



**Lo sviluppo locale di tipo partecipativo:
l'approccio LEADER, il nuovo strumento
*Community Led Local Development e
la formulazione dei piani di sviluppo***

Antonio Bonetti

F4R Lab

www.bonetti4reforms.com

Nota 1/2016 - Marzo 2016

OBIETTIVI E SEZIONI DELLA NOTA

Obiettivi:

- presentare brevemente l'approccio LEADER (Misura 19 dei Programmi di Sviluppo Rurale – PSR - 2014-2020),
- proporre approcci metodologici e strumenti per migliorare la formulazione di Piani di Sviluppo Locale (PSL) informati all'approccio LEADER.

Sezioni:

1. Sviluppo locale di tipo partecipativo e approccio LEADER.
 2. Approcci metodologici e strumenti per migliorare la formulazione di Piani di Sviluppo Locale (PSL).
- Riferimenti bibliografici.

**N.B. La Nota è stata chiusa il
10 Marzo 2016, rivedendo la precedente
versione del 26 Febbraio 2016**

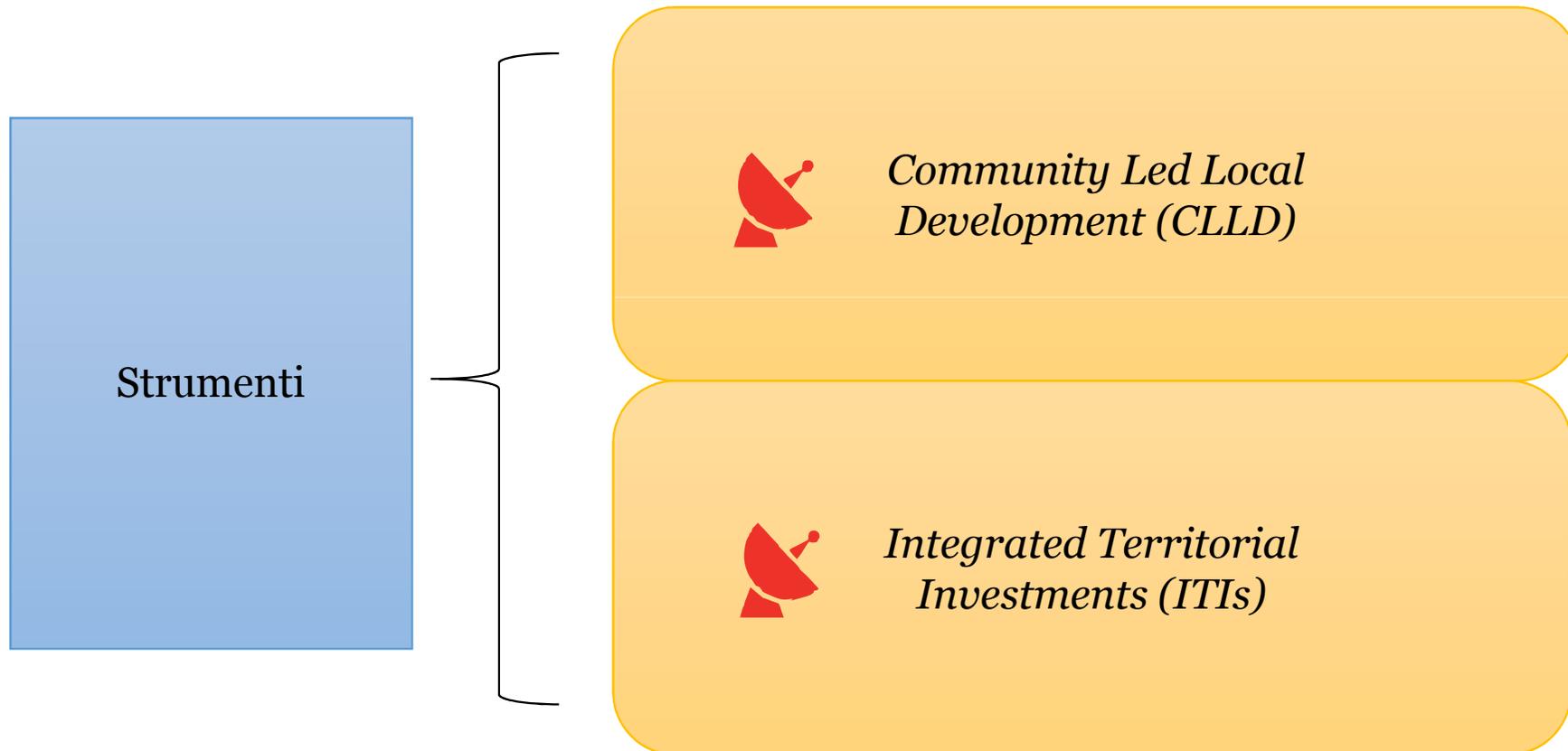
Sezione 1. SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO E APPROCCIO LEADER

1.1. Sviluppo locale di tipo partecipativo Art. 32 del Reg. (UE) 1303/2013

“ Lo **sviluppo locale di tipo partecipativo** è:

- a) concentrato su territori sub-regionali specifici;
- b) gestito da gruppi d'azione locali [..];
- c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali;
- d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprendendo elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione”.

1.2. Strumenti dello sviluppo locale di tipo partecipativo



*1.3. Politiche regionali e per lo sviluppo rurale dell'UE:
gli interventi a sostegno dello sviluppo locale*

*Esperienze pregresse di
riferimento
per definire lo
strumento CLLD*



Approccio LEADER nelle aree rurali
Approccio URBAN nelle città
EQUAL
Approccio integrato nell'ambito della
Politica Comune della Pesca

Patti territoriali europei

1.4. Gli interventi per lo sviluppo rurale dell'UE: il PIC LEADER (I)

Il Programma di Iniziativa Comunitaria **LEADER** è stato attuato, nello specifico, a partire dal 1991. L'acronimo LEADER sta per “***Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale***”.

Come tutti i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), esso si è distinto in primo luogo per il suo taglio sperimentale, soprattutto in relazione alla gestione delle politiche pubbliche su scala locale. In genere vengono indicati i seguenti **sette elementi distintivi del PIC LEADER**:

- ✓ Strategia locale (“*place-based*”),
- ✓ Approccio dal basso (“*bottom up*”),
- ✓ Multi-settorialità (strategie di sviluppo integrate),
- ✓ Partenariato,
- ✓ Innovazione,
- ✓ Cooperazione (interna ed esterna con altri territori)
- ✓ *Networking*.

1.5. Gli interventi per lo sviluppo rurale dell'UE:
il PIC LEADER (II)

**Obiettivi
dell'approccio
LEADER**



Favorire una maggiore collaborazione fra gli Enti Locali attraverso strategie di sviluppo *“place-based”*.

Sperimentare nuove forme di partenariato pubblico-privato.

Delineare un sistema decisionale su scala locale maggiormente informato a meccanismi di democrazia partecipativa (approccio dal basso e partecipato)

1.6. Gli interventi per lo sviluppo rurale dell'UE e altre forme di intervento territorialmente integrato

L'approccio LEADER per vari anni si affianca ad altre forme di intervento a sostegno dello sviluppo locale, riconducibili:

1. Alcune alla legislazione nazionale:

- ❑ **Accordi di Programma Quadro** (ex L. 142/1990).
- ❑ **Strumenti di Programmazione Negoziata** ex L. 662/1996 e Delibera CIPE attuativa del 1997 (fra i quali spiccano i *Patti Territoriali*)

2. Altre alla legislazione europea: **Patti Territoriali Europei**

(gli anni Novanta sono anche gli anni dei “nuovi bacini di impiego locale”, basati sull’idea che andassero valorizzate meglio le opportunità di impiego legate ai servizi di cura di prossimità ed altri servizi di cura alla persona e alla comunità).

Tutti questi strumenti hanno avuto alla base l’idea comune che, a fronte della forte globalizzazione internazionale e della crisi di certi settori produttivi nel passato trainanti, fosse opportuno privilegiare un approccio allo sviluppo “*place-based*” volto a valorizzare potenzialità e conoscenze specifiche di aree territoriali omogenee.

1.7. L'approccio LEADER nella programmazione 2007-2013

Con la riforma del biennio 2005-2006 delle politiche strutturali dell'UE, il metodo LEADER entra nel *mainstream* della programmazione per lo sviluppo rurale (Asse IV dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali).

Esso si concretizza nella formulazione di Piani di Sviluppo Locale, che sono piani che interessano dei territori circoscritti (aree omogenee), impostati secondo metodi partecipativi (approccio *bottom-up*) e usando in modo integrato più azioni pubbliche (piani integrati multi-settoriali).

Nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) regionali, la sperimentazione di strategie integrate "*place-based*" è stata rafforzata da: (i) la crescente attenzione per la promozione di circuiti di produzione e distribuzione di prodotti agroalimentari su "scala corta" (indicati come 'filiera corte' o anche 'mercati a Km 0'), (ii) l'adozione di strumenti simili, quali i PIAR (Progetti Integrati per le Aree Rurali) o i PTS (Progetti Tematici di Sviluppo).

1.8. Diversi sistemi di governance dei PIT e dei PSL dell'approccio LEADER

Nel corso dei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 le forme di programmazione/progettazione integrata più utilizzate sono state:

- a) i **Progetti Integrati Territoriali (PIT)**, che nelle regioni settentrionali, sovente, sono stati denominati Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL);
- b) i **Piani di Sviluppo Locale (PSL)** implementati nell'ambito dell'approccio LEADER.

Differenze generali nei modelli di gestione di PIT e PSL:

✓ i **PIT** sono presentati, in sede di selezione, da un “soggetto proponente” che, poi, non ha un ruolo di particolare rilievo sul piano gestionale. La selezione di singoli interventi e dei beneficiari e il loro finanziamento, infatti, restano appannaggio della stessa Autorità di Gestione del PSR;

✓ i **PSL**, invece, una volta approvati dall' Autorità di Gestione del PSR, vengono gestiti da un GAL, ossia una Persona Giuridica al cui interno venissero rappresentati a livello territoriale tutti le parti interessate, pubbliche e private.

N.B. Quanto sopra significa che la selezione degli interventi da finanziare non viene fatta dalla Regione, ma dal GAL, che agisce da Organismo Intermedio.

1.9. Gli elementi di maggiore efficacia dell'approccio LEADER

I PSL gestiti dai GAL, in generale, hanno fatto leva su alcuni punti di forza:

- hanno valorizzato meglio i meccanismi decisionali propri della democrazia “partecipativa”,
- hanno innescato processi di *ownership* diffusi di tali Piani da parte dei portatori di interessi locali, in quanto fortemente focalizzati su problematiche realmente avvertite dalle comunità locali,
- la formulazione «partecipativa» dei PSL ha favorito la elaborazione di strategie caratterizzate da una elevata coerenza con punti di forza e di debolezza di tali aree,
- i Piani che interessano le aree territoriali funzionali sono meno soggetti di quelli tarati sulle unità amministrative a quegli effetti *spillovers* per cui le ricadute positive di certe politiche pubbliche superano i confini delle unità amministrative.

1.10. Sviluppo rurale e forme di intervento integrate nel periodo 2007-2013

<i>Classificazione dei progetti integrati</i>	<i>Progetti integrati</i>
Aziendali	PIA: Pacchetti Integrati Aziendali (“pacchetti giovani”, “pacchetti per la qualità”)
Territoriali (solo determinate aree)	PSL: Piani di Sviluppo Locali
	PIAR: Progetti Integrati per le Aree Rurali
Settoriali (intero territorio regionale)	PIF: Progetti Integrati di Filiera
	PTS: Progetti Tematici di Sviluppo

1.11. Sviluppo locale partecipativo nel periodo 2014-2020

Indirizzi di *policy* e base normativa



- *Community Led Local Development* (CLLD), ex artt. 32-35 del Reg. (UE) 1303/2013 sui Fondi SIE,
- *Integrated Territorial Investments* (ITIs), ex Art. 36 del Reg. (UE) 1303/2013.

- *LEADER* nelle aree rurali - Artt. 32-35 del Reg. (UE) 1303/2013 e Artt. 42 -44 del Reg. 1305/2013 sullo sviluppo rurale

Attuazione a livello nazionale



Accordo di Partenariato (AdP) e strategia per le aree interne

Attivazione di strategie integrate a livello urbano e CLLD nell'ambito di PON e POR cofinanziati dai Fondi Strutturali,

PSR regionali (e, di nuovo, i PSL gestiti dai GAL)

1.12. La strategia per le aree interne nell'ambito dell'Accordo di Partenariato (AdP)

L'AdP, come è ben noto, è strutturato in:

- **Priorità tematiche:** gli 11 Obiettivi Tematici (OT) previsti dal **Quadro Strategico Comune** sui Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE) e dai Regolamenti sui Fondi SIE,
- **Priorità territoriali,**
- **Priorità orizzontali.**

Le **priorità territoriali** sono:

- Aree urbane,**
- Aree interne.**

Le **sfide territoriali** per CLLD/LEADER sono: (i) migliorare il disegno e l'implementazione delle politiche a favore di specifiche aree; (ii) promuovere una maggiore qualità della progettazione locale, (iii) promuovere con flessibilità il coordinamento delle politiche.

N.B. Le "aree interne" interessate dalla strategia sono state concertate fra Governo e Regioni e sono riportate sul sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (ex DPS).

1.13. Ambiti tematici (11) di riferimento per impostare strategia per le aree interne e PSL dell'approccio LEADER

1. Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali,
2. Sviluppo della filiera dell'energia rinnovabile (produzione e risparmio energia),
3. Turismo sostenibile,
4. Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale),
5. Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali,
6. Valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio,
7. Accesso ai servizi pubblici essenziali,
8. Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali,
9. Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità,
10. Reti e comunità intelligenti,
11. Diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca.

Fonte: Accordo di Partenariato, pp. 665-666

1.14. Lo strumento CLLD sulla scia dell'approccio LEADER

Lo strumento **Community Led Local Development (CLLD)** ricalca fedelmente il metodo LEADER, in quanto i suoi pilastri sono:

- ❖ la marcata concentrazione territoriale (su scala sub-regionale);
- ❖ la gestione delegata ai GAL;
- ❖ una strategia multisettoriale integrata volta a valorizzare *assets* territoriali specifici e competenze locali,
- ❖ la partecipazione dei cittadini dal basso (approccio *bottom up*),
- ❖ la promozione dell'innovazione a livello locale (innovazione intesa come capacità di individuare soluzioni innovative per le problematiche delle aree servite).

1.15. Elementi distintivi dello strumento CLLD

Al tempo stesso, lo strumento *Community Led Local Development* presenta, almeno sulla carta, degli elementi distintivi:

- ❖ viene applicato, diversamente dal passato, a tutti i Fondi delle politiche strutturali in Europa (i regolamenti indicano che tale strumento è obbligatorio per il FEASR - e si prevede una riserva minima del 5% della dotazione finanziaria dei PSR da destinare all'approccio LEADER/CLLD - e opzionale per gli altri Fondi),
- ❖ può essere applicato, pertanto, non soltanto a strategie di sviluppo locale nelle aree rurali;
- ❖ può essere indirizzato su specifiche aree tematiche (ad esempio piani energetici locali, specifiche problematiche occupazionali di una data area, problemi di deindustrializzazione in un dato territorio) o su specifici gruppi target (giovani disoccupati, immigrati, PMI del territorio, altri gruppi sociali).

1.16. L'approccio LEADER: base normativa

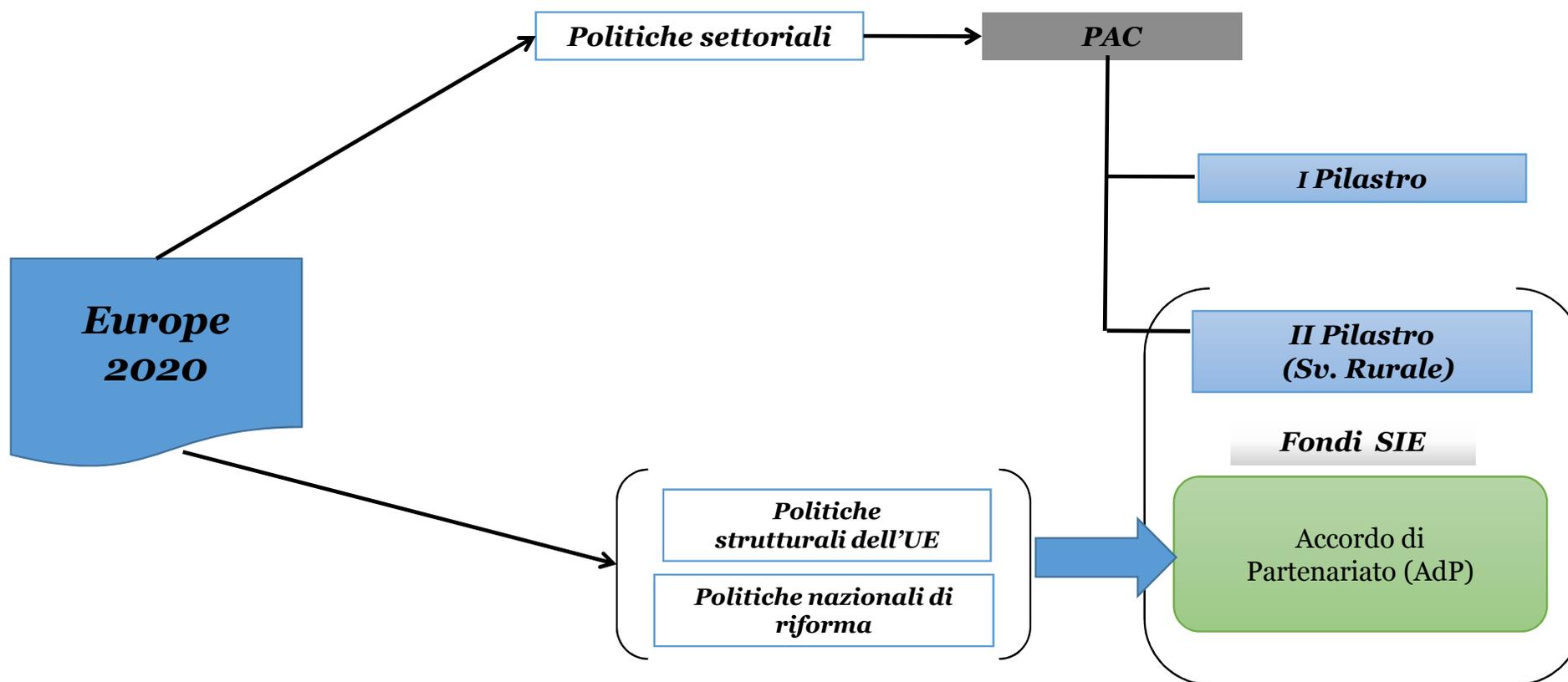
Artt. 32-35 del
Reg. (UE) N.
1303/2013



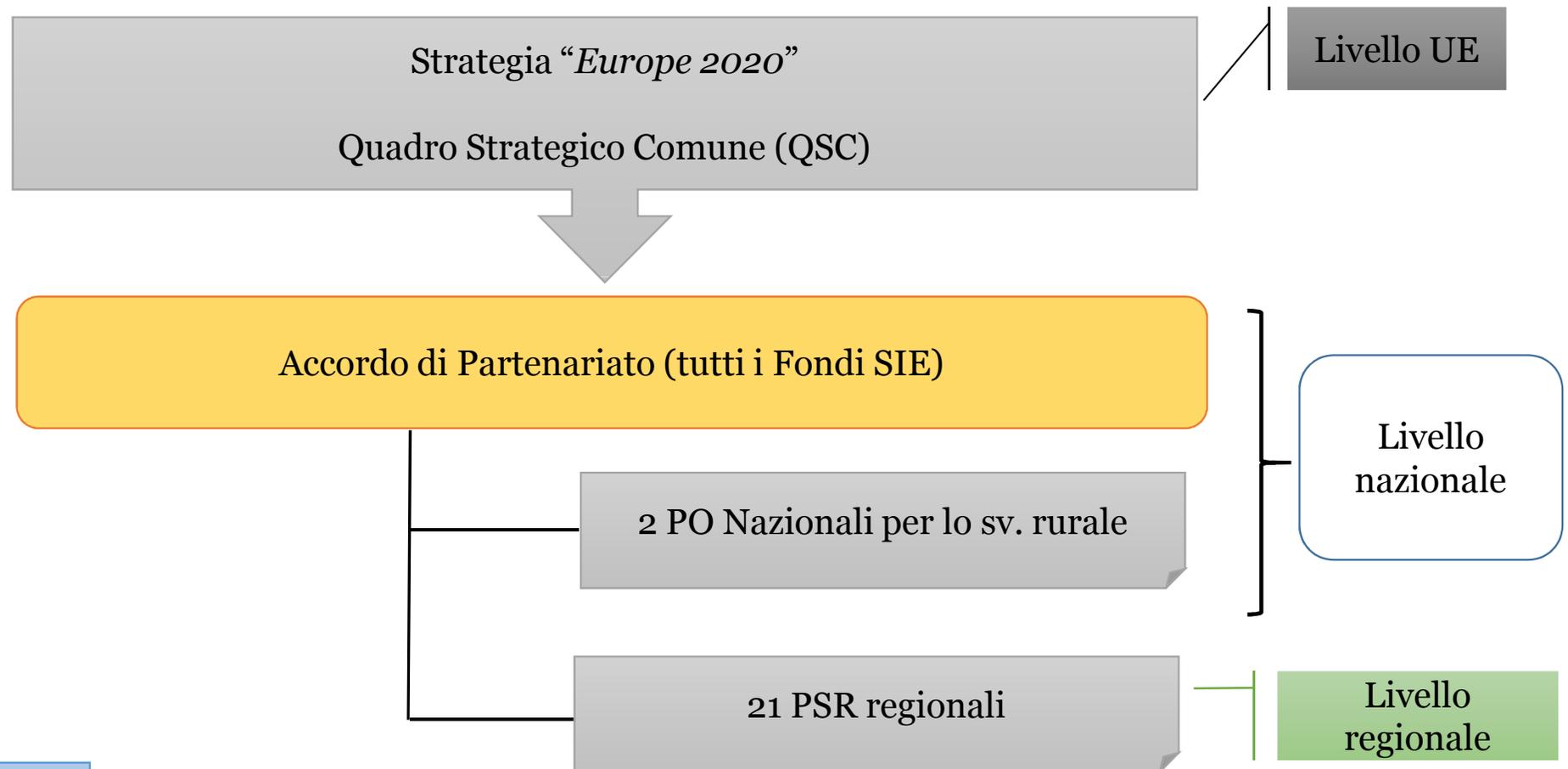
Regolamenti attuativi
della Commissione N.
808 e N. 809 del 2014
(su I e II pilastro
della PAC)

Artt. 42-44 del Reg.
(UE) N. 1305/2013
(Sv. Rurale)

1.17. Programmazione top-down delle misure per lo sviluppo rurale (I)



1.18. Programmazione top-down delle misure per lo sviluppo rurale (II)



1.19. Programmazione delle misure per lo sviluppo rurale e struttura dei PSR regionali (I)

I Programmi nazionali e i PSR regionali, cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (**FEASR**) sono funzionali al raggiungimento dei **tre obiettivi generali della PAC** per la programmazione 2014-2020 (si veda l'art. 4 del Reg. (UE) N. 1305/2013):

- competitività del sistema agricolo e delle filiere agro-alimentari;
- tutela dell'ambiente e del territorio e contrasto ai cambiamenti climatici;
- sviluppo territoriale bilanciato.

La struttura dei PSR regionali, pertanto, si articola come da “quadro logico” riportato nella slide che segue, tenendo conto del vincolo dell'art. 5 del Reg. (UE) N. 1305/2013 di inserire nei PSR: **Priorità strategiche, Focus area, Misure, Sottomisure e “Operazioni”** (o “interventi”).

Il Reg. (UE) N. 1305/2013 elenca **6 Priorità** e **18 Focus area** (v. art. 5), ma lo stesso articolo 5 puntualizza che si possono anche inserire non tutte le Priorità e non tutte le Focus area. Il vincolo minimo è quello di inserire in ogni PSR almeno 4 Priorità.

Le **Misure** (19) fra le quali scegliere quelle da inserire nei PSR sono elencate e disciplinate dal Reg. (UE) N. 1305/2013 (Titolo III) e dal Regolamento attuativo (UE) N. 808/2014 della Commissione.

1.20. Programmazione delle misure per lo sviluppo rurale e struttura dei PSR regionali (II)



1.21. Le priorità dei PSR regionali

OBIETTIVI PAC 2014-2020	PRIORITÀ
Competitività	PRIORITÀ 1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (<i>priorità orizzontale</i>)
	PRIORITÀ 2: potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste
	PRIORITÀ 3: promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi
Tutela dell'ambiente, del territorio e contrasto ai cambiamenti climatici	PRIORITÀ 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura
	PRIORITÀ 5: incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale
Sviluppo territoriale bilanciato	PRIORITÀ 6: adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali

L'approccio LEADER, in particolare, concorre alla Priorità 6 – articolata in tre “focus area” - tramite la focus area 6B “Promozione dello sviluppo locale nelle aree rurali” (si veda l'All. II).

1.22. La Misura 19 (“Sostegno allo sviluppo locale LEADER”) del PSR Lazio 2014-2020

Sottomisure e interventi della M19 del PSR Lazio

19.1 - Sostegno alla progettazione della strategia di sviluppo locale “Preparazione del PSL”

19.2 - Sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo

19.3 - Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale “Preparazione progetti di cooperazione”

“Attuazione progetti di cooperazione”

19.4 - Sostegno per le spese di gestione e di animazione

“Gestione”

“Animazione”

1.23. Sviluppo locale di tipo partecipativo: cosa cercare di migliorare

Approccio partecipativo



Approcci/metodi di formulazione dei PSL

1.24. Elementi di riflessioni per migliorare l'approccio partecipativo

Approccio partecipativo

Valorizzare gli elementi positivi:

- ✓ Contributo al miglioramento dei sistemi di *governance* locali.
- ✓ Impatto economico (l'approccio partecipativo potenzia qualità e sostenibilità dei PSL).

Gestione dei Rischi:

- ✓ Partecipazione solo “sulla carta” (i portatori di interesse più deboli vengono convocati solo in fasi/momenti decisionali meno rilevanti e, di fatto, non hanno modo di incidere),
- ✓ Partecipazione stimolata da decisori politici locali solo per alimentare il consenso,
- ✓ Prevaricazione da parte di lobbisti e “*rent seekers*” (e conseguente degenerazione dei processi decisionali nella creazione di autentiche “elite” locali autoreferenziali).

1.25. Migliorare l'approccio partecipativo: motivi di efficacia e di miglioramento dei sistemi di governance locale

Motivi legati a obiettivi di miglioramento dei sistemi di *governance* locali:

1. La partecipazione alimenta:

- ✓ un maggior senso di *ownership* delle strategie di sviluppo e dei progetti. Aumenta quindi anche il '*commitment*' verso gli impegni assunti;
- ✓ una maggiore capacità di "intercettare" domande esplicite e latenti di benessere degli *stakeholders* e di valorizzare il "sapere locale".

2. Aumentando *ownership* e *commitment* degli *stakeholders*, aumenta anche la "sostenibilità" dei progetti.

3. Indirettamente, aumenta anche il senso civico dei portatori di interessi e dei cittadini resi protagonisti dei processi decisionali.

1.26. Migliorare l'approccio partecipativo: motivi economici

- ❖ Espressioni come «filiera» o «catena di valore» richiamano l'idea di processi 'per stadi' di creazione del valore. Tali concetti ci aiutano sempre meno a capire i sistemi di creazione di valore, in quanto sempre di più essi seguono logiche «reticolari» (contano moltissimo le reti).
- ❖ L'innovazione si fonda sempre di più sul coinvolgimento degli utenti finali (cittadini) nell'ideazione, prototipazione e validazione di mercato di nuovi beni e servizi (*open innovation*). Questo approccio consente di apprendere dalla 'intelligenza collettiva' e di ridurre i rischi di mercato dei produttori e innovatori. Questo, inoltre, vale anche con riferimento alla produzione di servizi di interesse collettivo.
- ❖ L'efficacia delle stesse strategie di sviluppo locale è sempre più ancorata a fattori quali cooperazione fra operatori, capacità tacite e creatività.

Sezione 2. APPROCCI METODOLOGICI E STRUMENTI PER MIGLIORARE LA FORMULAZIONE DI PIANI DI SVILUPPO LOCALE (PSL)

2.1. Migliorare la formulazione di progetti e PSL

Nei Regolamenti di base e nelle *Guidelines* sulle politiche strutturali di sviluppo dell'UE, viene rimarcata che nella nuova programmazione dovrà esserci una maggiore focalizzazione su risultati e impatti degli interventi.

La focalizzazione sugli impatti richiede:

- ❖ Una migliore analisi della situazione “*baseline*” (diagnosi territoriale)
- ❖ Un approccio maggiormente attento del passato alle esigenze e alle aspirazioni dei beneficiari finali in sede di formulazione dei progetti. In altri termini, si deve formulare ‘per obiettivi’ e non ‘per attività’;
- ❖ L'adozione del c.d. ***Results-Based Management approach***, per cui la ‘catena logica’ che descrive il progetto viene definita a partire da risultati/impatti.

2.2. Migliorare la diagnosi territoriale. Analisi del contesto territoriale e socio-economico

Analisi di contesto

```
graph TD; A[Analisi di contesto] --- B[Analisi del territorio, del sistema rurale e del capitale naturale]; A --- C[Analisi socio-economica: analisi del funzionamento del sistema socio-economico, con particolare riguardo alle caratteristiche del sistema produttivo];
```

Analisi del territorio, del sistema rurale e del capitale naturale

Analisi socio-economica: analisi del funzionamento del sistema socio-economico, con particolare riguardo alle caratteristiche del sistema produttivo

2.3. Obiettivi di ricerca e analisi di contesto

Gli obiettivi di ricerca e quelli dei programmi sono molto rilevanti, in quanto:

- ❑ se si deve definire un piano di area vasta, hanno una rilevanza specifica l'analisi delle caratteristiche strutturali del territorio e quella del sistema viario (*);
- ❑ se si deve sviluppare un piano di sviluppo rurale, avranno una rilevanza specifica gli aspetti relativi alla struttura fondiaria, l'estensione dei boschi, il tipo di conduzione agricola;
- ❑ se in una data area si deve riformare il sistema degli incentivi alle imprese, allora assumono una specifica rilevanza l'esame della struttura industriale e del funzionamento dei mercati locali.

() Nel caso dei piani di area vasta (quali i PSL ex approccio LEADER) è sempre importante utilizzare come fonte gli strumenti di pianificazione territoriale in senso stretto elaborati dalle Autorità competenti (quali le Regione, i Comuni, o anche le Autorità di Bacino). In merito, ci sono due aspetti da rimarcare:*

- ✓ *i piani territoriali, comunque, andranno esaminati, in quanto è soprattutto rispetto a questi che andrà valutata la coerenza "esterna" del PSL,*
- ✓ *alcuni interventi del PSR regionale, tra le altre cose, possono contribuire anche all'attuazione degli interventi dei piani territoriali (ad esempio, la Sottomisura 7.1 del PSR Lazio tra l'altro finanzia l'elaborazione e l'aggiornamento dei Piani di sviluppo di Comuni e di villaggi rurali).*

2.4. Formulazione di piani di area vasta e classificazioni delle analisi di contesto

Le analisi di contesto (analisi statistiche del territorio e dei fenomeni socio-economici che lo interessano) si possono classificare in:

❑ analisi “normativa” (o “istituzionale”): legata alle aggregazioni territoriali basate sul sistema istituzionale-amministrativo dell’Unione Europea (la c.d. “classificazione NUTS II” delle regioni) e degli Stati;

❑ analisi “funzionale”, riferita alle regioni “analitiche”. Per regioni “analitiche” si intendono aggregazioni di aree territoriali “omogenee” (bacini idrografici) o “funzionalmente omogenee”.

N.B. Le aree “funzionalmente omogenee” possono essere quelle definite per la formulazione dei PSL ex approccio LEADER, le aree su cui si implementano i patti territoriali o quelle definite per effettuare determinate analisi dei fenomeni economici (*).

(*) Nell’analisi territoriale si possono considerare diverse aree “funzionali”:

- aree omogenee per caratteristiche fisiche, climatiche o anche dei sistemi rurali;

- aree omogenee per determinate “funzioni economiche” (si fa riferimento a dei flussi di beni e servizi e/o di individui e alle interazioni economiche all’interno di queste aree).

2.5. *L'analisi del territorio in senso stretto*

Gli elementi di analisi principali presi in considerazione sono:

- i confini fisici (catene montuose, fiumi...) e amministrativi;
- la superficie complessiva e le caratteristiche geomorfologiche del territorio;
- la dotazione di materie prime;
- il patrimonio ambientale e il relativo stato di manutenzione (inclusi dati e analisi sul patrimonio boschivo e dati sull'estensione delle aree naturali protette);
- l'estensione e le caratteristiche del sistema viario;
- la presenza di bacini idrografici particolarmente rilevanti per le attività produttive o la diversificazione produttiva dell'area (si pensi alla presenza di fiumi navigabili).

N.B. In genere vengono richiamate in breve anche le caratteristiche del sistema rurale che, invece, vengono ampiamente approfondite laddove si vogliono definire progetti e/o programmi di sviluppo agricolo e rurale.

2.6. Analisi del sistema rurale

Gli elementi principali da esaminare sono:

1. superficie agricola totale (SAT);
2. superficie agricola utilizzata (SAU) e principali colture praticate: seminativi, coltivazioni erbacee, coltivazioni legnose agrarie (viti, olivi, alberi da frutto...);
3. caratteristiche dei suoli ed eventuali fenomeni di impoverimento dei suoli;
4. struttura della proprietà fondiaria;
5. estensione del patrimonio forestale, tipo di coltivazioni boschive e caratteristiche di esboscabilità (dipendono dalle pendenze, ma anche da presenza e agibilità delle piste forestali);
6. disponibilità di infrastrutture rurali e sistemi di irrigazione.

**Superficie Agricola Totale (SAT) = Superficie Agricola Utilizzata* (SAU)+
Coltivazioni boschive + Altra superficie**

() SAU = Seminativi + Coltivazioni legnose agrarie
+ Prati permanenti e pascoli*

2.7. Le variabili rilevanti per inquadrare il sistema produttivo agricolo

- Numero di aziende agricole e loro dimensione media.
- Numero di aziende zootecniche e loro “consistenza media”.
- Forme di conduzione agricola: (i) conduzione diretta del coltivatore; (ii) conduzione con salariati; (iii) conduzione a colonia parziaria appoderata; (iv) altre forme di conduzione.
- Numero di capi di bestiame, distinti per tipologia (bovini, ovi-caprini, suini, etc.).
- Principali prodotti agricoli (principali filiere produttive).
- Produzioni “tipiche”, DOP e IGP.
- Caratteristiche del sistema distributivo e della filiera agro-alimentare (*).
- Propensione all'internazionalizzazione dei produttori locali.

() All'analisi del sistema distributivo si lega quella sempre più rilevante delle “filiera corte” e dei “mercati contadini” come mezzi per garantire una maggiore appropriazione del valore aggiunto da parte dei produttori.*

2.8. Principali analisi inerenti il sistema socio-economico

Analisi del sistema innovativo.

Analisi della dotazione di infrastrutture.

Analisi delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo e del funzionamento dei mercati.

Analisi socio-demografica.

Analisi socio-culturale*.

Analisi sulla dotazione e sull'efficienza di alcuni specifici servizi privati e dei servizi di pubblica utilità.

Analisi del mercato del lavoro e delle dinamiche occupazionali.

Tale analisi, fra l'altro, esamina il **capitale storico-culturale**: *heritage* culturale (monumenti, castelli, etc....); patrimonio museale e artistico e patrimonio culturale in senso lato.

2.9. Le analisi sulle infrastrutture

* CLASSIFICAZIONE “FUNZIONALE” DELLE INFRASTRUTTURE:

Infrastrutture sociali: sono quelle opere civili di estrema rilevanza per le famiglie e per la qualità della vita (asili nido, scuole, strutture sportive e per il tempo libero; ospedali; Università....);

Infrastrutture miste: sistemi di trasporto, reti telematiche, porti ed aeroporti; reti idriche rurali... che, indirettamente, rafforzano la competitività di un dato territorio;

Infrastrutture che generano “esternalità di offerta”: sono quelle infrastrutture che maggiormente concorrono alla competitività del sistema produttivo.

Una particolare infrastruttura difficilmente rilevabile se non con variabili *proxy* è il **capitale sociale**, da intendersi come ricchezza dei legami fiduciosi fra gli operatori, condivisione locale di norme e sistemi valoriali, diffusione di sistemi/strutture associative.

2.10. Infrastrutture puntuali, infrastrutture a rete e indici gravitazionali

Le infrastrutture “puntuali” sono quelle che hanno una precisa localizzazione nel territorio (strutture per il tempo libero, ospedali, aeroporti, centri servizi, incubatori/acceleratori di impresa...). I servizi delle strutture “puntuali”, comunque, non sono circoscritti necessariamente all’area locale, ma si estendono secondo un processo “gravitazionale” (esempio di un aeroporto).

Le infrastrutture “a rete” (materiali e immateriali) sono quelle che mettono in comunicazione diverse località, secondo percorsi lineari e/o reticolari. In relazione a tali infrastrutture (strade, ferrovie, reti telematiche, reti idriche...), infatti, si parla in generale di “servizi di connettività”.

La distinzione fra infrastrutture “puntuali” e “a rete” (e l’importanza in generale di ragionare in termini di “marketing territoriale”), impone un richiamo ai c.d. **“indici gravitazionali”** che forniscono indicazioni utili su attrattività per le risorse mobili (turisti, lavoratori e capitali) – attrattività che viene aumentata sia dalle infrastrutture “puntuali”, sia da quelle “a rete” - e accessibilità di una data area. Tra i principali si ricordano: (i) indice di attrattività, (ii) indice di attrazione gravitazionale, (iii) indice di accessibilità (dall’esterno), (iv) indice di connettività (indice di accessibilità interna).

2.11. Principali indicatori sulle caratteristiche strutturali del sistema produttivo: cenni

I dati censuari dell'ISTAT e quelli “amministrativi” rilevabili nel Registro delle Imprese (RI), consentono di calcolare varie distribuzioni e diversi indicatori sulla struttura produttiva di un dato territorio:

- distribuzione settoriale del valore aggiunto, delle imprese, delle unità locali e degli addetti;
- distribuzione per classe dimensionale di imprese e unità locali (dimensione espressa in classi di addetti);
- dimensioni medie (rapporto fra addetti e numero di unità locali);
- incidenza delle “attività artigiane” (il RI prevede una specifica Sezione per le attività artigiane);
- indice di imprenditorialità: rapporto fra numero di imprese (o di unità locali) e popolazione residente;
- densità di impresa: rapporto fra numero di imprese (o di unità locali) e superficie territoriale;
- indicatori di localizzazione e indicatori di specializzazione: sono molto rilevanti per comprendere il tipo di specializzazione produttiva di un'area. In sostanza, mettono a confronto la “composizione settoriale” del tessuto produttivo a livello locale e a livello nazionale.

2.12. Migliorare le analisi per la formulazione dei piani. La fase di identificazione

La logica convenzionale della **fase di analisi/identificazione** dei piani di sviluppo locale (v. schema) va migliorata.



Va migliorata, perché:

- ❑ l'analisi SWOT, a fronte di un contesto socio-economico sempre più dinamico e mutevole, appare sempre meno "robusta",
- ❑ tale logica è troppo ancorata a una impostazione complessiva da programmazione "*blueprint*" (ossia, molto rigida, quasi il PSL fosse un progetto di architettura o di ingegneria edile),
- ❑ la rilevazione dei fabbisogni andrebbe impostata a partire da problemi e domande di benessere dei destinatari dei progetti (comunità locali nel caso dei piani di area vasta).

2.13. Breve richiamo a logica e struttura dell'analisi SWOT

L'analisi SWOT è considerata un autentico cardine del processo di pianificazione strategica delle aziende commerciali. Molteplici variabili potenzialmente rilevanti per la redditività di una impresa vengono esaminate e classificate in:

- ✓ fattori “interni” all'impresa vs fattori “esterni”,
- ✓ fattori positivi (“*helpful*”) vs fattori negativi (“*harmful*”).

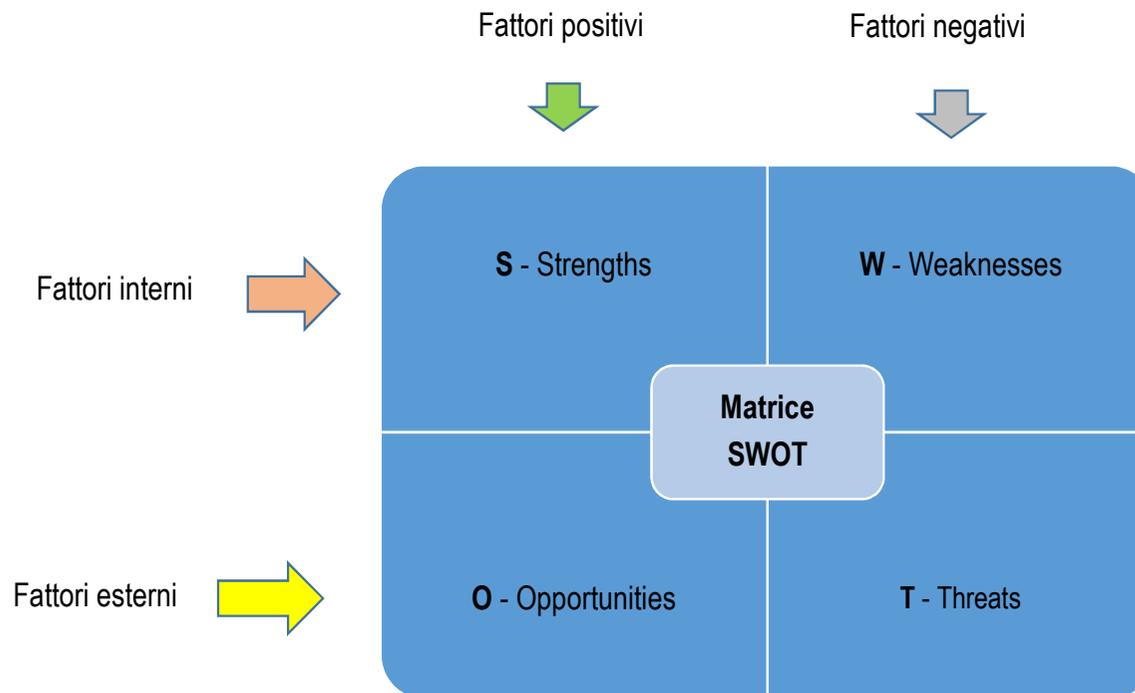
Mutatis mutandis essa si può applicare anche a un dato territorio per capire, interpretando i risultati dell'analisi statistico-economica:

- ✓ le vocazioni e i punti di forza “interni” (“endogeni” a quel territorio),
- ✓ i punti di debolezza “interni” (e i gap relativi rispetto ad altri territori),
- ✓ i rischi legati a “fattori esterni”, e
- ✓ le opportunità.

I rischi e le opportunità vanno valutati soprattutto in termini previsionali, sulla base di presumibili cambiamenti nei trend soci-demografici, economici e tecnologici e nel contesto politico-istituzionale e nel corpus normativo, mentre le rilevazioni di punti di forza e di debolezza sono dettate soprattutto dall'analisi di serie storiche, indagini disponibili di vario tipo su quel territorio e i dati statistici più aggiornati.

2.14. La matrice SWOT

L'analisi presentata nella slide precedente conduce alla definizione della “matrice SWOT” in cui i punti di forza e le opportunità di un dato territorio sono considerate leve per contrastare rischi e superare i punti di debolezza, con l'obiettivo di incrementare competitività relativa di quel territorio (e di riflesso anche la sua attrattività per turisti e risorse produttive mobili).



2.15. I “punti SWOT”, i fabbisogni e la strategia del PSL

L'analisi SWOT costituisce, *de facto*, una sorta di sintesi dell'analisi di contesto.

Essa conduce alla definizione di due *cluster* di “punti SWOT”:

- *Strenghts* (punti di forza) e *Waeknesses* (punti di debolezza) che risultano “interni” al territorio (e al PSL);
- *Opportunities* (opportunità) e *Threats* (minacce) che risultano “esterni” al territorio (e al PSL).

Sulla base dei “punti SWOT” viene in genere operata la gerarchizzazione dei “fabbisogni”.

DALL'ANALISI SWOT ALLA STRATEGIA DEL PIANO: l'idea di fondo è che, tenendo conto delle “lezioni dell'esperienza” del precedente ciclo di programmazione e delle analisi della domanda, il “disegno strategico” del PSL debba:

- valorizzare quanto più possibile i punti di forza;
- contrastare i punti di debolezza e le minacce esterne;
- valorizzare le opportunità esterne.

La verifica della coerenza fra “punti SWOT” e azioni del programma, non a caso, costituisce uno degli aspetti principali della valutazione *ex ante*.

2.16. Alcuni suggerimenti per una analisi SWOT più esplicativa

L'analisi SWOT, a fronte di un contesto socio-economico sempre più dinamico e mutevole, appare sempre meno in grado di fornire indicazioni sulla competitività relativa di un dato territorio "robuste", specialmente se consideriamo che, sovente, i Piani di Sviluppo (inclusi i PSL ex approccio LEADER) hanno durata pluriennale.

Qui si forniscono dei suggerimenti per migliorarla.

Stante il fatto che "forze" e "opportunità" sono elementi positivi, mentre "debolezze" e "rischi" indeboliscono la competitività relativa, si possono comunque adottare nuove lenti interpretative per tutti i fattori che possono rafforzare valenza analitica e previsionale della analisi SWOT. In merito a "forze" e "debolezze" va aggiunto che:

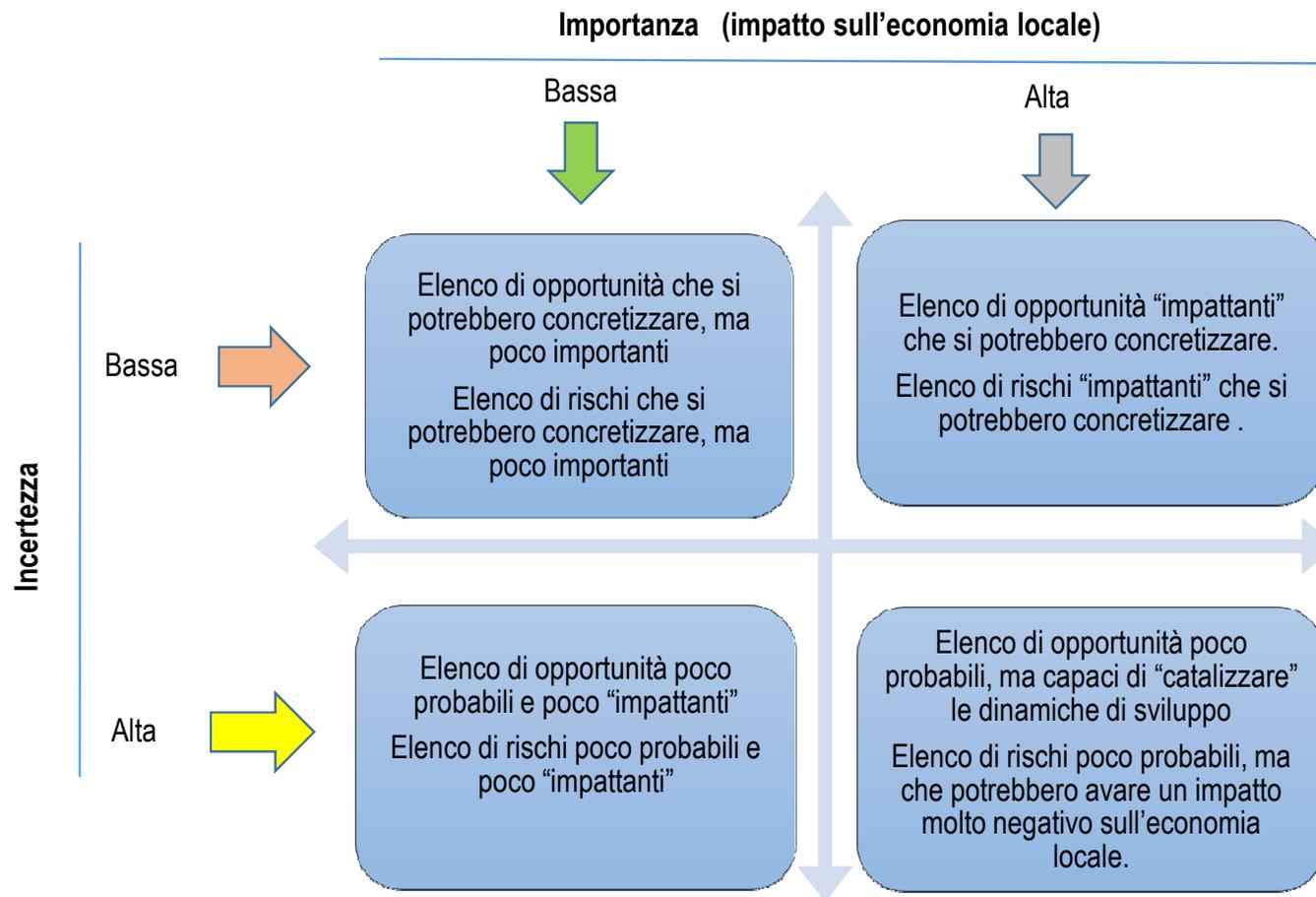
- ✓ in una certa misura sono fattori certi,
- ✓ sono fattori sui quali i decisori pubblici, specialmente quelli locali, possono incidere.

Al contrario opportunità e rischi sono delle ragionevoli previsioni in un mondo sempre più mutevole e non sono affatto controllabili dai decisori pubblici locali.

Muovendo dalla versione standard della matrice SWOT e da queste considerazioni, si può definire una matrice "incertezza/impatto" dei fattori esterni (si veda la slide che segue) che possa risultare complementare alla matrice SWOT. In questa matrice si possono classificare/allocare opportunità e rischi sulla base di due parametri:

- ✓ una ragionevole valutazione (quantificata su una scala di valori) del loro grado di incertezza;
- ✓ una stima della loro importanza relativa (quantificata su una scala di valori), in cui l'importanza relativa indica il potenziale impatto dei fattori esterni su competitività relativa e dinamiche di sviluppo del territorio.

2.17. La matrice “impatto/incertezza” dei fattori esterni come strumento complementare per rendere l’analisi SWOT più esplicitiva



2.18. Suggerimenti per migliorare in generale la fase di analisi/identificazione

Fase di analisi/identificazione

Identificazione dei fabbisogni

1. Analisi di contesto

2. Analisi (e coinvolgimento) degli stakeholders

Strumenti di analisi strategica (An. SWOT e altri)

Interviste con “testimoni privilegiati” e *focus group*

Workshop partecipativi ampi e su base paritaria

Identificazione sulla base di più metodi/strumenti dei **fabbisogni** e loro gerarchizzazione

2.19. Modelli di analisi strategica complementari all'analisi SWOT

La **fase di identificazione** è in sostanza la fase che consente di interpretare i dati di contesto raccolti (diagnosi territoriale) e di addivenire alla identificazione e alla gerarchizzazione dei fabbisogni di un territorio e delle sue potenzialità di sviluppo endogeno.

Il “passaggio” dai dati di contesto alla identificazione di fabbisogni e fattori di forza di un'area territoriale, in genere, è realizzata tramite la “matrice SWOT”, che identifica *Strengths (S)*, *Weaknesses (W)*, *Opportunities (O)* e *Threats (T)*.

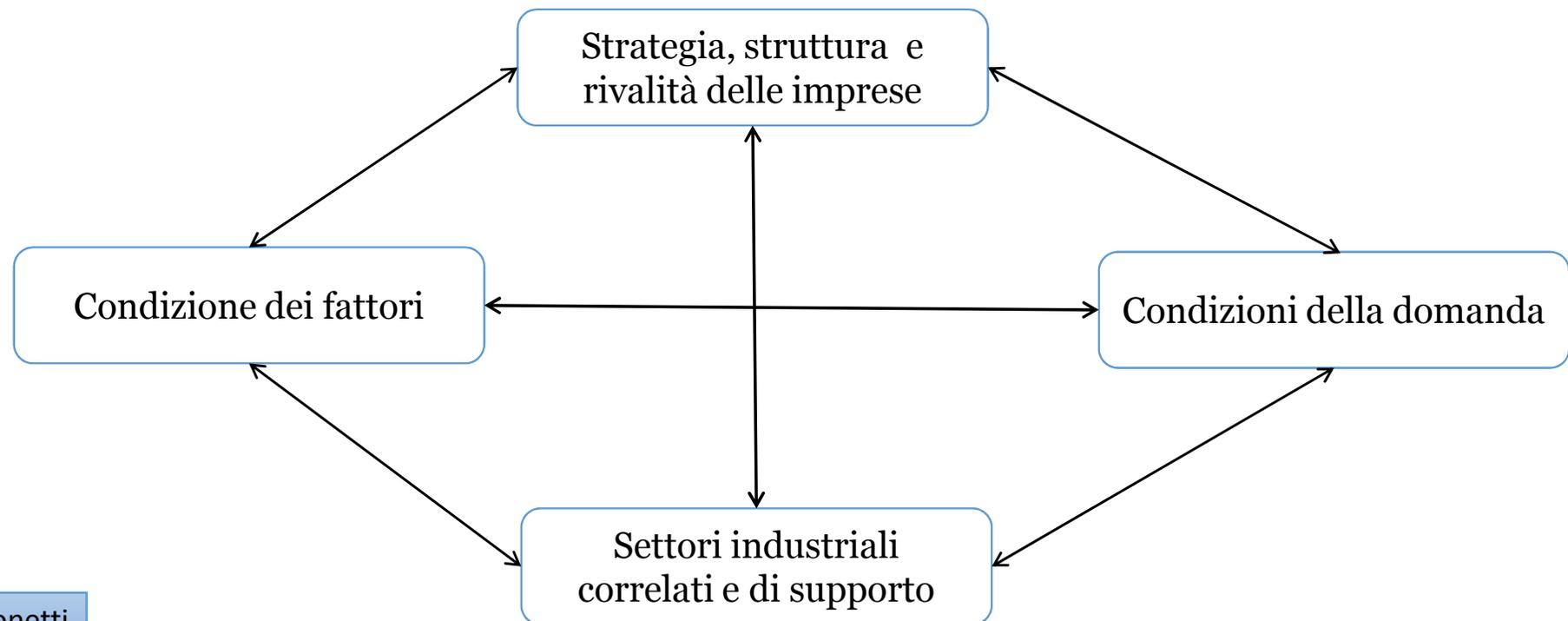
Esistono, tuttavia, molteplici altri approcci/strumenti per “interpretare” i dati di contesto e determinare la gerarchizzazione di fabbisogni e “forze” di un territorio. In questa sede si presentano, in particolare, i seguenti strumenti:

✓ il **diamante di Michael Porter**, il cui modello di “analisi competitiva” sui fattori del successo di una nazione in un dato comparto industriale (*The competitive advantage of nations*, 1990) si può facilmente applicare a un dato territorio. Il “*Porter's diamond*” si fonda ampiamente su una attenta analisi delle “dotazioni” di un territorio;

✓ strumenti di pianificazione strategica usati nell'analisi strategica delle aziende e nel *business planning* (in particolare schemi di analisi maggiormente informati ad approcci che caratterizzano il **marketing territoriale**).

2.20. Il diamante di Porter (la versione base)

I vertici del diamante di Porter
(fattori di vantaggio competitivo di una nazione o di un dato territorio)



2.21. Il diamante di Porter e la “condizione dei fattori”

Condizione dei fattori di un dato territorio



Concetto che va inteso in senso lato, dato che si parla di “dotazioni”, ma anche di “creazione” di fattori.

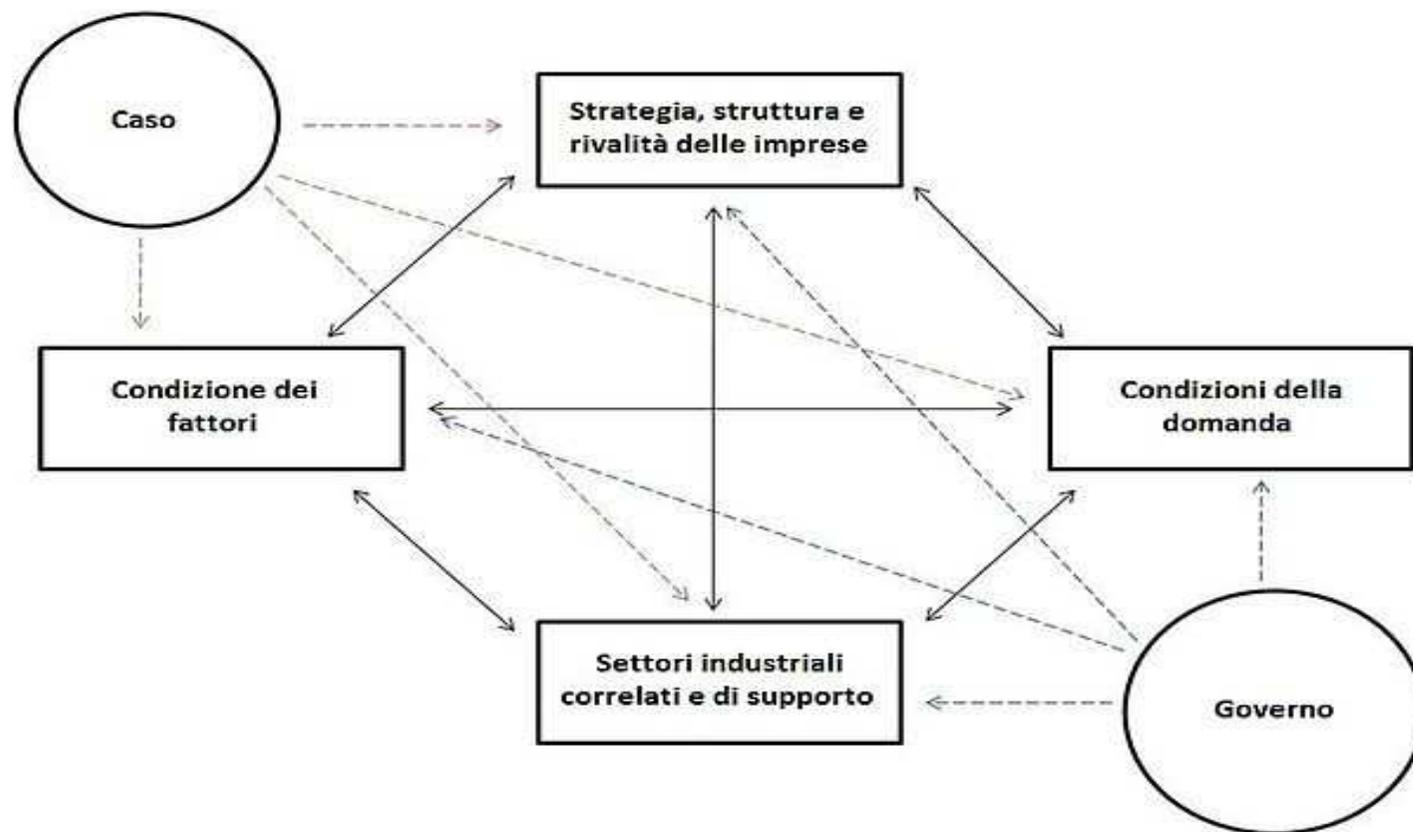
La dotazione di fattori

Le gerarchie fra i fattori (ci sono fattori di base e altri avanzati)

La creazione dei fattori (molti fattori sono una “dotazione naturale”, ma molti fattori si possono “creare”)

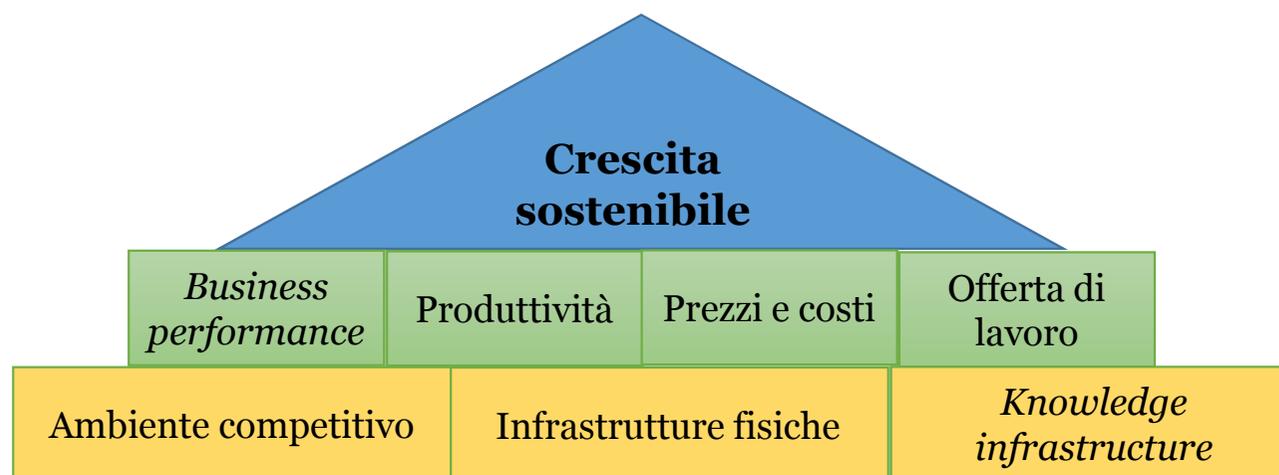
Gli svantaggi selettivi dei fattori (certi svantaggi spingono all’innovazione)

2.22. Il diamante di Porter (la versione completa, con l'aggiunta del "caso" e del Governo)



2.23. Le applicazioni del modello di “analisi competitiva” di Porter

L'applicazione ai territori/paesi del modello di “analisi competitiva” di Porter, con i necessari adattamenti, è sovente alla base della reportistica internazionale sulla “competitività relativa” dei “sistemi paesi” (contributi di ricerca di organismi quali OCSE, Banca Mondiale e altri istituti di ricerca). Sovente in questi report è particolarmente approfondita proprio l'analisi della “condizione” dei fattori. Si veda lo schema sotto che riporta **il “modello della piramide” usato per esaminare il grado di competitività dell'Irlanda.**



2.24. Analisi strategica a livello aziendale e formulazione di progetti

Il presente contributo rimarca che anche in sede di formulazione di progetti sociali e/o di progetti e piani di sviluppo locale si debba muovere dal riconoscimento della necessità di applicare concetti ampiamente usati nell'analisi aziendale, quali approccio strategico, *vision*, missione e tattica.

L'importanza di approcci concettuali e tecniche che sono mutate dal *management aziendale* e dal *marketing strategico*, peraltro, tende a crescere a seguito della crescente rilevanza conferita al c.d. “*Results-Based Management approach*” (*RBM approach*), presentato oltre.

Più in generale, le agenzie a sostegno dello sviluppo economico delle Nazioni Unite e le agenzie nazionali per la cooperazione allo sviluppo, indicano quattro domande chiave della pianificazione strategica per lo sviluppo locale (per tutti si veda la guida di UN-Habitat ed EcoPlan International disponibile all'indirizzo web <http://www.unhabitat.org/pmss/listenitemDetails.aspx>):

- 1. qual è la situazione attuale? (baseline)**
- 2. dove vogliamo arrivare? (visione)**
- 3. come ci arriviamo? (progetto/programma complesso)**
- 4. come misuriamo il successo del progetto? (valutazione e feedback)**

2.25. Approccio strategico, identificazione di una “visione” condivisa, e relativa strategia di “marketing territoriale” (I)

1. VISIONE (“come vedete il vostro territorio fra 10 anni”)

Potenzialità (fattori di attrazione) da valorizzare

Identità di un territorio

Immagine da proiettare esternamente

Vantaggi di costi, di differenziazione e di posizionamento specializzato

2. SEGMENTAZIONE DEI POSSIBILI TARGET DELLA STRATEGIA DI “PLACE MARKETING”

3. ATTUAZIONE E MONITORAGGIO DELLA STRATEGIA DI “PLACE MARKETING” E DI COMUNICAZIONE DELL’IMMAGINE DEI LUOGHI

2.26. Approccio strategico, identificazione di una “visione” condivisa, e relativa strategia di “marketing territoriale” (II)

- Una siffatta logica di formulazione di un piano di sviluppo si lega molto di più ai concetti di:
- ✓ Visione condivisa (“*vision is a snapshot of the desired future*”)*,
 - ✓ Identità di un territorio e immagine da proiettare esternamente,
 - ✓ Unità politica in senso lato (partenariato-pubblico privato in cui tutti gli attori “fanno squadra”),
 - ✓ Vantaggi relativi di un territorio (v. slide che segue).

Gli esperti di sviluppo locale Ciciotti e Rizzi forniscono la seguente definizione di “visione”: <<la “visione” esprime il consenso degli stakeholders sul futuro economico e sociale del sistema locale>> (Ciciotti e Rizzi 2005, p. 94).

* UN-HABITAT, ECOPLAN INTERNATIONAL (2005), *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 1. Quick Guide*, p. 11, <http://www.unhabitat.org/pmss/listenitemDetails.aspx>

2.27. Approccio strategico, identificazione di una “visione” condivisa, e relativa strategia di “marketing territoriale” (III)

Nel suo volume *“Il Marketing territoriale”* (2006), Matteo Caroli individua i seguenti approcci per sviluppare le potenzialità di un territorio (v. p. 112):

❑ *sviluppare un vantaggio di costi* (costo del lavoro e di altri input produttivi, incentivi e altre agevolazioni, produttività dei fattori, qualità dei servizi pubblici),

❑ *sviluppare un vantaggio di differenziazione*, basato su:

- qualità degli input produttivi,
- qualità delle infrastrutture,
- conoscenza e innovazione,
- qualità percepita,

❑ *sviluppare un vantaggio di posizionamento specializzato* (sintesi dei fattori di vantaggio di costo e di differenziazione in funzione delle esigenze di specifici segmenti di mercato).

2.28. Migliorare la formulazione dei PSL. I “logic models”

Muovendo da una logica di pianificazione strategica, l’approccio alla formulazione, alla gestione e alla valutazione di progetti e piani di sviluppo di aree vaste, sin dagli anni Settanta, viene informata ai c.d. “*logic models*”.

I “*logic models*”, come dimostra la vastissima letteratura internazionale sul tema, possono essere rappresentati graficamente in vario modo, ma si fondano tutti sull’idea che si possa definire una “catena di risultati” (“*results chain*”) che lega le risorse investite in un progetto (o in un programma complesso) e gli impatti finali (nella letteratura si parla anche di “*theory of change*”).

Ciò che ovviamente conta non è tanto la rappresentazione grafica, ma il processo logico di formulazione e di validazione della “*results chain*”.

Un aspetto chiave di ogni *logic model*, infatti, è la corretta verifica della validità logico-analitica dei nessi causali in cui si sostanzia la logica di intervento del progetto o del piano di area vasta.

2.29. I “logic models” e il “ciclo del progetto” (I)

Lo stesso “**ciclo del progetto**” (v. schema riportato sotto), usato sin dal 1992 dalla Commissione Europea per la formulazione di progetti, di piani di area vasta e di programmi pluriennali complessi cofinanziati dai Fondi Strutturali dell’UE, non è altro che una particolare forma di “*logic model*”.



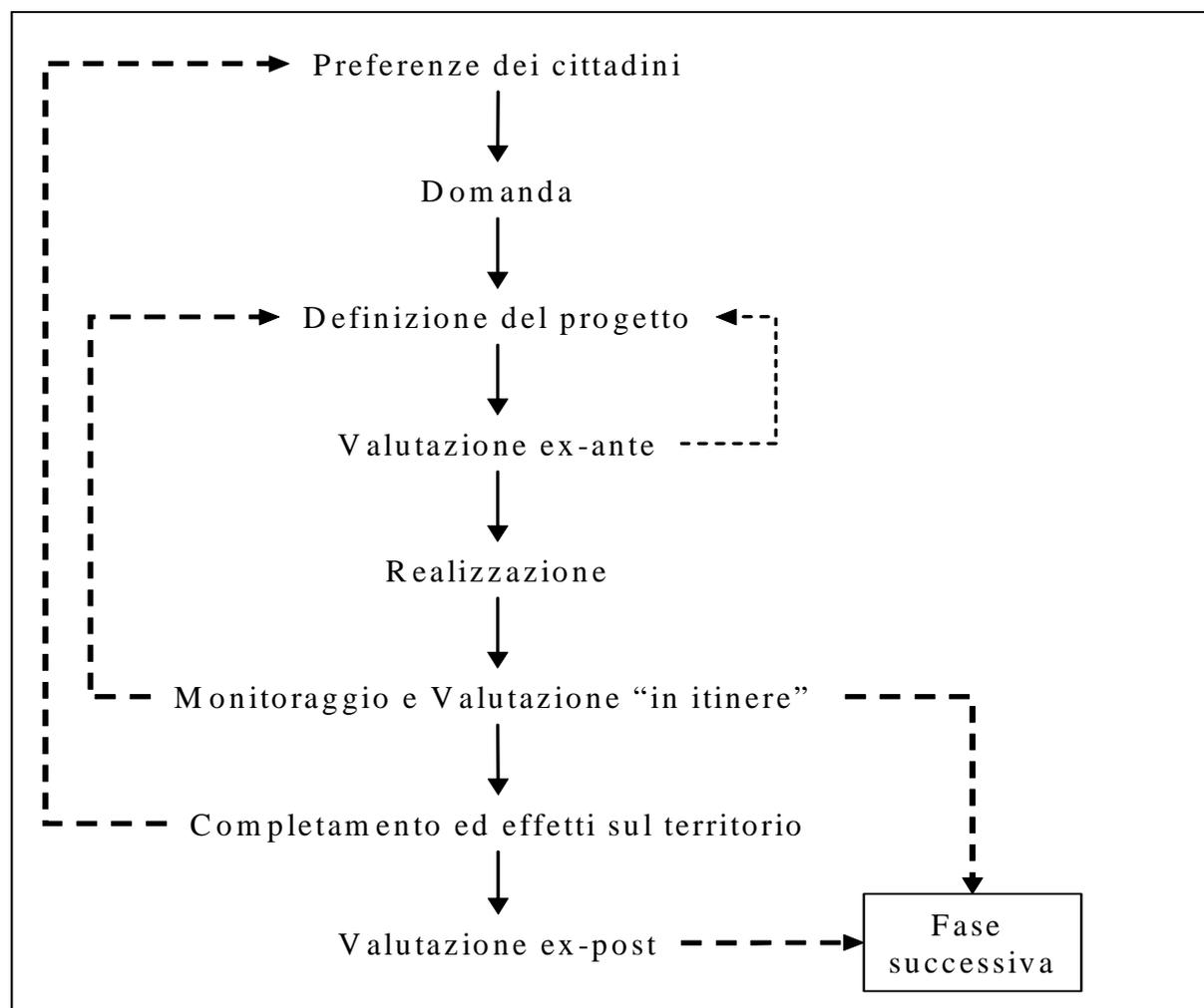
2.30. I “logic models” e il “ciclo del progetto” (II)

Il “**ciclo del progetto**” può essere usato per:

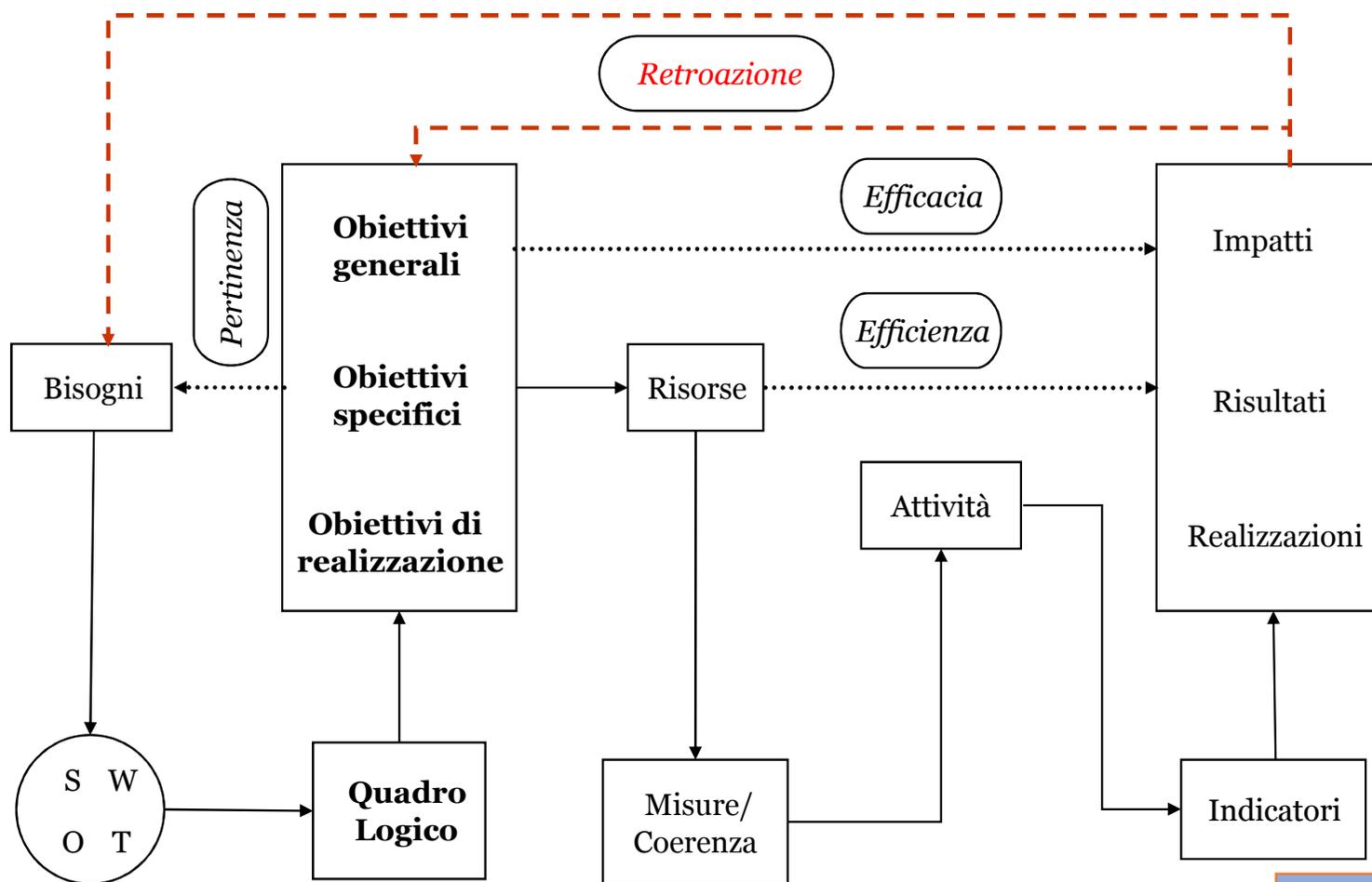
- ❑ l’analisi finanziaria degli investimenti (sia quelli privati, sia quelli pubblici). Il “ciclo del progetto”, infatti, è parte della più generale teoria di gestione dei progetti (*project management*) e della teoria dell’analisi finanziaria degli investimenti (si veda lo schema nella slide che segue);
- ❑ l’analisi di progetti;
- ❑ l’analisi di piani di area vasta;
- ❑ l’analisi di programmi pluriennali di intervento “complessi”, dove la qualificazione “complessi” si riferisce al fatto che sovente si tratta di programmi che inglobano più tipologie di politiche pubbliche/azioni di *policy* (realizzazione di opere pubbliche, formazione, sostegni finanziari e reali al sistema produttivo, altri). In questo caso si parla anche di “ciclo del programma”, in merito alla quale si veda la slide 2.32. (*)

() Alla base del “ciclo del progetto” (analisi delle varie fasi di investimenti privati e pubblici) vi è la semplice considerazione che ogni progetto (ogni investimento) ha uno specifico ciclo di vita, dalle analisi di pre-fattibilità, alla piena operatività del progetto, alla valutazione degli impatti a regime (valutazione questa che costituisce il principale meccanismo di “apprendimento” per le successive fasi di programmazione/progettazione).*

2.31. Le fasi del “ciclo del progetto” nel caso dell’analisi degli investimenti pubblici



2.32. Le fasi del “ciclo del progetto” nel caso di programmi pluriennali complessi



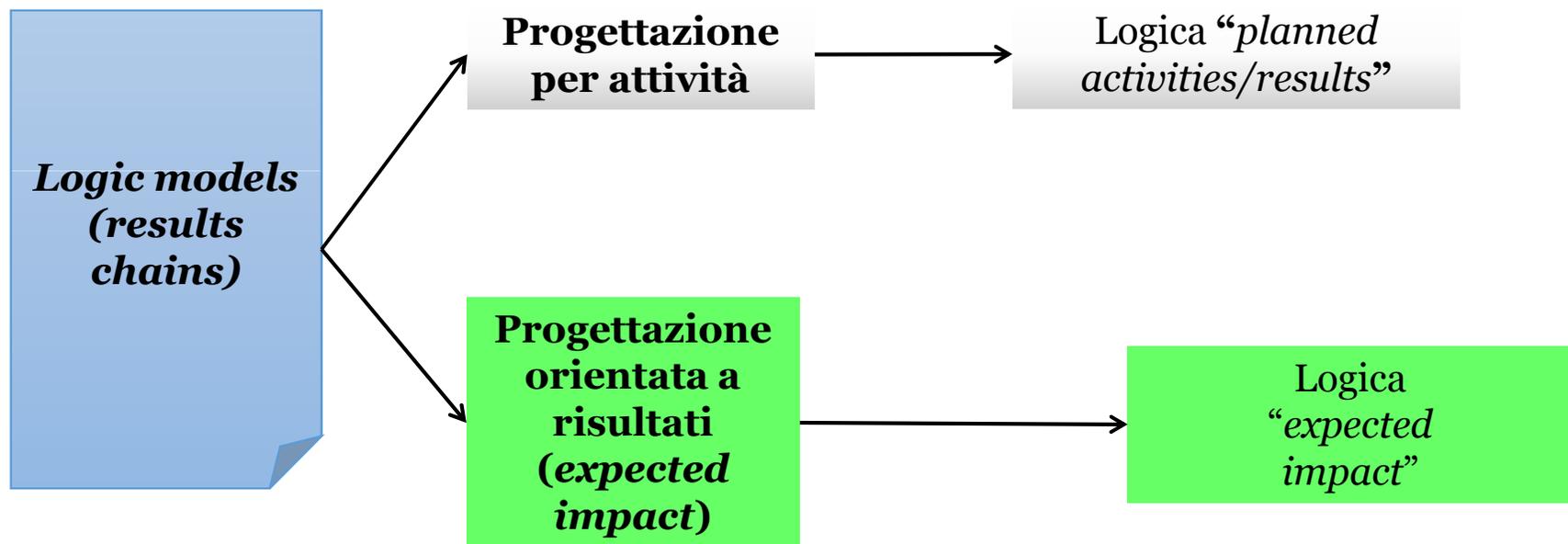
Fonte: Bagarani-Bonetti (2005)

2.33. Migliorare la formulazione dei PSL. Superamento della logica di “programmazione per attività”

I legami logici fra eventi/azioni e altri eventi/risultati devono essere ben fondati e realistici. Il nodo della questione è che i *logic models* sviluppati negli anni Settanta erano fortemente ancorati a una logica mezzi-fini (“*If ... then*”). In altri termini, anche per i progetti sociali, così come per le opere pubbliche, si è teso a privilegiare una logica per cui si eseguono le attività (si realizzano le opere) e poi si valuteranno gli effetti (trascurando, sovente, una attenta verifica preliminare di problemi e aspettative di destinatari finali).

Nei decenni successivi, invece, sono andati affermandosi approcci che hanno teso a ribaltare questa logica “ingegneristica” che va dai mezzi ai fini, molto legata al “ciclo” PDCA (*Plan Do Check Act*), che è uno strumento cardine del *project management* e del controllo di qualità. Tali approcci, di converso, tendono a focalizzare l’attenzione, almeno per i progetti sociali, su problemi e desiderata dei destinatari finali (*end beneficiaries*) e dei contesti sociali (si veda la slide che segue).

2.34. Possibili “letture” dei “logic models”



2.35. Nuove interpretazioni dei “logic models” e “programmazione per obiettivi”

I nuovi approcci, sviluppati negli ultimi trenta anni, a cui si fa riferimento, sono:

- ✓ **Goal Oriented Project Planning (GOPP)**, metodo sviluppato a partire dagli anni Ottanta, come già accennato, soprattutto su impulso dell'agenzia di cooperazione internazionale tedesca GTZ,
- ✓ **Results-Based Management approach**, affermatosi dalla seconda metà degli anni Novanta soprattutto sulla spinta delle agenzie di sviluppo delle Nazioni Unite e dello *United Nations Development Programme (UNDP)*,
- ✓ **Outcome mapping**, metodo simile al *Results-Based Management approach* - RBM (*), sviluppato soprattutto dall'International Development Research Centre di Ottawa negli anni più recenti, anche con il contributo metodologico di esperti che avevano già lavorato per l'agenzia di cooperazione canadese (Canadian International Development Agency – CIDA).

* Il RBM presenta molteplici elementi di compatibilità con il c.d. “*outcome mapping*”. Anche l'*outcome mapping*, infatti, pone una grande enfasi sulla visione di sviluppo che muove gli interventi e sull'impatto di questi sui destinatari finali.

2.36. “Programmazione per attività” vs “Programmazione per obiettivi”

Approccio “*planned activities/results*”



Analisi *on the desk* dei problemi dei destinatari e del contesto locale

Programmazione per attività

Progetti pensati e formulati come “cianografie”

Approccio orientato a obiettivi/risultati



Participatory project planning (coinvolgimento di destinatari e comunità locali)

Formulazione dei progetti a partire da obiettivi di cambiamento e risultati attesi

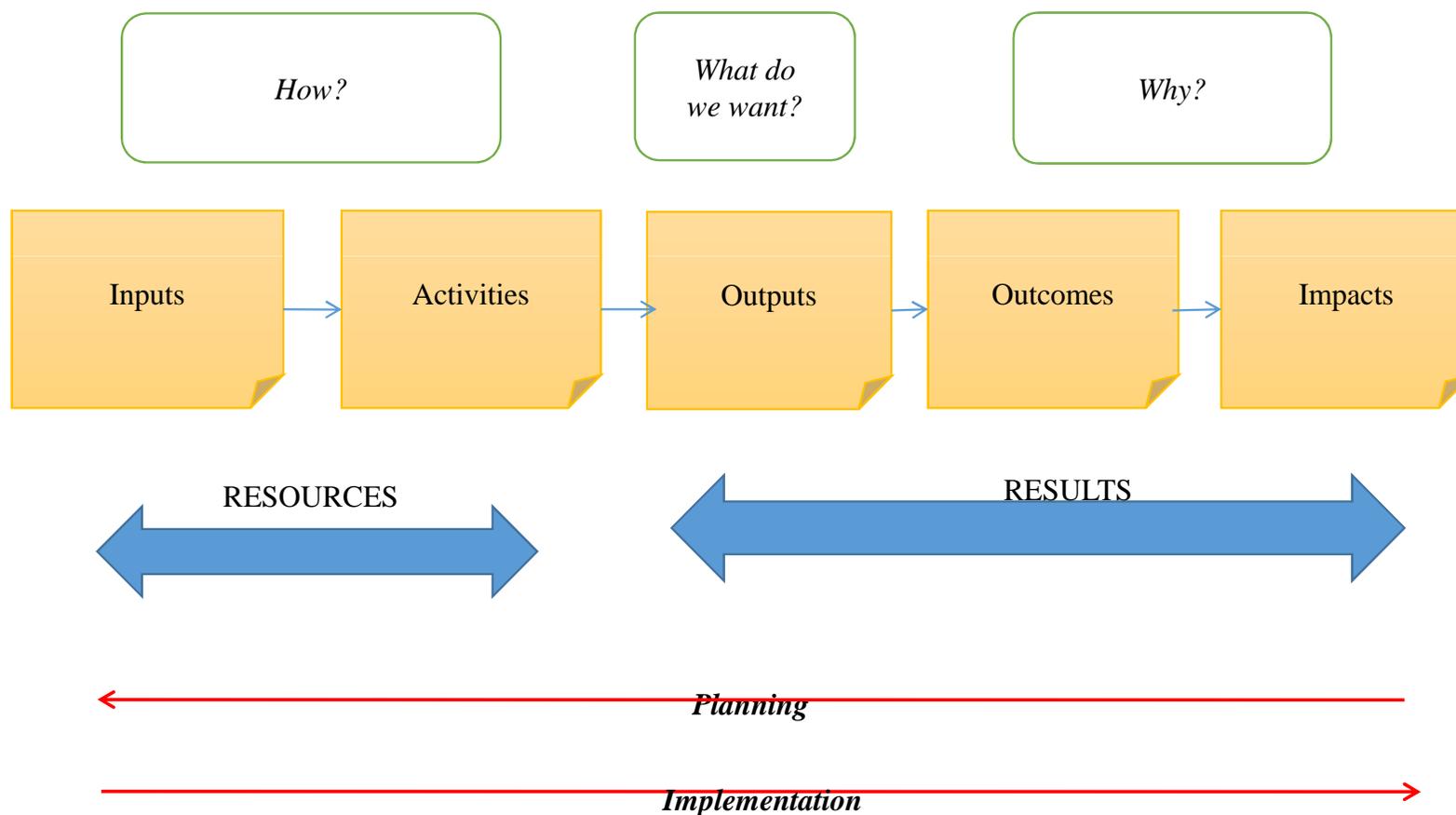
Progetti pensati come processi iterativi di apprendimento

2.37. L'approccio "Results-Based Management"

Il *RBM approach*, definito anche "*Managing for Development Results*" (MfDR), più in particolare, si discosta dai "*logic models*" tradizionali per i seguenti motivi:

- ✓ si fonda sulla logica di progettare "per obiettivi" e non per attività. In pratica, applicando il *RBM approach* si capovolge il percorso di lettura delle "catene di risultati". Il percorso di lettura e di formulazione dei progetti, applicando il *RBM approach*, è da destra verso sinistra. Questo si evince chiaramente dal modello adottato da UNDP, riportato nella slide che segue, che evidenzia come il processo di programmazione basato sul RBM vada da destra a sinistra, mentre è quello attuativo che, di converso, segue il percorso da sinistra a destra;
- ✓ privilegia una valutazione di impatto sin dalla fase di ideazione/formulazione degli interventi, rispetto alla tradizionale valutazione *ex ante*. In altri termini, si privilegia una logica "*expected results*" rispetto alla logica tradizionale "*planned activities/results*";
- ✓ sostiene un orientamento alla formulazione degli interventi fortemente incentrata su problemi e *desiderata* dei destinatari (gli utenti dei servizi del progetto).

2.38. Results-Based Management: la 'catena logica' del progetto va definita a partire dagli obiettivi per giungere a definire azioni e fabbisogni di risorse



2.39. Usare l'Approccio di Quadro Logico per formulare la "logica di intervento" del piano

La "progettazione" informata al c.d. "*Logical Framework Approach*" (LFA) prevede almeno quattro blocchi di attività:

1. analisi dei problemi (per usare il gergo dei PSR regionali 2014-2020 "analisi e gerarchizzazione dei fabbisogni");
2. analisi degli obiettivi (anche sulla base dei risultati della *SWOT analysis*) e verifica preliminare dei possibili effetti del progetto e/o del programma;
3. definizione della strategia, attraverso una adeguata gerarchizzazione degli obiettivi e la corretta definizione della "portata/dimensione" realizzabile (in inglese "*scope*") della strategia. In genere, si parla di *analisi di scoping*, che consiste nel definire se una data strategia è definibile nella sua interezza, o se, a causa di vincoli tecnici e finanziari, è opportuno costruire il piano di sviluppo sulla base di una parte solamente del c.d. "albero degli obiettivi";
4. la definizione di corrette relazioni mezzi/fini e la valutazione *ex ante* della coerenza fra analisi dei problemi e matrice gerarchizzata di obiettivi e azioni.

2.40. Analisi e gerarchizzazione dei fabbisogni

L'analisi dei problemi, strettamente collegata all'analisi di contesto e alla stessa *SWOT analysis*, è articolabile nelle seguenti attività:

1. corretta definizione dei principali beneficiari di un dato progetto e/o di un programma;
2. corretta definizione dei principali problemi dei “gruppi bersaglio” e, più in generale, del contesto socio-economico locale;
3. rappresentazione grafica, attraverso il c.d. “albero dei problemi”.

N.B. L'identificazione dei problemi non è affatto così semplice come potrebbe sembrare. I principali errori che si possono commettere nel definirli sono i seguenti: (i) definire dei “falsi problemi” (“la mancanza di ..” non è un problema, in quanto un problema va sempre definito come una situazione negativa che provoca disagio materiale e/o psico-fisico agli individui, (ii) non definirli in modo specifico ed univoco, (iii) definirli non rispecchiando in termini oggettivi la realtà concreta, ma indicando già una possibile soluzione.

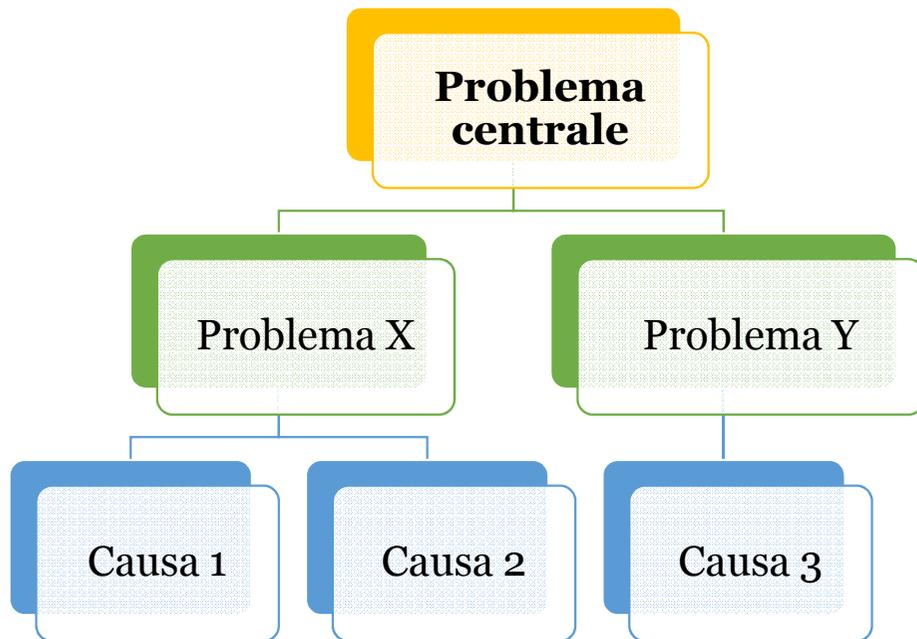
2.41. Analisi degli obiettivi

Per quel che concerne la definizione del c.d. “**albero degli obiettivi**,” vanno sottolineati almeno quattro aspetti fondamentali:

- ✓ una volta definiti i problemi (aspetti negativi da rimuovere/risolvere attraverso il progetto), «*l'identificazione degli obiettivi costituisce la trasposizione in positivo della situazione negativa identificata all'inizio del processo*» (Rossi 2004, p. 49);
- ✓ l'**albero degli obiettivi** – in cui la gerarchizzazione degli obiettivi in più livelli corrisponde alla gerarchizzazione dei problemi – traduce la **logica “causa-effetto”** dell'albero dei problemi in una **logica “mezzi-fini”** (si veda lo schema riportato nella slide successiva);
- ✓ gli obiettivi vanno sempre associati a dei cambiamenti nel contesto e/o nelle condizioni socio-economiche dei beneficiari (sono i benefici materiali e immateriali per il gruppo target del progetto). In altri termini, gli obiettivi rispondono alla domanda “*quali cambiamenti vogliamo ottenere attraverso il progetto*?”;
- ✓ il progetto (o il piano di sviluppo) si deve caratterizzare per l'individuazione di un solo **obiettivo specifico** (perno dell'intera strategia) e di più obiettivi generali, di livello superiore all'obiettivo specifico, sui quali il progetto può incidere solo indirettamente. Per questo lo schema della slide che segue riporta come vertice dell'albero degli obiettivi l'obiettivo specifico.

2.42. Dall'albero dei problemi all'albero degli obiettivi

Struttura dell'**albero dei problemi**



Struttura dell'**albero degli obiettivi**



2.43. La matrice di quadro logico (I)

I risultati dell'applicazione dell'approccio di Quadro Logico conduce alla formulazione sintetica e schematica della strategia tramite un autentico strumento di programmazione, ossia la Matrice di Quadro Logico.

Come si evince dalla sua forma "4x4", (v. slide che segue) la Matrice di Quadro Logico (MQL) - *Logical Framework Matrix* in inglese - è una "matrice gerarchizzata" di obiettivi, che si possono leggere dal basso verso l'alto (logica ascendente "mezzi-fini") o dall'alto verso il basso (in questo secondo caso, si può parlare propriamente di progettazione "per obiettivi", in quanto si segue un percorso pianificatorio che parte dagli obiettivi per arrivare a definire, a ritroso, le attività).

Si evidenzia che la prima colonna di tale matrice definisce la "logica di intervento" ("*intervention logic*") del progetto/piano che, *de facto*, riporta l'albero degli obiettivi e le azioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi.

Pertanto, la stessa MQL (o meglio la sua prima colonna, indicata come "*intervention logic*") è una rappresentazione grafica particolare di un "*logic model*".

2.44. La matrice di quadro logico (II)

Matrice di Quadro Logico

	Analisi logica	Indicatori quantificabili	Fonti di verifica degli indicatori	Condizioni esterne (rischi)
Obiettivi generali (overall objectives)				
Obiettivo specifico (strategic goal)				
Obiettivi operativi (expected results)				
Attività (actions)		Mezzi tecnici/Inputs	Risorse finanziarie	

Pre-condizioni

2.45. La matrice di quadro logico (III)

Le quattro righe interne della *logframe matrix* riportano: obiettivi generali, obiettivi intermedi (indicati anche come “scopi”), risultati attesi e attività (azioni da implementare).

Le quattro colonne interne riportano: breve descrizione di ogni obiettivo per ogni livello di obiettivo; indicatori verificabili (*Objectively Verifiable Indicators*); fonti esterne ed interne per la verifica degli indicatori (e anche caratteristiche delle informazioni da reperire); condizioni e rischi progettuali.

N.B. Due criticità della MQL di cui tenere sempre conto sono:

✓ *i tre livelli di obiettivi (operativi, specifico e generale/i) sono logicamente conseguenti e il legame logico deve risultare robusto e verificabile, ma questo non vuol dire che ogni livello successivo sia una riformulazione sintetica di quelli precedenti. Ad ogni livello della “logica di intervento”, in sostanza, corrisponde un “salto logico” nella “catena causale”. In particolare, l’obiettivo specifico (perno della “logica di intervento”) non va assolutamente definito come una sorta di “riassunto” dei risultati attesi sottostanti;*

✓ *sarebbe opportuno inserire una quinta riga fra azioni e risultati attesi, che riporti i prodotti delle azioni. Questo consentirebbe di evitare un errore in cui si incorre facilmente, ossia di confondere un prodotto (un mero output, quale il numero di discenti che seguono un corso) e un risultato, ossia un outcome che indica un cambiamento di stato dei beneficiari o delle loro capacità (i corsisti hanno realmente acquisito delle competenze).*

2.46. La “logica di intervento” di un progetto/piano (I colonna della MQL)

Logica di intervento	Definizione (cos'è?)	Significato (a che domanda risponde?)
Obiettivi generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società?
Obiettivo specifico	Il beneficio “tangibile” per i beneficiari (il miglioramento di una condizione dei beneficiari o di un aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto.
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Ciò che sarà fatto per fornire i servizi

Fonte: Bussi, 2001

2.47. La valutazione ex ante della “logica di intervento”

La valutazione *ex ante* ha soprattutto la finalità di individuare elementi di debolezza della strategia, di valutarne la fattibilità istituzionale, tecnica e finanziaria e di migliorare la stima sugli effetti attesi. Le **principali analisi della valutazione ex ante** sono:

Verifica della qualità dell’analisi del contesto socio-economico

Verifica della “pertinenza” (o “rilevanza”) della strategia rispetto ai fabbisogni rilevati (v. slide che segue)

Verifica della coerenza interna del “disegno strategico” (coerenza fra azioni e obiettivi e/o fra livelli di obiettivi)

Verifica della coerenza esterna del piano di sviluppo con il contesto legislativo e, soprattutto, con altri strumenti di programmazione che interessano una data area

2.48. La valutazione ex ante della “rilevanza” (“pertinenza” della strategia rispetto ai fabbisogni di intervento rilevati)

Impostazione/strumenti dell’analisi della “rilevanza” della strategia:

Matrice di compatibilità e coerenza fra punti di debolezza e risultati attesi della MQL

Matrice di compatibilità e coerenza fra punti di forza e risultati attesi della MQL

Matrice di compatibilità e coerenza fra opportunità e risultati attesi della MQL

Matrice di compatibilità e coerenza fra minacce e risultati attesi della MQL

2.49. Dalla strategia al “piano operativo”

I “nove passi per un *project planning* di successo” (Richard Stutely, 2008, p. 123)

1. suddividere il progetto in attività componenti il più piccole possibile,
2. identificare i collegamenti e i percorsi critici,
3. ordinare le attività, programmando quelle più critiche o ad alto rischio possibilmente all’inizio del progetto,
4. stabilire obiettivi misurabili per ciascuna attività, preferibilmente almeno settimanalmente,
5. assegnare le responsabilità,
6. adottare un meccanismo di *reporting* per ciascun obiettivo,
7. stabilire una cultura che incoraggi il *reporting* dei problemi nel momento in cui sorge una possibile difficoltà, un ritardo o una situazione non desiderata,
8. eseguire il piano verificando le attività completate,
9. agire immediatamente se un obiettivo viene mancato o se viene segnalato un problema.

2.50. Le critiche all'approccio di Quadro Logico (I)

L'approccio di Quadro Logico è molto utile e la MQL costituisce certamente uno strumento di rappresentazione del piano sintetica ed efficace, ma:

(i) tale approccio è soggetto alle critiche generali ai processi di pianificazione strategica *on the desk*, ossia quella di operare una irrealistica separazione fra la fase di formulazione e la fase di implementazione. L'esperto di management **Henry Mintzberg**, in diversi contributi (1987, 1989, 1990, 1996), ha rimarcato che la gestione di una azienda (*mutatis mutandis*, l'attuazione di una strategia di sviluppo locale) comporta un processo di apprendimento continuo, per cui le decisioni gestionali concrete sono un *mix* continuo di **strategie “deliberate”** e di **strategie “emergenti”**;

(ii) tale approccio rischia facilmente di degenerare in un processo di programmazione *blueprint* (*). Come ci ricorda Massimo Rossi (2004, p. 19), questo approccio è quello connaturato a « *progetti completi in ogni dettaglio e per i quali si richiede una esecuzione fedele, tipica di grandi infrastrutture fisiche* ».

I progetti, invece, andrebbero formulati come “percorsi” (processi) di apprendimento *in itinere*, per cui in sede di attuazione si possono apprendere degli elementi ulteriori per migliorare il piano di sviluppo e renderlo più efficace. Qui sono d'obbligo dei riferimenti alla teoria della “*hiding hand*” di Albert Hirschman (1967, 1975) e alla distinzione di William Easterly (2006a, 2006b) fra “**planners**” e “**searchers**” (sperimentatori).

(*) « *Blueprint significa cianografia, procedimento grafico usato per la riproduzione su carta sensibilizzata con sostanze chimiche. Sviluppando in acqua, i tratti appaiono bianchi su sfondo azzurro, di qui il riferimento all'azzurro, in italiano come in inglese* » (Rossi, 2004, p. 19).

2.51. Le critiche all'approccio di Quadro Logico (II)

(iii) La MQL (“*logframe matrix*”) proprio a causa della sua origine di strumento programmatico formulato “*on the desk*” prima di qualsiasi attuazione/sperimentazione ha una naturale *bias* verso i processi *blueprint* ed è uno strumento molto rigido. In alcuni contributi critici, infatti, si parla “*lockframe*” e non di “*logframe*” (per tutti si vedano Gasper 2000, Bakewell, Garbutt 2005).

La MQL si fonda sull'assunto che i processi di sviluppo si possano descrivere come “nessi di causa-effetto” univoci (questo sono i “*logic models*”). I processi socio-economici, invece, in generale non sono affatto lineari, ma bensì alquanto imprevedibili e caratterizzati da molteplici interazioni fra attori ed eventi. Per questo motivo negli ultimi anni si sta diffondendo anche fra esperti e attori della cooperazione allo sviluppo (campo elettivo di applicazione della MQL) l'attenzione per l'approccio “*lean startup*” alla creazione di nuove imprese (Blank 2005, Ries 2011). Secondo tale approccio, la creazione di una nuova impresa di successo è un processo iterativo di apprendimento (percorso esplorativo “*build-measure-learn*”). *Mutatis mutandis* un approccio mentale e metodologico analogo dovrebbe essere adottato per la formulazione di progetti e piani complessi di sviluppo (Faustino 2012, Faustino, Booth 2014, ODI 2015).

Su questi nuovi sviluppi sulla formulazione dei progetti (sperimentati nel settore dell'aiuto internazionale allo sviluppo, ma certamente validi in generale), si veda il portale del progetto portato avanti da ricercatori di varia estrazione culturale “**Doing Development Differently**”:

<http://www.doingdevelopmentdifferently.com>

2.52. Suggerimenti per migliorare la formulazione dei piani



Allegato I. La base normativa della PAC



- **Regolamenti base**

- Reg. (UE) N. 1305/2016 sulle misure per lo sviluppo rurale,
- Reg. (UE) N. 1306/2013 (regolamento “orizzontale” su gestione, controlli e pagamenti dei due “pilastri” della PAC),
- Reg. (UE) N. 1307/2013 sui pagamenti “diretti” della PAC,
- Reg. (UE) N. 1308/2013 sulla Organizzazione Comune di Mercato (OCM)

- Reg. (UE) N. 1310/2013 (**Regolamento transitorio**, recante disposizioni sull’applicazione dei regolamenti base nel 2014)

- **Regolamenti delegati** della Commissione,
- **Regolamenti di attuazione** della Commissione (fra questi ultimi sono particolarmente importanti il Reg. 808/2014 e il Reg. 809/2014)

Allegato II. Gli obiettivi della Focus area 6b dei PSR

- 1 • Favorire la realizzazione di azioni innovative di sistema nella erogazione dei servizi essenziali alla popolazione rurale.
- 2 • Organizzare e valorizzare il patrimonio storico, culturale, architettonico e ambientale delle aree rurali.
- 3 • Sostenere strategie di sviluppo locale indirizzate alle filiere locali, integrando operatori appartenenti a settori tradizionalmente distinti.
- 4 • Sostenere strategie per l'inclusione sociale favorendo la partecipazione degli attori locali nello sviluppo di servizi innovativi di prossimità, anche attraverso la diversificazione delle economie locali.
- 5 • Sostenere strategie locali volte alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale delle aree rurali.

Riferimenti bibliografici (I)

- BAGARANI M., BONETTI A. (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)
- BAKEWELL O., GARBUTT A. (2005), *The use and abuse of the Logia Framework approach*, SIDA
- BIGLIERI D., DAGNINO G.B., FARACI R. (2013), *Economia e gestione delle imprese*, ISEDI, Novara
- BLANK S. (2005), *The four steps to the Epiphany. Successful strategies for products that win*, K&S Ranch Press, San Francisco
- BONETTI A. (2013), *Guida all'Europrogettazione*, Centro Studi POLITEIA, Avigliano (PZ)
<http://www.politeiaonline.it/Edizioni.asp#/18/>
- BUSI F. (2001), *Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, F. Angeli, Milano
- CAMAGNI R. (2009), *Per un concetto di capitale territoriale*, in BORRI D., FERLAINO F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, F. Angeli, Milano, pp. 66-90
- CAROLI M. (2006), *Il marketing territoriale*, F. Angeli, Milano
- CICIOTTI E., RIZZI P. (2005), *Politiche per la competitività territoriale*, Carocci, Roma
- CORTE DE CONTI EUROPEA (2010), *Implementation of LEADER approach for Rural Development. Special Report N. 5*
<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912812.PDF>
- EUROPEAN COMMISSION-EUROPEAID (2001), *Project Cycle Management. Training Handbook*, Brussels, Brussels
- EUROPEAN COMMISSION-EUROPEAID (2004), *Aid Delivery Methods. Volume 1 Project Cycle Management Guidelines. Integrated Approach and Logical Framework*, Evaluation Unit, Brussels
- EASTERLY W. (2006a), *The White Man's Burden*, Penguin Press, New York,
- EASTERLY W. (2006b), *Planners vs Searchers in Foreign Aid*, in 'Asian Development Review', Vol. 23, No 1, pp 1-35
- FAUSTINO J. (2012), *Development Entrepreneurship. A model for Transformative Institutional Change*, San Francisco, The Asia Foundation, Occasional paper N. 12
- FAUSTINO J., BOOTH D. (2014), *Development Entrepreneurship. How Donors and Leaders Can Foster Institutional Change*, London, ODI Center for Aid & Public Expenditure

Riferimenti bibliografici (II)

- GASPER D. (2000), *Evaluating the 'Logical Framework approach*, in 'Public Administration and Development', Vol. 20, No 1, pp 17-28
- GRANDINETTI R., RULLANI E. (1996), *Impresa transnazionale ed economia globale*, Roma, NIS
- HISCHMAN A. O. (1967), *The principle of the hidng hand*, in 'National Affairs', Issue 6
- HISCHMAN A. O. (1975), *I progetti di sviluppo*, F. Angeli, Milano
- KOTLER P. ASPLUND, C. REIN I., HAIDER, D. (1999), *Marketing Places Europe*. Pearson Education Ltd, London.
- KOTLER P., GERTNER D. (2002), *Theoretical papers. Country as brand, product, and beyond: A place marketing and brand management perspective*. Special Issue Brand Management, Vol. 9, no 4-5, April 2002, pp. 249-261.
- MANTINO F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, EdAgricole, Milano
- MINTZBERG H. (1987), "5 Ps for Strategy", in 'Californian Management Review', Fall
- MINTZBERG H. (1989), *Mintzberg on Management. Inside our strange world of organizations*, tr. it. Management. Mito e realtà, Garzanti, 1991
- MINTZBERG H. (1990), *Does decision get on the way?*, in "Studying deciding: an exchange of views between Mintzberg and Waters, Pettigrew and Butler", in 'Organizational Studies', Vol. 11, No 1, pp. 11-16
- MINTZBERG H. (1996), *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, ISEDI, Torino
- OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews. Italy*, OECD Publishing, Paris
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (2015), *Adapting Development. Improving services to the poor*, ODI, London
- PORTER M.E. (1990), *The competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York
- RIES E. (2011), *How Constant Innovation Creates Radically Successful Businesses*, Crown Publishing, New York,
- ROSSI M. (2004), *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, F. Angeli, Milano
- STROPPIANA A. (2009), *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, F. Angeli, Milano
- STUTELY R. (2008), *Il Business Plan*, II ed., FT Prentice Hall, Milano
- TAYLOR-POWELL E., HENERT E. (2008), *Developing a Logic Model: Teaching and Training Guide*, University of Wisconsin-Extension
- UNDP (2009), *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*, New York <http://www.undp.org/handbook>
- UN-HABITAT, ECOPLAN INTERNATIONAL (2005), *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 1. Quick Guide*, <http://www.unhabitat.org/pmss/listenitemDetails.aspx>



My innovative start-up F4R Lab (project in progress)

Funds for Reforms Lab (F4R Lab) is an innovative start-up (according to the Steve Blank's definition and the Italian legislative framework for innovative start-ups) with the following **Vision**:

'A world where innovation and public policies are aimed at enhancing people's access to food, civil rights and economic opportunities in order to live decently.'

For the meanwhile, it is 'located' on my blog www.bonetti4reforms.com, built up as an open platform aimed at presenting and sharing ideas, new business models, innovative projects and, last but not least, innovative financing tools with the potential for building inclusive models for economic and social development.

The main research projects are: SFERA PUBBLICA 2.0, LEADER 2.0 and EUROPE 2.0.

ANTONIO BONETTI - *Independent expert on strategic planning, project management & fundraising*

Website/blog: <http://www.bonetti4reforms.com>

Mailto: a.bonetti@ymail.com