territoriale (perché riguardano zone profondamente distanti tra loro sia geograficamente che in termini di specificità).

In particolare, come evidenzia il capitolo 5, l'area del GAL BMGS all'apparenza sembra un territorio omogeneo in cui, a partire da risorse e specificità comuni, sono perseguibili obiettivi simili, ma viene percepito e rappresentato dai suoi abitanti come un'area divisa in due: da un lato i comuni più interni e più a Nord (per esempio, Fonni, Gavoi, Mamoiada...) che tendono a gravitare attorno al Nuorese, dall'altro i comuni più a sud (per esempio, Belvì, Tonara, Austis...), più vicini per continuità e in termini di collegamenti al Cagliaritano e gravitanti verso questo baricentro. Dall'analisi è emersa la percezione da parte di alcuni attori locali che, sia in termini di finanziabilità delle imprese (a causa del vincolo dell'Asse III), sia in relazione ai contenuti del PSL, proprio le aree più a nord ne uscissero avvantaggiate, laddove i territori più a sud finivano per avere minori opportunità. Questo si è tradotto nell'impressione che il GAL propendesse per una parte, piuttosto che per l'altra, fino a configurare una sorta di frattura territoriale, con un territorio che si sentiva sempre più sganciato dall'azione del GAL e da questo poco rappresentato. Ovviamente questo si è ripercosso negativamente sul suo operato: da un lato, il GAL risulta monco, incapace di aggregare realmente tutto il territorio, dall'altro gli abitanti e gli imprenditori che si percepiscono come "esclusi" tendono a non interessarsi più alle sue attività o, laddove l'impegno continua, ad avere un atteggiamento ostativo e conflittuale che rallenta il processo e ostacola la diffusione della fiducia.

All'inizio dell'indagine, il GAL BMGS appariva come un'aggregazione quasi "naturale", frutto di una omogeneità territoriale, perché in questo modo era stata descritta nella precedente esperienza LEADER e la conferma degli stessi confini aggregativi nel GAL attuale, aveva rafforzato questa convinzione. Tuttavia, alla prova dell'analisi sul campo, i confini del GAL si sono rivelati piuttosto espressione di una tendenza all'aggregazione

forzata in un'ottica di massimizzazione delle risorse potenzialmente attirabili sul territorio. Si tratta di una visione riduttiva delle politiche, in cui queste vengono derubricate a strumenti per la redistribuzione sul territorio delle risorse, in genere realizzata attraverso logiche spartitorie basate su considerazioni come il peso politico dei rappresentanti dei diversi comuni, il numero di residenti di ciascun comune, ecc. In questo senso, allargare la dimensione per aumentare le risorse da chiedere, sembra una strategia percorribile. In letteratura questo problema si è, per esempio, manifestato per politiche come i PIT e i Patti, in cui si è assistito a progetti di sviluppo dal basso che erano costruiti con un substrato retorico utile ad attrarre risorse sul territorio. Tali risorse però erano più orientate a meccanismi redistributivi e solo secondariamente all'innescio di dinamiche di sviluppo locale. L'attenzione era rivolta più alla quantità delle risorse da attrarre, piuttosto che alla qualità del loro utilizzo (Barbera 2001). In un quadro del genere, in mancanza di una leadership politica forte che sia riconosciuta dal territorio come "garante" di una redistribuzione delle risorse equa ed equilibrata tra i diversi partecipanti, si può assistere all'emergere di conflittualità legate proprio alla costruzione di un progetto che a prima vista sembra unitario, ma che nei fatti nasconde interessi balcanizzati e frammentati. Questo limite si evidenzia anche nel caso del Terre Shardana.

L'analisi del GAL Terre Shardana (cfr. capitolo 6) mette in luce anche un ulteriore aspetto: l'allargamento dei confini può causare una perdita di specificità e di identità, e quindi di idea di forza nei progetti di sviluppo. Nel caso del Terre Shardana infatti l'allargamento dei confini ai comuni della parte bassa dell'oristanese, si è accompagnato a una perdita di specificità del GAL stesso in termini di obiettivi di sviluppo territoriale. Comparando questa e la passata stagione LEADER, sembra che il GAL abbia funzionato molto bene nella precedente perché era fortemente rappresentativo dell'alto Oristanese, non a caso effettuava politiche mirate alla valorizzazione delle specificità di quei territori (per esempio il consorzio del Bue Rosso).

L'ampliamento attuale, al contrario, non è andato di pari passo con un ragionamento complessivo su come ricalibrare la strategia di sviluppo rispetto ai nuovi ingressi e questo ha portato alla perdita della stessa strategia di sviluppo. Sul piano prettamente politico, il GAL ha finito per essere fagocitato da una parcellizzazione e balcanizzazione degli interessi portati avanti dai diversi *stakeholder* territoriali; rispetto a questa balcanizzazione, si è tentata una strada di ricomposizione mediante grandi progetti strutturali che potessero fungere da fattori di catalizzazione di interessi troppo frammentati. Tuttavia, da un lato

la programmazione 2007-2013 non permetteva un raggio d'azione così ampio ai GAL, dall'altro questi stessi progetti non si poggiavano su solide basi in termini di calcolo costi/benefici, con gli effetti di commissariamento del GAL stesso e paralisi delle sue attività, cui abbiamo assistito nell'ultimo anno.

Il territorio del GAL Linas (cfr. capitolo 4) viene percepito dai suoi abitanti come un'area omogenea. Il comune passato politico dei comuni che fanno parte del Linas sembra essere una delle ragioni dell'omogeneità di questo territorio. Dall'analisi si rileva inoltre che l'unico comune che viene aggiunto in questa programmazione, quello di Sardara, decide di partecipare all'attuale programmazione LEADER all'interno del GAL Linas perché riconosce maggiori punti in comune con il Linas piuttosto che con il territorio del GAL a cui precedentemente apparteneva, il GAL Marmille Sarcidano Arci Grighine.

Infine, nel GAL Marghine (cfr. capitolo 3) l'applicazione del principio territoriale ha consentito una maggiore omogeneità tra i comuni e la costruzione di reti fiduciarie più solide, grazie alla vicinanza e alla conoscenza diretta tra i membri dell'assemblea, ma anche tra soci e struttura tecnica. In altre parole, le ridotte dimensioni territoriali del GAL facilitano il contatto con la struttura operativa e migliorano la percezione della sua presenza sul territorio, basti qui per esempio sottolineare che la sede del GAL si trova a un massimo di 18 km di distanza dal comune più lontano del GAL. Questo ha permesso di sopperire al ridotto organico della struttura (soltanto due dipendenti). La centralità della sede fisica del GAL nel territorio non va sottovalutata: una sede difficilmente raggiungibile o molto lontana potrebbe scoraggiare la costruzione di un rapporto diretto e fiducia tra soci, beneficiari e GAL stesso.

La lezione appresa in relazione alle dimensioni "territoriali" del GAL sembra spingere verso una certa cautela nel permettere aggregazioni territoriali troppo ampie che finiscono per essere dispersive; ma questa affermazione in realtà non deve essere presa in termini dogmatici, al punto da fare propendere per un effetto opposto, ovvero aggregazioni territoriali piccole o piccolissime che creerebbero una eccessiva moltiplicazione dei GAL e dei centri di progettazione e di spesa sul territorio, rendendoli incapaci di fare "massa". Infatti, come hanno messo in risalto i capitoli relativi agli altri due casi, i territori molto piccoli, come il Linas o il Marghine, pur essendo più omogenei e quindi favorendo una reale applicabilità di strategie di sviluppo unitarie, hanno avuto diversi problemi legati proprio alla piccola dimensione che si sono esplicitati principalmente in una paradossale mancanza di aziende che concorressero ai bandi (cfr. il paragrafo 3 in questo capitolo).

Inoltre, va precisato che la tendenza a una maggiore “efficienza” dei GAL con territori di riferimento meno estesi rispetto a quelli in situazione opposta, è influenzata dalla dimensione della struttura dedicata stessa. Come emerso in fase di ricerca, i GAL si sono trovati a operare con delle strutture relativamente snelle e con pochi impiegati che, per territori troppo estesi, potevano essere sottodimensionate rispetto alle esigenze di gestione.

Quello che sembra essere davvero centrale ai fini dell’attuazione della strategia di sviluppo è la presenza di una reale omogeneità territoriale. Per questo, la lezione appresa (*territori troppo estesi = problemi di gestione per i GAL*) va contestualizzata rispetto alle caratteristiche dei territori e può essere riformulata nei termini di *territori poco omogenei = problemi di gestione per i GAL*.

Questo sembra suggerire che i criteri di eleggibilità dei territori non sempre hanno funzionato nella direzione di una spinta verso aggregazioni territoriali omogenee in termini di caratteristiche economiche, sociali e culturali e di specificità territoriali. Questo è accaduto per il Marghine, ma non per il Terre Shardana o per il GAL BMGS, indipendentemente dall’ampiezza dei territori in gioco. Bisognerebbe quindi ricalibrare gli indicatori tenendo conto di questa evidenza e inserendo qualche variabile che, rispetto al sistema che unisce SMD e ATO, è più sensibile alle specificità territoriali. In particolare, dalla ricerca sembra anche confermata l’ipotesi secondo cui sono più efficaci confini delineati a partire da unità territoriali omogenee come le regioni storiche, in cui un insieme di condizioni per lo sviluppo locale sembra si applichino meglio rispetto ad aggregazioni territoriali più ampie.

Un’altra strada può essere quella di partire dai GAL nella loro aggregazione attuale per individuare in modo condiviso e dal basso, mediante un serio percorso di auto-valutazione, coordinato da LAORE, quale sia la dimensione ottimale per quel territorio, con un eventuale ridimensionamento o ampliamento della configurazione aggregativa volto a migliorare l’omogeneità territoriale dell’area in cui i futuri GAL dovranno operare.

3. Vincolo di applicabilità esclusiva dell’approccio LEADER all’Asse III

Il vincolo di applicabilità esclusiva dell’approccio LEADER all’asse III, ovvero la scelta del monoasse si è rivelata a conti fatti molto problematica. Gli effetti, come evidenziato dall’analisi, sono la riduzione dei campi di azione del GAL che si trovano a poter promuovere solo attività “monche”, in cui possono essere finanziati alcuni spezzoni del

processo, ma non altri. I GAL in particolare potevano operare solo nelle attività ricadenti nell'Asse III, dalle quali venivano escluse tutte le attività previste nell'allegato 1, ovvero le attività agroalimentari (che sono centrali nell'economia dei territori rurali). I GAL non potevano più finanziare direttamente azioni di filiera, o la promozione di marchi territoriali (anche se potevano recuperare in parte queste tipologie di attività inserendole dentro le "azioni di sistema"). In generale la scelta del monoasse finisce per penalizzare quell'integrazione sistemica che sta alla base della promozione di un territorio come "sistema locale".

Il vincolo di applicabilità ha di fatto limitato l'azione dei GAL che, rispetto alle precedenti programmazioni, hanno visto ridotto il proprio margine di azione.

Si tratta di un restringimento che ha effetti fortemente negativi perché ha comportato la necessità per i GAL di ripensare il proprio ruolo, ma non sempre questo è facilmente realizzabile se si considera che in passato i GAL potevano agire a tutto tondo su tutti i settori che caratterizzavano l'economia rurale, nei termini di un'agenzia di sviluppo rurale. Non è quindi scontato che attori locali che hanno imparato a "pensare" il GAL in questo modo, siano in grado di immaginare una nuova forma organizzativa in cui i compiti del GAL sono molto più ristretti e si limitano spesso all'animazione; laddove questo passaggio non si è riuscito a fare, si sono avuti elevati livelli di conflittualità, soprattutto con l'attore regionale, come nel caso del BMGS e del Terre Shardana, ma anche del Linas Campidano.

Il conflitto con la Regione è causato da una vera e propria sfasatura tra la strategia di sviluppo regionale e la struttura di azione locale: per gli attori locali il GAL dovrebbe avere un ruolo di promotore di sviluppo rurale in senso più generale, come era avvenuto nelle precedenti programmazioni LEADER, laddove questo ruolo non era più riconosciuto dalla stessa Regione.

L'analisi mostra che non è stato semplice per i GAL che provenivano da precedenti esperienze LEADER e avevano una storia "consolidata", ripensare la propria strategia e il proprio ruolo all'interno di questa nuova architettura, in cui il GAL era un gestore di misure e azioni specifiche piuttosto che un'agenzia di sviluppo a base territoriale. Solo il GAL Marghine, che non veniva da esperienze pregresse di LEADER, non si è autorappresentato come "agenzia di sviluppo" e si è piuttosto considerato una struttura dedicata a durata temporale definita e rivolta alla realizzazione esclusiva delle attività previste nel PSL nell'arco della programmazione 2007-2013, come ha sottolineato il direttore durante un focus e ribadito successivamente anche il presidente.

Probabilmente questo è dato proprio dal fatto che il GAL Marghine non esisteva nella scorsa programmazione (che chiamava i GAL a operare come un'agenzia di sviluppo).

La scelta del monoasse si è rivelata negativa anche per altri due motivi:

- è stata vissuta in modo frustrante e demotivante dagli stessi imprenditori che scoprono di non poter realizzare i propri progetti perché operano in settori dell'allegato 1, oppure di poterli finanziare solo in parte, con un evidente disincentivo alla richiesta del finanziamento che risulta monco e quindi poco fruibile rispetto all'obiettivo preposto;
- ha generato sul lungo periodo la mancanza di complementarità nell'investimento a livello di filiera territoriale (con una situazione che di fatto è opposta a quella auspicata nelle politiche europee).

Tramite lo strumento dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema era, in linea teorica, possibile aggirare il vincolo dell'Asse III e prevedere investimenti che avrebbero inciso anche su imprese ricadenti nell'Asse I e II. Progetti di cooperazione e azioni di sistema sono misure esplicitamente rivolte al potenziamento dei beni collettivi per la competitività e per la coesione e che indirettamente contribuiscono al miglioramento della qualità della vita, al rafforzamento della struttura socio-economica e all'ispessimento delle relazioni sociali nelle aree rurali. Per l'analisi di questo aspetto si rimanda agli indicatori 10, 11, 12, trattati congiuntamente in questo capitolo nel paragrafo 10. Qui basti sottolineare che molte di queste misure sono partite soltanto alla fine del ciclo di programmazione e diverse sono ancora in corso. Difficilmente possono aver funto da tessuto connettivo in grado di dare maggiore organicità al progetto di sviluppo rurale, aggirando i limiti provocati dal monoasse. Un'esperienza positiva in questa direzione è però rappresentata dal GAL Marghine che ha attivato per esempio il progetto di cooperazione "Arrivano i Gialli", volto alla valorizzazione e promozione dei formaggi a latte crudo, principalmente vaccini. Il progetto prevedeva al suo interno anche il concorso "Prati fioriti", che premiava i migliori pascoli ricchi di biodiversità (che conferiscono ai formaggi primaverili il loro tipico colore giallo).

Se a prima vista il monoasse può presentare il vantaggio della chiarezza, in quanto l'azienda sa che può ricevere un finanziamento su quella determinata misura, e questo favorisce la specializzazione, sul lungo periodo ostacola l'integrazione e la circolarità tra investimenti e scoraggia le domande (perché rischia di generare quegli effetti monchi di cui si è già parlato), ostacolando la multifunzionalità. La scelta del

monoasse disincentiva un'individuazione e valorizzazione dell'insieme delle risorse e delle competenze esistenti nel territorio in una direzione che sia sistemica, ampia e prospettica.

Si consideri che, come sottolineato nei capitoli dei casi singoli, i GAL hanno avuto non poche difficoltà a portare avanti azioni di integrazione di filiera, che in qualche caso si è riuscito a fare, parzialmente e in maniera indiretta, con le azioni di sistema e progetti di cooperazione (molte dei quali sono di difficile valutazione, in quanto ancora in corso).

A livello regionale, la scelta del monoasse è stata supportata sottolineando che la larga autonomia dei GAL poteva andare bene all'interno di un quadro in cui esso era solo un progetto sperimentale, ma che per estenderlo a tutto il territorio serviva una direzione più stretta in termini di coordinamento regionale e una specificazione/limitazione delle competenze e degli ambiti di azione attribuiti. A queste motivazioni formali se ne sommano alcune di tipo organizzativo-gestionale: bandi per finanziamenti monoasse sono più semplici da gestire rispetto a bandi trasversali.

Si può osservare che, in questa programmazione, una gestione pluriasse sarebbe stata molto complessa da governare, a causa del carico burocratico di cui sono stati investiti i GAL, che pesava su una struttura dedicata decisamente sottodimensionata rispetto al lavoro da fare. Non si può tuttavia ignorare che la tendenza nella nuova programmazione sarà quella di gestire bandi plurifondo e pluriasse, cosa che richiede una maggiore attenzione all'integrazione tra le competenze delle diverse agenzie regionali, una più spiccata capacità a cooperare e, soprattutto, strutture dedicate adeguate.

L'eleggibilità dei comuni per partecipare e alle misure: un punto a sé merita l'aspetto relativo agli effetti dei nuovi criteri in termini di eleggibilità dei comuni (e delle aziende in essi operanti) per partecipare alle varie misure, in particolare quelle a regia GAL.

Un'applicazione poco elastica ed esclusivamente statistico-matematica dei criteri di eleggibilità (stabilire una soglia di indicatore che discrimina chi è dentro e chi è fuori) ha generato effetti paradossali, con comuni limitrofi o appartenenti a una stessa area, che nel suo insieme era stata pensata "omogenea" per la costituzione di un GAL, che si sono ritrovati differenziati, gerarchizzati sulla base di alcuni indicatori: i comuni con SDM – Stato di malessere demografico – più basso (C1 e D1), sono stati considerati "eleggibili" per le misure, perché giudicati più "bisognosi" di intervento di altri comuni, considerati relativamente "meno" svantaggiati, in quanto caratterizzati da indicatori leggermente più elevati.

Si è così creata una situazione paradossale per cui i comuni non eleggibili potevano partecipare formalmente alle attività dei GAL e di

fatto sono stati coinvolti in tutta la fase concertativa, perché avrebbero dovuto trarre vantaggi di “sistema” dalla partecipazione, ma all’atto della realizzazione concreta di quanto previsto dal PSR, erano, almeno in prima istanza, esclusi dalle principali opportunità di finanziamento messe in campo. Questa scelta ha creato non pochi problemi oggettivi. Oltre a portare a una progressiva disaffezione da parte delle imprese escluse, si è concretizzata in blocchi e rallentamenti.

In particolare, si è creato un doppio binario per la Misura 311, quella che più direttamente interessava le aziende, che è stata scissa in regia GAL per le imprese dei comuni eleggibili e regia regionale per quelli non eleggibili. Tale scelta è stata percepita e nei fatti si è rilevata una inutile complessificazione della procedura, tanto più che le regole sono state modificate in corso d’opera, con l’eliminazione del vincolo per i comuni non eleggibili, quando i fondi a regia regionale si erano ormai esauriti e le corrispondenti misure a regia GAL stentavano ancora a decollare per difficoltà oggettive, *in primis* legate al fatto che nei piccoli territori come Linas Campidano e Marghine, vi era una carenza di imprese candidabili (imprese cioè che avessero tutti i requisiti previsti per l’eleggibilità, fossero al contempo interessate a un investimento nei settori coinvolti e avessero una disponibilità di cofinanziamento per portare avanti il progetto).

Come sottolineato nel capitolo sul Linas Campidano, questo GAL, composto da soli sei comuni ha visto quattro di questi esclusi in un primo momento dalla lista dei territori eleggibili. Tale problema è stato parzialmente superato a marzo 2013 attraverso una modifica del PSR da parte del comitato di sorveglianza. Tuttavia, la non eleggibilità di quattro comuni su sei ha di fatto creato un disequilibrio iniziale nell’azione GAL, che è stato obbligato di fatto a concentrarsi su due comuni, con il risultato di frenare le spinte verso azioni di sistema per il territorio nel suo complesso. Inoltre la scoperta della non eleggibilità per le imprese di alcuni territori, ha agito da freno alla partecipazione; alcuni soci non potendo concorrere nei vari bandi non hanno più percepito come vantaggiosa la presenza nel GAL. Per questo, nonostante il vincolo sia stato eliminato, alcuni effetti negativi avevano ormai lasciato il segno.

Nel Marghine si è avuto un problema simile: due dei dieci comuni del Marghine (tra i quali il comune maggiore dove risiede circa metà della popolazione dell’area) non rientravano nelle categorie C1 e D1; pertanto le imprese ivi localizzate non hanno potuto presentare domanda per i bandi dell’Asse III fino a marzo 2013. Questo fattore ha contribuito a un bassissimo numero di domande presentate al GAL Marghine, che non riusciva ad attribuire le risorse. In seguito alla modifica del PSR, il GAL ha ribandito tutte le misure, quindi in qualche modo si è fatto in tempo a “rimediare”.

Come emerso durante l'intervista a un dirigente regionale, la Regione Sardegna ha comunque rivendicato la scelta di restringere alcune misure ai comuni più svantaggiati (C1 e D1), sostenendo che la *ratio* non era escludere alcuni territori, ma dare priorità alle imprese localizzate nelle aree che emergevano dall'analisi regionale come più problematiche, evitando che quelle localizzate nelle zone "meno svantaggiate" (C2 e D2) monopolizzassero i finanziamenti, come sarebbe successo nella scorsa programmazione.

In sintesi, l'eleggibilità ai finanziamenti dei soli comuni rientranti nelle categorie C1 e D1 si è rivelata problematica. Tre sono i principali effetti negativi di questa regola, che hanno potuto essere mitigati solo in minima parte dal successivo allentamento parziale di tale vincolo:

- *una disaffezione da parte degli imprenditori al meccanismo del GAL*, nella misura in cui, dopo a una fase di *start-up* in cui avevano partecipato attivamente alla progettazione e quindi avevano investito sia in termini di tempo che di coinvolgimento personale, si sono visti privati dell'opportunità di partecipare alla fase operativa di richiesta di finanziamento per un eventuale progetto che avevano in mente. Per questi soggetti, l'esperienza partecipativa legata alla fase iniziale di progettazione rischia di non dare alcun frutto se non è accompagnata dalla possibilità di "scegliere" se presentare un progetto. Se infatti questa "scelta" è preclusa dall'alto, a livello centrale, come esito ragionieristico di un calcolo matematico, l'impressione di essere stati esclusi da un processo al quale si era provato a contribuire, può avere ripercussioni negative sulla decisione di investire nuovamente del tempo in attività del genere in futuro. Tra l'altro, in un momento in cui vi è difficoltà di finanziamento, l'opportunità di avviare progetti nuovi o già ideati, fa la differenza per un'impresa.
- *Una ulteriore riduzione del parco delle imprese eleggibili*, già fortemente ridimensionato dal fatto che i settori di attività finanziabili erano solo quelli ricadenti nell'Asse III e venivano escluse tutte le attività agroalimentari previste nell'allegato 1, che rappresentavano i principali settori d'impresa in queste aree. Il risultato è stato un rallentamento delle attività: molti bandi sono andati a vuoto o con poche domande iniziali e ancor meno imprese finanziate; le quali si sono poi ulteriormente ridotte a causa di un elevato numero di rinunce, dovute da un lato ai ritardi nelle procedure di approvazione e finanziamento che hanno messo in difficoltà le aziende (che programmano con tempi differenti rispetto a quelli elastici e dilatati della pubblica amministrazione e che quindi si trovano di fronte a scadenze e pagamenti reali, mentre i finanziamenti tardano ad arrivare); dall'altro alla difficoltà di

trovare il cofinanziamento, in un momento di crisi persistente come quello attuale in cui le banche forniscono liquidità solo in cambio di garanzie elevatissime che soltanto le imprese più solide e strutturate sono in grado di fornire.

- *Un effetto di freno*: la classificazione ha avuto come conseguenza quella di frenare le spinte verso azioni di sistema per il territorio nel suo complesso: a fronte di una programmazione dello sviluppo che doveva considerare il territorio come un unico organismo che programma il proprio sviluppo, la Regione ha finito con il creare e imporre delle differenze a monte.

La lezione appresa è legata alla necessità di valutare *ex ante* gli effetti di indicatori che se a prima vista sembrano neutri, rispondenti solo a una necessità di classificazione/distinzione dei comuni, nella loro applicazione concreta generano effetti paradossali, inattesi, come già aveva insegnato Merton (1969).

Come già sottolineato, è difficile comprendere la *ratio* di escludere dei comuni che appartengono a un'area che nel suo insieme è stata già valutata come idonea a interventi di sviluppo rurale (riservati a territori investiti da spopolamento, difficoltà economiche e sociali ecc.). In effetti i comuni "esclusi" presentano degli indicatori che possono essere leggermente migliori di quelli medi dell'area in cui ricadono o in generale di quelli di altri comuni della stessa area, ma all'interno di una situazione che è stata nel complesso valutata come grave. Quindi questa ulteriore distinzione, del tutto fittizia, rischia di peggiorare la situazione piuttosto che migliorarla, perché rende il quadro inutilmente complesso, crea disaffezione rispetto al GAL, concorrenza tra territori e diminuisce il numero di imprese eleggibili.

4. Inclusione progettuale a livello di start-up (dalla costruzione del partenariato all'adesione al GAL) e modalità di costruzione del GAL (organizzazione struttura dedicata)

Attraverso questo macroindicatore e la sua declinazione in indicatori specifici si sono voluti indagare gli aspetti relativi alla fase di *start-up* del processo di costituzione del GAL, con particolare attenzione alle modalità attraverso le quali si è costruito il partenariato, alla qualità della partecipazione e al livello di concertazione istituzionale, così come agli effetti del sistema di premialità.

In generale si è osservato che l'inclusione progettuale a livello di *start-up* ha funzionato molto bene. In tutti i GAL studiati i livelli di

partecipazione sono stati molto elevati, il territorio è stato coinvolto molto più che in passato, con numerose riunioni e la costituzione di partenariati realmente allargati.

Si può sostenere che questi elevati livelli di partecipazione siano stati stimolati dal sistema di premialità e dalle sue regole di funzionamento. In particolare ha giocato un ruolo positivo l'accompagnamento dei tecnici di LAORE, previsto obbligatoriamente in tutta questa fase (compito di LAORE era infatti quello di certificare le riunioni che sarebbero state ritenute "valide" ai fini dell'attribuzione della premialità e accompagnare il partenariato nella fase assembleare di costituzione del GAL). Per approfondire questo aspetto cfr. il paragrafo 8.

Con il sistema di premialità la Regione prevedeva un sistema di incentivazione per favorire un modello partecipativo inclusivo e orizzontale, basato essenzialmente su alcuni principi:

- allargare la gestione del GAL (assemblea e CDA) ai privati, alle donne e ai giovani, categorie escluse in precedenza da questi processi partecipativi spesso monopolizzati da pochi attori pubblici;
- favorire una struttura societaria flessibile e orizzontale, aperta quindi ai nuovi ingressi (principio della "porta aperta" in qualunque momento, principio di "una testa un voto", idea di preferire una struttura tipo "fondazione di partecipazione" piuttosto che forme societarie privatistiche).

Mentre le precedenti esperienze di sviluppo si erano concentrate maggiormente sulla necessità di "mettere gli attori locali attorno a un tavolo" (concertazione), la Regione Sardegna decideva con il sistema di premialità di fare un passo in avanti, provando a fare attenzione alla "qualità" della concertazione, trasformandola in una partecipazione reale e inclusiva. A partire da un'analisi delle principali evidenze emerse in letteratura, la Regione individuava alcuni punti di debolezza delle precedenti stagioni (eccessivo peso degli attori pubblici e delle associazioni di rappresentanza degli interessi come le associazioni di categoria) e provava a inserire delle regole incitative (non prescrittive) che avrebbero potuto arginare questi difetti e stimolare una partecipazione più orizzontale, nello specifico, il principio di "una testa un voto" e gli incentivi alla presenza di giovani, donne, la quota maggioritaria di attori privati su quelli pubblici.

In effetti, per quanto riguarda la formazione del gruppo di azione locale e la costituzione del partenariato pubblico-privato, si può dire che il *sistema della premialità* ha inciso positivamente. Sia nei casi in cui l'adesione totale alle regole del sistema di premialità emergeva come parzialmente "strumentale" a ottenere un maggiore punteggio (GAL

BMGS) sia quando essa era espressione di un processo molto condiviso (GAL Marghine) o parzialmente “strumentale” e non totalmente frutto di concertazione (GAL Linas Campidano), il livello di partecipazione e di mobilitazione dalla costituzione del partenariato fino alla strutturazione del GAL, è stato molto elevato e ha favorito la partecipazione di numerosi soggetti, rappresentativi di tutti i segmenti del territorio (imprese, terzo settore, cittadini, settore pubblico); al contrario, nella successiva fase assembleare la partecipazione cala. Molto spesso questo calo coincide anche con una minore presenza dell’assistenza tecnica di LAORE, a volte causata da una rottura plateale, a volte da un allontanamento più freddo.

La strutturazione dei GAL, conferma anche che il sistema della premialità ha funzionato nel suo obiettivo di favorire un allargamento quantitativo e qualitativo del partenariato: esso ha infatti permesso un incremento della partecipazione sia in termini assoluti, sia in relazione a categorie di soggetti prima assenti (privati, giovani e donne).

Il sistema di premialità si è dimostrato un meccanismo flessibile in grado di adattarsi ai territori e di essere percepito non come un vincolo, ma come una risorsa.

Sebbene non è semplice valutare quale sia stato il grado effettivo di partecipazione durante la vita del GAL di quelle categorie sociali (giovani, donne e privati) favorite dal sistema della premialità, è indubbio affermare che il sistema ha scompaginato la struttura tradizionale dei GAL, dove solitamente avevano un ruolo maggiore gli enti pubblici, mentre la società civile e le imprese delegavano la propria presenza alle organizzazioni di rappresentanza. Basti qui sottolineare che nel GAL Marghine (che è senza dubbio quello in cui il senso del sistema di premialità è stato compreso meglio e più condiviso) i due ruoli più importanti (presidente e direttore) sono stati affidati a donne, entrambe provenienti dal settore privato. Tra gli effetti positivi rilevati dagli intervistati anche il fatto che il sistema incentivava il ricambio generazionale.

All’interno del sistema di premialità, la regola di una testa un voto ha in più di un caso suscitato l’ostilità di alcuni attori pubblici e associazioni di categoria che, in quanto strutture rappresentative di gruppi sociali, ritenevano di dover avere un maggior numero di quote e di conseguenza più peso nelle scelte assembleari. A questo si associò che, in seguito all’esito delle elezioni regionali e al cambio di governo regionale, il nuovo assessorato aveva provato a bloccare il processo di strutturazione dei GAL, proprio per accogliere le pressioni da parte di attori che vedevano il proprio ruolo ridimensionato, come le associazioni di categoria (seminario-intervista con funzionario regionale, 2013). Nonostante questo tipo di pressioni e di scontri (che hanno

inciso negativamente perché di fatto hanno rallentato il processo di strutturazione dei GAL di circa un anno), il processo di mobilitazione dal basso avviato anche grazie al nuovo meccanismo partecipativo, non ha potuto essere fermato. Così, anche grazie al sistema di premialità, l'obiettivo della partecipazione diretta dei singoli, secondo uno stile di democrazia deliberativa (Bobbio 2000; Donolo 2005), almeno nelle prime fasi di vita del GAL, è stato centrato e la compagine dei GAL sardi ne è risultata rivoluzionata.

Questo è accaduto persino in quei territori dove esistevano leadership politiche consolidate che tendevano a svolgere un ruolo naturale di collegamento tra la Regione e il territorio. Un grande merito per questo risultato spetta anche a un processo partecipativo che seguiva una metodologia chiara e ben definita (assistenza tecnica di LAORE per l'animazione, certificazione delle riunioni, incentivo della premialità per favorire certe scelte organizzative e non altre), ma lasciava spazio al confronto e allo scambio, non era cioè rigidamente prescrittivo.

Come emerge anche dalla lettura dei capitoli dedicati ai diversi casi studio, il rapporto tra GAL e sistema di premialità è stato molto variabile:

- Il GAL BMGS si è posizionato primo nel sistema di premialità predisposto a livello regionale, vedendosi così attribuire la quota maggiore di finanziamento extra. Le interviste realizzate hanno dato conferma della ipotesi secondo cui il GAL avrebbe agito in maniera parzialmente strumentale al fine di ottenere il massimo vantaggio economico dalle regole previste a livello regionale. È indubbio che ciò abbia comunque garantito altissimi livelli di partecipazione e una strutturazione del GAL *ad hoc*, rispetto ai canoni stabiliti a monte. Tuttavia le sole regole, e la loro osservanza a fini strumentali, si sono rivelate insufficienti a garantire l'efficace operato del GAL per la realizzazione della propria strategia di sviluppo e la spesa delle risorse disponibili. Negativamente è stato percepito da una parte dei soci il cambio di "maggioranza" in fase di strutturazione del GAL, all'atto della votazione sulle cariche elettive, quando un improvviso numero di iscritti ha scompaginato gli equilibri che fino a quel momento avevano guidato le assemblee, portando a un'elezione inattesa. Questo episodio è sintomo della tensione e della conflittualità interna al GAL, nonostante i livelli di partecipazione, e aiuta anche a comprenderne la performance non propriamente ottimale nella successiva fase di gestione del GAL.
- Nel Marghine le nuove regole hanno consentito una maggiore partecipazione di privati, giovani e donne nella fase di *start-up*

e lungo il processo. Tuttavia, la scelta di concedere un maggiore potere decisionale ai singoli (dato anche dalla forma giuridica scelta, la fondazione di partecipazione) ha portato a uno scontro con le associazioni di categoria agricole, che alla fine della fase di animazione non hanno aderito al GAL. Più che condizionare il GAL, il sistema di premialità (peraltro condiviso dai soci intervistati) ha rafforzato le scelte del partenariato e ha dato spazio a soggetti sociali, in particolare donne e giovani, che fin dalle prime assemblee si erano messi in gioco. La stessa forma giuridica, adottata per aumentare la partecipazione dei soggetti e rendere le decisioni più aperte, è stata frutto di una reale concertazione in assemblea, in seguito peraltro a seminari e studi sulle forme societarie. A conferma di ciò, gli intervistati sono parsi molto informati sulle fondazioni di partecipazione, affermando che, oltre a favorire la partecipazione dal basso, tutelano il capitale sociale da scopi differenti rispetto a quelli dichiarati in statuto, e garantiscono il proseguimento dell'attività di un soggetto come il GAL anche in assenza di finanziamenti pubblici. Inoltre, la regola “una testa un voto”, combinata alla volontà di alcuni attori di partecipare in prima persona allo sviluppo locale, ha permesso la nascita di nuove leadership attorno ad attori del mondo imprenditoriale, come nel caso del presidente.

- Il GAL Linas Campidano, rispetto ai due casi precedenti, ha ottenuto nella premialità un punteggio più basso. Il Linas è stato leggermente penalizzato nella valutazione della strategia di sviluppo locale, dell'organizzazione del GAL e in una dimensione relativa alle caratteristiche del partenariato e del livello di consultazione. Nonostante ciò la valutazione del GAL nel suo complesso risulta positiva. Interessante è notare come il Linas sia riuscito a garantire sia il principio della “porta aperta” che il principio di “una testa un voto”, pur non adottando la forma giuridica che maggiormente poteva garantire questi principi, la fondazione di partecipazione, e mantenendo invece la forma giuridica scelta nella programmazione precedente, la SCARL. Va tuttavia ricordato che alcuni hanno lamentato che l'elevata quota di ingresso del GAL ha in qualche caso limitato la partecipazione.
- Il GAL Terre Shardana è rimasto uno dei pochi che nel panorama regionale ha conservato la forma giuridica della società consortile a responsabilità limitata che non prevede il principio di “una testa un voto”, ma distribuisce il potere decisionale ai soci con le quote maggiori. La continuità rispetto a quanto avvenuto nelle precedenti edizioni del LEADER ha in primo luogo reso possibile

il trasferimento del patrimonio del GAL Montiferru Barigadu Sinis a favore della compagine sociale del GAL Terre Shardana. Questo ha comportato l'attribuzione di una minore premialità nella graduatoria per l'assegnazione delle risorse. Il GAL Terre Shardana si è piazzato decimo sul totale dei tredici GAL sardi. In particolare il GAL è stato valutato negativamente per i seguenti motivi: scarsa rappresentatività del settore dell'artigianato sul totale dei soci (4,9 per cento); presenza non ottimale dei soci residenti o operanti sul territorio (pari all'80 per cento); percentuale delle donne nel CDA ritenuta troppo bassa (2 su 7).

In conclusione, il sistema di premialità ha permesso di allargare in una direzione più inclusiva e orizzontale il partenariato, anticipando inoltre delle innovazioni che nella nuova programmazione diventano obbligatorie, come la maggiore presenza dei privati. Ha quindi migliorato la qualità del tessuto sociale e dell'animazione territoriale. La partecipazione diretta, molto più di quella rappresentativa, favorisce l'*empowerment* e la costruzione consapevole di un percorso condiviso e comune.

5. Inclusione progettuale degli stakeholder lungo il processo (in seguito alla chiusura della fase di start-up, dalla prima riunione dell'assemblea dei soci GAL)

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, nella seconda fase di vita del GAL (quella successiva alla costituzione ufficiale del GAL) si è assistito a un calo del livello di inclusione progettuale e della partecipazione, soprattutto nelle assemblee.

È questo un aspetto negativo che sembra nascere da diversi motivi tra loro concatenati, alcuni dei quali sono già stati anticipati in precedenza:

- Percezione da parte degli attori coinvolti di non poter realizzare le strategie di sviluppo originariamente previste nel GAL. Provocano un vero e proprio allontanamento dall'esperienza partecipativa i seguenti problemi: la sfasatura tra la strategia di sviluppo regionale e la struttura locale deputata a realizzarla (che con l'arrivo del momento attuativo del GAL diventa molto più visibile); le incoerenze strutturali di funzionamento e la delusione legata all'impossibilità a realizzare concretamente quanto di cui si era discusso in fase di animazione, anche in modo puntuale attraverso la costituzione di tavoli tematici specifici (caso del GAL Linas).

- Difficoltà di relazione con il livello regionale, visto come gerarchico, impositivo, costrittivo: andando avanti con la realizzazione e gestione dei bandi, emerge con grande forza una perdita di autonomia di azione dei GAL (in particolare dell'autonomia gestionale e di spesa) e una crescente marginalità e subalternità del territorio alla Regione che viene vista come troppo centralizzatrice (cfr. il paragrafo 7 sull'articolazione progettuale).
- Esclusione dalla competenza del GAL di alcuni settori produttivi importanti: la scoperta da parte di molti imprenditori di non poter accedere ai finanziamenti perché il comune non è eleggibile, oppure perché non si hanno progetti o attività che ricadano nell'allegato 1, porta all'abbandono della partecipazione.
- Conflittualità e politicizzazione dell'assemblea: nel caso del GAL BMGS, un costante calo della partecipazione si registra a partire dalla attribuzione delle cariche elettive, sulle quali c'è una forte conflittualità e si consuma una frattura all'interno del partenariato (con l'abbandono di alcuni soggetti). Per quanto riguarda il GAL Terre Shardana, invece, si è verificato un progressivo abbandono da parte dei privati, rappresentati solamente dalle associazioni di categoria che detenevano le quote maggiori di capitale.

Si può forse osservare che la mancanza di un adeguato sistema di incentivazione come il meccanismo della premialità, anche nelle fasi successive, ha finito per comportare un calo della partecipazione. Quest'ultimo coincide anche con la fine della partecipazione obbligatoria di LAORE, la quale si chiude in qualche caso in modo brusco.

Una lezione appresa è relativa alla necessità di prevedere forme di incentivazione alla partecipazione anche in questa seconda fase di operatività del GAL, in modo da sostenere e favorire un buon grado di animazione. Bisognerebbe però capire in che termini si può strutturare un sistema di premialità in questa fase, senza appesantire i compiti assegnati al GAL e prevedendo un ruolo istituzionalizzato, riconosciuto, ma flessibile e non prescrittivo per LAORE (cfr. paragrafo 8).

Va d'altronde sottolineato che parte del calo può essere fisiologico se si considera che il GAL stesso in questa fase si istituzionalizza e inizia a lavorare come struttura dedicata sul territorio. Il calo potrebbe essere in parte espressione del fatto che le decisioni si spostano dall'assemblea alla struttura operativa del GAL che diventa l'interlocutore privilegiato dei soggetti.

Questo può essere tanto più plausibile se si considera che l'inclusione progettuale relativamente alla fase assembleare sembra avvenire più attraverso canali indiretti e informali, soprattutto laddove si è in presenza

di una *leadership forte* (GAL Marghine e GAL Linas Campidano), che riesce a fungere da elemento di stabilizzazione e di connessione tra GAL e territorio, in particolare:

- laddove la leadership non è espressione di tutto il territorio e quindi non ha una piena legittimazione da parte del partenariato, come nel GAL BMGS, si produce una grande conflittualità che rallenta l'operato del GAL stesso;
- nel caso del Linas Campidano, in cui la leadership è di tipo politico, alla carenza di rapporti formali si supplisce con quelli informali, ma il rischio è che si sia di fronte a una leadership troppo accentratrice che crea poi problemi di continuità una volta che il ciclo di questa leadership si esaurirà;
- nel caso del GAL Marghine, in cui si è in presenza di una leadership pragmatico-operativa, sintetizzata dalle figure della presidente e della direttrice, strumenti come il sito internet o anche la sede operativa del GAL diventano i luoghi privilegiati per la circolazione delle informazioni e l'incremento dell'inclusività;
- infine, seppure il GAL Terre Shardana presentava una forte leadership politico-gestionale legata alla precedente gestione del GAL MBS, la mancanza di comunicazione trasparente (il sito internet, per esempio presentava delle informazioni frammentate) e la negazione della possibilità di prendere decisioni basate sul principio di "una testa un voto" ha via via determinato una forte frattura e sempre più scarsa partecipazione in questo GAL che era invece nato invece sulla scia di un grande entusiasmo, inizialmente condiviso dagli attori del territorio.

Va poi sottolineato che le diverse tecniche di partecipazione dal basso che i GAL hanno appreso, laddove sono state utilizzate, hanno migliorato la partecipazione. È questo il caso del GAL Marghine che ha messo al centro della comunicazione con i propri soci la trasparenza, realizzata mediante la disponibilità tempestiva di tutta documentazione sull'attività del GAL direttamente sul sito internet. Particolarmente positive sono stati poi giudicate:

- le attività informative (di comunicazione sui bandi, per esempio) che tutti i GAL (chi meglio e chi peggio) hanno realizzato;
- le attività di marketing territoriale (partecipazione a fiere, eventi e manifestazioni culturali), sostegno alle produzioni locali (seminari e formazione su olio, pane e miele) ed educazione alimentare (iniziative con le scuole, come le merende a base di prodotti locali di stagione) nel caso del GAL Marghine.

- il meccanismo dei tavoli tematici, utilizzato sia dal Linas Campidano che dal Marghine.

In particolare il GAL Marghine si è rivelato uno di quelli che maggiormente ha curato gli aspetti legati all'inclusività lungo il processo. I propri soci gli hanno riconosciuto un alto grado di condivisione delle informazioni sui bandi e su tutte le altre opportunità offerte dal GAL e non solo (come il progetto Impari'S), un'ottima circolazione delle informazioni (attraverso incontri pubblici, presenza in sede, sito internet, eventi, fiere e seminari), garanzia di pubblicità e trasparenza. In questo senso, un eventuale futuro sistema di premialità dovrebbe finanziare maggiormente i GAL virtuosi, particolarmente attenti ad aumentare le misure utili a incentivare trasparenza, comunicazione e condivisione delle informazioni.

Inoltre, per scongiurare casi di GAL che si adoperano in scelte iniziali apparentemente inclusive, ma effettuate principalmente allo scopo di incrementare i fondi a disposizione grazie ad una maggiore premialità, si potrebbe pensare a un sistema premiante anche in itinere.

Infine, come si approfondirà nel paragrafo 7, relativo all'articolazione progettuale, un altro elemento problematico riguarda l'inclusione progettuale nella strutturazione dei bandi. Dall'analisi di tutti i casi, emerge un basso livello di autonomia del GAL nella strutturazione dei bandi, evidenziato anche come causa di un altrettanto ridotto grado di inclusione progettuale degli *stakeholder*.

6. Robustezza del Piano di sviluppo locale

In relazione a questo indicatore è necessario fare solo una piccola osservazione. Un elemento interessante relativamente alle regole della nuova programmazione è il fatto che il processo partecipativo richiesto dalla RAS nella costruzione del PSL è risultato limitato già in partenza sia dall'obbligatorietà della rispondenza delle idee progettuali alle misure del PSR (ovviamente abbastanza scontata), sia dal dover seguire un formato regionale di PSL predisposto a monte.

Questi due elementi combinati tra loro hanno diminuito inevitabilmente l'autonomia dei GAL e hanno determinato di fatto PSL molto simili tra loro. Ciò si rileva chiaramente se si considera per esempio che nel Linas Campidano, a fronte di tavoli tematici gestiti senza tenere conto delle misure previste dal PSR, sono emerse delle tematiche che non si sono poi potute inserire all'interno del PSL.

7. Articolazione progettuale: l'implementazione del PSL e il sistema dei pagamenti

L'articolazione progettuale e l'implementazione del PSL sono state sondate attraverso l'analisi di come le singole Misure e Azioni del PSL sono state declinate nei bandi (valutandone anche la coerenza interna).

Si è poi analizzato il livello di autonomia gestionale del GAL, in particolare relativa a tre aspetti: definizione e stesura dei bandi; accompagnamento (comunicazione, predisposizione domande); cantierabilità dei progetti (entità finanziamenti, eventuali ritardi organismo pagatore, tempistica bandi). In generale, a causa dell'architettura istituzionale prevista in questa programmazione, lo spazio di autonomia che il GAL riesce a ritagliarsi all'interno del quadro normativo nel quale è inserito, è molto limitato.

In effetti, se il sistema di premialità è riuscito nell'intento di favorire la partecipazione nella fase concertativa, le altre regole imposte dal livello regionale la hanno sfavorita nella fase attuativa. In confronto alla programmazione precedente il GAL gode di una minore autonomia rispetto a enti sovralocali regionali e nazionali.

Come già anticipato, nella seconda fase, quando il GAL si è istituzionalizzato e ha iniziato a operare sul territorio, si è registrato un costante calo della partecipazione. Questo è dovuto a diversi fattori. Primo fra tutti la prescrittività e rigidità del nuovo sistema di regole che prevedeva un accentramento e uno stretto controllo da parte della regione (nella costruzione dei bandi e nel controllo generale sul processo) e dello stato (nell'istruttoria della richiesta di finanziamento e nell'erogazione di quest'ultimo). L'effetto finale è stato di un neocentralismo regionale e nazionale che ha limitato il ruolo dei GAL solo alla fase iniziale (istruttoria della domanda di aiuto), affidando a un sistema complesso e articolato di altri attori il resto (regione, CAA, Agecontrol, AGEA, ARGEA per l'istruttoria delle pratiche relative alla sola gestione del GAL...).

L'istituzionalizzazione dei GAL si è cioè realizzata nella direzione di privare questa struttura di quell'autonomia gestionale e finanziaria che ne aveva costituito l'essenza nelle programmazioni precedenti, in cui il LEADER era un progetto sperimentale.

Tale scelta sembra stridere con il ruolo propulsivo che ci si attende dal GAL sui territori. Da struttura votata all'animazione, il GAL si è trasformato in centro tecnico-amministrativo per l'istruttoria delle domande di aiuto. In generale, le nuove regole in questa fase avevano una natura prescrittiva e impositiva hanno teso a "ingessare" il funzionamento del GAL all'interno di vincoli che hanno finito per produrre una sfasatura tra struttura e strategia: i GAL si sono trovati frustrati nel perseguire le proprie strategie

di sviluppo da una struttura rigida che non prevedeva grandi margini di autonomia locale, mentre assegnava una elevata centralità alla regione e allo stato. Molti GAL poi hanno continuato a “rappresentarsi” come Agenzie di sviluppo locale a tutto campo, destinate a operare in senso ampio sul territorio, laddove in questa programmazione il ruolo assegnato loro dalla regione era più quello di una struttura tecnico-operativa, a durata temporale limitata (il ciclo della programmazione) e orientata a obiettivi specifici (la realizzazione delle misure previste nel PSL).

La riduzione dell'autonomia del GAL emerge in modo dirompente nella costruzione dei bandi e nella gestione dei finanziamenti. L'obbligo di rispettare, nella strutturazione dei bandi, le indicazioni del Servizio sviluppo locale della RAS, viene letto nei territori come un freno alla possibilità di tenere conto delle indicazioni provenienti dagli attori locali. Più in generale, se il programma LEADER incentiva la costruzione di piani specifici sulla base delle caratteristiche proprie di ciascun territorio, potrebbe essere contraddittorio il fatto che tali piani siano poi attuati attraverso bandi simili per tutti. Inoltre viene vissuta molto male la contraddizione tra una fase concertativa e di animazione, con un grande lavoro da parte di LAORE, in cui si fa un'analisi dettagliata di punti di forza e di debolezza, e una fase di attuazione, in cui quanto “progettato” viene vanificato, non è percorribile a causa di bandi “prestampati” validi per tutti i GAL.

Oltre ai problemi legati all'eleggibilità dei territori e alla restrizione della finanziabilità ai settori dell'allegato 1 che riducono ampiamente il *parterre* delle aziende eleggibili, esiste un'ulteriore complicazione: l'elevata quota di cofinanziamento richiesta ai beneficiari spesso porta a rinunciare a fare la domanda, a causa delle difficoltà di accesso al credito.

A questo si aggiunga poi che la burocratizzazione della procedura, con l'accertamento centralizzato della pratica da parte della Regione, i controlli di conformità da parte del servizio di sviluppo locale e il successivo pagamento anch'esso centralizzato a livello nazionale che hanno causato evidenti ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, creando grossi problemi alle aziende.

Rispetto all'Asse III, le azioni di sistema e i progetti di cooperazione lasciavano più ampi margini di manovra ai GAL, in quanto non vi era una predisposizione da parte della Regione. Attraverso queste azioni i GAL potevano sviluppare più liberamente le idee nate nei tavoli tematici. Tuttavia come vedremo, si è evidenziata una difficoltà da parte dei GAL analizzati a promuovere questo tipo di attività trasversali.

Qualche battuta a parte merita il *sistema dei pagamenti*. Come si è anticipato, per la gestione delle fasi che vanno dalla presentazione delle

domande fino all'erogazione del finanziamento si è creato un articolato sistema, in cui il GAL aveva uno scarso potere e veniva relegato a compiti prettamente burocratico-amministrativi, tra l'altro senza avere un'adeguata struttura organizzativa che permettesse di affrontarli, in quanto la struttura, come era stata prevista, pendeva più per un ruolo di animazione che di tipo tecnico-amministrativo. Una volta preparata tutta la documentazione necessaria per la domanda di finanziamento, i richiedenti si rivolgevano ai CAA per la presentazione digitale della domanda, che veniva caricata nel SIAN. Completata questa fase i richiedenti consegnavano la documentazione al GAL che curava l'istruttoria fino alla pubblicazione della graduatoria definitiva. In seguito la pratica istruita e il decreto di finanziamento venivano inviati ad Agecontrol, una partecipata di AGEA (l'ente pagatore nazionale) per i controlli. Infine, dopo gli opportuni controlli, AGEA, in qualità di organismo pagatore nazionale, provvedeva a erogare del finanziamento.

I CAA sono sportelli dentro le organizzazioni di categoria. L'affidamento del servizio ai CAA si è rivelato particolarmente problematico: i testimoni intervistati sottolineavano che il servizio avrebbe dovuto essere gratuito, ma spesso veniva rilasciato dietro un corrispettivo (per esempio, l'iscrizione al CAA); inoltre diversi hanno segnalato una scarsa competenza del personale preposto, che ha portato a rallentamenti, code e persino errori da parte dei CAA nella presentazione elettronica delle domande che, in qualche caso, hanno inficiato l'esito.

L'esternalizzazione della presentazione delle domande ai CAA presso le organizzazioni di categoria ha creato una dipendenza da queste ultime e ha "costretto" tutti gli operatori a interfacciarsi con esse, riassegnando loro un ruolo centrale, quasi a colmare e risanare quella spaccatura che si era maturata con la scelta del meccanismo di una testa un voto, che era stato molto contestato dalle associazioni di categoria e che (per esempio, nel Marghine) le aveva portate ad abbandonare il processo. Non bisogna infatti dimenticare che il nuovo governo regionale aveva provato a bloccare il processo di costituzione dei GAL, proprio per le pressioni delle organizzazioni di rappresentanza. La scelta di affidare loro una fase all'interno del processo, potrebbe celare il tentativo di riallacciare il rapporto, piuttosto che esprimere una reale esigenza di gestione; e questo spesso ha significato aumentare il carico di lavoro per i richiedenti che dovevano spostarsi dal GAL ai CAA.

AGEA si trovava a espletare pratiche per tutto il PSR e per tutti i GAL, escluse, in parte, quelle otto regioni che hanno organismi di pagamento regionale, i quali però dipendono in ultima istanza sempre da AGEA. Per questo motivo, già l'erogazione dell'anticipo avveniva

dopo molti mesi dalla richiesta, ancora dopo si concretizzava l'erogazione del finanziamento complessivo. Questi rallentamenti hanno comportato molti problemi per gli imprenditori.

La centralizzazione da parte di AGEA dei pagamenti, nasceva dalla volontà politica di limitare l'autonomia finanziaria dei GAL, sulla base di alcune considerazioni:

- l'esperienza GAL precedente aveva mostrato una elevata variabilità nella gestione diretta dei fondi (GAL direttamente pagatori): a fronte di GAL virtuosi, ve n'erano stati altri con performance pessime ed elevati livelli di spreco;
- le risorse riservate ai GAL in questa programmazione erano molto più ingenti rispetto al passato, quando il LEADER era ancora un progetto sperimentale. Per questo, sembrava necessario un maggiore controllo da parte dell'attore statale per incentivare un'allocazione efficiente.

In realtà questa scelta centralizzatrice esprime in parte una considerazione che è maturata all'interno di quello che può essere considerato l'approccio "Barca" alle politiche territoriali, in seguito alla valutazione degli esiti non proprio esaltanti di quella stagione di programmazione negoziata partita a metà degli anni Novanta (Patti, PIT, Contratti d'area, GAL...) (Barca 2009). In questo approccio si riflette sulla necessità di attribuire al livello di governo nazionale una centralità dentro il processo di governance: il piano nazionale non ha più un mero ruolo di indirizzo, di coordinamento blando come in passato, al contrario definisce le regole fortemente prescrittive, con l'obiettivo di guidare i processi locali, di incanalarli entro certi binari e controllarli, fino anche a esercitare un potere di veto. Questa scelta era legata alla considerazione che nelle precedenti politiche di sviluppo locale la debolezza del livello centrale a vantaggio dell'autonomia dei territori e del decentramento verso comuni e regioni, aveva finito per produrre una deriva localistica e l'incapacità di ricomporre i processi dentro un approccio sistemico e generale. Resta da valutare se la risposta a questo problema consista in una sorta di "commissariamento" delle strutture di governance territoriale che, pur continuando a esistere, sono di fatto private di qualunque autonomia gestionale e finanziaria.

Va infatti sottolineato che l'impossibilità da parte dei GAL di incidere sui tempi di erogazione dei finanziamenti, con beneficiari che continuavano a individuare la struttura GAL come interfaccia territoriale per l'erogazione (perché così era stato in passato), ha provocato molte tensioni nei rapporti tra GAL e beneficiari/soci, con la tendenza di questi

ultimi a considerare negativo l'operato dei GAL, nella misura in cui era accusato di rallentare l'erogazione del finanziamento. Inoltre la gestione centralizzata dei controlli, delle istruttorie e dei pagamenti ha causato dei ritardi che nei fatti si sono ripercossi in un generale rallentamento dell'azione complessiva dei GAL: questi ultimi avevano nel 2013-2014, livelli di spesa molto bassi, nonostante si fosse in fase di chiusura della programmazione.

Insomma il sistema di gestione delle domande di finanziamento si è rivelato troppo complicato, con la presenza di numerosi attori potenzialmente confliggenti tra loro, troppi passaggi, una elevata centralizzazione con effetti di ipertrofia istituzionale.

Come già detto, questa centralizzazione strideva fortemente con l'autonomia e la partecipazione che avevano caratterizzato la fase di *start-up* creando un effetto di spiazzamento: dapprima i territori sono stati stimolati a partecipare per progettare in modo autonomo e inclusivo i propri percorsi di sviluppo territoriale, ma poi sono stati incanalati in un meccanismo molto definito che li ha privati dell'autonomia per realizzare quei percorsi individuati, giustificando questa scelta con l'idea che, alla fine, i territori non possono gestire i processi da soli senza incorrere in un'allocazione inefficiente delle risorse.

Questa sfasatura/spiazzamento si manifesta in tutta la sua problematicità e ha due principali effetti: il calo della partecipazione e una cattiva performance di spesa dei GAL. In particolare il calo della partecipazione è scontato se si considera che la prima fase (con il sistema di premialità), aveva prodotto grande partecipazione e forti aspettative, disattese nella seconda, in cui il ruolo del GAL è ridotto a mero esecutore burocratico delle decisioni regionali.

La lezione appresa in merito al meccanismo di erogazione dei pagamenti è che un sistema con troppi attori coinvolti e numerosi passaggi crea opacità nel procedimento: erano pochi gli intervistati che avevano realmente chiaro l'iter dell'istruttoria di pagamento. Rende poi difficile l'attribuzione di responsabilità e competenze: il GAL ridotto a un ruolo burocratico-esecutivo nel momento di avvio dell'iter (fare il bando), svuotato delle funzioni di responsabilità di spesa, continuava a essere per i soci la primo interfaccia territoriale cui rivolgersi per chiedere conto dei ritardi (con evidenti tensioni nel rapporto tra GAL e soci/beneficiari). Non è possibile qui stabilire se, per esempio, la trasformazione di ARGEA in ente pagatore regionale potrebbe avere effetti positivi, certo è che il processo che va dall'istruttoria della domanda fino all'erogazione del finanziamento andrebbe ripensato nella direzione di prevedere un maggiore coinvolgimento del GAL e un'accelerazione dei tempi.

Va poi sottolineato un ulteriore aspetto: la ricerca ha messo in evidenza che i progetti che riuscivano a giungere a finanziamento erano pochi, molti si perdevano per strada sia per la scarsa qualità progettuale che per errori nelle domande. Un cattivo esito di una domanda ha un costo elevato, perché si perde tempo nell'istruttoria di una pratica che nei fatti non verrà mai finanziata. Da questo punto di vista, se l'obiettivo della prossima programmazione è un'allocazione delle risorse maggiormente efficiente in termini di spesa (aumento della percentuale di domande finanziate tra quelle presentate), bisogna prevedere dei meccanismi che rafforzino le attività di supporto e accompagnamento alla stesura dei progetti dei richiedenti che troppo spesso si affidano a studi commercialisti privati, non in grado di stendere dei progetti solidi. In questa direzione può essere rafforzato il ruolo di LAORE.

8. L'assistenza tecnica

Il ruolo di LAORE come assistenza tecnica si è rilevato nel complesso positivo. I tecnici rappresentano delle risorse in più per il territorio, disponibili a costo zero. Come rilevato per esempio nel GAL BMGS, nel momento in cui l'assistenza tecnica di LAORE viene meno, il GAL si trova davanti a una serie di attività di animazione ed assistenza che prima erano svolte proprio dai tecnici di LAORE, con un aggravio del lavoro.

Sembra però emergere dall'analisi che nei GAL sardi, arrivati a un certo punto, il rapporto con LAORE si interrompe, a volte anche bruscamente nel caso del Linas e del BMGS.

Bisogna allora interrogarsi sul perché questo avvenga, tenendo sullo sfondo un dato che fa riflettere: la rottura o l'allentamento del rapporto con LAORE avviene in seguito al passaggio dalla fase di *start-up* e costruzione del partenariato, durante quel momento di gestione assembleare di un GAL ormai strutturato, in cui si registra una forte diminuzione del meccanismo partecipativo e una burocratizzazione delle pratiche. Resterebbe da capire quanto questo fenomeno sia dovuto a:

- un esaurimento del ruolo di LAORE (che finisce per essere privo di reali funzioni nella seconda fase);
- un irrigidimento da parte del GAL, dovuto alla crescente consapevolezza di un proprio margine di autonomia ridotto dal sistema di regole regionale, di cui LAORE appare il rappresentante sul territorio.

Tabella 1. *Il ruolo di LAORE e dell'assistenza tecnica nella programmazione LEADER, aspetti positivi, criticità e aree da migliorare*

Aspetti positivi della presenza dei tecnici LAORE dentro il GAL:

- Sono risorse e competenze aggiuntive.
- Creano un rapporto che è potenzialmente più diretto e orizzontale con la Regione.
- Allargano il partenariato ad attori extra locali.

Aspetti negativi

- Segnalata qualche rigidità da parte dei tecnici, con – a volte – una scarsa disponibilità a mettere in discussione la propria visione
- LAORE visto in qualche caso come “controllore” regionale
- Scarsa definizione del ruolo di LAORE nel percorso GAL in seguito alla chiusura della fase delle riunioni certificate.

Criticità

- Attenzione alla **continuità dei tecnici**: un motivo di rottura con il Linas Campidano è che il tecnico che aveva seguito fin dall’inizio il processo viene rimosso d’ufficio.

Aree da migliorare:

- Potenziare il ruolo di LAORE lungo tutto il percorso della programmazione, in modo da creare continuità e un rapporto più diretto dei GAL con la Regione (orizzontalità).
- Individuare e definire ruoli e compiti di LAORE dentro il GAL anche nella fase successiva alla costituzione: la presenza di LAORE non deve essere percepita come il controllore della Regione, ma come elemento di connessione, deburocratizzazione e supporto al lavoro.

Un caso a sé è rappresentato dal GAL Marghine, dove da marzo 2014, quando il direttore è andato in aspettativa, il ruolo di LAORE è andato aumentando; venendo meno la leadership tecnica (il direttore), ne è emersa un'altra (LAORE). Emblematico è il caso del focus group al quale su 6 partecipanti 3 erano di LAORE. Il GAL Marghine, oltre a essere l'unico dei 4 analizzati in cui i tecnici sono ancora presenti, probabilmente è uno dei pochi che collabora ancora attivamente con il GAL.

Va infine sottolineata la necessità nella futura programmazione di coinvolgere direttamente dentro i processi territoriali non soltanto LAORE, ma anche le altre agenzie regionali, dato che si va verso un sistema pluriassiale e plurifondo che può essere sostenuto solo prevedendo opportune forme di integrazione.

La Tabella 1 riporta in sintesi gli aspetti analitici evidenziati durante la ricerca in relazione al ruolo dell'assistenza tecnica.

9. Declinazione empirica del processo di governance e valutazione del ruolo delle istituzioni e della leadership politica

Per quanto riguarda la declinazione empirica del processo di governance e la valutazione del ruolo delle istituzioni sono emerse tre grandi questioni strettamente collegate tra loro, cui si è già accennato lungo questo capitolo conclusivo e che qui vengono brevemente riprese in modo sistematico.

1) *Sfasatura tra strategia e struttura*: come si è spiegato al paragrafo 3, questo aspetto riguarda le sfasature che si sono realizzate tra la strategia di sviluppo locale che i GAL si vedono assegnata e la struttura organizzativa a disposizione per realizzarla, in seguito al cambiamento di regole. L'incoerenza potrebbe manifestarsi su due piani:

- sull'asse cronologico: perché la stessa struttura ha cambiato strategia;
- in termini di rappresentazione e di identità, ovvero con una discrasia tra come i GAL percepiscono il loro ruolo e la strategia di sviluppo che ne deriva e quello che è invece la percezione da parte dell'attore regionale.

L'incoerenza tra struttura e strategia appare evidente con la scelta del PSR di riservare all'azione del GAL un solo asse, e quindi nel passaggio dal pluriasse al monoasse. Siamo di fronte a un GAL che da Agenzia di sviluppo locale si riduce a struttura organizzativa temporanea rivolta all'attuazione del PSL, anche se quei soggetti che operano nel GAL e che provengono da esperienze passate faticano a comprendere questo cambiamento che si concretizza in una diminuzione dell'autonomia locale che tanto è più forte, quanto più produce conflittualità nei confronti della Regione.

2) *Coordinamento con la Regione (autonomia vs dipendenza)*: la Regione nella programmazione 2007-2013 ha teso a centralizzare il controllo, eliminando larga parte dell'autonomia dei GAL e aumentandone la dipendenza dall'apparato regionale. L'esito del processo di istituzionalizzazione dei GAL della Regione Sardegna è stata la burocratizzazione di un processo decisionale che, nelle fasi sperimentali del LEADER, si era caratterizzato per estrema flessibilità, agilità e autonomia. Va poi sottolineato che persino all'interno della stessa programmazione vi è una sfasatura tra una prima fase, quella in cui ricade anche il sistema di premialità, in cui si è prodotta una grande partecipazione e autonomia dal basso, che aveva generato grandi aspettative sui futuri processi, e la seconda fase, in cui gli attori locali si rendono conto che i livelli di autonomia gestionale e finanziaria del GAL sono talmente ristretti da ridurre questa struttura a un mero esecutore burocratico delle decisioni

regionali. L'impressione generale è stata quella dell'elefante che alla fine partorisce il topolino: una grande mobilitazione della partecipazione che alla fine non ha trovato un canale reale di applicazione.

3) *n nuova architettura istituzionale e "regole prescrittive" nel processo di governance*: il sistema delle regole previsto in questa programmazione ha finito per essere troppo prescrittivo, con effetti omogeneizzanti e uniformanti che poco si adattano alle specificità dei territori e che impediscono l'integrazione tra attori e tra interventi (ne è un esempio la questione del monoasse).

In conclusione, nella prima fase il sistema di premialità basato su un meccanismo incitativo e non prescrittivo, ha aiutato ad allargare il partenariato e aumentarne l'inclusività, contribuendo a generare un forte grado di partecipazione del territorio. Si era potenzialmente creata la base per un processo di *empowerment* da parte degli attori locali, nella misura in cui le forme deliberative previste dal sistema di premialità ("una testa un voto", "porta aperta"), comportavano un coinvolgimento in prima persona e diretto (e non più tramite una rappresentanza). Nella seconda fase il passaggio da regole incitative a regole prescrittive e rigide, dall'autonomia progettuale alla dipendenza gestionale e attuativa (sotto lo stretto controllo della regione) ha generato un ridimensionamento della partecipazione iniziale e dell'*empowerment* che ne era derivato. La lezione appresa è prevedere nella prossima programmazione dei sistemi di premialità e di incentivazione lungo tutto il processo, riducendo al minimo il ricorso a regole rigide di tipo prescrittivo.

Infine, per quanto riguarda il coinvolgimento dei tecnici di LAORE, come si è osservato nel paragrafo 8, il loro abbandono del processo di costituzione dei GAL, ha spesso coinciso con un cambio di registro dei rapporti con l'attore regionale: da collaborativi a burocratico-conflittuali. Al proposito bisognerebbe potenziare il rapporto tra GAL e tecnici di LAORE, nella misura in cui questa programmazione sembra suggerirci che, quando sono direttamente coinvolti, con ruoli e competenze ben definite, i tecnici LAORE possono aiutare a deverticalizzare il rapporto con la Regione, oltre a rappresentare una risorsa aggiuntiva per i GAL. Per questo motivo andrebbe istituzionalizzato meglio il loro ruolo lungo tutto il percorso. È abbastanza evidente che in questa programmazione le loro relazioni con gli operatori GAL sono state propositive e positive in quella fase in cui le attività riservate ai tecnici erano state più chiaramente definite e individuate.

Un mezzo per contenere il calo di partecipazione che si registra nella seconda fase di vita del GAL potrebbe essere legittimare in modo ufficiale LAORE in attività di animazione per il GAL anche in questa fase.

Sulla questione della *leadership politica* si è già detto al paragrafo 5, qui basti sottolineare come la leadership meno conflittuale e più adeguata alla gestione del GAL è sembrata essere quella di tipo pragmatico-operativo, riscontrata nel GAL Marghine. Si tratta di una leadership cioè che si fonda su un mandato chiaro (realizzazione degli obiettivi previsti nel PSL) e limitato nel tempo (durata del ciclo di programmazione), basata su contenuti tecnici piuttosto che politici. La legittimità dell'*agent* è costruita sulla trasparenza dei meccanismi decisionali e direttivi che sono accessibili al *principal*.

Una leadership fondata invece sul consenso politico, come quella del Linas Campidano, sebbene sia in grado di creare coesione e integrazione sociale, rischia di generare un certo livello di personalizzazione e degli effetti di accentramento, oltre che una difficoltà di ricambio generazionale. Inoltre per la tendenza alla “mediazione” diretta degli interessi da parte del LEADER, con meccanismi di negoziazione informali e *vis-à-vis* questo tipo di leadership tende a costruire dei meccanismi decisionali e gestionali più opachi, meno trasparenti.

Infine un obiettivo della governance dovrebbe essere quello di rafforzare le reti locali e la fiducia che circola in queste reti. Sebbene i GAL abbiano sempre esplicitato tale obiettivo, dalla ricerca emerge che le attività dei GAL almeno per il momento sono riuscite soltanto a rafforzare o costruire per lo più reti informali tra gli attori locali, senza attivare invece delle reti istituzionalizzate e stabili che potrebbero fornire un solido appoggio per i processi di sviluppo locale.

Va poi sottolineato che manca un attore chiave delle reti orientate alle competitività, gli istituti di credito.

Anche in questo caso, come in altri analizzati in letteratura (Farinella 2005), l'accesso al credito è risultato uno dei maggiori limiti all'attività di impresa, soprattutto per la realizzazione di iniziative da parte di giovani, magari con una buona idea ma senza capitali o garanzie iniziali. La mancanza di credito è stato un ostacolo che ha portato diversi beneficiari a rinunciare al finanziamento ottenuto o a non fare direttamente domanda.

Come in un circolo vizioso, molto spesso le iniziative di sviluppo locale finiscono per rafforzare le imprese già esistenti sul territorio e con una lunga storia, piuttosto che favorirne di nuove, perché sono proprio le prime ad avere maggiori capitali o a poter dare garanzie.

Dall'indagine è emerso chiaramente che i GAL non avevano strumenti e autonomia per poter effettivamente operare nel campo dell'accesso al credito, né per provare a sostenere qualche iniziativa di credito agevolato per le imprese vincitrici di un finanziamento. Emblematico, a tal proposito, il racconto di direttrice e presidente del GAL Marghine relativo

al tentativo di costruire di comune accordo con le banche strumenti finanziari convenienti per i propri soci, per esempio attraverso un fondo di garanzia regionale, progetto poi bocciato dalla Regione perché non finanziabile. In questo senso, una lezione appresa dovrebbe essere nella prossima programmazione: tenere maggiormente in considerazione il problema dell'accesso al credito, prevedendo non soltanto delle misure, ma anche dei sistemi di accesso al credito che permettano alle aziende di ottenere il finanziamento necessario per accedere al bando.

10. La capacità dei GAL di creare beni collettivi locali

Questo paragrafo si sofferma sui macroindicatori 10 - Presenza di azioni volte alla creazione e implementazione di beni collettivi locali per la competitività; 11 - Creazione e implementazione di beni collettivi locali per la coesione; 12 - Verifica se le misure attuate sono sbilanciate verso la competitività (Misure 311, 312, 313) piuttosto che sulla coesione (Misure 321, 322, 323). Questi indicatori vengono analizzati insieme, in quanto gli attori intervistati hanno avuto difficoltà a distinguere tra beni collettivi locali per coesione e per la competitività, anche perché molte azioni e misure si prestavano a essere lette in entrambi i modi, è questo il caso delle azioni previste nella 311. Per esempio, se si osserva un'azienda che fornisce servizi di fattoria didattica, sotto il profilo della competitività questa appare un'impresa che svolge un servizio innovativo per il quale è pagata; sul piano della coesione si sottolinea invece che fornendo questo servizio, l'azienda favorisce l'inclusione sociale.

Dovendo fare un bilancio, si può evidenziare che in generale in tutti i GAL gli ambiti di intervento più efficaci (dove sono stati fatti più bandi e anche una maggiore spesa, realizzando in parte quanto previsto dai PSL) riguardano la valorizzazione e diversificazione dell'economia rurale e della multifunzionalità e la valorizzazione dell'*habitat* naturale e dell'ambiente, che vengono attribuiti ai beni collettivi locali per la competitività. Tuttavia alcune di queste misure hanno funzionato come buone pratiche in grado di produrre effetti positivi sia sulla competitività che sulla coesione. È il caso del GAL Marghine che ha finanziato la gestione dei servizi didattici e sociali in fattoria tramite le imprese agricole. Si è trattato di un caso di diversificazione dell'economia rurale in cui le imprese agricole sono state spinte verso l'ampliamento ad attività *no-food* che producono esternalità positive per il territorio nel suo insieme. Per la prima volta in Sardegna le imprese agricole sono diventate erogatrici di servizi collettivi, ovvero l'ippoterapia e l'agricoltura didattica.

Altri beni collettivi per la coesione hanno riguardato la creazione di capitale umano e di formazione, si pensi ancora al caso del GAL Marghine in cui sono state fatte azioni formative rivolte ai bambini, in particolare sull'educazione alimentare (progetti svolti con le scuole, come le merende a base di prodotti locali di stagione, visite in azienda). Tali azioni sono state realizzate spesso entro progetti di cooperazione.

Nel GAL Linas emergono come buone pratiche i progetti di cooperazione internazionale, nello specifico il progetto "Giovani e sviluppo rurale" e il progetto "MeDIETerranea". Tali azioni sono state individuate come utili sia alla valorizzazione delle specificità produttive e dei saperi locali sia al miglioramento del capitale umano e della formazione.

Come si è anticipato, tramite lo strumento dei progetti di cooperazione e delle azioni di sistema era, in linea teorica, possibile aggirare il vincolo dell'Asse III e prevedere investimenti che avrebbero inciso anche su imprese ricadenti nell'Asse I e II. Si tratta di progetti e misure esplicitamente rivolte al potenziamento dei beni collettivi per la competitività e per la coesione e che quindi indirettamente contribuiscono al miglioramento della qualità della vita, al rafforzamento della struttura socio-economica e all'ispessimento delle relazioni sociali nelle aree rurali. La quasi totalità di queste misure sono partite soltanto alla fine del ciclo di programmazione e molte di queste sono ancora in corso. Per questo difficilmente possono aver funto da tessuto connettivo in grado di dare maggiore organicità al progetto di sviluppo rurale, aggirando i limiti provocati dal monoasse.

Al contrario, particolare attenzione avrebbe dovuto essere dedicata all'avvio di queste azioni già nelle prime fasi di vita dei GAL, in modo da poter dare vita a un processo di costruzione e sedimentazione di nuovi beni collettivi che a fine programmazione avrebbe potuto essere, almeno in parte, visibile sul territorio. Purtroppo i GAL sono partiti già con un enorme ritardo, legato al blocco della programmazione per la caduta del governo regionale e l'elezione di un nuovo assessore, di una fazione politica opposta a quella del precedente. In seguito poi i GAL hanno incontrato diverse difficoltà nell'operato quotidiano, per esempio nella strutturazione dei bandi supervisionati dal servizio sviluppo locale, nella presentazione delle domande, nel meccanismo dell'eleggibilità che nei GAL dimensionalmente piccoli, ha portato al paradosso che le prime misure bandite per le aziende sono andate deserte o hanno avuto pochissimi partecipanti (e ancor meno vincitori, a causa di domande errate ed escluse e di rinunce per impossibilità di cofinanziamento o altri motivi). Le misure hanno poi dovuto essere ribandite, con la perdita

di ulteriore tempo. Insomma si è arrivati a concentrarsi sui progetti di cooperazione e azioni di sistema solo ad attività inoltrate. In particolare, le azioni di sistema sono quelle che più hanno incontrato difficoltà. Praticamente nessun GAL, all'atto della ricerca aveva realizzato delle azioni di sistema. Nei casi più fortunati sarebbero dovute partire di lì a poco.

Per quanto riguarda i progetti di cooperazione la situazione era meno grave. Ciascun GAL prevedeva un certo numero di progetti di cooperazione, alcuni dei quali erano, al momento della ricerca, già in atto o, in qualche caso, persino conclusi. Va sottolineato che i progetti di cooperazione, laddove erano stati realizzati, erano considerati dagli attori locali molto importanti e positivi. Buona parte degli intervistati ricordava specificatamente qual era stato l'oggetto del progetto e in qualche caso vi aveva partecipato. Soprattutto le esperienze con l'estero (con periodi di soggiorni presso GAL esteri per vedere le buone pratiche aziendali, ricambiati con periodi nel proprio territorio) erano ricordate come in grado di fornire spunti per il futuro e di creare reti di relazioni importanti e portavano i soggetti locali anche a interrogarsi su eventuali carenze presenti nel proprio territorio; per esempio un'intervistata del BMGS ricordava come avesse notato che il parco naturale visitato all'estero presentasse diversi percorsi per il trekking, con livelli di difficoltà crescente e una segnaletica in grado di orientare il turista, laddove il parco del Gennargentu era assolutamente carente di tutto ciò. Si potrebbero poi riportare altri casi simili di intervistati che, a partire dalla partecipazione a progetti di cooperazione, pensavano di aver creato rete o semplicemente avevano avviato un processo di autovalutazione critico sul proprio territorio e sul potenziale percorso da seguire.

Alla luce di questo, sebbene non sia stato possibile valutare l'effetto delle azioni di sistema, possiamo concludere che quanto meno i progetti di cooperazione sembrano incidere positivamente sulla creazione di beni collettivi e sull'ispessimento del tessuto relazionale. È poco per dire se si tratta di processi volatili o duraturi; inoltre, trattandosi di progetti a uno stadio iniziale o ancora in corso, non si possono valutare gli effetti, la qualità e la tipologia dei beni prodotti.

In generale il fatto che al momento della chiusura della ricerca non fossero ancora partite in nessun GAL le azioni di sistema mette in evidenza che il processo è maggiormente sbilanciato sulla creazione di beni collettivi locali per la competitività piuttosto che sulla coesione.

La lezione appresa è che se il GAL nasce anche per favorire le reti e la cooperazione nelle aree interne, i progetti di cooperazione e le azioni di sistema sono senza dubbio uno strumento centrale per questo scopo, per questo è fondamentale avviarle a monte e non a valle dell'intero processo.

Per raggiungere questo scopo bisogna prevedere un adeguato meccanismo di incentivazione che stimoli i GAL ad avviare i progetti di cooperazione e azioni di sistema già dalle prime fasi della sua operatività e che li segua durante la loro realizzazione.

In merito alla costruzione di reti di cooperazione, obiettivo centrale di tutti i GAL, si sottolinea la prevalenza di reti che restano ancora informali, deboli e poco strutturate, e faticano a istituzionalizzarsi in rapporti stabili sul territorio: il GAL e le sue iniziative hanno cioè rappresentato un momento per “conoscere” nuovi soggetti e instaurare, eventualmente, qualche rapporto, saltuario, di collaborazione. Nonostante il GAL abbia contribuito alla creazione di fiducia, relazioni e capitale sociale, queste restano per lo più sotto traccia.

In conclusione, per quanto riguarda l'efficacia dell'azione GAL relativamente all'implementazione di servizi alle imprese e alla popolazione, essa appare appena sufficiente per diversi motivi:

- perché progetti di cooperazione e azioni di sistema, che maggiormente avrebbero dovuto favorire la nascita di beni collettivi, sono ancora in atto ed è difficile valutarne gli effetti; resta il dato oggettivo che queste misure in ottica di gestione efficiente e sistemica, avrebbero dovuto essere avviate da subito, e invece, per diversi motivi, sono state oggetto di enormi ritardi;
- perché, nonostante molti buoni propositi iniziali, nella realtà dei fatti i GAL si sono trovati impossibilitati a influire su elementi fondamentali per il miglioramento della qualità della vita, in quanto uscivano “fuori” dall'ambito di competenza loro attribuito, almeno per questa programmazione. Basti qui ricordare l'impossibilità per i GAL di prevedere strumenti di supporto per l'accesso al credito, l'esclusione dei settori produttivi rientranti nell'allegato 1, i ritardi nelle procedure e nei pagamenti che hanno messo in difficoltà le aziende che avevano fatto domanda.

Per quanto riguarda la qualità sociale e l'*empowerment*, si può sottolineare che quest'ultimo si era iniziato a generare nella fase di *start-up*. Il meccanismo messo in modo dal sistema di premialità ha in molti casi stimolato la rottura dei vecchi equilibri nella costruzione dei partenariati dei GAL, che in questa programmazione sono diventati molto più aperti, orizzontali e inclusivi, anticipando delle tendenze che ora sono diventate obbligatorie nella nuova programmazione (presenza di giovani e donne, quota maggioritaria di privati).

Purtroppo questo processo si è in parte arrestato nella fase assembleare, dove le azioni atte a sviluppare ulteriormente l'*empowerment*

sembrano essere meno incisive, l'animazione è risultata carente e la qualità della partecipazione minore.

Questo sembra essere dipeso da una molteplicità di fattori:

- minore autonomia del GAL nell'attuazione del PSL;
- mancanza del supporto tecnico dell'agenzia LAORE in questa fase;
- diminuzione quantitativa della partecipazione dovuta a vari motivi;
- consapevolezza per alcuni attori di non poter beneficiare personalmente dell'azione GAL a causa dell'ineleggibilità di alcuni comuni o dell'impossibilità per il GAL di agire sul proprio settore produttivo;
- istituzionalizzazione del GAL e passaggio di consegne in termini di "luogo" della partecipazione, dall'assemblea alla struttura dedicata.

In generale si è osservato che un modo per ovviare alla perdita di *empowerment* e migliorare la qualità sociale è proprio la trasparenza nella comunicazione e la presenza di una leadership pragmatico-operativa.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV.
2008 *LEADER Plus in Sardegna*, Cagliari, Regione Autonoma della Sardegna (RAS)
- ANANIA G.
2013 *Riforma della Politica Agricola Comune, agricoltura e sviluppo locale. Le politiche per l'agricoltura che servirebbero e quelle che, presumibilmente, ci ritroveremo*, intervento alla VIII ed. della Scuola di Sviluppo Locale S. Brusco: "Nuova agricoltura e sviluppo locale", Seneghe, 18-23 luglio 2013
- ANFOSSI A.
1968 *Società e organizzazione in Sardegna, studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Milano, FrancoAngeli
2000 *Il Progetto Sardegna dell'Oece (1958-1962)*, in *Sviluppo locale*, vol. VII, n. 14, pp. 5-22
2008 *Società e organizzazione in Sardegna, studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Cagliari, CUEC
- ATTO UNICO EUROPEO
1986 *Atto unico europeo*, Trattato, Lussemburgo, 17 febbraio 1986 e L'Aia, 28 febbraio 1986
- BAGNASCO A.
1999 *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino
2007 *Le buone ragioni dello sviluppo locale: il libro bianco sullo sviluppo locale ripensato un anno dopo*, intervento alla II ed. della Scuola di Sviluppo Locale S. Brusco: "Sviluppo Locale e forme di governance", Seneghe, 9-13 luglio 2007
- BAGNASCO A. et al.
2001 *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino
- BARBERA F.
2001 *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 413-449
2004 *Meccanismi Sociali*, Bologna, il Mulino
- BARCA F.
2006 *TDPC Chairman's Statement*, in OECD, *The new Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris, OECD publishing, pp. 141-149.
2009 *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Report indipendente, Bruxelles, Commissione Europea; trad. it. *Un'agenda per la riforma della*

- politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere e alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, www.dps.gov.it
- 2012 *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, www.dps.gov.it
- BECATTINI G.
- 2001 *Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre "il territorio" nell'analisi socioeconomica*, in G. Becattini *et al* (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 9-27
- 2002 *I sistemi locali nello sviluppo economico italiano e nella sua interpretazione*, in G. Becattini e F. Sforzi (a cura di), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 155-177
- BECATTINI G. e RULLANI E.
- 1993 *Sistema locale e mercato globale*, in "Economia e politica industriale", n. 80, pp. 25-48
- BEZZI C.
- 2007 *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, Milano, FrancoAngeli
- BITTICHESU C. e PASCHINA I.
- 2005 *Archeologia e storia fra Macomer e Sindia: due comunità alla ricerca delle loro radici*, Nuoro, Grafiche Solinas
- BOBBIO L.
- 2000 *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e Mercato", n.58, pp. 111-141
- 2004 *La democrazia non abita a Godio. Studio dei processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, FrancoAngeli
- BONAZZI G.
- 2002 *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, il Mulino
- BOTTAZZI G. (a cura di)
- 2005 *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, Milano, FrancoAngeli
- 2013 *I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva Europea*, Cagliari, CUEC
- BRUSCO S.
- 2007 *Distretti industriali e sviluppo locale. Una raccolta di saggi (1990-2002)*, Bologna, il Mulino
- CARDANO M.
- 2003 *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Roma, Carocci
- CAVAZZANI A., GAUDIO G. e SIVINI S.
- 2006 (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, INEA, Edizioni Scientifiche Italiane

- CAVAZZANI A. e MOSELEY M. (a cura di)
2001 *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in Six European Countries*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- CCIAA
2012 *Analisi del contesto economico provinciale nel 2012* <http://www.or.camcom.it/export/sites/default/OsservatorioEconomico/2012/ANALISI-DEL-CONTESTO-ECONOMICO-PROVINCIALE-NEL-2012.pdf>
2013 *note sull'economia della provincia di Oristano anno 2013*, http://www.or.camcom.it/export/sites/default/OsservatorioEconomico/2013/Report11Giornata-Economia_CCIAA-Oristano_07-06-2013_rev1_nuovo.pdf
- CCIAA ORISTANO
2011 *nota sull'economia di Oristano 2011*, <http://www.or.camcom.it/OsservatorioEconomico/>
- CENSIS
2003 *37° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Milano, FrancoAngeli
- CEPIKU D.
2005 *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, in "Azienda Pubblica", n. 1, pp. 105-131
- CERSOSIMO D.
2000 *Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale*, in D. Cersosimo (a cura di), *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez e Donzelli, pp. 161-179
2001 (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 5-31
2013 *Sintesi della discussione e suggestioni. Seconda sessione: Come restituire la tutela del territorio alle Comunità locali* Forum Aree Interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale, Rieti, Auditorium Fondazione Varrone, 11-12 marzo 2013
- CERSOSIMO D. e WOLLEB G.
2006 *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Roma, Donzelli
- CHAMBERS R.
1996 *Lo sviluppo rurale: mettere gli ultimi al primo posto* Portogruaro, Associazione culturale Giovanni Lorenzin
- CHANDLER A.D.
1969 *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, MIT Press, Cambridge (MA); trad. it. *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, Milano, FrancoAngeli, 1992
- COLEMAN J.S.
1990 *Foundations of Social Theory*, Harvard University; trad. it. *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, il Mulino, 2005
- COMMISSIONE EUROPEA
1988 *Il futuro del mondo rurale, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 29 luglio 1988*, (COM(88) 501 def.)

- 1991 *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 19 marzo 1991 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER 1)*
- 1994 *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 1 luglio 1994 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER 2)*
- 1999 *Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*
- 2000 *Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'Iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER Plus)*
- 2001 *La governance europea. Un libro bianco, Bruxelles*
- 2005a *Regolamento (CE) n. 1290/2005, finanziamento della Politica Agricola Comune*
- 2005b *Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*
- 2006a *Regolamento (CE) n. 1320/2006, disposizioni per la transizione al regime di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal Regolamento (CE) n. 1698/2005*
- 2006b *Regolamento (CE) n. 1083/2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999*
- 2006c *Regolamento (CE) n. 1974/2006, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*
- 2006d *Regolamento (CE) n. 1975/2006, modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale*
- 2006e *Decisione del Consiglio 2006/144/CE, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale*
- COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA
- 1959 *Allegato I del Trattato CEE, elenco previsto dall'art. 32 del Trattato CE, Roma*
- 1988 *Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari fondi strutturali*
- CONSIGLIO ITALIANO PER LE SCIENZE SOCIALI (a cura di)
- 2005 *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio
- CROUCH C. *et al.*
- 2001 *Local Production Systems in Europe Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004
- CROZIER M. e FRIEDBERG E.
- 1977 *L'Acteur et le système*, Seuil, Paris; trad. it. *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Milano, ETAS, 1978

CRP (CENTRO REGIONALE DI PROGRAMMAZIONE - REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA)

- 2006a *Progetto CRP 56 "Andalus sonos sinnos e licanzas ferula"*, www.regionesardegna.it
- 2006b *Progetto CRP 57 "Filiera delle produzioni agroalimentari"*, www.regionesardegna.it
- 2006c *Progetto CRP 133 "Distretto rurale Marghine e Baronie"*, www.regionesardegna.it
- 2006d *Progetto CRP 169 "Programma integrato di sviluppo territoriale"*, www.regionesardegna.it
- 2006e *Progetto CRP 198 "Patto sociale distretto socio-sanitario di Macomer"*, www.regionesardegna.it
- 2006f *Progetto CRP 123 "Centri commerciali naturali"*, www.regionesardegna.it

CUSPI (COORDINAMENTO UFFICI DELLE PROVINCE ITALIANE)

- 2011 *Atlante statistico delle Province d'Italia*, www.upinet.it

DE VIVO P.

- 2000 *Pratiche di concertazione*, Milano, FrancoAngeli
- 2006 *Ricominciare: Il Mezzogiorno, le politiche, lo Sviluppo*, Milano, FrancoAngeli

DI IACOVO F.

- 2010 (a cura di), *Agricoltura sociale: se l'agricoltura batte il 5*, Torino, Coldiretti Piemonte
- 2011 *Governance dell'innovazione nelle aree rurali: un'analisi interpretativa del caso dell'agricoltura sociale*, www.reterurale.it

DE CASTRO P.

- 2004 *Verso una nuova agricoltura europea*, Roma, Agra

DE FILIPPIS F. e STORTI D.

- 2001 *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un "secondo pilastro" tutto da inventare*, in "Sviluppo locale", vol. IX, n. 19, pp. 43-80

DEMATTEIS G.

- 2005 *I sistemi territoriali in un'ottica evolutivista* in G. Dematteis e F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli, pp. 89-117
- 2011 (a cura di), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Milano, FrancoAngeli

DEMATTEIS G. e GOVERNA F. (a cura di)

- 2005 *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli

DONOLO C.

- 1999 *Questioni meridionali: ventuno appunti sul Sud a venire*, Napoli, L'Ancora
- 2002 *Politiche integrate come contesto di apprendimento istituzionale*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 91-108
- 2005 *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in "Stato e Mercato", n. 73, pp. 33-65

DPS (DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA)

2006 *Quadro strategico nazionale per la politica di sviluppo regionale 2007-2013*

FARINELLA D.

2005 *L'accesso al credito e il rapporto con gli attori bancari nell'esperienza dei Patti campani*, in F.P. Cerase, *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei patti territoriali in Campania*, Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 132-161

2010 *Mezzogiorno alla finestra*, Roma, Aracne

FORMEZ

2002 *Agenda 21, una scelta per lo sviluppo locale sostenibile. Percorsi ed esperienze in Sardegna*, Cagliari, Formez

2003 *PIT - I Progetti Territoriali in Sardegna. Primo rapporto 2003*, www.dbformez.it

GAL BMGS

2009 *Piano di Sviluppo Locale 2007-2013 GAL Distretto Rurale Barbagia Mandrolisai Gennargentu Supramonte*, Sorgono, www.galbmgs.it

GAL LINAS CAMPIDANO

2008 *Allegato A, Manifestazione d'interesse*, www.galinascampidano.it

2009 *Statuto del GAL Linas Campidano Società Consortile arl*, www.galinascampidano.it

2010a *Piano di Sviluppo Locale MORIS del GAL Linas Campidano*, www.galinascampidano.it

2010b *Allegato A4, Selezione dei Gruppi di Azione locale (GAL) e dei Piani di Sviluppo Locale (PSL)*, www.galinascampidano.it

2011a *Fascicolo di progetto "Giovani e Sviluppo Rurale"*, www.galinascampidano.it

2011b *Fascicolo di progetto "MeDIETerranea"*, www.galinascampidano.it

2013 *Rimodulazione del PSL*, www.galinascampidano.it

2014 *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del PSL per l'anno 2013*, www.galinascampidano.it

2015 *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del PSL per l'anno 2014*, www.galinascampidano.it

GAL MARGHINE

2009 *Statuto del GAL Marghine, Fondazione di Partecipazione*, www.galmarghine.it

2010a *Piano di Sviluppo Locale "S'Abbrschida de su Marghine - L'Alba del Marghine"*, www.galmarghine.it

2010b *Bando di Accesso "Selezione personale GAL Marghine"*, www.galmarghine.it

2011 *Avviso Pubblico "Selezione personale GAL Marghine: Funzionario Responsabile Amministrativo Finanziario"*, www.galmarghine.it;

2014 *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del PSL per l'anno 2013*, www.galmarghine.it

2015a *Rapporto sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento del PSL per l'anno 2014*, www.galmarghine.it

- 2015b *Bando pubblico per la selezione della figura di: "Assistente amministrativo"*, www.galmarghine.it
- 2015c *Bando pubblico per la selezione della figura di: "Responsabile della rendicontazione"*, www.galmarghine.it
- 2015d *Concorso Prati Fioriti Edizione 2014*, Macomer, Studio Grafico Macomer
- GAL MONTE LINAS
- 2003 *Piano di Sviluppo Locale*, www.galinascampidano.it
- GAL TERRE SHARDANA
- 2010 *Piano di sviluppo locale, "Terre Shardana: percorso per un distretto rurale sostenibile e per la qualità della vita"*, www.regione.sardegne.it
- GIANNONI D. e SOPRANZETTI C.
- 2000 *L'Iniziativa Comunitaria LEADER nelle Marche*, Ancona, Associazione "Alessandro Bartola", Collana Tesi online, n. 2
- GOVERNO ITALIANO
- 2001 Decreto legislativo numero 228 del 2001, *Decreto di orientamento e modernizzazione in agricoltura*
- GRANOVETTER M.
- 1998 *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Napoli, Liguori
- 2004 *Struttura sociale ed esiti economici*, in "Stato e Mercato", n. 72, pp. 355-382
- HIRSCHMAN A.O.
- 1958 *The Strategy of Economic Development*, New Haven Connecticut, Yale University Press
- 1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press; trad. it. *Lealtà, defezione e protesta*, Milano, Bompiani, 1982
- INEA, (ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA)
- 1998 *Atlante LEADER II, Scheda Regionale Sardegna*, Roma, INEA
- 2000 *Esperienze e progetti per le aree rurali. Una raccolta di casi innovativi dal LEADER II*, Roma, INEA
- 2010 *Rapporto 2008/2009. Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*, Napoli, INEA
- ISTAT
- 2001 Censimento dell'industria e dei servizi
- 2011 Censimento dell'industria e dei servizi
- 2012a *VI Censimento dell'agricoltura*, <http://dati-censimentoagricoltura.istat.it>
- 2012 *XV Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, <http://dati-censimentopopolazione.istat.it/>
- ISTITUTO TAGLIACARNE
- 2014 *Atlante di competitività delle provincie e delle Regioni* 2010, www.unioncamere.gov.it

ISTITUTO TAGLIACARNE E UNIONCAMERE

- 2011 *Atlante della competitività delle Province e delle Regioni*, <http://www.unioncamere.gov.it/Atlante/index.htm>

ITENOVAS

- 2014 *GAL Terre Sbardana è crisi. Il presidente si dimette*, itenovas.com, 28 febbraio

LA NUOVA SARDEGNA

- 2014 *Caso GAL: i magistrati setacciano i conti*, La Nuova Sardegna, 30 agosto

LE GALÈS P. e VOELZKOW H.

- 2001 *Introduction: the Governance of Local Economies*, in C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia e H. Voeltzkow, *Local Production Systems in Europe Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004

LOCCI C.

- 2013 *Indovina chi viene al GAL. Meccanismi di governance e inclusione progettuale nei Gruppi di Azione Locale. Il GAL Linas Campidano*, Tesi di Laurea, Università degli studi di Cagliari, Facoltà di Scienze Politiche, a.a. 2012-2013

MANTINO F.

- 2008 *Lo sviluppo locale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Milano, Edagricole
- 2012 *Percorsi per la promozione dello sviluppo delle aree interne*, Relazione presentata al convegno "Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Roma, 15 dicembre 2012
- 2013 *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020*, in "RRN Magazine", n. 190, pp. 10-13
- 2014 *La governance come fattore di sviluppo*, Roma, INEA

MARTINI A. e SISTI M.

- 2002 *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", n. 2, pp. 31-62
- 2007 *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in "Informaires", n. 33, pp. 13-21
- 2009 *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino

MARTINOTTI G.

- 1993 *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, il Mulino

MELONI B.

- 2006 *lo sviluppo rurale. Dall'analisi al progetto*, Cagliari, CUEC
- 2008 *La costruzione sociale dello sviluppo territoriale. Dal Progetto Sardegna degna dell'OECE alla Progettazione Integrata*, introduzione a A. Anfossi, *Società e organizzazione in Sardegna. Studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Cagliari, CUEC, pp. 1-81

- 2013 *Sviluppo rurale e progetto sostenibile* in B. Meloni e D. Farinella (a cura di), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche* Torino, Rosenberg&Sellier, pp. 17-62
- MELONI B. *et al.*
- 2013 *Schema analitico per un disegno di valutazione dello sviluppo rurale. Ricerca empirica e caso studio*, in G. Bottazzi, *I fattori immateriali dello sviluppo*, Cagliari, CUEC, pp. 123-174
- MELONI B. e FARINELLA D. (a cura di)
- 2013 *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche* Torino, Rosenberg&Sellier
- MERTON R.K.
- 1969 *Teoria e struttura sociale*, Bologna, il Mulino
- MEYER J.W. e ROWAN B.
- 1977 *Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony*, in “American Journal of Sociology”, n. 83, pp. 340-363
- MIPAAF (MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI)
- 2006 Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale del 31 ottobre 2006
- 2010 Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale del 21 giugno 2010
- NATALI A.
- 2012 *Punti scritti attorno al seminario: prima, durante e dopo*, relazione presentata al Convegno “Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale”, Roma, 15 dicembre 2012
- OSTI G.
- 2006a *Il significato politico ed economico dell'esperienza LEADER: quattro casi di studio nell'Italia settentrionale*, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 541-568
- 2006b *Il contributo dell'IC LEADER allo sviluppo territoriale*, in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 387-423
- 2010 *Sociologia del territorio*, Bologna, il Mulino
- OSTROM E.
- 1990 *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* Cambridge (MA), Cambridge University Press; trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006
- PACETTI V.
- 2011 *Gli strumenti della governance locale di fronte alla crisi. Il caso delle agenzie per lo sviluppo nell'area torinese*, intervento alla VI ed. della Scuola di sviluppo locale Sebastiano Brusco: “Sviluppo locale, strutture di implementazione e Agenzie di sviluppo territoriale”, Seneghe, 18-23 luglio
- PASCHINA I.
- 2000 *Monumenti archeologici del Marghine: studio del foglio IGM 206 I n O Macomer*, Sassari, Stamperia Artistica

- PICCARDO C.
1995 *Empowerment. Strategie di sviluppo organizzativo centrate sulla persona*, Milano, Raffaello Cortina
- PICHIERRI A.
2003 *Tesi sullo sviluppo locale*, in "Studi organizzativi", n. 3, pp. 69-88
2005 *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino
2006 *Lo sviluppo locale: crisi di un paradigma?*, in "Sociologia del lavoro", n. 101, pp. 31-38
2011 *Sociologia dell'organizzazione*, Roma-Bari, Laterza
2013 *Privato / pubblico - comune. Beni economici e or dinamenti sociali* (dattiloscritto)
- PICHIERRI A. e PACETTI V.
2010 *Il "Progetto n ord" e i beni comuni per la competitività*, in "Studi organizzativi", n. 1, pp. 128-140
- PIGLIARU F.
2007 *Conoscenza dispersa e sviluppo locale*, intervento alla II edizione Scuola di sviluppo locale Sebastiano Brusco: "Sviluppo Locale e forme di governance", Seneghe, 9-13 luglio
2008 *Conoscenza dispersa e progettazione integrata* (dattiloscritto)
- PIRAS V.
2012 *Sviluppo locale tra competitività economica e coesione sociale* Tesi di dottorato, Università degli studi di Torino, Dipartimento di Scienze Sociali, Dottorato di Ricerca in Sociologia e Scienza Politica XXIV ciclo, biennio 2009/2011
- PISELLI F.
2001 *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in Bagnasco *et al.*, *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 47-75
- PISELLI F. e RAMELLA F. (a cura di)
2008 *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Meridiana Libri
- PODDA A.
2015 *Meccanismi di costruzione e valutazione del capitale sociale. Due casi studio*. Atti del Convegno nazionale AIS-ELO, Cagliari, 15-16-17 ottobre
- PORRU E.
2012 *Valutare lo sviluppo rurale: strutture di implementazione e partecipazione*, Tesi di Laurea, Università degli studi di Cagliari, Facoltà di Scienze Politiche, a.a. 2010/2011
2013 *Valutare l'approccio LEADER: dinamiche partecipative e ruolo dell'assistenza tecnica nella fase di costituzione dei nuovi GAL sardi per il periodo di programmazione 2007-2013. I fattori immateriali dello sviluppo*, in G. Bottazzi (a cura di), *I fattori immateriali dello sviluppo. Riflessioni sulla Sardegna in prospettiva europea*. Cagliari, CUEC, pp. 209-264

- PUTNAM R.
 1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore
- RAPPAPORT J.
 1981 *In Praise of Paradox. A Social Policy of Empowerment over Prevention*, in “American Journal of Community Psychology”, vol. 9, n. 1, pp. 1-25
- RAS (REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA)
 2006a *Progettazione integrata in Sardegna : analisi e valutazione del processo avviato*, Giugno 2006, <http://www.regione.sardegna.it>
 2006b *Provincia di nuoro, Rapporto d'Area*, <http://www.regione.sardegna.it>
 2007 *Piano di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna del 16 novembre 2007*
 2008a *Bando “Invito a manifestare interesse”, Asse 4 “Attuazione dell’approccio LEADER”*, <http://www.regione.sardegna.it>
 2008b *Bando “Selezione dei Gruppi di Azione locale (GAL) e dei Piani di Sviluppo Locale (PSL)”, Misura 413 - Attuazione di Strategie di Sviluppo Locale , Asse 4 “Attuazione dell’approccio LEADER”*, <http://www.regione.sardegna.it>
 2008c *Piano di Animazione LAORE Sardegna 2007-2013*, <http://www.regione.sardegna.it>
 2010 *Dinamiche e tendenze dello spopolamento in Sardegna. Focus sulle aree LEADER*, <http://www.regione.sardegna.it>
 2012 *Scheda monitoraggio contenuti siti GAL al 01/03/2012*, www.regione.sardegna.it
 2013 *17° Comitato di Sorveglianza delPSR Sardegna 2007-2013*, <http://www.regione.sardegna.it>
 2014 *Determinazione n. 26392/2367 del 22/12/2014*, Programma di Sviluppo Rurale per la Sardegna 2007/2013. Asse 4 “Attuazione dell’approccio LEADER”. Gruppo di Azione Locale (GAL) Montiferru Barigadu Sinis Guilcer Planargia e Campidano di Oristano - Terre Shardana. Revoca del finanziamento.
 2015a *Stato di avanzamento procedurale e finanziario dei PSL 2014*, www.regione.sardegna.it
 2015b *Piano di sviluppo rurale 2014-2020 della Regione Autonoma della Sardegna approvato dalla Commissione Europea il 19/08/2015*, www.regione.sardegna.it
 2015c *Relazione Annuale di Esecuzione al 31.12.2014* <http://www.regione.sardegna.it>
- RETE RURALE NAZIONALE
 2010 *La valutazione dell’approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un approccio metodologico*, www.reterurale.it
- RUJU S.
 2011 *I caseifici cooperativi nella Sardegna del novecento*, in A. Mattone e P. Simbula *La pastorizia mediterranea Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma, Carocci
- SARTORI G. e MORLINO L. (a cura di)
 1991 *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, il Mulino
- SCOTT W.R.
 1994 *Le organizzazioni*, Bologna, il Mulino

- SEN A.
1985 *Commodities and Capabilities*, Oxford, Elsevier
- SERVIZIO SVILUPPO LOCALE - RAS
2010a *Determinazione n.3447/86 del 24.02.2010*, <http://www.regione.sardegna.it>
2010b *Verbale n. 55 del 16 febbraio 2010 - Allegato B: scheda valutazioni e punteggi*
<http://www.regione.sardegna.it>
2010c *Fase istruttoria di verifica dei Piani di Sviluppo Locale (PSL)*, www.regione.sardegna.it
- SIVINI S., CORRADO A. (a cura di)
2013 *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Napoli, Liguori
- TOLA P. (a cura di),
2001 *LEADER II in Sardegna, esperienze e immagini di sviluppo locale*, Cagliari, Formez
- TRIGILIA C.
1998 *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Bologna, il Mulino
2001a *Capitale sociale e sviluppo locale*, in A. Bagnasco et al., *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, pp. 105-131
2001b *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare e con cura*, in "Stato e Mercato", n. 63, pp. 359-367
2001c *Ritorno alle reti*, in Bagnasco A et al., *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 7-16
2005 *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Edizioni Laterza
2006 *Presentazione del Libro Bianco sullo sviluppo locale*, intervento alla I ed. della Scuola di Sviluppo Locale S. Brusco "La nuova progettazione integrata in Sardegna", Seneghe, 7-9 luglio 2013
- UNIONE DEI COMUNI "MARGHINE"
2008 *Manifestazione di interesse in relazione alla formazione dei partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati alla costituzione dei Gruppi di Azione Locale (GAL) e all'identificazione dei territori di riferimento: GAL Marghine*, www.galmarghine.it
- UTI (UNITÀ TECNICA PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE)
2003 *Attività di identificazione delle potenzialità di internazionalizzazione economico-culturale delle Regioni Ob.1. Rapporto Sardegna*, www.dbformez.it
- VAN DER PLOEG J.D.
2006 *Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale* in A. Cavazzani, G. Guadio e S. Sivini, *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 343-351
2008a, *The new Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Earthscan, London and Sterling; trad.it. *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione* Roma, Donzelli, 2009
2008b *Percorsi di sviluppo rurale: il modello contadino in Rete LEADER, rete nazionale*

per lo sviluppo rurale, l'altra agricoltura... verso un'economia rurale sostenibile e solidale, in "Quaderni INEA", Roma, pp. 19-33

VAN DER PLOEG J.D. ET AL.

2002 *The Socio-economic impact of rural development processes within Europe*, in J.D. van der Ploeg, A. Long, J. Banks, *Living Countrysides, Rural Development Processes in Europe: The State of Art*, Doetinchem, Elsevier, pp. 180-191

VENTURA F. e MILONE P.

2005 *Innovatività contadina e sviluppo rurale: un'analisi neo-istituzionale del cambiamento in agricoltura in tre regioni del Sud-Italia*, Milano, FrancoAngeli

VIESTI G.

2009 *Mezzogiorno e tradimento*, Roma-Bari, Laterza

ZANFRINI L.

2001 *Lo sviluppo condiviso. Un progetto per le società locali*, Milano, Vita e Pensiero



Stampato a cura di PDE Promozione srl
presso lo stabilimento di Legodigit srl - Lavis (TN)