

## **Il coinvolgimento del partenariato nella costruzione del PSR 2104-2020 della Regione Liguria.**

*Francesco Licciardo\**, *Marzia Legnini\*\**, *Virgilio Buscemi\*\*\**

*The partnership's involvement in the preparation of the RDP 2014-2020 managed by the Region of Liguria.*

This case study represents a means to get involved in the debate dealing with the complexity and the integration of research methods, focusing on the relevance of participatory evaluation approaches in the development of ex ante evaluations for the Community 2014-2020 programming period. Indeed, new Regulations point out partnership as the main instrument for implementing initiatives funded under the European Structural and Investments Funds (ESIF) of the Common Strategic Framework (CSF) by supporting and regulating the active involvement of political, economic and social stakeholders since the first phases of the programming process. In this context, we propose an application of the Stakeholder Analysis (SA) in the framework of the ex ante evaluation of the Rural Development Programme (RDP) managed by the Region of Liguria as a flexible method based on the weighting of roles, interests and levels of influence that each stakeholder may exercise while implementing the proposed strategies and interventions.

**Keywords:** Stakeholder Analysis, Partnership, Rural Development, Participatory Evaluation, Rural Areas, European Structural and Investments Funds.

\*Francesco LICCIARDO, CREA-PB (francesco.licciardo@crea.gov.it). \*\*Marzia LEGNINI, Libera professionista (marzialegnini@gmail.com). \*\*\*Virgilio BUSCEMI, LATTANZIO ADVISORY Public Sector (buscemi@lattanziokibs.com).

Il lavoro è frutto dell'impegno congiunto degli autori. Tuttavia, la stesura dei capitoli 1 e 3 è dovuta a Francesco Licciardo, quella dei capitoli 1 e 2 a Marzia Legnini. Il capitolo 4 è stato redatto congiuntamente dai tre autori.

Invio proposta: 27-06-2016. Accettazione: 13-01-2018.

**Rassegna italiana di valutazione, a. XXI, n. 67, 2017 ISSN 1826-0713, ISSN e 1972-5027**

## 1. Premessa: il contesto di riferimento e la domanda di valutazione

L'individuazione del partenariato quale principale strumento per l'attuazione della strategia Europa 2020 e per l'esecuzione delle politiche pubbliche cofinanziate dai FSIE del QSC pone il Programmatore di fronte alla condizione di doversi confrontare attivamente con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche, economiche e sociali che operano sul territorio, al fine di elaborare strategie aderenti ai fabbisogni dei soggetti, direttamente e indirettamente, coinvolti nelle iniziative promosse nell'ambito della politica di coesione.

Tale condizione, formalmente sancita dall'art. 5<sup>1</sup> del Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi del QSC, prevede, al contempo, il rafforzamento dell'impegno collettivo nell'elaborazione delle strategie e nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dall'Unione europea (Ue), nonché la promozione del senso di appropriazione (*ownership*) delle politiche comunitarie e dei loro risultati da parte dei soggetti in esse coinvolti. Ciò al duplice scopo di soddisfare le istanze provenienti dal territorio e di creare consenso e adesione alle iniziative promosse per garantirne l'efficacia oltre che la sostenibilità nel tempo.

La rinnovata attenzione verso i temi della partecipazione ai processi decisionali, sostenuta e disciplinata nella programmazione comunitaria 2014-2020, ha dunque reso necessaria una maggiore attenzione, sia per i criteri di selezione dei portatori di interesse che incideranno sull'attuazione e sugli esiti dei programmi operativi, sia per le relative modalità di coinvolgimento.

In linea con le indicazioni della Commissione Europea (Ce)<sup>2</sup>, l'analisi della capacità di mobilitare e coinvolgere attivamente il partenariato nell'elaborazione dei nuovi programmi ha rappresentato una specifica componente della [VEXA](#) e, auspicabilmente, continuerà ad essere analizzata dal valutatore indipendente "*during the programme*" 2014-2020, al fine di dare evidenza del contributo degli *stakeholder* ai processi decisionali, all'attuazione degli interventi finanziati e alla valorizzazione dei risultati conseguiti.

Il caso studio proposto si inserisce, pertanto, nel dibattito sulla complessità e l'integrazione dei metodi di ricerca, ponendo l'accento sulla rilevanza degli ap-

<sup>1</sup> Lo stesso art. 5 conferisce alla Commissione «il potere di adottare atti delegati per stabilire un codice europeo di condotta che definisca gli obiettivi e i criteri per sostenere l'attuazione del partenariato e agevolare lo scambio di informazioni, esperienze, risultati e buone pratiche fra gli Stati membri». Tale codice di condotta disciplina il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nel corso dell'intero ciclo di vita dei programmi: preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione.

<sup>2</sup> European Commission, *Monitoring and Evaluation of the European Cohesion Policy - Guidance document on ex ante evaluation*, January 2014, Brussels.

procci valutativi di tipo partecipato adottati in fase di elaborazione dei programmi, proponendo il caso della VEXA del PSR 2014-2020 della Regione Liguria.

La ricerca si è incentrata sull'analisi del livello di rappresentatività e del grado di coinvolgimento degli attori chiave, che possono influire sul buon esito del Programma. In particolare, le indagini si sono sviluppate attorno ad alcune domande valutative atte a verificare se e in che modo gli attori coinvolti rappresentino tutti gli interessi in gioco, se la strategia proposta rispecchi realmente i “*desiderata*” dei portatori di interesse e se, in fase di attuazione, i partner individuati possano effettivamente contribuire al conseguimento dei risultati attesi (Pennisi, 2007; Palumbo, 2009).

Al fine di supportare l'Amministrazione regionale nell'individuazione degli interlocutori privilegiati e di dare risposta ai predetti quesiti valutativi, il Valutatore, di comune accordo con l'Autorità di Gestione (AdG) del PSR, ha scelto di fare ricorso al processo di raccolta e analisi delle informazioni proprio della *Stakeholder Analysis* (di seguito, SA).

Preme in questa sede evidenziare che, per la conduzione delle indagini, è stata adottata una definizione ampia di *stakeholder*, includendo soggetti che apparentemente non esercitano una influenza diretta sugli interventi previsti, ma il cui appoggio potrebbe rivelarsi essenziale per il successo del Programma. Superando un approccio tradizionale, tipico delle analisi gestionali, per il quale può essere considerato portatore di interesse “qualsiasi gruppo o individuo capace di influenzare, o essere influenzato, dagli obiettivi perseguiti da una organizzazione” (Freeman, 1984; Bryson, 1995; Eden e Ackermann, 1998), si propone l'adesione ad una definizione di *stakeholder* maggiormente inclusiva, e ormai diffusa nella letteratura delle scienze sociali, in base alla quale occorre coinvolgere anche coloro che esercitano un potere limitato al fine di creare coalizioni vincenti e di garantire la possibilità di sopravvivenza e sostenibilità, nel lungo periodo, di qualsiasi organizzazione, politica, piano o programma che si intenda intraprendere (Eden e Ackermann, 1998; Bryson, Gibons e Shaye, 2000; Abramson e Kamensky, 2001).

## 2. Cenni metodologici

Mutuata dal *business management*, la SA, a partire dagli anni Novanta, ha conosciuto numerose applicazioni anche nelle scienze sociali, negli studi sulla riduzione della povertà, nelle ricerche inerenti allo sviluppo sostenibile, all'amministrazione delle risorse naturali e alla gestione dei conflitti (Chevalier, 2001). Per Bryson, la SA ha assunto particolare importanza grazie all'accresciuta interconnessione tra sfere economiche, sociali e politiche, che interessano, in

maniera diversa, i numerosi segmenti che compongono le moderne società. Nessuno è pienamente responsabile di un dato problema, nessuna organizzazione “contiene” il problema stesso, tuttavia, molti individui, gruppi od organizzazioni ne sono interessati o, anche solo parzialmente, responsabili (Bryson, 2003).

Benché la SA sia stata, da sempre, associata agli approcci di tipo partecipativo, essa non può essere confusa e identificata con essi. Come rileva Chevalier (2001), tale metodologia sembra non aver avuto uno sviluppo standardizzato, ma si regge piuttosto su concetti e metodi caratterizzati da una grande variabilità. A ciò si aggiunge il rischio che la stessa si concretizzi in una mera esplicitazione delle idee espresse dagli *stakeholder*, senza essere accompagnata da una analisi strutturata del loro ruolo, delle relazioni che intercorrono tra di essi, degli interessi che esprimono e dell’influenza che essi esercitano nei processi decisionali (Varvasovzky e Brugha, 2000).

Un effettivo coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholder involvement*) denota, come evidenziato da Beierle (2002), una partecipazione più profonda, intensa e collaborativa nel processo di *decision-making*, rispetto al concetto di partecipazione pubblica. Rendere partecipe il più ampio numero di interlocutori consente, infatti, di acquisire informazioni di prima mano, di conciliare interessi potenzialmente divergenti, di creare senso di appartenenza e di convogliare gli sforzi verso il perseguimento di un obiettivo comune (Oakley, 1995; Foresti, 2003; Torrigiani, 2009).

Una prima applicazione sistematica della SA, nell’ambito della politica di coesione, è stata codificata dalla Ce nelle linee guida del 2003 per l’implementazione della Direttiva Quadro sulle Acque<sup>3</sup>, nelle quali si ribadisce che il processo partecipato deve essere organizzato e pianificato in modo rigoroso. In particolare, la Ce sottolinea la necessità di individuare, in primo luogo, i potenziali *stakeholder* e, successivamente, di classificarli in base alle loro aspettative, ai loro interessi e al diverso grado di potere, attribuendo a ciascuno di essi un peso specifico al fine di garantire un adeguato livello di coinvolgimento nelle varie fasi di attuazione della Direttiva, distinguendo tra: ~~i)~~ coinvolgimento attivo; ~~ii)~~ consultazione; ~~iii)~~ accesso alle informazioni (Freddano, 2009). Ciò allo scopo di assicurare il coinvolgimento dei portatori di interesse più idonei in ogni fase di attuazione, dal momento che la capacità dei vari *stakeholder* di incidere sull’attuazione può variare nel tempo e in base alle mutevoli circostanze in cui la Direttiva dispiega i propri effetti.

<sup>3</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque.

La SA è dunque un metodo di analisi e di selezione degli interlocutori privilegiati estremamente flessibile, basato sulla ponderazione dei ruoli, degli interessi e del grado di influenza che ciascun *stakeholder* esercita sulle strategie e sulle politiche promosse. Il metodo consente, tra l'altro, di esaminare le interrelazioni tra vari gruppi di interesse e di verificare l'impatto delle loro decisioni/azioni sul contesto sociale, economico e culturale in cui essi operano.

Da un punto di vista strettamente operativo, il metodo della SA applicato al caso regionale è stato articolato in tre momenti consecutivi: i) identificazione degli *stakeholder* che siedono al tavolo di partenariato, attraverso l'analisi della documentazione esistente, eventualmente integrata dalle interviste in profondità agli interlocutori privilegiati (*opinion leader*); ii) classificazione degli stessi in gruppi omogenei, in base alla natura di enti pubblici o privati, alla conoscenza del contesto di riferimento, alla capacità di promuovere alleanze con soggetti diversi che perseguono i medesimi obiettivi e alle loro aspettative; iii) determinazione del livello di coinvolgimento nelle varie fasi della programmazione e capacità di influire sulla futura implementazione della strategia. Sulla scorta dei risultati delle fasi appena menzionate, vengono indentificati, contestualmente, gli attori chiave del processo decisionale e attuativo, nonché i potenziali beneficiari del nuovo Programma



### 3. Il processo di valutazione

#### 3.1 Il percorso di coinvolgimento del partenariato nella costruzione del PSR Liguria 2014-2020

Il percorso di coinvolgimento del partenariato intrapreso dall'Assessorato all'Agricoltura dalla Regione Liguria nell'ambito della programmazione 2014-2020 è stato articolato in vari momenti di confronto, secondo una pluralità di metodi, modalità e strumenti<sup>4</sup> che hanno dato molto spazio al partenariato (mondo produttivo, enti locali, terzo settore, cittadini). In tal senso, come evidenziato di seguito, le modalità

<sup>4</sup> Gli incontri del partenariato sono stati associati anche ad iniziative più specifiche e di tipo settoriale. In tal senso, nell'ambito della misura 1.1.1 azione B) "informazione" del PSR Liguria 2007-2013, sono stati realizzati incontri informativi, convegni e seminari (DGR n. 677 del 14 giugno 2013) per concorrere alla costruzione della politica di sviluppo rurale della Regione Liguria, favorendo la massima circolazione delle informazioni e l'analisi dei fabbisogni del settore agroforestale. A valle di ogni iniziativa, è stato redatto dall'Ente organizzatore un *report* di sintesi.

per garantire la partecipazione attiva degli *stakeholder* hanno previsto: i) canali di comunicazione convenzionali e non<sup>5</sup>; ii) informazioni tempestive sui documenti di lavoro; iii) tempi sufficienti per la formulazione dei contributi; iv) trasparenza sulle proposte; v) diffusione dei risultati delle consultazioni.

Tab. 1 - Momenti di coinvolgimento del partenariato del PSR Liguria

<i>Incontro</i>	<i>Data</i>
Prima conferenza regionale dell'agricoltura - La (ri)scoperta della terra	21-22 settembre 2012
Seminario informativo - Lo sviluppo rurale verso il 2014	29 gennaio 2013
Il PSR nel suo complesso (prime informazione sul futuro)	
Seminario tecnico - Lo sviluppo rurale verso il 2014	30 gennaio 2013
Focus foreste	
Seminario tecnico - Lo sviluppo rurale verso il 2014	31 gennaio 2013
Focus LEADER; innovazione; inclusione sociale	
Convegno - Lo sviluppo rurale tra mare e montagna	
GT 1: innovazione, competitività e organizzazione filiera floricola	
GT 2: ecosistemi, cambiamenti climatici, uso efficiente delle risorse	
GT 3: organizzazione filiere agroalimentari, sviluppo zone rurali, gestione dei rischi	13 giugno 2013
GT 4: inclusione sociale	
GT 5: semplificazione e governance	
Tavolo tematico 1	
Inclusione sociale	
Tavolo tematico 2	18 settembre 2013
Innovazione, competitività e organizzazione filiera floricola	
Tavolo tematico 3	
Organizzazione filiere agroalimentari, sviluppo delle zone rurali (sottogruppo tematico: sviluppo aree rurali)	19 settembre 2013
Tavolo tematico 4	
Organizzazione filiere agroalimentari, sviluppo delle zone rurali (sottogruppo tematico: risorse forestali)	
Tavolo tematico 5	
Organizzazione filiere agroalimentari, sviluppo delle zone rurali (sottogruppo tematico: filiere corte)	25 settembre 2013
Tavolo tematico 6	
Ecosistemi, cambiamenti climatici, uso efficiente delle risorse	
Tavolo tematico 7	
Semplificazione e governance	30 settembre 2013
Brainstorming valutativo	
Priorità 4 (ecosistemi) e Priorità 5 (Low carbon economy)	6 febbraio 2014

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Liguria*

<sup>5</sup> Il ricorso a forme di comunicazione quali *mailing-list*, *newsletter*, siti istituzionali, *blog*, ecc., ha tentato di ovviare alle asimmetrie informative derivanti da processi di coinvolgimento selettivo degli *stakeholder*.

L'approccio partecipativo, stimolato dal valutatore e sostenuto dall'Amministrazione regionale, ha previsto, tra l'altro, forme di consultazione ancora poco sperimentate nell'ambito della valutazione dei PSR, con l'utilizzo di metodi come l'*open space technology* (OST) e il *brainstorming* valutativo. Nella tabella seguente si riporta il dettaglio degli incontri che hanno caratterizzato i momenti di dialogo con il partenariato del PSR Liguria 2014-2020.

L'ascolto dei portatori di interesse ha avuto formalmente avvio nell'autunno del 2012, in occasione della prima Conferenza regionale dell'agricoltura "La (ri)scoperta della terra", importante vetrina del settore durante la quale sono stati delineati i futuri assetti legati al nuovo periodo di programmazione dello sviluppo rurale. Nel mese di gennaio 2013, in continuità con la Conferenza regionale dell'agricoltura, è stato organizzato il seminario tecnico "Lo sviluppo rurale verso il 2014", predisponendo per l'occasione un servizio per l'accesso in diretta *streaming* via *web*<sup>6</sup>. Più nello specifico, il seminario, che ha visto il coinvolgimento di istituzioni, di rappresentanze delle categorie produttive e della società civile, si è sviluppato in tre giorni, il primo dei quali dedicato alle nuove prospettive della politica di sviluppo rurale 2014-2020.

Il successivo Convegno "Lo sviluppo rurale tra mare e montagna" del 13 giugno 2013, tenutosi presso il complesso monumentale di Santa Caterina di Finalborgo<sup>7</sup>, ha rappresentato un momento fondamentale di discussione sui risultati del PSR 2007-2013 e, soprattutto, ha fornito un contributo prezioso per l'avvio dei lavori preparatori del nuovo PSR 2014-2020. L'incontro è stato gestito con la tecnica dell'OST<sup>8</sup> con l'obiettivo, tra l'altro, di sviluppare una *SWOT analysis* partecipata (Zanon, Martignano, 2007; Cisilino, Licciardo, 2014) sui principali ambiti di intervento del Programma. Dopo la sessione plenaria, le istanze dei partecipanti hanno preso forma nelle discussioni organizzate, in maniera parallela, attraverso cinque gruppi tematici: 1) innovazione, competitività e organizzazione della filiera floricola; 2) ecosistemi, cambiamenti climatici, uso efficiente delle risorse; 3) organizzazione delle filiere agroalimentari e sviluppo delle zone rurali; 4) inclusione sociale; 5) semplificazione e *governance*. Per ogni gruppo tematico, sono stati prodotti uno o più *instant report* nei quali sono conflui-

<sup>6</sup> I contenuti del seminario sono disponibili sul canale regionale Youtube.

<sup>7</sup> Finale ligure (Savona).

<sup>8</sup> Tale tecnica si caratterizza per semplicità, informalità e autogestione al fine di creare uno spazio di interazione in cui i partecipanti sono liberi di muoversi, scegliendo quando e come contribuire ai lavori sulla scorta delle proprie motivazioni e competenze (Owen, 2008).

ti i principali risultati del confronto, oltre alle matrici SWOT, sintesi dei punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità del contesto tematico di riferimento emersi dal dibattito.

Gli *output* dell'OST, pubblicati sul sito istituzionale del PSR, hanno costituito la base di discussione dei successivi tavoli tematici realizzati a settembre 2013 (18-19/25/30). I sette incontri organizzati a Genova hanno dato seguito ai lavori dei gruppi tematici avviati in occasione del Convegno di Finalborgo e contribuito alla riflessione partecipata sullo stato di attuazione e sulle prospettive per il periodo 2014-2020. Più nel dettaglio, i tavoli tematici<sup>9</sup> hanno rappresentato la sede del confronto e del recepimento di suggerimenti in merito alla strategia da sviluppare nell'ambito del Programma. Gli incontri hanno registrato la partecipazione di istituzioni, agenzie regionali, università, centri di ricerca, associazioni di categoria, ordini professionali e imprese, che hanno fornito contributi competenti e diversi punti di vista in merito ai temi sviluppati intorno alle Priorità del PSR 2014-2020. Le risultanze emerse in tali sedi sono state sintetizzate e pubblicate direttamente sul *blog*.

Il 6 febbraio 2013, in virtù della forte enfasi posta dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 sulle tematiche relative all'ambiente, al clima e più in generale allo sviluppo sostenibile, in coerenza con l'approccio partecipativo adottato per le attività di VEXA del PSR Liguria 2014-2020 e per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dello stesso, il valutatore ha organizzato un *brainstorming* valutativo finalizzato alla raccolta di contributi e opinioni utili alla verifica della SWOT *analysis* e alla convalida dei fabbisogni espressi in precedenza dai principali *stakeholder* in relazione alle Priorità 4 (Ecosistemi) "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste" e 5 (*Low Carbon Economy*) "Incoraggiare l'uso efficiente delle risorse ed il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale dello sviluppo rurale". La sessione del *brainstorming*, strutturata in tre distinte fasi (affrontate in sequenza), ha visto il coinvolgimento, in particolare, di testimoni privilegiati, individuati di concerto con l'AdG, che non avevano preso parte o non avevano trovato adeguata rappresentanza nelle precedenti occasioni di confronto con i portatori di interesse del Programma.

<sup>9</sup> L'organizzazione delle sessioni in più giorni ha consentito ai portatori di interesse di partecipare a più tavoli tematici, assicurando il proprio contributo sui diversi temi di discussione. Per la gestione degli incontri si è proceduto con la preliminare condivisione dei dati di contesto inerenti alla tematica affrontata, procedendo, quindi, con l'ascolto dei diversi punti di vista in relazione al tema trattato.

Tab. 2 - Modalità di consultazione previste e output intermedi del processo partecipativo

<i>Priorità/ Tema</i>	<i>N. di in- contri</i>	<i>N. di partner</i>	<i>Metodo di parte- cipazione</i>	<i>Ouput</i>
1	2	21	OST - Tavolo tematico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant report e matrici SWOT</li> <li>• Documento di sintesi</li> </ul>
2	2	21	OST - Tavolo tematico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant report e matrici SWOT</li> <li>• Documento di sintesi</li> </ul>
3	5	100	OST - Tavolo tematico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant report e matrici SWOT</li> <li>• Documento di sintesi</li> </ul>
4-5	3	53	OST - Tavolo tematico - Brainstorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant report e matrici SWOT</li> <li>• Documento di sintesi</li> <li>• Mappe concettuali</li> </ul>
6	2	39	OST - Tavolo tematico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant report e matrici SWOT</li> <li>• Documento di sintesi</li> </ul>
<i>Governance*</i>	2	36	OST - Tavolo tematico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instant report e matrici SWOT</li> <li>• Documento di sintesi</li> </ul>

(\*) Il Programmatore riconosce valenza trasversale al tema della *governance* e semplificazione.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Liguria

Come evidenziato nella tabella 3, le consultazioni hanno registrato un'ampia partecipazione dei soggetti del partenariato, sia per numerosità, sia per ciò che concerne la qualità degli *input* forniti, con un significativo arricchimento del dibattito sull'analisi di contesto, la SWOT *analysis* e l'individuazione dei fabbisogni alla base della nuova strategia del PSR.

Tab. 3 - Soggetti del Tavolo di partenariato per priorità dello sviluppo rurale (valori assoluti)

<i>Priorità/Tema</i>	<i>Soggetti del tavolo di partenariato</i>		<i>Totale presenze</i>
	<i>DGR 115/2008 e ss. modifiche</i>	<i>Altri</i>	
P1: Innovazione e Formazione	19	2	21
P2: Competitività	19	2	21
P3: Organizzazione di filiera	96	4	100
P4-P5: Ecosistemi e Low carbon economy	48	5	53
P6: Inclusione sociale	39	0	39
<i>Governance</i>	34	2	36
<b>Totale</b>	<b>255</b>	<b>15</b>	<b>270</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Liguria

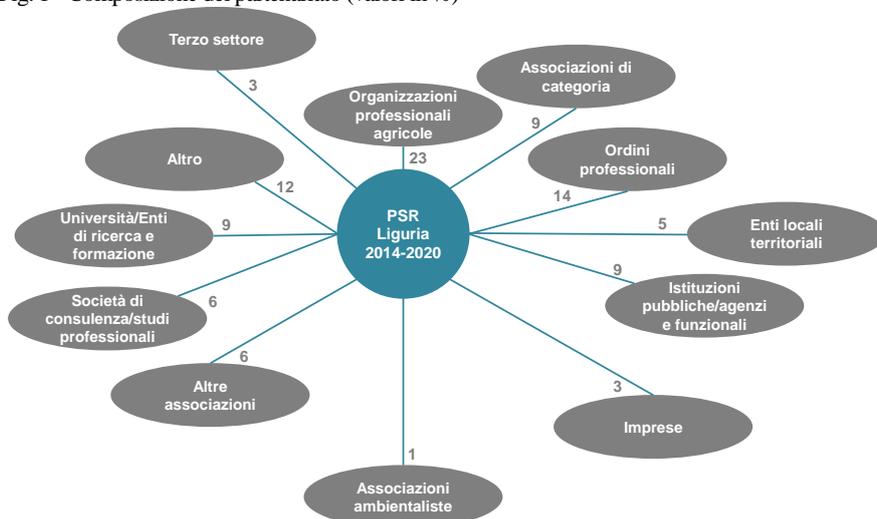
### 3.2 La composizione del partenariato del Programma di Sviluppo Rurale

Con riferimento all'analisi della composizione del partenariato, per semplicità espositiva, il valutatore ha aggregato alcune categorie di portatori di interesse che hanno partecipato agli incontri. La mappatura degli *stakeholder* ha quindi previsto la riduzione delle categorie di soggetti e conseguente aggregazione in voci omogenee per: organizzazioni professionali agricole; associazioni di categoria; ordini professionali; enti locali territoriali; istituzioni pubbliche/agenzie funzionali; imprese; associazioni ambientaliste; altre associazioni; società di consulenza/studi professionali; università/enti di ricerca e formazione; terzo settore; altro.

Le percentuali riportate nella figura 1 indicano le categorie più rappresentate dagli *stakeholder* intervenuti rispetto al totale dei partecipanti agli incontri.

Stante la finalità degli incontri di coinvolgere i soggetti con maggiore capacità propositiva in merito ai temi affrontati, la composizione del partenariato rispecchia gli interessi dei soggetti direttamente impegnati nei settori oggetto di approfondimento. Nel complesso, si riscontra la presenza pressoché costante delle organizzazioni professionali agricole (23%), con una buona frequenza anche dei rappresentanti degli ordini professionali (14%). La componente pubblica (Università/Enti di ricerca e formazione, Istituzioni pubbliche/Agenzie funzionali, Enti locali territoriali, ecc.) mentre decisamente più modesta è la presenza delle associazioni ambientaliste (1%), del terzo settore (3%) e delle imprese (3%).

Fig. 1 - Composizione del partenariato (valori in %)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Liguria

### 3.3 Applicazione della Stakeholder Analysis

Nell'ambito della VEXA del PSR Liguria, i portatori di interesse sono stati suddivisi in: *stakeholder* primari, che rappresentano i soggetti direttamente interessati dal Programma (in maniera positiva o negativa); *stakeholder* secondari, ossia coloro che vengono investiti solo indirettamente dal PSR o che svolgono ruoli da intermediari (ad esempio, nel caso di un programma di sviluppo rurale, associazioni di categoria, CAA, ecc.)<sup>10</sup>.

Ai fini dell'indagine, il valutatore ha provveduto, in primo luogo, alla determinazione delle dimensioni da osservare – importanza e influenza delle categorie di portatori di interesse individuate – definendone poi gli elementi costitutivi. In particolare, per ciò che concerne l'analisi del grado di importanza, si sono presi in esame i seguenti fattori:

- strategicità rispetto alle priorità dello sviluppo rurale 2014-2020;
- partecipazione al PSR 2007-2013;
- conoscenza delle politiche di sviluppo rurale con particolare riferimento alle finalità dell'attuale e del futuro PSR.

Per ciò che attiene all'influenza, il valutatore ha ritenuto opportuno prendere in esame i seguenti elementi:

- natura degli *stakeholder*, verificando, in prima istanza, la caratteristica giuridica (ad esempio, ente pubblico o privato) del portatore di interesse in esame e la presunta capacità dello stesso di conferire continuità alle politiche promosse, di creare alleanze o di stimolare o, al contrario, limitare la partecipazione di ulteriori soggetti al Programma;
- posizione, interna o esterna al processo di programmazione/attuazione degli interventi;
- presenza alle iniziative di programmazione partecipata promosse dall'Amministrazione per l'elaborazione del nuovo PSR.

Per ciascuna categoria di *stakeholder*, sono stati considerati i suddetti fattori, attribuendo ad ognuno di essi dei valori, sintesi, tra l'altro, del giudizio qualitativo<sup>11</sup> del valutatore, compresi nel *range* 0-3<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Entrambe le categorie concorrono al perseguimento degli obiettivi del Programma, attraverso le proprie risorse e, più in generale, alla capacità di aggregare più interessi che potrebbero influire sugli esiti del Programma stesso.

<sup>11</sup> Al fine di ridurre la soggettività del giudizio valutativo, il risultato finale è stato ponderato all'interno del gruppo di lavoro.

<sup>12</sup> Un fattore può quindi variare da un minimo di 0 ad un massimo di 3, per cui ogni dimensione può raggiungere i 9 punti. In altri termini, secondo tale ponderazione, un valore complessivo pari a 18 per una categoria di *stakeholder*, corrisponderebbe contemporaneamente al massimo grado di

Il combinato dei valori totali<sup>13</sup> afferenti alle due dimensioni (importanza e influenza) ha consentito di attribuire ai soggetti del tavolo di partenariato del PSR Liguria ad una delle seguenti quattro tipologie di portatori di interesse dei quali si riporta una definizione nella tabella 4: i) *stakeholder* essenziali, ii) *stakeholder* deboli, iii) *stakeholder* non rilevanti e iv) *stakeholder* appetibili.

Tab. 4 - *Stakeholder matrix* per tipo di portatore di interesse

<i>Stakeholder essenziali</i>	
A	Gli <i>stakeholder</i> che si posizionano in tale blocco sono quelli che, potenzialmente, hanno il maggior grado di influenza sul Programma e che, al contempo, rivestono la maggiore importanza per la riuscita dello stesso. Occorrerà, di conseguenza, intraprendere azioni intensive di dialogo e collaborazioni effettive con questo tipo di <i>stakeholder</i>
<i>Stakeholder deboli</i>	
B	Il blocco è caratterizzato da <i>stakeholder</i> che assumono una grande importanza per la riuscita del progetto, ma con una scarsa influenza reale. In questo caso, dovranno essere promosse iniziative particolari, ad esempio, campagne di comunicazione sulle opportunità del PSR; attività informative sui finanziamenti volti all'inclusione sociale nelle aree rurali, ecc.
<i>Stakeholder non rilevanti</i>	
C	Ai fini dell'implementazione del Programma, gli <i>stakeholder</i> di questo tipo sono dotati di scarsa influenza e scarsa importanza. Agli stessi si associa una basso grado di priorità, ma si tratta di soggetti da monitorare e informare rispetto agli obiettivi strategici del Programma
<i>Stakeholder appetibili</i>	
D	In tale tipo si collocano gli <i>stakeholder</i> dall'elevato livello di influenza in grado, quindi, di favorire il buon esito del Programma. Tuttavia, il livello di importanza degli stessi non è significativo in quanto potrebbero avere altri interessi rispetto ai tematismi dello sviluppo rurale

Fonte: nostre elaborazioni

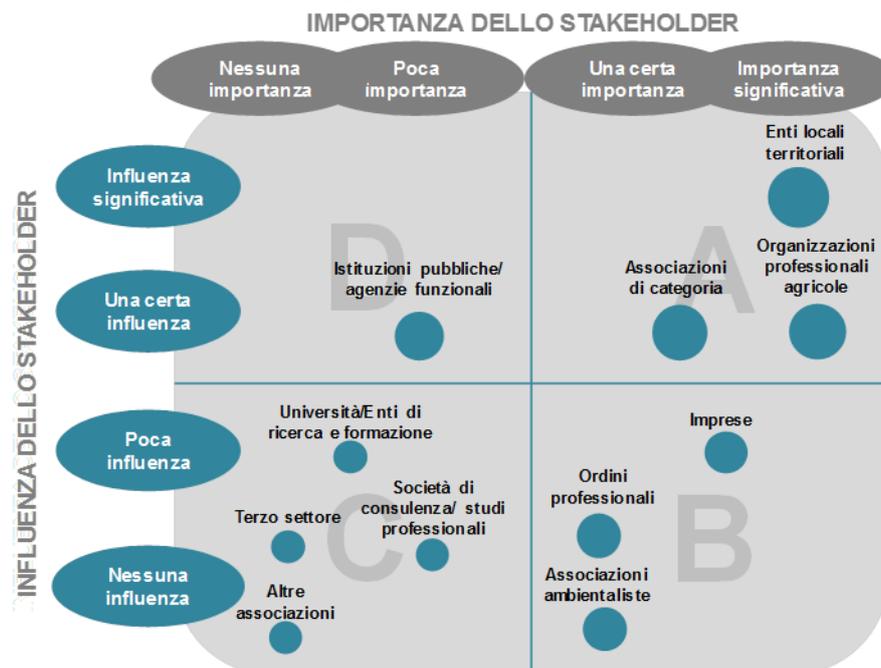
I principali *stakeholder* essenziali (riquadro A nella matrice importanza-influenza riportata di seguito) sono rappresentati dagli Enti locali, ai quali è stato attribuito il punteggio massimo sia per importanza (9) che per influenza (9) data la natura di soggetti pubblici, interni al processo di programmazione, in grado di assicurare un supporto attivo alla definizione e futura attuazione del PSR, nonché di garantire la sostenibilità nel tempo delle politiche di sviluppo rurale intraprese. Per l'efficace implementazione del PSR, risultano altresì strategiche le organizzazioni professionali agricole (importanza: 9; influenza: 7) e le associazioni di categoria (importanza: 8; influenza: 7), che svolgono un ruolo prioritario

importanza (9) e di influenza (9), in quanto a ciascun dei sei fattori considerati, tre per dimensione, è stato attribuito il valore massimo.

<sup>13</sup> Per ciascuna dimensione sono stati considerati "sotto la soglia" i punteggi da 0 a 4 e sopra quelli da 5 a 9. Va da sé che gli *stakeholder* essenziali, posizionati nel riquadro A, sono quelli che sia per l'importanza che per l'influenza hanno ottenuto un punteggio sopra la soglia.

nell'attuazione del Programma, rappresentando gli interessi e i fabbisogni delle realtà agricole regionali, oltre a svolgere un'importante funzione di sensibilizzazione e mobilitazione delle aziende locali.

Fig. 1 - Stakeholder matrix del PSR Liguria 2014-2020



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Liguria

Dall'esame della matrice si evince la presenza di tre categorie di *stakeholder* attualmente deboli (riquadro B): le imprese – il coinvolgimento delle quali è fondamentale per il buon esito del PSR data la loro condizione di beneficiari diretti dei finanziamenti (importanza 8) – hanno una limitata capacità di influenza (5), sia per la loro natura di piccoli soggetti privati con scarsa capacità di mobilitazione, sia a causa della limitata presenza agli incontri di programmazione partecipata che avrebbero potuto rappresentare un'occasione per esporre le proprie istanze. Alla stessa tipologia di *stakeholder* appartengono gli ordini professionali e le associazioni ambientaliste con valori, in entrambi i casi, pari a 6 per l'importanza e a 4 per capacità di influenza.

Alla categoria degli *stakeholder* non rilevanti (riquadro C) appartengono enti di diversa natura, che, pur vantando competenze tecniche, che potrebbero conferire valore aggiunto alle iniziative di sviluppo rurale, non ricoprono un

ruolo strategico all'interno del Programma, né possono esercitare livelli significativi di influenza. Tra di essi compaiono: società di consulenza/studi professionali (importanza: 5; influenza: 4), Università/enti di ricerca e formazione (importanza: 4; influenza: 5), terzo settore (importanza: 3; influenza: 4) ed altre associazioni, ad esempio, di promozione turistica o educazione ambientale (importanza: 3; influenza: 3).

Infine, risultano essere *stakeholder* appetibili (riquadro D) le istituzioni pubbliche e agenzie funzionali, nazionali e regionali, che pur non essendo coinvolte in maniera costante e preponderante nell'implementazione del Programma (importanza: 5), potrebbero concorrere al perseguimento degli obiettivi di sviluppo rurale, sfruttando la loro buona capacità di influenza (7).

### 3.4 Considerazioni finali

La SA è uno strumento che consente, in primis, di identificare tutti gli *stakeholder* del Programma e, secondariamente, di classificarli sulla base dei gradienti individuati. È quindi possibile avere una mappatura completa dei portatori di interesse ed una visione dei diversi gruppi (essenziali, deboli, non rilevanti ed appetibili).

Il processo di individuazione del partenariato a livello regionale è stato realizzato in conformità all'art. 5 del Reg. (UE) n. 1303/2013, nonché del Codice di condotta europeo sul partenariato e del documento Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020, garantendo un coinvolgimento significativo e strutturato del partenariato socio-economico e istituzionale. Nello specifico, i soggetti da coinvolgere sono stati individuati secondo i principi di seguito elencati:

- **pluralismo**: sono stati coinvolti soggetti ed istituzioni con mandati diversi e specifici ruoli nella società e rispetto al settore economico di provenienza. La partecipazione si è inoltre estesa ad altri soggetti/istituzioni venute a conoscenza della possibilità di far parte del processo di definizione del Programma, grazie all'attività di pubblicità e comunicazione istituzionale, nonché alla rete relazionale formale/informale, interna/esterna alla struttura pubblica di riferimento;
- **pertinenza**: il partenariato individuato risulta essere quello interessato al Programma attualmente in corso ed alle prossime strategie di sviluppo rurale;
- **rappresentatività**: sono stati invitati a partecipare tutti i principali soggetti portatori di interesse (economici e sociali) operanti sul territorio regionale, nonché eventuali altri soggetti interessati al Programma;

- **funzionalità:** per ciascuna organizzazione partecipante è stato designato un numero limitato di rappresentanti in modo da favorire la partecipazione dei soggetti maggiormente operativi;
- **storicità:** sono stati individuati, in particolare, quei soggetti che hanno preso parte in maniera costruttiva ai momenti di riflessione/approfondimento/formazione in materia di sviluppo rurale durante il periodo di programmazione 2007-2013 e/o che sono interlocutori privilegiati del settore economico ed istituzionale locale;
- **coinvolgimento:** il coinvolgimento prioritario delle organizzazioni imprenditoriali agricole, degli ordini professionali, delle istituzioni pubbliche, quali partner fondamentali ai fini della realizzazione sul campo degli obiettivi della Strategia Europa 2020, secondo le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

#### 4. Elementi di discussione

Il ricorso alla SA nell'ambito della VEXA del PSR Liguria conferma l'intuizione per la quale l'impiego coerente e rigoroso di tale metodo è funzionale, da un lato, a fornire una rappresentazione sintetica (ma esaustiva) delle principali caratteristiche degli *stakeholder* del Programma, in termini di importanza, influenza, ruoli, interessi, e, dall'altro, a predisporre le strategie e le modalità di coinvolgimento di quei portatori di interesse che possano effettivamente influire sugli esiti delle politiche e delle azioni intraprese.

In contesti complessi come quello dello sviluppo rurale, la SA può dunque contribuire ad affinare la strategia proposta e, al contempo, identificare le misure prioritarie da adottare per migliorare la competitività del settore agricolo, agroalimentare e forestale regionale. In tal senso, la SA può essere assunta come parte di un processo di conoscenza a supporto delle decisioni, basato sulla regolare analisi dei rapporti di forza dei principali attori e dei loro potenziali fabbisogni, per tutto l'arco di implementazione del programma.

Nel corso della valutazione "*during the programme*" del PSR, la SA potrebbe essere riproposta al fine di esaminare le scelte di *policy* anche in considerazione del coinvolgimento delle diverse categorie di *stakeholder*. La reiterazione dell'esercizio in una fase intermedia del Programma potrebbe, infatti, fornire all'Amministrazione elementi utili per la verifica dell'andamento delle azioni avviate e sull'eventuali modifiche che potrebbero essere apportate al Programma stesso. A partire dall'analisi degli *stakeholder* coinvolti e del ruolo da essi esercitato, infatti, si potranno meglio prevenire conseguenze inattese e favorire

l'efficace attuazione del ~~Programma~~ e la valutazione dei risultati gradualmente conseguiti.

Inoltre, la SA, in un orizzonte prospettico più di lungo periodo, può risultare una tecnica utile per apprezzare, nella valutazione *on-going* di un Programma, la capacità di coinvolgimento degli stakeholder nel governo delle politiche di sviluppo, quindi *latu sensu* può contribuire a stimare quanto capitale sociale sia stato generato, a partire proprio dai principali portatori di interesse (sia quelli direttamente partecipi nel ~~Programma~~ sia quelli che non esercitano un'influenza diretta sugli interventi previsti), analizzando i soggetti coinvolti e il ruolo da loro esercitato, le capacità partenariali attivate e i risultati ottenuti grazie agli stakeholder, in termini di migliore e più efficace definizione delle strategie di intervento e delle policy attuative.

Infine, l'utilizzo della SA nella fase della valutazione di metà periodo ~~di un Programma~~, dato che si tratta generalmente di un passaggio che si colloca a ridosso dell'avvio del nuovo ciclo di programmazione, può, oltre che concorrere a valutare il Programma in corso, contribuire ad una più efficace attivazione del futuro ciclo ~~di programmazione~~, favorendo la piena condivisione dell'impianto programmatico che si intende costruire per il prossimo futuro.

### Riferimenti bibliografici

- Barzelay M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, California & New York: University of California Press & Russell Sage Foundation.
- Bryson J. M. (2003), *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*. Public management review.
- Chrislip D. D., Larson C. E. (1994), *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leadership Can Make a Difference*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cisilino F., Licciardo F. (2014), Il partenariato nel Psr 2014-20 del Friuli Venezia Giulia attraverso la SWOT relazionale partecipata, *Agriregionieuropa*, anno 10, n. 39.
- Commissione Europea (2012), Documento di lavoro dei Servizi della Commissione "Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del Quadro Strategico Comune - Elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato", Bruxelles, 24/04/2012, SWD (2012) 106 final.
- Crosby B. L. (1992), *Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers*. Technical Notes, no. 2. Washington, DC: Implementing Policy Change Project for the US Agency for International Development (USAID).
- European Union (2013), *The Urbact II Local Support Group Toolkit*.
- Foresti, M. (2003). La partecipazione in ambito valutativo: mito o realtà? Teoria e pratica degli approcci partecipati in valutazione, *Rassegna Italiana di Valutazione*, a VII, n. 25, Milano, FrancoAngeli Editore, pp. 45-70.
- Freddano, M. (2009), Dimensioni e strumenti di partecipazione, in Palumbo M., Torrigiani C. (a cura di) (2009), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, Milano, FrancoAngeli Editore, pp. 92-111.

- Lattanzio Advisory (2014), Rapporto di valutazione ex ante del PSR Liguria 2014-2020, versione in bozza, Roma.
- Lattanzio Advisory (2015), Rapporto di valutazione ex ante del PSR Liguria 2014-2020, Roma.
- Lindenberg M., Crosby B. L. (1981), *Managing Development: The Political Dimension*. Hartford, CT: Kumarian Press.
- Oakley, P. (1995), *People's participation in development projects. A critical review of current theory and practice*, Oxford, U.K.: INTRAC occasional papers; no. 7.
- Owen H. (2008), *Open space technology: A user's guide*, Berrett-Koehler Publishers Inc., San Francisco.
- Palumbo M., (2009), I poteri locali tra governance e partecipazione, in Palumbo M., Torrigiani C. (a cura di) (2009), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, Milano, FrancoAngeli Editore, pp. 11-36.
- Pennisi C. (2007), Perché e come dobbiamo ancora cercare un senso alla partecipazione, in Genaro G. (a cura di) (2007), *Studi in onore di Franco Leonardi*, Milano, FrancoAngeli Editore, pp. 192-205.
- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul FESR, sul FSE, sul FdC, sul FEASR e sul FEAMP e disposizioni generali sul FESR, sul FSE, sul FdC e sul FEAMP e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.
- Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.
- Regolamento delegato UE del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo.
- Schmeer K. (1999), *Stakeholder Analysis Guidelines in Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform*, Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.
- Torrigiani, C. (2009), Partecipazione e valutazione partecipata, in Palumbo M., Torrigiani C. (a cura di) (2009), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, Milano, FrancoAngeli Editore, pp. 112-134.
- Zanon D., Martignano A. (2007), Il valore di una SWOT partecipata nei programmi di sviluppo locale: il caso del programma "Competitività" 2007-2013 della P.A. di Bolzano, paper presentato alla XXVIII Conferenza scientifica annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali, 26-28 settembre, Bolzano.