

IL RUOLO DELLA *CAPACITY BUILDING* NELLE *GOVERNANCE* RURALI: UN CASO APPLICATIVO NEL LEADER PLUS IN CALABRIA.

Tommaso CALABRO', Claudio MARCIANO' ed Edoardo VIGETTI.

DiSTAfA - Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-forestali ed Ambientali
Sezione Economico-valutativa, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
Piazza San Francesco da Sales n. 4, 89061 Reggio Calabria, Italy.

SOMMARIO

Negli ultimi anni si è verificata una trasformazione nei modi e nei processi di governo delle società rurali europee, con lo slittamento del potere decisionale dal governo alle *governance* rurali. In questo contesto, un ruolo di primo piano riveste la *capacity building* che mira, attraverso percorsi di istruzione e di formazione, all'aumento delle capacità di gestione e di autogoverno dei soggetti coinvolti nei partenariati locali. Anche nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Leader Plus, il partenariato riveste un ruolo importante nella creazione di reti tra gli attori locali per favorire l'apprendimento reciproco ed incrementare la fiducia e la collaborazione fra i partners. Lo studio proposto, dopo aver seguito l'evoluzione nel tempo della *capacity building* e valutate le sue interconnessioni con l'agricoltura multifunzionale, i programmi di sviluppo rurale in Europa e le *governance* locali, effettua, in questa chiave, una lettura del processo di pianificazione di un Piano di Sviluppo Locale (PSL) in Calabria. In particolare, viene analizzato il ruolo della *capacity building* nella fase di pianificazione ed implementazione del PSL, evidenziando i limiti ed i vantaggi dell'approccio metodologico seguito.

Il presente studio è frutto dell'attività degli Autori. Tuttavia i paragrafi 1, 2.3, 3.1, 3.4 e 4 sono stati redatti da Tommaso Calabrò; Claudio Marcianò ha redatto i paragrafi 3, 3.3, 3.5, 4.1 e 5, mentre ad Edoardo Vigetti sono da attribuire i paragrafi 2.1, 2.2 e 3.2.

1 INTRODUZIONE

La Commissione Europea fin dalla fine degli anni '80, ha promosso una serie di riforme dei fondi strutturali fornendo un nuovo indirizzo alle politiche agricole per lo sviluppo rurale e proponendo un'intensa attività di pianificazione legata al ruolo multifunzionale dell'agricoltura. In questo nuovo orientamento della PAC, l'attenzione si sposta al territorio nel suo complesso ed al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità rurali. Tra gli strumenti attuativi dei Fondi Strutturali, promossi nella riforma di Agenda 2000, sono da ricordare i Piani Operativi Regionali (POR) che prevedono l'attuazione di progetti integrati, tra cui i Progetti Integrati Territoriali (PIT), i Piani Integrati per le Aree Rurali (PIAR), i Piani Integrati Strategici (PIS) e i Piani Integrati di Filiera (PIF), mentre un programma specifico per lo sviluppo rurale è rappresentato dall'Iniziativa Comunitaria LEADER Plus.

Per rendere operativi questi strumenti è stato necessario attivare forme di governo locali, sostanzialmente diverse da quelle tradizionali in cui la responsabilità delle attività legate allo sviluppo rurale era di esclusiva pertinenza delle istituzioni pubbliche. In tal modo, si è realizzata una trasformazione nei modi e nei processi di governo delle società rurali europee, caratterizzata dallo slittamento del potere decisionale dal governo alle *governance* locali, intese come insieme di organizzazioni governative e non, che lavorano congiuntamente nell'ambito della pianificazione di un territorio (Marsden e Murdoch, 1998).

Tra le attività che agevolano i programmi di pianificazione locale si inseriscono le azioni di *capacity building*. Questo è un processo, discusso anche nell'ambito del Rio Summit del 1992, che nasce con l'obiettivo di assicurare lo sviluppo ed il miglioramento della qualità di vita delle persone che vivono in aree marginali e nei Paesi economicamente svantaggiati, e che tende ad individuare percorsi di sviluppo necessari e specifici per i singoli territori. La *capacity building* pone l'enfasi sul trasferimento delle conoscenze tecnologiche e scientifiche per lo sviluppo sostenibile e sulla capacità nazionale, regionale e subregionale, di coinvolgere il settore non governativo per identificare le priorità di interventi nel territorio prima di realizzare i piani di sviluppo, verificando se le necessità delle comunità sono rappresentate dai diversi soggetti del partenariato (Wescott, 2002).

Durante gli anni novanta, l'attenzione della *capacity building* si sposta verso gli interventi di sviluppo locale. Essa non è più concepita soltanto come un programma specifico per lo sviluppo di un'area, ma viene utilizzata anche come azione trasversale nelle singole fasi che caratterizzano i programmi di sviluppo locale e che prevedono l'istituzione di partenariati, con l'obiettivo di far crescere le competenze dei singoli partners e migliorare le capacità del territorio in termini di *know-how* ed autogoverno. In tal senso è necessario che lo sviluppo rurale integrato non si configuri in forme di collaborazioni fittizie finalizzate esclusivamente all'ottenimento del finanziamento pubblico. Per rendere efficace il processo di partenariato bisogna evitare che un gruppo prenda il sopravvento escludendo gli altri dai processi decisionali o coinvolgendoli unicamente in discussioni marginali, in modo che tutti

intervengano nella elaborazione delle strategie di sviluppo (Scott, 2004). A tale scopo possono essere definiti un insieme di suggerimenti utili ad agevolare con azioni di *capacity building* i processi di sviluppo di tipo *bottom-up*. Un campo di applicazione è fornito dall'Iniziativa Comunitaria Leader Plus in cui il processo di partenariato riveste un ruolo fondamentale nella creazione di reti tra gli attori locali, per favorire percorsi di apprendimento reciproco ed incrementare la fiducia e la collaborazione fra i partners. Obiettivo dello studio è quello di effettuare una lettura, in chiave di *capacity building*, del processo di pianificazione e di implementazione di un Piano di Sviluppo Locale in Calabria, in cui il partenariato socio-economico è composto da oltre 100 soggetti tra pubblici e privati (Calabrò et al., 2003a) e codificarne le attività evidenziando limiti e vantaggi della metodologia utilizzata.

Lo studio è strutturato come segue: nel secondo paragrafo viene definito il concetto di *capacity building* ed esaminato il suo ruolo nell'ambito delle *governance* rurali. Nel terzo paragrafo viene definito il ruolo della *capacity building* nelle diverse fasi della metodologia di pianificazione integrata e viene effettuata una lettura critica delle azioni poste in essere per la definizione del Piano di Sviluppo Locale. Successivamente, viene proposta una metodologia che prevede azioni di *capacity building* nella fase di implementazione del piano e, nel paragrafo conclusivo vengono delineate alcune osservazioni in merito all'attività di ricerca svolta ed ai risultati conseguiti.

2 LA CAPACITY BUILDING NELLO SVILUPPO RURALE

2.1 Evoluzione del concetto di capacity building

La *capacity building* si afferma nell'ultimo decennio come un programma di intervento a favore delle popolazioni locali nei Paesi in via di sviluppo. Attraverso questi programmi si tenta di rafforzare le capacità gestionali locali, trasferendo conoscenze tecnologiche e scientifiche necessarie ad attuare uno sviluppo sostenibile ed integrato del territorio e stimolando la partecipazione della popolazione che diviene soggetto attivo in grado di innescare, acquisite le necessarie conoscenze e competenze, nuovi processi di crescita sociale ed economica. Si sostiene, così, che un processo virtuoso di sviluppo non può prescindere dall'aumento del grado di conoscenza delle popolazioni locali e che per questo sono necessari interventi di *capacity building*.

Questo argomento, seppure in ambito ambientale, viene codificato in maniera formale a livello internazionale all'interno del principio 9 di Agenda 21, nella conferenza ONU Sviluppo e Ambiente tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 Giugno 1992 e sottoscritto da 180 governi (Ferrer, 2003). Il principio 9 della dichiarazione di Rio sancisce, infatti, che i diversi Paesi dovrebbero “cooperare per rinforzare una *capacity building* endogena in grado di garantire uno sviluppo sostenibile dato dall'accrescimento delle conoscenze tecniche e scientifiche, e dalla diffusione ed il trasferimento delle tecnologie più innovative”. Il capitolo

37 di Agenda 21, su “Meccanismi nazionali e cooperazione internazionale per la *capacity building*”, stabilisce che un obiettivo fondamentale della *capacity building* è quello di “accrescere l’abilità di valutare ed indirizzare le questioni cruciali in relazione alle scelte politiche ed ai modi di implementazione fra opzioni di sviluppo, basati sulla comprensione del potenziale ambientale e sui bisogni percepiti dalle popolazioni dei Paesi coinvolti”. Di conseguenza, il bisogno di rafforzare le capacità e le conoscenze delle comunità deve essere condiviso da tutti i Paesi con l’obiettivo complessivo di sviluppare e migliorare le condizioni nazionali, regionali e sub-regionali nell’ottica di uno sviluppo sostenibile. Si evidenzia anche la necessità di promuovere dei programmi di sostenibilità ambientale basati sulla cooperazione internazionale, sulla responsabilità dei governi ed, in particolare, su un’estesa partecipazione delle popolazioni locali nella definizione di nuove politiche di sviluppo. Questo processo deve fondarsi: sulla *condivisione delle responsabilità*, che sancisce la necessità di rendere tutte le forze sociali ed economiche partecipi alla definizione delle politiche; sull’*integrazione*, che richiede il conseguimento congiunto di obiettivi di tutela ambientale e di crescita economica; sulla *sussidiarietà*, che stabilisce che le politiche di sviluppo sostenibile siano delegate al livello amministrativo più basso al fine di renderle più vicine alla realtà e alle vere esigenze della collettività.

Dopo il 1992, un intenso dibattito accademico arricchisce di contenuti il concetto enunciato in sede di conferenza ONU. Diversi autori hanno continuato a dibattere sulle iniziative globali da intraprendere nell’area della *capacity building*, cercando di definire ancora meglio il concetto e delinearne gli ambiti di competenza. Secondo Murray e Dunn (1994) “la *capacity building* cerca di formare nuove competenze all’interno delle comunità rurali per i processi di mediazione e risoluzione dei conflitti, per la comprensione delle procedure amministrative, per l’articolazione e la realizzazione di una visione condivisa nell’ambito dei partenariati”. L’obiettivo è di assicurare alle persone che vivono nelle aree rurali il potenziamento delle capacità di gestione delle proprie risorse, in modo da ridurre la dipendenza dall’intervento statale. La *capacity building* viene definita anche come “l’accrescimento delle conoscenze e della capacità di gestione delle risorse nella popolazione e nelle istituzioni, attraverso l’apprendimento e la formazione”, suggerendo che per tale scopo si rende necessario migliorare nei territori le capacità legali, amministrative, finanziarie e tecniche nonché quelle di gestione delle risorse umane. Appare chiaro che il concetto originario della *capacity building* è destinato ad evolversi ed a trovare diversi campi di applicazione diversificandosi in funzione degli obiettivi che si vogliono conseguire attraverso una sua applicazione. Da importante attività di base, rivolta alla crescita delle competenze delle popolazioni locali su cui basare successivi programmi di sviluppo economico e sociale nei Paesi economicamente più svantaggiati, la *capacity building* diviene una parte, un’azione, di processi più articolati, e come nel caso di Agenda 21, una fase fondamentale nella realizzazione di un progetto specifico nel campo dell’ambiente.

L'evoluzione della *capacity building* è sostenuta dalle Nazioni Unite che hanno riconfermato gli indirizzi di Agenda 21 al Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD) di Johannesburg nel 2002. In questa occasione viene posta maggiore attenzione alle attività volte a rinforzare l'abilità dei governi nazionali, delle organizzazioni regionali, e della società civile per indirizzare le principali sfide per lo sviluppo sostenibile. La *capacity building* diventa una priorità esplicita per tutte le azioni delle Nazioni Unite e non solo una componente dei programmi di sviluppo. E' stata definita come la chiave del successo di Agenda 21 e, senza di essa, i Paesi in via di sviluppo ed i Paesi con una economia in transizione non saranno capaci di identificare e risolvere i loro problemi.

I tre pilastri dello sviluppo sostenibile, progresso sociale, crescita economica e protezione ambientale, sono inestricabilmente legati e ne consegue che un Paese che vuole raggiungere uno sviluppo sostenibile deve realizzare piani di sviluppo di breve e di lungo periodo prestando molta attenzione al ruolo della *capacity building*. A tal proposito, il paragrafo 137 del Piano di implementazione del WSSD, sancisce che le Nazioni Unite dovrebbero "rafforzare il loro contributo per i programmi di sviluppo sostenibile e l'implementazione di Agenda 21 a tutti i livelli, particolarmente nell'area della promozione della *capacity building*" (UNEP, 2002).

2.2 Alcune esperienze di *capacity building*

Numerose esperienze, condotte non solo nell'ambito di Paesi in via di sviluppo, mettono in evidenza come un'attenta azione di *capacity building* possa agevolare la realizzazione di un progetto che coinvolge diversi attori locali e far crescere le capacità organizzative dei singoli partners. In queste aree, solo apparentemente il ruolo della *capacity building* sembra più facilmente definito e le sue azioni immediatamente applicabili, mentre, in realtà, nel corso degli anni sono state evidenziate numerose difficoltà. Wescott (2002), ha fornito sul tema un importante contributo, confrontando diversi programmi di carattere regionale condotti in Asia ed in Africa e nelle regioni del Sud Pacifico, e nazionali attuati in Canada, in Indonesia, in Sud Africa, nella Repubblica Dominicana, ed in due aree dell'Australia. In queste aree sono stati attuati programmi di gestione integrata delle coste che hanno coinvolto numerosi soggetti economici, istituzionali, ed accademici. Dalle diverse esperienze Wescott ha tratto diversi punti di riflessione, alcuni dei quali nel seguito sintetizzati ed adattati per le azioni di *capacity building* nella pianificazione rurale integrata, poiché risultano validi anche in questo contesto:

- a) Nelle azioni di *capacity building* è necessario mantenere semplice il messaggio iniziale attraverso l'individuazione dei problemi e la ricerca delle possibilità di risoluzione degli stessi attraverso il contributo di tutti gli attori.
- b) E' necessario chiedere ai beneficiari dell'intervento cosa realmente essi vogliono realizzare per identificare i bisogni locali prima di sviluppare un programma. In tal modo sarà possibile

identificare i bisogni e le richieste della comunità stessa, e se questi coincidono, sarà possibile avere il supporto della comunità locale che partecipa attivamente al processo di sviluppo.

c) I programmi di *capacity building*, per quanto è possibile, devono avvalersi della collaborazione di esperti locali in quanto questi ultimi possiedono maggiore familiarità con le aree di intervento e la legislatura regionale. Gli esperti esterni devono essere utilizzati come ultima risorsa, anche se vi sono alcuni esempi eccellenti del coinvolgimento di esperti esterni in un giusto equilibrio con quelli locali. In tal modo lo scambio di esperienze e l'adattamento alle reali esigenze locali messe in evidenza dagli esperti interni agevola le azioni di *capacity building* e accelera i programmi di sviluppo.

d) E' opportuno coinvolgere le università nei processi di *capacity building*, sia per renderle più attive nelle interazioni che avvengono all'interno dei partenariati, sia per trasferire nuove conoscenze nell'ambito dei percorsi didattici.

e) Vanno evidenziati nel partenariato i punti di forza e di debolezza dei singoli partners. Ogni partner coinvolto nelle attività di *capacity building* contribuisce con la sua "forza" e ha la sua "debolezza" compensata dalla forza di un altro partner. Per esempio le Università portano un'elevata competenza scientifica ma dispongono di limitate risorse economiche. Oltre alla forza del loro capitale intellettuale le Università contribuiscono con le infrastrutture per la ricerca. Le istituzioni private sono spesso complementari alle Università, ovvero dispongono di risorse economiche ed idee, ma non garantiscono continuità di infrastrutture e di personale. Le istituzioni possono fornire risorse finanziarie in un ampio contesto politico e sociale così come le comunità locali possono spesso fornire l'impegno, l'energia, le idee e le conoscenze locali, ma non le infrastrutture o le competenze intellettuali. Così le Università possono contribuire con le infrastrutture di ricerca e le competenze scientifiche, le organizzazioni private con i capitali e l'intraprendenza, le istituzioni con il supporto economico e le Comunità locali con l'impegno e le conoscenze delle aree di intervento. In tal modo vi è una grande opportunità di aumentare la *capacity building* di tutti i soggetti e dei territori in cui l'azione viene svolta, in un contesto di partenariato, in cui nessun gruppo domina gli altri.

f) Sembra che vi siano variazioni nel successo dei processi di partenariato nelle differenti aree, fenomeno probabilmente correlato alle risorse finanziarie ed alla rete di infrastrutture presenti sul territorio. Di notevole interesse risulta verificare l'intensità di tale fenomeno, studiarne le cause e valutare le possibilità di intervento.

g) La sostenibilità finanziaria dei programmi di *capacity building* è secondo l'opinione di Wescott (2002), la maggiore sfida del 21° secolo: "una sfida che non sarà superata dalle istituzioni, dalle università e dalle comunità se ciascun soggetto agisce in modo autonomo. I partenariati sembrano la via da percorrere, con il mezzo della continuità delle risorse finanziarie", continuità per la quale, al di fuori dei governi USA e dell'UE, è importante incoraggiare il supporto finanziario dei destinatari coinvolti nel processo di *capacity building*.

h) E' necessario coinvolgere nei partenariati i soggetti privati fino adesso generalmente assenti nelle azioni di *capacity building*. In effetti nei partenariati per la *capacity building* sono rappresentati in genere le comunità, le istituzioni, le università, le organizzazioni non governative mentre il settore privato risulta generalmente assente o, quando presente, riveste un ruolo secondario. E' perciò importante identificare i principi e le modalità che possono spingere i privati alla partecipazione attiva nel partenariato, anche attraverso l'impiego di risorse finanziarie.

i) A fronte di ingenti investimenti per le infrastrutture nello sviluppo rurale, poche sono le risorse destinate alle azioni di *capacity building*, fenomeno forse correlato al fatto che, mentre gli effetti di tali azioni si verificano nel lungo periodo, non sono così attraenti per i politici alla ricerca di risultati visibili nel breve periodo. E' necessario, quindi, informare sui benefici apportati dalla *capacity building* e sulla sua azione di medio e lungo periodo, insostituibile se realmente si pensa allo sviluppo socio-economico del territorio.

Alla fine degli anni novanta, le azioni di *capacity building* si spostano sempre più verso la programmazione territoriale che, nel frattempo, in Europa, è attuata secondo gli indirizzi previsti da Agenda 2000, dove particolare enfasi è data ai processi di sviluppo del territorio di tipo bottom-up e, quindi, in una realtà agricola che vede un graduale slittamento del potere decisionale dal governo alle *governance* locali. Il mutamento delle condizioni politiche e dei processi di pianificazione territoriale comporta la necessità di agevolare la coesistenza dei diversi attori presenti nei partenariati. In questo ambito Cavaye (2000) introduce il concetto di *community capacity* relativo a reti, organizzazioni, attitudini e conoscenze che permettono alle comunità di gestire il cambiamento e sostenere lo sviluppo socio-economico. Attraverso la *community capacity* è possibile che le comunità stesse, consapevoli delle loro necessità, possano gestire il cambiamento con soggetti che vivono all'interno delle stesse comunità. La relazione di Cavaye si incentra sulla necessità per le comunità di concentrarsi non solo sull'abilità di mantenere infrastrutture, impiego e reddito, ma anche sull'abilità delle popolazioni locali di anticipare il cambiamento, di mobilitarsi, di comunicare diffusamente, di pensare in maniera strategica e di prendere decisioni consapevoli.

Più di recente la Ferrer (2003) sostiene che la "capacità" deve essere intesa come "l'attitudine degli individui, delle organizzazioni e delle società ad esercitare funzioni, risolvere problemi, fissare e raggiungere i propri obiettivi". Inoltre, introduce il concetto del "rafforzamento delle capacità" individuando il "processo attraverso il quale gli individui, le organizzazioni, le istituzioni e le società sviluppano le loro attitudini (individualmente e collettivamente) per esercitare funzioni, risolvere problemi e fissare e raggiungere obiettivi; capire e rispondere alle loro necessità di sviluppo in un ampio contesto ed in modo sostenibile. La Ferrer suggerisce alcune proiezioni sui miglioramenti apportati dalla *capacity building* nei diversi programmi di sviluppo, individuate in:

- una prospettiva organizzativa, che trasforma le capacità individuali o collettive in risultati organizzativi per mezzo di un'entità, di un'organizzazione o di un gruppo di organizzazioni;
- una prospettiva istituzionale, che promuove lo sviluppo dei mezzi connessi con l'istituzione e/o il consolidamento di un sistema democratico e la creazione di un apposito quadro giuridico;
- una prospettiva sistemica, che offre una visione pluridimensionale concepita come un intervento a vari livelli destinato a diversi attori;
- una prospettiva partecipativa, che è fondata su uno sviluppo non gerarchico, partecipativo e autonomo, imperniato sull'individuo e sul territorio.

La Ferrer, infine, indica alcuni principi sui quali deve basarsi la politica per aumentare le capacità dei territori, che possono essere sintetizzati in un'ampia partecipazione per la definizione delle priorità locali, nella valorizzazione delle capacità locali, nell'istruzione e la formazione permanente, negli investimenti a lungo termine e nello scambio di *know-how*. I principi mettono in evidenza il legame della *capacity building* con il territorio. Il processo partecipativo coinvolge gli attori che si interpongono tra lo Stato ed i cittadini: le associazioni, gli enti locali, le organizzazioni non governative e le agenzie di sviluppo, organizzati in partenariato. Gli scambi di esperienza e la visione degli investimenti a lungo termine devono indirizzare i nuovi programmi di formazione. L'utilizzo delle capacità locali, incoraggiato dal decentramento delle funzioni di governo, può rendere più efficaci i programmi di sviluppo, potendo contare su decisioni rapide e su attori informati delle condizioni locali.

2.3 Sviluppo rurale e *capacity building* in UE

Sulla base delle considerazioni sopra esposte ed, in particolare, sulle affermazioni di Wescott e della Ferrer è possibile identificare tra gli ambiti di azione della *capacity building*, anche quello dello sviluppo rurale dei territori dell'Unione Europea, nella misura in cui esso viene perseguito attraverso la pianificazione integrata che prevede, quale elemento fondamentale della sua attuazione, la costituzione di partenariati socio-economici costituiti da soggetti pubblici e privati, portatori di interessi comuni e deputati ad operare scelte che incideranno sullo sviluppo del territorio.

Nel corso del Rio Earth Summit del 1992, si perviene alla conclusione che "l'aspetto multifunzionale dell'agricoltura riguarda in particolare la sicurezza alimentare e lo sviluppo sostenibile". Tale affermazione, proposta nel documento finale di Agenda 21, inserisce un elemento nuovo nel panorama agricolo e riconosce all'agricoltura una funzione non esclusivamente produttiva, bensì legata al concetto di sviluppo sostenibile. Come era successo per la *capacity building*, il Summit di Rio segna una tappa importante anche per l'evoluzione del mondo agricolo ed il concetto di "agricoltura multifunzionale", anche se in qualche misura era presente nelle politiche agricole attuate in Europa, acquista un riconoscimento internazionale.

In questo contesto prendono forma i nuovi concetti che animano le attuali discussioni sullo sviluppo rurale. Emergono i termini di complessità e relatività per la scelta delle strategie e delle azioni di governo. La complessità, in particolare, è legata alla natura stessa dell'agricoltura multifunzionale, multiforme, dalle molteplici funzioni spesso tra loro indipendenti. La relatività è, invece, riferita alla presenza di condizioni oggettive, quali lo stadio raggiunto dallo sviluppo socio-economico e le caratteristiche del territorio che divengono la chiave di lettura per la valutazione degli obiettivi, dei soggetti e degli strumenti di governo e di indirizzo del territorio. L'Unione Europea, pone la multifunzionalità dell'agricoltura come asse portante per lo sviluppo delle comunità rurali, ad essa vengono attribuite le funzioni di protezione dell'ambiente e di conservazione del paesaggio rurale, nonché il ruolo centrale per lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali. La Farrel (1999) sostiene che le politiche per lo sviluppo rurale sono in grado di offrire opportunità di accrescimento agli altri settori presenti nelle aree rurali, per i quali tradizionalmente non ci sono stati interventi in termini di sostegno. Mentre dal punto di vista istituzionale, ancora più recentemente, il Commissario Fischler, responsabile per le politiche agricole comunitarie, rimarca, nella presentazione della revisione di Agenda 2000 avvenuta a giugno del 2003, l'orientamento delle politiche agricole verso lo sviluppo rurale a salvaguardia dell'economia rurale e dell'ambiente.

A questo processo evolutivo dell'agricoltura, che inquadra il settore primario nel più ampio contesto dello sviluppo socio-economico del sistema territoriale locale (Bernetti et al. 2000) e afferma la dimensione rurale dello sviluppo agricolo, segue un nuovo orientamento delle politiche comunitarie che spostano l'attenzione sempre più dal singolo agricoltore al territorio, e gli interventi comunitari non mirano più al semplice sostentamento dell'impresa agricola, considerata come elemento di sviluppo autoreferenziale, ma tendono al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità rurali nel loro complesso. Parallelamente, ed in conseguenza della mutata condizione della realtà agricola, nasce l'esigenza di individuare una serie di processi politici ed economici necessari per rispondere alle diverse esigenze dello spazio rurale e di conseguenza la ricerca di nuovi meccanismi di gestione del territorio. Gli strumenti della politica divengono sempre più integrati e danno maggiore enfasi ai processi di sviluppo che partono dal basso e che coinvolgono gli operatori del territorio. Per primi, Marsden e Murdoch (1998) descrivono uno spostamento dell'azione di governo verso un sistema di *governance* locale composto dai soggetti che vivono il territorio e che sono in grado di individuarne le linee di sviluppo, in aggiunta o in sostituzione delle tradizionali forme di governo top-down (Jessop, 2003). Su questo tema si apre un ampio dibattito e si confrontano le idee espresse da numerosi studiosi. Stoker (1998) propone una forte distinzione tra governo e *governance* locale che comunque operano in maniera interdipendente, Lion et al. (2002), sostengono che la *governance*, diviene uno strumento di sintesi degli interessi delle amministrazioni, degli attori sociali ed economici e dei cittadini. In

tal modo, a livello comunitario, viene posta crescente attenzione alle forme di partenariato locale tra le forze economiche, sociali, politiche ed istituzionali, che rappresenta l'organo di governo del più ampio sistema di *governance*.

L'attenzione della programmazione comunitaria per il settore agricolo si sposta così verso la pianificazione integrata delle aree rurali, proponendo come modello di governo dei processi di pianificazione il partenariato locale. E' in questo contesto particolare che la *capacity building* può assumere un ruolo di primo piano. Poiché, se è vero che il partenariato assolve una funzione rilevante per la programmazione territoriale, esiste anche la possibilità che i partners, se non adeguatamente informati e coordinati, tendano a definire percorsi di sviluppo autonomi e spesso legati a logiche autoreferenziali. Questa nuova forma di gestione dei processi di sviluppo, infatti, se pure innovativa e tesa a sensibilizzare e rendere responsabile di azioni propulsive le forze stesse presenti in un dato territorio, determina la necessità di riflettere su alcune importanti problematiche. In primo luogo, non sempre i partenariati hanno ruoli e linee di funzionamento ben definiti in termini di responsabilità decisionale. Le esperienze applicative condotte hanno permesso di verificare direttamente la "famosità" che esiste attorno alla definizione di partenariato e soprattutto la mancanza di qualsiasi codificazione del ruolo che esso deve assumere nei progetti di sviluppo territoriale, i cui bandi pubblici spesso si limitano a prevederne la presenza (Calabrò et al. 2004). Tuttavia, se da un lato questo stato di cose può dar vita a qualche confusione sull'attuazione degli strumenti finanziari, dall'altro stimola la ricerca di forme organizzative e l'approfondimento del ruolo e del contesto in cui esso opera e le interrelazioni esistenti tra *governance* e sviluppo rurale (Van Der Ploeg, 2003). Per semplificare la discussione sulle principali problematiche delle *governance* rurali, si è proceduto a classificare queste ultime in due categorie che definiamo di relazioni esterne e di relazioni interne. La prima considera le problematiche di carattere relazionale tra il partenariato e le istituzioni governative. La seconda considera le problematiche relazionali esistenti tra le diverse componenti del partenariato. Le problematiche relative alle relazioni esterne trovano fondamento nei rapporti, a volte difficili, che si instaurano tra il nuovo soggetto ed i poteri politici costituiti che intravedono una perdita di autonomia nelle attività legate alla gestione del territorio. A volte, pur essendo tali soggetti, rappresentanti di enti pubblici, presenti all'interno del partenariato, tendono a sminuire la portata dei progetti e addirittura a scoraggiarne l'attuazione. Altre volte, come nel caso dell'attuazione dei PIT in Calabria, il ruolo del partenariato viene limitato, ed alle componenti non politiche viene assegnato un ruolo di secondo piano. In molteplici casi si avverte una sensazione di insofferenza generale verso la costituzione dei partenariati socio-economici, che aumenta con l'aumentare del livello istituzionale (es. Comune, Provincia, Regione, Stato). Jessop (2003) evidenzia le diverse possibilità di fallimento delle *governance* se non si distinguono bene gli ambiti di azione. Le problematiche relative alle relazioni interne sono riconducibili alla visione diversa che i soggetti afferenti al partenariato hanno delle problematiche e delle

finalità da perseguire per promuovere lo sviluppo socio-economico. La divergenza di opinioni che sorge in sede di assemblea può determinare il verificarsi di conflitti decisionali che ostacolano e rallentano l'attività di programmazione, oppure inducono ad un consenso prematuro, ovvero ad una soluzione di gruppo raggiunta senza aver esplorato un adeguato insieme di soluzioni alternative (Priem et al. 1995). Altre problematiche sorgono nelle fasi di attuazione del meccanismo di *governance*. Ad esempio, il ruolo delle *governance*, nella fase di pianificazione dei programmi integrati per lo sviluppo rurale non è sempre chiaro né opportunamente codificato. E' anche fondamentale approfondire la problematica della composizione del partenariato al fine di capire se i componenti devono essere soggetti pubblici e/o privati, organizzazioni di categoria, organismi no-profit, o un insieme di questi. Inoltre, è necessario definire le responsabilità assunte dai diversi soggetti del partenariato. Se si pensa, poi, alla coesistenza in territori più o meno vasti di rappresentanti di diverso colore politico, di associazioni in apparenza contrapposte (ad esempio, Assindustria e sindacati) la domanda da porsi è come evitare l'instaurarsi di un clima di diffidenza, in cui ogni gruppo tende a perseguire i propri obiettivi, e piuttosto costruire un organismo capace di abbandonare logiche campanilistiche ed impegnarsi per individuare linee di sviluppo condivise. Se da una parte il territorio è da considerarsi un'unica entità in cui le diverse componenti sociali, politiche ed economiche dovrebbero agire insieme, per altro verso appare evidente la complessità delle procedure da attivare in sede di concertazione al fine di definire processi di sviluppo condivisi da tutti i soggetti del partenariato. Un altro problema è relativo alla necessità di far emergere e condividere, in modo sintetico, le informazioni dei diversi soggetti del partenariato, ovvero di creare le condizioni affinché si verifichi, in un certo grado, un conflitto cognitivo fra le parti coinvolte (Priem, 1998). Nella pianificazione integrata è evidente, inoltre, la necessità di predisporre ed utilizzare apposite metodologie di supporto alle decisioni per agevolare i processi di convergenza delle scelte dei diversi soggetti verso una decisione di gruppo (DeSanctis et al 1987).

La risoluzione delle problematiche sopra enunciate è di fondamentale importanza nell'ambito della pianificazione integrata delle aree rurali. Alcune di queste tematiche sono state affrontate nell'ambito dei processi di pianificazione analizzati nel caso studio, che si colloca nell'ambito del LEADER Plus il cui partenariato può avvalersi di numerose azioni di *capacity building*. Il LEADER Plus rappresenta lo strumento più avanzato dell'Unione Europea per lo sviluppo rurale, è attuato in ambiti territoriali rurali definiti, e deve essere realizzato attraverso la costituzione di un partenariato socio-economico composto da enti pubblici, organizzazioni ed associazioni di categoria, portatori di interessi collettivi, che identificano l'organo di *governance* locale. Presenta risorse economiche limitate per cui è necessario individuare le priorità tra gli interventi da attuare. Inoltre, anche se l'obiettivo del gruppo è comune ed è rivolto a migliorare le condizioni socio-economiche delle aree rurali, non sempre i percorsi proposti dai singoli componenti sono concordanti, e il processo che porta all'individuazione

delle linee comuni di sviluppo può determinare conflitti decisionali che rischiano di rallentare o addirittura vanificare la pianificazione nel caso in cui la concertazione non si risolve nei termini previsti dai bandi.

Tali condizioni hanno suggerito al team di ricercatori universitari di prendere parte direttamente alle attività di pianificazione, coordinando il gruppo tecnico incaricato della redazione del Piano di Sviluppo Locale (PSL). In questo modo il territorio è diventato un “laboratorio” in cui sperimentare e definire metodologie utili per l’individuazione di soluzioni ad alcune delle problematiche esposte, anche attraverso azioni di *capacity building*. Il caso specifico in cui si è operato è il PSL dell’area del “Reggino Versante Tirrenico”, in tale ambito è stata predisposta una metodologia di pianificazione che utilizza modelli di supporto alle decisioni per facilitare il processo di convergenza delle scelte dei diversi soggetti del partenariato verso una strategia di sviluppo condivisa (Calabrò et al., 2003b). In questo contesto è stata sperimentata una metodologia di pianificazione integrata che ha tenuto conto, in ogni singola fase, delle attività di *capacity building* e che viene proposta nel prossimo paragrafo.

3 LA CAPACITY BUILDING NELLA PIANIFICAZIONE

In questo paragrafo vengono analizzate le funzioni delle singole fasi della metodologia, definita nell’ambito della progettazione del PSL del Reggino Versante Tirrenico (Calabrò et.al 2003b) ed effettuata una lettura, in chiave di *capacity building*, delle attività svolte per la pianificazione. Questo percorso mira ad evidenziare i punti di forza e di debolezza della metodologia adottata e ad esplicitare il ruolo delle attività di *capacity building* nel caso specifico della pianificazione territoriale rivolta allo sviluppo rurale. Le azioni di capacity building, condotte dal team di ricercatori universitari che hanno coordinato il processo di pianificazione, sono indirizzate al gruppo tecnico ed al partenariato socio-economico.

Nella figura 1 sono state schematizzate le fasi relative alla redazione del PSL, dove nella prima colonna compaiono gli attori e nelle colonne successive, rispettivamente, le attività ed i risultati relativi alle singole fasi. Come schematizzato il risultato di una fase intermedia diventa un input per la fase successiva. Il gruppo tecnico avvia l’analisi territoriale e socio-economica, facendo particolare riferimento al tema catalizzatore proposto per l’area. L’indagine si conclude con l’analisi SWOT, sui punti di forza e di debolezza interni ed esterni all’area in esame. Contestualmente, il gruppo tecnico avvia l’attività di animazione territoriale, tramite l’organizzazione di incontri e convegni finalizzati alla divulgazione dei contenuti e delle opportunità relative all’Iniziativa Leader Plus. Agli incontri si invitano i soggetti istituzionali operanti sul territorio, le associazioni, e, tramite manifesti pubblici, tutti i soggetti che possono essere interessati all’Iniziativa. La sensibilizzazione degli attori locali che hanno mostrato interesse verso l’iniziativa porta all’istituzione del Partenariato Socio-

Economico (PSE) responsabile della programmazione del PSL. Ogni partner è contattato ed informato in maniera puntuale sul ruolo che dovrà svolgere nell'ambito del PSL e, contestualmente, viene effettuata una prima ricognizione sulle idee progettuali inseribili nel Piano.

A questo punto si pone il problema di come definire le priorità tra le azioni e le tipologie di intervento previste nel Piano Leader Regionale (PLR), in modo da individuare una strategia di sviluppo condivisa dal PSE nel suo complesso. A tal fine si utilizza un modello di supporto alle decisioni ed un processo di convergenza delle priorità a più stadi già sperimentati precedentemente per la messa a punto di un Piano Integrato per le Aree Rurali in Calabria (cfr. Marciànò et al. 2002, 2003a,b). Sulla base dei risultati della fase di sintesi delle priorità, il gruppo tecnico definisce in modo specifico i progetti da inserire nel Piano, tenendo conto delle informazioni raccolte nelle attività precedenti e verificando la compatibilità dei risultati con gli orientamenti del PLR. Come risultato si perviene alla prima stesura del PSL con il quadro degli interventi e la relativa dimensione finanziaria, che viene presentata in assemblea e sottoposta alla valutazione del PSE. In tale sede vengono evidenziate le tappe che hanno condotto all'elaborazione della prima stesura del PSL, analizzando il quadro dei progetti ed il piano finanziario. Nell'ultima fase, sulla base delle modifiche assunte in assemblea, il gruppo tecnico elabora il documento finale del PSL, sintetizzando le fasi metodologiche seguite ed i risultati acquisiti ed inoltra il documento agli organi regionali di valutazione.

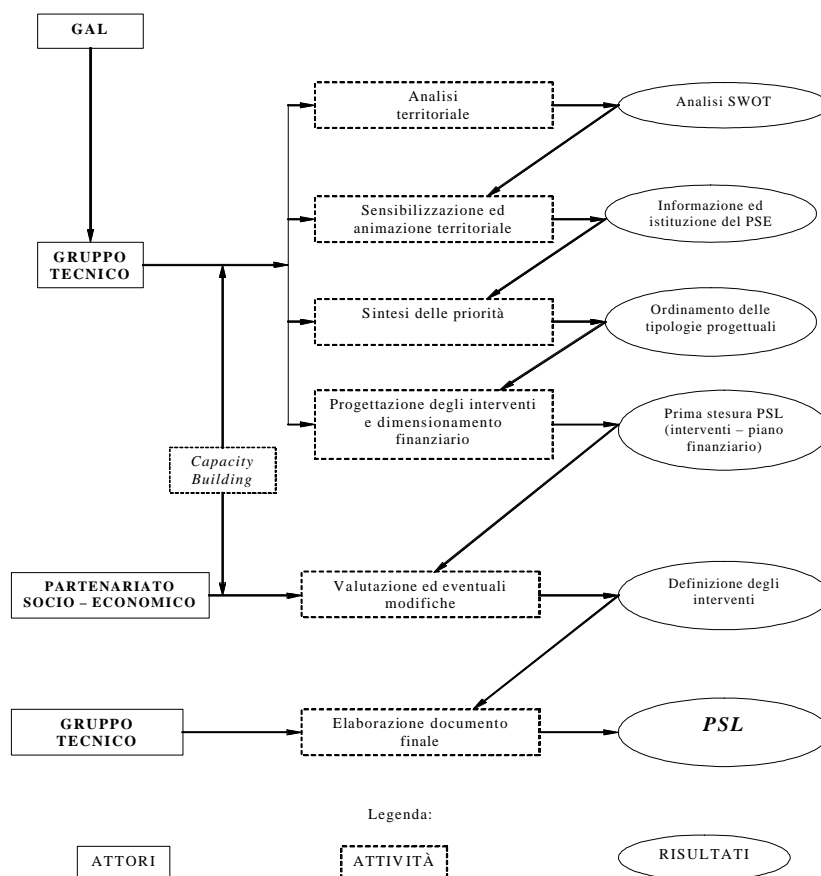


Figura 1 La metodologia di pianificazione integrata.

Per un approfondimento degli aspetti metodologici fin qui sintetizzati si rimanda a Calabrò et al. (2003b). Nei successivi paragrafi invece vengono approfondite le azioni di *capacity building* realizzate nel caso studio, approfondite in modo da verificare la loro utilità nella progettazione e per codificarle opportunamente delineando una metodologia esportabile in altri processi di pianificazione territoriale.

3.1 La capacity building nella fase di analisi territoriale

L'analisi territoriale nei processi di pianificazione serve a definire le caratteristiche fisiche, economiche e socio-culturali del territorio che viene preso in esame. In particolare, nei Piani di Sviluppo Locale, si effettua descrivendo la zona geografica di interesse attraverso il suo inquadramento, la descrizione delle caratteristiche fisiche e morfologiche del territorio. L'analisi socio-economica viene effettuata tenendo conto della base demografica ed occupazionale, della consistenza della popolazione e della dinamica demografica, del livello d'istruzione, dello stato di occupazione e di disoccupazione, dei settori di attività economica, della struttura agricola e della struttura extragricola. Nel caso specifico del Leader è opportuno prendere in considerazione, in fase di analisi territoriale, anche fattori diversi da quelli solitamente esaminati, quali ad esempio gli aspetti storico culturali e paesaggistici del territorio, l'essenza dell'identità locale e possibili basi su cui poggiare linee di sviluppo. Viene così fornita, attraverso opportuni indicatori, una descrizione quantificata della situazione di partenza, allo scopo di definire lo stato in cui versa il territorio nella fase iniziale della pianificazione. Ancora, l'analisi territoriale tiene conto dei diversi programmi in corso di attuazione quali i patti territoriali, i POR, i PIT, i PIAR, i PIS, i PIF, i PIC, al fine di evitare la sovrapposizione di interventi e per ricercare quelle sinergie in grado di determinare uno sviluppo integrato. Si conclude con l'analisi SWOT che individua i punti di forza e di debolezza interni all'area, le opportunità e le minacce esterne all'area.

In questa fase, le attività di *capacity building* possono svolgere un ruolo di primaria importanza. Infatti, il quadro di riferimento fornito permette di individuare, oltre alle caratteristiche socio-economiche dell'area, anche i soggetti attivi per lo sviluppo del territorio. Inoltre, le attività di *capacity building*, attraverso la sensibilizzazione degli attori sulle problematiche da affrontare e sugli obiettivi da raggiungere, agevolano l'identificazione di alcune peculiarità territoriali, le quali, non di rado, possono sfuggire anche al più attento analista.

Nel caso studio, l'attività di analisi è stata condotta in più fasi. In primo luogo sono stati reperiti tutti i dati necessari alla descrizione quantitativa della situazione di partenza. In secondo luogo sono stati approfonditi, anche attraverso colloqui con i partners, in un confronto interattivo con i tecnici del territorio, i punti di forza e di debolezza dell'area con l'intento di analizzare anche gli elementi immateriali eventualmente presenti nel territorio

quali la storia, le tradizioni, il folklore, il paesaggio e l'ambiente. L'azione svolta dalla *capacity building*, in questa fase, ha permesso di far emergere alcuni aspetti poco conosciuti del territorio, come la presenza di alcune aree di elevato valore paesaggistico e di tradizioni popolari, che hanno contribuito alla definizione dei punti di forza e delle successive linee guida del piano.

3.2 La capacity building nella fase di animazione

Il ruolo ricoperto dalle attività di animazione e di sensibilizzazione nell'ambito dei piani integrati è di importanza fondamentale e riguarda molteplici aspetti. In particolare tali attività hanno la prerogativa di:

- informare gli attori locali sulle azioni da svolgere per la realizzazione del PSL;
- divulgare gli obiettivi da perseguire nonché i benefici derivanti dall'attuazione degli interventi previsti.
- approfondire le conoscenze sui bisogni delle comunità rurali e limitare le aspettative che potrebbero rivelarsi al di fuori della portata del progetto.
- stimolare un'ampia partecipazione ai processi decisionali e garantire un apporto significativo nella programmazione dello sviluppo economico locale.
- favorire la realizzazione di progetti innovativi e migliorare il livello informativo della popolazione.
- individuare e rimuovere i possibili ostacoli che si possono interporre alla realizzazione del piano.
- agevolare la fase di cooperazione e concertazione fra i vari soggetti coinvolti cercando, allo stesso tempo, di creare condizioni di collaborazione ottimali e stemperando il clima di diffidenza e di ostilità che si potrebbe instaurare quando diversi soggetti, in rappresentanza di interessi contrastanti (ad esempio Assindustria e WWF), si trovano coinvolti nella discussione di problematiche legate allo sviluppo del territorio.

Le attività di animazione e di sensibilizzazione devono quindi rivolgersi ad un pubblico ampio ed eterogeneo, cercando così di creare i presupposti per la formazione di un partenariato che rappresenti effettivamente tutte le diverse categorie di attori coinvolti attivamente nel processo di sviluppo integrato. Tali attività contribuiscono ad istituire un partenariato socio-economico locale responsabile della programmazione e della definizione del piano ed in grado di rappresentare i diversi interessi.

Nelle fasi di animazione e sensibilizzazione assumono particolare rilievo le attività di *capacity building*, in quanto è anche grazie a queste che si sviluppano le attitudini ad esercitare funzioni, risolvere problemi, fissare e raggiungere obiettivi comuni, capire e rispondere alle proprie necessità di sviluppo. Per l'istituzione del partenariato è necessario infatti, informare gli attori locali sulle opportunità offerte dall'iniziativa e formare un partenariato forte, numeroso e rappresentativo di tutte le diverse categorie di soggetti

istituzionali e non, che si trovano ad operare insieme. Questo, nell'ambito del caso applicativo, è stato possibile anche attraverso incontri divulgativi ai quali sono stati invitati i soggetti istituzionali operanti sul territorio, le associazioni e, tramite manifesti pubblici, tutti i soggetti che potevano essere interessati al progetto. In questa fase i diversi partners hanno manifestato il proprio interesse alla realizzazione del programma, ed hanno espresso attraverso impegni formali il proprio grado di interessamento alle attività in fase di attuazione dando maggiore forza alle azioni da seguire per la pianificazione e l'implementazione del piano.

L'attività di sensibilizzazione e di animazione del territorio, attuata contestualmente all'analisi territoriale, ha avuto quale risultato evidente quello della istituzione del PSE con la partecipazione di oltre 100 soggetti tra pubblici e privati (Calabrò et al., 2003b). Un altro risultato di questa attività, che ha previsto oltre a quelli assembleari e pubblici anche incontri privati tra i tecnici ed i singoli partners, è stato quello di consentire l'individuazione e la risoluzione di alcune divergenze di natura politica e personale tra i componenti del PSE e di scoraggiare aspettative fuori dalla portata del programma. In tal modo sono state evitate possibili opposizioni strumentali nelle fasi di elaborazione e di approvazione del Piano, responsabilizzando il PSE riguardo al ruolo decisionale svolto per lo sviluppo del territorio. In questa fase, inoltre, i partners hanno avuto modo di fornire idee progettuali, molte delle quali sono state poi inserite nel PSL.

3.3 La capacity building nella sintesi delle priorità

La fase che segue quella dell'animazione e della sensibilizzazione, grazie alle quali è stato costituito il partenariato socio-economico, è quella della sintesi delle priorità. Questa fase affronta il problema di definire le priorità tra le azioni e le tipologie di intervento previste nei piani integrati, in modo da individuare una strategia di sviluppo condivisa dal partenariato nel suo complesso. E' opportuno che intervengano anche in questa fase le azioni di *capacity building*, al fine di rendere partecipi i partners nelle scelte finali, evidenziare possibili integrazioni delle tipologie progettuali previste dai piani, rendere più dinamico e tempestivo il percorso decisionale, responsabilizzare i partners sulle azioni proposte e definire insieme criteri oggettivi e percorsi decisionali necessari alla sintesi delle priorità.

Nel caso specifico del Leader Plus del Reggino Versante Tirrenico, la constatazione che i vari attori istituzionali si esprimevano in termini qualitativi in sede di concertazione, ha spinto il team di ricercatori universitari, presenti nel partenariato, ad adottare, con opportune modifiche, il modello di supporto alle decisioni ed il processo di convergenza elaborato nell'ambito di un Piano Integrato per le Aree Rurali in Calabria (Marcianò et al. 2002). Attraverso questo processo, che prevede l'utilizzazione dell'Analytic Hierarchy Process (AHP) (Saaty, 1988, 2001a, 2001b), è stato possibile tradurre in termini quantitativi le preferenze espresse in termini qualitativi dai soggetti del partenariato e delineare un processo

di convergenza a più stadi che ha consentito di pervenire ad un'allocazione delle risorse condivisa da tutti i partners.

L'AHP, un metodo di supporto alle decisioni elaborato da Thomas Saaty molto utilizzato in diversi campi applicativi, si articola in tre fasi:

- Decomposizione o strutturazione gerarchica del problema decisionale in vari livelli e sottolivelli;
- Formulazione dei giudizi comparativi effettuata tramite confronti a coppie tra gli elementi caratterizzanti un determinato livello, e ripetuta per tutti i livelli;
- Composizione delle priorità o sintesi delle priorità per definire l'ordinamento delle alternative relative al problema decisionale.

L'applicazione della prima fase si estrinseca nella strutturazione del problema decisionale in livelli e sottolivelli gerarchici con ciascun livello caratterizzato da determinate componenti. La strutturazione gerarchica comporta la decomposizione dell'obiettivo generale, situato al livello più alto, in più elementi che definiscono il livello superiore in modo più dettagliato. Il processo di decomposizione continua tramite la definizione di ulteriori sottolivelli, al fine di definire l'obiettivo generale in modo concreto e particolare tramite i livelli inferiori. Lo schema gerarchico della figura 2 rappresenta il cosiddetto albero decisionale, ovvero il problema scomposto in livelli e sottolivelli. Il Leader Plus è suddiviso in 6 misure (poiché quella della cooperazione transnazionale non è ancora attiva), che rappresentano il primo livello di scomposizione, comprendenti 20 azioni che rappresentano il secondo livello. Il terzo livello di scomposizione è rappresentato da 42 tipologie di intervento attuabili all'interno delle diverse azioni.

La seconda fase si effettua determinando l'importanza relativa fra gli elementi dell'albero decisionale, tramite la realizzazione delle matrici dei confronti a coppie fra i vari elementi caratterizzanti ciascun livello. La fase dei giudizi comparativi è stata effettuata predisponendo un questionario contenente i confronti a coppie tra le nove misure del primo livello e altri questionari relativi ai confronti a coppie tra gli interventi del secondo livello, attuabili nell'ambito delle singole misure. I questionari sono stati somministrati ai soggetti del partenariato.

La terza fase, la composizione delle priorità, consente di pervenire all'ordinamento delle alternative. Per quantificare le priorità relative fra i vari elementi un metodo generalmente usato consiste nel calcolo dell'autovalore associato all'autovettore di modulo massimo della matrice dei confronti a coppie.

Per delineare un'allocazione delle risorse che esprimesse le preferenze del partenariato nel suo complesso, è stato attuato un processo di convergenza a più stadi. A tal fine le varie componenti del partenariato sono state distinte in tre categorie: Politici, Tecnici ed Associazioni. Tramite il processo di convergenza, è stata valutata la bontà del modello nel riflettere:

- le preferenze dei decisori a livello individuale;
- la loro volontà di convergere verso una soluzione di gruppo di tipo condivisa.

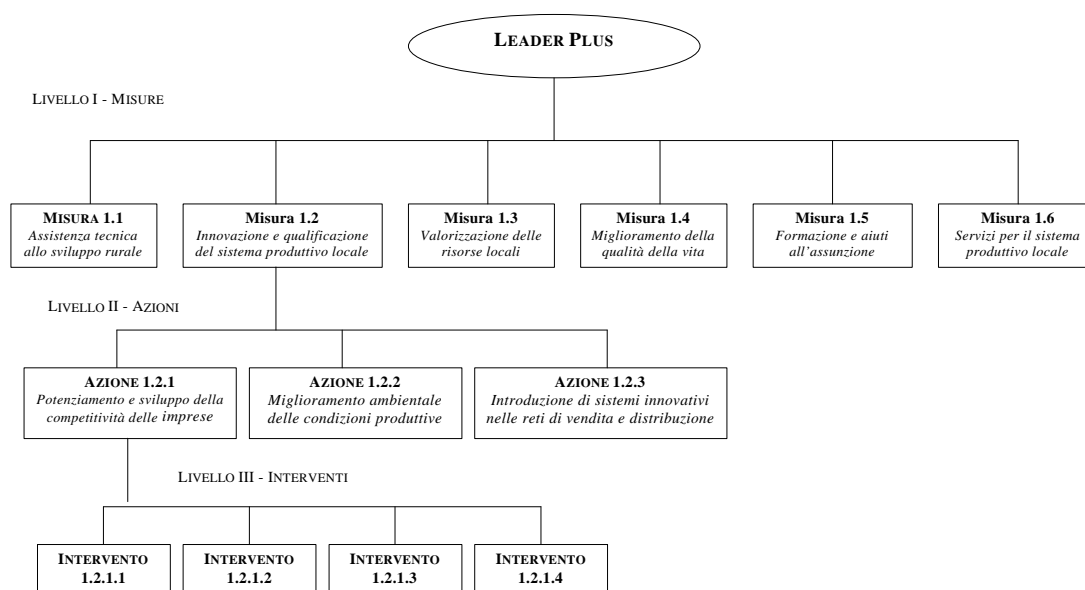


Figura 2 Strutturazione gerarchica del problema decisionale

Il processo di convergenza è stato realizzato in tre fasi (fig. 3):

- a livello individuale; elaborando in termini quantitativi le preferenze di tipo qualitativo espresse dai singoli soggetti del partenariato durante la rilevazione dei dati (primo livello di convergenza);
- a livello di categoria, aggregando i dati per categoria ed ottenendo le priorità per il gruppo dei Politici, Tecnici ed Associazioni (secondo livello di convergenza);
- a livello di partenariato. Quest'ultimo livello di convergenza è stato attuato somministrando un ulteriore questionario, nel quale è stato chiesto a ciascun intervistato di esprimere le proprie preferenze sul peso che ciascuna categoria dovesse assumere nella decisione finale di gruppo. Dal questionario in oggetto sono risultati i pesi relativi a ciascuna categoria, che sono stati utilizzati per aggregare in un'unica soluzione di partenariato, le allocazioni dei tre diversi gruppi risultanti dal secondo livello di convergenza.

Grazie al metodo adottato ed alle azioni di *capacity building* attuate, si è semplificato efficacemente il complesso processo decisionale, garantendo ad ogni partner la partecipazione nella scelta finale e superando di fatto la dicotomia che scaturisce da una scelta allocativa basata sul voto di maggioranza.

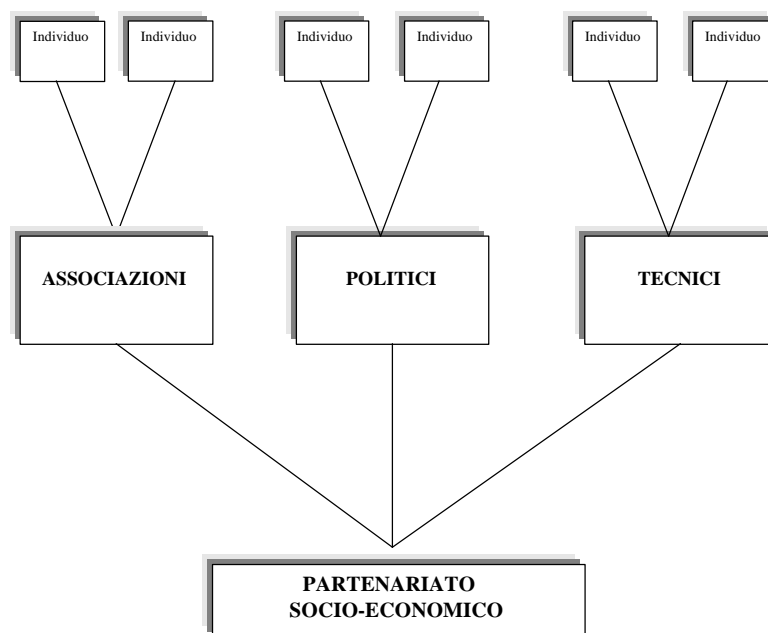


Figura 3 Gli stadi del processo di convergenza.

3.4 La capacity building nella fase di definizione dei progetti

La definizione dei progetti degli interventi che compongono il piano ed il relativo dimensionamento finanziario, va realizzata tenendo conto delle priorità individuate nella fase precedente, della necessità di integrare tra loro i diversi progetti che devono avere un carattere pilota, innovativo e dimostrativo. Inoltre, i progetti devono presentare collegamenti ed integrazioni con altri programmi presenti nell'area. Dalla fase di progettazione devono emergere la qualità e la coerenza della strategia proposta e non mancare i riferimenti all'analisi territoriale e la descrizione delle variabili chiave su cui si basa ciascun progetto. Infine, si dovrà tener conto della fattibilità dei progetti in funzione del relativo dimensionamento finanziario.

La *capacity building*, anche in questa fase può svolgere un ruolo importante. Le interazioni con i partners, conoscitori del territorio, consapevoli dei contenuti del piano e costantemente coinvolti nel processo decisionale, danno la possibilità ai tecnici di individuare linee progettuali coincidenti con i bisogni espressi dai partners ed indirizzati su percorsi di sviluppo condivisi.

Nell'ambito del caso applicativo, anche in questa fase, le attività di *capacity building* sono state presenti svolgendo un ruolo di primo piano. Infatti, i tecnici hanno acquisito idee progettuali provenienti dai singoli partners ed innescato un processo mediante il quale gli individui, le organizzazioni e le istituzioni hanno sviluppato le proprie attitudini a risolvere problemi, fissare e raggiungere gli obiettivi preposti, capire e rispondere alle necessità di sviluppo in un ampio contesto e in modo sostenibile (Ferrer, 2003). In tal modo sono state

codificate le diverse esigenze provenienti dal territorio e sono state rese compatibili con le misure consentite dal complemento di programma del Leader Plus, tenendo conto della fase di analisi territoriale e delle necessità manifestate dai partners nella fase di animazione.

3.5 La capacity building nella fase di valutazione delle scelte

Questa fase si riferisce alla valutazione della prima stesura del piano ed alla valutazione degli interventi programmati in funzione delle priorità espresse dal partenariato attraverso il modello di supporto alle decisioni. In questa fase il ruolo svolto dal partenariato risulta di fondamentale importanza, in quanto, opera la valutazione del Piano stesso, proponendo aggiustamenti e rimodulazioni.

Le azioni di *capacity building* in questo contesto possono essere ricondotte all'attività di sensibilizzazione svolta sui membri del partenariato al fine di renderli consapevoli, attraverso una mirata attività di *educazione alla crescita partecipata*, della loro effettiva partecipazione alla scelta finale, superando la diffidenza e le potenziali situazioni di ostilità che si possono creare quando rappresentanti di interessi diversi sono riuniti in assemblea per decidere su un obiettivo comune.

Nel caso analizzato, in sede di assemblea sono state descritte sinteticamente le fasi seguite nella sintesi delle priorità, il processo di convergenza e la definizione dei progetti presentando la prima stesura del PSL (figura 4). La metodologia seguita ha portato alla definizione di un piano condiviso in tutti i suoi aspetti tecnico-finanziari che è stato approvato all'unanimità dal partenariato riunito in assemblea. Il dimensionamento finanziario ha inoltre tenuto conto della fattibilità dell'intervento che è funzionale al raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano. L'interazione con il partenariato in fase decisionale ha consentito di valutare i singoli interventi e le eventuali modifiche. L'azione di *capacity building*, in questo contesto, ha favorito un vivace processo di concertazione, portando i singoli partners ad interagire fra loro e con il gruppo tecnico ed a realizzare un accrescimento delle capacità dei soggetti del partenariato in termini di *know-how* e di governo del territorio.

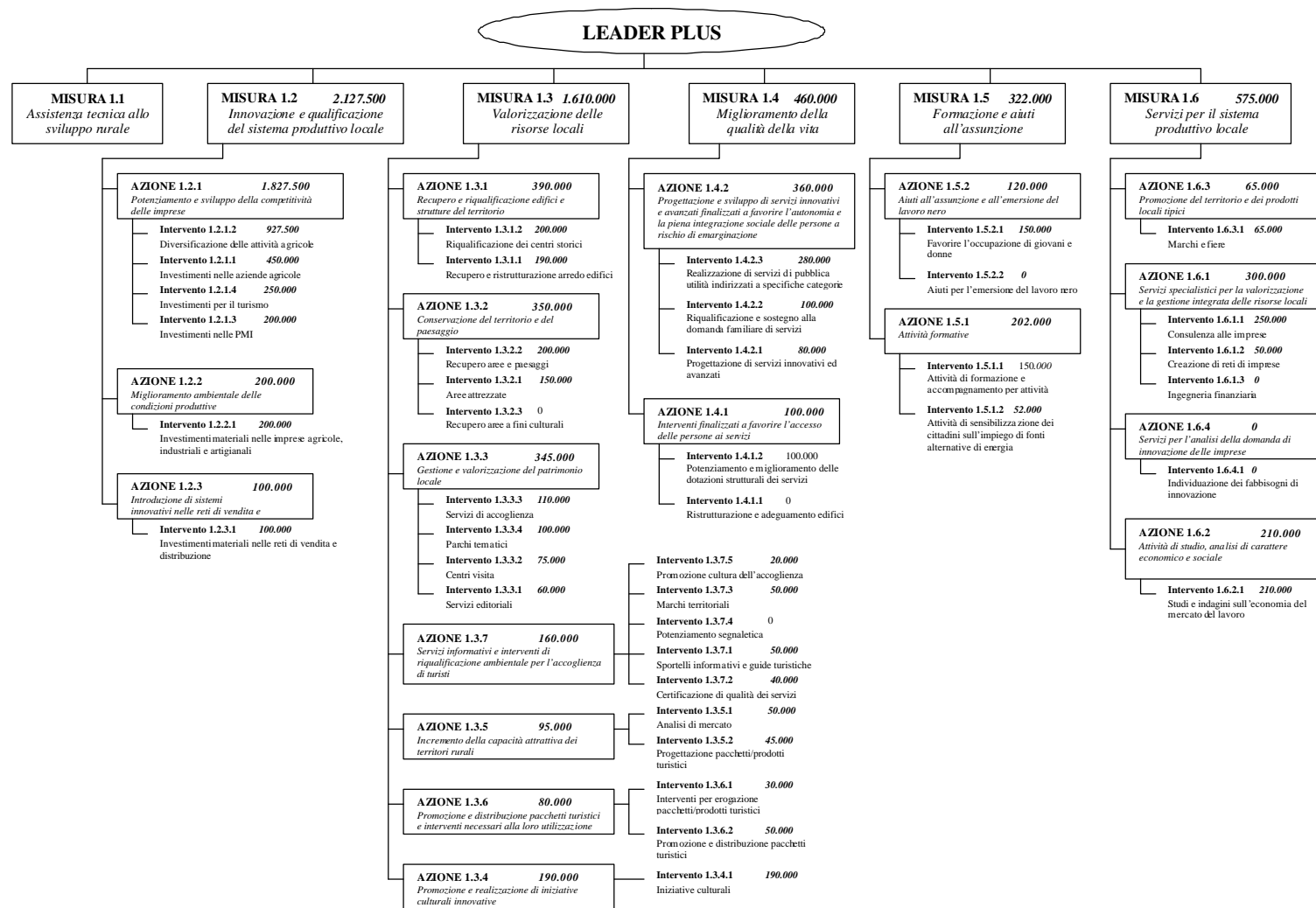


Figura 4 I risultati della sintesi delle priorità: l'ordinamento gerarchico delle Azioni e degli Interventi e il relativo dimensionamento finanziario

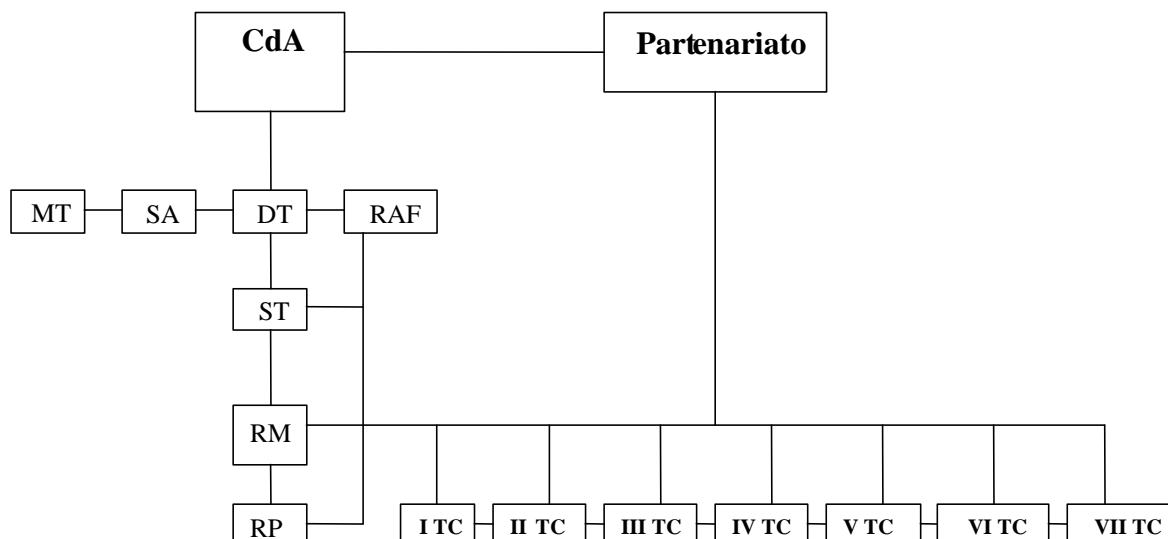
4 LA *CAPACITY BUILDING* NELLA FASE DI IMPLEMENTAZIONE

Se il piano supera la selezione degli organi regionali competenti e viene finanziato, come nel caso del PSL del Reggino Versante Tirrenico, il partenariato si trova a dover affrontare la fase di implementazione sul territorio degli interventi previsti in fase di pianificazione.

Questo processo non è di facile attuazione, poichè le attività pregresse che riguardano l'Iniziativa Comunitaria Leader, mettono in evidenza numerose problematiche, fra le quali emerge, in primo luogo, quella relativa alla capacità di spesa dei singoli Gruppi di Azione Locale (GAL) che gestiscono il programma. Un'altra problematica riguarda la possibile perdita di interesse dei partners che compongono la *governance* locale ed il loro allontanamento dal processo decisionale, delegato all'organo amministrativo o ai tecnici incaricati, con il rischio che quanto programmato venga attuato senza incidere realmente sulle realtà locali ed il carattere pilota dei progetti proposti rimanga disatteso e non emulato. Il rischio è che le attività di partenariato non rappresentino un effettivo momento di crescita del territorio legata al miglioramento delle conoscenze e delle competenze dei singoli, che realizzano reti e promuovono ulteriori programmi di sviluppo.

In altre parole, vi è la possibilità che il processo di partenariato non prosegua attivamente anche nell'ambito dei numerosi processi decisionali che si innescano in fase di implementazione, perdendo così la possibilità di valorizzare le competenze ed utilizzare le esperienze dei diversi soggetti. C'è da dire, però, che non sempre risulta facile mantenere alto l'interesse dei partners nella fase di implementazione e che è altresì arduo delineare una via univoca per risolvere le problematiche citate, specie nell'ambito di *governance* rurali particolarmente ampie come nel caso in esame.

Nel PSL oggetto di studio, sulla base delle esperienze del team di progettisti e delle nuove conoscenze indotte dalle attività di *capacity building* nella realizzazione del piano, è stato proposto un modello organizzativo di tipo partecipativo (figura 5), studiato in modo tale da coinvolgere attivamente i diversi partners nella fase di implementazione del piano e riservando particolare attenzione alle azioni di *capacity building* che coinvolgeranno il partenariato nel suo complesso. Tale modello trova fondamento nella consapevolezza che coordinare, sensibilizzare e coinvolgere i partners nella fase di implementazione significa attuare con facilità i diversi progetti e raggiungere in modo efficace gli obiettivi previsti. Il modello organizzativo di tipo partecipativo si basa sulla suddivisione del partenariato in tavoli di concertazione, sulla base delle competenze e delle esperienze possedute dai singoli partners. In questo modo si potrà aumentare la capacità tecnica ed organizzativa del soggetto beneficiario e sostenere una corretta gestione degli interventi del PSL.



Legenda

CdA	Consiglio di Amministrazione	ST	Segreteria tecnica
MT	Monitor Tecnico	RM	Responsabile di Misura
SA	Segretario Animatore	RP	Responsabile di Progetto
DT	Direttore Tecnico	TC	Tavolo di Concertazione
RAF	Responsabile Amministrativo e Fin.rio	Partenariato	in Assemblea

Figura 5 Modello organizzativo per l'implementazione del PSL.

Il Consiglio di Amministrazione, che rappresenta l'organo decisionale per le attività burocratiche, è composto da una maggioranza di soggetti privati. Il partenariato rappresenta l'organo di indirizzo tecnico-politico che fornisce indicazioni e svolge funzioni di controllo. Interagisce in modo diretto con il CdA per eventuali indirizzi politico-decisionali e con i responsabili di misura per gli interventi tecnici. Il Direttore Tecnico recepisce le linee direttive dal CdA e coordina la struttura tecnica formata dalla Segreteria Tecnica, dai Responsabili di Misura e dai Responsabili di Progetto, in collaborazione con il Responsabile Amministrativo e Finanziario ed il Segretario Animatore. Il Responsabile Amministrativo e Finanziario riceve le linee direttive dal CdA e coordina l'ufficio di rendicontazione e la ragioneria. Il Segretario Animatore fa proprie le linee direttive impartite dal CdA e coordina tutte le attività di progetto dirette al pubblico. La Segreteria Tecnica riceve gli input dal Direttore Tecnico e impartisce le direttive ai Responsabili di Misura. Questi ultimi a loro volta coordinano le attività tecniche relative alle singole misure a loro assegnate, attraverso gli input ricevuti dal Direttore Tecnico e dalla Segreteria Tecnica. I Responsabili di Progetto curano le attività tecniche relative ai singoli progetti mediante l'interrelazione con il Direttore,

la Segreteria ed i Responsabili di Misura. I Tavoli di Concertazione sono sette, uno per ogni singola misura (il settimo tavolo è relativo alla cooperazione transnazionale non ancora attivata) e sono formati, sulla base delle competenze richieste dalla misura, da rappresentanti del partenariato e dai responsabili tecnici per le misure. Hanno il compito di seguire l'attuazione del PSL e fornire nuove proposte e valutazioni sullo stato di attuazione del progetto. Dialogano con il CdA e per le attività tecniche con il Direttore. L'ufficio di monitoraggio tecnico si occupa di monitorare le attività di progetto, confrontandosi con il Responsabile Amministrativo, il Segretario Animatore e con il Direttore Tecnico. Bisogna altresì menzionare che l'attività di controllo, necessaria per una corretta e trasparente gestione del PSL, è svolta rispettivamente dall'ufficio di monitoraggio tecnico per quanto riguarda le attività tecniche interne, nonché mediante i Tavoli di Concertazione. Per il funzionamento ottimale del modello proposto è prevista una costante attività di *capacity building*, effettuata mediante animatori specializzati per permettere ai singoli attori di capire e rispondere meglio alle proprie necessità di sviluppo e a quelle del territorio in cui operano.

4.1 Modelli di supporto alle decisioni per la selezione dei progetti

Un programma di ricerca previsto tra i progetti del PSL, attuato dalla sezione Economica del Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-forestali ed Ambientali dell'Università di Reggio Calabria, è riservato alla definizione di modelli di supporto alle decisioni ed azioni innovative di *capacity building* utili ad agevolare l'implementazione del piano. Una prima linea di ricerca, avviata di recente, prevede, per la selezione di una tipologia di progetti da attuare mediante bando pubblico, la definizione di un modello multicriteriale e di opportuni criteri di selezione da individuarsi con il coinvolgimento dei partners presenti nell'ambito del tavolo di concertazione. Il processo metodologico delineato è riassunto nella figura 6. Nella prima colonna compaiono gli attori e nelle colonne successive, rispettivamente, le attività ed i risultati relativi alle singole fasi. In seguito all'approvazione del PSL da parte degli organi regionali competenti, per attuare i progetti previsti nella misura 1.2, è necessario definire, da parte del GAL, i bandi di selezione con i relativi punteggi, ovvero i criteri ed i pesi da assegnare a questi.

Il gruppo tecnico, coadiuvato da un team di ricercatori universitari, elabora un set di criteri iniziale che viene sottoposto all'attenzione del partenariato rappresentato nel tavolo di concertazione previsto per la misura in oggetto. In tale sede si procede alla valutazione della proposta iniziale e a definire eventuali modifiche ed integrazioni al fine di pervenire al set definitivo di criteri. Successivamente, somministrando un apposito questionario ai partners del tavolo di concertazione, si procede alla quantificazione dei pesi dei criteri. Per la valutazione dei pesi dei singoli partners viene adottato il metodo AHP, mentre per la definizione dei pesi rappresentativi del partenariato nel suo complesso (per ogni singolo tavolo di concertazione), si procede adottando lo stesso processo di convergenza previsto

nella metodologia integrata che ha portato alla sintesi delle priorità nella fase di pianificazione (cfr. par. 3.3.). I pesi verranno utilizzati, attraverso il metodo della media pesata, per calcolare i punteggi finali dei progetti pervenuti dopo la pubblicazione del bando di gara ed a effettuare un ordinamento degli stessi.

Il processo descritto contribuisce a mantenere elevato l'interesse dei partners nella fase di implementazione costituendo una valida azione di *capacity building*. In questo modo ai partners viene offerta la possibilità di accrescere le loro competenze in settori diversi e di sentirsi coinvolti attivamente, informati e partecipi del processo di sviluppo che hanno contribuito ad innescare sul territorio.

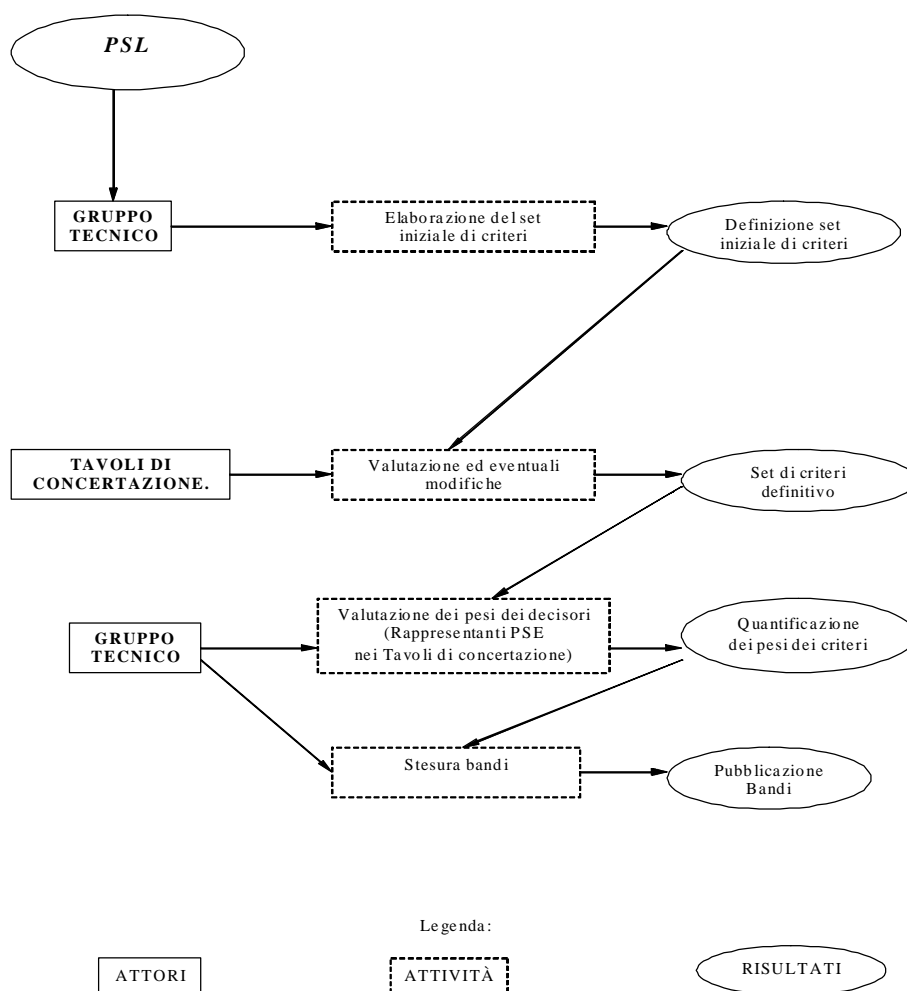


Figura 6 Fasi metodologiche per la definizione dei criteri e dei pesi di valutazione dei progetti.

5 OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Le politiche strutturali comunitarie per l'agricoltura hanno subito sostanziali modifiche dalla loro istituzione ad oggi. Dopo il periodo degli anni '60 e '70, in cui la Comunità Europea ha focalizzato l'attenzione soprattutto su interventi di tipo settoriale e rivolti alle aziende

agricole, si è passati, con le riforme avvenute dal 1988 ad Agenda 2000, a promuovere, con maggiore insistenza, uno sviluppo integrato del territorio. Insieme alle trasformazioni dell'agricoltura, sono notevolmente mutati anche i modelli di governo del mondo rurale. Gli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche rurali, che appaiono sempre più decentralizzate, si sono moltiplicati e più complessi sono diventati i rapporti e le interazioni fra attori pubblici e privati coinvolti nella gestione del territorio rurale. Si sono così affermate nuove forme di *governance*, complesse reti che si autogovernano, con una forte partecipazione degli attori operanti a livello locale secondo una strategia di sviluppo di tipo *bottom-up*. Nel concetto di *governance*, il protagonista dello sviluppo diventa il territorio stesso, inteso come tessuto in cui operano imprese, enti pubblici, associazioni, imprenditori, ovvero soggetti pubblici e privati ciascuno con visioni ed esigenze diverse, ma con il bisogno di organizzarsi in forme di partenariato per la definizione delle strategie da attivare nell'ambito delle diverse aree.

In Europa le *governance* assumono un ruolo centrale nelle politiche per le aree rurali i cui programmi di sviluppo sono rivolti ad aree territoriali definite e la loro attivazione è subordinata ad un'intensa attività di concertazione fra soggetti istituzionali e privati. In tali piani un ruolo centrale è svolto dal partenariato socio-economico, costituito da rappresentanti di interessi collettivi e privati, responsabile dell'attività di pianificazione degli interventi da promuovere nel territorio. Uno dei principali motivi che può portare al fallimento del meccanismo delle *governance* è riconducibile alle tensioni ed alle difficoltà che possono verificarsi fra attori ed istituzioni diverse. Sovente, i membri di un partenariato hanno una visione diversa delle problematiche e delle finalità da perseguire per promuovere lo sviluppo socio-economico del territorio, pertanto possono sorgere conflitti decisionali in sede di concertazione ostacolando l'attività di programmazione.

Tra le diverse funzioni assolve dalle *governance* rurali assume particolare rilievo la programmazione e la conseguente implementazione dei Piani di Sviluppo Locale (PSL) previsti dall'Iniziativa Comunitaria Leader Plus. In questo contesto, affinché i diversi attori locali riuniti in partenariato, spesso con visione diversa sulle vie da percorrere per conseguire un obiettivo comune, possano partecipare alla programmazione e successivamente coordinare un processo di sviluppo, devono possedere un particolare insieme di conoscenze e capacità gestionali tali da individuare strategie condivise in fase di progettazione e mantenere elevato l'interesse in fase di realizzazione del programma. Questo processo di *capacity building* tende ad assicurare il miglioramento della qualità di vita delle persone che vivono nelle aree rurali, individuando percorsi di sviluppo necessari e specifici per un territorio, riducendo così la dipendenza dall'intervento statale (Murray e Dunn, 1994) e consente ad ognuno dei partners di contribuire attivamente nel processo di sviluppo (Wescott, 2002).

In questo studio è stato esaminato il concetto di *capacity building* inquadrandolo nel contesto internazionale ed evidenziandone l'evoluzione da programma specifico ad azione nelle

singole fasi dei programmi territoriali di sviluppo che prevedono l'istituzione di partenariati socio-economici. Lo studio specifico effettuato sul PSL del Reggino Versante Tirrenico ha fornito una lettura in termini di *capacity building* delle diverse fasi che hanno caratterizzato la metodologia di pianificazione integrata. Per ogni fase metodologica è stato approfondito il ruolo assunto dalle azioni di *capacity building* nel processo di pianificazione e sono state analizzate in maniera critica le attività svolte per l'elaborazione del PSL. La lettura approfondita delle attività ha permesso di evidenziare l'azione della *capacity building* nella pianificazione integrata. In particolare è stata evidenziata la necessità di esplicitare, in ogni fase della pianificazione, le attività legate alla *capacity building* in modo da razionalizzarne le azioni e conseguire in maniera ragionata i risultati attesi. Nel caso applicativo la realizzazione del PSL ha permesso di superare questo limite con l'opportunità di utilizzare la *capacity building* in maniera estesa in ogni fase della progettazione ed anche nell'implementazione del Piano di Sviluppo Locale. Relativamente alla fase di implementazione è apparso necessario realizzare opportune azioni di *capacity building* nel sistema di *governance* responsabile del PSL per mantenere elevato l'interesse dei partners anche dopo la fase progettuale. A questo proposito è stato descritto un modello organizzativo per l'implementazione del PSL ed una metodologia multicriteriale che permetterà di effettuare un ordinamento dei progetti che saranno presentati a seguito della pubblicazione dei bandi di gara.

6 BIBLIOGRAFIA

- Bernetti I., Casini L., Menghini S. (2000), "Qualità della vita e condizioni per lo sviluppo rurale: il caso studio della Toscana", in *atti del XXXVII Convegno SIDEA* "Sviluppo rurale: Società Territorio, Impresa", Firenze, Italia.
- Calabrò T., De Luca A.I., Marcianò C. (2004), "Le governance rurali nei Piani Integrati comunitari: alcune esperienze di programmazione in Calabria" in Hoffmann A. (a cura di) *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale. Il caso del Parco dei Nebrodi*, Franco Angeli, Urbanistica, Milano, Italia
- Calabrò T., De Luca A.I., Gulisano G., Marcianò C. (2003b), "Leader Plus e modelli di supporto alle decisioni: il caso di un Piano di Sviluppo Locale in Calabria", *XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 10-12 Ottobre, Perugia, Italia.
- Calabrò T., De Luca A.I., Marcianò C. (2003a), "Una metodologia integrata per la pianificazione degli interventi di sviluppo rurale nell'ambito del Leader Plus", *XL Convegno Sidea*, 18-20 Settembre, Padova, Italia.
- Cavaye J. (2000), "The role of government in community *capacity building*", *Department of Primary Industries*, Queensland, Australia.
- DeSanctis G., Gallupe R. B., (1987) "A fundation for the study of Group Decision Support Systems", *Management Science*, Vol 33, n 5, USA.
- Farrell G. (1999) *Leader: Modello di sviluppo per il mondo rurale?* in Esposti R., Sotte F. (a cura di) *Sviluppo rurale e occupazione*, Franco Angeli, Milano, Italia.
- Ferrer C.(2003), *Relazione sul rafforzamento delle capacità nei paesi in via di sviluppo (2002/2157 (INI)). Commissione per lo Sviluppo e la Cooperazione*, 18 Marzo, Bruxelles, Belgio.
- Jessop R. (2003), "Governance, insuccessi della governance e meta-governance", *Convegno Internazionale "Politiche e Innovazione per le aree rurali"*, Cosenza, Italia.
- Lion C., Martini P. e Volpi S. (2002). "Evaluation and governance: the Italian experience", *Regional Studies International Conference on "Reinventing Regions in the Global Economy*, Pisa, Italy, 12-15 April.
- Marcianò C., Calabrò T., De Luca A.I. (2003b), "Una metodologia per la pianificazione delle risorse pubbliche nei Piani Integrati per le Aree Rurali", *XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 10-12 Ottobre, Perugia, Italia.
- Marcianò C., Calabrò T., De Luca A.I. (2003a), "Achieving a Common Strategy for an Integrated Rural Development Plan in South Italy using Analytic Hierarchy Process", *Regional Studies International Conference on "Reinventing Regions in the Global Economy"*, Pisa, Italy, 12-15 April.
- Marcianò C., Calabrò T., De Luca A.I. (2002), *Un modello decisionale per l'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche nell'ambito di un Piano Integrato per le Aree Rurali in Calabria*", *XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 10-12 Ottobre, Reggio Calabria, Italia.
- Marsden T. e Murdoch J. (1998), "Editorial: the shifting nature of rural governance and community participation", *Journal of Rural Studies*, 14:1-4.
- Murray M. and Dunn L. (1994) "Capacity building for rural development in the United States", *Journal of Rural Studies* Vol.11, No 1, pp. 89-97, 1995.
- Priem R.(1998), "Editorial: the shifting nature of rural governance and community participation", *Journal of Rural Studies*, 14:1-4.
- Priem R.L., Harrison D.A., Muir N.K. (1995), "Structured conflict and consensus outcomes in group decision making", *Journal of Management*, 21:691-710.
- Saaty T.L..(2001b) *The Analytic Network Process*, RWS Publications, Pittsburgh, USA.

- Saaty T.L. (2001a) *Decision Making for Leaders*, Vol.2, RWS Publications, Pittsburgh, USA.
- Saaty T.L. (1988) *Mathematical Methods of Operations Research*, Dover Publications, New York.
- Scott M. (article in press) (2004), "Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnerships *governance* in the Leader II programme", *Journal of Rural Studies*, No 20, pp. 49-59.
- Stoker G. (1998), "*Governance* as theory: Five propositions", *International Social Science Journal*, 155: 17-28.
- UNEP (2002), *Capacity building for Sustainable Development: An overview of UNEP environmental capacity development activities*. UNEP
- Van Der Ploeg J. D. (2003), "Esiste un nuovo paradigma per lo sviluppo rurale", *Convegno Internazionale "Politiche e Innovazione per le aree rurali"*, Cosenza, Italia.
- Wescott G. (2002) "Partnerships for *capacity building*: community, governments and universities working together", *Ocean & Coastal Management*, No. 45, pp. 549-571.

ABSTRACT

In the last years, there has been a change in the way of governing rural territories consisting in a shift of the decision-making power from governments to governances. They are complex networks where it is possible to meet authorities, private enterprises and associations, social groups and market forces, organised in rural partnership, striving for common development strategies. In this context, capacity building plays an important role. Indeed, it aims at increasing the management and self-government capabilities of the actors involved in local partnerships, through education and training procedures. Rural partnerships also have an important role in the Leader Plus Initiative for creating networks among local actors, in order to aid reciprocal learning and to increase the mutual trust among them. The first part of the study shows the development of the concept of capacity building, also highlighting its link with a multifunctional agriculture and with the integrated rural development plans applied all over the European Union. Later, it follows an analysis of the capacity building actions which that have been promoted in the planning process of a Local Development Plan in Calabria, by stressing limitations and advantages of the methodological approach.