

Verso una valutazione quantitativa dei GAL nell’Iniziativa Comunitaria LEADER

Gianluca Nardone¹, Roberta Sisto², Antonio Lopolito³,

Introduzione

Il concetto di sviluppo rurale endogeno si basa su una concezione di sviluppo che sorge dal basso (High e Nemes, 2007) basato essenzialmente sull’attenzione alle esigenze e alla valorizzazione delle risorse a livello locale. Questa idea si è sempre più affermata tanto nel dibattito accademico che in quello politico, come del resto è ben testimoniato dalla ricca letteratura sull’argomento (Bassand et al. 1986; van der Ploeg et al. 2000; Ray 2000; Ray 2006) e dalla filosofia-guida delle strategie di sviluppo adottate dalla Commissione Europea per le aree rurali.

Prescindendo dalle diverse spiegazioni (Osti, 2000) date a tali scelte, questa linea politica porta inevitabilmente a spostare la responsabilità della progettazione e dell’implementazione degli interventi di sviluppo dal centro alle comunità locali. Tale decentralizzazione, tuttavia, non assolve lo Stato dall’obbligo di perseguire l’obiettivo di efficienza della spesa pubblica e di assicurare che gli interventi raggiungano effettivamente i beneficiari designati (Ray, 2006). Pertanto, il trasferimento di competenze a seguito del processo di decentralizzazione è fortemente collegato alla simultanea formalizzazione degli strumenti di controllo impiegati dal centro (Ray, 2006). Tra questi, uno dei più importanti è rappresentato dalla valutazione dei

¹ Professore Ordinario in Economia Agraria, Dipartimento PRIME, Università di Foggia, Via Napoli 25 – 71100 Foggia – Italia

² Professore Associato in Economia Agraria, Dipartimento SEMS, Università di Foggia, Largo Papa Giovanni Paolo II - 71100 - Foggia, Italy

³ Assegnista di Ricerca, Dipartimento PRIME, Università di Foggia, Via Napoli 25 – 71122 Foggia – Italia

programmi (Moseley, 2003) utilizzata dagli organismi centrali di programmazione per garantire il raggiungimento di alcuni standard minimi.

In questo contesto, la crescente attenzione verso la *performance* degli attori locali ha generato numerosi tentativi di sviluppare il concetto di valutazione (Jackson e Kassam, 1998; Midmore, 1998; Saraceno, 1999; Estrella, 2000; Ray, 2000; Wadsworth, 2001; Moseley, 2003) e di individuare una corretta prassi valutativa (Gosling e Edwards 1995; European Commission, 2001; European Commission 2002; Moseley, 2003). Attualmente, il *core* del dibattito sta nell'individuazione di una metodologia di valutazione in grado di considerare l'effettiva utilizzazione delle risorse, l'efficacia ed efficienza del piano e di altri fattori che possono contribuire al successo o al fallimento dei programmi, inclusa la loro sostenibilità (European Commission, 2001).

Si rende pertanto necessario che il processo di valutazione consideri non solo gli *outputs* visibili, immediati e tangibili del progetto ma anche i suoi effetti meno tangibili e locali quali, ad esempio, la qualità del processo partecipativo fra gli attori locali, il processo di costruzione della fiducia fra gli stessi attori e dell'identità delle comunità locali, particolarmente enfatizzata in ambito LEADER.

Nel tentativo di sottolineare il valore aggiunto del Programma LEADER, le linee guida sulla valutazione dei programmi di sviluppo rurale (European Commission, 2002 e 2006) hanno affiancato a misure quantitative della *performance* economica, strumenti di valutazione qualitativa in grado di considerare anche i risultati meno tangibili rappresentando così un significativo passo in avanti nelle prassi di valutazione (High e Nemes, 2007). Ciononostante, restano irrisolte alcune problematiche di rilievo. Se da una parte, i metodi quantitativi solitamente adottati tendono a trascurare le specifiche caratteristiche dei piani locali, dall'altra gli approcci qualitativi, che si concentrano maggiormente sugli effetti indiretti, dipendono da una grande quantità di assunzioni e

sono fortemente soggetti all'interpretazione del valutatore. I risultati qualitativi così raccolti diventano molto dipendenti dal contesto e difficili da generalizzare e comparare. Il presente lavoro si colloca in questa problematica ed intende contribuire a risolvere i problemi inerenti la valutazione delle politiche di sviluppo rurale. In particolare, si vuole proporre un metodo per la valutazione dei programmi di sviluppo rurale che permetta di effettuare un'analisi quantitativa degli effetti tangibili ed intangibili dei piani di sviluppo locale. L'approccio adottato si concentra sulla valutazione quantitativa dei Gruppi di Azione Locale (GAL) nel contesto dell'Iniziativa LEADER e si basa sulla misurazione degli aspetti relativi all'utilizzazione delle risorse, all'efficacia, all'efficienza e alla sostenibilità dei piani stessi, intesa in termini di sostenibilità istituzionale. Si ritiene il metodo quantitativo adottato per la valutazione della performance complessiva dei GAL, utile per una migliore comprensione dell'approccio LEADER e delle sue caratteristiche. L'introduzione di una misura del capitale sociale nel metodo valutativo è di particolare aiuto nella comprensione del ruolo svolto nell'ambito dello sviluppo rurale. Infatti, il livello di capitale sociale rilevato nella valutazione ex-post potrebbe rappresentare un primo indicatore nella valutazione dei successivi piani locali di sviluppo al fine di valutarne l'impatto sugli altri *output* dell'implementazione e della sua sostenibilità.

Prima di introdurre la metodologia proposta, si considererà il problema relativo alla valutazione delle politiche di sviluppo rurale. Sarà dedicata anche una specifica sezione alla discussione delle caratteristiche peculiari dell'Iniziativa LEADER. Successivamente, per meglio illustrare l'approccio valutativo adottato, sarà presentato un caso studio che riguarda la comparazione di due GAL del Sud Italia. Seguono infine alcune osservazioni conclusive.

La questione della valutazione

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo rurale, la funzione primaria della valutazione è quella di esprimere un giudizio circa la capacità di un progetto di realizzare obiettivi prefissati (Casley e Kumar, 1988; High e Nemes, 2007). In particolare, l'intento è quello di verificare che il progetto raggiunga degli standard economici minimi nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche, soprattutto se queste sono trasferite alle comunità locali (European Commission, 2002).

In tale processo valutativo chi eroga i fondi, cioè l'apparato politico-amministrativo a livello centrale (nazionale o sovra-nazionale), assume un *modus operandi* che potremmo definire managerialista in quanto valuta la *performance* socio-economica degli attori locali impegnati nell'implementazione nell'utilizzo dei fondi sulla base di una lista di obiettivi rigidamente quantificati (Ray, 2006). Ciò sostanzialmente riduce il processo di valutazione ad un'analisi sistematica degli indicatori di *performance* (Ray 2000).

Tale concezione del processo di valutazione va tuttavia rivista alla luce del concetto di sviluppo rurale endogeno recentemente impostosi all'attenzione degli addetti ai lavori. La valutazione infatti può assumere diverse funzioni. Essa non esaurisce la sua utilità solo rispetto alle esigenze di controllo del centro. Altri tipi di attori sono interessati alle risultanze del processo valutativo. Fra questi vi sono le autorità locali, impegnate nel realizzare i progetti di sviluppo locale, e i singoli beneficiari, i quali esprimono le loro peculiari istanze rispetto alla programmazione degli interventi. Le esigenze di tali attori possono facilmente divergere da quelle del centro. Le istituzioni locali possono essere interessate ad evidenziare le caratteristiche e il valore specifico del lavoro svolto durante il periodo di implementazione del progetto. Più in generale, gli *stakeholders* locali hanno l'esigenza di "imparare" dalle esperienze derivanti dall'attività di

programmazione. Da questo punto di vista, il processo di valutazione può essere visto come un'opportunità di favorire "l'apprendimento sociale" in contesti rurali e di dimostrare l'aderenza fra i principi caratteristici dell'approccio dal basso e la pratica effettiva (High e Nemes 2007, p. 111). Come evidenziato nella tabella 1, i diversi punti di vista dei vari attori coinvolti dal processo di sviluppo rurale endogeno possono essere riassunti in due tipi di processo valutativo, denominati valutazione endogena ed esogena (High e Nemes 2007).

Tabella 1 – Valutazione endogena ed esogena

<i>Tipologia</i>	<i>Attori coinvolti</i>	<i>Funzione svolta</i>
Endogena	Centro amministrativo statale o sovrastatale	Controllo, miglioramento
Esogena	Autorità locali e beneficiari	Processo di apprendimento, evidenza del valore aggiunto del programma locale

Emergono, dunque, due logiche opposte. Da una parte il managerialismo del settore pubblico tende a formalizzare gli strumenti di controllo riducendo l'impatto atteso di un intervento di sviluppo ad una rigida lista di risultati quantificati (Ray, 2006 p. 288). Dall'altra, il concetto di sviluppo endogeno sottolinea l'importanza di valutare anche gli aspetti più intangibili e tipici di ciascun progetto quali lo sviluppo della fiducia fra gli attori locali, il consolidamento della loro identità come comunità e il rafforzamento del processo partecipativo.

Tale contrasto ha recentemente animato il dibattito accademico e politico relativo al problema della valutazione (Ray, 2000; High e Nemes, 2007). Da tale dibattito si evince in particolare che la valutazione dovrebbe consentire il confronto fra i diversi piani di sviluppo locale e nel contempo, rendere conto degli aspetti più peculiari degli interventi di sviluppo *bottom-up*. Da qui nasce la maggiore sfida per gli studiosi e gli addetti ai lavori: sviluppare un metodo valutativo in grado di catturare le specificità dei progetti a

livello locale ma all'interno di uno schema comune che consenta l'aggregazione e la confrontabilità dei risultati (Ray, 2000).

Come è stata affrontata tale sfida? I maggiori sforzi sono stati compiuti nell'ambito dell'Iniziativa LEADER. Sin dalla sua prima edizione la Commissione Europea ha indicato, per ciascun Paese membro, quelli che dovevano essere i criteri di base per la valutazione dei progetti locali che potessero garantirne il successo. Questi sono stati successivamente consolidati nella seconda edizione del Programma attraverso la standardizzazione delle procedure che tuttavia tendevano a concentrarsi solo sugli effetti immediati e quantificabili degli interventi, tralasciando la maggior parte del valore aggiunto specifico del approccio LEADER (Midmore, 1998; Saraceno, 1999). Per dare evidenza anche a tali aspetti, le linee guida più recenti (European Commission, 2002 e 2006) hanno affiancato alle misure quantitative della *performance* progettuale, strumenti di valutazione qualitativa maggiormente orientati ai risultati intangibili degli interventi. Inoltre, recenti studi in ambito accademico hanno dato notevole enfasi alla misurazione di tali aspetti utilizzando la teoria del capitale sociale (Svendsen e Sorensen, 2007; Magnani e Stufi, 2009). La maggior parte di tali contributi adottano approcci qualitativi (Dudwick et al., 2006), anche se si rilevano alcuni tentativi di adottare metodologie quantitative (Nardone et al., 2010; Sabatini, 2009).

Quali sono i problemi ancora irrisolti? Mentre i metodi quantitativi si concentrano maggiormente sui risultati immediatamente osservabili delle politiche, la valutazione degli aspetti intangibili è ancora demandata all'analisi qualitativa e i pochi approcci quantitativi sin ora sviluppati non sono stati ancora adottati dalla pratica valutativa. Attualmente lo strumento più avanzato in tal senso è rappresentato da un questionario abbastanza standardizzato che, se da un lato può essere molto utile per la comprensione delle caratteristiche sociali delle comunità locali, dall'altro resta vincolato, al pari degli

altri strumenti qualitativi, alle interpretazioni del valutatore. Questo rende i risultati degli approcci qualitativi fortemente dipendenti dal contesto e difficili da comparare e generalizzare. Non è quindi soddisfatta pienamente l'esigenza manifestata dalla stessa Commissione di disporre di indicatori sintetici⁴. Come evidenziato dalla Commissione Europea (2002), il problema non è tanto nell'individuare gli indicatori appropriati ma nel trovare le corrette variabili e categorie teoriche per l'analisi e la comprensione di ciò che è stato effettivamente realizzato e che dovrebbero essere quindi scelte sulla base della natura e delle caratteristiche principali dell'approccio allo sviluppo adottato.

Lo sviluppo rurale nell'Iniziativa LEADER

In questa sezione l'attenzione è rivolta all'Iniziativa LEADER, divenuta ormai uno schema di riferimento per gli interventi di sviluppo rurale e che risulta la maggiore evidenza dell'adozione dell'approccio endogeno allo sviluppo locale da parte della Commissione Europea. La forza di tale Programma sta proprio nel suo approccio partecipativo e dal basso in quanto si crede che l'azione cooperativa intrapresa dai gruppi locali per progettare e implementare lo sviluppo, possa essere in grado di produrre un elevato impatto positivo rispetto alle risorse impiegate (Farrell e Thirion, 2005).

Dal punto di vista della Commissione Europea, l'evidenza di un tale impatto positivo dovrebbe essere valutata in base ai concetti di capacità nell'utilizzazione delle risorse, efficienza, efficacia e sostenibilità (European Commission, 2001). Mentre i primi tre

⁴Le linee guida della Commissione Europea per la valutazione evidenziano che "The new rural development regulation foresees strategic monitoring of the Community and national strategies, linked to EU priorities, therefore requiring the definition of common indicators and their quantification" (European Commission, 2006 p. 5).

criteri sono ben definiti e di facile applicazione⁵, l'ultimo necessita di essere meglio specificato. La sostenibilità ha infatti vari significati. In generale, gli effetti di un progetto possono dirsi sostenibili se essi sono in grado di durare oltre la fine dello stesso (European Commission, 2001). Il concetto di sostenibilità può però riferirsi anche all'impatto ambientale del progetto oppure agli aspetti istituzionali. In quest'ultimo caso, questa può essere vista come lo sviluppo della capacità istituzionale attraverso la concreta realizzazione dell'azione congiunta che è in grado di andare oltre le attività del progetto e che può essere usata come risorsa per altre attività di sviluppo o per nuovi progetti (Doria et al., 2003). Tale processo di costruzione della capacità istituzionale è stata discussa da Doria et al. (2003) i quali sostengono che:

“communicative and contractual techniques (learnt during the implementation of the programme) can be used in other contexts (...). In general terms (...) all the forms of joint action promoted by the programme (from the participatory project design to the evaluation processes) were able to produce ‘interactive knowledge’, i.e. interpretative frames and visions which become a common asset for the local community”.

Tale evidenza è stata definita dagli stessi autori come “processo di capitalizzazione sociale”. Si tratta di un'interpretazione che trova altri riscontri nella letteratura. Ad esempio Farrel e Thrion (2005) sostengono che il maggior contributo dell'Iniziativa LEADER è immateriale e discende dall'aiutare le aree rurali a rivitalizzare il proprio capitale sociale. Le modalità attraverso cui il capitale sociale interviene nel rafforzare la sostenibilità dei progetti di sviluppo locale sono varie e dipendono dalla sua natura multidimensionale. E' tuttavia possibile individuare almeno due modalità principali. Innanzitutto esso facilita la circolazione e l'utilizzo di informazioni. Lo scambio di risorse informative, oltre a favorire il coordinamento delle attività fra le diverse unità

⁵ Seguendo le citate linee guida comunitarie (European Commission 2001, p. 141) “the effectiveness can be defined as the assessment of effects in relation to the objectives of the evaluated programme. An action will be effective when the objectives have been attained; the efficiency is the assessment of the achieved effects in relation to the inputs (financial or administrative) mobilised; the Utilisation of resources with reference to the financial ones, can be measured as the proportion of the fund actually committed by the local group”.

produttive, consente la valorizzazione delle conoscenze contestuali e del capitale umano. Se questo aspetto può costituire un vantaggio per qualunque sistema produttivo, diventa ancora più rilevante nei contesti rurali in cui tale conoscenza è indissolubilmente legata alle risorse naturali, paesaggistiche e culturali del luogo. Il capitale sociale, nella forma di interazioni cognitive, diventa dunque decisivo nel consentire l'utilizzo dei "saperi locali" come vantaggio competitivo legato alla specializzazione produttiva. Un altro elemento di rilievo delle aree rurali è rappresentato dalla presenza di processi cooperativi fra individui. Negli ambiti rurali tali relazioni sono in genere diffuse e molto caratterizzate in quanto incentivate dalla prossimità territoriale e culturale degli attori. La presenza e diffusione di queste relazioni favorisce lo sviluppo di risorse specifiche, immateriali e collettive (fiducia, conoscenza, reputazione, ecc.) fondamentali per il sistema.

Sulla base di tali osservazioni, in questo lavoro ci si propone di usare una misura del capitale sociale prodotto all'interno dei GAL per valutare la sostenibilità della loro *performance* nell'implementare i propri Piani di Sviluppo Locale (PSL). Tra i tanti approcci al capitale sociale, in questo lavoro si considera il capitale sociale come un insieme di *assets* relazionali che possono migliorare la capacità produttiva di una comunità (Coleman, 1988; Putnam et al., 1993; Onyx e Bullen, 2000; Sobels et al., 2001).

Valutare la *performance* dei GAL

Di seguito si presenta il metodo quantitativo proposto per la valutazione dei Programmi di sviluppo rurale che trova applicazione nell'analisi della *performance* dei GAL nell'implementazione dei piani di sviluppo. In particolare, per ognuno degli aspetti

sopra ricordati: utilizzazione delle risorse, efficacia, efficienza e sostenibilità, si presenterà un indicatore specifico e sintetico

Utilizzazione delle risorse. Valutare l'utilizzazione delle risorse è particolarmente importante nel contesto dello sviluppo rurale sostenibile (Svendsen e Sorensen, 2007). Tale aspetto concerne primariamente la capacità del gruppo decisionale di gestire progetti co-finanziati. Una misura di tale capacità è data dal rapporto fra i mezzi finanziari effettivamente impiegati e quelli richiesti o disponibili. Le variabili più utilizzate per valutare l'avanzamento finanziario di un progetto sono l'ammontare richiesto, quello impegnato e quello pagato⁶. Poiché ciascun GAL raggiunge il suo obiettivo complessivo attraverso una serie di n misure, l'utilizzazione delle risorse da parte del GAL j può essere misurata attraverso l'*indicatore di capacità d'impegno* calcolato come:

$$[1] \quad C_{i,j} = \frac{\sum_{i=1}^n C_{i,j}}{\sum_{i=1}^n R_{i,j}}$$

dove $C_{i,j}$ ed $R_{i,j}$ rappresentano rispettivamente l'ammontare impegnato e richiesto per la misura i . Ne risulta che la [1] è rappresentata dal rapporto fra le somme impegnate e il finanziamento complessivo richiesto dal GAL.

Efficacia. L'efficacia della singola misura i del GAL j è concepita come il rapporto, espresso in termini monetari o altra unità di misura appropriata, fra l'obiettivo effettivamente raggiunto dalla misura e l'obiettivo previsto. Un indicatore dell'efficacia complessiva (Et_j) del GAL j può essere calcolato come la media dell'efficacia di ciascuna misura:

⁶ L'ammontare richiesto misura il costo totale del piano e corrisponde al valore totale degli investimenti pianificati. Gli impegni corrispondono invece alle attribuzioni di risorse finanziarie per la realizzazione delle misure del progetto. L'ammontare pagato riguarda i pagamenti fatti dall'amministrazione responsabile del progetto.

$$[2] \quad Et_j = \sum_{i=1}^n \frac{RO_{i,j}}{EO_{i,j}} \cdot \frac{1}{n}$$

dove $RO_{i,j}$ sta per obiettivo realizzato dal GAL j per la misura i e $EO_{i,j}$ rappresenta il corrispondente obiettivo previsto.

Efficiency. L'efficienza della misura i è calcolata come il rapporto fra l'obiettivo realizzato da quella misura e i mezzi finanziari impiegati per il raggiungimento dello stesso. Per giungere ad una misurazione complessiva dell'efficienza del GAL j , è necessario normalizzare i valori così ottenuti rispetto al valore massimo. Successivamente, i valori normalizzati vengono pesati. I pesi utilizzati sono calcolati come:

$$[3] \quad W_{i,j} = \frac{R_{i,j}}{\sum_{i=1}^n R_{i,j}}$$

dove $W_{i,j}$ rappresenta l'importanza che il GAL j attribuisce alla misura i , $R_{i,j}$ è il corrispondente ammontare richiesto mentre l'intero denominatore è il finanziamento complessivo richiesto dal GAL. L'ipotesi sottostante è che la proporzione dell'input finanziario attribuito dal progetto alla misura i ne riflette l'importanza strategica per il gruppo d'azione. Dopo aver pesato i valori di ciascuna delle n misure l'efficienza complessiva del GAL j (gE_j) è misurata come:

$$[4] \quad gE_j = \sum_{i=1}^n E_{i,j}$$

rappresentata dalla somma pesata delle efficienze relative di ciascuna delle n misure per del GAL j . Tale indicatore varia fra 0 (nessun risultato realizzato dal GAL) e 1 (massimo risultato realizzato).

Sostenibilità. Per valutare la sostenibilità istituzionale della performance del GAL è stata sviluppata una misura complessiva e sintetica delle tre componenti fondamentali del capitale sociale da esso prodotto. Tali componenti, sono state identificate da Nahapiet e Ghoshal (1998) in dimensione strutturale, normativa e cognitiva.

In particolare, la dimensione strutturale riguarda tutte le strutture sociali che consentono l'interazione tra individui. Tale dimensione si riferisce al modello complessivo delle connessioni tra due attori in una comunità. La dotazione complessiva di questa forma di capitale sociale presente in una determinata comunità dipende quindi dal numero, dalla qualità dei legami tra gli individui al suo interno e dalla loro interazione complessiva. La dimensione normativa riguarda il tipo di interazione che gli individui hanno sviluppato tra loro a seguito di una relazione di lunga durata. Essa fa riferimento ai meccanismi di *governance* delle relazioni radicati nei legami tra gli individui di una collettività quali fiducia, reciprocità e solidarietà. La fiducia per esempio, svolge un ruolo cruciale nel favorire la cooperazione in quanto consente di operare in uno stato di incertezza creando uno stato di quasi-cerchezza relativa al comportamento degli altri. Concedere fiducia significa considerare la controparte come un "soggetto prevedibile" e si è destinatari di fiducia se si è visti come soggetto prevedibile.

Infine, la dimensione cognitiva comprende quegli elementi dell'organizzazione sociale (valori, credenze, ecc.) che consentono ai membri di una società di pervenire ad una rappresentazione condivisa della propria comunità. Questa dimensione risiede pertanto nella compatibilità dei valori interiorizzati dall'individuo con quelli della collettività. Da un punto di vista operativo quindi, questa dimensione comporta la condivisione di valori e visioni e strategie, incoraggiando l'azione comune.

In letteratura tali categorie sono state misurate attraverso specifici indicatori. In particolare nel presente lavoro utilizzeremo indici per misurare (1) l'eterogeneità del

gruppo, (2) il livello di fiducia interna, (3) il livello di affinità, (4) l'efficacia della comunicazione (Nardone et al., 2010).

Specificamente, l'eterogeneità del gruppo è concepita come la distribuzione fra i membri del GAL della variabile “tipologia di categoria” avente per modalità tutte le possibili categorie cui i membri di un GAL possono appartenere. Tale misurazione è effettuata utilizzando una variazione dell'indice di concentrazione di Gini. Il livello di fiducia tra i membri del gruppo è rappresentato dalla proporzione delle relazioni fiduciarie tra essi instaurate rispetto a tutte le relazioni possibili (densità delle relazioni di fiducia). Similmente, il livello di affinità è misurato dalla densità delle relazioni di affinità fra gli attori del GAL. In fine, l'efficacia della comunicazione è misurata come efficacia percepita del flusso di informazioni fra i membri del gruppo. Inoltre, si è costruito un indicatore di capitale sociale complessivo come media ponderata dei quattro indici introdotti.

Il caso studio

Al fine di illustrare il metodo valutativo sopra introdotto, in questa sezione presentiamo un caso studio basato sulla valutazione di due GAL, Meridaunia e Piana del Tavoliere, ricadenti nel territorio della provincia di Foggia. Entrambi sono stati fondati durante la seconda edizione di LEADER. Essi hanno pertanto una struttura consolidata che ha accumulato una certa esperienza nella programmazione dello sviluppo rurale. Le principali caratteristiche di tali GAL sono riassunte nella tabella 2.

Table 2 – Caratteristiche principali dei GAL

	Meridaunia	Piana del Tavoliere
Numero di comuni partecipanti	17	6
Superficie (Km ²)	1.600	830
Abitanti	79.823	93.291
Densità (per Km ²)	48	113
Tasso di variazione della popolazione (%2001-2006)	-2.7	0.9
Tasso di disoccupazione (%)	21	21
Numero di partner	60	102

Pubblici	29	13
Privati	31	89
Numero di componenti il CdA	12	3
Numero dei membri dello staff	5	5
Costo totale (euro)	5 978 000	6 334 200
Costo totale per abitante (euro)	75	68

L'analisi riportata è basata sui risultati di un'indagine condotta nel periodo ottobre-dicembre 2007. I dati necessari a costruire gli indicatori sono stati acquisiti attraverso un'attività preliminare essenzialmente documentale a cui è seguita la fase di rilevazione diretta che ha previsto la somministrazione del questionario preventivamente testato, ai soli componenti dei due CdA dei GAL oggetto di studio. Ai fini dell'analisi del capitale sociale, sono state prese in considerazione solo le relazioni fra i membri del Consiglio di Amministrazione (CdA) di ciascun GAL in quanto, come sottolineato da Cimiotti (2006), esso rappresenta l'organo decisionale del gruppo e da esso dipende la capacità di pianificazione del gruppo stesso. Tutti i membri dei CdA dei GAL hanno risposto positivamente alla richiesta di rispondere al questionario.

I risultati più importanti sono esposti nella tabella 3 e sono discussi di seguito.

Tabella 4 – La valutazione dei GAL

Indicatore	Meridaunia	Piana del Tavoliere
Utilizzazione delle risorse	0.90	0.90
Efficacia	0.50	0.38
Efficienza	0.69	0.44
Sostenibilità	0.50	0.32

Utilizzazione delle risorse. Il primo aspetto analizzato riguarda l'utilizzazione delle risorse da parte dei due GAL. Le informazioni necessarie (tabella 4) sono state ricavate dal rapporto finanziario LEADER+ del 2007. Da esse emerge che la fonte dei finanziamenti non è molto diversa nei due casi. La maggior parte di essi (40%-50%) deriva dai Fondi Strutturali UE. I fondi pubblici nazionali e quelli privati giocano un ruolo di supporto (20%-30%). Piana del Tavoliere ha ottenuto la maggior parte dei fondi comunitari (53%) e il più basso finanziamento privato (20%), mentre Meridaunia

vede provenire dal settore privato circa il 28% dei fondi. I due GAL sono sostanzialmente simili per quanto riguarda la capacità di impegno. Nel complesso, entrambi hanno impegnato circa il 90% delle risorse finanziarie. Tuttavia, limitatamente all'asse 1, che rappresenta la struttura portante della strategia, l'impegno di Piana del Tavoliere è maggiore. Esso è stato maggiore persino dell'ammontare richiesto.

Tabella 4 – Avanzamento finanziario (migliaia di euro)

	Meridaunia	Piana del Tavoliere
Fondi richiesti		
Pubblici	3,940	4,515
Privati	1,718	1,819
Totale	5,658	6,334
Fondi impegnati		
Pubblici	3,574	4,052
Privati	1,510	1,675
Totale	5,084	5,727

Efficacia. In base all'applicazione della equazione [2] Meridaunia risulta più efficace di Piana del Tavoliere. Nel complesso, il GAL in questione ha realizzato metà degli obiettivi quantificati previsti. Invece, il GAL Piana del Tavoliere ha un indicatore di efficacia pari a 0.38, il che significa che in media solo circa un terzo degli obiettivi è stato raggiunto. L'elencazione degli obiettivi previsti è stata ottenuta dal PSL di ciascun GAL, mentre gli obiettivi realizzati sono stati rilevati attraverso il report dell'avanzamento fisico e finanziario annuale della Regione Puglia.

Efficienza. Per misurare l'efficienza dei due GAL è stata applicata l'equazione [4] ai dati raccolti attraverso i report ufficiali. I dati sull'avanzamento fisico usati si riferiscono ai risultati realizzati da ciascun GAL attraverso le sei misure dell'asse 1. Come mostrato in tabella 4, Meridaunia ha raggiunto la migliore *performance* in termini di rapporto fra risorse finanziarie impiegate e effetti realizzati. Il confronto degli indici dei due GAL mostra che Piana del Tavoliere ha raggiunto solo il 75% dell'efficienza rispetto a Meridaunia.

Sostenibilità. I risultati suggeriscono che l'azione svolta dal GAL Meridaunia è più sostenibile di quella di Piana del Tavoliere, almeno per quanto riguarda la loro capacità istituzionale. L'indice di sostenibilità mostra che Meridaunia ha sviluppato più capitale sociale (0.50) di Piana del Tavoliere (0.32). Inoltre, il loro capitale sociale è diverso in quanto a composizione. Meridaunia è meglio dotato di elementi strutturali e cognitivi, mentre Piana del Tavoliere ha più capitale sociale di tipo normativo (tabella 5).

Tabella 5 – Composizione del capitale sociale dei GAL

Indici	Meridaunia	Piana del Tavoliere
<i>Eterogeneità del gruppo</i>	0,56	0,18
<i>Livello di fiducia</i>	0,41	0,83
<i>Livello di affinità</i>	0,29	0,12
<i>Efficacia della comunicazione</i>	0,68	0,42
<i>Capitale sociale complessivo</i>	0,50	0,32

La “forza” del GAL Meridaunia sta nella diversità del gruppo e nell'efficacia della comunicazione oltre che nella maggiore densità di relazioni di affinità. Piana del Tavoliere invece, mostra un livello molto alto di relazioni di fiducia ma è povero in quanto a relazioni di affinità e diversità del gruppo. L'eterogeneità del GAL Meridaunia deriva dalla dimensione del gruppo decisionale che è composto di 12 membri provenienti da otto diverse categorie. Quindi Meridaunia appare abbastanza equilibrato nella sua struttura e coerente con i principi di apertura e democraticità del gruppo. Al contrario, Piana del Tavoliere ha solo tre persone nel CdA. Ciò si riflette negativamente sulla sua capacità istituzionale e sostenibilità. Infatti la diversità strutturale del gruppo è un'importante fonte di opportunità di accesso a risorse strategiche (organizzative, di conoscenza, politiche) che possono essere al di fuori della portata di gruppi piccoli.

Un altro aspetto che merita attenzione è che, in questo caso studio, l'andamento della fiducia sembra essere inverso rispetto alla numerosità del CdA. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che al ridursi del numero dei componenti aumenta la valenza strategica delle risposte di ciascuno di essi. La necessità di dare risposte “politicamente corrette” è

infatti più sentita in un gruppo ristretto che in uno allargato. Questo è riconducibile al timore da parte degli intervistati di evidenziare la mancanza di fiducia all'interno del gruppo in quanto ciò potrebbe alimentare la possibilità di contrasti futuri e ciò è tanto più vero quanto più piccolo è il gruppo (Nardone et al., 2008). Pertanto, l'alto livello dell'indice di fiducia per Piana del Tavoliere dovrebbe essere considerato con prudenza.

Conclusioni

Questo lavoro intendeva contribuire alla questione della valutazione delle politiche di sviluppo rurale. L'attenzione è stata rivolta in particolare alla presentazione di un metodo valutativo che consentisse di effettuare un'analisi quantitativa degli *output* tangibili e intangibili dei piani locali. Ciò è stato fatto introducendo una serie di indicatori atti a catturare gli aspetti dell'utilizzazione delle risorse, dell'efficacia, dell'efficienza e della sostenibilità dei piani locali che sono le principali caratteristiche di tali piani secondo quanto previsto dalle linee guida per la valutazione della Commissione Europea (2001). In particolare, l'aspetto della sostenibilità è stato inteso in termini di capacità istituzionale ed analizzato attraverso la lente del capitale sociale.

L'applicazione di tale metodo è stata illustrata tramite un caso studio che ha riguardato il confronto di due GAL del Sud Italia. Il caso studio ha mostrato come, usando diverse fonti di dati, quali documentazione, questionari ed interviste, è possibile implementare concretamente un metodo quantitativo che consente di ottenere misure specifiche e comparabili per ciascun aspetto oggetto di indagine.

Si ritiene pertanto che tale metodo potrebbe contribuire a risolvere la tensione fra le necessità dell'apparato politico-amministrativo a livello centrale, che dipende essenzialmente dalla necessità di esercitare il controllo sui beneficiari dei fondi pubblici e quelle della logica dello sviluppo endogeno che procede lungo percorsi locali dotati di

caratteristiche specifiche e per la maggior parte intangibili. Il valore di tale metodo sta tutto nella sua capacità di catturare le specificità della *governance* locale attraverso un *framework* quantitativo che consente l'aggregazione e la comparazione dei risultati. Infatti, tale approccio considera non solo la *performance* economica delle agenzie locali coinvolte nel processo di pianificazione e implementazione degli interventi, ma anche le caratteristiche sociali di tali processi che rappresentano fundamentalmente il valore aggiunto e specifico degli approcci bottom-up nelle politiche di sviluppo. Questo rappresenta un indubbio passo in avanti rispetto agli studi precedenti che hanno trattato tali aspetti separatamente e con un approccio fundamentalmente qualitativo. L'introduzione dell'analisi del capitale sociale può inoltre consentire di comprendere meglio il ruolo di tale risorsa immateriale nei processi di sviluppo rurale e in particolare l'impatto che esso può avere sulla sostenibilità di tutto il processo di sviluppo.

Va tuttavia evidenziato un limite del metodo proposto che potrebbe rappresentare allo stesso tempo uno spunto per ulteriori approfondimenti in questo campo. Esso riguarda il fatto che nel valutare il capitale sociale si sono prese in considerazione solo le relazioni interne alle singole *partnership*. Un'analisi più completa richiederebbe forse anche l'investigazione del capitale sociale esterno al gruppo (per esempio le relazioni che il GAL ha con altre istituzioni locali o extra-locali).

Infine, un altro passo in avanti può riguardare il modo di rendere veramente utile questo metodo per le autorità locali e gli *stakeholders* al fine di "apprendere" dalle attività svolte e sviluppare un'appropriata conoscenza endogena quale ulteriore risorsa strategica da mettere in campo per le nuove attività di pianificazione locale dello sviluppo.

References

- Bassand, M., E.A. Brugger, J.M. Bryden, J. Friedman e B. Stuckey (1986) *Self-reliant development in Europe: theory, problems, actions* (Brookfield: VT: Gower).
- Casley, D. e K. Kumar (1988) *The collection, analysis and use of monitoring and evaluation data* (Baltimore, MD: John Hopkins).
- Cimiotti, M. (2006) Il Gruppo di Azione Locale come rete relazionale. Pp.271-298 in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini eds, *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali* Studi & Ricerche INEA (Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane).
- Coleman, J.S. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94 pp. 95-120.
- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory* (Harward: Harward University Press).
- DeFilippis, J. (2001) The myth of social capital in community development. *Housing Policy Development* 12 (4) pp. 781–806.
- Dudwick, N., K. Kuehnast, D.N. Jones e M. Woolcock (2006) *Analyzing Social Capital in Context: A Guide to Using Qualitative Methods and Data*. World Bank Institute, Washington D.C. Stock No. 37260.
- Doria, L., M. Reho e L. Vettoretto (2003) Opportunities and tensions of endogenous rural development indications from the implementation of LEADER in Italy. Reinventing regions in the global economy, Regional Studies Association, Pisa 12-15 April 2003.
- Estrella, M. ed. (2000) *Learning from change: issues and experience in participatory monitoring and evaluation* (London: Intermediate Technology Publications).
- European Commission (2001). Guidelines for the evaluation of LEADER+ programmes supported by SAPARD. (Brussels: Directorate General for Agriculture, European Commission).
- European Commission (2002) Guidelines for the evaluation of LEADER+ programmes. Commission Working Document, No. VI/43503/02-rev.1, (Brussels: Directorate General for Agriculture, European Commission).

European Commission (2006). Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance document. (Brussels: Directorate General for Agriculture, European Commission).

High, C. e G. Nemes. (2007) Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development. *Sociologia Ruralis* 47(2) pp. 103-119.

Evans, M., e S. Syrett (2003): Generating Social Capital? The Social Economy and Local Regeneration. Reinventing regions in the global economy, Regional Studies Association, Pisa 12-15 April 2003.

Farrell, G. e S. Thirion (2005): Social capital and rural development: from win-lose to win-win with the LEADER initiative. In: D. Schmied ed, *Winning and Losing: The Changing Geography of Europe's Rural Areas* (Aldershot: Ashgate).

Franke, S. (2005) Measurement of Social Capital: Reference Document for Public Research. (Development and Evolution. Policy Research Institute, Canada).

Gosling, L. e M. Edwards (1995) *Toolkits: a practical guide to assessment, monitoring, review and evaluation* (London: Save the Children).

Jackson, E.T. e Y. Kassam (1998) Knowledge shared: participatory evaluation in development cooperation (West Hartford, CT: Kumarian Press).

Krishna, A., (2000) Creating and harnessing social capital. In: P. Dasgupta and I. Serageldin eds, *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (Washington: The World Bank).

LEADER European Observatory (1997) Organising local partnerships, Innovation in rural areas. *Notebook 2* (Bruxelles: AEIDL).

Law, A., e G. Mooney, (2006) The maladies of social capital I: the missing 'Capital' in theories of social capital. *Critique* 34 (2) pp. 127-143.

Macken-Walsh, A. (2006) Community Action in post-socialist Lithuania: Third Sector participation in a Rural Partnership Programme. RERC Working paper series 06-WP-RE-20 pp.1-29.

Magnani, N., e L. Struffi (2009) Translation sociology and social capital in rural development initiatives. A case study from the Italian Alps. *Journal of Rural Studies* 25 pp. 231-238.

- Midmore, P. (1998) Rural policy reform and local development programmes: appropriate evaluation procedures. *Journal of Agricultural Economics* 49 (3) pp. 409–426.
- Moseley, M.J. (2003) *Rural development: principles and practice* (London: Sage).
- Nardone, G., R. Sisto e A. Lopolito (2008) Il Capitale Sociale nelle Politiche di Sviluppo Rurale: l'esperienza dell'I.C. LEADER + in Provincia di Foggia. *Rivista di Economia Agraria*, 1 pp. 65-90.
- Nardone, G., R. Sisto e A. Lopolito (2010) Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. *Journal of Rural Studies*, 26 pp.63-72.
- Nahapiet, J. e S. Ghoshal (1998) Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review* 23 (2) pp. 242-266.
- Onyx, J. e P.Bullen (2000) Measuring social capital in five communities. *Journal of Applied Behavioural Science* 36 (1) pp. 23–42.
- Osti, G. (2000). LEADER and Partnerships: The Case of Italy. *Sociologia Ruralis* 40(2) pp. 172-180.
- Putnam, R.D., R. Leonardi e R.Y. Nanetti (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Pylkkänen, P. (2006) Lessons learnt and Future Challenges of the LEADER Method – A Case from Finland, The Rural Citizen: Governance, Culture and Wellbeing in The 21st century. University of Plymouth, UK pp. 1-8.
- Ray, C. (1998) Territory, structures and interpretation—two case studies of the European union's LEADER I programme. *Journal of Rural Studies* 14 pp. 79–87.
- Ray, C. (1999) Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity. *Journal of Rural Studies* 3 pp. 257-267.
- Ray, C. (2000) Endogenous socio-economic development in the European Union – issues of evaluation. *Journal of Rural Studies* 16 (4) pp. 447–458.
- Ray, C., (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. In: P. Cloke, T. Marsden e P. Mooney eds, *Handbook of Rural Studies* (London: Sage).
- Saraceno, E. (1999) The evaluation of local policy making in Europe. *Evaluation* 5 (4) pp. 439–457.

- Scott, M. (2004) Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of the partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies* 20 pp. 49-59.
- Shucksmith, M. (2000) Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis* 40 (2) pp. 208-218.
- Sabatini, F. (2009) Social capital as social networks: a new framework for measurement and an empirical analysis of its determinants and consequences. *The Journal of Socio-Economics* 38 PP. 429–442.
- Sobels, J., A. Curtisa e S. Lockieb (2001) The role of Landcare group networks in rural Australia: exploring the contribution of social capital. *Journal of Rural Studies* 17 pp. 265–276.
- Svendsen, G.L.H., e J.F.L. Sørensen (2007). There's more to the picture than meets the eye: Measuring tangible and intangible capital in two marginal communities in rural Denmark. *Journal of Rural Studies* 23 pp. 453–471.
- Thompson, D. (2007) The popularity of social capital. SPRC. (University of New South Wales, Sydney, 17 July 2007).
- Uphoff, N. (2000). Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation. In: P. Dasgupta e I. Serageldin eds, *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (Washington: The World Bank).
- van der Ploeg, J.D.J. Douwe, H. Renting, G. Brunori, K. Knickel, J. Mannion, T. Marsden, K. De Roest, E. Sevilla-Guzmán, F. Ventura (2000) Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis* 40 (4) pp. 391–408.
- Yamaoka, K., T. Tomosho, M. Mizoguchi e M. Sugiura (2008) Social capital accumulation through public policy systems implementing paddy irrigation and rural development projects. *Paddy Water Environ* 6 pp. 115–128.
- Wadsworth, Y. (2001) Becoming responsive – and some consequences for evaluation as dialogue across distance. *New Directions for Evaluation* (92) pp. 45–58.