

p. 9) potrebbe infatti essere ostacolato da modelli di governance locali imperniati sui principi della legalità, della trasparenza, della responsabilità (*accountability*), della collaborazione e della capacità di dare garanzie ad esempio sulla lotta alla corruzione da parte delle amministrazioni locali.

1.3 Capitale sociale fattore dello sviluppo rurale

1.3.1 Generalità

La ricerca economica sul capitale sociale nasce da un semplice quesito: perché territori caratterizzati da simili dotazioni di capitale fisico, umano e istituzionale attestano *performance* economiche così diverse? L'ipotesi dai teorici del capitale sociale sostiene che i fattori sociali propri di ogni territorio (ovvero le strutture di relazioni cooperative e i valori cognitivi-normativi) influenzino le variabili economiche, spiegando conseguentemente le diversità negli esiti economici.

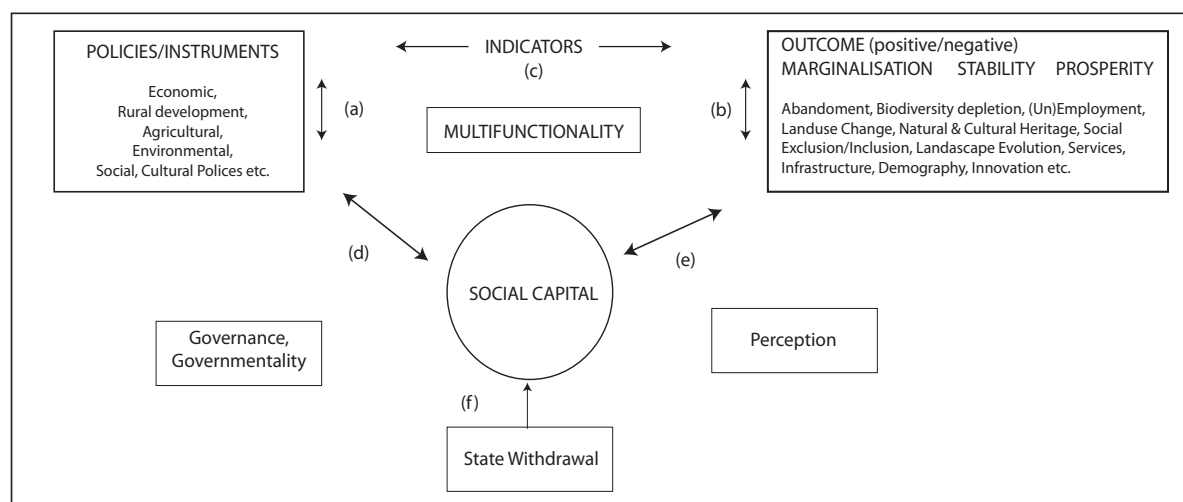
Le relazioni sociali e i valori cognitivi (quali i valori condivisi) e normativi (quali la fiducia) sono l'oggetto di studio dell'economia relazionale, la quale nella sostanza critica il riduzionismo della scuola marginalista basato sull'assioma dell'individualismo dell'attore economico. L'analisi utilitaristica del comportamento individuale o della sommatoria dei comportamenti individuali è rivista, nell'economia relazionale, alla luce delle relazioni intersoggettive le quali non riguardano solo bisogni, interessi e preferenze, ma anche valori e, più in generale, lo scambio di beni relazionali che influenzano il comportamento dell'*homo oeconomicus* (Zamagni, 2006).

L'economia di relazione può essere una chiave interpretativa innovativa e utile alla comprensione delle specifiche dinamiche che si attestano nelle aree rurali. A tale riguardo la ricerca europea ha evidenziato, secondo un approccio positivo, che le risorse immateriali soggiacenti all'economia di relazione – in particolare il capitale sociale – possono contribuire alla riduzione della marginalizzazione socio-economica delle aree rurali strutturalmente deboli (Marquardt *et al.*, 2012). Inoltre, secondo un approccio normativo, il capitale sociale può essere utilmente impiegato quale strumento di politica economica e nelle conseguenti applicazioni come, ad esempio, nell'analisi e valutazione delle politiche di sviluppo rurale (Grieve e Weinspach 2010, Nardone *et al.*, 2010, Pisani e Franceschetti, 2011).

In letteratura sono stati proposti modelli interpretativi delle relazioni tra capitale sociale e sviluppo rurale sostenendo che la marginalità delle aree rurali non

è solamente dovuta a condizioni economiche non favorevoli o a risorse mancanti, ma anche a un *missing link* che nell'ipotesi di Wiesinger (2007) si estrinseca nella mancata valorizzazione delle opportunità economiche che le relazioni sociali possono circuitare, ovvero il capitale sociale. Appare di particolare interesse ai fini della presente ricerca la presentazione del modello di Wiesinger (figura. 1.2) che si articola in diverse enunciazioni, sintetizzate nella tabella 1.2.

Fig. 1.2 La relazione tra capitale sociale, sviluppo rurale e marginalizzazione



Fonte: Wiesinger 2007 <http://rga.revues.org/354>

Tab. 1.2 Modello di Wiesinger

Temi principali	Enunciazioni del modello di Wiesinger
Diversificazione degli strumenti politici nelle aree rurali	Le politiche che influenzano le aree rurali sono tra le più diversificate e le stesse prevedono un'ampia gamma di strumenti attuativi (a);
Multifunzionalità delle attività nel settore primario	Le politiche sostengono la multifunzionalità delle attività del settore primario (funzioni produttive, ambientali, paesaggistiche, ricreative, culturali, sociali) che generano nel loro connubio il benessere collettivo;
Interpretazione dei diversi impatti delle politiche in diversi contesti territoriali alla luce della teoria sul capitale sociale: la spiegazione delle anomalie	Il possibile impatto delle diverse politiche nei territori locali si può estrinsecare in prosperità, stabilità o marginalità (b). L'impatto positivo (+) di una politica ben configurata che determina un processo virtuoso di sviluppo (+), così come l'impatto negativo (-) di una politica mal congeniata (-), evidentemente sono aspetti logici e sequenziali (+,+; -,-). Quello che stimola l'attenzione è la relazione (+,-), ovvero uno stesso strumento politico (si pensi ad esempio al regolamento comunitario sullo sviluppo rurale) sia pure ben delineato, può determinare effetti totalmente diversificati in contesti territoriali simili. Quest'aspetto rappresenta un'anomia del sistema che potrebbe essere spiegata nella teoria sul capitale sociale.

segue

Capitale sociale e capitale istituzionale: la governance	Se la teorizzazione sul capitale sociale può essere utile per interpretare i diversi impatti territoriali di una stessa politica, è utile rilevare che la stessa politica può anche influenzare la creazione così come la distruzione del capitale sociale. Il legame tra capitale sociale e le politiche è rappresentato, a livello locale, dalla governance (d), definita come la situazione per cui le politiche sono sempre più delineate e implementate in cooperazione tra il settore pubblico, il mercato e gli attori della società civile;
Importanza delle percezioni	Lo spazio tra capitale sociale e impatti delle politiche può essere definito nel campo delle percezioni. Le percezioni della società civile sul proprio territorio possono influenzare la dotazione di capitale sociale, ma può essere vera anche la relazione inversa (e).
Trade-off tra capitale sociale e capitale istituzionale	Il capitale sociale è visto come un possibile rimedio al progressivo "ritiro" dello Stato, poiché la società civile organizzata può supplire l'attore governativo nella fornitura di servizi a favore della collettività locale, in particolare in comunità rurali isolate (f).

Fonte: Wiesinger 2007

Alcune riflessioni emergono dall'osservazione del modello:

1. Il capitale sociale può rappresentare un importante fattore dello sviluppo endogeno dei territori rurali. Le comunità rurali, facendo leva sul proprio capitale immateriale (relazioni sociali e cognitive), valorizzano le risorse del proprio territorio identificando i più idonei percorsi di sviluppo.
2. Il capitale sociale funge da fattore dello sviluppo rurale se adeguatamente sostenuto da idonei strumenti di governance che regolano le relazioni tra gli attori locali.

In queste due linee interpretative, si pongono importanti programmi/iniziative comunitari (*in primis* LEADER e INTERREG) che, implicitamente, stimolano il capitale sociale a livello locale attraverso la definizione di nuove regole del gioco tra gli attori: si parla al riguardo di *social capital leverage* e di più appropriato *institutional design*⁵⁵.

⁵⁵ La relazione tra capitale sociale e più appropriato institutional design necessita di un'adeguata riflessione. Secondo l'impostazione originale di Putnam et al. (1993), l'attore pubblico attesta una limitata capacità di influenzare il capitale sociale a livello locale. Si sostiene, in altre parole, il determinismo storico verso il quale le istituzioni presentano un limitato margine di manovra. In questo senso proporre azioni di politica economica con riguardo al fattore capitale sociale parrebbe non proponibile e, forse, controproducente. L'impostazione del 1993 è stata fortemente rivista da Putnam (2004), sostenendo che l'attore pubblico ha oggettivamente una capacità di influenzare la formazione di capitale sociale e quindi può effettivamente modificare il capitale sociale. Il tema è stato ampiamente ripreso e rielaborato da Lowndes e Wilson (2001) i quali evidenziano i diversi modi attraverso cui la variabile istituzionale influenza la dotazione di capitale sociale.

1.3.2 LEADER e il capitale sociale

L'attenzione verso i temi dello sviluppo endogeno – ovvero sviluppo dal basso fondato su regole partecipative che enfatizzino il ruolo pro-attivo delle comunità locali – è il paradigma di sviluppo socio-economico che l'Unione Europea ha adottato dal 1988 (*Future of Rural Society*). In particolare nell'Iniziativa Comunitaria LEADER (ora Approccio LEADER – AL) i precedenti strumenti di sviluppo settoriale sono stati progressivamente sostituiti da approcci territoriali (su scala sub-nazionale o sub-regionale) caratterizzati da: innovazione (il laboratorio rurale), replicabilità di buone pratiche, valorizzazione delle risorse locali e sostegno alla dimensione etica (riguardo a valori culturali propri della comunità).

La criticità insita in questa “retorica di sistema” è che il territorio non necessariamente consiste in un'entità omogenea. Nella pratica è, invece, caratterizzato da ineguaglianze sociali ed economiche tali da rendere poco oggettivo (e quindi poco realistico) il concetto di comunità di luogo (o territoriale). Conseguentemente è da preferire il concetto di comunità d'interessi (Shucksmith, 2000). Questa che, di primo acchito, potrebbe apparire un'interessante speculazione sociologica, ha delle rilevanti implicazioni sotto il profilo operativo. Ovvero i programmi di sviluppo endogeno per essere efficaci e per produrre un qualsivoglia impatto sulle comunità locali devono colmare le asimmetrie informative tra le diverse comunità d'interessi. Questo può essere realizzato solamente con strategie protese a elevare il capitale sociale e culturale (Ray, 2000), sostenendo quindi la formazione di nuove risorse cognitive che, conseguentemente, possono facilitare la partecipazione locale.

È opportuno rilevare che il capitale sociale non entra nell'Approccio LEADER solamente per innalzare la qualità della partecipazione nelle comunità d'interessi e conseguentemente ridurre il rischio di esclusione di una parte della popolazione dai processi di sviluppo. Farrell e Thrion (2005) e Kinsella *et al.* (2010) sostengono, sotto un diverso punto di vista, che sia l'AL a promuovere la formazione di nuovo capitale sociale o a rafforzare lo stock esistente. In altre parole si sostiene che l'AL possa portare dei sostanziali cambiamenti nelle attitudini sociali e conseguentemente nelle relazioni economiche⁵⁶.

56 Si pensi ad esempio all'applicazione dello stesso nei nuovi Paesi membri dell'Unione Europea – interessante a questo riguardo è lo studio proposto da Marquardt *et al.* (2012) per la Romania – dove lo sviluppo delle aree rurali si sta concretizzando anche attraverso meccanismi di maggiore democrazia, fondati dal generale cambiamento delle attitudini sociali.

È opportuno porre l'accento sul fatto che le misure dell'AL sono di natura economica, ma i processi e i metodi utilizzati per rendere le stesse efficaci e sostenibili, sono di natura sociale. In altri termini, il capitale sociale emerge nell'AL poiché le relazioni sociali hanno anche un valore economico e le stesse facilitano la realizzazione di attività economiche. L'AL opera su significati e intendimenti comuni riguardo a norme, valori e attitudini sociali di un'area territoriale definita, in altre parole opera sulla dimensione cognitiva del capitale sociale, ovvero apprendimento collettivo generato dalle interazioni sociali sul territorio, collegato a "una visione condivisa dei problemi e, conseguentemente, una strategia di sviluppo concertata" (Nardone *et al.*, 2010). Parimenti il capitale sociale rientra nell'AL nella sua dimensione strutturale, intesa come identificazione di nuove strutture organizzative (i GAL) che promuovono la partecipazione degli attori locali. In questo senso i GAL favoriscono la strutturazione di nuove relazioni socio-economiche di natura pubblico-privata o il loro possibile rafforzamento, in altre parole i GAL producono nuovo capitale sociale strutturale.

Un altro aspetto innovativo che traspare in LEADER nell'appena concluso periodo di programmazione (2007-2013) consta nel passaggio da strumenti dello sviluppo rurale usufruibili a titolo individuale (la singola azienda agricola che accede alle diverse misure del PSR), in strumenti attivabili anche in via collettiva (tramite i GAL), usufruendo in misura più intensa delle potenzialità insite nella rete di relazioni. In questo secondo caso il capitale sociale esistente nel *network*, sia di natura cognitiva (che si sostanzia nel passaggio d'informazioni tra attori rurali) che strutturale (nell'utilizzo di reti di collaborazioni o forme cooperative), è la pre-condizione per attivare effettivi sistemi di governance dello sviluppo rurale. Su questa linea si pongono anche le ricerche di Nardone *et al.* (2007) che supporta la tesi di una forte relazione tra capitale sociale di tipo normativo e sistemi di governance dello sviluppo rurale. Questa relazione è pure vigente in "tutte quelle forme di programmazione fondate sul coinvolgimento sociale del partenariato di attori locali e che promana dalla legislazione nazionale (patti territoriali, accordi di programma)" (Nardone *et al.*, 2007, p. 66). In questo senso la partecipazione degli attori locali – che richiama la visione distrettualistica di valorizzazione delle esternalità arrecate dalla presenza di relazioni dense tra gli attori locali (Beccatini 2000) – non diventa un mero strumento attuativo dei programmi, ma si eleva a fine o obiettivo ultimo degli stessi.

Il tema del capitale sociale non è rilevante solamente per comprendere come strutturare nel modo più idoneo i progetti di sviluppo locale e come, conseguentemente, definire i più accurati sistemi di governance locale. Il capitale socia-

le assume un particolare valore ermeneutico anche ai fini della valutazione dell'efficienza, efficacia e impatto delle iniziative di sviluppo locale. Appare opportuno rilevare che per il periodo di programmazione 2007-2013 la valutazione dell'AL rientra nella valutazione del PSR (ex art. 84 del Reg. EC 1698/05)⁵⁷ ed è questione ancora aperta sotto il profilo metodologico e non semplice da dipanare. Sia la Rete Europea per lo Sviluppo rurale (*European Network for Rural Development* – ENRD), che la Rete Rurale Nazionale – nell'ambito della LEADER Task Force – hanno presentato interessanti contributi al riguardo. Rispetto alla valutazione delle misure LEADER, la *European Evaluation Network for Rural Development* ha offerto stimolanti indicazioni per la valutazione d'impatto delle misure LEADER e delle misure atte a migliorare la qualità di vita nelle aree rurali (EENRD, 2010). Il progetto valutativo proposto si compone di 7 categorie di impatto (cfr. tabella 1.3.) e 14 criteri di valutazione. Nelle categorie d'impatto è ricompreso il capitale sociale, per il quale i criteri di valutazione adottati sono riferiti a: "identità locale e coerenza" e "*networking* e grado di apertura" (cfr. tabella 1.4). Il disegno valutativo proposto intende verificare come l'AL contribuisca a modificare la dimensione economica e ambientale di un dato ambito territoriale, ma anche la dimensione sociale e istituzionale. Il valore di queste variazioni nel tempo determina l'impatto complessivo o globale dell'approccio.

57 Il PSR è oggetto di diverse valutazioni (ex-ante, intermedia, finale ed ex-post), condotte da valutatori indipendenti e sotto la responsabilità degli Stati e della Commissione Europea. Le valutazioni si basano sul Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) (ex art. 80) che si sostanzia nella definizione d'indicatori comuni, limitati nel numero e impiegati in ogni programma. Gli indicatori, citati all'art. 81, si distinguono nelle seguenti tipologie: iniziali, finanziari, di prodotto, di risultato e d'impatto. Ogni specifico PSR può, inoltre, specificare indicatori addizionali collegati a specifici aspetti o caratteristiche del programma.

Tab. 1.3 Definizione delle categorie d'impatto e dei criteri di valutazione delle quattro dimensioni della qualità di vita promosse da LEADER

Programma	Dimensioni della qualità di vita	Categorie d'impatto	Criteri di valutazione
LEADER	Economia rurale	Sussistenza	Accesso a infrastrutture e servizi Lavoro e suo ambiente
		Vivibilità	Capitale umano Valorizzazione della performance socio-economica
	Ambiente rurale	Miglioramento del benessere dovuto all'ambiente	Beni ambientali e loro percezione Coinvolgimento della popolazione rurale nella gestione ambientale
	Socio-culturale	Capitale culturale	Beni culturali in ambito rurale Valorizzazione dei beni culturali
		Capitale sociale	Identità locale e coerenza Capacità di <i>networking</i> e apertura
	Governance	Governance multi-livello	Livelli di decentramento Coordinamento tra i diversi livelli di governance
		Governance locale	Qualità della governance Composizione del partenariato e empowerment

Fonte: EENRD, 2010

Osservando i criteri di valutazione delineati, l'impostazione proposta appare, sotto certi punti di vista, critica in quanto focalizza l'attenzione solo sul capitale sociale di tipo *bonding* o di tipo *bridging*, sottostimando notevolmente il potenziale informativo che l'intera teoria del capitale sociale (e la conseguente applicazione) può offrire per la valutazione dell'AL. Parimenti analizzando gli indicatori viene dato per acquisito che la partecipazione ad un investimento collettivo da parte di singoli attori generi automaticamente capitale sociale e che questo conseguentemente impatti sul contesto territoriale, oppure che le relazioni di *networking* abbiano una innata capacità generatrice di occupazione e reddito, prescindendo da quali fattori (sia di natura materiale ed immateriale) determinino questo esito. Parimenti gli indicatori proposti se non adeguatamente misurati mediante la *Social Network Analysis* difficilmente possono essere misurati.

La ricerca intende pertanto offrire strumenti operativi per comprendere come operativamente il capitale sociale può elevare la performance dell'AL, offrendo indicatori che possono essere impiegati sia in un'azione di monitoraggio che di valutazione da parte degli stessi GAL, o da parte delle diverse regioni europee o da parte della stessa Commissione Europea.

Tab. 1.4 Suggerimenti di specifici quesiti di valutazione e di indicatori d'impatto per il tema socio-culturale

Categoria d'impatto	Criterio di valutazione	Specifici quesiti di valutazione	Indicatori d'impatto
Capitale sociale	Identità locale e coerenza rafforzate (usualmente maggiormente associate al capitale sociale di tipo <i>bonding</i>)	A. Fino a che punto le misure del PSR hanno incrementato l'interazione tra gli attori e promosso un "senso del luogo" e hanno rafforzato i legami comunitari?	Numero di persone che partecipano in investimenti collettivi e composizione dei partecipanti in progetti di questa natura.
		B. In che misura la cooperazione e il <i>networking</i> hanno incrementato la performance economica dell'area?	Numero relativo e volume di nuove attività o di nuovi posti di lavoro che nascono grazie a relazioni di cooperazione e di <i>networking</i> .
	Rafforzamento della capacità di <i>networking</i> e del grado di apertura (usualmente maggiormente associate al capitale sociale di tipo <i>bridging</i>)	C. Fino a che punto le misure del PSR hanno elevato la capacità degli attori d'identificare e di sviluppare nuove idee, nuove conoscenze tacite, ecc. e di trasformarle in innovazioni?	Numero di nuove relazioni esterne stabilite tra <i>stakeholder</i> che assumono un ruolo chiave, definite come <i>stakeholder</i> che hanno un ruolo dominante nei termini di: flussi di conoscenza, flussi finanziari, legittimità acquisita.

Fonte: EENRD, 2010