



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di
Territorio e Sistemi Agro-Forestali

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN : Territorio, Ambiente, Risorse e Salute
INDIRIZZO: Economia
CICLO XXV

PROPOSTA DI UN METODO PER L'AUTO-VALUTAZIONE DEI GRUPPI DI AZIONE LOCALE (GAL) E DELL'APPROCCIO LEADER NELLE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE E RURALE DELL'UNIONE EUROPEA.

Direttore della Scuola : Ch.mo Prof. Aristide Lenzi
Coordinatore d'indirizzo: Ch.mo Prof. Vasco Boatto
Supervisore : Dott.ssa Laura Secco
Co-supervisore: Dott. Luca Cesaro - INEA

Dottorando : Linda Birolo

ABSTRACT

In the context of multi-level governance, the commitment to ensure effective and efficient management of resources for implementation of regional development and cohesion policies should involve all stakeholders at various tiers of decision making, from local public administrators to final beneficiaries. Making all aware of accurate control and greater transparency in the use of public resources, can help create a climate of trust between the administrators and citizens; reduce the bureaucratic burdens and give greater credibility to the results of public interventions. In this regard at local level, it is increasingly the need for assessment tools that provide decision-makers with better and more useful information also on projects of limited scale and activities concerning confined. Where it is possible through the involvement of the local population and all public and private bodies that are affected by territorial interventions.

The Local Action Groups (LAGs) of the European initiative LEADER for the rural areas development have always been an active part in promoting the culture of cooperation and coordination and the empowerment of all economic and social components of a community to assess the outcome by EU structural funds' measures.

This research aims to develop an operational tool to self-assessment by public-private partnerships (LAGs type) which allows them to control their strengths, their areas for improvement and the degree of satisfaction of stakeholders. The methodology developed in collaboration with GALs and other related subjects is intended to be simple and sustainable, in terms of human and financial resources so it ensures that good practices of self-control are incorporated in the daily activities of these organizations.

The self-assessment system is oriented to a regular monitoring of the organization management with respect to seven key principles of "good governance": g-local sustainable development, effectiveness, efficiency, participation, transparency, accountability and capacity. Such checking can use a limited number of indicators that are flexible and according to needs, can be further refined independently by the organization itself. This system has been tested with LAG direct/indirect operators at Flanders (Belgium), Umbria and Veneto Regions.

Self-assessment can help a single organization and its related bodies to approach the complexity of reality and to make appropriate use of increasingly limited resources. A constant and accurate analysis of information promotes knowledge and learning both inside and outside of the organization through the sharing of best practice and continuous dialogue with the various stakeholders. This instrument allow LAGs to measure the results achieved in local development for the loans obtained, also in relation to the expectations of the public and beneficiaries. In addition, these data of regular monitoring and internal control, are the first step in order to provide better information at local context, more readily understandable to citizens and more useful to take political decisions at various tiers of government.

Future research could be directed to take up the challenge of identifying the desired values to associate with each indicator that we designed in order to elaborate quantitative or qualitative judgments from measures observed during the self-assessment.

Key words: multi-level governance; indicator system; rural development; Local action groups; self-assessment

RIASSUNTO

In un contesto di *multi-level governance*, l'impegno per assicurare una gestione efficace ed efficiente delle risorse destinate alla attuazione delle politiche per lo sviluppo e la coesione dei territori deve coinvolgere tutti gli attori, ai vari livelli decisionali, fino agli amministratori pubblici locali e ai beneficiari finali. Una generale sensibilizzazione verso un controllo accurato e una maggiore trasparenza dell'uso delle risorse pubbliche, può contribuire a creare un clima di fiducia tra gli amministratori e i cittadini, riducendo le barriere burocratiche e dando maggiore credibilità ai risultati degli interventi pubblici.

A tal proposito nei contesti locali, emerge sempre più la necessità di disporre di strumenti di valutazione che forniscano informazioni più adeguate e più utili ai decisori anche su progetti di limitate dimensioni o degli interventi che riguardano aree circoscritte anche attraverso un coinvolgimento diretto, ove possibile, della popolazione locale e di tutti i soggetti pubblici e privati che sono in qualche modo "interessati".

I Gruppi di Azione Locale (GAL) dei programmi europei LEADER per lo sviluppo delle aree rurali sono da sempre parte attiva nel promuovere la cultura della cooperazione e del coordinamento e la responsabilizzazione di tutte le componenti economiche e sociali di una comunità per una valutazione dell'esito degli interventi locali finanziati dai fondi strutturali europei.

Questa ricerca si propone di elaborare uno strumento operativo di autodiagnosi a disposizione di *partnership* pubblico/private locali, del tipo dei GAL, che consenta loro di tenere sotto controllo i punti di forza, gli aspetti da migliorare nonché il grado di soddisfazione dei loro interlocutori nel territorio. La metodologia sviluppata in collaborazione con i GAL e altri soggetti ad essi afferenti vuole essere semplice e sostenibile, in termini di risorse umane e finanziarie, per far sì che buone pratiche di autocontrollo siano incorporate nelle attività quotidiane di queste organizzazioni.

Il sistema di autovalutazione predisposto consiste in un regolare monitoraggio delle modalità di gestione di un'organizzazione rispetto a 7 principi chiave di "buona governance": sviluppo sostenibile g-locale; efficacia, efficienza; partecipazione, trasparenza, responsabilità e capacità. Per tale verifica sono utilizzabili un numero limitato di indicatori flessibili che possono essere ulteriormente perfezionati in modo autonomo dalla organizzazione stessa, secondo le proprie esigenze. Tale dispositivo è stato perfezionato e testato con degli operatori diretti o indiretti di GAL delle Regioni delle Fiandre (Belgio), Umbria e Veneto.

L'Auto-valutazione può aiutare una singola organizzazione e i soggetti che con essa si relazionano ad avvicinarsi alla complessità della realtà e a utilizzare in modo appropriato risorse sempre più limitate. Una costante e puntuale analisi delle informazioni favorisce la conoscenza e l'apprendimento sia all'interno della organizzazione che all'esterno attraverso la condivisione di procedure e il continuo confronto con i diversi soggetti.

Tale strumento consentirebbe ai GAL di misurare i risultati raggiunti nello sviluppo locale a fronte dei finanziamenti ottenuti, in relazione anche alle aspettative della popolazione e dei beneficiari. Inoltre queste misure di regolare monitoraggio e controllo interno, sono il primo passo per disporre di informazioni più adeguate ai contesti locali, più immediatamente comprensibili ai cittadini e più utili a prendere le decisioni politiche ai vari livelli di governo.

Ricerche future potrebbero essere indirizzate a cogliere la sfida di individuare i valori desiderati associabili a ciascun indicatore del set da noi predisposto che consentano di pervenire a dei giudizi di valore quantitativo o qualitativo delle misure osservate nel corso dell'autovalutazione.

Parole chiavi: *multi-level governance*; sistema di indicatori; sviluppo rurale; Gruppi di azione locale; autovalutazione

INDICE

INTRODUZIONE

| | |
|---|------|
| A. Definizione del tema di ricerca..... | p. 1 |
| B. Domande e obiettivi della ricerca..... | p. 3 |
| C. Struttura della Tesi..... | p. 4 |
| D. Pubblicazioni..... | p. 5 |

PARTE I

CAPITOLO 1: QUADRO DEI CONCETTI E DEL LINGUAGGIO

| | |
|---|-------|
| 1.1. La domanda di controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche..... | p. 6 |
| 1.2 Richiami alle teorie sulla governance..... | p. 9 |
| 1.3 Una nuova “struttura di governo”? Multi-level governance, sussidiarietà e regionalismo nell'Unione Europea..... | p. 13 |
| 1.4 Definizioni e classificazione delle attività di valutazione..... | p. 16 |
| 1.5 Teoria e pratica dei sistemi di indicatori..... | p. 22 |

CAPITOLO 2: LA POLITICA COMUNITARIA PER LO SVILUPPO DELLE AREE RURALI E LA SUA

VALUTAZIONE

| | |
|--|-------|
| 2.1 Evoluzione storica delle politiche di sviluppo rurale europee..... | p. 29 |
| 2.2 Processi innovativi nei sistemi di sviluppo locale: dall'iniziativa comunitaria LEADER al <i>led community local development</i> | p. 33 |
| 2.3 Quadro Comune di monitoraggio e Valutazione (<i>Common monitoring evaluation framework-CMEF</i>)..... | p. 38 |
| 2.3.1 Criticità del CMEF su scala locale..... | p. 42 |
| 2.4 L'Autovalutazione nella implementazione dei programmi LEADER..... | p. 43 |

PARTE II

CAPITOLO 3: STRUMENTI E METODOLOGIA

| | |
|--|-------|
| 3.1 Teoria della metodologia..... | p. 47 |
| 3.1.1 Modello di valutazione della qualità della Governance nella gestione delle risorse naturali..... | p. 47 |
| 3.1.2 Le 7 caratteristiche LEADER..... | p. 48 |
| 3.1.3 Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione per l'Asse IV..... | p. 50 |
| 3.1.4 Modello per l'autovalutazione: <i>Common assessment framework (CAF)</i> | p. 53 |
| 3.1.5 Strumenti per la ricerca qualitativa..... | p. 55 |
| 3.1.5.1. Caso studio..... | p. 55 |
| 3.1.5.2. Metodo Delphi..... | p. 57 |
| 3.1.5.3. Focus group..... | p. 58 |
| 3.1.5.4. Interviste individuali..... | p. 60 |

CAPITOLO 4: RISULTATI E DISCUSSIONE

| | |
|--|-------|
| 4.1. Adattamento della metodologia..... | p. 62 |
| 4.1.1 Definizione dei criteri di buona governance dell'approccio LEADER..... | p. 62 |
| 4.1.1.1 Approccio mixed: Metodo Delphi e focus group con esperti del programma LEADER (Regione delle Fiandre e Regione Umbria)..... | p. 71 |
| 4.1.1.2 Analisi dei dati: sistematizzazione delle caratteristiche LEADER e definizione di un set di indicatori..... | p. 77 |
| 4.1.3 Interviste dirette ai direttori dei GAL (Regione Veneto e Regione Umbria)..... | p. 84 |
| 4.3. Proposta di un percorso del CAF da parte di organizzazioni tipo il GAL/programmi tipo LEADER. | p. 88 |

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

RINGRAZIAMENTI

BIBLIOGRAFIA

APPENDICE 1: Questionario *Delphi* (*Focus Group di Gent-Belgio*)

APPENDICE 2: Scheda indicatori per intervista individuale

INTRODUZIONE

A. Definizione del tema di ricerca

Le società contemporanee manifestano una richiesta crescente di garanzie, in termini di verifiche e informazioni, sui processi di decisione e realizzazione delle politiche¹. (Lippi, 2007).

Una diretta conseguenza di ciò è stato lo sviluppo di diverse tipologie di controllo sui responsabili ed amministratori, sia delle istituzioni pubbliche che delle organizzazioni private e la formalizzazione delle relazioni tra le istituzioni, le imprese e la società civile. (Power, 2002; Hansson, 2006).

Se da un lato si stabiliscono sistemi sempre più sofisticati per la regolamentazione delle azioni e interazioni dei vari soggetti politico-amministrativi e socio-economici, dall'altro si assiste ad un sempre maggiore intervento diretto dei cittadini nella sfera pubblica, talora con atteggiamenti censori e diffidenti nei confronti degli attori chiave della società. In particolare il consenso/dissenso della cittadinanza sulle *performance* delle istituzioni pubbliche viene sempre più espresso al di fuori delle sedi democratiche tradizionali, grazie anche alle potenzialità dei nuovi mezzi di comunicazione. In un ciclo più o meno virtuoso si esercitano forme di controllo di tipo deliberativo in aggiunta a quelle tradizionali della rappresentanza o degli organi giurisdizionali. (Lippi, 2007; Allegretti, 2009).

Per governare i processi decisionali e organizzativi entro questi nuovi contesti istituzionali e relazionali è stata avviata, già a partire dagli inizi degli anni 90, una riforma del settore pubblico nella maggior parte dei paesi *OECD*, orientata principalmente ai risultati. (Hughes, 2003). La gestione delle politiche pubbliche, è sempre più volta a esplicitare delle priorità al fine di conseguire buone prestazioni. Questo nuovo paradigma, che ha sostituito l'impostazione descritta da Max Weber e durata quasi un secolo, è alla base dello sviluppo delle pratiche di valutazione necessarie per esaminare costantemente modalità, fini ed esiti dell'implementazione delle politiche. (Hughes, 2003; FORMEZ, 2006).

In particolare nell'Unione Europea la questione della valutazione delle politiche è stata associata al tema più ampio della *governance* pubblica (EC, 2001; CoR, 2009).

In un sistema pluralistico *multi-level* quale quello dell'UE, il processo decisionale non è più di esclusiva appartenenza di una sola autorità centrale, ma è distribuito entro una struttura policentrica, senza un ordine gerarchico, di "*interdependent, interwoven, and reciprocally influential parts of one unit*" (Pernice, 2009, p.374). E al moltiplicarsi dei passaggi decisionali e del

¹ In italiano esiste il solo termine "politica" per esprimere due diversi concetti che in inglese sono indicati con i termini di *politics* e *policy*. La politica nel significato di *politics* rappresenta le dinamiche esistenti tra gruppi e/o tra individui per la conquista e il mantenimento dell'esercizio del potere e considera tutte le dimensioni del potere: il suo perseguimento, la sua legittimazione, la sua gestione ed organizzazione. La politica nel senso di *policy*, anche tradotta con "politica pubblica" considera l'insieme di azioni messe in atto dai diversi attori pubblici per affrontare un problema collettivo, tali azioni sono formalizzate in leggi, procedure, programmi ecc. (Bezzi, 2011; Formez, 2006). In questo lavoro si fa sempre riferimento se non specificato alla politica nella accezione di *policy*.

numero dei soggetti coinvolti sulle singole questioni, si sviluppa anche l'uso di pratiche valutative per verificare l'efficacia delle soluzioni adottate (EC, 2004). Le politiche pubbliche hanno per loro natura sempre un'alea di incertezza sui risultati attesi, enfatizzata dalle nuove dinamiche descritte. Effettuare una serie di verifiche in tutte le fasi del ciclo della politica può consentire di apprendere sui fattori che abilitano ai risultati desiderati e quelli che consentono di evitare o almeno limitare le conseguenze sfavorevoli. Alcuni autori parlano di formulazione di politiche "basate sulle evidenze" (*evidence-based policies*), (Sanderson, 2002). La valutazione dunque può sostenere il processo decisionale mediante riflessioni attente sulla realtà, sulla base delle passate esperienze (FORMEZ, 2006).

Questa prospettiva di "riflessione di (un) sistema" sulle politiche pubbliche può riscattare la valutazione da quell'immagine di fardello burocratico, con di scarsa utilità pratica, così diffusa in molte realtà amministrative, fra gli *stakeholder* e, altresì, i destinatari degli interventi pubblici (Dwyer *et Al*, 2008). Le evidenze risultanti dalle valutazioni potrebbero inoltre uscire dagli ambiti burocratici, essere discussi e approfonditi anche a un livello più vicino ai cittadini e alimentare una partecipazione sempre più consapevole e meno diffidente ai processi decisionali. (FORMEZ, 2006)

Ai fini del nostro lavoro è necessario fare fin da subito alcune precisazioni sul termine (ab)usato di valutazione delle politiche pubbliche. Si farà riferimento alla terminologia generica di "verifiche" (*Assessments*) per indicare le diverse analisi che possono essere eseguite nelle varie fasi della policy e verrà riservato il termine specifico di "valutazione" (*Evaluation*) alla sola valutazione *ex post* degli impatti (Martini e Sisti 2009). Ciò non di meno, le diverse tipologie di verifica e la valutazione sono tra loro strettamente interconnesse (OECD, 1999). Molti fenomeni, indipendenti dagli interventi pubblici messi in atto, possono condizionare i soggetti e i fatti che la politica si propone di modificare. Per una corretta stima dell'apporto fornito/non fornito dalla politica al cambiamento economico, sociale, culturale e antropologico (*Evaluation*) occorre una accurata decodificazione di tutti i fenomeni ad esso riconducibili (*assessments*). Non tutte le politiche possono essere valutate nella accezione ristretta di "valutazione" ma possono essere integrate, migliorate grazie a diversi processi di verifica. Avere a disposizione delle informazioni su tutte le fasi del ciclo della politica, purchè siano utilizzate metodologie d'analisi in grado di fornire risultati affidabili, diventa una risorsa per migliorare il processo decisionale (FORMEZ, 2006).

Al fine di circoscrivere il nostro tema di ricerca si registrano numerosissimi studi in merito al controllo, monitoraggio e alle valutazioni della *policy*; alla teoria sugli indicatori e alla gestione delle politiche (OECD, 2009). Tuttavia ci sono relativamente pochi studi sull'uso specifico di sistemi di indicatori in un contesto di *multilevel-governance* delle politiche di sviluppo territoriale su scala locale. Di particolare interesse risulta l'esame delle *performance* di varie forme di partenariato pubblico-privato o di approcci di tipo "contrattuale", che hanno trovato un rilevante spazio in sistemi di intervento per lo sviluppo locale, quali le politiche regionali dell'Unione Europea finanziate con i fondi strutturali, dove si rende necessaria l'aggregazione di diversi attori per coordinare al meglio le molteplici azioni. (Esempi: iniziative comunitarie LEADER, REGIS, INTERREG,

PESCA; i programmi PRODER, ILE; i patti territoriali ecc.) (Mantino, 2010; EC, 2010b).

L'Unione Europea ha optato per la standardizzazione e istituzionalizzazione dei sistemi di monitoraggio e valutazione in tali aree politiche (*Common monitoring and evaluation framework-CMEF*²) ovvero le autorità di governo centrali, quali la Commissione Europea e le Autorità di gestione, hanno un ruolo basilare nella conduzione di tali verifiche per garantire l'utilizzo coerente dei metodi, delle tecniche e delle procedure per tutti gli stati membri e all'interno degli stessi. Tuttavia l'organizzazione della valutazione dovrebbe tenere maggiormente conto dei bisogni e priorità dei diversi contesti territoriali oggetto di analisi. (Dwyer *et al*, 2008; Terluin *et Roza*; Secco *et al*, 2011a) Approcci più flessibili e integrati in grado di sviluppare capacità di valutazione in diverse tipologie di soggetti coinvolti nella implementazione delle politiche spesso producono migliori risultati (OECD, 1999),

L'autovalutazione può rappresentare in tal senso un processo decentralizzato che fa da ponte tra le formali procedure di monitoraggio e valutazione dell'efficienza, efficacia e impatto delle misure e dei programmi seguite da un soggetto indipendente per conto della Commissione e il ciclo di progettazione ed implementazione della *policy* da parte della Commissione medesima. In altri termini, essa da un lato può consentire una puntuale analisi durante l'implementazione dei programmi mentre dall'altro può fornire i decision-makers di evidenze empiriche in ambito territoriale per definire più adatti strumenti, targets e scala di intervento. (Almanza *et al*, 2007; CoR, 2009)

B. Domande e obiettivi della ricerca

Il presente lavoro si propone di trattare e inquadrare le complesse interdipendenze verticali e orizzontali nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale su piccola scala territoriale. Viene presentata una metodologia con cui partenariati del tipo dei Gruppi di azione locale (GAL) introdotti con la iniziativa comunitaria LEADER possono intraprendere un percorso di autovalutazione (*self-assessment*) delle *performance* nell'implementazione dei programmi di sviluppo locale.

In particolare ci si propone di elaborare un set di indicatori di *performance*, a corredo del sistema di monitoraggio e valutazione istituzionale, che possano incontrare in modo flessibile i bisogni di informazione e facilitare i rapporti fra i diversi attori a tutti i livelli per raggiungere specifici obiettivi della *policy*. In altri termini, il loro utilizzo nel contempo può contribuire in un ciclo virtuoso a promuovere le prestazioni delle organizzazioni coinvolte nella attuazione degli interventi e ad orientare i processi di coordinamento di *governance* in un contesto di politica territoriale.

Questo tipo di strumenti e conseguente tipologia di verifica è ben distinto in letteratura per i

² Vedi art. 80 e artt. 84-87 del Reg. (CE) n. 1698/2005 e artt. 61-62 del Reg. (CE) n. 1974/2006 per le politiche di sviluppo rurale; art. 4 del Reg. (CE) n. 1081/2006 e artt. 47-49 del Reg. (CE) n. 1083/2006 per le politiche regionali e di coesione.

seguenti motivi principali. Sono al centro dell'interesse di analisi:

1) le performance interne e le potenzialità per il "continuo miglioramento"³ di organizzazioni tipo i GAL che sono attivamente coinvolte nei piani di sviluppo locale (EC, 2002);

2) le relazioni tra i livelli istituzionali e gli attori coinvolti nella gestione di fondi pubblici;

3) il tentativo di ottenere dati empirici da fonti esistenti o raccolti *ad hoc* da mettere a disposizione della valutazione istituzionale riconoscendone i limiti di disponibilità di dati dal monitoraggio della programmazione in corso in genere e in particolare su scala locale (CCE, 2010).

Considerando i limitati lavori sullo sviluppo di in questo ambito degli indicatori di *governance* quale strumento di politica per lo sviluppo locale dei territori (OECD, 2009) e con lo scopo di offrire un contributo a ridurre questa carenza il seguente lavoro si concentra sulle seguenti domande tra loro correlate:

1) gli strumenti tradizionali forniti dalla Commissione Europea per il monitoraggio e la valutazione delle politiche e dei programmi di sviluppo rurale sono capaci, e a che livello di analisi, di considerare tutte le relazioni e convergenze fra risorse, priorità ed obiettivi nel contesto dilatato di interdipendenze della *multilevel governance*?

2) quale è la potenziale utilità dei sistemi di indicatori di monitoraggio e di gestione destinati agli attori pubblico-privati che sono coinvolti a livello locale nella attuazione delle politiche sviluppo rurale e regionale europee?

3) quale è la potenziale utilità di sistemi endogeni di controllo (autovalutazione) messi in atto dai soggetti decisionali e operativi più vicini ai cittadini per comprendere e migliorare le politiche medesime?

C. Struttura della Tesi

Nella Prima parte, il Capitolo 1 presenta, nel tentativo di operare un inquadramento concettuale e di ricercare una rigosità nell'uso del linguaggio (Sartori, 2011), una rassegna delle trasformazioni avvenute nella formulazione e gestione delle politiche pubbliche, che sono alla base della diffusione delle pratiche di monitoraggio e di valutazione delle stesse. A tal proposito si propone una elencazione, non esaustiva, dei termini e delle definizioni delle diverse tipologie di analisi della *policy*. Il quadro d'insieme che ne risulta è funzionale, nel proseguo del lavoro, a poter disporre di uno strumento concettuale-linguistico e, di conseguenza, per poter circoscrivere, coerentemente con quanto si è andati a precisare, il nostro tema di ricerca. (Sartori, 2011).

In questo studio si è voluto procedere innanzitutto ad un inquadramento del significato dei termini di "*governance*" e "valutazione" che rimandano ad una quantità variegata di concetti e conseguenti finalità di indagine conoscitiva.

Il Capitolo 2, in linea con il quadro logico definito nel precedente capitolo, analizza in particolare:

³ Il concetto di "miglioramento continuo" qui richiamato si basa sul cosiddetto ciclo di Deming (Plan, Do, Check and Act).

la politica di sviluppo rurale perseguita dalle istituzioni europee; i programmi innovativi di sviluppo locale; il quadro comune di monitoraggio e valutazione della politica medesima, le sue criticità e le potenzialità dei sistemi di Auto-valutazione delle organizzazioni coinvolte nella gestione della policy, su scala del territorio interessato.

Nella Seconda parte, il capitolo 4 presenta gli strumenti e la metodologia utilizzati per elaborare il nostro sistema di indicatori di *governance*; nel capitolo 5 sono discussi i risultati ottenuti dai casi studio condotti nella regione delle Fiandre (Belgio) e nelle regioni Umbria e Veneto. Infine sono tratte alcune conclusioni e formulate alcune raccomandazioni per le future ricerche sul tema da noi individuato.

D. Pubblicazioni

Articoli scientifici pubblicati o accettati:

Secco L., Da Re R., Birolo L. e Cesaro L. (2011). La qualità della governance in ambito rurale: prime riflessioni sull'auto-valutazione dei GAL nel LEADER, *Agriregionieuropa*, (26): 33-37 [available:http://agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=833]

Birolo L., Secco L., Da Re R. e Cesaro L. (in stampa). Multi-system governance within the EU policy for rural development: a proposal for LAGs self assessment in the led-community approach, *PAGRI/IAP Politica Agricola Internazionale/International Agricultural Policy*, (3):

Partecipazione a convegni e conferenze:

Birolo L., Secco L., Da Re R. e Cesaro L. (2012). Multi-system governance within the EU policy for rural development: a proposal for LAGs self-evaluation in the LEADER program. Paper prepared for the 126th EAAE Seminar "New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy?" Capri, 27-29 giugno 2012 (corrispondent author)

PARTE I

CAPITOLO 1: QUADRO DEI CONCETTI E DEL LINGUAGGIO

1.1. La domanda di controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche. 1.2 Richiami alle teorie sulla governance. 1.3 Una nuova "struttura di governo"? Multi-level governance, sussidiarietà e regionalismo nell'Unione Europea. 1.4 Definizioni e classificazione delle attività di valutazione. 1.5 Teoria e pratica dei sistemi di indicatori

1.1. La domanda di controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche

Nel contesto degli ordinamenti democratici contemporanei, le istituzioni dello stato di diritto delegate ad esercitare il potere mediante obblighi formali e ordinate in modo gerarchico e settoriale (*government*) non riescono più a comprendere, indirizzare e controllare l'azione politico-amministrativa nel suo complesso con gli strumenti tradizionali delle norme, delle procedure e del conseguente controllo di legittimità. (Lippi, 2007). L'insieme di processi e istituzioni, sia formali che informali, che oggi guidano e vincolano il processo decisionale (*governance*) amplia il numero di soggetti che interlocuiscono con le autorità statali centrali in un collegamento in rete che viene a sostituire i rapporti gerarchici. (Hughes, 2003)

Chi è chiamato dalla società a esercitare il potere, in tutte le sue forme, necessita di strumenti integrativi che possano contribuire a fornire un quadro informativo globale degli interventi e dei risultati delle politiche pubbliche in tutte le fasi del ciclo, dalla pianificazione alla realizzazione e anche oltre, fino alla diagnosi di effetti/cause determinanti i cambiamenti auspicati dalle politiche medesime. (Hodge et Midmore, 2008).

I processi di definizione e implementazione delle politiche pubbliche sono oggi di difficile inquadramento entro i tradizionali schemi istituzionali:

- ✦ l'autorità di governo è distribuita in diversi livelli e differenti attori che decidono e attuano gli interventi pubblici congiuntamente, generando problemi di comunicazione, coordinamento, competizione e fiducia (Marcazzan, 2004; Pernice, 2009; CoR, 2009);
- ✦ gli effetti degli interventi una politica possono interagire o interferire con altre politiche (Dwyer et al, 2008);
- ✦ gli obiettivi delle politiche si sono moltiplicati, alle politiche settoriali si aggiungono/sostituiscono nuovi ed eterogenei approcci trasversali sia territoriali che transnazionali (Hill et Wojan, 2010);
- ✦ le burocrazie sono affiancate o talora sostituite da reti e partenariati esterni, emergono così meccanismi non-statali come la certificazione, la *corporate social responsibility* ecc. determinanti le politiche pubbliche (Cashore et Galloway, 2010);
- ✦ una molteplicità di *stakeholder* esercita pressione sulle istituzioni rappresentative accanto alla necessità di garantire sempre più e rinnovati diritti di cittadinanza. La globalizzazione ha fatto emergere processi tra loro in competizione, da un lato la localizzazione associata ai bisogni di sviluppo e culturali dei territori dall'altro la necessità di trasferire responsabilità

politiche ed economiche (questioni dell'ambiente; dell'energia; della finanza internazionale ecc.) a livelli sovranazionali (Cerny, 1999; Stiglitz, 2002) e, non meno importante,

✧ la riduzione progressiva delle risorse finanziarie per realizzare gli interventi di politica.

Le soluzioni che sono state via via messe in atto dallo stato di diritto democratico per controllare la *policy*, e ancora oggi utilizzate a seconda delle circostanze e finalità, sono:

a) l'Autorità, come analizzato da Max Weber, è suddivisa in organi, funzioni e organizzazioni operative (burocrazia) e deve aderire, in tutte le sue forme, ai principi fissati nelle Costituzioni; nei codici amministrativi e atti connessi garantendo imparzialità e uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. Sono pertanto predisposti strumenti di “controllo di legittimità” sull'operato delle istituzioni statali e attraverso il “monitoraggio delle conformità” è garantita la coerenza dell'avanzamento delle politiche pubbliche rispetto a quanto pianificato (Hughes, 2003; Lippi, 2007);

b) con l'affermarsi a partire dagli anni '80 del secolo scorso dell'*entrepreneurial government* in contesti socio-economici compositi e pressanti, come sintetizzato nei punti sopra elencati, i normali strumenti del diritto e del controllo di legittimità non sono più sufficienti a controllare e misurare l'azione politica nel suo complesso. Essi garantiscono solo l'aspetto della legalità. Le istituzioni pubbliche devono espletare sempre maggiori e nuove funzioni; devono organizzare mezzi e strumenti per realizzare gli interventi e raggiungere gli obiettivi dei medesimi interventi. Si assiste, come reazione alla complessità del contingente e nel tentativo di ritrovare (dimostrare) coerenza e certezza nell'operato delle istituzioni pubbliche, a un rafforzamento delle attività di controllo, monitoraggio e valutazione sul *policy making* tanto da parlare di “società dei controlli” (Power, 2002).

Il passaggio dalla esclusiva autorità e responsabilità delle istituzioni dello stato (*government*) a molteplici ed eterogenee sedi di esercizio del potere e intrecciate responsabilità (*governance*) riverbera il rischio di inefficacia dell'azione politica e rende più difficile garantire i risultati come pianificati. Il disegno astratto della politica prodotto dai *policy maker* (legislatori, membri degli esecutivi o livelli apicali delle strutture pubbliche) deve poi essere negoziato con le volontà, gli interessi e le risorse di tutti quegli attori, governativi e non governativi, che realizzano gli obiettivi della politica pubblica nella loro attività quotidiana (FORMEZ, 2006). Spesso ci si concentra sulla pianificazione astratta trascurando questi ultimi aspetti “relazionali” della programmazione inficiandone i risultati preventivati. Nella “società dei controlli” i responsabili dei processi decisionali abbisognano di sempre nuovi strumenti conoscitivi. Da un lato per apprendere (*policy learning e reflexivity building*) sui fallimenti degli interventi passati, per individuare ostacoli inattesi, sondare possibilità mai applicate, inventare nuove soluzioni o alternative per avere una visione d'insieme su bisogni, procedure, risultati, cause determinanti gli esiti favorevoli o gli insuccessi (EC, 2004). Dall'altro per rafforzare il sistema di relazioni e di fiducia tra le istituzioni, gli *stakeholder* chiave e i cittadini (*accountability e empowerment*).

La letteratura, riconosce cinque categorie di bisogni conoscitivi del sistema del *policy making* tra

loro complementari e come di seguito sintetizzati. (Tabella 1):

Tabella 1: nuove domande di controllo, monitoraggio e valutazione degli interventi pubblici e delle organizzazioni che li realizzano

| | |
|--|---|
| <p>I. La necessità di ponderare opzioni alternative.</p> | <p>Sono formalizzate le procedure di selezione per pianificare priorità d'azione sotto le pressioni del contenimento delle uscite di bilancio la valutazione aiutando i decisori e i responsabili della spesa a ottimizzare la distribuzione e l'uso dei fondi e delle risorse. I criteri di selezione possono inoltre favorire dei cambiamenti con premialità/penalizzazioni. Ciò contribuisce da un lato a raggiungere i risultati desiderati in modo più efficace ed efficiente e dall'altro esplicitando i requisiti sottostanti a legittimare, da parte di stakeholders/pubblica opinione, le scelte effettuate. La definizione dei <i>criteri</i> è dunque alla base di questi processi selettivi ovvero delle grandezze di riferimento utilizzate in una istruttoria da esperti per esprimere su ogni opzione un <i>giudizio</i>, di solito in forma di punteggio. Successivamente tali giudizi vengono aggregati per formulare una graduatoria.</p> |
| <p>II. Favorire una maggior "accountability" di specifiche politiche pubbliche in merito alle scelte adottate e alle attività realizzate durante il periodo di riferimento (output)</p> | <p>La <i>accountability</i> acquista sempre maggiore rilievo nelle politiche pubbliche a seguito di importanti riforme di gestione e delle istanze dei cittadini in merito alla legittimazione dell'operato del settore pubblico.</p> <p>La responsabilità di chi decide e di chi attua interventi pubblici è distribuita fra diversi attori/livelli, l'incertezza e la instabilità dei rapporti tra gli <i>stakeholder</i> ne rende indistinti i confini e accentua il bisogno di <i>accountability</i>: rendere conto dei fatti, rispondendo a criteri di opportunità, realizzabilità, convenienza, equità oltre a quelli di efficienza, efficacia ed economicità. La comunicazione di tali informazioni a soggetti esterni (finanziatori/contribuenti/utenti/elettori) restituisce un'immagine delle strategie d'intervento adottate; delle motivazioni sottostanti tali strategie; delle risorse utilizzate; delle attività realizzate; dei risultati conseguiti e la legittimazione della <i>policy</i>. Un esempio è il sistema di "monitoraggio e valutazione" sull'erogazione dei Fondi Strutturali europei e i bilanci di mandato o sociale delle istituzioni pubbliche.</p> |
| <p>III. Controllare le performance ovvero l'insieme delle caratteristiche (costi, qualità delle prestazioni, volumi di lavoro) di un'organizzazione o una parte di essa</p> | <p>Sono misurati i prodotti e le modalità di operare di un'organizzazione per raffrontarli con livelli standard desiderati. Questa analisi di performance è condotta mediante la individuazione dei criteri e aspetti organizzativi da tenere sotto controllo attraverso un monitoraggio continuo. Sono raccolti dati per misurare ciascun aspetto e criterio. Lo strumento di misura solitamente è un sistema di indicatori, quest'ultimi sono associati a dei valori desiderati⁴. L'interpretazione degli scostamenti delle <i>performance</i> misurate dagli standard consente di prendere decisioni di natura gestionale per correggere <i>performance</i> insufficienti. Esempi sono i sistemi di controllo di gestione, di certificazione di qualità, alcune forme di accreditamento; indagini di soddisfazione dell'utenza.</p> |
| <p>IV. Eseguire un'analisi critica dei processi di attuazione delle politiche. (policy learning)</p> | <p>Supportare i <i>policy maker</i> a riflettere sui fallimenti degli interventi passati per individuare impedimenti inattesi che si frappongono al disegno originario, ricercare possibilità mai applicate, inventare nuove soluzioni o considerare alternative per la decisione. Indagini qualitative possono documentare e spiegare nel dettaglio i processi di implementazione di qualsiasi intervento pubblico: le dinamiche e le relazioni tra le diverse fasi d'attuazione; il contesto organizzativo nel quale la <i>policy</i> viene implementata; le modalità di selezione e di trattamento dei beneficiari.</p> <p>Mediante evidenze empiriche conseguite dalle analisi condotte in un percorso a ritroso</p> |

⁴ Le fonti da cui possono provenire i valori desiderati sono molteplici e legate al contesto in esame: serie storiche dei valori osservati per lo stesso indicatore, usati come termine di confronto per analizzare lo scostamento positivo/negativo attuale (*milestone*); valori-obiettivo (*target*) fissati per incentivare le diverse unità o parti dell'organizzazione a raggiungere prestazioni migliori; *standard* qualitativi fissati da organismi di natura professionale o da autorità esterne; a valori osservati per gli stessi indicatori presso organizzazioni simili, che servono da *benchmark*.

| | |
|--|--|
| | <p>possono emergere elementi cruciali per il successo di un intervento pubblico prima trascurati. Consente di passare da meccanismi di controllo formali a un controllo strategico, dalla gestione delle risorse ad una gestione per i risultati Tale apprendimento consente di adattare le azioni precedentemente pianificate/approvate/attuate o di adottare nuovi interventi a integrazione/correzione dei precedenti o cessare il programma per stabilirne uno di diverso. L'apprendimento dunque rafforza i <i>policy maker</i> sia sull'aspetto della riprogrammazione sia riguardo il rafforzamento del sistema di relazioni e di fiducia tra le istituzioni e tra istituzioni e cittadini (<i>empowerment</i>)</p> |
| <p>V. Stimare gli esiti conseguiti al termine del periodo di riferimento delle politiche. (outcome)</p> | <p>Sono esaminate retrospettivamente le politiche già realizzate per determinare gli effetti che esse hanno prodotto e consolidare gli strumenti di intervento pubblico determinanti cambiamenti risolutivi di fenomeni collettivi problematici. Sono evidenziati i soli effetti determinati dalle politiche escludendo gli altri fattori che influenzano i fenomeni socio-economici ovvero da quei cambiamenti che si sarebbero prodotti comunque anche in assenza dell' intervento pubblico.</p> |

Fonte: nostra elaborazione da FORMEZ, 2006 e OECD, 1999

Ciò premesso, ci proponiamo nei prossimi paragrafi di approfondire il contesto generale della *governance* delle politiche pubbliche negli stati di diritto democratici e nella Unione Europea; di procedere ad una classificazione e descrizione più dettagliata dei meccanismi e strumenti di verifica sul ciclo del *policy making*.

1.2 Richiami alle teorie sulla Governance

La definizione di *governance* è fonte di numerosissimi interventi e autori quali Rodhes (1996) e Stoker (1998) per primi hanno cercato di interpretare le profonde riforme intercorse, a partire dagli anni '80 nei governi anglossassoni e poi diffuse nella maggior parte dei paesi occidentali, e non solo.

Gli sforzi condotti anche successivamente da altri studiosi per addivenire ad una concettualizzazione del termine "*governance*" sono sempre rivolti a comprendere il funzionamento dei governi e delle istituzioni pubbliche sempre più integrate in un sistema di relazioni con soggetti esterni. Può sembrare che la *governance* abbia tanti significati, ma l'elemento comune a tutte le varie argomentazioni è il tentativo di analizzare le relazioni politico-socio-economiche e i cambiamenti in corso nel governo oggetto d'indagine superando le precedenti interpretazioni (Hezri et Dovers, 2006).

I diversi contributi si focalizzano su due tematiche chiave, tra loro correlate, l'efficienza economica e la democrazia:

- ♣ nell'analisi delle politiche pubbliche e della pubblica amministrazione l'efficienza viene associata alla gestione delle risorse economiche e finanziarie o di particolari servizi pubblici e ricondotta alle dinamiche degli scambi di mercato descritte dalle teorie neoclassiche sulla scelta pubblica, sul principale/agente; sui giochi; sulla informazione imperfetta e sui costi di transazione. (*New Public Management*), (Hughes, 2003);
- ♣ la questione della democrazia rimanda ai concetti strettamente correlati quali l'equità, la trasparenza, l'*accountability* e la legittimità che non coinvolge solo le istituzioni

governative tradizionali. In una strategia generale di rafforzamento della rilevanza di attori non-istituzionali (*stakeholders' empowerment*) nel processo decisionale e di gestione pubblici viene depotenziata l'autorità delle istituzioni democratiche. Un sistema di relazioni a rete (*networks, partnerships*) può integrare l'azione del governo o della burocrazia per una migliore gestione di una particolare area della policy ma talora può entrare funzionalmente in competizione nella guida della economia e della società (*Collaborative public management*). (Hezri e Dovers, 2006; Cashore et Galloway, 2010).

Secondo Rhodes “*governance signifies a change in the meaning of the government, referring to a new process of governing, or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*” (1996, p. 652-653).

Qualora però si vogliono specificare questi nuovi processi, le nuove condizioni e/o i nuovi metodi con cui una società è governata gli ambiti del concetto di *governance* si dilatano, tuttavia riprendendo la impostazione di Rhodes (1996) le “strutture di governo” si possono aggregare in due categorie tradizionali:

- ⤴ le gerarchie anche denominate burocrazie di governo;
 - ⤴ i mercati riferendosi ai principi neo-liberali e
- si aggiunge nell'azione di governo una nuova categoria per spiegare le nuove tendenze:
- ⤴ le reti anche denominate *governance*, un sistema alternativo caratterizzate da fiducia e reciproco adattamento di una molteplicità di soggetti nella pianificazione e realizzazione dei pubblici interventi. (Hughes, 2003)

La definizione specifica di Rhodes sulla *governance* come "auto-organizzazione delle reti" si fonda sull'analisi della letteratura che ha ampiamente trattato i diversi aspetti delle riforme di governo e che sono sintetizzate nel riquadro 1. Sono state individuate almeno 6 “sub-strutture di governo”, che si sono succedute nella organizzazione politico-amministrativa, nella formulazione e nella gestione delle politiche pubbliche e che grazie al loro contenuto ideologico di radicale cambiamento ciascuna ancor oggi è culturalmente influente, almeno per alcuni aspetti, e si presentano intersecate tra loro come diretta conseguenza una dell'altra.

Riquadro 1: “Sub-strutture di Governo”

“Stato minimo”: abbraccia le proposte ideologiche e politiche del neo-liberismo diffuse negli anni '70-'80, che riprendendo un termine di Adam Smith, impongono una minimizzazione della azione dello Stato in contrapposizione al c.d. “*big government*” mediante la privatizzazione e i tagli nella pubblica amministrazione. I “servizi pubblici” possono essere forniti dal mercato o da meccanismi che si avvicinano al mercato. Questo sistema comporta la necessità da parte del governo di imporre una regolamentazione creando delle autorità regolatorie.

Corporate governance: riprende pratiche di gestione e controllo delle organizzazioni nel settore privato che garantiscono, grazie a meccanismi interni, la *accountability* di tali organizzazioni nei confronti dei propri *stakeholder*. Questi concetti hanno molto influenzato anche il settore pubblico per un ripensamento sui processi decisionali, sul ruolo del governo nella definizione degli obiettivi e sulla risposta alla richiesta di trasparenza (transparency) e accountability pubblica. Possono essere identificati tre fondamentali principi che si applicano sia ad organizzazioni pubbliche che private: 1) l'accesso (*openness*)/divulgazione delle informazioni; 2) un'offerta chiara e

completa 3) l'*accountability* attraverso una chiara distribuzione delle responsabilità e definizione dei ruoli. Il termine *accountability* si è trasferito anche nel dibattito che ha interessato le proposte di "*new public management*" e "*good governance*".

New Public Management (NPM): segue strettamente i criteri illustrati nella *corporate governance* e sviluppa un ulteriore concetto ovvero quello di privilegiare il ruolo di "guida e direzione" (*steering*) piuttosto che di "produzione di beni e servizi (*rowing*) da parte dell'autorità governativa. Viene anche utilizzato il termine di *entrepreneurial government*.

Inizialmente il NPM è stato caratterizzato dal) "managerialismo" mediante l'introduzione nel settore pubblico dei metodi di gestione del settore privato quali gestione in prima persona; esplicitazione di standard e misurazione delle prestazioni, orientamento ai risultati, rapporto qualità-prezzo; attenzione per gli utenti. Successivamente secondo la teoria della "nuova economia istituzionale" si sono introdotti meccanismi di incentivo dentro la pubblica amministrazione per l'offerta dei servizi ponendo l'accento sulla competizione del mercato, sulla razionalizzazione delle burocrazie e sulla scelta del consumatore.

Il NPM considera la burocrazia strumento inefficiente per tradurre le decisioni di intervento pubblico e per offrire servizi e dovrebbe essere sostituita da meccanismi di impresa orientati alla competizione, ai mercati, a utenti/consumatori e ai prodotti offerti.

La teoria della efficienza dalla privatizzazione delle attività di governo si è dimostrata di difficile generalizzazione. La responsabilità nella gestione pubblica non si limita alla scelta dei cittadini a fronte dell'offerta di servizi al più basso costo possibile. Occorre nel contempo circoscrivere l'interesse pubblico e riconoscere valori pubblici come l'equità, la sostenibilità, l'*accountability*, la legittimità, la partecipazione dei cittadini come fattori principale di efficienza nel processo decisionale pubblico (es pianificazione). Inoltre le reti e le convenzioni sono determinanti nelle relazioni politiche, sociali ed economiche e garantiscono un'efficiente distribuzione dei beni pubblici, come di seguito puntualizzato.

Good governance: proposta nel 1992 dalla Banca Mondiale per raggiungere l'efficienza nei servizi pubblici incoraggiando la competizione e i mercati; la privatizzazione delle imprese pubbliche; lo snellimento della pubblica amministrazione; la disciplina della spesa pubblica; il decentramento amministrativo; un coinvolgimento di organizzazioni non governative. Vengono dunque coniugati principi del new public management con la difesa della democrazia liberale.

È un concetto di sistema più vasto di quello del governo che comprendendo sia il potere economico che l'autorità politica nei vari livelli, quest'ultima si riferisce ad uno stato che unisce sia la legittimità che l'autorità da un mandato democratico e ad una pubblica amministrazione efficiente, trasparente, accountable e sottoposta a controllo mediante una burocrazia competente a progettare, gestire e realizzare appropriate politiche.

Sistema socio-cibernetico: i prodotti della policy non derivano dall'azione diretta del governo centrale, ma da una serie di azioni conseguenti ad una sua direttiva generale determinate dal governo locale e da attori politici, sociali, economici che a loro volta interagiscono tra loro costruendo e rimodellando la rete di relazioni per risolvere i problemi. Non c'è più una singola autorità sovrana ma al suo posto c'è una molteplicità di attori specifici, un sistema policentrico ove si può distinguere pertanto da un lato un processo di governo orientato agli obiettivi, favorevole alle interazioni socio-politiche e a molti e vari progetti per affrontare problemi e distribuire servizi fra molti attori e dall'altro un prodotto di governance come risultato delle negoziazioni di molte parti interessate dagli interventi mediante differenziati modi di interazioni: auto-regolazione; co-regolazione; partenariati pubblico-privati, gestione cooperativa; società, ecc. Ogni attore, per realizzare una specifica politica, può così sostenere in modo rilevante la conoscenza, le informazioni, le competenze od altre risorse. A livello internazionale si individuano con *government* le attività sostenute da autorità formali democraticamente legittimate mentre con *governance* le attività per realizzare obiettivi condivisi sostenute da organizzazioni governative, non governative e meccanismi informali. Arrivando anche ad una *governance* senza governo quando ci sono meccanismi regolatori in assenza di autorità formali.

L'approccio socio-cibernetico sottolinea l'interdipendenza fra gli attori socio-politico-amministrativi; gli obiettivi condivisi; i confini sfocati tra il settore pubblico, privato e della società civile e una molteplicità e nuove forme di azioni, interventi e controllo.

Auto-organizzazione di reti: riprende dal modello precedente di governance il tema delle reti in cui gli attori della società civile, il settore pubblico e le organizzazioni private interagiscono per fornire servizi pubblici, ma viene posto

l'accento sul carattere autonomo di queste reti mediante processi di deregolamentazione e meccanismi alternativi di prestazione di servizi. Emergono agenzie per bypassare le istituzioni pubbliche, speciali enti di scopo per offrire servizi, partenariati pubblico-privati, reti fra le strutture di governo che sempre più si sostituiscono al governo. Particolarmente evidente su scala territoriale il sistema del governo locale è trasformato in governance locale che nell'offerta dei servizi sono coinvolte organizzazioni provenienti dal settore privato, pubblico e dalla società civile (es. volontariato). I legami "intra-organizzazionali" caratterizzano l'offerta dei servizi e la rete è il termine per descrivere la molteplicità di attori interdipendenti coinvolti. Le reti sono fatte da organizzazioni che necessitano di scambiare risorse finanziarie, informazioni, competenze per raggiungere i loro obiettivi, massimizzare la loro influenza e mantenere la loro autonomia. La pubblica gestione si allontana sempre più dall'intervento diretto del settore pubblico ovvero dal managerialismo ma si realizza attraverso l'azione di altre organizzazioni. La *governance* è la gestione di reti intesa come una diffusa forma di coordinamento sociale e di gestione di legami intra-organizzazionali che si fonda su reputazione, fiducia, reciprocità e mutua interdipendenza. Le reti sono una cosa distinta dai mercati e dalle gerarchie, sono una alternativa che uniscono i confini dei settori del pubblico, privato e settore del volontariato auto-organizzandosi con autonomia e auto-governo. Le reti integrate così resistono all'intervento esterno dell'autorità di governo, sviluppano le loro proprie politiche e modellano i loro ambienti mediante meccanismi di cooperazione per una risoluzione collettiva dei problemi.

Fonte: Nostro adattamento da Rhodes, 1996, p. 653 e seguenti; Stoker, 1998; Hezri e Dovers, 2006; Hughes, 2003; Cashore et Galloway, 2010

L'evoluzione più recente della struttura delle reti impone, come già accennato, alle democrazie rappresentative difficili sfide per assicurare la *accountability* e i diritti di cittadinanza. La frammentazione dell'autorità decisionale e il decentramento degli interventi e dell'erogazione dei servizi pubblici riduce la capacità di coordinamento e controllo del governo, il quale è parte di una rete interdipendente. La complessità di queste relazioni rende sfocato il confine delle responsabilità sui risultati delle politiche pubbliche poiché sono il prodotto di molteplici soggetti: reti, partnership e attori chiave della società e possono fare emergere una questione di deficit democratico delle politiche medesime essendo un "*example of governing without Government*" (Rhodes, 1996, p. 667).

La *governance* intesa come gestione delle reti dunque complica notevolmente il controllo delle politiche pubbliche e l'approccio tradizionale del "*command and control*" risulta inadeguato o perlomeno carente.

Accettando l'ipotesi che *government*, dove c'è una dominanza nelle decisioni e nella gestione degli interventi dello Stato con le sue istituzioni formali, e che *governance*, dove c'è un maggiore coordinamento e azione degli attori non-statali, sono un *continuum*, compresenti nei sistemi politici basati sul diritto e la rappresentanza, i processi delle *politiche pubbliche* si espandono. Da un sistema coercitivo di imposizione *top down* si è passati a un sistema che costruisce consenso anche attraverso accordi *bottom up*, indiretti e informali. Si può considerare che esista anche un *continuum* del controllo dal *government* alla *governance*, quest'ultima richiede però strumenti nuovi, sistemici che soddisfino la richiesta di *accountability* e soprattutto il rispetto dei diritti di cittadinanza, dai diritti individuali, politici e sociali ai nuovi diritti civili, culturali e personali. (Hezri et Dovers, 2006)

1.3 Una nuova “struttura di governo”? Multi-level governance, sussidiarietà e regionalismo nell'Unione Europea

Non c'è uno schema istituzionale che possa descrivere compiutamente l'Unione Europea (Tabella 2), la quale è un'organizzazione politica, basata su Stati e sulle loro rispettive Costituzioni, realizzata all'inizio per garantire la pace e la stabilità in Europa e ha subito successive modifiche in occasione delle nuove adesioni e per migliorare, a fronte di riconosciuti benefici economici, il funzionamento del mercato interno. (Costato, 2008)

Tabella 2: Caratteristiche essenziali dell'istituzione statale, sovranazionale e dell'UE

| Stato | Unione Europea |
|--|---|
| Legittimità ad usare la forza | Non ha esercito e polizia propri: l'adesione è volontaria e il diritto comunitario è fatto rispettare dai cittadini mediante le rispettive autorità nazionali. |
| Competenza ad attribuirsi la competenza su tutto ciò che i cittadini richiedono. | I suoi poteri sono limitati alle sole disposizioni dei trattati, questi ultimi devono essere ratificati da tutti gli Stati membri, mediante i parlamenti nazionali o referendum. |
| Accordi e Organizzazioni internazionali | Unione Europea |
| Sono una forma di cooperazione tra stati formalizzate da un trattato istituzionale per uno scopo determinato e dotate di istituzioni che agiscono per loro conto. (coinvolgimento dei soli Governi). | I cittadini degli Stati membri dell'UE eleggono direttamente i membri del Parlamento europeo, che controlla la Commissione europea e co-decide sugli atti legislativi, (disposizioni sulla legittimità democratica) |
| Gli atti possono essere vincolanti per gli stati, ma per essere applicabili al loro interno occorre una ratifica da parte dei Parlamenti nazionali. | L'UE, limitatamente alle competenze stabilite dai trattati, ha un potere legislativo con diretta efficacia sui cittadini e il diritto comunitario prevale sulla legge nazionale in caso di conflitto. |

Nostra elaborazione da Marcazzan, 2004 e Pernice, 2009

Ingolf Pernice ha introdotto il concetto di “*multilevel constitutionalism*” quale elemento caratterizzante l'Unione Europea ovvero l'originale “*correlation of national and European law from the perspective of both states and citizens. On the assumption that in modern democracies the citizens are the basis and origin of public authority and decision-making power, whether vested with national, European, or possibly even global institutions, we reach an understanding that the two levels of government are complementary elements of one system serving the interest of their citizens, both national and European*”. (Pernice, 2009, p. 372-373)

Anche se non è mai stata realizzata una costituzione per l'Europa, di fatto il processo di integrazione europea condiziona le Costituzioni degli Stati membri, i poteri e le funzioni delle loro istituzioni e definisce concretamente diritti e doveri fondamentali, comuni a tutti i cittadini dell'Unione Europea. (Marcazzan, 2004)

Già con la riforma dell'Atto Unico europeo⁵ del 1986 sono state gettate le basi di questa integrazione, consentendo la definizione a livello europeo di politiche generali sull'ambiente e sul consumatore e ciascuna legislazione nazionale doveva adeguarvisi. Per compensare la mancanza di legittimità democratica del processo decisionale comunitario veniva coinvolto il Parlamento europeo. Le successive riforme di Maastricht⁶, Amsterdam⁷, Nizza⁸ hanno proseguito nei riguardi dell'efficienza e della democrazia nelle procedure del *decision-making* europeo attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, la promozione della cooperazione fra gli Stati membri e la delimitazione dei poteri delle istituzioni europee. Infine il Trattato di Lisbona⁹, in linea con i trattati precedenti, ha ancor più rafforzato l'efficienza e la legittimità del *decision-making* e le competenze dell'Unione; ha incorporato la carta dei diritti fondamentali; ha coinvolto i parlamenti nazionali nel processo legislativo (*early warning system*) e ha introdotto processi deliberativi in pubblici dibattiti e spazi di partecipazione diretta dei cittadini (*citizen initiative*). (Pernice, 2009)

Tuttavia, il fondamento di questa nuova "struttura di governo multilivello" specifica dell'UE è il principio di sussidiarietà che disciplina l'attribuzione dei poteri all'Unione, e il loro esercizio da parte delle sue istituzioni, allo scopo di fare alcune cose specifiche a livello locale, europeo e mondiale nel modo più efficace e nell'interesse dei cittadini. In altri termini, l'Unione europea è uno strumento degli stati e dei loro popoli per affrontare nuove sfide. I cittadini sono rappresentati a livello locale e nazionale dall'azione delle istituzioni europee per perseguire determinate politiche ad esempio nell'ambito del mercato interno comune e della moneta unica; nel settore dell'energia; per contrastare i cambiamenti climatici, ecc. in quanto è ritenuto che gli obiettivi in tali aree della *policy* sono più efficacemente perseguiti da un'azione comune rispetto all'azione autonoma dei singoli Stati membri. (EC, 2010a)

Tutto ciò si traduce da un lato in una acquisizione di nuovi diritti di cittadinanza ad un "livello europeo" quali libertà di muoversi, apertura dei mercati, coesione, beni pubblici, diritti elettorali, ammissibilità a incarichi pubblici ecc. e di converso a livello nazionale, le autorità degli stati membri nelle decisioni di loro esclusiva competenza - *welfare*, fiscalità, istruzione, ordinamento interno, sicurezza, difesa - acquistano rilevanza a livello europeo chiamandole ad essere responsabili anche nei confronti dell'Unione. *"The European Union is underpinned by a set of common values and fundamental rights that has been the basis for the emergence of a common political culture at the level of the European Union. Subsidiarity, proportionality, proximity, partnership, participation, solidarity and mutual loyalty are the key principles that inspire and*

⁵ Atto unico europeo (AUE) del 28.02.1986, GU CE L 169 del 29/06/1987, p. 1

⁶ Trattato sull'Unione Europea (TUE) del 7.2.1992 GU C 191 del 29/7/1992, p. 4

⁷ Trattato di Amsterdam che emenda il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti correlati del 2.10. 1997, GU C 340 del 10/11/1997, p. 1

⁸ Trattato di Nizza che emenda il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti correlati del 26.02.2001, GU CE C 80 del 10/03/2001, p. 1

⁹ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, GU UE C 306 del 17/12/2007, p. 1 . Il trattato che istituisce la Comunità europea è ridenominato: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

guide Community action. [...]. Promoting and preserving this model requires responsibility to be shared between all tiers of government. [...] Multilevel governance is not simply a question of translating European or national objectives into local or regional action, but must also be understood as a process for integrating the objectives of local and regional authorities within the strategies of the European Union.” (CoR, 2009, p. 7)

Come brevemente tracciato, esiste dunque una interconnessione *multilevel*, denominata anche “dimensione verticale”, tra il livello europeo e quello degli stati membri, sia per quanto riguarda il diritto che per le istituzioni. Secondo il principio di sussidiarietà, le responsabilità sono assegnate al livello di governo locale, regionale, nazionale ed europeo al fine di garantire che le azioni degli stati membri e dell'UE non si sovrappongono o confliggano e siano integrate; quindi seguendo tale sequenza si privilegia il livello di governo più vicino ai cittadini in termini di controllo democratico diretto. Questo equilibrio verticale delle responsabilità è strettamente legato ai principi generali della legittimità, dell'*accountability* e dell'efficienza. (CoR, 2009; EENRD, 2010).

Parimenti, per garantire un'applicazione uniforme del diritto comunitario per tutti i cittadini e un'attuazione efficace e coerente delle politiche europee (principio del mutuo riconoscimento) è necessaria una cooperazione orizzontale tra tutti gli Stati membri e al loro interno. Proprio grazie: all'esclusivo assetto europeo ove sia gli attori nel livello comunitario che quelli nei livelli nazionale e subnazionale partecipano e collaborano ai vari processi decisionali dell'Unione; alla crescente rilevanza delle politiche di coesione sociale e regionali finanziate dai fondi strutturali che hanno formalizzato il principio di *Partnership* (1988) tra i vari livelli di governo è stata alimentata una fiducia reciproca basata sul riconoscimento di valori comuni europei. Ciò ha contribuito (contribuisce) allo sviluppo di un sistema, descritto dalla cosiddetta “dimensione orizzontale o locale”, di reti di interscambio esterni ed interni agli Stati membri fino alla possibilità di attivare un diretto interessamento dei cittadini (Bocher, 2008; CoR, 2009; Pernice, 2009; EENRD, 2010; Mantino, 2010)

Infine, come elemento funzionale alla costruzione multilivello europea per una efficace realizzazione della sussidiarietà e del mutuo riconoscimento dei valori comuni, il Trattato di Lisbona attribuisce formalmente grande importanza alle autonomie locali e regionali. (CoR, 2009)

L'Unione europea “*rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*”¹⁰ Nel contesto decisionale europeo sono precisate e migliorate le condizioni di rappresentanza degli interessi delle rispettive autorità degli Stati nazionali e delle autonomie substatuali a livello europeo (principio del “partenariato” tra i vari livelli di governo; creazione del Comitato delle Regioni; coinvolgimento delle autonomie territoriali per la definizione delle posizioni degli stati da sostenere in sede europea) rendendo esplicita la struttura multilivello del sistema europeo¹¹. (Pernice, 2009)

¹⁰ Art.4, par.2 del TUE come emendato dal Trattato di Lisbona

¹¹ Art. 4 del trattato sull'Unione europea come emendato dal Trattato di Lisbona

Il riconoscimento e l'assoluto rispetto della eterogeneità dei rispettivi ordinamenti nazionali degli stati membri: da assetti federali e regionali dove le Regioni godono di ampi poteri legislativi riconosciuti a livello costituzionale o sono presenti camere rappresentative all'interno dei Parlamenti nazionali ad autonomie *politico-economiche* che non dispongono di competenze legislative rilevanti non impedisce un rafforzamento nel policy making della voce locale.

È assecondata di fatto, senza interferire direttamente sull'ordinamento costituzionale degli stati membri, la tendenza globale di sviluppare responsabilità a livello dei governi regionali e locali con lo scopo di migliorare l'efficienza nella offerta dei servizi e soprattutto di migliorare la rappresentanza democratica. A livello locale c'è la migliore combinazione tra potere e responsabilità e le *"decisions on resource allocation and service delivery are taken closer to the point of delivery, where greater relevant information is available and which provide scope for feedback from clients and other interest groups"* (Hughes, 2003, p. 53). Dunque portando il governo più vicino ai cittadini si vuole realizzare un processo decisionale più corrispondente ai bisogni della comunità correggendo i fallimenti di governo (inefficacia e inefficienza), assicurando maggiore accesso alle informazioni locali, mobilizzando il capitale sociale locale e quindi definendo una politica meglio corrispondente alle diverse condizioni territoriali (World Bank, 2008).

Un alto grado di decentramento territoriale è così inteso non solo, e non tanto, come un ordinamento costituzionale di uno stato ma piuttosto come un *habitus* organizzativo. Infatti, nella realtà ci sono molti sistemi regionali centralistici e sistemi nazionali che operano invece di fatto secondo i principi del decentramento. Si tratta della progressiva sostituzione di burocrazie gerarchiche come avviene all'interno di sistemi centralistici con livelli territoriali più bassi (regionale e locale) che acquisiscono maggiori opportunità di interagire con i livelli territoriali più elevati (nazionale e europeo) in un processo di interazione reciproca.

1.4 Definizioni e classificazione delle attività di valutazione

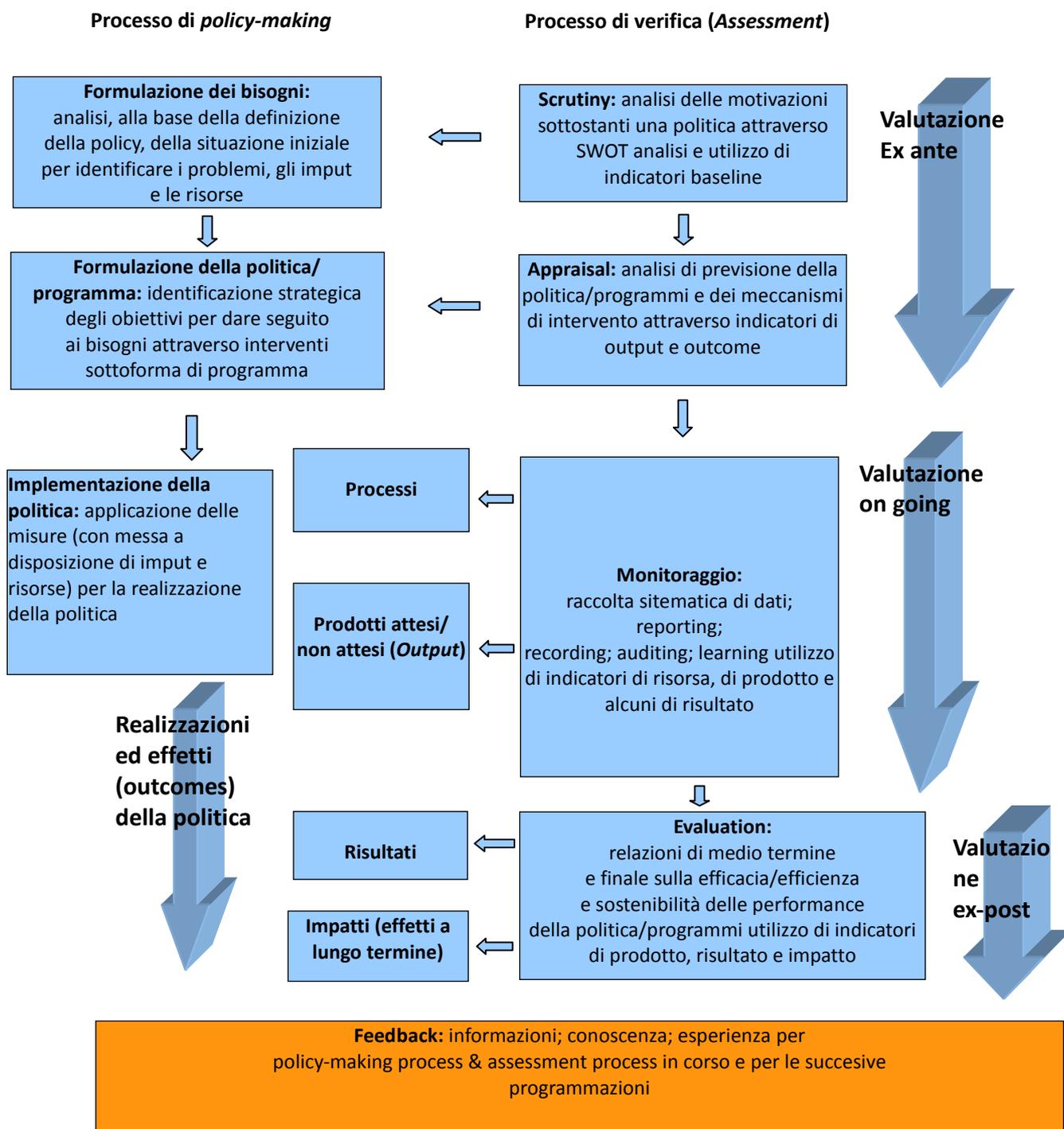
Il termine "valutazione" è usato sia nelle norme che nei manuali operativi o negli scritti accademici con una varietà di accezioni e di finalità conoscitive; ciò trova la sua ragione nella natura multidisciplinare dei campi di applicazione della stessa, dove convivono diverse competenze: dalla sociologia alla urbanistica; dalla economia alla statistica; dalla gestione aziendale alla antropologia ecc. (OECD, 1999). Si assiste all'uso di differenti termini per indicare una stessa cosa (es: *outcome, impact, result, effect*) (OECD, 1999); l'utilizzo come sinonimi di termini che hanno invece una diversa sfumatura di significato (es: *assessment; appraisal; evaluation* oppure *monitoring, feedback*) ovvero ancora una stessa parola che a seconda del diverso contesto acquista un differente significato (es: *audit; assessment; evaluation*). Questa proliferazione del linguaggio può generare una certa autoreferenzialità, se non vera e propria ambiguità. (Hill et Wojan, 2010).

Le attività valutative, in termini generali, sono definite come *"analytical assessments addressing results of public policies, organisations or programmes, that emphasise reliability and*

usefulness of findings. Their role is to improve information and reduce uncertainty; however, even evaluations based on rigorous methods rely significantly on judgement” (OECD, 1999, p. 6). Dunque sono delle verifiche sistematiche e rigorose che migliorano le informazioni su aspetti importanti di un intervento pubblico e delle organizzazioni coinvolte in esso, con il proposito di ridurre l'incertezza sugli esiti delle politiche a fronte di un impegno di risorse finanziarie e non solo. Nella consapevolezza che il rischio di incertezza e imprevedibilità sull'esito di ogni azione pubblica è tuttavia ineliminabile, in quanto la sintesi di ogni verifica nell'ambito scientifico delle discipline sociali è l'approssimazione di un giudizio, sono stati sviluppati molti strumenti di analisi per migliorare il processo decisionale e di controllo durante tutto il ciclo della politica divenendone una parte integrante (Wojan et al, 2010), (Figura 1). *“The policy cycle is the term used to describe the lifespan of a policy, from its formulation, to the review. It comprises: needs assessment/agenda setting; planning/policy formulation; policy implementation; policy monitoring; and evaluation and feedback”* (EVALSED, 2008, p.162). Sarebbe molto importante che il ciclo del processo decisionale fosse però sincrono al processo della valutazione ovvero che le decisioni non fossero prese prima che le valutazioni siano state completate, ma questo rappresenta un punto assai critico e nel corso degli anni sono state sempre più precisate verifiche analitiche ad integrazione della valutazione vera e propria (*evaluation*), (OECD, 1999).

Di seguito, ci proponiamo di individuare la terminologia tecnica specifica di questa disciplina e fissare, per quanto sia possibile, il significato dei termini utilizzati dalla comunità scientifica del settore (Sartori, 2011). Riportiamo molti vocaboli anglossassoni per fissare un significato generalmente condiviso (Riquadro 2). Essi, d'altro canto, testimoniano una lunga tradizione delle pratiche valutative, formalizzate e istituzionalizzate, di paesi come gli Stati Uniti, Canada, Australia nei settori politici quali gli aiuti allo sviluppo, le politiche del mercato del lavoro, della sanità e dell'istruzione (OECD, 1999).

Figura 1: Il processo di verifica nel processo decisionale



Fonte: nostro adattamento da Hill and Wojan, 2010, p. 22

Riquadro 2: La valutazione e gli altri meccanismi di verifica

Scrutiny (prior appraisal; analisi dei bisogni): indica un attento esame di ricerca di un'area, un settore, un programma o un intervento. Fornisce gli elementi per elaborare con sufficiente precisione un pianificazione dell'intervento. Possono essere effettuati studi scientifici, senza un focus pratico che forniscono informazioni teoriche; solitamente per un approccio più contingente viene invece utilizzata la tecnica SWOT (*strengths-weaknesses-opportunities-threats*) che consente di analizzarne i punti di forza e di debolezza, le opportunità e minacce derivanti da fattori esterni. Quest'ultima è espressamente indicata dai regolamenti comunitari come strumento di valutazione *ex ante* dei Programmi (Reg. CE 1260/99¹²; Reg. CE 1083/2006¹³).

Appraisal (pre-evaluation; valutazione ex ante; policy review): è eseguita all'inizio del ciclo di una politica/programma immediatamente prima della approvazione, volta a verificare la coerenza tra gli obiettivi da perseguire, i bisogni collettivi a cui si intende far fronte, le risorse disponibili. Le sue conclusioni sono integrate nel programma quando le decisioni vengono prese.

Aiuta i decisori a scegliere fra scenari alternativi o fra modalità di esecuzione alternative dello stesso programma o progetto, oppure nel caso non ci siano reali alternative aiuta a stimare i diversi effetti, positivi e negativi dell'intervento da implementare, per elaborare eventuali azioni correttive o di sostegno. Inoltre aiuta a specificare i criteri di selezione dei progetti per realizzare il programma e garantisce che le priorità comunitarie siano rispettate; contribuisce a garantire la trasparenza delle decisioni tenendo conto di una chiara spiegazione delle scelte effettuate e dei loro effetti attesi e infine fornisce le basi necessarie per il monitoraggio e le future valutazioni. Presenta rilevanti difficoltà metodologiche riconducibili all'incertezza legata alle previsioni. Vi è la necessità di confrontare fra di loro osservazioni, stime ed indicatori diversi in un sistema che vede l'interazione di attori diversi dotati di propri sistemi di preferenza, non sempre fra loro coerenti.

Audit (review, revisione, certificazione): indica attività di controllo, obiettiva e indipendente commissionata da un'autorità gerarchica o di tutela per poter disporre di un quadro analitico della situazione. I revisori (*auditor*) solitamente sono esterni, l'indipendenza dovrebbe garantire pareri/proposte credibili, e fanno riferimento a criteri generali e standards, chiari e conosciuti in anticipo per assicurare la conformità (*compliance*) alle procedure e ai regolamenti applicabili al sistema indagato.

L'audit tradizionale che assicura la regolarità finanziaria e la rendicontazione sulle risorse e sulle organizzazioni pubbliche (*public accountability*), ha acquisito altri significati che si avvicinano più al concetto di valutazione che controllo, pur non perseguendo l'obiettivo del miglioramento:

-*Management audit*: verificare se le attività sono state realizzate con un adeguato grado di efficienza e qualità e se offrono un valore proporzionato alla spesa.

-*Performance audit*: verificare se i risultati e la prestazione si avvicinano a quelli di interventi simili secondo i principi della rilevanza, dell'economia, dell'efficienza e dell'efficacia. responsabilità (*accountability*) [Sono spesso simili alle valutazioni, ma non hanno l'obiettivo del miglioramento]

In questa molteplicità di aspetti l'audit assume un ruolo di supporto al *decision making*, infatti può consentire una gerarchizzazione dei problemi; può aiutare un'organizzazione a raggiungere i propri obiettivi mediante un approccio sistematico e rigoroso, volto a valutare e migliorare l'efficacia nella gestione dei rischi, nei processi di controllo e di *management*.

Monitoraggio: è un'attività distinta sia dal controllo che dalla valutazione, in quanto tradizionalmente si riferisce alla raccolta sistematica e ripetuta nel tempo di informazioni qualitative e quantitative sulle risorse (*input*), sui processi, sui prodotti (*output*) e alcuni risultati immediati degli interventi pubblici. È generalmente sotto la responsabilità degli attori incaricati dell'attuazione di un intervento per fornire, mediante un sistema informativo coerente (rapporti operativi, revisioni, documenti di bilancio, indicatori), alle principali parti interessate indicazioni sullo stato di avanzamento *in itinere* e sull'utilizzazione dei fondi allocati. Infatti di solito riguarda essenzialmente dati su *output* fisici e finanziari (il rispetto dei tempi e delle scadenze; rispetto dei costi e degli impegni di risorse). La produzione delle molteplici informazioni dovrebbe essere funzionale a sostenere:

-una verifica successiva dei risultati e impatti rispetto a target prefissati, parametri di riferimento (*benchmarks*) o fenomeni rilevanti (*milestones*) utili anche per stimolare confronti con l'esterno e la messa a punto di incentivi agli operatori per raggiungere gli obiettivi di un programma; (*accountability*; valutazione)

¹² GUCE L161 del 26.6.1999, pag. 1

¹³ GUCE L 210 del 31.7.2006, pag. 25

-la predisposizione tempestiva delle azioni di miglioramento delle criticità rilevate (analisi dei rischi; analisi di gestione/performance; apprendimento organizzativo, *on-going evaluation*)

Valutazione in itinere (Valutazione in corso di esecuzione, *on-going evaluation, rolling evaluation*): è strettamente correlata al programma di monitoraggio, talvolta vengono confuse. Si estende per tutto il periodo di implementazione dell'intervento e consiste in analisi approfondite in merito a domande valutative che emergono durante l'attuazione medesima favorendo sinergie del valutatore esterno con i responsabili del programma. Pertanto dovrebbe contribuire a:

- collegare meglio in termini di produzione e raccolta di dati il programma di monitoraggio con la successiva valutazione *ex post*;
- prendere atto degli *outputs* diretti o indiretti/vantaggi o svantaggi immediati dei progetti imputabili comunque al programma in esame e operare tempestivamente rettifiche, aggiustamenti, riallocazione di risorse, ridefinizione degli obiettivi a causa di errori di progettazioni/modificazioni del contesto;
- un migliore recepimento delle successive conclusioni e raccomandazioni della valutazione.

Valutazione (Evaluation, valutazione *ex post*): insieme di attività effettuate dopo il completamento di una politica/programma/progetto, da parte di **valutatori indipendenti**, per esprimere un giudizio, nel modo più sistematico e oggettivo possibile, sugli esiti conseguiti.

Il giudizio sul valore solitamente di un intervento pubblico, ma talora anche di una organizzazione pubblica, si basa su informazioni che vengono specificamente raccolte e interpretate secondo criteri e standard espliciti (es: rilevanza, efficienza, efficacia, coerenza, economicità, impatto, utilità, equità e sostenibilità). In particolare considera se gli obiettivi sono adeguati e raggiunti realmente in termini di effetti (*outcome=result-impact*) rispetto a quelli originariamente attesi e in termini di ottimizzazione dell'uso delle risorse. Si sforza di comprendere i fattori di successo/fallimento rispetto ai problemi da risolvere; la sostenibilità dei risultati e degli impatti e cerca di identificare delle evidenze che possano essere generalizzate per altri interventi ovvero delle indicazioni di buone prassi.

Si rilevano in letteratura poi molteplici specificazioni a seconda del tipo di effetto indagato:

- per i risultati finali - esiti di un intervento alla sua scadenza "amministrativa" - la valutazione deve essere fatta subito dopo la conclusione e si basa generalmente su un consuntivo delle realizzazioni e sulla stima costi-benefici (valutazione a completamento; valutazione conclusiva);
- per gli impatti - esiti che si manifestano successivamente alla conclusione - la valutazione deve essere fatta dopo un tempo sufficiente per consentire il loro completo sviluppo. Misura quanto l'intervento pubblico abbia contribuito a modificare una situazione preesistente: sono utilizzate indagini sul campo per identificare reali cambiamenti (*impact assessment*). Può essere anche condotta un'analisi che verifichi il permanere nel tempo degli impatti (*follow up evaluation; valutazione di sostenibilità*)

Da un punto di vista metodologico, è importante mettere in atto procedure di "ricerca" che garantiscano affidabilità e credibilità delle informazioni utilizzate e prodotte e sia possibile integrare gli insegnamenti appresi nei processi decisionali. La valutazione dei risultati e degli impatti assume sempre più rilevanza come analisi degli scostamenti dagli effetti programmati con la valutazione *ex ante* per determinare: la correttezza delle previsioni; l'efficienza ed efficacia delle realizzazioni e per meglio isolare gli effetti dell'intervento pubblico rispetto a tutti gli innumerevoli fattori esterni che possono interferire sui risultati di un progetto pur correttamente programmato. Ciò ha condotto a una istituzionalizzazione di una valutazione *ex ante* anche degli impatti, i quali si riferiscono a contesti socio-economici molto generali, nei programmi pubblici di rilevati dimensioni.

Tuttavia, esistono opportune metodologie per separare le principali cause di cambiamento anche in assenza della valutazione *ex ante*. Gli "ortodossi" della valutazione, nella sua accezione specifica, fanno esclusivo riferimento alla logica controfattuale che consiste in generale nel confrontare ciò che è accaduto in seguito a un evento con ciò che sarebbe potuto accadere in assenza dello stesso evento. Nella definizione emerge dunque un elemento di incertezza di quale effetto una politica abbia avuto, ma la valutazione rappresenta un giudizio di ragionevole e credibile approssimazione se condotta con la rigosità del metodo scientifico. Il modello controfattuale consente l'attribuzione di causalità a un intervento incontrando la necessità di non fermarsi all'analisi dei risultati e impatti ma di risalire alle possibili cause del successo o di un eventuale scostamento fra obiettivi e effetti. Questo dovrebbe evitare di attribuire all'intervento pubblico inefficienze o risultati incoraggianti che derivano invece da altri fattori insiti nel sistema in cui operano.

Feedback (Retroazione, Riscontro): è un processo attraverso il quale le osservazioni sulle realizzazioni, sui risultati e sugli impatti della *policy* sono comunicati alle parti interessate. In un ciclo virtuoso del processo valutativo (*formative evaluation*), esso rappresenta il legame tra attività passate ed attività future dove le conoscenze acquisite sono trasferite dai *policy maker* alla successiva fase di programmazione. Tuttavia, i risultati della valutazione per avere una influenza nel processo decisionale devono essere percepiti come rilevanti e utili; essere facilmente accessibili e presentati in modo chiaro e conciso; devono riflettere i differenti interessi e bisogni delle molte parti coinvolte.

Fonte: Nostra elaborazione da OECD, 1999; EVALSED, 2008; Bezzi, 2011

Vi sono dunque molti strumenti di analisi, in aggiunta alla valutazione in senso stretto (*evaluation*), che possono essere usati dai *policy maker* per migliorare il processo decisionale. Esse peraltro presentano alcune caratteristiche comuni e sono tra loro interconnesse e interattive contribuendo ad ampliare la conoscenza dei fenomeni, a rielaborare le informazioni in possesso, a scoprire nuove prospettive per le criticità e trovare soluzioni innovative (OECD, 1999).

Una prima distinzione può essere fatta tra:

-i processi di audit che si riferiscono ad un'analisi delle congruenze/discordanze tra la realtà oggetto di controllo e le prescrizioni fissate da un'autorità;

-il monitoraggio che analizza i fatti della realtà senza confrontarli a norme o obiettivi prestabiliti e

-la valutazione che riflette sugli esiti reali attesi e inattesi di un intervento rispetto agli obiettivi del programma, considera l'adeguatezza degli obiettivi medesimi, giudica il successo o il fallimento di un programma e ambisce a fornire soluzioni integrative o alternative di azione per un futuro miglioramento della realtà (Bezzi, 2011).

La valutazione cercando di rispondere alle domande sugli effetti delle politiche vuole arricchire il *policy making* rendendo più informate e responsabilizzate (consapevoli) le decisioni pubbliche (FORMEZ, 2006). La valutazione non sostituisce il processo delle decisioni politiche ma consente di prendere decisioni migliori in modo più informato. (OECD, 1999) In tal senso alimentare la responsabilità nel *policy making* ha una rilevanza molto più vasta - dell'*accountability*, del consenso, della legittimazione pur essendo quest'ultimi dei prerequisiti - in quanto incorpora la dimensione dell'etica.

Come già ricordato la valutazione delle politiche pubbliche è resa necessaria dalle forti incertezze e imprevedibilità degli interventi dell'azione di governo. Il processo di *policy making* è intrinsecamente incerto perché si propone di produrre un "*impatto*" ovvero un cambiamento attraverso un programma che metta in relazione secondo l'assunzione della logica *causale*: le condizioni iniziali, gli obiettivi, i mezzi necessari per raggiungerli ed gli effetti attesi concretizzatisi. Le incertezze sono conseguenti a questa relazione causale poiché molteplici variabili esterne del contesto storico e geografico possono influenzare positivamente o negativamente il suo dispiegarsi (Martini e Sisti, 2009). La domanda di valutazione, come amplificazione della domanda di controllo delle azioni nello stato di diritto democratico, incontra la necessità di sostenere la scelta di un determinato programma; degli interventi da attuare e degli effetti stimati sulla base di analisi

approfondite del contesto e delle lezioni apprese nel passato. Successivamente alla conclusione degli interventi segue la interpretazione *logica* delle relazioni causali tra il bisogno iniziale, gli obiettivi prefissati e le risoluzioni adottate.

La valutazione adempie completamente al proprio ruolo di informazione e conoscenza con le sue “raccomandazioni” solo se è incorporata concretamente al sistema di *policy making*. Questo risultato non è ancora automatico in quanto i *policy maker* possono limitarsi a considerare i risultati della valutazione solo sotto l'aspetto di *accountability* e ignorare quello di *responsability* adottando decisioni o aggiustando le azioni in corso guidati da motivazioni ideologiche o da interessi.

Non è purtroppo sufficiente organizzare e imporre un sistema di valutazione perchè ne sia riconosciuta l'utilità pratica da parte dei suoi destinatari, anzi al contrario può contribuire ad avvalorare un'immagine della valutazione come mero fardello burocratico (Dywer *et al*, 2008); una attività focalizzata su questioni marginali; una minaccia a causa di un maggiore controllo (OECD, 1999).

Essa necessita di una partecipazione e adesione “culturale” difficile da realizzare tuttavia spontaneamente data la natura comunque di strumento di giudizio e controllo della valutazione medesima. Dunque si rendono necessari adeguati meccanismi di incentivo (finanziari e non solo) per coinvolgere gli attori della policy e rendano evidenti i benefici derivanti dall'utilizzo dei risultati della valutazione. In un ciclo virtuoso la valutazione ha una finalità “riflessiva” ove le informazioni elaborate dovrebbero essere comunicate, in maniera trasparente e comprensibile, alla più vasta *odience* possibile, nel contempo aumentando la credibilità e stimolando il dialogo sui risultati stessi della valutazione. Ciò può contribuire a creare una pressione di agire di conseguenza alle evidenze (OECD, 1999) e rafforzare la fiducia che l'intera società assegna alla azione politica ed alla sua verifica (FORMEZ, 2006; Lippi, 2007).

Si inseriscono sulla traccia di queste considerazioni conclusive le esperienze di valutazioni partecipate (*participatory evaluation; collaborative evaluation*) dove il dialogo fra i diversi soggetti (committente, valutatore, utilizzatori istituzionali delle evidenze e diversi stakeholder coinvolti nei processi in esame) può migliorare la comprensione di obiettivi, metodi, conclusioni, raccomandazioni e contribuire alla diffusione ed utilizzo dei risultati. Questa compartecipazione può agire efficacemente sui modelli culturali, politici e civici e conseguentemente sul processo di cambiamento che è il fine ultimo, come suddetto, di qualsiasi politica pubblica (OECD, 1999).

1.5 Teoria e pratica dei sistemi di indicatori

Nell'ambito dell'implementazione dei processi di *policy/decision-making*, uno dei maggiori interessi analitici e pratici è rappresentato dagli indicatori. Lo sviluppo e l'utilizzo di indicatori è in continua evoluzione presentandosi come uno strumento razionale che può offrire informazioni, piuttosto chiare e comprensibili anche ad un vasto pubblico, dei processi della *policy*. (Hezri et Dovers, 2006).

La base teorica per l'uso di sistemi di indicatori per migliorare la formulazione, gestione e *accountability* delle politiche si sviluppa intorno ai bisogni di informazioni da parte degli attori sia pubblici che privati che agiscono nel contesto di *multi-level governance* e alla richiesta di predisporre sistemi di analisi che possano descrivere compiutamente le interdipendenze verticali e orizzontali degli attori medesimi. In questa prospettiva di cambiamento delle relazioni tra stato e società, da sistemi gerarchici a sistemi eterarchici, l'integrazione degli strumenti di controllo dell'azione politica di tipo coercitivo con strumenti pragmatici e non vincolanti possono produrre maggiori e condivise informazioni. (OECD, 2009)

In particolare, un indicatore è dunque una *“measure that captures important information and provides insight that can be used in the context of decision making”*. (OECD, 2009, p. 32). Pertanto misura elementi considerati rilevanti per il monitoraggio o la valutazione di una politica/un programma/un intervento pubblici quali obiettivi da raggiungere, risorse mobilitate; effetti prodotti; qualità di un'azione; aspetti del contesto. Le informazioni prodotte da un indicatore esplicitano sinteticamente, sottoforma di numero o di giudizio qualitativo, vicende complesse dell'attività umana o dell'ambiente fisico circostante e possono pertanto aiutare gli attori coinvolti nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche a comunicare, negoziare e prendere decisioni. (EVALSED, 2008, p. 111-112). (Tabella 3)

La letteratura propone diverse classificazioni degli indicatori a seconda delle modalità o dei punti di riferimento su cui basare le misure e le osservazioni e si riportano di seguito alcuni esempi. Taluni autori sono alquanto critici verso questa tendenza diffusa ad espandere le categorie degli indicatori (Martini e Sisti, 2009). A seconda del grado di elaborazione delle informazioni gli indicatori sono distinti in: elementari, derivati e composti; rispetto alla possibilità di confrontare le informazioni si distinguono in: specifici, generici e “core”; al variare dell'ambito d'indagine si hanno indicatori di: contesto e programma; in funzione delle fasi del ciclo del programma/policy presi in esame si distinguono gli indicatori di: risorsa, output, risultato e impatto¹⁴; a seconda dei criteri utilizzati per la valutazione si differenziano in indicatori di: pertinenza/rilevanza, efficienza, efficacia e performance; rispetto alle modalità di quantificazione e di utilizzo delle informazioni in indicatori di: monitoraggio e valutazione; ecc. (Pettenella e Pisani, 2006; EVALSED, 2008; OECD, 2009).

Si riportano nel riquadro 3 sottostante le definizioni di alcuni indicatori e sistemi di indicatori sviluppati e promossi in particolare nell'ambito del policy making e della implementazione dei programmi degli interventi pubblici.

¹⁴ La distinzione in “results” e “impacts” si ritrova nei sistemi di monitoraggio e valutazione adottati dalla Commissione europea per i Fondi strutturali e di coesione; di solito si usa la sola categoria degli “outcomes per indicare entrambi (OECD, 2009)

Riquadro 3: alcuni indicatori e sistemi di indicatori utilizzati nella formulazione, gestione e realizzazione degli interventi pubblici

Indicatori

Gli indicatori di contesto (baseline) forniscono informazioni sull'ambiente nel quale viene attuato un intervento/programma per cogliere gli aspetti della qualità della vita; dei dati occupazionali; dei dati d'impresa in un dato territorio. Può essere previsto il monitoraggio periodico di un insieme di indicatori di contesto per verificarne l'evoluzione a seguito della realizzazione degli interventi programmati.

Gli indicatori di risorse (resource/input) forniscono informazioni sull'utilizzo delle risorse finanziarie/umane/materiali/organizzative o degli strumenti procedurali per attuare i programmi ovvero produrre e offrire beni e servizi. La responsabilità sulle risorse è sia delle istituzioni finanziatrici che hanno il compito di assegnarle e sia degli attori che devono gestirle e utilizzarle.

Gli indicatori di prodotto (output) forniscono informazioni sui beni e servizi prodotti dalle attività dei programmi in corso. L'output è tutto ciò che si ottiene a fronte di un finanziamento ed è generalmente sotto la completa responsabilità degli attuatori del programma che devono relazionare su esso attraverso il sistema di monitoraggio. Possono essere utilizzati anche altri termini con lievi sfumature (*milestones*¹⁵; *target*¹⁶; *benchmark*¹⁷) per fornire informazioni su vantaggi immediati del programma (o, in via eccezionale, svantaggi immediati) per i beneficiari diretti. Un vantaggio è considerato immediato se si manifestano cambiamenti sui beneficiari mentre sono direttamente in contatto con il programma.

Gli indicatori di risultato misurano risultati completi che si possono osservare quando chi gestisce il programma ha concluso le azioni ed erogato i finanziamenti. Nel momento in cui i beneficiari ricevono il sostegno finanziario e/o i servizi del programma i risultati possono essere dunque quantificati; in genere sono noti ai gestori del programma attraverso il monitoraggio.

Gli indicatori di impatto forniscono informazioni sulle conseguenze del programma oltre quelle di diretta e immediata interazione con i beneficiari. Una prima categoria di impatti detti "specifici" raggruppa le conseguenze per beneficiari diretti del programma. Alcuni impatti sono imprevisi (*spin-off*) ma raramente sono creati indicatori per questi. Una seconda categoria di impatti "macro-economici" considera tutte le conseguenze, nel breve o medio termine, su persone e organizzazioni che non sono beneficiarie dirette del programma (*spill over*). I meccanismi di diffusione degli impatti possono essere:

- di mercato (market effects) che si riflettono sulla domanda, offerta, sistema dei prezzi dei beni/servizi o
- esternalità (non-market effects) che non si riflettono sul sistema dei prezzi ma hanno comunque delle conseguenze su soggetti esterni e che dovrebbero essere contabilizzate in un contesto di politica/programma pubblici.

A causa dei loro effetti indiretti o del loro concretizzarsi in tempi successivi gli impatti non possono essere facilmente monitorati in corso di gestione del programma. Sono pertanto oggetto di valutazione in senso stretto da parte di soggetti esterni che non gestiscono il programma e che pongono particolare attenzione alla "causalità".

Sistemi di indicatori

Gli indicatori core: la Commissione europea ha introdotto nel 2005, per la valutazione intermedia, il concetto di *core indicator* con il proposito di identificare alcuni indicatori chiave di prodotto e di risultato che possano consentire confronti (con cautela) fra e negli Stati membri. Sono stati riconfermati per il periodo 2007-2013 sollecitando il loro uso e conseguentemente una migliore definizione degli indicatori di risultato da parte delle autorità responsabili.

Gli indicatori di performance: misurano le prestazioni che sono state ottenute a costi ragionevoli e/o di cui i beneficiari esprimono soddisfazione. Il loro uso ha avuto un grosso impulso nel settore pubblico a seguito delle riforme di *New Public Management* ispirate dalle teorie sulla gestione strategica delle organizzazioni del settore privato per valorizzare l'efficienza anche nel settore pubblico. Sono usati sia come strumenti del sistema informativo di monitoraggio che come determinanti il disegno e l'implementazione delle politiche; misurano quantitativamente le performance in termini di efficienza gestionale ed economica (pianificazione programmatica e finanziaria dei bilanci;

¹⁵ "eventi particolarmente rilevanti previsti in un programma" Bezzi, 2011, p. 173

¹⁶ "[Target group] All the people and organisations for which an intervention is directly intended" EVALSED, 2008, p. 170

¹⁷ "[Benchmarking] Qualitative and quantitative standard for comparison of the performance of an intervention. Such a standard will often be the best in the same domain of intervention or in a related domain" EVALSED, 2008, p.

alla stima delle risorse richieste e alla allocazione delle medesime;) e di efficacia (controllo delle operazioni; definizione degli obiettivi e dei risultati di gestione; sviluppo di strategie per il miglioramento dell'organizzazione; motivazione dei dipendenti per migliorare le prestazioni) e consentono di relazionare sui risultati e sugli attori coinvolti (*accountability*). Tali indicatori contribuiscono alla definizione un quadro ampio di gestione delle performance¹⁸ di un programma/organizzazione che include l'auditing, la misurazione delle prestazioni¹⁹, il monitoraggio e a livello di valutazione contribuiscono all'obiettivo generale di apprendimento (*organisational learning*). In letteratura dunque si ritrova che le performance sia riferiscono ai soli *output* e *result* con esclusione degli impatti mentre in altri contesti il termine si riferisce solo ai prodotti o solo agli impatti, pertanto non essendoci un riferimento univoco, quando si usano questi indicatori occorre specificare l'ambito di analisi.

Indicatori di comunità (sulla sostenibilità): sviluppati dalle discipline e pratiche urbanistiche, questi indicatori di contesto e di programma sono endogeni alle dinamiche del processo decisionale su una scala di governo locale coinvolgendo direttamente gli attori chiave del processo della *policy* e della burocrazia (*governance* urbana). Hanno avuto particolare impulso, grazie soprattutto al processo di Agenda 21 locale²⁰, dove sono coinvolti i cittadini stessi nell'analisi e nell'azione politica. Di particolare importanza sono le informazioni restituite dagli indicatori in termini di processo di "apprendimento collaborativo". Inoltre la particolare attenzione di questi indicatori verso le procedure e i processi, e il riferimento alla "comunicazione deliberativa", consentono una indagine sulle relazioni con gli attori non statali più che a quelli istituzionali per la definizione del processo decisionale. L'analisi e utilizzazione di questi indicatori hanno così sviluppato una serie schemi e modelli per valutare l'efficienza e la legittimità della *policy* su scala locale.

Fonte: nostra elaborazione da EVALSED, 2008; OECD, 1999; EC, 2006; Hezri e Dovers, 2006

Tuttavia qualsiasi tipo di indicatore indipendentemente dalla sua categorizzazione per svolgere pienamente la sua funzione deve garantire alcuni requisiti di qualità:

1) la "validità" di un indicatore è commisurata alla assenza di ambiguità. La descrizione di un indicatore deve rispecchiare con precisione ciò che deve essere misurato. Il suo significato deve essere lo stesso sia per i responsabili del programma che per gli attuatori che forniscono i dati alla fonte;

2) un indicatore deve richiedere e restituire "informazioni semplici" sia alla fonte di raccolta dei dati che a valle per gli utilizzatori delle evidenze in modo che non ci siano difficoltà nella comunicazione o incomprensioni.

3) l'indicatore deve essere una "misura sistematica" ovvero applicato regolarmente per disporre di serie di informazioni. Le variazioni nel tempo dei valori dell'indicatore costituiscono i *trend*. In una situazione ideale i dati dovrebbero essere disponibili prima dell'adozione o

¹⁸ "An approach to public management that focuses on results and how to achieve improved results within finite available resources" EVALSED, 2008, pag. 165

¹⁹ "La raccolta, trascrizione e interpretazione di indicatori di prestazione relativi alla qualità dell'esecuzione del programma, e in particolare alla fornitura di servizi (*output*) e al raggiungimento dei risultati (*outcome*)" Bezzi, 2011, pag. 174

²⁰ Agenda 21 è un programma di azione ambientale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite adottato in plenaria il 14 giugno 1992 a Rio de Janeiro durante la Conferenza "Ambiente e Sviluppo". Agenda 21 "addresses the pressing problems of today and also aims at preparing the world for the challenges of the next century. It reflects a global consensus and political commitment at the highest level on development and environment cooperation. Its successful implementation is first and foremost the responsibility of Governments. National strategies, plans, policies and processes are crucial in achieving this. International cooperation should support and supplement such national efforts. In this context, the United Nations system has a key role to play. Other international, regional and subregional organizations are also called upon to contribute to this effort. The broadest public participation and the active involvement of the non-governmental organizations and other groups should also be encouraged" punto 1.3, del preambolo, Cap. 1 di Agenda 21 (<http://www.unep.org/documents>)

attuazione di un intervento, nella pratica non avviene e talora si rende necessario raccogliere dati *ex novo*. Non sempre la quantificazione dell'indicatore può disporre di informazioni attuali. Es: le fonti statistiche sono pubblicate molto tempo dopo la raccolta dei dati;

4) la "affidabilità" di un indicatore è garantita quanto i fatti evidenziati o le cifre prodotte non differiscono a parità di condizioni se elaborati da persone diverse. In tal senso alcune precauzioni da adottare sono controlli a campione alla fonte di provenienza dei dati o affidare a un soggetto indipendente l'utilizzo degli indicatori;

5) la "comparabilità" di un indicatore è la sua capacità di fornire informazioni confrontabili all'interno di diversi interventi di un programma o all'esterno con altri programmi, altri contesti (FORMEZ 2006, EVALSED, 2008, OECD, 2009)

Riprendendo lo schema logico della Figura 1 e volendo approfondire il ruolo dei sistemi di indicatori per il perfezionamento del processo decisionale e della governance in generale, riportiamo nella tabella 4 la tipologia di informazioni prodotte e presentate in funzione del ciclo della *policy*/del programma. Un sistema di indicatori si distingue da una serie di indicatori predisposti per un utilizzo occasionale, proprio per il fatto che comporta una raccolta, un uso e una diffusione sistematiche e costanti di informazioni per misurare e monitorare talune attività. (OECD, 2009)

Tabella 3: Il sistema di indicatori e il ciclo della *policy*/programma

| Fasi politica/ programma | Utilità indicatori |
|--|---|
| I fase: analisi dei bisogni, delle risorse/capacity e delle strategie politiche (all'inizio del ciclo <i>policy</i>) | <u>Indicatore baseline</u> <ul style="list-style-type: none"> ✓ per analizzare dati statistici del contesto territoriale nel quale le strategie si devono attuare (i punti di forza e debolezza; la molteplicità degli aspetti della <i>policy</i>; le risorse disponibili per l'azione; il grado in cui il risultato atteso sia sotto il controllo di un attore) ✓ per diagnosticare i problemi economici e sociali da affrontare ✓ per valutare i bisogni che il programma deve soddisfare ✓ per aiutare a definire territori ammissibili al sostegno |
| II fase: la scelta e la validazione della strategia di intervento (definizione e adozione del programma) | <u>Indicatori di prodotto, risultato e impatto (attesi)</u> <ul style="list-style-type: none"> ✓ per definire e quantificare gli obiettivi in modo preciso ✓ per definire i prodotti/effetti del programma attesi ✓ per definire l'assegnazione delle responsabilità; per progettare gli accordi contrattuali, per prevenire il bisogno di una formazione tecnica e di supporti. |
| III fase: Monitoraggio (attuazione delle politiche/dei programmi) | <u>Indicatore di prodotto</u> <ul style="list-style-type: none"> ✓ sono raccolte e archiviate dagli esecutori sul campo del programma, in modo costante, le informazioni richieste dai responsabili del programma quali svolgimento della strategia scelta; modalità di utilizzo delle risorse; i prodotti (<i>outputs</i>); aderenza a quanto progettato (<i>milestones</i>); alcuni vantaggi immediati (<i>target/Benchmarking</i>); il grado di soddisfazione dei beneficiari ecc (efficienza; apprendimento, adattamento e miglioramento) ✓ gli attori coinvolti nella politica/programma devono rendere conto agli altri livelli di governo e agli <i>stakeholder</i> quanto si sta realizzando, perchè, con quali risorse e con quali risultati (trasparenza e <i>accountability</i>) |

| | |
|--|---|
| IV fase: valutazione a posteriori | <p><u>Indicatori di risultato e impatto</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Per comunicare e condividere i risultati dei programmi e sulla misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti (efficacia, <i>accountability</i> e <i>benchmarking</i>/buone pratiche nelle relazioni verticali fra le istituzioni). Gli attori al livello superiore necessitano di informazioni per aggiustare/perfezionare la qualità del processo decisionale nella programmazione successiva (apprendimento, adattamento e miglioramento). ✓ Per comunicare in modo semplice informazioni a un vasto pubblico su ciò che è fatto, perchè, con quali risorse e con quali risultati (efficacia, trasparenza, <i>accountability</i> e buone pratiche nelle relazioni orizzontali fra le istituzioni, <i>stakeholder</i> e cittadini) ✓ Esperienze condotte con diverse strategie possono essere raggruppate e poste a confronto per identificare buone prassi/pratiche. I sistemi di indicatori possono produrre informazioni di riscontro e utilizzabili nel ciclo politico migliorando la qualità del processo decisionale nella programmazione successiva. |
|--|---|

Fonte nostra elaborazione da EVALSED, 2008; OECD, 2009

I sistemi di indicatori possono essere uno degli strumenti per ridurre la carenza di informazioni, facilitare il trasferimento di conoscenze e incoraggiare il miglioramento dei risultati delle politiche/dei programmi. Tuttavia un sistema di indicatori di per se stesso non conduce alla produzione di informazioni che possono portare benefici o miglioramenti dei risultati delle politiche. Deve essere messo appunto un impianto non solo teorico ma anche devono essere predisposti meccanismi funzionali per generare, validare e diffondere le informazioni e alimentare una capacità di utilizzarle in modo efficace e tempestivo. (OECD, 2009)

Pertanto, a conclusione, si riportano alcune indicazioni che si ritrovano in letteratura in merito alla applicazione concreta ed efficace dei sistemi degli indicatori. (Riquadro 4)

Riquadro 4: progettazione e utilizzo dei sistemi di indicatori

Approccio bottom up: il coinvolgimento dei fornitori e utilizzatori sul campo delle informazioni contribuisce alla definizione e gestione di sistemi di informazione più efficienti ed efficaci sia per la scelta degli indicatori più rilevanti, che per la definizione dei bisogni in termini di frequenza e forma delle informazioni di *feedback*; la di procedure di raccolta e restituzione dei dati. In particolare sul fronte degli utilizzatori occorre coinvolgere sia i diretti responsabili della gestione del programma affinché il sistema di indicatori corrisponda in modo puntuale agli obiettivi del programma medesimo sia anche un pubblico più vasto al fine di selezionare indicatori che forniscano informazioni interessanti e comprensibili nella generalità degli utenti. Per quanto riguarda invece i fornitori di informazioni è necessario coinvolgere gli esecutori del programma poiché sono la principale fonte di dati e perchè assicurano la funzionalità del sistema conoscendo le possibilità e/o i limiti della raccolta dei dati medesimi.

Selezione degli indicatori: nell'ambito del policy making e della implementazione dei programmi è particolarmente difficile di progettare dei sistemi di indicatori semplici e funzionali con l'individuazione degli indicatori più rilevanti per il monitoraggio e la valutazione, poiché l'approccio è multi-settoriale e multi-obiettivo. Occorre chiarire cosa deve essere misurato considerando due fattori essenziali gli obiettivi del sistema di monitoraggio (l'allocazione, il controllo, l'efficienza nell'utilizzo delle risorse; la trasparenza e la comunicazione con le parti interessate; la qualità o la disponibilità di servizi ecc) e gli obiettivi della politica/del programma (obiettivi generali: competitività e occupazione, cooperazione, lotta al cambiamento climatico ecc; obiettivi specifici: innovazione; sostenibilità ambientale ecc; obiettivi operativi associati a misure implementate a livello regionale o a livello locale). Pertanto la difficoltà della selezione degli indicatori si manifesta in quanto sia le attività di monitoraggio che dei programmi presentano una combinazione di obiettivi che comporta necessariamente che siano presi in considerazione un numero diversificato di indicatori. È generalmente riconosciuto che un attore del programma, per le sue specifiche responsabilità, necessita

solo di determinate informazioni e utilizza efficacemente solo un ristretto numero di indicatori. Quando ci sono troppi indicatori i decisori sono intralciati da un eccesso di informazioni. Tenere presente questo è essenziale per orientarsi verso la selezione degli indicatori più rilevanti rispetto al processo decisionale. Un sistema di indicatori "leggero" conduce alla raccolta e alla diffusione delle informazioni inerenti agli elementi più essenziali di un programma. Questi indicatori devono essere significativi per consentire di produrre e utilizzare con regolarità una quantità di informazioni sostenibili e possano essere fatte delle operazioni di sintesi senza rischi di manipolazione dei dati e di accesso alle informazioni.

Creazione di incentivi: è generalmente riconosciuto che l'associazione di incentivi ai sistemi di indicatori è inevitabile per incoraggiare gli attori a seguire un determinato percorso d'azione. Certe condizioni facilitano l'uso dei sistemi di indicatori e la produzione di benefici. Essi possono essere premi e/o sanzioni di natura finanziaria o amministrativa e possono contribuire a rendere efficiente l'implementazione degli indicatori e a raggiungere gli obiettivi dei programmi. Gli incentivi influenzano sia le informazioni che vengono elaborate che il comportamento di chi progetta e implementa i sistemi informativi, pertanto il loro utilizzo da parte delle autorità deve essere molto ponderato. In particolare, essi possono portare all'individuazione degli operatori di programma: con le migliori prestazioni ai quali può essere concessa una maggiore autonomia o minori controlli o aiuti diretti per comunicare al pubblico i loro output e i risultati o finanziamenti aggiuntivi; con risultati mediocri per fornirgli un'assistenza tecnica specifica e aiutarli a progredire e se non si registrano miglioramenti si può procedere a una riduzione dei finanziamenti; con insufficienti risultati e possono essere esclusi dalle procedure di selezione di progetti futuri.

Essi possono, attraverso una condivisione delle informazioni, produrre concorrenza e avere effetti di reputazione promuovendo il confronto fra analoghe competenti o generare pressione ad assumersi responsabilità.

Comunicazione al pubblico dei risultati: nel presentare le informazioni deve essere garantita da un lato una esposizione chiara e sintetica e dall'altro adeguata e completa. I dati devono essere rilevanti per le parti interessate, contestualizzati e immediatamente comprensibili anche da persone non esperte. La pubblicazione di tali indicatori è normalmente organizzata in forma di tabelle semplici accompagnate da commenti in relazioni periodiche. Informazioni più dettagliate possono essere rese disponibili mediante "osservatori" aperti al pubblico, o attraverso un sistema di consultazione su Internet. I propositi che si perseguono attraverso la pubblicazione delle informazioni sono vari: relazionare i Parlamenti, i rappresentanti eletti; i partners socio-economici; ai media e attraverso di essi ai cittadini e i contribuenti (*accountability* e reputazione); relazionare costantemente lo stato di avanzamento dei processi e risultati associati agli obiettivi per garantire la trasparenza e limitare la rinegoziazione degli obiettivi medesimi; rafforzare l'impegno da parte dei decisori di avocare a sé le responsabilità dei risultati.

Effetti negativi di indicatori: gli effetti avversi o negativi si verificano ineluttabilmente dopo due o tre anni di funzionamento di un sistema di indicatori anche se ben progettato. Occorre rilevare la loro comparsa e correggere il sistema sia modificando gli indicatori che causano il problema che perfezionando l'interpretazione degli indicatori medesimi. Si distinguono in effetti:

- di scrematura quando i risultati degli interventi sono enfatizzati dagli indicatori utilizzati per pervenire ad esempio alla selezione di azioni/beneficiari nella situazione migliore possibile per soddisfare i criteri di ammissibilità. Gli attori di un intervento tendono quindi a "scremare" con la conseguenza di privilegiare azioni/soggetti;
- di convergenza verso la media quando l'utilizzo degli indicatori causa una riduzione delle differenze, con la tendenza ad "accontentarsi" di raggiungere i livelli medi piuttosto che quelli eccellenti;
- imprevisti quando gli indicatori vengono a remunerare risultati non allineati agli obiettivi del programma o spingono gli operatori ad agire in funzione agli indicatori stessi piuttosto che per i risultati.

Fonte: nostra elaborazione da EVALSED, 2008; OECD, 2009.

CAPITOLO 2: LA POLITICA COMUNITARIA PER LO SVILUPPO DELLE AREE RURALI E LA SUA VALUTAZIONE

2.1 Evoluzione storica delle politiche di sviluppo rurale europee. 2.2 Processi innovativi nei sistemi di sviluppo locale: dall'iniziativa comunitaria LEADER al *led community local development*. 2.3 Quadro Comune di monitoraggio e Valutazione (*Common monitoring evaluation framework*-CMEF). 2.3.1 Criticità del CMEF su scala locale. 2.4 L'Autovalutazione nella implementazione dei programmi LEADER

2.1 Evoluzione storica delle politiche di sviluppo rurale europee

Il modello di sviluppo nelle aree rurali promosso dalle politiche comunitarie ha guidato, modificandosi nel tempo, complessi processi economici e sociali degli Stati membri (Buckwell, 1997; Mantino 2010).

Il termine "Sviluppo Rurale" è sempre stato collegato dalle istituzioni comunitarie alla Politica agricola comunitaria (PAC) e anche nei più recenti documenti della Commissione si sottolinea la necessità di perseguire gli obiettivi principali della PAC, come originariamente stabiliti nel Trattato di Roma²¹ (1957) mediante *"due pilastri complementari, il primo incentrato su pagamenti diretti e misure di mercato e il secondo su misure pluriennali di sviluppo rurale."* (CE, 2010, p. 4). Tuttavia si è assistito a una continua riflessione e conseguenti ripensamenti sul ruolo del settore primario e sulla tipologia di intervento pubblico socialmente accettabile in relazione a rinnovate problematiche e opportunità dei territori. Si può parlare di un processo, anche seppur lento e talvolta inadeguato, che a partire dalla riforma delle politiche strutturali del 1988 fino alla corrente programmazione 2007-2013, di progressiva integrazione fra la politica agricola e tutte le altre politiche settoriali, regionali e di coesione rilevanti per lo sviluppo delle aree rurali dell'intero territorio europeo (Sassi, 2008). In altri termini lo sviluppo rurale non è più ritenuto un problema di marginalità del settore agricolo distinto dallo sviluppo regionale, territoriale e locale (Sotte, 2006). Al contrario perseguendo un approccio integrato nelle aree rurali anche gli interventi di politica agricola sono sempre più rivolti ai singoli territori, considerando che l'agricoltura ha rivestito e riveste un ruolo importante nel processo di sviluppo economico, sociale e ambientale. (Sassi, 2009).

Per arrivare infine alle disposizioni del Trattato di Lisbona che rafforza l'approccio integrato delle politiche di coesione regionali dell'Unione, inclusa quella per lo sviluppo delle aree rurali. La

²¹ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1958. L'articolo 33 del trattato CE stabilisce gli obiettivi specifici della PAC: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Il trattato di Lisbona sul funzionamento dell'UE introduce alcune modifiche formali al capitolo sull'agricoltura del trattato CE. In particolare, pur mantenendo la struttura e il contenuto invariati, procede a una rinumerazione: gli articoli 32-38 diventano gli articoli 38-44. Sostituisce inoltre l'espressione "mercato comune" con "mercato interno" e non separa la politica agricola comune (PAC) dalla politica comune della pesca.

coesione uno degli obiettivi politici trasversali dell'Unione Europea, per favorire uno sviluppo equilibrato e sostenibile tra/negli statimembri, è diventata ancora più importante aggiungendo alle dimensioni sociale ed economica della politica di coesione anche la dimensione territoriale (Sassi, 2009). Tale principio fondante del modello dell'Unione europea permea le nuove proposte di riforma dei fondi strutturali *post* 2013 che prevede *in primis* l'elaborazione da parte della Commissione di un quadro strategico comune per una integrazione e coerenza di tutte le politiche territoriali dell'Unione²². Viene formalizzato l'approccio territoriale delle politiche regionali e di coesione con la politica di sviluppo rurale come condizione fondamentale per rispondere alle sfide future quali *“la competitività, la gestione sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo equilibrato delle zone rurali”* associate ad *“un'agricoltura europea equilibrata sul piano territoriale ed ambientale in un contesto economico aperto”*. (CE, 2010, p. 4). Facendo peraltro seguito a quanto già il rapporto Barca aveva auspicato evidenziando *“the present fragmentation of Funds – three within cohesion policy and two outside it – and the need for integrated projects to use more than one of them, with different rules and through different programmes, pressure has been mounting for a merger of the Funds. The most widespread concern is with the separation of the Rural Development component of the Agriculture-Rural Fund (EARDF) from the whole of cohesion policy”*. (Barca, 2009, pag 162) (Riquadro 5)

²² Proposal for a regulation of the european parliament and of the council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006. Brussels, COM(2011)615 final del 6/10/2011 e successivi corrigenda e proposte emendate.

Riquadro 5: Evoluzione storica delle politiche di sviluppo rurale nell'ambito generale delle politiche strutturali

Dal Trattato di Roma all'Atto Unico Europeo. Con il Trattato di Roma, la CEE mette in atto delle politiche di mercato e settoriali, senza tenere conto degli aspetti sociali connessi al territorio ad eccezione della PAC (1962) che prevede misure per il sostegno dei prezzi ma anche misure per migliorare le strutture del settore; nella realtà nel corso del tempo le risorse finanziarie furono concentrate nelle misure di mercato. Il 1972 può essere indicato come l'origine della politica di sviluppo rurale grazie a delle misure sociali e strutturali proposte da tre Direttive rispettivamente per la modernizzazione delle aziende; per incoraggiare il prepensionamento e orientamento socio economico e per la formazione delle aziende agricole. Queste misure hanno avuto però limitato successo a causa dell'esiguità delle risorse messe a disposizione. Nel 1975 viene emanata la Direttiva CE/268/1975 sull'agricoltura di montagna e le zone svantaggiate che introduce per la prima volta nella Pac iniziative territoriali differenziate. Nello stesso anno con il reg CEE 724/75 viene istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) dove è riconosciuta la necessità di sostenere una politica regionale degli Stati membri. Da questo momento inizia la programmazione di interventi strutturali concentrati in particolari settori della comunità se bene fosse già possibile utilizzare altri strumenti di intervento stabiliti con il trattato di Roma quali il fondo sociale europeo-FSE e la Banca Europea per gli investimenti-BEI. Con il Reg. 1787/1984 di riforma del FESR è prevista la possibilità di finanziare le Iniziative comunitarie ovvero interventi pluriennali proposti dalla Commissione europea agli Stati membri per porre rimedio a problematiche di squilibrio territoriale e per realizzare azioni e obiettivi che rivestono un interesse particolare per la Comunità. Nel 1985 le quattro direttive sono state sostituite dal reg. (CEE) 797/85 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie; introduce misure intese a promuovere gli investimenti nelle aziende agricole, l'insediamento dei giovani agricoltori, l'imboschimento, l'assetto del territorio e il sostegno all'agricoltura di montagna e alle aree svantaggiate. Tutte queste misure sono cofinanziate dal Fondo europeo agricolo d'orientamento e garanzia (FEAOG), sezione orientamento, e dagli Stati membri. Il reg. CEE 2088/85 prevede i programmi integrati mediterranei-PIM rivolti al miglioramento delle infrastrutture socioeconomiche delle regioni mediterranee finanziate da tutti e tre i fondi strutturali comunitari: FESR, FSE, fondo europeo per l'agricoltura orientamento e garanzia-FEAOG.

Riforma dei fondi strutturali (programmazione 1988-1993): l'approccio adottato nel 1975 trova ulteriore rafforzamento. La Comunità europea pone una attenzione crescente ai sistemi produttivi territoriali e allo sviluppo delle aree rurali nella formulazione e implementazione della politica agricola comunitaria (PAC) e delle politiche regionali facendo seguito a quanto indicato nell'Atto Unico (1986) e formalizzato con la riforma dei fondi strutturali del 1988, anche se gli interventi sono ancora riservati alle sole *aree svantaggiate*. L'Atto Unico Europeo fissa come principale obiettivo la realizzazione di un mercato unico ma nel contempo includendo uno specifico titolo dedicato alla coesione economica e sociale tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni. Inoltre, individua meccanismi di intervento diretto attraverso i Fondi Strutturali con lo specifico compito di contribuire alla correzione degli squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo. Dunque l'Atto Unico Europeo del 1986 pone le basi alla 1° programmazione dei Fondi strutturali, che divengono gli strumenti della politica strutturale per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale sulla base quattro principi fondamentali: concentrazione, partnership, addizionalità, e programmazione. Sono emanati 5 Regolamenti: il Reg CEE 2052/1988, che enunciava le missioni dei fondi e i principi base del loro funzionamento; il reg. CEE 4253/1988 che introduceva un approccio integrato attraverso una gestione sinergica delle risorse; il Reg. CEE 4254/1988 dedicato al FESR, il Reg. CEE 4255/1988 dedicato al FSE; il Reg. CEE 4256/1988 dedicato al FEAOG - Sezione Orientamento. La riforma trova la sua prima implementazione nella programmazione 1988-1993 dove sono fissati 5 obiettivi prioritari: Ob. 1 per promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da FESR, FSE, FEAOG); Ob. 2 per riconvertire le regioni e le zone in declino industriali (finanziato da FESR, FSE); Ob. 3 per combattere la disoccupazione di lunga durata (finanziato dal FSE); Ob. 4 per facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal FSE); Ob. 5a per promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da FSE, FEAOG – Orientamento); Ob. 5b per favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da FSE, FEAOG – Orientamento). Con questa riforma prende avvio lo specifico supporto alle aree rurali che sarà sempre più rafforzato troverà rafforzamento nell'ambito di ogni intervento di riforma della Pac. In particolare obiettivi 1 e 5b sono indirizzati alle aree rurali a cui vengono aggiunti a partire dal 1991 gli interventi di sviluppo locale sostenuti dalle Iniziative Comunitarie LEADER.

Riforma MacSharry (1992): A partire dagli anni '90, le politiche strutturali per l'agricoltura sviluppate nell'ambito della PAC ampliano le loro funzioni per lo sviluppo del territorio. Per la prima volta la sezione garanzia del FEAOG finanzia misure non direttamente correlate ai mercati, modificando l'impostazione tradizionale che poneva una netta distinzione tra politica dei prezzi e dei mercati e la politica strutturale. Dunque le misure strutturali sono concepite

come un completamento dei sistemi di garanzia. Nel dettaglio la riforma della PAC del 1992 sottolinea le ripercussioni ambientali dell'agricoltura, fortemente connessa con le risorse naturali, il settore che maggiormente utilizza il suolo e le risorse idriche, inoltre il principale fornitore di biomassa per produrre energia. In particolare vengono introdotte delle misure definite di accompagnamento, ad integrazione della politica dei mercati. Esse sono rivolte a compensare la diminuzione dei redditi degli agricoltori interessati dalla riforma quali misure per la conservazione dell'ambiente definite dal Reg. (CE) 2078/92; per l'imboschimento di cui al Reg. (CE) 2080/92 e il regime di prepensionamento con il Reg. (CE) 2079/92. Sul fronte dei fondi strutturali con il Trattato di Maastricht (1992), la coesione economica e sociale diventa uno dei principali pilastri delle politiche dell'Ue. È avviata la 2° programmazione (1994-1999): i Reg CE 2081/1993 e Reg CE 2082/1993 sui fondi e i principi base del loro funzionamento; il Reg. CE 2083/1993 (FESR), il Reg. CE 2084/1993 (FSE); il Reg. CE 2085/1993 (FEAOG - Sezione Orientamento). È inoltre introdotto un nuovo fondo strutturale, lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) con il CE 2080/1993. La programmazione introduce infine nel 1995 un nuovo obiettivo, molto importante per le aree rurali infatti, l'Obiettivo 6 è, infatti, volto a favorire lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale delle regioni con una bassa densità di popolazione. Inoltre sono introdotte negli obiettivi n. 1 e n. 5b nuove misure quali la promozione di prodotti di elevata qualità, la prevenzione delle calamità naturali nelle regioni periferiche, il rinnovamento e lo sviluppo di villaggi e la promozione e la conservazione del patrimonio rurale, tutte finanziabili dal FEAOG-orientamento nel quadro del cofinanziamento.

Agenda 2000 definisce le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 e il progetto di regolamentazione sugli aiuti strutturali, sulla politica agricola comune e sugli strumenti di preadesione dei Paesi candidati. In particolare per la politica agricola comunitaria è attuata una politica integrata di sviluppo rurale sostenibile per assicurare una maggiore coerenza tra lo sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC) e la politica dei prezzi e dei mercati (primo pilastro della PAC). Il nuovo approccio per la programmazione delle misure di sviluppo rurale per il periodo 2000-2006 sono contenute nel quadro del Reg CE1260/99 e del Reg. 1257/99 che riguardano i fondi strutturali destinati allo sviluppo rurale e in particolare il secondo raggruppa tutte le misure precedentemente attuate disperse in ben 9 regolamenti. Questo processo di semplificazione normativa si concretizza anche nella possibilità di preparare un intervento per un periodo di 7 anni (2000-06) Piano di sviluppo rurale differenziato per le regioni fuori dell'obiettivo 1 su cui possono essere attuate tutte le 22 misure previste dal regolamento, mentre nelle regioni dell'obiettivo 1 contiene solo le tre misure di accompagnamento e le indennità compensative le altre misure sono inserite nel Programma Operativo Regionale (POR). All'interno dell'art. 33 sono introdotte una serie di azioni finalizzate alla promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle aree rurali. Il finanziamento degli interventi di sviluppo rurale avviene sia attraverso la sezione Orientamento sia attraverso la sezione Garanzia a seconda della localizzazione dell'area di intervento che dalla natura dell'intervento. Il fondo feoga-Garanzia finanzia le misure già definite di accompagnamento (prepensionamento, misure agroambientali, imboschimento delle superfici agricole), l'indennità compensative per le zone svantaggiate e/o soggette a vincoli ambientali e tutte le misure dello sviluppo rurale per le regioni fuori dall'obiettivo 1 mentre il fondo feoga-Orientamento finanzia le misure inserite nei POR.

La riforma dei Fondi strutturali ha come obiettivo di migliorarne l'efficienza attraverso la concentrazione delle risorse, il miglioramento della gestione finanziaria dei fondi e la semplificazione delle procedure gestionali. Gli obiettivi prioritari sono ridotti da 6 a 3, operando una forte concentrazione degli aiuti strutturali nelle regioni che ne hanno più bisogno. L'obiettivo 1 per promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo; l'obiettivo 2 per favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale; l'obiettivo 3 per favorire l'adeguamento e l'ammmodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione.

Strategia di Lisbona programmazione 2007-2013: Le misure e gli strumenti dello sviluppo rurale costituiscono il cosiddetto secondo pilastro della PAC e trovano fondamento giuridico nel Reg. 1290/2005 che istituisce un unico fondo di finanziamento per lo sviluppo rurale, il FEASR, e nel Reg. 1698/2005 recante le principali disposizioni riguardanti la politica di sviluppo rurale dell'UE, e le misure che possono essere prese dagli Stati membri e dalle regioni. A differenza del primo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale è cofinanziata in parte dai bilanci nazionali o regionali degli Stati membri.

Il regolamento 1698/2005 dispone che gli Stati membri e le regioni ripartiscano i loro finanziamenti a favore dello sviluppo rurale tra i tre assi tematici: 1) miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; 2) miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; 3) miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale. Parte dei finanziamenti deve inoltre essere destinata a sostenere progetti fondati sull'approccio LEADER allo sviluppo rurale o quarto asse tematico. Per ciascun asse sono proposte azioni chiave agli Stati membri per i loro programmi nazionali/regionali per lo sviluppo rurale 2007-2013. A integrazione, la decisione 2006/144/CE definisce gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale individuando i settori di interesse per la realizzazione delle priorità comunitarie, nel rispetto degli obiettivi di sostenibilità di Göteborg e alla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione. La decisione stabilisce anche alcuni criteri di programmazione per la preparazione del Piano strategico nazionale che garantisce la coerenza del sostegno

comunitario con gli orientamenti strategici, il coordinamento tra priorità comunitarie, nazionali e regionali e i Programmi di sviluppo rurale. È introdotta una programmazione strategica con un numero limitato di obiettivi prioritari rispetto ai quali è stabilita una dotazione minima per evitare che le risorse si concentrino solo su poche priorità.

Europa 2020: la proposta della Commissione per i nuovi Fondi strutturali dell'UE -COM(2011)615-, tra cui Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) stabilisce le norme comuni per tutti i fondi dell'Unione che sono inseriti in un unico quadro strategico comune (QSC). Quest'ultimo include i principi generali di *partnership*, *multilevel governance*, uguaglianza, sostenibilità nel rispetto del diritto dell'Unione e nazionale. Inoltre comprende elementi di pianificazione strategica comuni, sono fissati ad esempio un elenco di obiettivi tematici basati sulla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; indicazioni su contratti di partenariato da concludere con ciascuno Stato membro, le norme di ammissibilità, condizionalità ex-ante, valutazione delle *performance*, quadro comune di monitoraggio e di valutazione. Speciali accordi comuni sono inoltre definiti per lo sviluppo locale, in cui viene esplicitamente riconosciuta una maggiore efficienza dei programmi se sono direttamente coinvolte le risorse locali attraverso il sostegno di strategie integrate sulla base dell'esperienza del LEADER. È altresì prevista la possibilità di mettere in atto un insieme coerente di misure focalizzate su aree dell'UE non solo rurali ma anche urbane e costiere che presentino specifici problemi naturali o demografici, mettendo in atto a livello locale un approccio trasversale e integrato. Per quanto riguarda il nuovo quadro normativo per il 2014-2020 della PAC, è mantenuta la struttura ancorata su due pilastri che utilizzano strumenti finanziari distinti, ma coordinati (FEAOG e FEASR); in particolare, la progettazione e l'attuazione della politica comunitaria per lo sviluppo rurale-COM(2011)627- ha il suo fondamento nella gestione del territorio delle zone agricole e rurali per raggiungere gli ambiziosi obiettivi ambientali e climatiche coperti dalla strategia Europa 2020. A questo proposito, gli agricoltori sono ancora considerati come i principali attori da coinvolgere. Essi forniscono servizi pubblici che il mercato non ancora adeguatamente riconosce che giustifica la concessione di fondi pubblici per pagare i maggiori costi sostenuti direttamente/indirettamente, per tali impegni. Inoltre, la politica dell'Unione per lo sviluppo rurale è considerata essenziale per far emergere il potenziale composito delle zone rurali, in modo da sostenere una crescita inclusiva e una maggiore coesione. Acquista non solo una importanza economica, ma anche strategica per l'ambiente e l'equilibrio del territorio.

Fonte: nostra elaborazione (Buckwell, 1997; Bruzzo, 2000; Costato, 2008; Sassi, 2009; <http://ec.europa.eu/agriculture>)

2.2 Processi innovativi nei sistemi di sviluppo locale: dall'iniziativa comunitaria LEADER al *led comunity local development*.

L'analisi sopradelineata evidenzia come il modello di sviluppo rurale introdotto dall'Unione Europea abbia accompagnato le azioni delle politiche pubbliche quali la PAC e le politiche di coesione nelle aree rurali. Alla costituzione della Comunità europea è stato sostenuto un modello crescita economica basato sulla grande industrializzazione che, per le dinamiche evolutive delle aree rurali, ha prodotto opportunità occupazionali, un miglioramento dei redditi per la popolazione rurale con un conseguente esodo soprattutto dalle zone più svantaggiate. Tale modello di crescita è definito "esogeno" in quanto il controllo politico, decisionale e manageriale delle attività economiche è esterno all'area interessata dai processi, pertanto si parla di crescita più che di sviluppo in quanto anche la *policy* asseconda dipendenze esterne dal punto di vista economico, tecnico e anche culturale. I limiti del modello esogeno si sono manifestati evidenti negli anni '70, soprattutto in termini di inevitabili squilibri territoriali ovvero con settori/aree deboli. (Buckwell, 1997; Sassi, 2009)

A fronte di queste difficoltà la Comunità europea ha posto una attenzione crescente a sistemi produttivi territoriali per lo sviluppo delle aree rurali. Il termine "rurale" non è più esclusivamente associato al settore della produzione agricola. Si riscopre un approccio territoriale, integrato e

sostenibile nel processo di policy making: la multiformità economica, sociale e territoriale e la integrazione sono i due aspetti qualificanti delle aree rurali. In questa nuova prospettiva "territoriale", tuttora predominante nelle politiche di sviluppo europee, sono oggetto di particolare attenzione sia da parte degli studiosi e che dei *policy maker* dei processi socio-economici locali di "sviluppo endogeno" accanto ai tradizionali modelli di "crescita esogena". (Sassi, 2008)

All'interno di questo cambiamento prospettico si inserisce l'Iniziativa Comunitaria LEADER (*Liens entre Actions pour le Développement de l'Économie Rurale*) avviata, nell'ambito della prima programmazione dei fondi strutturali, nel 1991²³ sperimentando nelle aree obiettivo 1 e 5b un modello di programmazione dello sviluppo rurale di un territorio che si fonda su principi e metodi della partecipazione. È perseguito l'obiettivo di fare emergere le potenzialità di sviluppo locale delle aree rurali sulla spinta dal basso (*bottom-up*) e della diversificazione delle azioni. La modalità di gestione introdotta dal LEADER supera l'approccio tradizionale degli interventi strutturali comunitari di sostegno di singoli progetti e di un rapporto diretto tra le Autorità centrali e il beneficiario finale. Il nuovo modello operativo prevede la realizzazione di Piani di Azione Locale (PAL) con specifica riflessione territoriale, proposti e implementati da un ente interposto, il Gruppo di Azione Locale (GAL). Quest'ultimo è infatti una forma di partenariato locale fra istituzioni pubbliche e soggetti privati, istituito per attuare strategie e interventi di sviluppo rurale su un territorio ben delimitato, chiamato a mettere in relazione le istanze della popolazione locale con le autorità centrali responsabili della gestione e programmazione dei fondi. (Almanza *et Al*, 2007; EC, 2010a). Queste novità hanno comportato in effetti nuove sfide per le amministrazioni nazionali e regionali sollecitati a sviluppare capacità progettuali e di coordinamento a fronte di una molteplicità di soggetti e aspirazioni da perseguire. (Sassi, 2008)

L'iniziativa comunitaria viene riconfermata nella seconda programmazione dei fondi strutturali 1994-1998 (LEADER II) con una maggiore attenzione all'aspetto innovativo dei progetti e alla coerenza con i programmi di sviluppo regionale e per il periodo 2000-2006 estesa all'intero territorio rurale europeo per perfezionare e rafforzare la politica di sviluppo rurale dell'UE sulla base sempre di *partnership* che implementano strategie integrate con gli approcci partecipativi; di innovazione, di rete e di cooperazione (LEADER plus).

Ma è solo con l'attuale programmazione 2007-2013 che il metodo LEADER è incluso nella pianificazione complessiva dello sviluppo rurale in quanto ogni Programma di Sviluppo Rurale contiene un'asse metodologico LEADER (Asse 4) per realizzare le strategie di sviluppo locale .

L'evoluzione programmatica del LEADER testimonia dunque il suo consolidamento nella politica di sviluppo rurale comunitaria in quanto inizialmente proposto e limitato a particolari aree socio economiche è oggi parte integrante della politica medesima. Questa estensione aumenta la possibilità di una diffusione della cultura della partecipazione coordinata fra pubblico e privato a

²³ . Iniziativa comunitaria rientra in quanto previsto dal reg. CEE 4253/1988, *GUCE L 374 del 31. 12. 1988*. In particolare risponde all'obiettivo generale di incoraggiare ed assistere la popolazione rurale a svilupparsi secondo le proprie priorità di cui l'art. 11 del regolamento (CEE) n. 4253/88.

livello locale nella gestione di una parte delle risorse finanziarie comunitarie. Attraverso la partecipazione la popolazione beneficia degli interventi sul territorio non solo nella fase di attuazione, ma anche in quella di progettazione. Le istituzioni comunitarie hanno ritenuto che il LEADER rappresenta una metodologia di intervento che bene interpretata il principio della sussidiarietà, dello sviluppo integrato (interventi per l'agricoltura, per il turismo, l'artigianato, i servizi, la formazione), dello sviluppo endogeno con l'obiettivo generale di migliorare il livello di occupazione e di reddito delle popolazioni nel territorio rurale (Mantino, 2010). In particolare il Reg. (CE) N. 1698/2005²⁴, riferimento legislativo per la realizzazione e l'attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013, esplicita nei *consideranda* la necessità di “ *sostenere anche altre misure connesse più in generale all'economia rurale. Tali misure vanno repertorate in base all'esperienza acquisita con l'iniziativa LEADER e tenendo conto delle esigenze multisettoriali dello sviluppo rurale endogeno*²⁵” ritenendo che “*l'attuazione di strategie di sviluppo locale può rafforzare la coerenza territoriale e stimolare sinergie tra le misure rivolte all'economia rurale in generale e alla popolazione. Pertanto le misure concernenti l'economia rurale in generale vanno attuate di preferenza attraverso strategie di sviluppo locale*²⁶.” È stato dunque considerato che il metodo LEADER “*al termine di tre periodi di programmazione, ha raggiunto uno stadio di maturità che consente alle zone rurali di adottarne l'approccio più ampiamente, nell'ambito della programmazione generale dello sviluppo rurale. Si dovrebbe pertanto provvedere a trasporre i principi basilari dell'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale, creandovi un apposito asse*²⁷”.

Questa tendenza sembra essere definitivamente rafforzata nelle proposte di riforma dei fondi strutturali e della politica di sviluppo rurale²⁸ per la programmazione 2014-2020. In conformità con i principi della *governance* multilivello e di sussidiarietà la Commissione stabilisce che il valore aggiunto dell'Unione è proprio la utilizzazione delle risorse mediante un approccio coordinato di tutti gli attori, inclusi quelli più vicini ai cittadini, per realizzare la massima efficienza possibile nel perseguimento di azioni sostenibili e la solidarietà tra gli Stati membri. Sotto l'impulso del Trattato di Lisbona che ha aggiunto la coesione territoriale agli obiettivi generali di coesione economica e sociale dal trattato, viene generalizzato il concetto di *community-led local development* per rispondere ai bisogni di sviluppo e inclusione non solo delle aree rurali ma anche di quelle urbane e costiere soggette a specifici problemi geografici e/o demografici. La definizione di regole comuni e il coordinamento di tutti i Fondi strutturali in un quadro strategico comune (QSC) deve in particolar modo sostenere la mobilitazione del potenziale a livello locale attraverso la realizzazione

²⁴ . Reg. CE 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). GU L 277 del 21.10.2005.

²⁵ . 47° *considerandum*

²⁶ . 48° *considerandum*

²⁷ . 50° *considerandum*

²⁸ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Brussels, COM(2011) 627 final of 19.10.2011 e successivi corrigenda e proposte emendate.

di strategie di sviluppo sotto la responsabilità di gruppi di azione locale che rappresentino al meglio gli interessi della comunità. La Comunità attraverso gli Stati membri incoraggia dunque un approccio integrato per le politiche di sviluppo rurale e regionali su scala locale tramite il *community-led local development* trasferendo responsabilità decisionali e gestionali a partenariati locali tra attori pubblici, privati e della società civile. Questo sviluppo sotto la guida della comunità locale (COM/ 2011/615) è attuabile nel quadro di un piano strategico che assicuri una definizione partecipata (*bottom-up*) delle esigenze locali coerentemente alle priorità fissate ai livelli superiori nazionale e comunitario (contratto di *partnership*).

La tabella seguente illustra le strategie di sviluppo rurale nella programmazione corrente e quella futura post 2013 alla luce dei principi generali di *multilevel governance* e sussidiarietà. (Tabella 5)

Tabella 5. I principali livelli e attori coinvolti nella governance rurale partecipativa e multilivello della politica rurale dell'UE.

| Livelli | Attori | Aree di intervento | |
|-----------------|--|---|---|
| | | Programmazione 2007-2013 | Programmazione 2014-2020 |
| sopra-nazionale | Unione Europea | Coordinamento verticale multi-level | |
| | | <p>-Regolatoria: un quadro comune procedurale/normativo come riferimento per tutti gli Stati membri;</p> <p>-Guida: principi che influenzano le relazioni tra gli attori amministrativi a livello regionale/nazionale</p> <p>-Autorizzazione: approvazione dei PSR</p> <p>-Valutazione ex-post: indicatori e domande comuni (CMEF) per la valutazione d'impatto del FEASR.</p> <p>-Consulenza: nella gestione dei programmi.</p> | <p>-Regolatoria: un QSC fornisce alle AdG un chiaro impianto per la programmazione (6 priorità per PSR).</p> <p>-Guida: enfatizzati i principi di <i>partnership</i>, <i>multi-level governance</i>, uguaglianza, sostenibilità, semplificazione legislativa, efficienza amministrativa e rispetto del diritto nazionale e comunitario.</p> <p>-Autorizzazione: approvazione dei PSR e dei CP</p> <p>-Valutazione ex-post: il CMEF viene semplificato e reso più strategico.</p> <p>-Consulenza: nella formulazione del CP</p> |
| Nazionale | Stato Organismo Pagatore nazionale Organizzazioni /associazioni nazionali | <p>-Regolatoria: ridotta</p> <p>-Pianificazione strategica: PSN</p> <p>-Gestione: più articolata nei Paesi più centralizzati. AdG, autorizzazione ed erogazione dei pagamenti. Rilevante condizionamento dall'efficienza degli Organismi pagatori (es. Asse 4 per i progetti locali).</p> <p>-Accountability: chiara distinzione tra le fasi di gestione, pagamento e controllo, inclusi ruoli e funzioni.</p> <p>-Partnership: comitati <i>ad hoc</i> per approcci di co-decisione/contrattuale che formalizzano regole e procedure degli attori verticali e orizzontali.</p> | <p>-Regolatoria: ridotta</p> <p>-Pianificazione strategica: rafforzata dal CP che traduce il QSC a livello nazionale e dovrebbe facilitare la progettazione integrata (<i>solo nei Paesi più centralizzati</i>) attraverso <i>milestones</i>; riserva di <i>performance</i>; riduzione delle misure; eliminazione degli assi; temi orizzontali; sottoprogrammi tematici</p> <p>-Gestione: più efficiente attraverso condizionalità <i>ex ante</i> e presentazione del CP incluso nel PSR</p> <p>-Accountability: stesso</p> <p>-Partnership: per la preparazione del CP; formulazione/implementazione dei programmi; comitati di monitoraggio; CMEF.</p> |
| | | Coordinamento orizzontale | |
| Regionale | Regione Organismo Pagatore regionale Organizzazioni /associazioni regionali | <p>-Regolatoria: ridotta</p> <p>-Gestione: più articolata nei Paesi più decentralizzati. Vedi quanto indicato sopra tradotto nell'ambito regionale</p> | <p>-Regolatoria: ridotta</p> <p>-strategic planning: (<i>solo nei Paesi più decentralizzati</i>) vedi quanto indicato sopra (da <i>milestones</i>) tradotto nell'ambito regionale</p> <p>-Gestione: stesso</p> |
| | | Coordinamento orizzontale | |
| Sub-regionale | Province Agenzie di sviluppo territoriale partenariati/ GAL | <p>-Cooperazione inter-istituzionale: "un Fondo, un Programma" ha limitato il coordinamento delle strategie di sviluppo regionale/patti territoriali</p> | <p>-Cooperazione inter-istituzionale: CP è un sistema composito che mette insieme diverse autorità con differenti competenze per strategie comuni</p> |
| | | Coordinamento orizzontale locale | |
| locale | Comuni Operatori privati Organizzazioni di categoria Società civile/gruppi di | <p>-Delega/esternalizzazione: ponte tra attori locali e regionali per gestire interventi locali</p> <p>-Partnership: associazioni pubblico-private più o meno formali per adottare appropriati obiettivi/ruoli/strutture al contesto locale e sostituire strutture governative nella assistenza allo sviluppo, animazione, servizi locali e professionalità.(es: LEADER)</p> | <p>-Delega/esternalizzazione: stesso</p> <p>-Partnership: CP rafforza l'implementazione della strategia locale.</p> <p>-Community-led development: i GAL implementano l'approccio LEADER coordinato con gli altri Fondi del QSC.</p> <p>-Cooperazione: estesa a vari obiettivi fra differenti beneficiari, es. EIP</p> <p>-Valutazione ascendente: GAL forniscono informazioni per il CMEF</p> |
| | | <p>-Networking/bottom up/cooperazione/apprendimento: le comunità locali e i diversi attori apportano idee e progetti per rivitalizzare una particolare area. (es. progettazione integrata; Asse 4).</p> | <p>-Networking/bottom up/cooperazione/apprendimento: rafforzati nella formulazione/gestione delle politiche (pubblico dibattito); nelle varie forme di cooperazione: es approcci collettivi ai progetti ambientali; <i>cluster e network</i>.</p> <p>-Valutazione ascendente: informazioni dai beneficiari per il CMEF</p> |

Legenda: PSR: Programma di sviluppo rurale; PSN: Piano strategico nazionale; CP: Contratto di partnership; QSC: Quadro strategico comune; CMEF: *Common Monitoring and Evaluation Framework*; AdG: Autorità di gestione; EIP: *European Innovation Partnership*; GAL: Gruppo di azione locale.

Source: nostra elaborazione (Böcher, 2008; Mantino, 2010; EENRD, 2010)

2.3 Quadro Comune di monitoraggio e Valutazione (*Common monitoring evaluation framework-CMEF*)

La Commissione europea ha da tempo istituzionalizzato le pratiche di valutazione in alcuni settori della politica comunitaria, tra cui i programmi finanziati attraverso i Fondi strutturali. L'istituzionalizzazione mira a organizzare una valutazione della spesa comunitaria nella maniera più sistematica, tempestiva e rigorosa. Si propone in altri termini di creare condizioni per una elevata qualità della implementazione delle valutazioni, dell'utilizzo dei risultati della valutazione medesima, e per l'apprendimento organizzativo. (OECD, 1999)

Pertanto, le prime indicazioni per la messa appunto di un sistema di monitoraggio e valutazione si hanno a partire dalla prima programmazione dei Fondi Strutturali (1988); tuttavia, è a partire dal 2002 che viene formulata una procedura per la verifica dell'impatto, almeno per quanto riguarda le priorità prefissate, delle politiche economiche, strutturali e ambientali europee (Dwyer *e al*, 2008; Terluin e Roza, 2010).

In riferimento alla metodologia per la valutazione dei Programmi di Sviluppo rurale (PSR) nel periodo 2007-2013, essa è ricompresa nel sistema generale di monitoraggio e valutazione²⁹, con lo scopo di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione dei programmi europei. Il Reg. CE 1698/2005 dispone che ciascuna Autorità di Gestione di un PSR è responsabile della organizzazione di un sistema di valutazioni che deve tenere conto degli orientamenti strategici comunitari e dei "*problemi specifici di sviluppo rurale degli Stati membri e delle regioni interessati, con particolare riguardo alle esigenze dello sviluppo sostenibile e all'impatto ambientale*". Ciascun Stato membro deve assicurare le risorse umane e finanziarie necessarie per la produzione e la raccolta dei dati richiesti. Infine i risultati delle valutazioni devono essere fruibili alla più vasta *audience* possibile³⁰. (Tabella 6)

²⁹ Artt 21 e 27 Reg (CE, Euratom) 1605/2002 del 25.6.2002 sul regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU CE L 248 DEL 16.9.2002, p. 1

³⁰ Art. 84 del Reg. CE 1698/2005.

Tabella 6: Sistema delle valutazioni del PSR

| | Finalità della valutazione | Attività della valutazione | Attività di supporto |
|---|--|---|---|
| ex ante [art. 85, par. 1 del Reg. (CE) n. 1698/2005] | -Efficienza distributiva delle risorse finanziarie -Migliorare la qualità della programmazione | Sotto la responsabilità dello Stato membro: -individuazione dei fabbisogni a medio e lungo termine. -quantificazione obiettivi e risultati da raggiungere -identificazione, in termini di impatto rispetto alla situazione di partenza, il valore aggiunto della politica comunitaria; il riscontro rispetto alle priorità comunitarie; le lezioni del passato; la qualità delle procedure di attuazione/ sorveglianza/valutazione e gestione finanziaria. | - studi tematici che sono realizzati da iniziative della Commissione per esaminare da più vicino alcune Misure/ Assi/zone geografiche del Programma o specifici aspetti della politica di Sviluppo rurale su tutto il territorio. - Rete di valutazione e supporto di infrastrutture da parte degli Stati membri/delle Regioni responsabili del Programma. L'istituzione del <i>network</i> provvede a funzioni di aiuto, di istruzioni per l'uso/la interpretazione delle linee guida della valutazione. Aiuta nel realizzare <i>capacity building</i> e fornisce una piattaforma per scambi metodologici |
| In itinere (2007-2015) [art. dall'art. 86 parr. 1,2 e 3 del Reg. (CE) n. 1698/2005] | -Efficienza avanzamento programmazione -Efficacia implementazione della programmazione -Modifiche programmazione -propedeutica alle valutazioni consuntive | Sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione: -Quantificazione raggiungimento obiettivi attraverso obiettivi di risultato ed eventualmente d'impatto. -Perfezionamento/sviluppo di indicatori e di metodologie -Raccolta/registrazione continue di serie di informazioni -Continuo <i>feedback</i> attraverso formulazione di relazioni annuali | |
| Intermedia (2010) [art. dall'art. 86 parr. 4 e 6 del Reg. (CE) n. 1698/2005] | -proposte per migliorare efficienza ed efficacia della programmazione in corso o futura. - <i>Accountability</i> e trasparenza - <i>Learning, capacity building</i> e trasferimento <i>best practice</i> | Sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione: -Quantificazione utilizzo delle risorse -Quantificazione raggiungimento degli obiettivi mediante indicatori di risultato e d'impatto. -conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale: individuazione dei fattori che hanno contribuito al successo/insuccesso del programma -raccolta di buone pratiche | |
| ex post (2015) [art. dall'art. 86 parr. 5 e 6 del Reg. (CE) n. 1698/2005] | | Sotto la responsabilità della Commissione: -sintesi di tutte le valutazioni <i>ex post</i> | |

Fonte: nostra elaborazione (Terluin e Roza, 2010)

La Commissione e gli Stati membri definiscano un *“quadro comune per il monitoraggio e la valutazione”* (Common monitoring and evaluation framework-CMEF) che definisca *“un numero limitato di indicatori comuni relativi alla situazione di partenza nonché all'esecuzione finanziaria, ai prodotti, ai risultati e all'impatto dei programmi³¹”*. Ciascuna Autorità di Gestione di un PSR è responsabile del monitoraggio sulle *“qualità dell'attuazione del programma”* e sullo stato di avanzamento dello stesso mediante *“indicatori finanziari, di prodotto e di risultato³²”*.

Pertanto è stato predisposto un *“Manuale di Valutazione e Monitoraggio Comuni (CMEF)”*, come guida agli Stati membri nella realizzazione del sistema di verifica (EC, 2006) La logica del modello proposto si basa su tre pilastri: i) l'individuazione dei bisogni socio-economici e ambientali che il programma deve soddisfare; ii) l'indicazione di una gerarchia degli obiettivi per ciascuna azione del programma: generali, specifici e operativi; iii) l'associazione di indicatori alle tre tipologie di obiettivi. L'utilizzo di un set di indicatori comuni con l'ausilio di un questionario di domande comuni di valutazione consentono di determinare, durante e per tutta la programmazione, il grado di attuazione degli obiettivi dapprima rispetto agli orientamenti strategici della Comunità, poi rispetto alle priorità specifiche dello sviluppo rurale dei differenti Stati membri e Regioni e infine rispetto alle esigenze a livello locale (gerarchia degli obiettivi e degli indicatori). Gli Stati membri e i parternariati sono coinvolti nella predisposizione di indicatori aggiuntivi al fine di cogliere pienamente tutti gli effetti dell'attività programmatica e di considerare i bisogni e le realtà specifici del territorio interessato. (Ce, 2006; Terluin e Roza, 2010). (Tabella 7)

³¹ Art. 2, lett. f) del Reg. CE 1698/2005.

³² Art. 79 del Reg. CE 1698/2005.

Tabella 7: Associazione di specifici indicatori alla gerarchia degli obiettivi per ogni Misura del

PSR

| | Gerarchia degli obiettivi | Tipologia di indicatori |
|--|--|---|
| Misure [artt. 20, 36, 52 e 63 del Reg. (CE) 1698/2005] | Obiettivi degli orientamenti strategici [punti 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 Decisione del Consiglio 2006/144/CE] | <u>gli indicatori di input</u> : misurano il vincolo finanziario per controllare le risorse (finanziarie, umane, ecc.) in termini di impegni e spese per la realizzazione degli interventi. <u>Indicatori baseline</u> : definiscono la situazione iniziale su cui agisce il programma (si distinguono i.b. di obiettivo: per descrivere le variabili su cui agiranno le singole misure; i.b. di contesto per descrivere il contesto socio economico su cui si manifesteranno I risultati delle politiche) |
| | Obiettivi [1°, 2°, 4°, 7°, 11° <i>consideranda</i> e art.4 del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Indicatori di Impatto</u> : misurano gli effetti dei risultati del Programma/progetto nel suo complesso. Richiedono indagini puntuali da compiere anche sui destinatari che possono non essere i diretti beneficiari del progetto. |
| | Sotto-obiettivi [31°, 49°, 48° e 50° <i>consideranda</i> e art.20 del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Indicatori di Risultato</u> : misurano, in termini fisici/finanziari, un primo grado di effetti ovvero i mutamenti causati dalla realizzazione degli interventi nei comportamenti/prestazioni dei diretti beneficiari degli interventi medesimi. La misurazione necessita di analisi specifiche dopo la realizzazione del progetto stesso; |
| | Obiettivi-misura [dal 15° al 19°, dal 21° al 25°, dal 27° al 30°, dal 33° al 43°, 46° e 47° <i>consideranda</i> del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Indicatori di prodotto (output)</u> : misurano, in termini fisici o finanziari, cosa è stato realizzato |

Fonte: nostra elaborazione (CEMF, Guidance note D – Hierarchy of Objectives, CE, 2006).

Tutte le fasi della della Policy sono così coinvolte nella pratica valutativa: dalla pianificazione, alla approvazione, dall'assegnazione delle risorse finanziarie alla implementazione

Dal punto di vista del principio di sussidiarietà, il sistema di monitoraggio e valutazione dei programmi di sviluppo rurale è rigorosamente diretto da parte della Commissione che ne chiede l'adempimento per tramite e sotto la responsabilità degli Stati membri e della/delle Autorità di gestione, conformemente ai regolamenti comunitari e al CMEF, in fasi topiche del programma: *ex ante*, per stabilire e accompagnare la programmazione; *in itinere*, per guidarne l'attuazione ed *intermedia/ex post* per sintetizzare il complesso dei benefici che sono stati prodotti attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal FEASR. Eccetto la valutazione *in itinere*, tutte le valutazioni devono essere prodotte esclusivamente da valutatori indipendenti ovvero che non abbiano diretto coinvolgimento nella adozione, nella gestione e nel finanziamento dei programmi.

2.3.1 Criticità del CMEF su scala locale

L'Autorità di Gestione di ciascun Stato membro deve revisionare tutti gli indicatori e collegarvi le domande di valutazione basandosi sugli obiettivi strategici comunitari, sulla identificazione dei bisogni di valutazione in termini di informazione, raccolta dati e analisi. Nella pratica anche se le domande di valutazione e gli indicatori del CMEF sono stati definiti in maniera da essere applicabili a un gran numero di Programmi, devono essere ridefinite con più precisione, associate alla gerarchia degli obiettivi, per tener conto delle specificità territoriali del Programma e per essere capaci di rispondere ai bisogni di valutazione in una maniera più significativa e appropriata. Per quanto riguarda gli indicatori di input/prodotto sono facilmente misurabili da parte dell'Autorità di Gestione mediante controlli sul campo presso gli esecutori del programma. Quelli di risultato e di impatto richiedono invece la predisposizione di una metodologia di rilevazione dei dati necessari per la loro quantificazione da parte del Valutatore indipendente. (Secco et al, 2011a)

La costruzione del sistema di monitoraggio e valutazione dunque richiede una riflessione complessa per la composizione finale del set di indicatori. La Commissione tuttavia è ben avvertita di tale difficoltà. Sulla base delle lezioni passate, delle criticità emerse dall'uso di indicatori e domande di valutazione comuni, vi è la consapevolezza del rischio di non catturare completamente gli effetti della implementazione del Programma, in particolare riguardo le priorità nazionali e le specifiche misure locali. Pertanto è stata fin da subito prevista la possibilità di definire ulteriori indicatori denominati "aggiuntivi" da parte degli Stati membri e dei soggetti che collaborano al Programma³³. La Commissione ha stabilito a tal proposito un ampio *range* di casi in cui si possono definire indicatori aggiuntivi, la integrazione di tali indicatori può dare quella tolleranza nella definizione di un sistema di monitoraggio e valutazione per adeguarsi alle peculiari situazioni di valutazione di un fenomeno su scala territoriale. Tuttavia questa adattabilità è possibile solo nel rispetto della normativa dello sviluppo rurale e della gerarchia degli obiettivi come precedentemente definiti. (Almanza et al, 2007)

In merito a questa azione di uniformazione operata dalla Commissione con lo strumento di un quadro comune di monitoraggio e valutazione vogliamo qui evidenziare ai fini del nostro contributo di ricerca sulla valutazione dell'approccio LEADER (ma che possiamo estendere in generale ad ogni intervento PSR su scala territoriale) una dicotomia insita nel sistema, che può apparire inconciliabile, tra gli sforzi profusi per giungere a una visione complessiva, a livello di gestione europeo, delle misure di tutti i PSR degli Stati membri e la natura composita delle eterogeneità dei molteplici soggetti coinvolti e delle azioni intraprese su scala territoriale.

Il CMEF è purtroppo spesso visto, specialmente dai rappresentanti dell'Autorità di Gestione, così come dagli stessi attori locali, come una complessa, ingombrante e costosa imposizione da

³³ « Ogni programma di sviluppo rurale specifica un numero limitato di indicatori supplementari ad esso pertinenti » art 81, par. 2 del Reg. (CE) n. 1698/2005.

parte di Bruxelles, che a fronte di notevoli risorse allocate porta loro modesti risultati. Molti Stati Membri hanno richiesto un sistema di valutazione più semplice e sostenibile (EENRD, 2009; Dwyer, 2008). Queste ed altre criticità osservate nella metodologia CMEF sono riportate in sintesi in Tabella 8

Tabella 8: Riassunto delle problematiche e limitazioni osservate nelle procedure del CMEF

| | |
|--|--|
| Criticità nell'utilizzo del Questionario Comune | <ul style="list-style-type: none"> ⤴ potrebbe ridurre il grado di indipendenza dell'esercizio di valutazione (Dwyer et al., 2008) ⤴ data la grande variabilità delle aree rurali europee possono condurre a risposte generali che non valorizzano le peculiarità del territorio in esame e quindi a risposte di dubbio interesse valutativo (Terluin e Roza, 2010) ⤴ non sono collegate agli indicatori aggiuntivi proposti dagli Stati Membri (Terluin e Roza, 2010) |
| Criticità nell'utilizzo di Indicatori Comuni | <ul style="list-style-type: none"> • sono trascurate informazioni qualitative aggiuntive (Terluin e Roza, 2010), gli indicatori quantitativi sono insufficienti per un'analisi di causa-effetto ovvero essi fotografano cosa è successo ma non danno informazioni sul come e perchè è successo (Hodge, I. e Midmore, P., 2008) • sono insufficienti gli indicatori riguardanti la dimensione territoriale (EENRD, 2009). L'analisi su scala europea può condurre a focalizzarsi solo alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi generali dei PSR (orientamenti strategici) e trascurare quindi le interazioni con le altre politiche che agiscono in una determinata area. La comprensione degli impatti sull'assetto dell'economia rurale locale è necessaria all'implementazione della policy e l'adattamento all'interno delle istituzioni (<i>learning/best practices</i>) (Dwyer e al, 2008) |
| Criticità sui dati da raccogliere | <ul style="list-style-type: none"> ⤴ il CMEF consente che vengano utilizzati dati di diverse risorse/fonti ma quando ci si riferisce a una scala microterritoriale o microsettoriale non sono facilmente disponibili dati statistici o database da parte delle Istituzioni degli Stati membri. (Terluin e Roza, 2010). Può condurre a fare assunzioni arbitrarie o attività di raccolta dati dai parte dei valutatori stessi (Dwyer et al., 2008) con una non chiara e rischiosa ripartizione di responsabilità nella raccolta dei dati tra l'AdG e i valutatori (EENRD, 2009) |
| Criticità per gli attori coinvolti | <ul style="list-style-type: none"> ⤴ richiede elevate competenze da parte dei valutatori. (EENRD, 2009) ⤴ il CMEF è visto, specialmente per i rappresentanti dell'AdG, come sistema complesso, come una imposizione ingombrante da parte delle Autorità di Bruxelles. Molti Stati Membri chiedono un sistema più semplice e più "attraente" di Valutazione (Dwyer et al., 2008; EENRD, 2009). ⤴ un difetto di comunicazione da parte della Commissione/ Stato Membro potrebbero condurre a non appropriate o disomogenee applicazioni della metodologia che possono impedire una comparabilità dei risultati della valutazione dei vari Stati membri (EENRD, 2009) |

Fonte: Nostra elaborazione

2.4 L'Autovalutazione nella implementazione dei programmi LEADER

Le procedure di valutazione che sono state via via previste dalla normativa comunitaria o da specifiche richieste dell'Autorità di Gestione hanno coinvolto e coinvolgono soggetti, compreso il valutatore indipendente, estranei alla scala locale di programmazione.

Le valutazioni *ex post* per loro natura interpretano un fenomeno alla fine della programmazione e si concretizzano, di solito, mediante il raffronto tra l'analisi della situazione preesistente (valutazione *ex ante*) e quella della situazione a programma concluso. Questo comporta importanti carenze nel descrivere complessivamente l'oggetto di indagine a causa di questa discronia. La valutazione *in itinere* introdotta dal Reg. (CE) 1698/2005 risulta peraltro di

difficile attuazione senza una partecipazione diretta e costante alle dinamiche di implementazione che consistono nella ricerca di soluzioni e nell'apprendimento continui. (Almanza et al, 2007).

Al fine di non compromettere la qualità e l'essenza del CMEF, emerge la necessità di adottare delle prassi valutative complementari e non formali che possano condurre ad una accurata valutazione a livello locale (Dwyer et al, 2008) e avviare meccanismi virtuosi di apprendimento (*feed back* e *learning*) attraverso una stretta collaborazione e fiducia tra: autorità di gestione, valutatori, utilizzatori delle evidenze e *stakeholders*. (Terluin et Roza, 2010).

Le iniziative LEADER sono state da sempre individuate come il contesto socio-economico atto a sperimentare metodologie meglio conformate alle specifiche domande di valutazione dei soggetti coinvolti in un programma (EC, 2002).

Come già ampiamente descritto il LEADER fonda il suo valore aggiunto su delle "specificità" e l'applicazione dell'impianto metodologico del CMEF, all'interno di una tale complessità, ha fin qui prodotto risultati insufficienti se non negativi. Per altro le stesse istituzioni europee hanno esplicitato questa difficoltà di fondo delle azioni di monitoraggio e valutazione comuni che non sono ancora riuscite a fornire "*informazioni sufficienti e attendibili e pertinenti che giustifichino il valore aggiunto e la sana gestione finanziaria dei programmi LEADER*" (CCA, 2010, p. 61). Tuttavia al fine di rimediare a questa grave criticità viene considerato risolutivo porre in essere sistemi complementari e integrativi quali i processi di autovalutazione interni ai soggetti che guidano e implementano le azioni di sviluppo rurale locale (CCE, 2010; EENRD, 2010; EC, 2011). Un processo di autovalutazione può collocarsi in una posizione intermedia tra le procedure istituzionali e indipendenti del monitoraggio/valutazione e il processo di disegno/implementazione dei programmi (Almanza et Al, 2007)

Nella prospettiva dell'autovalutazione una elaborazione partecipata e condivisa di indicatori "aggiuntivi" può da un lato può svolgere un'importante funzione relazionale tra tutti i *partner* producendo flussi informativi sugli aspetti fisici, finanziari e procedurali. Può costituire uno strumento di verifica e controllo delle attività realizzate e guidare i soggetti responsabili della gestione degli interventi ad attuare azioni correttive o migliorative in un processo di continuo miglioramento. (Secco, 2011a). Dall'altro lato può rispondere a peculiari richieste di informazioni ad integrazione della valutazione istituzionale. La predisposizione di indicatori per misurare i prodotti, i risultati e gli impatti delle attività realizzate coinvolgendo il GAL/partenariati potrebbe condurre a rilevare gli effetti tangibili dei progetti o invece evidenziare diversità rispetto a ciò che era atteso nella valutazione *ex-ante*.

Vogliamo però a questo punto, in linea con i principi delle istituzioni internazionali che prima nell'ambito delle organizzazioni private e poi di quelle pubbliche hanno standardizzato le procedure di auto-valutazione³⁴, ben rimarcare che un processo di autovalutazione può essere

³⁴ Con l'introduzione dei modelli Total Quality Management-TQM, in particolare del Malcolm Baldrige, dell'EFQM e del CAF, si è andato progressivamente definendo un nuovo tipo di valutazioni, a cui si è dato di volta in volta il nome di autovalutazione o autodiagnosi (il corrispettivo termine inglese è *selfassessment*), eseguite o

solo integrativo e non sostitutivo del processo di valutazione vera e propria. Solo una valutazione esterna può condurre a un “giudizio” sugli interventi libero da condizionamenti e consentire al decisore di valutare l’efficienza e l’efficacia dell’attuazione dei programmi; di migliorare la qualità degli interventi e misurare il raggiungimento degli obiettivi. Nell’autovalutazione il “giudizio” non è il fine ma il mezzo che consente a un’organizzazione di porre in essere azioni di miglioramento continuo pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l’andamento³⁵.

Dunque fatto salva la premessa metodologica sopra evidenziata, gli strumenti da predisporre per l’autovalutazione possono affiancare il CMEF e consentire sia un controllo durante l’attuazione del programma (monitoraggio, apprendimento continuo, miglioramento delle *performance*, registrazione di dati e relazione periodica sugli stessi) sia la fornitura al decisore di evidenze di efficacia ed efficienza delle politiche/programmi messi in campo a qualsiasi livello anche quello più circoscritto.

Sono di seguito brevemente indicati nel Riquadro 6 i principali elementi dell’autovalutazione; nella Tabella 9 un elenco non esaustivo delle esperienze di autovalutazione già sperimentate in modo spontaneo e a volte estemporaneo dai GAL all’inizio degli anni 2000³⁶.

Riquadro 6: sistema di autovalutazione

-Il coinvolgimento diretto del GAL può aiutare il valutatore esterno e rafforzare i risultati della valutazione, semplificare la raccolta e la disponibilità dei dati per la valutazione a livello di programma. Può essere complementare e supplementare alla valutazione istituzionale e fornire informazioni utili per i processi decisionali e di valutazione continua del soggetto esterno (mainstreaming)

-Consente di definire in modo chiaro i punti di forza e le aree potenziali per la gestione dei programmi di miglioramento locali; di acquisire e migliorare le prestazioni organizzative; di coinvolgere tutte le parti interessate nell’attuazione del programma che sono incoraggiate ad avere una visione complessiva del programma e non si limitano a gestire singole attività.

-Miglioramento come processo guidato dai risultati: confronto tra i risultati e gli obiettivi; ricerca delle cause di discrepanza e lo sviluppo di progetti di miglioramento per eliminare i problemi.

-Un approccio *bottom-up* può far luce su aspetti qualitativi che sono stati trascurati da indicatori quantitativi della valutazione istituzionale che sono determinanti per il progresso e l’ottimizzazione delle risorse; gli indicatori sono costruiti con gli attuatori/beneficiari del programma, quindi sono noti e comprese nella loro funzione e scopo.

-possono essere utilizzati mezzi di comunicazione rapidi come quelli disponibili sul web; possono essere formalizzate le migliori pratiche per condividere e sviluppare un sistema di dialogo fra diverse esperienze e territorialità

comunque dirette dall’organizzazione al suo interno, orientate alla conoscenza della propria situazione: quanto, cosa e come è stato attuato. L’autovalutazione ha per fine primario il miglioramento e quindi l’individuazione delle aree di debolezza, non può avere come fine la misura del livello di qualità organizzativa fine che è invece proprio delle valutazioni esterne. Non può perché tale misura sarebbe intrinsecamente inaffidabile. (EIPA, 2006)

³⁵ “*Restringendo l’ambito al TQM come definizione di “Autovalutazione” si può assumere quella mutuata da EFQM: un’analisi esauriente, sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un’organizzazione con riferimento a un modello di Total Quality Management. Il processo di autovalutazione, che consente all’organizzazione di definire chiaramente i propri punti di forza e le aree potenziali di miglioramento, deve tradursi in azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l’andamento.*” (FORMEZ, 2007)

³⁶ La Commissione già nelle linee guida per la valutazione ex-post LEADERplus incoraggiava pratiche di valutazione a livello di GAL (non erano prescrittive, ma ammissibili al co-finanziamento) dall’esperienza di alcune iniziative già intraprese dai GAL nella programmazione precedente (LEADERII). (EC, 2002)

Fonte: nostra elaborazione (EC, 2002; EFQM, 2003; EIPA, 2006);

Tabella 9. Alcune metodologie per l'autovalutazione sperimentate dai GAL

| metodologia | Istituzione proponente | Fonti | Caso studio | |
|---|--|---|-----------------------|--------------------------------|
| | | | oggetto | Area |
| Adattamento questionario dell'Osservatorio Europeo LEADER | Tecnici del consiglio amministrazione GAL Los Pedroches (Andalusía) | http://redrural.tragsatec.es | LEADER II | Andalusia (Spagna) |
| Analisi Quanti-qualitativa | Politecnico di Madrid | http://redrural.tragsatec.es | LEADER II | Castilla (Spagna) |
| Analisi qualitativa | Università di Castilla-La Mancha | http://redrural.tragsatec.es | LEADER II | Castilla-La Mancha (Spagna) |
| Linee guida per la self evaluation dei LAGs | Ministero dell'agricoltura e foresta Ministry | http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations | LEADER+ | Fillandia |
| Linee guida per la self evaluation dei LAGs: "balance score card" method | Governo Federale della Provincia di Lower | Evaluation Expert Network, 2010 | LEADER II LEADER + | Austria |
| Linee guida per la self evaluation dei LAGs | Provincia di Salzburg | Evaluation Expert Network, 2010 | LEADER II LEADER + | Austria |
| Analisi qualitativa "rating scales" method | German von Thünen Institute | Evaluation Expert Network, 2010 | LEADER | Germania |
| Metodo SAP (Sistematizzazione della Valutazione Partecipativa) | Università del Portogallo | Thirion, 2000 | LEADER II LEADER + | Portogallo; Andalusia (Spagna) |
| Metodo SvaP | Regione Emilia Romagna | Marangoni, 2000; Nazzaruolo, 2006 | LEADER II/LEADER + | Emilia Romagna, Italia |
| Adattamento metodo SAP | Università di Cordova- Associazione per lo sviluppo rurale Comarca de Guadix | Delgado, 2007 | LEADER + | Altopiano Granada (Spagna) |
| Scala Priorità obbligate | Regione Lazio-Agriconsulting (Valutatore Esterno) | Bezzi, 2001; Tenna, 2006 | LEADER+ | Lazio (Italia) |
| Analisi delle strozzature | Università della Baviera | Seibert, (2000) | LEADER II | Germania, Lussemburgo |
| Linee guida per la self evaluation dei LAGs (il programma nazionale LEADER+ prevede l'obbligo di un sistema di autovalutazione dello sviluppo dei piani di azione locale) | DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale) – ex CNASEA (centre national de l'amenagement structure des exploitations agricoles) | http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library | LEADER+ | Francia |

Fonte: nostra elaborazione

PARTE II

CAPITOLO 3: STRUMENTI E METODOLOGIA

3.1 Teoria della metodologia. 3.1.1 Modello di valutazione della qualità della Governance nella gestione delle risorse naturali. 3.1.2 Le 7 caratteristiche LEADER. 3.1.3 Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione per l'Asse IV. 3.1.4 Modello per l'autovalutazione: *Common assessment framework* (CAF). 3.1.5 Strumenti per la ricerca qualitativa. 3.1.5.1. Caso studio. 3.1.5.2. Metodo Delphi. 3.1.5.3. Focus group. 3.1.5.4. Interviste individuali

3.1 Teoria della metodologia

3.1.1 Modello di valutazione della qualità della Governance nella gestione delle risorse naturali

La presente ricerca si propone di elaborare uno strumento di supporto all'autovalutazione del LEADER basandosi sui principi di buona *governance* in considerazione del ruolo “significante” della *governance* nell’implementazione del LEADER. Ciò rende necessario delineare un dispositivo che nel contempo sia semplice e fruibile dai GAL e sia in grado di fornire alla Autorità di gestione/Commissione indicazioni integrative e complementari alla valutazione formale, soprattutto in merito alle “modalità” di attuazione del LEADER in corso d’opera.

In letteratura si trovano poche iniziative per valutare la buona *governance* delle politiche e di singoli programmi su scala locale dove la costruzione o l'adattamento di sistemi di indicatori sconta soprattutto la difficoltà di reperire dati in un contesto di maggiore dettaglio. (Gibson *et Al*, 2000).

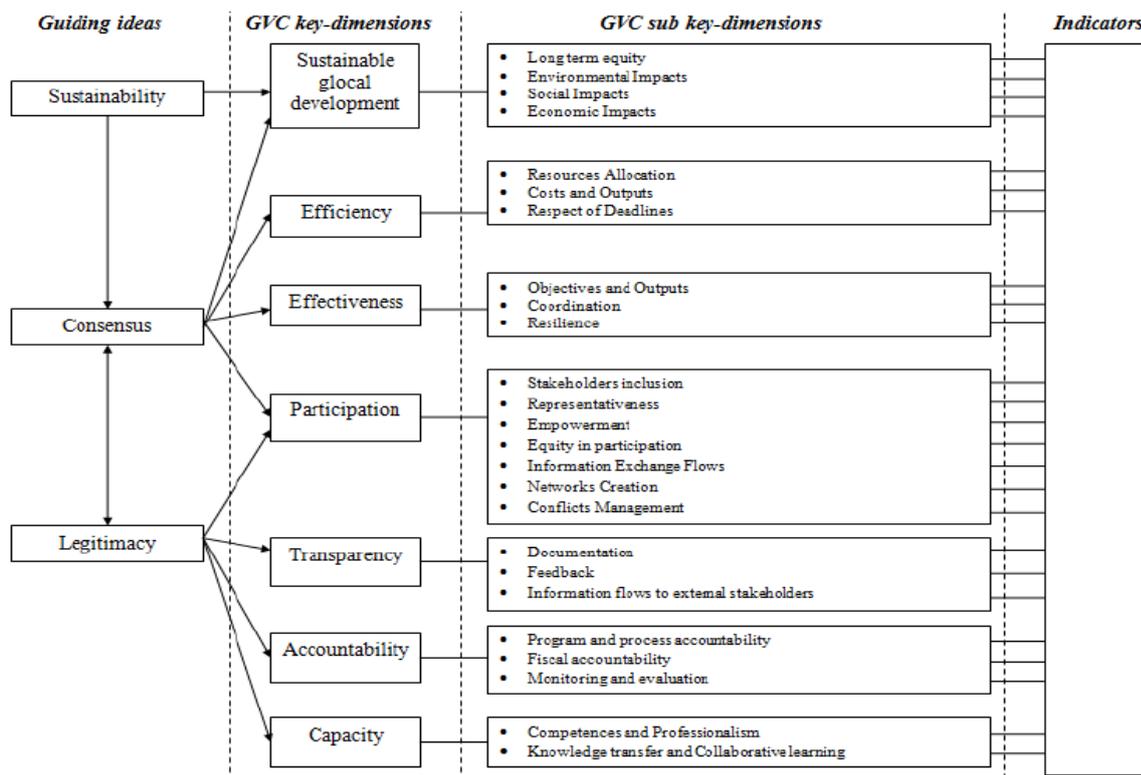
Una specifica applicazione su scala locale per la valutazione della “buona *governance*” nelle politiche di gestione delle risorse naturali nelle aree rurali è stata realizzata in due casi studio riguardanti l'amministrazione di aree protette. (Secco *et al*, 2011b; Da Re, 2012). È stato predisposto un set di indicatori di rapido impiego, che considera in modo innovativo le diverse componenti della *governance* nel loro insieme, con una particolare attenzione alla misurazione della capacità di creare capitale sociale per un migliore processo di conseguimento degli obiettivi prefissati anche a un livello circoscritto o individuale.

Le principali dimensioni e sottodimensioni della Governance utilizzate per valutare la qualità della medesima in alcune esperienze di settore sono state schematizzate, come mostra la Figura 2, in una struttura gerarchica di principi, criteri e indicatori coerentemente a un quadro concettuale di riferimento. Questa struttura contribuisce a ridurre al minimo la discrezionalità nell'individuazione degli indicatori. (Da Re, 2012)

Per realizzare tale proposito questo lavoro intende utilizzare e adattare una metodologia di valutazione della *governance* sviluppato a partire dal 2010 dal Dipartimento TESAF dell’Università di Padova basandosi su metodi di ricerca qualitativa (Silverman, 2008) e di casi studio (Yin, 2009). Questa metodologia di riferimento ha dapprima individuato 3 idee base collegate al concetto di *governance*, che trovano ampia diffusione nella letteratura (Secco, 2011a): Sostenibilità, Consenso e Legittimità. Conseguentemente è stato formulato un set di principi (n. 7 dimensioni chiave) e

criteri (n. 25 sotto-dimensioni). Accanto all'efficienza ed all'efficacia, i due tradizionali principi del processo di valutazione, sono considerati ulteriori 5 principi : sviluppo "glocale" sostenibile, partecipazione, trasparenza, *accountability* e capacità. Sono stati realizzati alcuni casi studio nell'ambito della gestione di aree protette (Secco e al, 2011b) che hanno condotto alla formulazione di un preliminare set di 78 indicatori (11 indicatori derivano dalla Social Network Analysis). Riportiamo di seguito la rappresentazione del modello (Figura 2).

Figura . Dimensioni e sotto-dimensioni della governance: quadro concettuale semplificato



Fonte: Da Re, 2012

3.1.2 Le sette caratteristiche LEADER

La Commissione Europea nella programmazione della politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha indicato il LEADER sia come un processo di *governance* innovativa per una migliore realizzazione degli obiettivi di intervento della politica di sviluppo rurale (Asse 4) che un prodotto di *governance* in quanto le sue potenzialità metodologiche sono strettamente connesse al sistema istituzionale, economico e sociale in cui è adottato (priorità orizzontale di miglioramento della governance)³⁷ (EENRD, 2010).

La Commissione europea altresì, nel corso delle varie programmazioni, ha proseguito l'iniziativa LEADER assumendo che i risultati e gli impatti delle politiche di sviluppo rurale

³⁷ Vedi art. 4 e art. 63, lett. a) del Reg. (CE) 1698/2005

implementate con tale approccio, benchè presentino maggiori costi e maggiori rischi, sono di maggior valore in termini di innovazione e coordinamento strategico realizzati in un territorio. (CCE, 2010)

Per giustificare una tale assunzione ha fin da quasi subito individuato delle specificità dell'approccio LEADER (EC, 2011), di cui 7 principali, che devono essere considerate nel sistema valutativo generale per tutti i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali che tuttavia si sono mostrati sempre insufficienti a cogliere e rendere evidente tale valore aggiunto su scala locale di intervento. (CCE, 2010). (Tabella 10)

Tabella 10: Le sette caratteristiche principali dell'approccio LEADER

| Caratteristiche chiave del LEADER | |
|---|---|
| a) Approccio territoriale | Strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali, con il coinvolgimento di aree di limitate dimensioni (di livello subregionale) con una riconoscibile identità locale |
| b) Partenariato locale (local partnership) | Gruppi di azione locale (GAL) che riuniscono insieme i principali attori pubblici e privati interessati all'attuazione di un Programma. |
| c) Approccio partecipativo (Bottom up) | Un diretto coinvolgimento nelle attività in tutte le fasi dell'iniziativa (dall'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale) da parte della popolazione locale, delle imprese, delle associazioni e di Enti pubblici. |
| d) Azioni integrate e multisettoriali (Business plans) | Disegno di strategie di sviluppo basato sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori; azioni fondate su attente analisi dei problemi, delle potenzialità e delle prospettive dell'economia locale. |
| e) Approccio innovativo | Innovazioni intese sia come invenzioni sia come trasferimento di best practices fra territori rurali o fra settori economici |
| f) Cooperazione | Realizzazione di progetti di cooperazione |
| g) Networking | Costituzione di una "rete" rurale di più partenariati locali su scala europea e nazionale |

Fonte: nostra elaborazione (Art. 61 del Reg. Ce 1698/2005)

Se analizziamo brevemente l'evoluzione delle istruzioni impartite sulla valutazione del LEADER, dapprima è stata promossa la realizzazione di una valutazione *ex post* delle programmazioni 1994-1999 (LEADER II) e 2000-2006 (LEADER +) al fine di verificare il valore aggiunto attraverso l'analisi delle predette specificità che in precedenza (LEADER I) non erano state prese in considerazione esplicitamente dalla Commissione e dalle Autorità di Gestione. (Almanza e al, 2007). A partire dalla valutazione del LEADER+ la Commissione, in base alle problematiche emerse nelle precedenti esperienze, ha inoltre messo a punto un sistema di valutazione comune teso a garantire un'omogeneità di indagine di tipo quali-quantitativo mediante l'utilizzo di indicatori comuni. A complemento è stato introdotto uno strumento quale il Questionario Valutativo Comune. Tale sistema era indirizzato a porre rimedio al fiorire negli Stati membri di procedure valutative che davano luogo a verifiche differenziate che impedivano una comparazione a livello europeo e perfino a livello degli Stati membri stessi. (CCCE, 1996; CCCE, 2001; EC, 2002)

Tale processo di standardizzazione è stato ancor più accentuato con la programmazione 2007-2013 nella quale il LEADER non è più un'iniziativa comunitaria ma un approccio trasversale della intera programmazione comunitaria sullo sviluppo rurale e deve essere valutato secondo un "Common Monitoring and Evaluation Framework-CMEF" (EC, 2006)

Riprendendo la definizione del LEADER espressa dalla Corte dei Conti Europea il Leader "è la metodologia dell'UE per attuare la politica di sviluppo rurale tramite un approccio dal basso verso l'alto; essa presenta sette caratteristiche fondamentali" come riportato nella figura 3. A tale scopo viene assicurato un sostegno finanziario a gruppi d'azione locale (GAL) "per attuare strategie di sviluppo locali". L'UE promuove questi partenariati pubblico-privati di piccole comunità rurali perché ritiene che "il presupposto alla base dell'approccio Leader è la presenza di un valore aggiunto rispetto alla tradizionale attuazione dall'alto verso il basso. Gli approcci dal basso verso l'alto e l'interazione tra diversi settori a livello locale dovrebbero mobilitare il potenziale locale. I gruppi locali dovrebbero trovarsi nella posizione migliore per individuare soluzioni locali integrate e innovative ai problemi locali e risultare più reattivi" (EAC, 2010, pp. 8 e 10)

Figura 3: Rappresentazione delle relazioni tra le Sette caratteristiche dell'approccio LEADER



Fonte: CCE, 2010, p. 8

3.1.3 Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione per l'Asse IV

La programmazione (2007-2013) ha incluso l'iniziativa LEADER nei Programmi di Sviluppo Rurale e ciò ha reso ancora più complessa la sua valutazione in quanto il quadro normativo consente alle Autorità di Gestione una applicazione differenziata nel territorio delle misure adottabili con il sistema LEADER. Sono stati assunti criteri diversi passando da Stati membri/regioni in cui i GAL sono molto vincolati nella definizione dei programmi di azione locale a casi dove invece è lasciato loro maggiore spazio decisionale per la definizione e conduzione

programmatorie. (Secco, 2011a)

Si può dunque prevedere la difficoltà di formulare una valutazione per l'Asse 4 dei PSR uniforme e confrontabile nelle diverse realtà nelle quali i GAL operano e la necessità di sperimentare modelli che si discostano dalle procedure del CMEF, pur rimanendo quest'ultime un prerequisito inderogabile.

Si presentano di seguito per ciascuna misura dell'Asse 4 gli indicatori e le domande comuni di valutazione prescritti dal CMEF (Tabella 11)

Tabella 11: Declinazione per ogni Misura del LEADER dell'associazione degli indicatori alla gerarchia degli obiettivi

| | Gerarchia degli obiettivi del LEADER | Indicatori per il LEADER | Domande di valutazione |
|--|---|--|---|
| Misura (Cod 41) attuazione delle strategie di sviluppo locale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di uno o più dei tre altri assi (Assi 1, 2 e 3) [art. 63, lett. a) del Reg. (CE) 1698/2005] | Obiettivi degli orientamenti strategici Costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione e miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. [punto 3.4 Decisione del Consiglio 2006/144/CE] | <u>Baseline</u> 1) sviluppo dei GAL 2) sviluppo economico di settori non agricoli 3) sviluppo di occupazione in settori extragricoli <u>Input:</u> 1) ammontare della spesa pubblica realizzata (% sul FEASR) | In quale entità l'approccio LEADER ha contribuito al miglioramento della <i>governance</i> nelle aree rurali? In quale entità l'approccio LEADER ha contribuito a mobilitare il potenziale dello sviluppo endogeno delle aree rurali? |
| | Obiettivi LEADER [art.4, par. 2 del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Impatto:</u> 1) crescita economica 2) creazione di occupazione (distinti per età e genere) | In quale entità l'approccio LEADER ha contribuito a introdurre approcci multisettoriali e a promuovere la cooperazione per l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale? In quale entità l'approccio LEADER ha contribuito a raggiungere le priorità degli assi 1, 2 e 3? |
| | Sotto-obiettivi Attuare l'approccio LEADER nella programmazione dello sviluppo rurale [50° considerandum del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Risultato:</u> 1) n. totale di lavori creati (distinzione tra agricoli/extra agricoli, età e genere) 2) n. di partecipanti che hanno concluso con successo una attività di formazione | |
| | Obiettivi-misura - accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione [crf. art. 4, par. 1, lett. a) del Reg. (CE) 1698/2005] - valorizzare l'ambiente e il paesaggio naturale sostenendo la gestione del territorio [crf. art. 4, par. 1, lett. b) del Reg. (CE) 1698/2005] - migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche [crf. art. 4, par. 1, lett. c) del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Prodotto:</u> 1) - n° di GAL (distinzione tra nuovi e già esistenti) 2) estensione totale dell'area del GAL (in km ²) (divisi tra nuovi GAL e già esistenti) 3) popolazione totale dell'area del GAL (distinzione tra nuovi GAL e già esistenti) 4) n. di progetti finanziati dai GAL (distinzione tra nuovi GAL e già esistenti) 5) n. di beneficiari degli aiuti (per ogni Asse, tipo di misura, tipo di beneficiari) | |

| | Gerarchia degli obiettivi del LEADER | Indicatori per il LEADER | Domande di valutazione |
|--|--|--|--|
| Misura (Cod 421) attuazione di progetti di cooperazione che perseguano gli obiettivi di uno o più dei tre altri assi (Assi 1, 2 e 3) [art. 63, lett. b) del Reg. (CE) 1698/2005] | Obiettivi degli orientamenti strategici Costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione e miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. [punto 3.4 Decisione del Consiglio 2006/144/CE] | <u>Baseline</u> : 1) sviluppo dei GAL 2) sviluppo economico di settori non agricoli 3) sviluppo di occupazione in settori extragricoli <u>Input</u> : 1) ammontare della spesa pubblica realizzata (% sul FEASR) | In quale entità il sostegno ha contribuito a promuovere la cooperazione e a incoraggiare il trasferimento di buone pratiche? In quale entità i progetti di cooperazione e/o il trasferimento di buone pratiche basati sull'approccio LEADER hanno contribuito a un migliore raggiungimento di uno o più dei 3 Assi? |
| | Obiettivi LEADER [art.4, par. 2 del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Impatto</u> : 1) creazione di occupazione (distinti per età, genere e settore agricolo/extragricolo) | |
| | Sotto-obiettivi Attuare l'approccio LEADER nella programmazione dello sviluppo rurale [50° considerandum del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Risultato</u> : 1) n. totale di lavori creati (distinzione tra agricoli/extragricoli, età e genere) | |
| | Obiettivi-misura - promuovere la cooperazione e le buone pratiche | <u>Prodotto</u> : 1) n. di progetti di cooperazione finanziati (distinzione a seconda del livello di cooperazione – interterritoriale/transnazionale e- e a seconda della tipologia dei 3 Assi) 2) n. di GAL cooperanti (per ogni Asse e a seconda del livello di cooperazione) | |

segue

| | Gerarchia degli obiettivi del LEADER | Indicatori per il LEADER | Domande di valutazione |
|--|---|---|--|
| Misura (Cod 431) gestione dei gruppi di azione locale, l'acquisizione di competenze e l'animazione sul territorio (studi sulla zona interessata; attività d'informazione sulla zona e sulla strategia di sviluppo locale; formazione del personale addetto all'elaborazione e all'esecuzione della strategia di sviluppo locale; eventi promozionali e formazione di animatori). [art. 63, lett. c) del Reg. (CE) 1698/2005] | Obiettivi degli orientamenti strategici Costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione e miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. [punto 3.4 Decisione del Consiglio 2006/144/CE] | <u>Baseline</u> 1) sviluppo dei GAL 2) sviluppo di occupazione in settori extragricoli <u>Input:</u> 1) ammontare della spesa pubblica realizzata (% sul FEASR) | In quale entità il sostegno ha accresciuto le capacità dei GAL e altri partner coinvolti per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale? In quale entità il sostegno ha contribuito ad accrescere le capacità per l'attuazione del LEADER? |
| | Obiettivi LEADER [art.4, par. 2 del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Nessuno</u> | |
| | Sotto-obiettivi Attuare l'approccio LEADER nella programmazione dello sviluppo rurale [50° considerandum del Reg. (CE) 1698/2005] | <u>Risultato:</u> 1) n. di partecipanti che hanno concluso con successo una attività di formazione | |
| | Obiettivi-misura - accrescere le competenze e professionalità per l'implementazione del LEADER | <u>Prodotto:</u> 1) n. di azioni finanziate (distinzione a seconda delle competenze acquisite e delle azioni di animazione) | |

Fonte: nostra elaborazione (CEMF, Guidance note D – Hierarchy of Objectives e Guidance note E – Measure Fiches, European Commission, 2006).

3.1.4 Modello per l'autovalutazione: *Common assessment framework (CAF)*

Il *Common Assessment Framework (CAF)* è uno schema per l'autovalutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche europee.

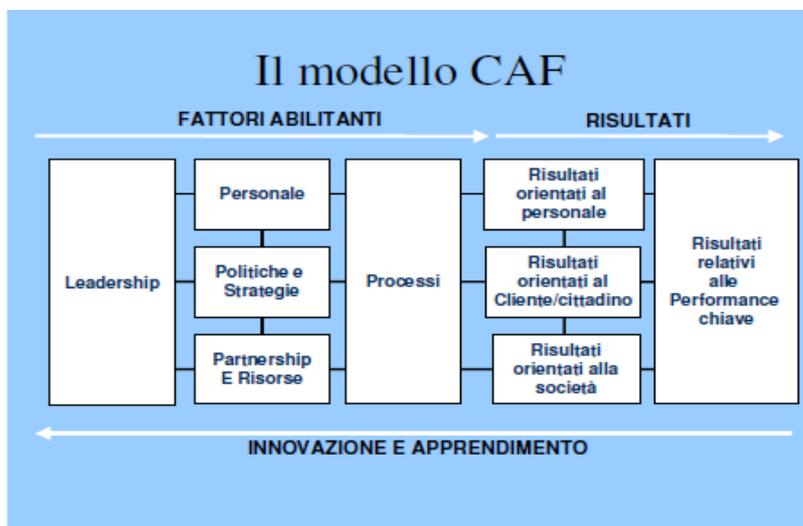
Nato nel 2000 da una sperimentazione pilota su alcune amministrazioni europee, oggi il modello è diffuso a livello europeo per la sua capacità di analizzare le performance organizzative in diversi ambiti settoriali. Sono state elaborate 2 revisioni nel 2002 e 2006. Il CAF Resource Centre (CAF RC) è stato istituito presso l'European Institute of Public Administration (EIPA) che opera in stretto contatto con i rappresentanti delle reti nazionali. L'Italia è uno dei paesi in cui il CAF ha trovato ampia attuazione grazie anche a particolari finanziamenti previsti dall'iniziativa Best Practice, finanziata dal Fondo Sociale Europeo.

Il CAF è uno strumento di facile uso e liberamente accessibile (CAF, 2006) ideato per assistere le organizzazioni del settore pubblico dell'UE ad usare tecniche di gestione della qualità e a migliorare le loro performance a favore dei cittadini e dei portatori di interesse. Il CAF si propone di

introdurre e sviluppare la cultura del miglioramento continuo ed è classificabile come strumento di gestione della “qualità totale “ (TQM - total quality management³⁸): un modello di Eccellenza che si basa sul modello di European Foundation for Quality Management (EFQM, 2003) adattato alle organizzazioni del settore pubblico .

La premessa del modello è che risultati eccellenti sono raggiunti dall'organizzazione a favore dei cittadini/utenti, i propri dipendenti e la società attraverso una leadership che guida le strategie e la pianificazione, il personale, la partnerships, le risorse e i processi interni. L'organizzazione è analizzata dunque nello stesso momento da diverse prospettive. Il CAF inoltre risponde all’esigenza di dotare le organizzazioni europee non solo di uno strumento “condiviso” di autovalutazione ma anche di un linguaggio comune, per potersi confrontare, favorendo processi di scambio e apprendimento di buone pratiche. (Figura 4 e Tabella 12)

Figura 4. Il modello di eccellenza CAF



Fonte: CAF, 2006

³⁸ *Total Quality Management*. Si raggiungono risultati di eccellenza nelle prestazioni dell'organizzazione verso i cittadini/utenti, i suoi propri dipendenti e verso la società in generale solo attraverso una leadership capace di gestire al meglio strategia e politiche, il personale, le partnerships, le risorse e i processi interni. (FORMEZ, 2007)

Tabella 12: i criteri del modello CAF

| Criteri | | Sottocriteri CAF 2006 |
|-----------|--|---|
| FATTORI | 1. LEADERSHIP | 1.1 Orienta l'organizzazione, attraverso lo sviluppo di missione, visione e valori 1.2 Sviluppa e implementa un sistema di gestione dell'organizzazione, delle sue performance e del cambiamento 1.3. Motiva e supporta il personale dell'organizzazione e agire come modello di ruolo 1.4. Gestire i rapporti con i politici e gli altri portatori di interesse al fine di assicurare la condivisione delle responsabilità. |
| | 2.PERSONALE | 2.1. Pianificazione e sviluppo delle R.U. 2.2 Identificazione sviluppo ed utilizzo delle competenze 2.3. Coinvolgimento attraverso il dialogo e l'empowerment |
| | 3. POLITICHE E STRATEGIE | 3.1.Raccolta informaz. su esigenze portatori di interesse 3.2. sviluppo, revisione ed aggiornamento di politiche e strategie 3.3 Implementazione le politiche e strategie 3.4. Pianifica e sviluppa l'innovazione |
| | 4. PARTNERSHIP E RISORSE | 4.1.Sviluppo relazioni con i Partners chiave 4.2.Relazioni con cittadini /clienti 4.3.Gest. risorse finanziarie 4.4. Gestione conoscenze 4.5.Gestione tecnologia 4.6.Gestione infrastrutture |
| | 5. PROCESSI | 5.1. Identificazione, progetto, gestione e miglioramento dei processi 5.2. Sviluppo di servizi e prodotti orientati ai cittadini / clienti 5.3. Innovazione dei processi coinvolgendo I cittadini |
| RISULTATI | 6. RISULTATI ORIENTATI AL CLIENTE / CITTADINO | 6.1. Misure del grado di soddisfazione dei clienti/cittadini 6.2. Indicatori di orientamento ai clienti/cittadini |
| | 7.RISULTATI RELATIVI AL PERSONALE | 7.1. Risultati della misura di soddisfazione e motivazione 7.2. Indicatori di risultato del personale |
| | 8. IMPATTO SULLA SOCIETA' | 8.1. Risultati sociali percepiti dai portatori di interesse 8.2. Indicatori di performance sociale dell'organizzazione |
| | 9. RISULTATI DELLE PERFORMANCE CHIAVE | 9.1. Risultati esterni: output e outcome riferiti agli obiettivi 9.2. Risultati interni |

Fonte: CAF 2006

3.1.5 Strumenti per la ricerca qualitativa

3.1.5.1. Caso studio

Si tratta di una metodologia di ricerca che indaga in modo dettagliato uno specifico caso nel suo

contesto utilizzando informazioni che lo descrivano in modo approfondito, in modo da ottenere delle rappresentazioni analitiche del fenomeno oggetto di indagine. È uno strumento di analisi dunque induttiva, particolarmente utilizzata per valutare gli impatti di interventi innovativi per i quali non ci sono studi preliminari. (EVALSED, 2008) (Riquadro 7)

Riquadro 7: Caso Studio

| | |
|---|---|
| Descrizione della tecnica | <p>Il metodo consiste nello studio analitico di un fenomeno direttamente nel suo contesto naturale sulla base di molteplici di punti di osservazione che possono essere sostenuti da diversi metodi di raccolta dei dati (sia qualitativa che quantitativa) o derivare da analisi condotte dai diversi attori del sistema oggetto di ricerca. I fenomeni oggetto di studio possono essere singole persone o gruppi, programmi, organizzazioni, progetti, o processi decisionali. Casi di studio sono descritti come delle "assimilazioni" (<i>embedded</i>) dove vi sono diversi focus e unità di analisi. I casi di studio sono ricchi di informazioni, forniscono una comprensione molto dettagliata delle complesse interazioni della vita reale e dei processi. La caratteristica del caso di studio è che ha un approccio olistico, con particolare attenzione al contesto e all'impostazione. Il caso di studio può essere un singolo caso, o può includere più casi. Se le risorse messe a disposizione siano adeguate, casi studio di molti siti offrono ricche opportunità per una valutazione qualitativa teoricamente strutturata.</p> <p>I casi di studio sollevano una serie di questioni in fase di progettazione. Che cosa sarà considerato come un caso? Quali sono i criteri per la selezione dei casi, e quanti? Quali unità di analisi saranno incluse all'interno del caso, e in che modo i dati devono essere organizzati per permettere di effettuare confronti significativi? da effettuare? Che tipo di generalizzazione è possibile?</p> |
| Lo scopo della tecnica | <p>Il caso di studio ha uno scopo analitico e comunicativo, i risultati di uno studio di caso sono sempre presentate in forma narrativa in modo da restituire una "visione dall'interno" del caso studiato. È particolarmente indicato per:</p> <p>aggiungere realismo a una valutazione, il caso deve essere rappresentativo del programma nel suo insieme o di illustrare un punto specifico; esplorare ipotesi per future indagini; verificare e convalidare una un progetto del programma o di una strategia; l'analisi degli impatti dei programmi</p> |
| Circostanze in cui si applica | <p>Il suo uso è adatto per la comprensione approfondita dei comportamenti e dei fenomeni sociali, utilizzando le persone e le organizzazioni come quadro di riferimento. È inoltre utile per identificare gli effetti dei programmi induttivamente, attraverso lo sviluppo di ipotesi riguardanti i fenomeni che possono collegare causa ed effetto. Queste ipotesi devono essere supportate da informazioni tratte da casi studio diversi che portano a evidenze attraverso la ricerca di spiegazioni alternative. Questo è particolarmente utile per osservare i risultati e gli impatti attesi, ma anche per rivelare quelli inaspettati.</p> <p>Questo tipo di analisi deve essere basato su più fonti di dati: interviste, osservazioni nel corso del tempo, statistiche, informazioni, fisica, ecc I dati devono essere anche un controllo incrociato al fine di garantire la coerenza.</p> |
| Le Fasi principali coinvolte | <p>Fase 1. Selezione del caso studio: è uno stadio critico per generalizzare e rispondere alle domande di valutazione. È difficile giustificare una scelta basata solo sulla facile accessibilità dei dati risultandone difficile poi l'indagine statistica.</p> <p>Fase 2. Processo e raccolta dei dati: teoricamente, la raccolta di dati copre tutte le informazioni disponibili su un caso comprese quelle derivante dalla documentazione. Questi dati devono essere raccolti, registrati e assemblati in modo che possano essere utilizzati in relazioni finali.</p> <p>Fase 3. Reporting: stesura della relazione sul caso mediante l'organizzazione di tutti i dati grezzi sul caso in un quadro di informazioni comprensibili e utilizzabili. La relazione deve contenere tutte le informazioni necessarie per l'analisi successiva, vale a dire, per la costruzione di un resoconto del caso di studio.</p> <p>Fase 4. Resoconto: una monografia del caso dovrebbe fornire una comprensione immediata e complessiva alle informazioni e alla situazione particolare del caso oggetto di studio.</p> |
| Punti di forza e limiti dell'approccio | <p>È particolarmente adatto per dare una visione della complessità dei processi che difficilmente sarebbero osservabili in qualsiasi altro modo; per consentire un diverso tipo di generalizzazione rispetto a quella basata su un campionamento probabilistico e un test di significatività statistica.</p> |

Questo approccio è meno appropriato per misurare l'ampiezza degli impatti o per inferire la causalità. A causa del costo della creazione di un esempio significativo (che richiede fonti di dati multiple e valutatori competenti), è necessario limitare il numero di osservazioni. Il caso di studio può, tuttavia, essere riutilizzato e applicato ad altro contesto, fornendo così economie di scala. La credibilità dei risultati rischia di essere compromessa se il metodo non è implementato correttamente: incompletezza, selezione arbitraria di informazioni, la distorsione dei risultati, ecc Per migliorare l'affidabilità sono raccomandate diverse precauzioni, ad esempio: rilettura dei casi di studio dalle persone interessate al fine di verificare la precisione e la veridicità dei dati e la loro interpretazione.

Fonte: Nostra elaborazione (Bezzi, 2007; EVALSED, 2008)

3.1.5.3. Metodo Delphi

La tecnica Delphi è una metodologia usata nella ricerca delle scienze sociali e nelle pratiche di valutazione. Per la nostra indagine facciamo qui riferimento, e nei successivi paragrafi, alle procedure descritte nella Guida per la valutazione delle politiche territoriali per lo sviluppo socio-economico nell'Unione Europea, predisposto dalla Commissione (EVALSED, 2008).

Nella sua forma standardizzata la metodologia consiste nell'intervistare un gruppo prescelto (*panel*) di esperti che devono esprimere, in forma anonima e individuale, i propri pareri ed opinioni su una determinata tematica. Attraverso un feedback interattivo con l'intervistatore, senza un contatto personale diretto, si persegue l'obiettivo di arrivare in modo progressivo a una validazione condivisa di alcuni pareri espressi. Infatti man a mano che il processo si sviluppa, sempre mediato dall'intervistatore, i giudizi espressi dai membri del gruppo, originariamente eterogenei, tendono a fondersi, a convergere per individuare una linea di azione condivisa. (Riquadro 8)

Riquadro 8: Metodo Delphi

| | |
|--------------------------------------|--|
| Descrizione della tecnica | <p>La metodologia è stata elaborata dalla Douglas Aircraft Company nell'ambito del progetto RAND (1946) per lo studio di previsione sui possibili effetti dello sviluppo della tecnologia per una rinascita economica e sociale. Veniva teorizzato che, in assenza di una base di conoscenze su un determinato argomento, potevano essere individuate delle aree di indagine e iniziare a sviluppare questa base di conoscenze attraverso la consultazione di esperti di settore, acquisendone e sintetizzandone i pareri di esperti. Il metodo Delphi è un tentativo di condurre le posizioni di esperti, a volte contrastanti, in una prospettiva coerente e unitaria. È stato ampiamente utilizzato per generare le previsioni sullo sviluppo della tecnologia, dell'istruzione, sanità ecc.</p> <p>La tecnica si compone di una successione di questionari inviati ad un pre-selezionato gruppo di esperti e formulati per stimolare e sviluppare delle risposte individuali per il compito specificato e per consentire agli esperti di affinare le loro opinioni nelle fasi successive.</p> <p>La consultazione individuale procede secondo il compito assegnato per facilitare la formazione di un giudizio gruppo ma cercando di superare gli svantaggi delle tecniche convenzionali come i focus group, (es: distorsione delle risposte a causa dinamiche di gruppo, dominanza di potenti opinion leader)</p> |
| Lo scopo della tecnica | Fondamentalmente, il metodo serve a mettere in luce l'evoluzione di una situazione, di individuare le priorità e di elaborare scenari futuri. |
| Circostanze in cui si applica | <p>Sebbene l'approccio è stato originariamente sviluppato per acquisire competenze nei settori incerti ed emergenti, è molto utilizzato nella Valutazione quando esiste una notevole esperienza in materia (ad es: programmi consolidati). Il metodo è consigliato quando le domande poste sono semplici e allo scopo di stabilire una stima quantitativa degli impatti potenziali di un intervento isolato. Si raccomanda anche in un contesto di valutazione ex ante per interventi pubblici di natura tecnica (Es: politiche energetiche).</p> <p>Nel caso della valutazione dei fondi strutturali, per esempio, l'indagine Delphi è stato raccomandato per ottenere stime macroeconomiche quando i fenomeni coinvolti sono complessi (es: quantificare</p> |

l'impatto di un progetto di infrastruttura. Può anche essere usato per specificare relazioni di cause ed effetti potenziali nel caso di interventi innovativi.

Fondamentale è decidere se e quando utilizzare il metodo Delphi rispondendo alle domande chiave:

Che tipo di processo di comunicazione di gruppo è opportuno, al fine di approfondire la questione?

Chi sono le persone con esperienza sul tema e dove si trovano?

Quali sono le tecniche alternative disponibili e quali risultati si può ragionevolmente aspettare da loro applicazione?

| | |
|---|--|
| Le Fasi principali coinvolte | <p>L'approccio consiste interrogare gli esperti attraverso questionari successivi, al fine di rivelare se ci può essere una convergenza su alcuni pareri.</p> <p>Le tappe principali sono:</p> <p>Fase 1. Determinazione e formulazione delle domande per ottenere informazioni utili da risposte individuali .</p> <p>Fase 2. Selezione degli esperti che devono avere conoscenze specifiche in materia ed essere pronti a partecipare a questo tipo di procedura. Il panel è generalmente composto da circa 50 persone.</p> <p>Fase 3. Formulazione di un primo questionario che viene inviato agli esperti che deve contenere un richiamo alla natura dello studio e comprendono due o tre domande semi-aperte e aperte.</p> <p>Fase 4. L'analisi delle risposte al primo questionario per determinare la tendenza generale e isolare le risposte più estreme non conciliabili</p> <p>Fase 5. Formulazione di un secondo questionario dove ad ogni esperto, informato dei risultati del primo turno, viene chiesto di fornire una nuova risposta e motivare, se diverge dalla tendenza generale.</p> <p>Passo 6. Formulazione di un terzo questionario destinato solo agli esperti le cui risposte erano "fuori dal coro". Si chiede loro di criticare le posizioni opposte del trend generale. Il confronto sulle opinioni ha un'influenza sugli intervistati di affinare progressivamente il loro punto di vista a seconda della posizione del gruppo e facilita il manifestarsi di una visione coerente delle posizioni a volte contraddittorie. Una sufficiente convergenza di opinioni si ha di solito con il quarto questionario. Se non accade, il ciclo continua.</p> <p>Fase 7: Sintesi del processo e stesura della relazione finale. L'analisi dei dati ottenuti deve essere effettuata utilizzando l'analisi statistica (ad esempio analisi di cluster della correlazione canonica) al fine di individuare convergenze e divergenze nelle risposte.</p> |
| Punti di forza e limiti dell'approccio | <p>Le critiche rivolte all'indagine riguardano:</p> <p>la scarsa coerenza interna e la scarsa affidabilità dei giudizi espressi; una bassa riproducibilità delle previsioni basate sui risultati ottenuti; la suscettibilità dei risultati alle ambiguità e influenzabilità delle risposte nei questionari utilizzati per la raccolta dei dati; difficoltà nel valutare il grado di competenze possedute dagli esperti interpellati. Uno dei problemi principali della tecnica Delphi è stata la propensione degli esperti a semplificare i casi particolari e considerarli come eventi isolati, Questo è piuttosto evidente negli studi di previsione dove gli esperti tendono a pensare gli accadimenti in termini lineari, come sequenza, piuttosto che avere una visione olistica di complesse concatenazioni. Per porre rimedio si sono sviluppate delle tecniche come "la matrice di impatti incrociati" dove sono messi a confronto tra loro una serie di "possibili previsioni future" e di considerare gli effetti di spostamento, sostituzione e moltiplicazione associati agli scenari individuati dalla esperti coinvolti. Viene sconsigliato in analisi multi-dimensionali. In questi casi l'esperienza suggerisce che i dati raccolti da indagini Delphi sono utili al complesso degli scenari solo se integrati da dati raccolti da altre fonti.</p> <p>I sostenitori suggeriscono che il metodo Delphi è utile per esplorare e espandere specifici problemi.</p> |

Fonte: Nostra elaborazione (Ziglio, 1996; Bezzi, 2007; EVALSED, 2008)

3.1.5.4. Focus group

Si tratta di una tecnica di indagine basata sulla discussione di un piccolo gruppo. Spesso si utilizza per consentire ai partecipanti al dibattito di addivenire a un'opinione su materie poco conosciute. La tecnica utilizza le dinamiche di interazione per rafforzare e consolidare la raccolta di informazioni (EVALSED, 2008) (Riquadro 9)

Riquadro 9: Tecnica del Focus group

| | |
|--------------------------------------|--|
| Descrizione della tecnica | <p>Il focus group è un metodo di discussione di gruppo (caratterizzati dall'avvicinamento fisico), consolidato di ricerca sociale. Ha la forma di dibattito strutturato che orienta ad una progressiva condivisione e la raffinamento delle idee e del punto di vista dei partecipanti. È stato ideato per le ricerche di mercato, ma ha avuto una ampia diffusione per molteplici applicazioni di ricerca universitari per generare dati e intuizioni. La tecnica è particolarmente utile per l'analisi di temi o campi che danno origine a opinioni divergenti o che coinvolgono questioni complesse che devono essere esplorati in profondità.</p> <p>Un gruppo relativamente omogeneo di circa 6-8 persone che si incontrano una volta, per un periodo di circa un'ora e mezza a due ore. L'interazione di gruppo è facilitato dal valutatore o ricercatore che fornisce gli argomenti o domande per la discussione.</p> |
| Lo scopo della tecnica | <p>Il focus group consente di riunire diversi attori in un programma (dirigenti, personale operativo, destinatari o beneficiari di servizi), e di raccogliere una grande quantità di informazioni qualitative in uno spazio di tempo relativamente breve. Nel condividere e confrontare le proprie esperienze e punti di vista, i partecipanti possono generare nuove intuizioni e comprensioni. Il metodo consente al valutatore di esaminare diversi punti di vista dei partecipanti in quanto questi sono costruiti con la loro partecipazione all'interno di una rete sociale. Consente di esplorare le interazioni/condizionamenti dei partecipanti, attraverso la conversazione con gli altri, in un contesto di dinamiche gruppo e serve a rivelare le percezioni dei partecipanti e punti di vista su temi e questioni rilevanti per la valutazione. Il ruolo di facilitazione del valutatore nel focus group è volto ad avviare la discussione e ampliare la gamma delle risposte. I partecipanti sono invitati a portare la conversazione verso direzioni nuove e spesso inaspettate, con analisi a livelli più profondi. La tecnica del focus group può anche essere utilizzato per la validazione di raccolta dati, o per integrare dati quantitativi.</p> |
| Circostanze in cui si applica | <p>I focus group sono una fonte primaria di dati qualitativi, comunemente in combinazione con altri metodi qualitativi e incorporati in un approccio caso di studio. I focus group sono adattati per i casi in cui i temi di valutazione e le questioni da affrontare provocano opinioni divergenti o dove la discussione può portare ad un punto di vista più profondo e più ponderato. I focus group sono un metodo prezioso per programmi in cui vi è un differenziale di potere tra i partecipanti e decisori. La consuetudine attuale è di lavorare con gruppi omogenei, ma contrastanti, producendo in tal modo informazioni che possono focalizzare i diversi punti di vista, le esperienze e le visioni significative delle diverse parti interessate nella valutazione del programma. La tecnica può essere utilizzata per verificare una misura innovativa, chiarire gli obiettivi di un progetto, individuare i problemi e le esigenze di una regione e i miglioramenti necessari nel corso dell'attuazione del programma. La tecnica è molto utile per raccogliere informazioni per identificazione e/o interpretare gli effetti e gli impatti del programma in questione, e di fissare nuove priorità e orientamenti.</p> |
| Le Fasi principali coinvolte | <p>Fase 1. Selezione dei partecipanti: è preferibile selezionare i partecipanti in modo da garantire un grado di omogeneità nel gruppo, e di formare diversi gruppi di diversa composizione. Limitare il lavoro di un singolo gruppo può compromettere la validità dello studio. È inutile se ci sono notevoli squilibri di potere o status all'interno del gruppo. Il numero ottimale di partecipanti è di circa 6-8 per ogni gruppo, in modo che ogni persona ha un turno per parlare e non si formano sotto-gruppi. I partecipanti sono a volte retribuiti. Questa può essere una remunerazione incentivante, o può essere l'offerta di rimborsare le spese di viaggio o per servire i rinfreschi al termine della sessione.</p> <p>Fase 2. Scelta e formazione di facilitatori: il ruolo del facilitatore è fondamentale per il successo del gruppo di discussione. Si richiede buona capacità di facilitazione di gruppo e le qualità per mettere le persone a proprio agio, di proiettare se stessi in modo positivo per incoraggiare un gruppo, e di tenere alto l'interesse dei partecipanti fino alla fine. È utile prevedere una seconda persona per gruppo che può prendere appunti, può osservare la discussione e poi fare raccomandazioni al facilitatore sul modo in cui è stato condotto l'incontro.</p> <p>Fase 3. Definizione dei temi intervista: è importante definire con precisione e limitare i temi affrontati in modo che tutti i partecipanti abbiano la possibilità di partecipare alla discussione. Una lista di quattro o cinque domande aperte espressa in un linguaggio semplice è di solito sufficiente per una normale sessione di focus group. Le domande devono essere accuratamente definite, e in sequenza dalle più generali a quelle più dettagliate. La domanda/ o argomento di apertura hanno il compito di</p> |

coinvolgere il maggior numero di partecipanti possibile e di promuovere la discussione.

Fase 4. Corso della discussione: la discussione può essere lanciato abbastanza apertamente chiedendo una semplice domanda di interesse generale. Questo permetterà ad ogni partecipante di esprimere un primo parere o commento sull'argomento. L'obiettivo è quello di chiarire, approfondire e per coprire tutti gli angoli. Il facilitatore decide quando spostare la discussione ad un altro argomento, mantenendo la discussione coerente e mirata. Egli dirige il flusso dei contributi.

Fase 5. Analisi e relazione sui risultati: questa fase finale consiste nell'interpretare e confrontare le informazioni fornite dai partecipanti, ricercando i pareri condivisi e divergenti all'interno del gruppo. Le informazioni raccolte vengono codificate in risultati in relazione agli obiettivi. L'interpretazione dei dati deve tenere in considerazione e distinguere due aspetti principali della discussione: quello che i partecipanti considerano interessante, e ciò che essi giudicano importanti. I risultati dei vari focus group sono confrontati in modo da individuare una possibile convergenza. La sintesi può citare le dichiarazioni più notevoli da parte dei partecipanti, unitamente a una sintesi della discussione.

| | |
|---|---|
| Punti di forza e limiti dell'approccio | Questo tipo di metodo di discussione di gruppo fornisce informazioni approfondite sui valori e le opinioni dei partecipanti selezionati. I dati emergenti dalla discussione all'interno del gruppo possono essere meno influenzati dalla interazione con il ricercatore che potrebbe esserci con intervista individuale. Il gruppo garantisce un certo equilibrio nelle risposte date, consente di evitare le opinioni estreme e rende più facile definire l'opinione generale su un particolare tema. In un breve lasso di tempo (da uno e mezzo a due ore), è possibile raccogliere una grande quantità di informazioni qualitative. Sono richieste competenze specifiche per gestire le dinamiche di gruppo evitando l'influenza dominante di opinion leader del gruppo. I gestori dei programmi possono realmente migliorare le loro prestazioni dopo la partecipazione a un focus group che diventa così una forma di action learning. |
|---|---|

Fonte: Nostra elaborazione (Bezzi, 2007; EVALSED, 2008)

3.1.5.5 Interviste individuali

La tecnica si basa sull'interazione diretta fra un intervistatore ed un intervistato volta ad acquisire informazioni attraverso domande più o meno strutturate in un questionario. L'intervista deve essere esplicita e la sua finalità condivisa dal rispondente. (EVALSED, 2008) (Riquadro 10)

Riquadro 10: Tecnica dell'intervista individuale

| | |
|--------------------------------------|---|
| Descrizione della tecnica | consistono in una profonda conversazione con una persona, condotta da personale qualificato. Lo scopo è di solito di raccogliere informazioni qualitative e le opinioni delle persone coinvolte in un particolare programma o progetto. L'intervista può essere una conversazione informale, semi-strutturata o strutturata (l'approccio più rigido). |
| Lo scopo della tecnica | possono fornire un commento su tutti gli aspetti di un programma per conoscere ed esaminare i punti di vista degli attori coinvolti; rivelare esperienze divergenti e di "outlier"; fornire informazioni che possono poi essere utilizzate per sviluppare indagini quantitative. Interviste approfondite sono spesso utilizzate per avere idee preliminari dalle parti interessate; per testare una teoria e/o di fornire indicazioni sulla messa a punto di una politica e un programma. |
| Circostanze in cui si applica | È usata in un contesto esplorativo quando non si dispone di un ipotesi a priori o di adeguate conoscenze sull'oggetto di indagine. E' anche una tecnica rilevante quando le parti coinvolte sono numerosamente esigue per essere oggetto di una indagine statisticamente rappresentativa. |
| Le Fasi principali coinvolte | Fase 1. La selezione degli intervistati: il numero di interviste dipende dall'oggetto dello studio, e sulle risorse disponibili. Il campione selezionato è spesso basato sulle caratteristiche della popolazione (campione diversificato). Fase 2. Pianificare l'intervista: comprende la stesura di una traccia dell'intervista, si tratta di specificare gli argomenti che l'intervistatore vuole affrontare (potrebbe variare da una lista di controllo ad un questionario semi-strutturato/strutturato).. L'intervistatore può modulare il suo intervento in relazione a l'intervistato, e formulare nuove domande. I primi colloqui possono dar |

luogo a rettifiche o modifiche nella definizione delle domande. Può anche essere utile fornire l'intervistato con una guida alle questioni che devono essere trattate in modo che siano raccolte tutte le informazioni necessarie. Occorre spiegare lo scopo del colloquio, quanto tempo durerà, il livello di riservatezza, l'uso dei risultati, ecc

Fase 3. Selezione e formazione degli intervistatori: le interviste richiedono un alto grado di professionalità nell'intervistatore. Le interviste strutturate richiedono anche che l'intervistatore abbia una conoscenza approfondita del settore.

Fase 4. Colloquio: l'intervistatore deve avere un atteggiamento "rispettoso" dell'intervistato e delle informazioni raccolte, ma anche essere in grado di trasmettere una buona conoscenza della materia e del contesto. L'intervistatore deve fare attenzione a non influenzare l'intervistato approvando o orientare le sue risposte.

Fase 5. Analisi dei risultati: questa fase finale consiste nell'analizzare le conversazioni, interpretare e confrontare le informazioni fornite dagli intervistati, e trovare punti di vista comuni e divergenti, in modo da elaborare una revisione della valutazione.

| | |
|---|--|
| Punti di forza e limiti dell'approccio | Può essere rilevato il punto di vista dei singoli interlocutori senza alcuna influenza da altri attori (come può essere il caso del focus group). Colloqui individuali sono particolarmente adatti per ottenere informazioni sui processi; forniscono informazioni approfondite sui fatti, valori e comportamenti degli intervistati, producendo così uno studio relativamente esaustivo su un dato argomento. Un colloquio ben condotto può fornire informazioni sui meccanismi di attuazione e dei collegamenti causali propri di un programma, e contribuire a individuare casi di successo o carenze evidenti. Anzi, può contribuire a proporre soluzioni e consigli per adottare il programma in seguito. Come risultato, la tecnica produce informazioni che possono facilmente essere comunicate in forma di esempi. Il vantaggio principale è il livello di dettaglio che può essere ottenuto. Tuttavia, ci sono inconvenienti. La dimensione del campione è di solito piccola e non sono usati metodi casuali per selezionare i partecipanti. Successivamente, i risultati non possono essere generalizzati. Inoltre, un colloquio individuale tiene conto di fattori situazionali e individuali che rendono difficile trarre conclusioni generali. |
|---|--|

Fonte: Nostra elaborazione (Bezzi, 2007; EVALSED, 2008)

CAPITOLO 4: RISULTATI E DISCUSSIONE

4.1. Adattamento della metodologia. 4.1.1 Definizione dei criteri di buona governance dell'approccio LEADER. 4.1.1.1 Approccio mixed: Metodo Delphi e focus group con esperti del programma LEADER (Regione delle Fiandre e Regione Umbria). 4.1.1.2 Analisi dei dati: sistematizzazione delle caratteristiche LEADER e definizione di un set di indicatori. 4.1.3 Interviste dirette ai direttori dei GAL (Regione Veneto e Regione Umbria). 4.3. Proposta di un percorso del CAF da parte di organizzazioni tipo il GAL/programmi tipo LEADER.

4.1. Adattamento della metodologia

4.1.1 Definizione dei criteri di buona governance dell'approccio LEADER

Per rispondere al 1° obiettivo della nostra ricerca di produrre un sistema di indicatori utilizzabile da parte dei GAL in processi interni di *feedback* e analisi delle *performance*, il modello per la valutazione della qualità della governance sopra presentato, è stato sottoposto ad una verifica e revisione.

A partire dalla struttura originaria delle 3 Idee Guida e delle 7 Dimensioni-Chiave (Principi) si è proceduto a ridefinire le Sotto-Dimensioni (criteri) analizzando nel dettaglio i principali studi noti in letteratura riferiti alla valutazione delle politiche territoriali di sviluppo locale con particolare riguardo alla governance regionale dell'UE, l'approccio LEADER e le esperienze di autovalutazione dei GAL. Pertanto, sono stati messi a confronto i principi, criteri ed indicatori messi a punto nei progetti più rilevanti ai fini della nostra ricerca:

-nella iniziativa “*Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*”³⁹ del Consiglio d'Europa (Council of Europe, 2007 e 2008). (Tabella 13);

-nel manuale tecnico predisposto dalla “Rete della valutazione Europea per lo sviluppo rurale” con focus sulla valutazione di impatto degli assi IV (LEADER) e III (misure per migliorare la Qualità della Vita nelle aree rurali) del Programma di sviluppo rurale dell'Unione Europea periodo 2007-2013 (EENRD, 2010) (Tabella 14).

³⁹ Nel 2007, i ministri europei responsabili delle politiche locali e regionali dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, si sono riuniti a Valencia e hanno dichiarato la “Strategia europea per una governance locale di qualità” adottata ufficialmente nel marzo 2008. Le linee guida per la implementazione della strategia è disponibile nel sito istituzionale http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation

Tabella 13. Principi e criteri della “Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level” adattati per una valutazione interna dei GAL/PSL

| Principio | Criteri (sotto-dimensioni) | Ipotesi di modifica/integrazione (SottoDimensioni-Dimensioni Chiave) |
|---|--|---|
| 1 Elezioni regolari, rappresentatività e partecipazione eque. Per assicurare reali possibilità per tutti i cittadini di avere voce nelle attività pubbliche locali. | Le elezioni locali si svolgono liberamente e onestamente, senza frodi, in conformità con gli <i>standard</i> internazionali e la legislazione nazionale. | ----- |
| | I cittadini sono posti al centro dell'azione pubblica e sono coinvolti nella vita pubblica locale con modalità chiaramente definite. | ----- |
| | Tutti, uomini e donne, hanno il diritto di fare udire la propria voce nel processo decisionale, direttamente o attraverso legittimi organismi che ne rappresentano gli interessi. Tale ampia partecipazione è costruita sulla libertà di espressione, di assemblea e di associazione. | Considerare la molteplicità dei valori/punti di vista. Coinvolgimento volontario nelle istituzioni/organizzazioni. (Rappresentatività-PARTECIPAZIONE) |
| | Tutte le voci, comprese quelle dei meno privilegiati e più vulnerabili, sono ascoltate e prese in considerazione al momento delle decisioni (<i>decision making</i>), comprese quelle dell'allocazione delle risorse. | Equità nel processo decisionale e di attuazione della politica. (Rappresentatività-PARTECIPAZIONE) |
| | -C'è sempre un onesto tentativo di conciliare i diversi legittimi interessi e ottenere un largo consenso sull'interesse più rilevante per l'intera comunità e su come può essere ottenuto. | Ruolo di mediazione dei decisori e degli attuatori del programma. (Gestione dei conflitti-PARTECIPAZIONE) |
| | Le decisioni sono prese in funzione della volontà della maggioranza dei cittadini, nel rispetto dei diritti e dei legittimi interessi della minoranza. | Considerare la molteplicità dei valori/punti di vista. (Rappresentatività-PARTECIPAZIONE) |
| 2 Reattività. Per assicurare che l'autorità locale risponde a legittime aspettative e bisogni dei cittadini | Gli obiettivi, le regole, le strutture e le procedure sono adattati a legittime aspettative e bisogni dei cittadini | Appropriatezza dello svolgimento del programma/progetto. (Feedback-TRASPARENZA) L'accettazione della politica/programma (Impatti sociali-SVILUPPO “G-LOCALE” SOSTENIBILE) |
| | I servizi pubblici sono garantiti e viene risposto alle richieste, istanze e lagnanze entro un lasso di tempo ragionevole. | Reattività nello sviluppo del programma/progetto (Feedback-TRASPARENZA) |
| 3. Efficacia ed efficienza. Per assicurare che gli obiettivi sono raggiunti mentre si usano al meglio le risorse | I risultati sono conformi agli obiettivi stabiliti. | La politica/programma raggiunge i risultati desiderati. (Obiettivi e prodotti- |
| | Le risorse disponibili sono utilizzate in modo ottimale. | Attento uso delle risorse disponibili. (Allocazione delle risorse-EFFICIENZA) |
| | Dei sistemi di gestione delle performance permettono di misurare e di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi. | Analisi delle performance e monitoraggio regolare sull'organizzazione/programma. (Obiettivi e prodotti-EFFICACIA) |
| | Sono effettuati degli audit a intervalli regolari, per valutare e migliorare i servizi. | |
| 4. Apertura e trasparenza. Per assicurare il pubblico accesso alle informazioni e per facilitare la comprensione dell'azione delle istituzioni pubbliche. | Le decisioni sono prese e applicate conformemente alle norme e ai regolamenti. | Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione) (Empowerment-PARTECIPAZIONE) |
| | Tutte le informazioni che non sono archiviate per ragioni di riservatezza nei casi previsti dalla legge (quali la protezione dei dati e il rispetto della vita privata o la garanzia di imparzialità nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici) sono accessibili al pubblico. | Facile accesso e aggiornamento dei dati del programma/progetto. Chiarezza e aggiornamento delle regole/procedure del programma/progetto. (Documentazione-TRASPARENZA) |
| | Il pubblico è informato delle decisioni, della messa in atto delle politiche e dei risultati ottenuti, in modo da potere seguire efficacemente le attività delle collettività locali e contribuirvi. | |
| 5.Ruolo della Legge (Stato di diritto). Per assicurare correttezza, imparzialità e prevedibilità. | Le locali Autorità rispettano la legge e le decisioni giudiziarie. | Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione) (Empowerment-PARTECIPAZIONE) |
| | Le norme e le regole sono adottate conformemente alle procedure stabilite dalla Legge e sono applicate in modo imparziale. | |

| | | |
|--|---|--|
| 6. Comportamento etico. Per assicurare che il pubblico interesse è anteposto agli interessi privati. | Il bene pubblico è anteposto agli interessi individuali. | La consapevolezza di ciò che è necessario per la comunità (Sostenibilità nel lungo periodo-SVILUPPO "G-LOCALE") |
| | Esistono misure efficaci per prevenire e combattere qualsiasi forma di corruzione. | ----- |
| | Eventuali conflitti di interesse sono dichiarati in tempo utile; i soggetti in posizione di conflitto di interesse devono astenersi dal partecipare alle deliberazioni che li riguardano. | Informazioni sui conflitti di interesse nel programma/progetto. (condotta etica-TRASPARENZA) |
| 7. Competenze e capacità. Per assicurare che i rappresentanti politici e i funzionari pubblici locali conducono bene le loro funzioni | Le capacità professionali delle persone responsabili della governance della collettività sono continuamente mantenute e rafforzate in permanenza per conseguire risultati (output) ed effetti (impact) migliori. | Regolare addestramento degli attori del programma/progetto di sviluppo. (Competenze e professionalità- |
| | I funzionari pubblici sono incoraggiati a migliorare continuamente i loro risultati (output) ed effetti (impact). | Cambiamento nelle/delle istituzioni governative. (Resilienza-EFFICACIA) |
| | Sono creati e utilizzati metodi e procedure pratiche finalizzate a trasformare le attitudini in competenze e a ottenere migliori risultati. | Grado di diversificazione degli attori del programma/progetto di sviluppo. (Competenze e professionalità-CAPACITA') |
| 8. Innovazione e atteggiamento di apertura nei confronti del cambiamento. Per assicurare benefici originati da nuove soluzioni e buone pratiche | Sono ricercate nuove ed efficienti soluzioni ai problemi e sono utilizzati con vantaggio metodi moderni per garantire i servizi. | Messa in atto di azioni risolutive nella policy/programma. (Resilienza- |
| | Esiste una disponibilità ad accettare di condurre e sperimentare nuovi programmi e ad apprendere dall'esperienza altrui. | Accrescere l'apprendimento collettivo per mezzo della politica/programma/attori. Coinvolgimento di esperti per mettere in atto meccanismi di apprendimento. (Trasferimento di conoscenza e apprendimento collaborativo-CAPACITA') |
| | Viene instaurato un clima favorevole agli scambi, al fine di ottenere migliori risultati. | Resilienza-EFFICACIA |
| 9. Sostenibilità e progettualità a lungo termine. Per tenere in considerazione gli interessi delle future generazioni | Le politiche attuali prendono in considerazione i bisogni delle generazioni future. | Sostenibilità dei programmi. (Sostenibilità nel lungo periodo-SVILUPPO "G-LOCALE" SOSTENIBILE) |
| | La sostenibilità della comunità è presa costantemente in considerazione. | |
| | Le decisioni sono adottate sforzandosi di internalizzare tutti i costi e di non trasferire alle generazioni future tensioni e problemi di natura ambientale, strutturale, finanziaria, economica e sociale. | |
| | C'è un'ampia visione a lungo termine sul futuro della comunità locale che si accompagna alla consapevolezza di cosa sia necessario per tale sviluppo. C'è una comprensione delle complessità storiche, culturali e sociali nelle quali questa visione si fonda. | La consapevolezza di ciò che è necessario per la comunità. (Sostenibilità nel lungo periodo-SVILUPPO "G-LOCALE" SOSTENIBILE) |
| 10. Sana gestione finanziaria. Per assicurare un uso prudente e fecondo delle finanze pubbliche | I prezzi di acquisto non superano il costo dei servizi forniti e non riducono eccessivamente la domanda, in particolare per i servizi pubblici essenziali. | La coesione territoriale. (impatti sociali-SVILUPPO "G-LOCALE" SOSTENIBILE) |
| | È garantita una gestione finanziaria prudente inclusi i contratti, i mutui, la stima delle risorse, le entrate e gli accantonamenti e l'uso dei ricavi eccezionali. | Distribuzione/gestione del budget. Attento uso delle risorse disponibili. (allocazione delle risorse-EFFICIENZA) Efficienza finanziaria per raggiungere i risultati pianificati. (Costi e outputs- |
| | Delle programmazioni pluriennali di bilancio sono preparate, in consultazione con il pubblico. | Distribuzione/gestione del budget. (allocazione delle risorse-EFFICIENZA) |
| | I rischi sono stimati e gestiti correttamente, includendo la pubblicazione del bilancio consolidato e, nel caso di partenariati pubblico/privato, una condivisione realistica dei rischi. | Equa ripartizione dei costi e dei benefici a tutti gli attori. (Sostenibilità nel lungo periodo-SVILUPPO "G-LOCALE" SOSTENIBILE) |
| | La collettività locale partecipa agli accordi di solidarietà tra comuni, all'equa ripartizione degli oneri e degli utili e alla riduzione dei rischi (sistemi di perequazione, cooperazione intercomunale, mutualizzazione dei rischi, ecc.). | Gestione dei rischi della politica/programma. (Resilienza-EFFICACIA) |

| | | |
|--|---|--|
| 11 Diritti umani, diversità culturale e coesione sociale. Per assicurare che tutti i cittadini sono protetti e rispettati e nessuno di loro è discriminato ed escluso | Le autorità locali garantiscono che i diritti umani sono rispettati, tutelati e applicati; viene combattuta qualsiasi forma di discriminazione. | ----- |
| | La diversità culturale è considerata una ricchezza e sono intrapresi continui sforzi per garantire che tutti i cittadini possano svolgere un ruolo nella loro comunità locale, in cui possano identificarsi e dalla quale non si sentano esclusi. | Identità locale. (Impatti sociali-SVILUPPO "G-LOCALE" SOSTENIBILE) |
| | Sono incoraggiate la coesione sociale e l'integrazione delle regioni svantaggiate. | La coesione territoriale. (Impatti sociali-SVILUPPO "G-LOCALE" SOSTENIBILE) |
| | È garantito l'accesso ai servizi di base, in particolare per le fasce meno favorite della popolazione. | |
| 12. Responsabilità e obbligo di rendiconto. Per assicurare che i rappresentanti politici e i funzionari pubblici locali si assumono le responsabilità e siano ritenuti responsabili delle loro azioni | Tutti i decisori, sia gruppi che individui, sono responsabili delle loro decisioni. | Ruoli nel processo decisionale relativo al programma. Co-responsabilità nel processo decisionale e in quello operativo. (<u>Accountability sul programma/processo-ACCOUNTABILITY</u>) |
| | Le decisioni sono relazionate, motivate e possono essere sanzionate. | |
| | Esistono misure efficaci per porre rimedio alla cattiva amministrazione e agire contro le autorità locali che non rispettano i diritti civili. | ----- |

Fonte: nostra traduzione ed elaborazione da Council of Europe, 2008

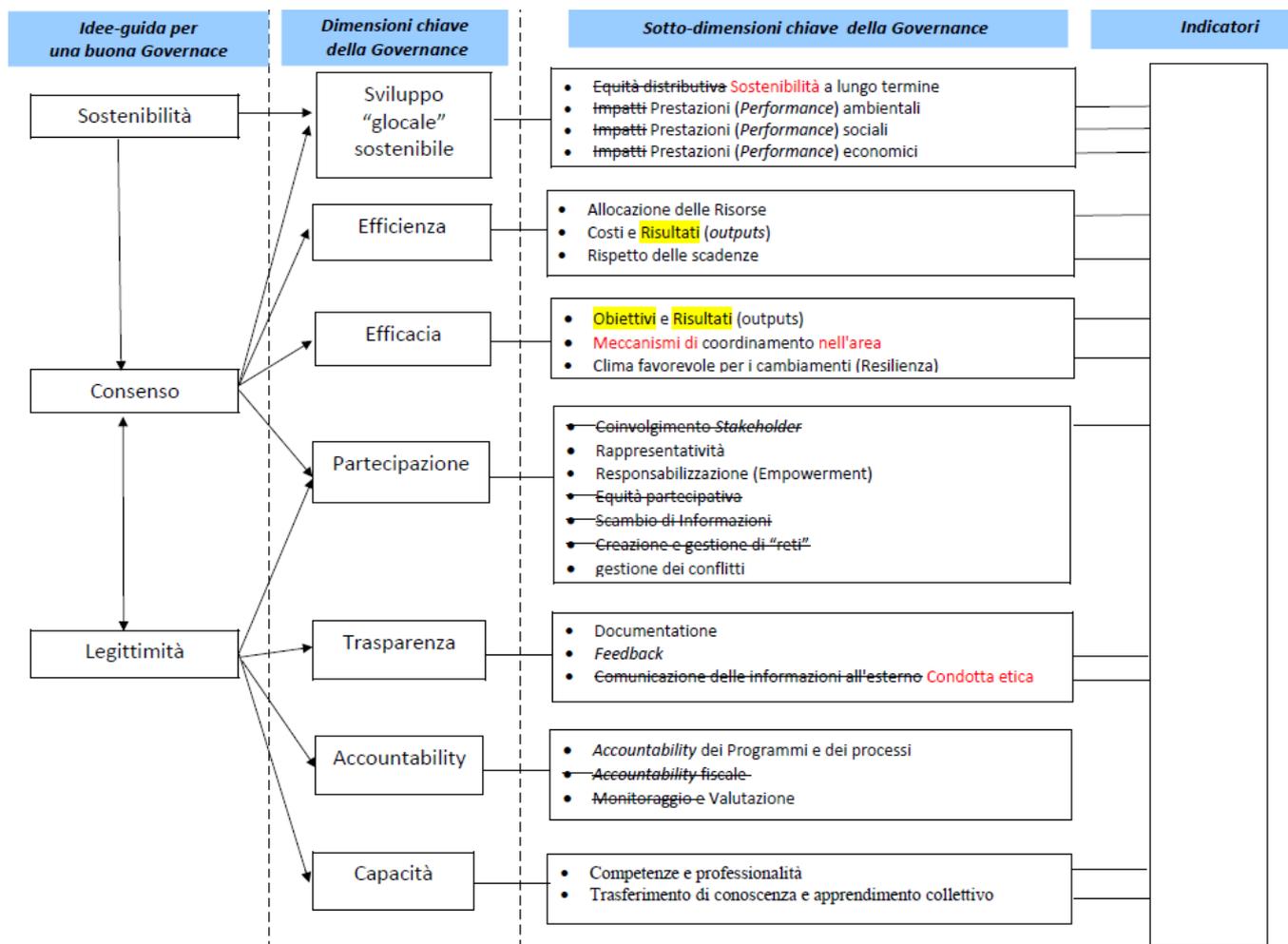
Tabella 14: Aspetti di buona governace proposti dalla Rete della valutazione Europea per valutare il LEADER adattati per una valutazione interna dei GAL/PSL

| Aspetti | Criteri (sotto-dimensioni) | Ipotesi di modifica/integrazione (SottoDimensioni-Dimensioni Chiave) |
|---|---|---|
| TRASPARENZA | Visibilità di strutture e procedure, accesso all'informazione. mantenere l'impegno di tutti gli attori che lavorano insieme su una base di fiducia comune | TRASPARENZA |
| PARTECIPAZIONE | Coinvolgimento di stakeholder e popolazione locale. Formazione di partenariati che si basano sul sostegno dei più importanti partner socio-economici e della pubblica amministrazione, ma anche cercano di coinvolgere i gruppi locali più vulnerabili. | Approccio inclusivo. Coinvolgimento degli attori-chiave nel processo decisionale e nella attuazione. (Empowerment-PARTECIPAZIONE) |
| INTEGRAZIONE ORIZZONTALE E VERTICALE | Si mettono insieme differenti settori economici e non (agricoltura, turismo, cultura) e differenti organizzazioni (settore pubblico, mercato e società civile). Le attività continuano oltre il termine del periodo del programma. | Interazione orizzontale tra i diversi partner e settori. (Meccanismi di coordinamento d'area-EFFICACIA) Proseguimento del programma. (Obiettivi e prodotti-EFFICACIA) |
| | Si mettono insieme differenti livelli gerarchici (decisori ai livelli locale, regionale, nazionale, europeo) e promuovono la apertura (openess) e le interazioni (collaborazione) tra tutti gli attori e partners a qualsiasi livello. | Interazione verticale tra i diversi partner e settori. (Meccanismi di coordinamento d'area-EFFICACIA) |
| LEGGITTIMITA' | L'azione dei differenti attori del sistema di governance è accettata e riconosciuta perchè è ritenuta coerente all'impianto legale e istituzionale. Il comune impegno a cooperare in una strategia integrata consente di stabilire le connessioni tra finora soggetti isolati. È considerato Empowerment | Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione) (Empowerment-PARTECIPAZIONE) |
| SUSSIDIARIETA' | Le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini, considerando il livello di efficacia della realizzazione di queste decisioni rispetto ad altri livelli di decisione (nazionale, regionale, provinciale...) | Sussidiarietà nel ciclo della politica/programma. (Meccanismi di coordinamento d'area-EFFICACIA) |
| ALTA QUALITA' DELLA COMUNICAZIONE E GESTIONE DEI CONFLITTI | Assicurare strutture professionali e procedure per l'informazione, la consultazione e la condivisione del decision making. Sono mantenuti gli impegni di tutti gli attori che lavorano insieme sulla base della comune fiducia per gestire i conflitti tempestivamente e rafforzano la implementazione di processi dinamici e interattivi. mantenere l'impegno di tutti gli attori che lavorano insieme su una base di fiducia comune | Co-responsabilità nel processo decisionale e in quello operativo. (Accountability sul programma/processo-ACCOUNTABILITY) Gestione dei conflitti- PARTECIPAZIONE Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione). (Empowerment-PARTECIPAZIONE) Comunicazione e scambio di informazioni sul programma/progetto. (Condotta etica-TRASPARENZA) |
| ALTA QUALITA' DEI MECCANISMI DI APPRENDIMENTO | Predisporre strutture professionali e processi per la riflessione e l'apprendimento reciproco tra i differenti membri del sistema della governance | Accrescere l'apprendimento collettivo per mezzo della politica/programma/attori. Coinvolgimento di esperti per mettere in atto meccanismi di apprendimento. (Trasferimento di conoscenza e apprendimento collaborativo-CAPACITA') |

Fonte: nostra elaborazione da EENRD, 2010 e Da Re, 2012

Si è cercato così di individuare nei confronti con il modello originale: le similitudini o i termini non utilizzabili rispetto la ricerca in questione; gli ambiti trascurati o le ridondanze/sovrapposizioni. Gli aggiustamenti che ne sono conseguiti sono stati motivati dal principale obiettivo di semplificare e condurre successivamente alla formulazione di un sistema con un limitatissimo numero di indicatori, prerequisito per innescare processi di autovalutazione sostenibili. (OECD, 1999 e 2009). (Figura 5)

Figura 5: Modello base per sviluppare degli indicatori di performance dei GAL/Programmi di Sviluppo locale



Fonte: nostra elaborazione da Da Re, 2012

Si sono spostate o combinate Sotto-Dimensioni ritenute contigue nel contesto in esame e si è integrata, in aggiunta, una sola nuova Sotto-Dimensione "la condotta etica", trascurata nell'assetto originario ma alquanto critica per la gestione dei Fondi Strutturali comunitari nella programmazione LEADER (CCE, 2010). Per ogni Sotto-Dimensione Chiave sono state definite alcune aree tematiche specifiche che sintetizzano/aggregano tutti gli aspetti controllabili, nel contesto in esame, dagli indicatori nei diversi sistemi riscontrati in letteratura.

Nel dettaglio:

- la Sotto-Dimensione "coinvolgimento Stakeholder" è stata inclusa nella Sotto-Dimensione "empowerment" e specificata come area tematica della medesima con la denominazione "approccio inclusivo";
- la Sotto-Dimensione "equa partecipazione" è stata eliminata in quanto già presa in considerazione dall' area tematica "equità nel processo della policy" della sotto-dimensione "rappresentatività";
- le Sotto-Dimensioni "flussi di scambio di informazioni"flussi di informazioni agli stakeholder

esterni” sono state eliminate perchè ricomprese nelle aree tematiche “creazione/gestione di reti” e “comunicazione e scambio di informazioni” delle Sotto-Dimensioni “coordinamento” e “condotta etica”;

- la Sotto-Dimensione “accountability fiscale” è stata inclusa nella Sotto-Dimensione “accountability del processo e del programma”;

- la Sotto-Dimensione “monitoraggio e valutazione” è stata suddivisa originando la Sotto-Dimensione “valutazione” (intesa nella accezione specifica di valutazione di impatti o ex post condotta da un valutatore esterno) e l'area tematica “analisi di performance e regolare monitoraggio dell'organizzazione e programma” Sotto-Dimensione “Obiettivi e outputs.

La Tabella 15 mostra l'elenco completo delle Sotto Dimensioni chiave e delle aree tematiche su cui sviluppare gli indicatori.

Tabella 15: Sotto Dimensioni chiave e criteri di buona governance

| Sotto-dimensioni di Buona Governance | ID criteri di Buona Governace (CBG). Descrizione | Fonti |
|--------------------------------------|--|---|
| 1. Sostenibilità nel lungo periodo | 1. Sostenibilità dei programmi. Le decisioni considerano tutti i costi e non trasferiscono alle future generazioni problemi ambientali/economici/sociali. | CoE, 2008 |
| | 2. Equa ripartizione dei costi e dei benefici a tutti gli attori. Ridistribuzione dei costi e dei benefici a vari livelli e settori e riduzione dei rischi (sistemi di perequazione, cooperazione, mutualizzazione dei rischi ...) | |
| | 3. La consapevolezza di ciò che è necessario per la comunità. L'adozione di impegni formali su aspetti ambientali /sociali/economici: procedure, leggi, consuetudini, la certificazione, la redazione di rapporti, la promozione delle pratiche migliori | Trianon, 2000; CoE, 2008; Da Re, 2012 |
| 2. Impatti ambientali | 4. Azioni di prevenzione sull'ambiente. Evitare/contrastare gli effetti nocivi sull'ambiente locale, anche considerando degli effetti sul sistema globale | ENRD, 2010; Da Re, 2012 |
| | 5. Azioni di protezione sull'ambiente. Azioni per salvare, mantenere e valorizzare le risorse naturali del territorio. | |
| 3. Impatti sociali | 6. L'accettazione della politica/programma. Obiettivi/regole/strutture/procedure sono adattati alle legittime esigenze della comunità. | Trianon, 2000; CoE, 2008; |
| | 7. La coesione territoriale. Azioni volte a ridurre le disparità regionali e garantire i servizi essenziali per le persone svantaggiate. Azioni volte a migliorare la soddisfazione della comunità in materia di istruzione, salute, sicurezza alimentare ... | Barca, 2010; CoE, 2008; ENRD, 2010; Da Re, 2012 |
| 4. Impatti economici | 8. Identità locale. Azioni volte a stimolare il riconoscimento e l'appartenenza da parte della comunità locale del patrimonio ambientale, culturale e dei servizi/strutture. | ENRD, 2010 |
| | 9. Benefici economici individuali 10. Benefici economici sul territorio | ENRD, 2010; Da Re, 2012 |
| 5. Allocazione delle risorse | 11. Distribuzione/gestione del budget. Decisori/manager considerano i costi della politica/progetto e i rischi associati quando si stabiliscono le quote del budget per ciascun risultato atteso. | CoE, 2008; Da Re, 2012 |
| | 12. Attento uso delle risorse disponibili. L'ottimo uso possibile delle risorse limitate quali il tempo, le risorse umane, la tecnologia ... per raggiungere molteplici risultati. | |

| | | |
|---|--|------------------------------------|
| 6. Costi outputs (prodotti) | e 13. Efficienza finanziaria per raggiungere i risultati pianificati. Pianificazione dei costi del programma/progetti e sostenere i costi reali per raggiungere gli obiettivi del programma/progetti. | CoE, 2008; Da Re, 2012 |
| | 14. Collaborazione fra gli attori per ridurre i costi di transazione. Riduzione dei costi in ordine alla conclusione di una transazione nel mercato, quali i costi per identificare i contraenti, realizzare un attento controllo sui termini del contratto... | Da Re, 2012 |
| 7. Rispetto delle scadenze e calendari | 15. Rispetto delle scadenze prescrittive. Evitare ritardi nei pagamenti, ritardi nel rispondere alla pubblica amministrazione... | |
| | 16. Realizzare le attività con puntualità. Rispetto di pre-definiti calendari per concludere le attività di un programma di breve/lungo periodo. | |
| | 17. Benefici da azioni/risultati tempestivi. Raggiungere gli obiettivi, migliorare i risultati...prima di quanto stabilito. | |
| 8. Obiettivi e prodotti | 18. Analisi delle performance e monitoraggio regolare sull'organizzazione/programma. La direzione definisce i criteri/indicatori per valutare e migliorare i servizi/prodotti e svolge controlli a intervalli regolari. | CoE, 2008; Da Re, 2012 |
| | 19. La politica/progetto raggiunge i risultati desiderati. Raggiungere gli obiettivi con le risorse e gli input che sono disponibili. | |
| | 20. Proseguimento del programma. Attività/spin-off di progetti/organizzazione/reti che si sviluppano al di là del periodo di programmazione: piano di continuazione per le strutture/attività già esistenti. | ENRD, 2010 |
| 9. Meccanismi di coordinamento d'area | 21. Interazione verticale tra i diversi livelli politico-amministrativi. Coordinamento dei diversi decisori a livello locale/regionale/nazionale/comunitario per definire la guida gerarchica (empowerment, procedure amministrative, il controllo normativo ...) | ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| | 22. Interazione orizzontale tra i diversi partner e settori. Il coordinamento tra i diversi tipi di organizzazioni quali la pubblica amministrazione/imprese private/società civile e dei residenti e/o settori diversi come l'agricoltura, il turismo ... | |
| | 23. Azioni di collaborazione nel programma. Benefici diretti/indiretti per le comunità attraverso azioni transnazionali/interregionali. | Da Re, 2012 |
| | 24. Creazione e gestione di reti. Scambio di informazioni, apprendimento collettivo, armonizzazione degli interessi...fra diversi attori. | |
| | 25. Sussidiarietà nel ciclo della politica/programma. Stabilire quali livelli decisionali sono i più efficaci e di conseguenza privilegiare quelli più vicini ai cittadini. | Trattato Lisbona |
| 10. Clima favorevole per adeguamenti ai cambiamenti in corso (resilienza) | 26. Disponibilità finanziaria per l'attuazione del programma. Sicure risorse finanziarie per tutte le attività del programma/progetto: diversificazione risorse finanziarie, flussi fondi pubblici ai beneficiari... | ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| | 27. Gestione dei rischi della politica/programma. Rischi sono correttamente stimati e gestiti: fondi riserva per potenziali eventi imprevisti, rendicontazioni pubbliche, condivisione dei rischi... | CoE, 2008; Da Re, 2012 |
| | 28. Cambiamento nelle/delle istituzioni governative. Nuovi o migliorati approcci a livello regionale/provinciale e più equa rappresentanza ai livelli regionale/provinciale degli stakeholder non pubblici. | ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| | 29. Messa in atto di azioni risolutive nella policy/programma. Nuove ed efficienti soluzioni ai problemi grazie a moderne metodologie, appropriate tecnologie, programmi pilota, apprendimento dagli altri... | CoE, 2008; ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| 11. Rappresentatività | 30. Considerare la molteplicità dei valori/punti di vista. Le decisioni sono prese secondo la volontà della maggioranza, mentre i diritti e gli interessi legittimi delle minoranze sono rispettati. | Da Re, 2012 |

| | | |
|-----------------------------------|---|------------------------------------|
| | 31. Coinvolgimento volontario nelle istituzioni/organizzazioni. La partecipazione è fondata sulla libertà di espressione, assemblea e associazione. Gli attori hanno sempre l'opzione di entrare o uscire. | CoE, 2008; |
| | 32. Equità nel processo decisionale e di attuazione della politica. Aumento della consapevolezza dei politici delle istanze a livello locale e sostegno delle azioni per i gruppi svantaggiati. Tutti gli interessi e i valori vengono rappresentati. (<i>equilibrio di genere, intra-generazionale, delle minoranze</i>). | ENRD, 2010 |
| 12. Empowerment | 33. Approccio inclusivo. Coinvolgimento di tutti gli <i>stakeholder</i> interessati e dei cittadini, inclusi i più vulnerabili ad ogni stadio della politica/programma: dall'identificazione dei bisogni e delle risorse alla attuazione, fino al monitoraggio e la valutazione. | CoE, 2008; ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| | 34. Equa distribuzione del potere nel processo decisionale e nel processo di attuazione. Presenza equilibrata fra pubblica amministrazione/politici/privato/società civile/cittadini nella formulazione della politica e nella attuazione dei programmi. | CoE, 2008; |
| | 35. Coinvolgimento degli attori-chiave nel processo decisionale e nella attuazione. Partecipazione nel ciclo della politica/programma degli attori più rilevanti socio-economici e della pubblica amministrazione dei territori interessati. | ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| | 36. Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione). Le azioni congiunte dei diversi attori conducono ad una reciproca fiducia perchè le decisioni sono assunte nel rispetto dell'impianto legale ed istituzionale. | CoE, 2008 |
| 13. Gestione dei conflitti | 37. Ruolo di mediazione dei decisori e degli attuatori del programma. C'è sempre una disinteressata attenzione a mediare tra i vari interessi legittimi. | CoE, 2008 |
| | 38. Raggiungere un vasto consenso sulla politica/programma. Consenso informato su quale sia il massimo beneficio per l'intera comunità e su come questo può essere raggiunto | ENRD, 2010, Da Re, 2012 |
| | 39. Risoluzione dei conflitti. Costruzione di meccanismi formali per orientare e facilitare la risoluzione dei conflitti/dispute. | Da Re, 2012 |
| 14. Documentazione | 40. Facile accesso e aggiornamento dei dati del programma/progetto. Pubblica disponibilità e comprensibilità di tutte le informazioni: strutture di proprietà, relazioni degli investitori, consiglio di amministrazione, strutture di gestione, processo decisionale, informazioni finanziarie, regole nella gestione... | Da Re, 2012 |
| | 41. Chiarezza e aggiornamento delle regole/procedure del programma/progetto. Le strutture/procedure della pubblica amministrazione e la gestione del programma sono portati avanti secondo regole chiare ed accessibili. | CoE, 2008 |
| 15. Feedback | 42. Ricezione di osservazioni da parte degli stakeholder/cittadini. Procedure formali per rispondere a domande/reclami/ricieste da parte degli stakeholder/cittadini | Da Re, 2012 |
| | 43. Appropriatezza dello svolgimento del programma/progetto. Adattamento degli obiettivi, regole, strutture e procedure alle legittime aspettative e ai bisogni degli stakeholder/cittadini. | CoE, 2008 |
| | 44. Reattività nello sviluppo del programma/progetto. I servizi pubblici sono resi disponibili e si da seguito a domande/reclami entro una ragionevole tempistica. | |
| 16. Condotta etica | 45. Informazioni sui conflitti di interesse nel programma/progetto. I conflitti di interesse sono dichiarati tempestivamente e le persone coinvolte devono astenersi dal prendere parte nelle decisioni fondamentali sul programma/progetto. | CoE, 2008; ENRD, 2010 |
| | 46. Comunicazione e scambio di informazioni sul programma/progetto. Strutture professionali/regole trasparenti/impegni sono messi in atto per lo scambio di informazioni con attori esterni ed interni, anche persone che non risiedono nell'area interessata al programma/progetto. | ENRD, 2010; Da Re, 2012 |

| | | |
|--|--|------------------------|
| 17. Accountability (rendicontazione) sul programma/processo | 47. Ruoli nel processo decisionale relativo al programma. Definizione delle responsabilità dei decisori politici/manager pubblici in ciascuna fase del programma per quanto riguarda decisioni/risultati. È chiaro chi detiene il potere della decisione definitiva e come le cose possono essere modificate durante la implementazione del programma/progetto. | CoE, 2008; Da Re, 2012 |
| | 48. Ruoli del management operativo. Definizione delle responsabilità ed esplicitazione delle motivazioni che stanno alla base di decisioni, organizzazione e risultati per lo sviluppo del programma/progetto. | Da Re, 2012 |
| | 49. Co-responsabilità nel processo decisionale e in quello operativo. Divisione di responsabilità /equilibrio nelle responsabilità fra i diversi attori coinvolti nel programma/progetto. | |
| | 50. Accountability fiscale della policy/programma/progetto. Obbligo a rendere noti i flussi finanziari relativi all'uso delle pubbliche risorse. Visibilità degli importi relativi ai salari, finanziamenti pubblici, onorari, diritti d'uso, tasse/imposte, assicurazioni..... | |
| 18. Valutazione | 51. Adeguatezza delle informazioni di base di partenza e di impatto della politica/del programma. Utilizzabilità delle evidenze rilevate dalle valutazioni esterne dei programmi/progetti. | |
| 19. Competenze e professionalità | 52. Grado di diversificazione degli attori del programma/progetto di sviluppo. Diversi campi di specializzazione nello staff dell'organizzazione sulla base del tipo competenza, CV... | Da Re, 2012 |
| | 53. Regolare addestramento degli attori del programma/progetto di sviluppo. Le abilità professionali sono continuamente mantenute e rafforzate per migliorare le capacità e produrre migliori risultati | CoE, 2008; ENRD, 2010 |
| 20. Trasferimento di conoscenza e apprendimento collaborativo | 54. Accrescere l'apprendimento collettivo per mezzo della politica/programma/attori. Accrescere le abilità e volontà di trasferire esperienze, competenze e conoscenze agli stakeholder. | ENRD, 2010 |
| | 55. Coinvolgimento di esperti per mettere in atto meccanismi di apprendimento. Messa in campo di strutture professionali e processi di "riflessione" e di mutuo apprendimento fra i diversi membri del sistema decisionale per migliorare/accredere le loro capacità. | ENRD, 2010 |

Fonte: nostra elaborazione

4.1.1.1 Approccio mixed: Metodo Delphi e focus group con esperti del programma LEADER (Regione delle Fiandre e Regione Umbria)

Metodo Delphi (Caso Studio Regione delle Fiandre)

Per testare la nostra ipotesi di correlazione tra gli indicatori di buona governance e le caratteristiche chiave dell'approccio LEADER stata condotta una prima ricerca empirica nella Regione delle Fiandre (Belgio) con esperti coinvolti a vario titolo nella programmazione LEADER.

In collaborazione con il "Department of Agricultural Economics" dell'Università di Gent e con il contact Point della Rete Rurale europea di Bruxelles a partire dall'autunno 2012 si è cercato di individuare alcuni esperti attivi nella Regione delle Fiandre (Belgio) nell'ambito della attuazione delle politiche di sviluppo rurale, con particolare focus sulla implementazione dei programmi di sviluppo locale (PSL) da parte dei Gruppi di Azione Locale (GAL) mediante l'approccio LEADER e della loro Valutazione. L'obiettivo era quello di coinvolgere un panel di professionisti per avere un

parere in merito alla potenzialità di utilizzare alcuni criteri di “buona governance”, come individuati nel precedente paragrafo, per esprimere giudizi sulle prestazioni organizzativo-istituzionali dei GAL e sulla realizzazione dei PSL. Si è dunque proceduto a contattare le seguenti professionalità: 3 coordinatori di GAL; un ricercatore sulle tematiche del LEADER; un rappresentante di un'organizzazione attiva sulla animazione dello sviluppo rurale; il coordinatore della Rete Rurale delle Fiandre; un valutatore di “EENRD Evaluation Helpdesk”, specializzato nella autovalutazione. Ai fini di ottenere le maggiori informazioni possibili da ciascun esperto si è ritenuto di utilizzare in maniera combinata le tecniche Delphi e Focus Group come di seguito illustrato.

L'assenza di risorse economiche e i limiti di tempo non consentivano di seguire tutta la sequenza prevista dalla tecnica pertanto si è deciso di fissare per l'inizio di marzo 2012 un meeting con gli 8 esperti per un focus group sul tema del “LEADER e la autovalutazione” preceduta dalla sola 1° fase del metodo Delphi tradizionale. Si è infatti somministrato 1 settimana prima dell'incontro programmato un questionario individuale al fine di potere raccogliere informazioni e produrre una prima sintesi sulla concordanza/discordanza delle risposte ottenute da mettere sul tavolo del focus group sulla concordanza/discordanza delle risposte ottenute.

Il questionario sotto forma di matrice incrociata conteneva in una colonna tutto l'elenco illustrato nella tabella 3 e per ciascuna sotto-dimensione/area tematica corrispondeva una riga a cui corrispondevano tutte le caratteristiche LEADER (Figura 6).

Figura 6: Esempio del questionario (1° fase Delphi)

On the following pages you can find a table with:

- In the rows: characteristics of good governance, as identified by TESAF, grouped by theme
- In the columns: key features of LEADER¹

We would like to ask you for each good governance aspect (each row), to indicate the key features of LEADER that will be strengthened if this good governance aspect is fulfilled by the LAG. For each key feature that might be strengthened (this might be only one key feature per row), give:

- Score 2: if this key feature of LEADER will definitely be strengthened
- Score 1: if this key feature of LEADER will perhaps be strengthened, under certain conditions

The list of good governance aspects is not exhaustive: if you wish to add new aspects, we would appreciate this.

At the end of the file you can insert any comment or note that you think is important for the comprehension of your answers.

Below you find an example of how a completed table could look like. The real exercise starts on the next page.

| Good Governance Aspects (GGA) | | Key features of LEADER | | | | | | | |
|------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|-------------------------------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking | Decentralised management / planning |
| 1. Long term sustainability | 1a) Sustainability of programs The decisions internalize all costs and do not transfer environmental/economic/social problems to future generations | 1 | | | 1 | 2 | | | |
| | 1b) Fair sharing of costs and benefits to all actors Redistribution of costs and benefits to various levels and sectors and reduction of risks (equalization systems, inter-municipal co-operation, mutualization of risks...) | 1 | | | 2 | | | | |
| | 1c) Consciousness of what is needed for the community Adopting formal commitments about environmental/social/economic dimensions: procedures, laws, customary rules, certification, reporting, best practice promotion.... | 2 | | | | | | | |
| | 1d) _____ | | | | | | | | |

¹ As identified in art. 61 of Reg. EC 1698/2005:

◊ **area-based local development strategies** intended for well-identified subregional rural territories; ◊ **local public-private partnerships** (here in after **local action groups**); ◊ **bottom-up** approach with a decision-making power for local action groups concerning the elaboration and implementation of local development strategies; ◊ **multi-sectorial design and implementation** of the strategy based on the interaction between actors and projects of different sectors of the local economy; ◊ implementation of **innovative** approaches; ◊ implementation of **cooperation** projects; ◊ **networking** of local partnerships.

We consider also a eighth feature “**decentralised management and planning**” that is proposed by the European Evaluation Network for Rural Development

Fonte: nostra elaborazione.

In particolare è stato chiesto, dapprima, di dare un giudizio individuale con un punteggio da 0 a 2 (0= “nessuna connessione”; 1= “leggera connessione”: connessione solo sotto determinate condizioni; 2= “forte connessione”) su come ciascuna area tematica di buona governance è collegabile a ciascuna Caratteristica LEADER. È stato anche chiesto di aggiungere, se si ritiene, nuove aree tematiche non considerate nell'elenco da noi predisposto.

Il primo obiettivo del questionario era di identificare i punti di forza e di debolezza delle aree tematiche di buona governance nel contesto operativo dei GAL per attuare il programma LEADER con successo almeno nelle sue caratteristiche chiave.

Sono stati successivamente trattati i questionari riconsegnati (sono pervenuti 7 questionari completi) indagando sulla presenza di forti divergenze tra le risposte individuali. È stata calcolata la frequenza delle distribuzioni della somma dei valori delle risposte e i dati sono stati aggregati dividendo la funzione della distribuzione cumulativa in 3 sotto-insiemi di uguale dimensione: i punteggi che erano ricompresi al di sotto del primo terzile sono stati commutati in 0 (nessuna connessione); i punteggi ricompresi nella mediana della distribuzione cumulativa sono stati commutati in 1 (“leggera connessione”); i punteggi più alti sono stati trasformati in 2 (forte connessione). La Figura 7 mostra la generale tendenza dei giudizi espressi dagli esperti individualmente.

Figura 7: Significatività delle connessioni tra aree tematiche di buona governance e caratteristiche LEADER.

| ID Indicators | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | multi-sectorial actions | Innovation | co-operation | networking | decentralised management/planning |
|---|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|-----------------------------------|
| 1 Sustainability of programs. | ** | | ** | ** | * | | | |
| 2 Fair sharing of costs and benefits to all actors. | | ** | | ** | | ** | ** | |
| 3 Consciousness of what is needed for the community. | ** | ** | ** | * | | * | | ** |
| 4 Environmental prevention actions. | ** | | | * | ** | ** | | |
| 5 Environmental protection actions. | ** | | | * | * | ** | | |
| 6 Acceptance of policy/program. | ** | * | ** | | | | | |
| 7 Territorial cohesion. | ** | * | ** | * | | ** | | ** |
| 8 Local identity. | ** | * | ** | ** | | ** | ** | |
| 9 Individual (target beneficiaries) economic benefits. | | | * | | ** | | | |
| 10 General (territory) economic benefits. | ** | * | | ** | ** | * | * | * |
| 11 Distribution/management of budget. | ** | * | ** | ** | * | | | ** |
| 12 Careful use of available resources. | | * | | * | * | ** | | ** |
| 13 Financial efficiency to achieve planned results. | ** | * | | | | | | ** |
| 14 Collaboration among the actors reducing transaction costs. | | ** | * | ** | * | ** | * | * |
| 15 Respect of prescriptive deadlines. | | ** | | | | | * | ** |
| 16 Carrying out activities on time. | | ** | | * | | ** | * | ** |
| 17 Benefits by timely actions/results. | * | * | | * | | ** | | * |
| 18 Performance analysis and regular monitoring of organization/program. | ** | | * | | | * | | ** |
| 19 The policy/project achieves the desired results. | ** | | * | | | * | | ** |
| 20 Phasing out of program. | ** | * | * | | * | | ** | |
| 21 Vertical interactions among political-administrative levels. | ** | ** | | * | | ** | * | * |
| 22 Horizontal interaction among different partners/sectors. | ** | ** | ** | ** | | ** | ** | |
| 23 Joint actions in the program. | ** | ** | * | | ** | ** | ** | |
| 24 Creation/management of networks. | ** | ** | * | * | ** | * | ** | * |
| 25 Subsidiarity in a policy/program cycle. | ** | ** | * | | | | * | ** |
| 26 Financial viability for program implementation. | ** | | | * | | | | |
| 27 Risk management of policy/program. | * | * | * | | | | | |
| 28 Change of institutions in the State. | * | * | * | | | | | * |
| 29 Resulting actions in the policy/program. | * | | | | ** | * | * | |
| 30 Considering multiplicity of values/viewpoints. | * | ** | ** | ** | | * | ** | * |
| 31 Voluntary involvement at institutions/organizations. | | ** | ** | * | | * | ** | |
| 32 Fairness in policy making and implementing process. | ** | ** | | | | * | | |
| 33 Inclusive approach. | ** | * | ** | * | * | | * | |
| 34 Equitable distribution of power in decision making and implementation process. | * | ** | * | | | * | * | * |
| 35 Involvement of key players in the decision-making and implementing process. | * | ** | | * | | ** | * | * |
| 36 Creating trust in institutions (legitimacy). | * | ** | * | * | | * | | |
| 37 Mediator role of policy makers and developing program actors. | | ** | * | * | | * | ** | * |
| 38 Reaching a broad consensus on policy/program. | ** | ** | ** | | | | * | |
| 39 Conflicts resolution. | * | ** | * | * | | * | | ** |
| 40 Easy accessibility and updating of data of program/project. | ** | ** | * | | | | | ** |
| 41 Clarity and updating of rules of program/project. | | ** | ** | * | | | | ** |
| 42 Getting comments of stakeholders/citizens. | ** | | ** | | * | * | | ** |
| 43 Appropriateness of program/project development. | | ** | ** | * | * | * | * | ** |
| 44 Responsiveness of program/project development. | | | * | | | | | ** |
| 45 Information on conflicts of interest in the program/project. | | ** | * | | | ** | | |
| 46 Communication and exchange of information of the program/project. | ** | ** | | * | | * | ** | ** |
| 47 Policymaking roles in the program. | ** | ** | * | | | * | * | ** |
| 48 Management roles. | * | ** | ** | | | | | ** |
| 49 Co-responsibility in policymaking and implementing processes. | * | ** | ** | ** | | ** | | ** |
| 50 Fiscal accountability of policy and program. | * | ** | * | * | | * | | ** |
| 51 Adequacy of baseline and impact information on policy/program. | ** | ** | | | | | | * |
| 52 Degree of diversification of development program/project actors. | * | ** | | ** | | ** | * | * |
| 53 Regular training of development program/project actors. | ** | ** | * | | ** | * | * | ** |
| 54 To enhance collective learning by means of policy/program/actors. | * | ** | * | ** | * | ** | * | * |
| 55 Inclusion of experts for delivering learning mechanisms. | * | ** | | * | ** | | | * |

* Light link

**Strong link

Fonte: nostra elaborazione (Birolo et Al, 2012)

L'analisi del sopracitato questionario mostrava un significativo numero di “forti connessioni” delle aree tematiche che possono descrivere buone performance dei GAL per quanto riguarda le

caratteristiche chiave LEADER “di Gruppi di azione Locale” (n.35); “strategie locali” (n. 28). La complessiva distribuzione delle Sotto-dimensioni fra le rimanenti caratteristiche chiave LEADER è piuttosto omogeneo ma con minore intensità delle connessioni (ovvero minori n. di risposte ad essere associate).

1° Focus group (Caso Studio Regione Fiandre)

Il Focus Group, disegnato e adattato in conformità alla prassi consolidata nella ricerca qualitativa delle scienze sociali (Riquadro), si è tenuto presso l'università di Gent nella primavera del 2012 con la partecipazione di 6 esperti di cui 5 che avevano restituito il questionario e uno che si era rifiutato di rispondere allo stesso.

Il meeting è stato condotto con il principale obiettivo di definire un profilo di base (un preliminare set di criteri/indicatori) per avviare un processo di l'auto-valutazione da parte dei GAL nel LEADER.

Dopo una breve presentazione del progetto si è proceduto a formulare a tutti i partecipanti le seguenti principali domande per incontrare l'obiettivo sopraenunciato:

1) Possono le caratteristiche chiave del LEADER nel loro complesso essere associate con le dimensioni della buona governance?

2) Quali dimensioni della buona governance sono meglio collegate a ciascuna caratteristica chiave del LEADER?/Quali dimensioni della buona governance meglio descrivono ciascuna caratteristica chiave del LEADER?

Sono stati quindi consegnati a ciascun esperto la sintesi aggregata dei risultati dei questionari che metteva particolarmente in evidenza i punti deboli, dedotti delle risposte individuali di ciascun esperto, sulla possibilità di operare delle connessioni tra principi di buona governance e le caratteristiche LEADER. Pertanto la discussione è stata orientata verso l'esplorazione di 3 caratteristiche con pochissime risposte di “connessione”: l'approccio bottom up; le azioni multisettoriali e il networking.

Sono state messe sul tavolo di discussione le ulteriori domande:

- ⤴ quale è il significato di queste caratteristiche?
- ⤴ Quali sono gli attributi per definirle?
- ⤴ Come possono, alla luce degli attributi enunciati, tali caratteristiche essere valutate da un GAL?

Un primo risultato inatteso emerso dalla discussione è che dovendo associare le dimensioni di buona governance alle caratteristiche LEADER non è risultato affatto semplice fare i collegamenti in quanto ciascuna dimensione della governance poteva ben descrivere contemporaneamente più o al limite quasi tutte le caratteristiche LEADER. Dovendo fare una scelta e dare un peso c'è stata nelle risposte individuali una concentrazione nelle caratteristiche “ Gruppi di azione Locale” e “strategie locali”.

Durante il focus group sollecitati a concentrarsi sulle rimanenti caratteristiche LEADER è emersa una non chiara distinzione dei confini di queste caratteristiche, come cristallizzate da tutti i

documenti ufficiali della Commissione (EC, 2007; EAC, 2010; EENRD, 2010) e c'erano potenziali rindondanze/sovrapposizioni.

A conclusione del Focus Group le ipotesi che abbiamo formulato per spiegare tali “insight” sono le seguenti:

H0: Le dimensioni di buona governance non risultano essere specifici per misurare “distinte” caratteristiche del programma LEADER.

H1: Le dimensioni di buona governance sono specifici per misurare caratteristiche del programma LEADER che non sono specifiche.

Coinvolgimento di un 2° gruppo di esperti (Caso studio Regione Umbria)

Per testare le ipotesi di specificità dei criteri di buona governance/caratteristiche LEADER come formulate dalla Commissione, esposte nel paragrafo precedente si è condotta una seconda ricerca empirica nella Regione Umbria coinvolgendo un panel di esperti con professionalità omogenee a quelle del precedente.

In collaborazione con il Dipartimento delle Scienze economiche-estimative-D.S.E.E.A. dell'Università degli Studi di Perugia a partire dal mese di maggio 2012 si è cercato di individuare alcuni esperti attivi nella Regione Umbria nella implementazione dei programmi di sviluppo locale (PSL) nell'ambito LEADER. Si sono dunque contattati le seguenti professionalità: 3 direttori di GAL; il coordinatore della Task Force della Rete Rurale nazionale; un valutatore esterno esperto dei programmi di sviluppo rurale. Ai fini di ottenere le maggiori informazioni possibili da ciascun esperto si è ritenuto di utilizzare ancora in maniera combinata le tecniche Delphi e Focus Group come di seguito illustrato.

Metodo Delphi (Caso Studio Regione Umbria)

Si è fissato per giugno 2012 un meeting con i 5 esperti per un focus group sul tema del “LEADER e la autovalutazione” preceduta dalla sola 1° fase del metodo Delphi tradizionale. Si è così somministrato 1 settimana prima dell'incontro programmato lo stesso questionario individuale, nella versione italiana, precedentemente utilizzato nell'analogha esperienza.

Sono stati restituiti solo 2 questionari che presentavano un trend di risposte omogeneo ai risultati della precedente indagine. Pertanto a fronte dell'esiguo riscontro si è ritenuto di presentare durante il successivo Focus Group i risultati aggregati degli omologhi esperti fiamminghi.

Tecnica del Focus group (Caso Studio Regione Umbria)

Il Focus group condotto presso la facoltà di agraria dell'Università di Perugia ha visto la partecipazione di 4 esperti di cui 2 che avevano restituito il questionario.

Il meeting è stato accompagnato per incontrare il principale obiettivo di definire un profilo di base per avviare un processo di auto-valutazione da parte dei GAL nel LEADER.

Si sono brevemente presentati il progetto di ricerca e i risultati della prima indagine in ambito europeo formulando ai partecipanti le medesime domande riportate nel paragrafo precedente sulla possibilità di associare le caratteristiche chiave del LEADER alle dimensioni della buona governance e se potevano essere esplorate dai partecipanti le caratteristiche dell'approccio LEADER in particolare: bottom up; le azioni multisettoriali e il networking che si sono dimostrate più difficile da descrivere/valutare con le dimensioni di buona governance da noi proposte.

Il risultato molto significativo emerso dal dibattito, coerente con i nostri primi risultati in ambito europeo, è una conferma alla ipotesi H1 sopra formulata ovvero che le dimensioni di buona governance sono piuttosto specifiche per misurare le caratteristiche del programma LEADER le quali invece non sono del tutto specifiche.

In particolare la concentrazione delle “forti connessioni” per le caratteristiche “GAL” e “strategie locali” sono del tutto giustificate in quanto comprensive di volta in volta delle altre 5 caratteristiche, da intendersi come una declinazione più dettagliata delle prime 2 a seconda dei diversi aspetti di buona governance di volta in volta presi in esame.

La ipotesi quindi che emerge dal 2° focus group è la possibilità di operare una classificazione delle Caratteristiche LEADER a integrazione della rappresentazione “non gerarchica” che ritroviamo nei documenti redatti dai policy maker e dagli organi di esecuzione e controllo dell’Unione Europea. Una scala sovraordinata delle Caratteristiche potrebbe consentire di individuare quali criteri di buona governance possono essere alla base dello sviluppo di un set di indicatori “specifici” in grado di descrivere in maniera “specificata” (misurare) le caratteristiche del LEADER.

4.1.1.2 Analisi dei dati: sistematizzazione delle caratteristiche LEADER e definizione di un set di indicatori

Sistematizzazione delle caratteristiche LEADER

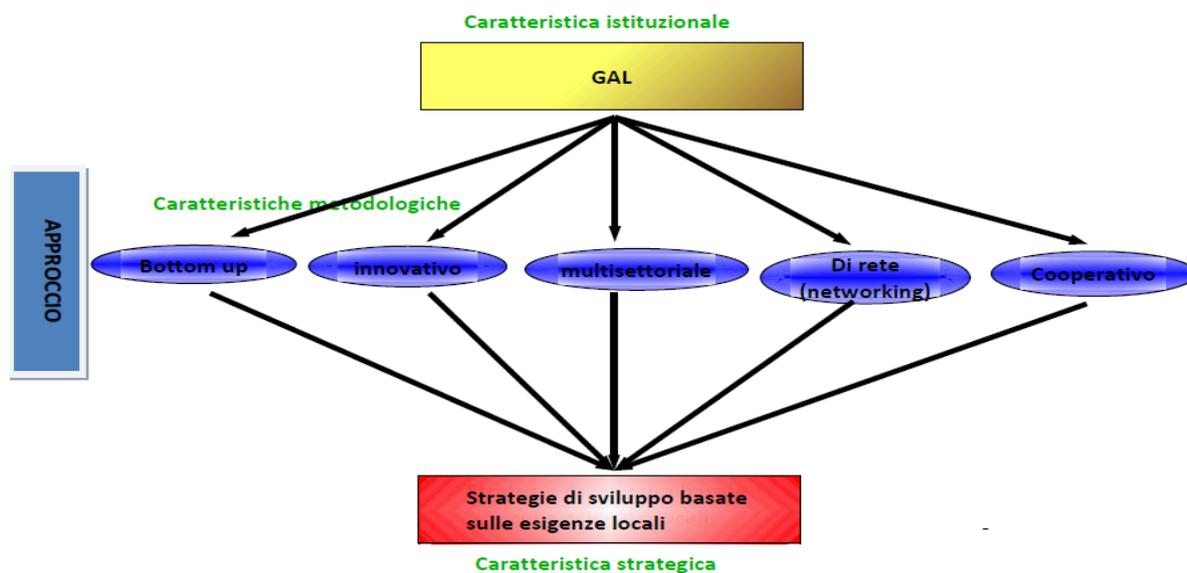
Se analizziamo concretamente il ruolo che i GAL devono sostenere nell’attuazione dell’approccio Leader essi dovrebbero:

- coinvolgere i vari settori socio-economici della comunità locale e formulare strategie locali integrate. (bottom up; azioni integrate multisettoriale)
- Condividere informazioni ed esperienze attraverso la comunicazione, le attività di networking e la cooperazione.
- Selezionare progetti per attuare le strategie locali. (innovazione). (CCE, 2010).

Quindi un' Organizzazione pubblico-privata, il GAL (caratteristica istituzionale), è assoggettata a un controllo di legittimità (regolamenti comunitari; procedure nazionali/regionali dell’Autorità di gestione e dell’organismo pagatore) ed è chiamato ad elaborare ed attuare “strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali” (caratteristica strategica) attraverso approcci particolari e innovativi rispetto a quelli dei tradizionali livelli e attori coinvolti nella programmazione e realizzazione delle politiche pubbliche nelle aree rurali. Tali approcci che possono riflettere come è la vita delle

comunità nei territori sono quello “dal basso verso l'alto”; quello innovativo; quello multisettoriale; quello di rete; quello cooperativo”. (Figura 8)

Figura 8: Nuova rappresentazione delle relazioni tra le caratteristiche dell'approccio LEADER (2 principali+5 subordinate)



Fonte: Nostra elaborazione

Questa impostazione permette di formulare la seguente affermazione: un set di indicatori specifici per la valutazione delle caratteristiche “metodologiche” del LEADER permetterà di formulare dei giudizi sulle performance organizzative del GAL (analisi parziale della caratteristica istituzionale del LEADER) e sulle performance correlate alla realizzazione dei progetti/del PSL (analisi completa della caratteristica strategica del LEADER). Occorre individuare una serie aggiuntiva di indicatori per il controllo di alcuni requisiti organizzativi del GAL necessariamente non contemplati dagli indicatori collegati alle caratteristiche metodologiche.

Definizione del sistema di indicatori di buona governance dell'approccio LEADER

La classificazione delle caratteristiche LEADER come illustrato in figura 10 ci consente rimodulare la elaborazione delle risposte ottenute dagli esperti nei questionari Delphi e ponderare quali sottodimensioni di buona governance sono più significative per misurare ciascuna caratteristica LEADER.

Considerata la omogeneità dei gruppi di esperti individuati nei due casi studio e la convergenza delle risposte dei 9 questionari restituiti si è ritenuto di utilizzare i medesimi per le elaborazioni statistiche nel loro insieme. I risultati della sintesi dei due focus group differiscono rispetto alla prima elaborazione del focus group di Gent non tanto per la natura delle risposte degli esperti che sono alquanto convergenti (vi è quasi l'assenza di risposte estreme nella 1° fase Delphi

tradizionale) quanto per la diversa modalità di analisi dei dati. Si sono pertanto considerati in maniera separata due insiemi di dati: le connessioni dei criteri di buona governance fatte per le caratteristiche metodologiche da un lato e quelle fatte per le caratteristiche istituzionale e strategica dall'altro.

Si è applicata la stessa funzione statistica. Per ciascuna singola caratteristica LEADER si è calcolata la frequenza delle distribuzioni della somma dei valori delle risposte e i dati sono stati aggregati dividendo la funzione della distribuzione cumulativa in 3 sotto-insiemi di uguale dimensione: i punteggi che erano ricompresi al di sotto del primo terzile sono stati commutati in 0 (nessuna specificità); i punteggi ricompresi nella mediana della distribuzione cumulativa sono stati commutati in 1 ("leggera specificità"); i punteggi più alti sono stati trasformati in 2 (potenziale specificità).

Ordinati in modo decrescente i valori riclassificati delle risposte di tutte le 55 sottodimensioni di buona governance per ciascuna caratteristica LEADER si è proceduto alla verifica per ogni singola caratteristica LEADER di almeno il 20% delle sottodimensioni ad essa connessa avente il punteggio più elevato.

Partendo dalle caratteristiche metodologiche e si sono quindi isolate le sottodimensioni che erano associate in modo più specifico secondo i criteri: della numerosità delle associazioni (con 1 sola caratteristica, con più caratteristiche) e/o del punteggio più elevato (qualora la associazione sia fatta su più caratteristiche). E successivamente con la stessa procedura sono state isolate le sottodimensioni più specifiche associate alle caratteristiche istituzionale e strategica escludendo però quelle già individuate per le caratteristiche metodologiche. I risultati sono sintetizzati nelle tabelle 16 e 17.

Tabella 16: Analisi del grado di "specificità" delle sottodimensioni di buona governance per le 5 caratteristiche metodologiche

| Indicators | Bottom-up | multi-sectorial actions | Innovation | co-operation | networking |
|---|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|
| ID | | | | | |
| 1a Sustainability of programs. | | S- | S- | | |
| 1b Fair sharing of costs and benefits to all actors. | | S- | | | |
| 1c Consciousness of what is needed for the community. | S | | | | |
| 2a Environmental prevention actions. | | | S | | |
| 3a Acceptance of policy/program. | S | | | | |
| 3b Territorial cohesion. | S | | | | |
| 3c Local identity. | S- | | | | |
| 4a Individual (target beneficiaries) economic benefits. | | | S | | |
| 4b General (territory) economic benefits. | | | S- | | |
| 5a Distribution/management of budget | | S | | | |
| 5b Careful use of available resources. | | | | S | |
| 6b Collaboration among the actors reducing transaction costs. | | | | S | |

| | | | |
|-----|---|-----|------|
| 15 | Respect of prescriptive deadlines. | | |
| 10b | Horizontal interaction among different partners/sectors. | S-- | |
| 10c | Joint actions in the program. | | S- |
| 10d | Creation/management of networks. | | S-- |
| 10e | Subsidiarity in a policy/program cycle. | S | |
| 11d | Resulting actions in the policy/program. | | S |
| 12a | Considering multiplicity of values/viewpoints. | | S-- |
| 12b | Voluntary involvement at institutions/organizations. | S- | S- |
| 13a | Inclusive approach. | S- | S- |
| 13c | Involvement of key players in the decision-making and implementing process. | | S |
| 14a | Mediator role of policy makers and developing program actors. | S- | S- |
| 14b | Reaching a broad consensus on policy/program. | S | |
| 14c | Conflicts resolution. | | |
| 16a | Getting comments of stakeholders/citizens. | S | |
| 16b | Appropriateness of program/project development. | S | |
| 17b | Communication and exchange of information of the program/project. | | S |
| 19c | Co-responsibility in policymaking and implementing processes. | | S- |
| 22a | Degree of diversification of development program/project actors. | | S |
| 22b | Regular training of development program/project actors. | | S |
| 23a | To enhance collective learning by means of policy/program/actors. | | S--- |
| 23b | Inclusion of experts for delivering learning mechanisms. | S- | |

Grado di specificità nel misurare la caratteristica LEADER: S=specifico; S--=associato anche 1 altra caratteristica; S---= associato anche ad altre 2 caratteristiche; S----= associato anche ad altre 3 caratteristiche

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 17: Analisi del grado di "specificità" delle sottodimensioni di buona governance per le 2 caratteristiche metodologiche

| Indicators | GAL | Area Based Local strategies |
|--|-----|-----------------------------|
| ID | | |
| 1a Sustainability of programs. | | S- |
| 2b Environmental protection actions. | | S |
| 9a Performance analysis and regular monitoring of organization/program. | S | |
| 9b The policy/project achieves the desired results. | S | |
| 10a Vertical interaction among political-administrative levels. | S- | S- |
| 11a Financial viability for program implementation | | S |
| 12b Voluntary involvement at institutions/organizations. | S- | |
| 13b Equitable distribution of power in decision making and implementation process. | S | |

| | | |
|-----|---|----|
| 13c | Involvement of key players in the decision-making and implementing process. | S |
| 13d | Creating trust in institutions (legitimacy). | S |
| 14a | Mediator role of policy makers and developing program actors. | S- |
| 14c | Conflicts resolution. | S |
| 17a | Information on conflicts of interest in the program/project. | S |
| 19b | Management roles | S |

Grado di specificità nel misurare la caratteristica LEADER: S=specifico; S-=associato anche 1 altra caratteristica

Fonte: nostra elaborazione

I risultati ottenuti sembrano confermare la nostra classificazione delle caratteristiche in particolare la necessaria carenza di connessioni specifiche per la caratteristica strategica con l'eccezione di due *outliers*.

Così è possibile isolare dall'iniziale modello 16 sottodimensioni di buona governance “specifiche (S)” per le quali sono stati selezionati n. 26 criteri specifici da cui possono essere estrapolati una serie di indicatori presenti nella letteratura di settore precedentemente esaminata (Da Re, 2012⁴⁰; EENRD, 2010; Council of Europe, 2008) per avviare un processo di autovalutazione. Nella tabella 18 è riportata una versione sintetica dell'elenco di indicatori di buona *governance* specifici per valutare l'approccio LEADER.

Tabella 18: Set di indicatori di buona governance

| Sotto-dimensione (Ricodifica). Denominaz | Area Tematica (Ricodifica). Denominaz | Indicatori : (Ricodifica). Descrizione | Caratteristica LEADER |
|--|--|---|-----------------------|
| 1. Sostenibilità a lungo termine | (1.A) Analisi dei bisogni della comunità | (1.A.1) n. studi/relazioni sulle problematiche del territorio rispetto al totale degli studi/relazioni predisposte dal GAL nella programmazione in corso. | Bottom up |
| | | (1.A.2) n. convegni/seminari sulle problematiche del territorio rispetto al totale dei convegni/seminari nella programmazione in corso. | |
| | | (1.A.3) Percezione della conoscenza dei bisogni della comunità da parte del GAL. | |
| 2. Prestazioni ambientali | (2.A) Azioni di prevenzione sull'ambiente | (2.A.1) Presenza/assenza nella programmazione in corso di specifici progetti sul cambiamento climatico | Innovazione |
| | | (2.A.2) Importo del contributo concesso per progetti di gestione ambientale rispetto all'importo totale dei contributi del programma | |
| | | (2.A.3) n. di rappresentanti di gruppi ambientali nel consiglio direttivo/compagine sociale (decision-making body) del GAL rispetto al totale dei componenti. | |
| | | (2.A.4) Percezione positiva delle performance ambientali del GAL da parte degli stakeholder | |

⁴⁰ Non sono stati presi in considerazione gli 11 indicatori di Network Analysis, almeno per esperienze pilota di autovalutazione a causa dei requisiti di expertise e di risorse necessari per una loro applicazione.

| | | | |
|-------------------------------------|--|--|---|
| | (2.B) Azioni di protezione sull'ambiente | (2.B.1) Presenza/assenza nella programmazione in corso di specifici progetti per migliorare gli aspetti ambientali (2.B.2) Importo del contributo concesso per progetti di promozione dell'uso di nuove opportunità ambientali rispetto all'importo totale dei contributi del programma (2.B.3) Grado di soddisfazione della comunità locale per la salvaguardia, mantenimento e valorizzazione delle risorse naturali del territorio | Innovazione/azioni multisettoriali |
| 3. Prestazioni sociali | (3.A) l'accettazione del programma. | (3.A.1) Almeno 1 convocazione pubblica all'anno per presentare gli obiettivi/regole/strutture/procedure del GAL | Bottom Up |
| | (3.B) La coesione territoriale | (3.B.1) Presenza nella programmazione in corso di specifici progetti per migliorare l'offerta di servizi sociali nel territorio (3.B.2) Importo del contributo concesso per progetti volti a garantire i servizi alla popolazione più svantaggiata sull'importo totale dei contributi del programma (3.B.3) Importo del contributo concesso per progetti indirizzati alla integrazione delle aree svantaggiate sul totale dei contributi del programma. (3.B.4) Importo del contributo concesso per progetti volti ad includere nella comunità locale anche persone da fuori sul totale dei contributi del programma. (3.B.5) Percezione positiva da parte degli stakeholder delle performance del GAL volte a migliorare la soddisfazione della comunità nei confronti dell'offerta servizi sociali nel territorio. (3.B.6) Percezione dell'azione del GAL per migliorare la connessione/ridurre l'isolamento dei residenti (distinti per età; genere; altri gruppi) nel territorio (3.B.7) Presenza/assenza di un'analisi dei flussi di migrazione dal territorio nella programmazione del GAL | Bottom Up |
| 4. Prestazioni economiche | (4.A) Benefici economici individuali | (4.A.1) n./composizione dei beneficiari dei progetti sul totale dei potenziali beneficiari del programma. | Innovazione |
| | | (4.A.2) Nuove imprese/opportunità di lavoro create/progetti di cooperazione/progetti multisettoriali/relazioni di networking | |
| | | (4.A.3) N di contratti fra i beneficiari sul totale dei beneficiari | |
| 5. Allocazione delle risorse | (5A) Distribuzione/gestione del budget. | (5.A.1) Pianificazione pluriennale del budget con consultazione del pubblico | Approccio multisett. o altro? |
| | | (5.A.2) Differenza tra la spesa finale (impegni) e il budget sul budget nella programmazione in corso | |
| | | (5.A.3) Il GAL ha investito denaro nell'aggiornamento di softwares o comprando tecnologia innovativa nel corso della programmazione. | |
| | | (5.A.4) Percezione positiva che il GAL osserva una prudente gestione delle risorse finanziarie a sua disposizione direttamente e indirettamente | |
| 6. Costi e outputs | (6A) Collaborazione fra gli attori per ridurre i costi di transazione | (6.A.1) Presenza di una stima dei costi di transazione | cooperazione |
| | | (6.A.2) Trend dei costi di transazione sull'importo dei costi totali sostenuti nella programmazione in corso | |

| | | | |
|--|---|--|-------------------------|
| 7. obiettivi e outputs | (7A) Analisi delle performance e monitoraggio regolare sull'organizzazione/programma | (7.A.1) Presenza di sistemi di gestione delle performance del GAL per ogni dimensione della Governance | GAL |
| | | (7.A.2) Se SI. Presenza di un monitoraggio almeno annuale | |
| | | (7.A.3) Se SI. Utilizzo di un set di criteri/indicatori per valutare e migliorare le performance del GAL/del Programma | |
| | (7B) Il programma raggiunge i risultati desiderati | (7.B.1) n. di prodotti/servizi (outputs) raggiunti sul totale degli obiettivi stabiliti | GAL |
| | | (7.B.2) N di progetti che gli stakeholder ricordano sui primi 6 elencati dal GAL | |
| | | (7.B.3) Percezione positiva che il GAL ha promosso progetti che hanno dato benefici all'area | |
| 8. Resilienza | (8A) Disponibilità finanziaria per l'attuazione del programma | (8.A.1) % proprio contributo finanziario | Strategie locali |
| | (8B) Messa in atto di azioni risolutive nel programma | (8.B.1) Importo del contributo concesso progetti per aumentare la diffusione/adozione di pratiche innovative sul totale dei contributi del programma. | innovazione |
| (8.B.2) Percezione che le azioni del GAL migliorano la confidenza/l'adozione di soluzioni innovative per lo sviluppo del territorio. | | | |
| 9. empowerment | (9A) Equa distribuzione del potere nel processo decisionale e nel processo di attuazione | (9.A.1) Composizione organi collegiali del GAL (distinti per genere/età/altri gruppi...) | GAL |
| | | (9.A.2) Presenza/assenza GAL in tavoli di concertazione locali/regionali | |
| | (9B) Coinvolgimento degli attori-chiave nel processo decisionale e nella attuazione | (9.B.1) Presenza attori chiave nel consiglio di amministrazione/base sociale del GAL | GAL/Cooperazione |
| | | (9.B.2) Presenza progetti attuati in collaborazione con altri enti/soggetti territoriali per mobilitare finanziamenti diversi da quelli del LEADER sul totale dei progetti del GAL | |
| | | (9.B.3) Se SI. Importo dei finanziamenti diversi da quelli del LEADER per progetti attuati in collaborazione con altri enti/soggetti territoriali sul totale dei finanziamenti mobilitati dal GAL compresi il LEADER | |
| (9C) Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione) | | GAL | |
| 10. gestione dei conflitti | (10A) Raggiungere un vasto consenso sulla politica/programma. | (10.A.1) Almeno 1 convocazione pubblica all'anno per presentare gli obiettivi/regole/strutture/procedure del GAL | Bottom up |
| | (10B) Risoluzione dei conflitti | (10.B.1) Presenza/assenza di meccanismi formali per la gestione/risoluzione dei conflitti | GAL |
| | | (10.B.2) Presenza/assenza di report sull'identificazione e risoluzione di conflitti dentro il territorio | |
| | | (10.B.3) Percezione che i conflitti effettivi/potenziati sono appropriatamente gestiti dal GAL | |

| | | | |
|---|---|--|--------------|
| 11. Feedback | (11A) Ricezione di osservazioni da parte degli stakeholder/cittadini | (11.A.1) Presenza/assenza di procedure formali per ricevere, classificare, archiviare e rispondere alle richieste/reclami degli stakeholder (11.A.2) n. di stakeholder che forniscono commenti e osservazioni sul totale degli stakeholder | Bottom up |
| | (11B) Approprietezza dello svolgimento del programma/progetto | (11.B.1) Presenza/assenza di adattamenti/miglioramenti del programma in corso (11.B.2) Percezione positiva in termini di qualità, tempestività e quantità della risposta da parte del GAL alle osservazioni che vengono sollevate dalla Comunità del territorio (11.B.3) Se SI. Percezione positiva che le proprie osservazioni hanno una reale capacità di influenzare le decisioni del GAL | Bottom up |
| 12. Condotta etica | (12A) Informazioni sui conflitti di interesse nel programma/progetto | (12.A.1) Presenza di meccanismi formali per esplicitare livello di conflitto di interesse dello staff, del consiglio di amministrazione e dei soci del GAL, dei beneficiari del programma. | GAL |
| | (12B) Comunicazione e scambio di informazioni sul programma/progetti | (12.B.1) Presenza di meccanismi formali per la diffusione/scambio di informazioni del GAL e del programma all'interno e all'esterno del territorio di competenza. (12.B.2) Se SI. Presenza di meccanismi formali per un regolare aggiornamento delle informazioni rese disponibili/scambiate (12.B.3) Se SI. Presenza di meccanismi formali per la disponibilità delle informazioni sui singoli progetti finanziati (12.B.4) Se SI. Presenza di un metodo per calcolare l'accesso al sito | GAL |
| 13. Accountability dei programmi e dei processi | (13A) Ruoli del management operativo | (13.A.1) Presenza/assenza di procedure formali che indicano i responsabili delle decisioni definitive per ciascuna fase del programma | networking |
| | | (13.A.2) Presenza di un organigramma scritto | |
| | | (13.A.3) Descrizione delle attività da svolgere per ogni singolo ruolo | |
| | | (13.A.4) La motivazione delle decisioni sono spiegate in relazioni scritte | |
| | | (13.A.5) Presenza/assenza di procedure formali per le azioni correttive durante la implementazione del programma | |
| | | (13.A.6) Percezione che c'è una chiara definizione dei ruoli/responsabilità all'interno del GAL | |
| 14. Competenze e professionalità | (14A) Grado di diversificazione degli attori del programma/progetto di sviluppo | (14.A.1) Presenza dei curricula dello staff del GAL | cooperazione |
| | | (14.A.2) Presenza di diverse specializzazioni fra i componenti dello staff del GAL | |
| | | (14.A.3) Percezione positiva della adeguatezza delle figure professionali del GAL | |
| | (14B) Regolare addestramento degli attori del | (14.B.1) Importo del contributo concesso per progetti destinati ad attività di addestramento/aggiornamento sul totale dei contributi del programma | innovazione |

| | | | |
|--|------------------------------------|-----------|--|
| | programma/progetto sviluppo | di | (14.B.2) Importo del contributo concesso per progetti destinati ad attività di addestramento/aggiornamento dello staff del GAL sul totale dei contributi del programma |
| | | | (14.B.3) Trend nuove collaborazioni/dimissioni di impiegati dello staff del GAL sul totale dei collaboratori |

Legenda: **indicatori di percezione**: il confronto tra valori osservati e valori desiderati è effettuato direttamente dall'utente, confrontando il servizio che ha ricevuto (e la qualità che ha percepito) con le proprie aspettative, che in questo particolare ambito applicativo fungono da standard. (FORMEZ, 2006)

Fonte: nostra elaborazione Da Re, 2012; Council of Europe, 2008; EENRD, 2010

4.1.3 Interviste dirette ai direttori dei GAL (Regione Veneto e Regione Umbria)

A partire dal mese di Settembre 2012 sono stati interpellati per delle interviste dirette i direttori di alcuni GAL della Regione Umbria e della Regione Veneto (il trattamento delle risposte è ancora in corso). Si riporta una breve scheda di presentazione dei GAL. (Tabella 19).

Tabella 19: I GAL selezionati per le interviste dirette

| | Associazione GAL Ternano Terni (TR) | GAL Valle Umbra e Sibillini Foligno (PG) | GAL Prealpi e Dolomiti |
|--|--|---|---|
| mission | Il GAL promuove iniziative, piani di investimento e di sviluppo locale volti a valorizzare le risorse del territorio, a sostenere azioni che qualificano l'offerta locale, integrino i settori economici trainanti per il territorio e rafforzino l'identità culturale locale. | L'associazione concorre alla elaborazione e alla realizzazione di ogni azione utile a promuovere uno sviluppo durevole delle zone rurali, rispettoso delle identità culturali, sociali e dell'ambiente, partecipando attivamente a programmi nazionali e comunitari con le medesime finalità. | Il GAL è operante nella parte meridionale della provincia di Belluno sulla base delle necessità espresse dai soggetti economici, sociali e culturali in essa attivi. L'obiettivo generale è favorire lo sviluppo e la crescita dell'area mobilitando le potenzialità endogene locali. |
| Data di costituzione | Il GAL Ternano è un'associazione senza scopo di lucro costituita il 9 agosto 2000 | | 1997 |
| Area elegibile delle azioni del PSL | 1.154,68 Km ² | | 1.344,06 Km ² |
| con una popolazione complessiva | 123.421 abitanti (anno 2004) | | 138.871 abitanti |
| Comuni ricompresi nell'area elegibile | n. 20 comuni nell'area "Ternano Narnese Amerino" per un'area complessiva di 1.162 Km ² (13.74% di quella regionale) | n. 23 comuni | |
| Soci | n. 34 soci tra cui tutti i 20 Comuni dell'Area; la Provincia di Terni, la Camera di Commercio di Terni, le due Comunità Montane | L'Associazione Valle Umbra e Sibillini G.A.L. è costituita da due soci: l'Associazione Valle Umbra G.A.L. e l'Associazione Sibillini Umbria G.A.L. che a | n. 26 |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | “Orvietano Narnese Amerino Tuderte” e “Valnerina”, e vari soggetti di natura privata. | loro volta sono costituite rispettivamente da n. 69 soci e n. 28 soci | |
| PSL | Il Piano di Sviluppo Locale approvato dalla Regione Umbria con D.D. n. 5593 del 10/06/2009. | Il Piano di Sviluppo Locale approvato dalla Regione dell'Umbria in data 22/6/2009. | Il Piano di Sviluppo Locale si intitola: PRE.D.I.R.E. - PREalpi e Dolomiti per l'Innovazione e il Rilancio dell'Economia |
| Dotazione finanziaria | | | 9.759.914 Euro |
| n. componenti del Collegio di amministrazione | n. 15 | n. 11 | n. 5 |
| n. componenti del Comitato di indirizzo | | n. 22 | |
| n. componenti del Collegio sindacale | n. 3 | n. 3 | |
| n. componenti dello Staff | n.3 | n. 8 | n.3 |
| | Fonte: http://www.galternano.it/ | Fonte: http://www.valleumbraesibillini.com | Fonte: http://www.gal2.it/ |

Fonte: nostra elaborazione

Le interviste erano finalizzate a presentare la lista degli indicatori di cui alla tabella 6 e acquisire il parere diretto del management sulla utilità dello strumento proposto; in particolare sulla sua utilizzabilità per individuare i punti di forza e le aree da migliorare nell'ambito delle performance dei GAL nella programmazione in corso 2007-2013 e sulla disponibilità di fonti di dati per implementare gli indicatori medesimi. Era richiesto il loro punto di vista alla luce dell'esperienza nel contesto in cui operano ma non necessariamente riferito ai dati contingenti della propria organizzazione.

Le risposte ottenute hanno evidenziato una certa difficoltà da parte degli intervistati di distaccarsi dalla propria realtà operativa e sono stati portati a considerare le strategie e le performance fin qui realizzate dal proprio GAL. Essi hanno forse considerato con favorevole interesse solo quegli indicatori che potevano essere utili per cogliere quanto già da loro attuato fin qui con successo e trascurare quelli che anche in un contesto più astratto potevano essere “rivelatori” di aree di debolezza da migliorare nella prossima programmazione.

Si riportano i primi risultati delle interviste indicano n. 32 indicatori di particolare interesse da parte dei manager intervistati. La rilevanza degli indicatori è stata ottenuta sommando i punteggi delle risposte. Data l'esiguità delle interviste non si ritiene possibile generalizzare i risultati, ma d'altro canto sembra rappresentare una buona base per il proseguo della ricerca. (Tabella 20)

Tabella 20: definizione di un set di indicatori per l'auto valutazione

| | | |
|---|--|---|
| Indicatori Codice identificativo | Utilità per controllo programma/GAL misurare l'indicatore molta=** poca=* | Facile disponibilità di dati per il GAL=**; difficile=* impossibile= - |
|---|--|---|

| | nessuna= - | |
|----------|------------|----|
| (1.A.1) | ** | * |
| (1.A.2) | ** | ** |
| (1.A.3) | * | ** |
| (2.A.1) | ** | - |
| (2.A.2) | ** | * |
| (2.A.3) | ** | ** |
| (2.A.4) | * | ** |
| (2.B.1) | - | - |
| (2.B.2) | * | ** |
| (2.B.3) | * | ** |
| (3.A.1) | ** | ** |
| (3.B.1) | ** | ** |
| (3.B.2) | ** | * |
| (3.B.3) | ** | - |
| (3.B.4) | ** | ** |
| (3.B.5) | * | ** |
| (3.B.6) | ** | * |
| (3.B.7) | ** | ** |
| (4.A.1) | ** | ** |
| (4.A.2) | - | ** |
| (4.A.3) | ** | ** |
| (5.A.1) | * | * |
| (5.A.2) | ** | * |
| (5.A.3) | ** | ** |
| (5.A.4) | * | ** |
| (6.A.1) | * | * |
| (6.A.2) | * | ** |
| (7.A.1) | ** | ** |
| (7.A.2) | ** | * |
| (7.A.3) | ** | * |
| (7.B.1) | * | ** |
| (7.B.2) | - | * |
| (7.B.3) | * | ** |
| (8.A.1) | ** | - |
| (8.B.1) | * | ** |
| (8.B.2) | * | ** |
| (9.A.1) | ** | * |
| (9.A.2) | ** | ** |
| (9.B.1) | ** | ** |
| (9.B.2) | ** | ** |
| (9.B.3) | ** | * |
| (10.A.1) | * | ** |
| (10.B.1) | - | - |
| (10.B.2) | ** | ** |

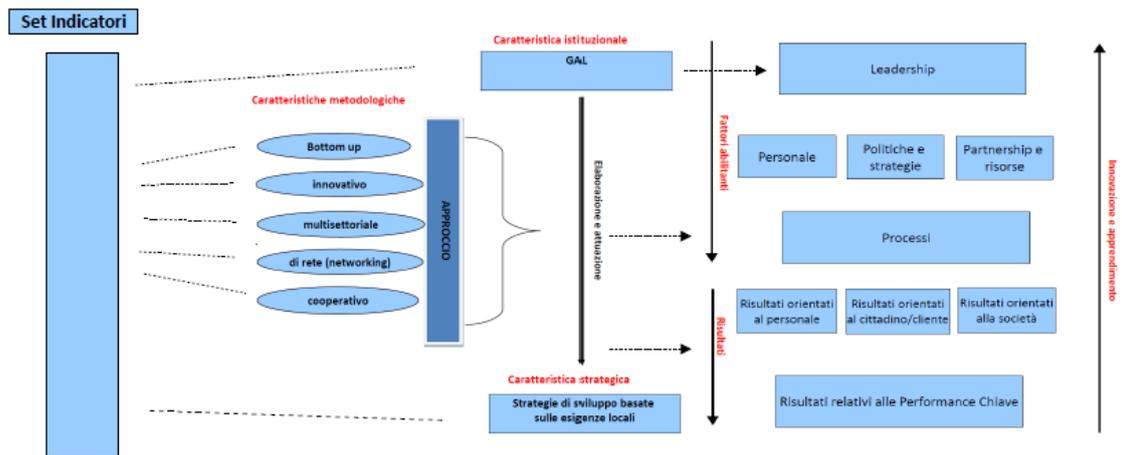
| | | |
|----------|----|----|
| (10.B.3) | * | ** |
| (11.A.1) | ** | ** |
| (11.A.2) | * | ** |
| (11.B.1) | ** | * |
| (11.B.2) | * | * |
| (11.B.3) | * | ** |
| (12.A.1) | ** | - |
| (12.B.1) | ** | ** |
| (12.B.2) | ** | ** |
| (12.B.3) | - | * |
| (12.B.4) | ** | * |
| (13.A.1) | - | ** |
| (13.A.2) | - | - |
| (13.A.3) | - | ** |
| (13.A.4) | * | * |
| (13.A.5) | - | - |
| (13.A.6) | - | - |
| (14.A.1) | - | - |
| (14.A.2) | ** | ** |
| (14.A.3) | * | - |
| (14.B.1) | - | ** |
| (14.B.2) | - | ** |
| (14.B.3) | * | - |

Fonte nostra elaborazione

4.3. Proposta di un percorso del CAF da parte di organizzazioni tipo il GAL/programmi tipo LEADER.

Si ritiene, a seguito di un consolidamento futuro dei risultati fino a qui raggiunti, che il modello CAF 2006 possa essere adattato nelle definizioni, personalizzato negli esempi di *performance* tipiche delle organizzazioni dei settori in cui ha trovato applicazione ed integrato con approfondimenti di contenuto e linguistici che tengono conto del tipo di cultura organizzativa dei GAL. (Figura 9)

Figura 9: adattamento del CAF per l'autovalutazione dei GAL



Fonte: nostra elaborazione e adattamento

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Attualmente, nel contesto di *multi-level governance* dell'Unione Europea, uno dei temi centrali per comprendere il funzionamento delle politiche pubbliche, come ad esempio i programmi di sviluppo regionale e rurale, è la costruzione di meccanismi di valutazione territoriali e partecipativa. Essi possono controllare se il processo decisionale è stato condotto considerando la più appropriata scala d'intervento e possono individuare strumenti per l'attuazione di interventi efficaci in funzione alle caratteristiche dei territori al fine di aumentare la coesione delle regioni europee e attenuarne gli squilibri partecipando allo sviluppo e all'adeguamento delle aree, dei settori e dei gruppi svantaggiati. (CdR, 2009). Il *Common monitoring and evaluation framework-CMEF* per la valutazione degli impatti delle politiche di sviluppo rurale sia a livello europeo che a livello dei singoli territori degli Stati membri è ritenuto insufficiente a favorire una dimensione partecipativa e di rafforzamento delle capacità amministrative anche locali. Risulta essere concentrato quasi esclusivamente sui risultati economici e le responsabilità finanziaria venendo conseguentemente a trascurare evidenze e testimonianze sullo sviluppo particolarmente utili all'apprendimento e miglioramento continuo del processo decisionale che possono essere fornite dai diversi attori coinvolti sul campo, la maggior parte proprio al livello inferiore di governo. (Dwyer et al, 2008).

Con specifico riferimento alla valutazione dei programmi di sviluppo locale, il modello proposto in questa ricerca si basa su un sistema di indicatori di *"buona governance"* connessi alle caratteristiche chiave dell'approccio LEADER predisposto attraverso il diretto coinvolgimento di attori coinvolti direttamente o indirettamente nei Gruppi di Azione Locale (GAL) che hanno partecipato a questionari del metodo *Delphi*, esercizi di *focus group* e interviste dirette. Anche se il numero di persone coinvolte è piuttosto limitato, i risultati appaiono essere una buona base di lavoro per alimentare processi di autovalutazione delle organizzazioni attive nello sviluppo socio-economico su scala locale.

Rispetto all'iniziale modello teorico (*Figura 5*), risultanze empiriche hanno mostrato la necessità di rivedere la gerarchia delle caratteristiche LEADER proposta dalla Commissione europea, così attraverso la nuova prospettiva degli aspetti caratterizzanti l'azione dei GAL è stato possibile abilitare il nostro modello per definire una serie di criteri di buona *governance* che possano descrivere organizzazioni del tipo dei GAL. Inoltre, la nuova gerarchia da noi formulata può contribuire a rendere più flessibile e semplificato l'elenco di definizioni delle 7 caratteristiche chiave LEADER come fissate negli attuali programmi di sviluppo rurale e lasciate invariate anche nella proposta dopo il 2013. La rigida impostazione dei regolamenti comunitari dell'approccio LEADER rischia di omettere o fraintendere azioni nella realtà più composite. (*Figura*

Le esperienze dei focus group e delle interviste hanno evidenziato un grande interesse nei confronti di questo tipo di strumenti di valutazione innovativi, ma ulteriori casi studio sono necessari per compiere progressi e convalidare questi primi risultati. I passi futuri saranno

effettuare dei test pilota per definire un percorso di autovalutazione, attraverso il *Common Assessment Framework-CAF*, in grado di cogliere i punti di forza e aree di miglioramento delle attività dei GAL e fornire un quadro comune delle azioni a livello locale.

Tuttavia, l'attuazione di un processo di autovalutazione, nella pratica, qualunque sia la metodologia proposta, deve affrontare alcune sfide (Formez, 2006):

- ✓ connettere dei target a ciascun indicatore;
- ✓ la disponibilità di dati quantitativi e qualitativi a livello locale per misurare gli indicatori e confrontarli con i relativi *target*;
- ✓ il significato della discrepanza tra il valore misurato dall'indicatore e i valori desiderati per decidere azioni correttive, e il più rilevante
- ✓ introdurre significativi incentivi, non necessariamente di natura finanziaria, per stimolare la organizzazione a intraprendere questo sentiero di monitoraggio costante

Ringraziamenti

Questo lavoro è stato possibile attraverso la collaborazione con molte persone.

Per questo motivo voglio esprimere un personale ringraziamento ai miei supervisor Dott.ssa Laura Secco e Dott. Luca Cesaro per la estrema pazienza e la fiducia nel percorso intrapreso con il tema di ricerca e al dott. Riccardo Da Re per il concreto contributo al perfezionamento della metodologia proposta.

Desidero inoltre ringraziare i professori Paola Gatto e Davide Pettenella per il loro supporto nell'esperienza di studio all'estero.

Sentitamente ringrazio il prof. Guido Van Huylbroeck, la dott.ssa Evy Mettepenningen e la Prof. Bianca Maria Torquati per il loro indispensabile sostegno nella organizzazione dei focus group.

Infine uno speciale ringraziamento a Fabio Cossu, Roeland Cappon, Karel Lhermitte, Katrien de Merlier, Pieter Santens, Wim Poelmans, Rein Dessers, Jela Tvrdonova, Nele Vanslembrouck, Raffaella DiNapoli; Paolo Pennazzi; Enrico Testa e Matteo Aguanno.

BIBLIOGRAFIA

Allegretti U. (2009). Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione. *Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, 2-3 aprile 2009, Firenze

Almanza R., Tenna F. e Ricci C. (2007). Valutazione e sviluppo locale, Roma, Rete LEADER.

Barca F., (2009). An agenda for a reformed cohesion policy a place-based approach to meeting european union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, commissioner for regional policy.

Bezzi C., (2007) Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici, Milano, Franco Angeli

Bezzi C., (2011) Glossario della ricerca valutativa. Versione 6.0.1 del 24 Aprile 2011

Birolo L., Secco L., Da Re R. e Cesaro L. (2012). Multi-system governance within the EU policy for rural development: a proposal for LAGs self-evaluation in the LEADER program. Paper prepared for the 126th EAAE Seminar "New challenges for EU agricultural sector and rural areas. Which role for public policy?" Capri, 27-29 giugno 2012

Böcher, M. (2008). Regional Governance and Rural Development in Germany: the implementation of LEADER. *Sociologia Ruralis* 48 (4): 372-388

Bruzzo A. (2000). Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale, CEDAM, Padova

Buckwell A. et al (1997) Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/index.htm;

Cashore B. and Galloway G. (2010), Ability of institutions to address new challenges. In: Mery, Gerardo; Katila, Pia; Galloway, Glenn; Alfaro, Rene I; Kanninen, Markku; Lobovikov, Max and Varjo, Jari eds. *Forests and Society - Responding to Global Drivers of Change*. IUFRO World Series (25). Tampere, Finland: International Union of Forest Research Organizations, pp. 441-485.

Cerny P. G. (1999). Globalization and the Erosion of Democracy. *European Journal of Political Research*, 36 (1):1-26.

Commissione Europea (2010). La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio. Bruxelles, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, the COUNOMICO e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2010)672 final/5, 18.11.2010

Committee of the Regions (2009). White paper on multilevel governance, Brussels

Corte dei Conti delle Comunità Europee, CCCE (1996). Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1995, Comunicazione: 96/C 340/01, GU C 340 on 12.11.1996, cap.7

Corte dei Conti delle Comunità Europee, CCCE (2001). Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000, Comunicazione: 2001/C 359/01, GU C 359 on 15.12.2001, par. da 3.96 a 3.112

Corte dei Conti Europea, CCE (2010). Attuazione dell'approccio LEADER per lo Sviluppo Rurale, Luxembourg: relazione speciale n. 5/2010

Costato L. (2008). Corso di diritto agrario italiano e comunitario, terza edizione, con la collaborazione di Luigi Russo, Giuffrè editore, Milano

Council of Europe, (2007), Good local and regional governance. The European challenge. Conference of european ministers responsible for local and regional government. MCL-15(2007)5 final of 16.10.2007

Council of Europe, (2008), Strategy for innovation and Good governance at local level, Directorate general of democracy and political affairs, Strasbourg

Da Re, R. (2012). Governance of natural resources and development of local economies in rural areas: the Social Networks Analysis and other instruments for good governance indicators. PhD Thesys . Doctoral School of: management engineering and real estate appraisal programme: real estate appraisal and land economics, Cycle XXIV, University of Padova

Delgado M. del M., Ramos E. and Pretel A. (2007). Nuevas tendencias en evaluación de programas de desarrollo rural territorial: un proceso de autoevaluación en el Altiplano de Granada. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros 213: 11-40.

Dwyer, J., Bradley, D. e Hill, B. (2008). Towards an Enhanced Evaluation of European Rural Development Policy Reflections on United Kingdom Experience, *Économie rurale*, 2008/5 n° 307, pp. 53-79.

European Commission, EC (2001). European Governance, a white paper, Bruxelles.

European Commission, EC (2002). Guidelines for the Evaluation of LEADER + Programmes , DOC. STAR VI/43503/02-REV.1[available:<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/guidelines>]

European Commission, DG-Budget (2004). Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services, Brussels

European Commission, EC (2006). Rural Development 2007-2013 Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance document. Brussels: DG for Agriculture and Rural Development.

European Commission, (2008). EVALSED: the resource for the evaluation of socio-economic development.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm

European Commission (2010a). Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels Communication from the Commission, COM(2010)2020, 3.3.2010.

European Commission (2010b). Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options. CCI n. 2009.CE.16.0.AT.081. Final Report. Directorate general for regional policy.

European Commission, (2011). Guidance for the implementation of the LEADER axis rural development programs financed by the EAFRD 2007-2013 , Brussels: DG AGRI (update 25.3.2011)

EENRD (2009). Swot Analysis. Rural Development Evaluation System 2007-2013 including CMEF. Evaluation Expert Network for Rural Development. Brussels: DG for Agriculture and Rural Development. [available: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=8D8DEE16-

EENRD (2010). Working paper on capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas, Evaluation Expert Network for Rural Development Brussels: DG for Agriculture and Rural Development, [available:http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/wp-leader_en.pdf]

European Foundation for Quality Management (2003). The EFQM Excellence Model, Brussels.

European Institute of Public Administration (2006). The Common Assessment Framework (CAF). Improving an organization through self-assessment, Maastricht

FORMEZ, (2006). Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano. Collana Materiali Formez, p. 21-32

FORMEZ, (2007). Linee guida per l'autovalutazione e il miglioramento. Roma

Gibson C.C., Ostrom E., Ahn T.K. (2000), The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. *Ecological Economics*, 32, 217-239.

Hansson F., (2006). Organizational Use of Evaluations. *Governance and Control in Research Evaluation*. *Evaluation* 12(2): 159–178

Hezri A. e Dovers S. R., (2006). Sustainability indicators, policy and governance: Issues for ecological economics, *Ecological Economics*, 60: 86-99

Hill B. and Wojan T.R., (2010). Evaluation of rural Development Policy, *EuroChoices* 9(1):22-23

Hodge I. and Midmore P. (2008). Models of rural development and approaches to analysis evaluation and decision-making , *Économie rurale*, 5(307): 23-38.

Hughes, O.E., (2003). *Public management and administration*. New York, Palgrave MacMillan

Lippi, A. (2007). *Valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino

Mantino F. (2010). Typology of Governance models. Assessing the impact of rural development policies (incl. Leader), RUDI FP 7 Project no. 213034, [available:<http://www.rudi-europe.net>]

Marangoni L. (2000). La metodologia di valutazione delle specificità di LEADER applicata ai GAL dell'Emilia-Romagna (sintesi), Osservatorio LEADER

Marcazzan S. (2004). La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea. *Amministrazione in cammino*, (www.amministrazioneincammino.luiss.it)

Martini A. e Sisti M., (2009). *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino,

Nazzaruolo A., (2006). L'esperienza di autovalutazione del gal delta 2000, *Rete Leader Rivista* (5): 24-27

Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD, (1999). Improving evaluation practices best practice guidelines for evaluation and background paper, Public Management Service, Public Management Committee, PUMA/PAC(99)1

Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD, (2009), *Governing Regional*

Development Policy. The Use of Performance Indicators, Paris

Pernice, I. (2009). The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *Columbia Journal of European law*, 15 (3): 349-407

Pettenella D. e Pisani E. (a cura di) (2006). *La valutazione dei progetti nella cooperazione allo sviluppo*, Cleup, Padova

Power, M. (2002). *La società dei controlli. Rituali di verifica*, Torino, Einaudi

Rhodes, R.A.W., 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies* 44, 652–667.

Sanderson I. (2002). Evaluation, policy learning and evidencebased policy making, *Public administration*, 80(1):1-22

Sartori G. (2011) *Logica, metodo e linguaggio nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino

Sassi M. (2008). Modello di sviluppo rurale e nuove sfide di programmazione territoriale, *Economia & Diritto Agroalimentare*, XIII(1):55-70

Sassi, M. (2009), *Politica agricola comunitaria e approccio territoriale alla coesione economica e sociale europea. Economia e Diritto agroalimentare*, 14 (2): 17-31

Secco L., Da Re R., Gatto P., Pettenella D. e Cesaro L. (2011a). How to measure innovative modes of governance in the EU rural policy: key dimensions, indicators and case studies, 122nd EAAE Seminar "Evidence-Based agricultural and rural policy making" Ancona, 17-18 febbraio 2011 [available: [www.http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/99589/2/seccodareceraropettenellagatto.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/99589/2/seccodareceraropettenellagatto.pdf)]

Secco L., Da Re R., Birolo L. e Cesaro L. (2011b). La qualità della governance in ambito rurale: prime riflessioni sull'auto-valutazione dei GAL nel LEADER, *Agriregionieuropa*, (26): 33-37 [available: http://agrireregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=833]

Seibert O. (2000). Analisi delle strozzature-un metodo per la valutazione delle caratteristiche qualitative nel processo di sviluppo rurale, Osservatorio LEADER [available: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs_evaluation]

Silverman D. (ed.) (2008). *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*, Second Edition. SAGE publications.

Sotte F. (2006). Evoluzione della ruralità e politica di sviluppo rurale. *Atti della Accademia dei Georgofili*, Anno 2005, Serie VIII, 2(181): 247-267

Stiglitz J.E. (2002). *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Giulio Einaudi editore,

Stoker G., (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 155, 17–28.

Tenna F. (2006). L'autovalutazione con la tecnica della scala delle priorità obbligate. *Rete Leader Rivista* (5): 28-32

Terluin I.J. e Roza P. (2010). *Evaluation methods for rural policy*, The Hague: LEI report 2010-037.

Thirion S. (2000). Il metodo SAP (Sistematizzazione della Valutazione Partecipativa) in

Portogallo.

Osservatorio

LEADER,[available:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs_evaluation/seibert_it.pdf]

World Bank, (2008). Agriculture for development. World Development Report 2008. The World Bank, Washington DC.

Yin R.K. (2009). Case Study Research. Design and Methods, Fourth Edition. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. SAGE Publications.

Ziglio E. (1996). La tecnica Delphi. Applicazione alle politiche sociali, Rassegna Italiana di Valutazione, n. 6 (<http://www.valutazioneitaliana.it>)

On the following pages you can find a table with:

- In the rows: characteristics of good governance, as identified by TESAF, grouped by theme
- In the columns: key features of LEADER⁴¹

We would like to ask you for each good governance aspect (each row), to indicate the key features of LEADER that will be strengthened if this good governance aspect is fulfilled by the LAG. For each key feature that might be strengthened (this might be only one key feature per row), give:

- Score 2: if this key feature of LEADER will definitely be strengthened
- Score 1: if this key feature of LEADER will perhaps be strengthened, under certain conditions

The list of good governance aspects is not exhaustive: if you wish to add new aspects, we would appreciate this.

At the end of the file you can insert any comment or note that you think is important for the comprehension of your answers.

Below you find an example of how a completed table could look like. The real exercise starts on the next page.

| Good Governance Aspects (GGA) | | Key features of LEADER | | | | | | | |
|------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|------------------------------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking | Decentralised management /planning |
| 1. Long term sustainability | 1a) Sustainability of programs The decisions internalize all costs and do not transfer environmental/economic/social problems to future generations | 1 | | | 1 | 2 | | | |
| | 1b) Fair sharing of costs and benefits to all actors Redistribution of costs and benefits to various levels and sectors and reduction of risks (equalization systems, inter-municipal co-operation, mutualization of risks...) | 1 | | | 2 | | | | |
| | 1c) Consciousness of what is needed for the community Adopting formal commitments about environmental/social/economic dimensions: procedures, laws, customary rules, certification, reporting, best practice promotion.... | 2 | | | | | | | |
| | 1d) _____ | | | | | | | | |

⁴¹ As identified in art. 61 of Reg. EC 1698/2005:

◊ **area-based local development strategies** intended for well-identified subregional rural territories; ◊ local public-private partnerships (here in after **local action groups**); ◊ **bottom-up** approach with a decision-making power for local action groups concerning the elaboration and implementation of local development strategies; ◊ **multi-sectorial design and implementation** of the strategy based on the interaction between actors and projects of different sectors of the local economy; ◊ implementation of **innovative** approaches; ◊ implementation of **cooperation** projects; ◊ **networking** of local partnerships.

We consider also a eighth feature “**decentralised** management and planning” that is proposed by the European Evaluation Network for Rural Development

| Good Governance Aspects (GGA) of SUSTAINABLE “GLOCAL” DEVELOPMENT | | Key features LEADER | | | | | | |
|---|---|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking |
| <u>1. Long term sustainability</u> | 1a) Sustainability of programs. The decisions internalize all costs and do not transfer environmental/economic/social problems to future generations | | | | | | | |
| | 1b) Fair sharing of costs and benefits to all actors. Redistribution of costs and benefits to various levels and sectors and reduction of risks (equalization systems, inter-municipal co-operation, mutualization of risks...) | | | | | | | |
| | 1c) Consciousness of what is needed for the community. Adopting formal commitments about environmental/social/economic dimensions: procedures, laws, customary rules, certification, reporting, best practice promotion.... | | | | | | | |
| | 1d) _____ | | | | | | | |
| <u>2. Environmental Impacts</u> | 2a) Environmental prevention actions. Avoiding/fighting harmful effects on local environment, considering also global system. | | | | | | | |
| | 2b) Environmental protection actions. Actions to save, maintain and enhance natural resources of the territory. | | | | | | | |
| | 2c) _____ | | | | | | | |
| <u>3. Social Impacts</u> | 3a) Acceptance of policy/program. Adapted objectives/rules/structures/procedures to legitimate needs of community. | | | | | | | |
| | 3b) Territorial cohesion. Actions to reduce regional inequalities and preserve essential services for disadvantaged people. Actions to improve community satisfaction regarding education, health, food safety... | | | | | | | |
| | 3c) Local identity. Actions to stimulate recognition and ownership by the community of local environmental, cultural heritage and amenities. | | | | | | | |
| | 3d) _____ | | | | | | | |
| <u>4. Economic Impacts</u> | 4a) Individual (single person) economic benefits. | | | | | | | |
| | 4b) General (territory) economic benefits. | | | | | | | |
| | 4c) _____ | | | | | | | |

| Good Governance Aspects (GGA) of EFFICIENCY | | Key features LEADER | | | | | | |
|---|--|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking |
| 5. Resources allocation | 5a) Distribution/management of budget. Decision-makers/managers consider costs of the policy/project and the associated risks about the level of budget for the planned results. | | | | | | | |
| | 5b) Careful use of available resources. Best possible use of limited resources such as time, human resources, technology... for more results. | | | | | | | |
| | 5c) _____ | | | | | | | |
| 6. Costs and outputs | 6a) Financial efficiency to achieve planned results. Planning costs of program/projects and supporting effective costs to achieve the program/projects' goals. | | | | | | | |
| | 6b) Collaboration among the actors reducing transaction costs. Reducing costs in order to conclude a market transaction, such as costs to identify contractors, to perform a careful monitoring about the terms of contract... | | | | | | | |
| | 6c) _____ | | | | | | | |
| 7. Respect of deadlines and schedule | 7a) Respect of prescriptive deadlines. Avoiding delay in payment, delay to answer public administration... | | | | | | | |
| | 7b) Carrying out activities on time. Respect of pre-defined timetable for carrying out activities of short/long term program. | | | | | | | |
| | 7c) Benefits by timely actions/results. Achieving goals, enhancing incomes...through timeliness. | | | | | | | |
| | 7d) _____ | | | | | | | |
| 8. _____ | 8a) _____ | | | | | | | |

| Good Governance Aspects (GGA) of EFFECTIVENESS | | Key features LEADER | | | | | | | |
|---|---|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|------------------------------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking | Decentralised management /planning |
| 9. Objectives and outputs | 9a) Performance analysis and regular monitoring of organization/program. Management defines criteria/indicators to assess and enhance services/products and carries out audits at regular intervals. | | | | | | | | |
| | 9b) The policy/project achieves the desired results. Achieving goals with the resources and inputs that may be required. | | | | | | | | |
| | 9c) Phasing out of program. Activities/spin off projects/organization/networks emerging beyond the program period. Formulating continuation plan for existing structures/activities. | | | | | | | | |
| 10. Coordination mechanisms in the area | 10a) Vertical interactions among political-administrative levels. Coordination of different decision-makers at local/regional/national/Community level to define hierarchical steering (empowerment, administrative procedures, normative control...) | | | | | | | | |
| | 10b) Horizontal interaction among different partners/sectors. Coordination among different types of organizations like public administration/ private businesses/civil society and residents and/or different sectors like agriculture, tourism... | | | | | | | | |
| | 10c) Joint actions in the program. Direct/indirect benefits to the communities through transnational/inter-regional actions. | | | | | | | | |
| | 10d) Creation/management of networks. Exchanging of information, collective learning, harmonising interests...among several actors. | | | | | | | | |
| | 10e) Subsidiarity in a policy/program cycle. Deciding which decision-making levels are more effective and then preferring the one closer to citizens. | | | | | | | | |
| 11. Favorable climate to adapt to ongoing changes (resilience) | 11a) Financial viability for program implementation. Secure financial resources for all program/project activities: diversification of financial resources, flows of public funds to beneficiaries... | | | | | | | | |
| | 11b) Risk management of policy/program. Risks are properly estimated and managed: reserve funds for potential unexpected events, public accounts, sharing the risks... | | | | | | | | |
| | 11c) Change of institutions in the State. New or improved regional/county level approaches and more equitable representation at county/regional levels of non-public stakeholders. | | | | | | | | |
| | 11d) Resulting actions in the policy/program. New and efficient solutions to problems through modern methods, appropriate technologies, pilot programs, learning from others... | | | | | | | | |

| Good Governance Aspects (GGA): PARTICIPATION | | Key features LEADER | | | | | | | |
|--|--|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|------------------------------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking | Decentralised management /planning |
| 12. Representativeness | 12a) Considering multiplicity of values/viewpoints. Decisions are taken according to the will of the many, while the rights and legitimate interests of the few are respected. | | | | | | | | |
| | 12b) Voluntary involvement at institutions/organizations. Participation is built on the freedoms of expression, assembly and association. Actors always have an enter/exit option. | | | | | | | | |
| | 12c) Fairness in policy making and implementing process. Increasing political awareness and supporting the actions of disadvantaged groups. All interests and values must be represented (<i>gender, intra-generations, minorities balance</i>). | | | | | | | | |
| | 12d) _____ | | | | | | | | |
| 13. Empowerment | 13a) Inclusive approach. Involvement of all concerned stakeholders and citizens, including the most vulnerable at every stage of policy/program: from identification of needs and resources to implementation, monitoring and evaluation. | | | | | | | | |
| | 13b) Equitable distribution of power in decision making and implementation process. Balanced presence among public administration/politicians/private sector/civil society/citizens in policy delivery and program implementation. | | | | | | | | |
| | 13c) Involvement of key players in the decision-making and implementing process. Participation in policy/program cycle of relevant actors of the socio-economic spectrum and of the public administration in the targeted areas. | | | | | | | | |
| | 13d) Creating trust in institutions (legitimacy). The combined actions of the different actors gets reciprocal trust because the decisions are believed to respect the legal and institutional frameworks. | | | | | | | | |
| 14. Conflicts management | 14a) Mediator role of policy makers and developing program actors. There is always an honest attempt to mediate between various legitimate interests. | | | | | | | | |
| | 14b) Reaching a broad consensus on policy/program. Informed consensus on what is in the best interest of the whole community and on how this can be achieved | | | | | | | | |
| | 14c) Conflicts resolution. Building formal mechanisms to address and facilitate the resolution of conflicts /disputes. | | | | | | | | |
| | 14d) _____ | | | | | | | | |

| Good Governance Aspects (GGA): TRANSPARENCY | | Key features LEADER | | | | | | |
|---|--|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking |
| 15. Documentation | 15a) Easy accessibility and updating of data of program/project. Public availability and intelligibility of all information: ownership structure, investors' relations, board, management structure, decision-making process, financial information, administration rules... | | | | | | | |
| | 15b) Clarity and updating of rules of program/project. Structures/procedures of public administration and program management are carried out according to clear and accessible rules. | | | | | | | |
| | 15c) _____ | | | | | | | |
| 16. Feedback | 16a) Getting comments of stakeholders/citizens. Formal procedures to provide feedback to requests/complaints/appeals of stakeholders/citizens. | | | | | | | |
| | 16b) Appropriateness of program/project development. Adapting objectives, rules, structures, and procedures to the legitimate expectations and needs of stakeholders/citizens. | | | | | | | |
| | 16c) Responsiveness of program/project development. Public services are delivered and requests/complaints are responded within a reasonable timeframe. | | | | | | | |
| | 16d) _____ | | | | | | | |
| 17. Ethical conduct | 17a) Information on conflicts of interest in the program/project. Conflicts of interest are declared in a timely manner and the involved persons must abstain from taking part in relevant decisions about program/project. | | | | | | | |
| | 17b) Communication and exchange of information of the program/project. Professional structures/procedures, transparent rules/assumptions are designed to exchange information with internal and external actors, even people not living in the target area. | | | | | | | |
| | 17c) _____ | | | | | | | |
| 18. _____ | 18a) _____ | | | | | | | |

| Good Governance Aspects (GGA): ACCOUNTABILITY | | Key features LEADER | | | | | | |
|---|--|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking |
| 19. Program and process accountability | 19a) Policymaking roles in the program. Defining responsibilities of governments/managers in each stage of the program for decisions and results. It is clear who has the final decision power and how the things can change during the program/project. | | | | | | | |
| | 19b) Management roles. Defining responsibilities and explaining rationale for decisions, organization and results of development program/project. | | | | | | | |
| | 19c) Co-responsibility in policymaking and implementing processes. Division of responsibility/balance in the responsibilities among different players in the program/project. | | | | | | | |
| | 19d) Fiscal accountability of policy and program. Obligation to disclose the financial flows of the general use of public resources. Public available evidences of salaries, public funds, fees, royalties, tax burden, social security taxes..... | | | | | | | |
| | 19e) _____ | | | | | | | |
| 20. Evaluation | 20a) Adequacy of baseline and impact information on policy/program. Usefulness of evidence of external valuations carried out for programs/projects. | | | | | | | |
| | 20b) _____ | | | | | | | |
| | 20c) _____ | | | | | | | |
| 21. _____ | 21a) _____ | | | | | | | |

| Good Governance Aspects (GGA): CAPACITY | | Key features LEADER | | | | | | | |
|--|---|-----------------------------|----------------------|-----------|-------------------------|------------|--------------|------------|------------------------------------|
| | | Area-based local strategies | Local Actions Groups | Bottom-up | Multi-sectorial actions | Innovation | Co-operation | Networking | Decentralised management /planning |
| 22. Competences and professionalism | 22a) Degree of diversification of development program/project actors. Different fields of specialization among staff of organization on the basis of type of expertise, CV, | | | | | | | | |
| | 22b) Regular training of development program/project actors. The professional skills are continuously maintained and strengthened in order to improve capacity and to produce better results. | | | | | | | | |
| | 22c) _____ | | | | | | | | |
| 23. Knowledge transfer and collaborative learning | 23a) To enhance collective learning by means of policy/program/actors. Enhancing ability and willingness to transfer experience, skills and knowledge to stakeholders. | | | | | | | | |
| | 23b) Inclusion of experts for delivering learning mechanisms. Installing professional structures and processes for reflection and mutual learning among the different members of the decision-making system to increase their capacities. | | | | | | | | |
| | 23c) _____ | | | | | | | | |
| 24. _____ | 24a) _____ | | | | | | | | |

Comments:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

| Critero | Indicatori | Utilità per controllo programma/GAL misurare l'indicatore molta=2 poca=1 nessuna=0 | Facile disponibilità di dati per il GAL=2; difficile=1 impossibile=0 | Caratteristica LEADER |
|--|--|---|---|---|
| (1.A) Analisi dei bisogni della comunità | (1.A.1) n. studi/relazioni sulle problematiche del territorio rispetto al totale degli studi/relazioni predisposte dal GAL nella programmazione in corso. | 2 1 0 | 2 1 0 | Bottom up |
| | (1.A.2) n. convegni/seminari sulle problematiche del territorio rispetto al totale dei convegni/seminari nella programmazione in corso. | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (1.A.3) Percezione della conoscenza dei bisogni della comunità da parte del GAL. | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (2.A) Azioni di prevenzione sull'ambiente | (2.A.1) Presenza/assenza nella programmazione in corso di specifici progetti sul cambiamento climatico | 2 1 0 | 2 1 0 | Innovazione |
| | (2.A.2) Importo del contributo concesso per progetti di gestione ambientale rispetto all'importo totale dei contributi del programma | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (2.A.3) n. di rappresentanti di gruppi ambientali nel consiglio direttivo/compagine sociale (decision-making body) del GAL rispetto al totale dei componenti. | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (2.A.4) Percezione positiva delle performance ambientali del GAL da parte degli stakeholder | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (2.B) Azioni di protezione sull'ambiente | (2.B.1) Presenza/assenza nella programmazione in corso di specifici progetti per migliorare gli aspetti ambientali | 2 1 0 | 2 1 0 | Innovazione/azioni multisettoriali |
| | (2.B.2) Importo del contributo concesso per progetti di promozione dell'uso di nuove opportunità ambientali rispetto all'importo totale dei contributi del programma | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (2.B.3) Grado di soddisfazione della comunità locale per la salvaguardia, mantenimento e valorizzazione delle risorse naturali del territorio | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (3.A) l'accettazione del programma. | (3.A.1) Almeno 1 convocazione pubblica all'anno per presentare gli obiettivi/regole/strutture/procedure del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | Bottom Up |

| | | | | |
|---|--|-------------|-------------|--------------------------------------|
| (3.B) La coesione territoriale | (3.B.1) Presenza nella programmazione in corso di specifici progetti per migliorare l'offerta di servizi sociali nel territorio | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (3.B.2) Importo del contributo concesso per progetti volti a garantire i servizi alla popolazione più svantaggiata sull'importo totale dei contributi del programma | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (3.B.3) Importo del contributo concesso per progetti indirizzati alla integrazione delle aree svantaggiate sul totale dei contributi del programma. | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (3.B) La coesione territoriale | (3.B.4) Importo del contributo concesso per progetti volti ad includere nella comunità locale anche persone da fuori sul totale dei contributi del programma. | 2 1 0 | 2 1 0 | Bottom up |
| | (3.B.5) Percezione positiva da parte degli stakeholder delle performance del GAL volte a migliorare la soddisfazione della comunità nei confronti dell'offerta servizi sociali nel territorio. | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (3.B.6) Percezione dell'azione del GAL per migliorare la connessione/ridurre l'isolamento dei residenti (distinti per età; genere; altri gruppi) nel territorio | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (3.B.7) Presenza/assenza di un'analisi dei flussi di migrazione dal territorio nella programmazione del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (4.A) Benefici economici individuali | (4.A.1) n./composizione dei beneficiari dei progetti sul totale dei potenziali beneficiari del programma. | 2 1 0 | 2 1 0 | Innovazione |
| | (4.A.2) Nuove imprese/opportunità di lavoro create/progetti di cooperazione/progetti multisettoriali/relazioni di networking | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (4.A.3) N di contratti fra i beneficiari sul totale dei beneficiari | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (5A) Distribuzione /gestione del budget. | (5.A.1) Pianificazione pluriennale del budget con consultazione del pubblico | 2 1 0 | 2 1 0 | Approccio multisett. o altro? |
| | (5.A.2) Differenza tra la spesa finale (impegni) e il budget sul budget nella programmazione in corso | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (5.A.3) Il GAL ha investito denaro nell'aggiornamento di softwares o comprando tecnologia innovativa nel corso della programmazione. | 2 1 0 | 2 1 0 | |

| | | | | |
|---|---|-------------|-------------|-------------------------|
| | (5.A.4) Percezione positiva che il GAL osserva una prudente gestione delle risorse finanziarie a sua disposizione direttamente e indirettamente | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (6A) Collaborazioni e fra gli attori per ridurre i costi di transazione | (6.A.1) Presenza di una stima dei costi di transazione | 2 1 0 | 2 1 0 | Cooperazione |
| | (6.A.2) Trend dei costi di transazione sull'importo dei costi totali sostenuti nella programmazione in corso | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (7A) Analisi delle performance e monitoraggio regolare sull'organizzazione/programma | (7.A.1) Presenza di sistemi di gestione delle performance del GAL per ogni dimensione della Governance | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| | (7.A.2) Se SI. Presenza di un monitoraggio almeno annuale | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (7.A.3) Se SI. Utilizzo di un set di criteri/indicatori per valutare e migliorare le performance del GAL/del Programma | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (7B) Il programma raggiunge i risultati desiderati | (7.B.1) n. di prodotti/servizi (outputs) raggiunti sul totale degli obiettivi stabiliti | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| | (7.B.2) N di progetti che gli stakeholder ricordano sui primi 6 elencati dal GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (7.B.3) Percezione positiva che il GAL ha promosso progetti che hanno dato benefici all'area | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (8A) Disponibilità finanziaria per l'attuazione del programma | (8.A.1) % proprio contributo finanziario | 2 1 0 | 2 1 0 | Strategie locali |
| (8B) Messa in atto di azioni risolutive nel programma | (8.B.1) Importo del contributo concesso progetti per aumentare la diffusione/adozione di pratiche innovative sul totale dei contributi del programma. | 2 1 0 | 2 1 0 | Innovazione |

| | | | | |
|---|--|-------------|-------------|-------------------------|
| | (8.B.2) Percezione che le azioni del GAL migliorano la confidenza/l'adozione di soluzioni innovative per lo sviluppo del territorio. | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (9A) Equa distribuzione del potere nel processo decisionale e nel processo di attuazione | (9.A.1) Composizione organi collegiali del GAL (distinti per genere/età/altri gruppi...) | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| | (9.A.2) Presenza/assenza GAL in tavoli di concertazione locali/regionali | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (9B) Coinvolgimento degli attori-chiave nel processo decisionale e nella attuazione | (9.B.1) Presenza attori chiave nel consiglio di amministrazione/base sociale del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL/COOPERAZIONE |
| | (9.B.2) Presenza progetti attuati in collaborazione con altri enti/soggetti territoriali per mobilitare finanziamenti diversi da quelli del LEADER sul totale dei progetti del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (9.B.3) Se SI. Importo dei finanziamenti diversi da quelli del LEADER per progetti attuati in collaborazione con altri enti/soggetti territoriali sul totale dei finanziamenti mobilitati dal GAL compresi il LEADER | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (9C) Creazione di fiducia nelle istituzioni (legittimazione) | | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| (10A) Raggiungere un vasto consenso sulla politica/programma. | (10.A.1) Almeno 1 convocazione pubblica all'anno per presentare gli obiettivi/regole/strutture/procedure del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | Bottom up |
| (10B) Risoluzione dei conflitti | (10.B.1) Presenza/assenza di meccanismi formali per la gestione/risoluzione dei conflitti | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| | (10.B.2) Presenza/assenza di report sull'identificazione e risoluzione di conflitti dentro il territorio | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (10.B.3) Percezione che i conflitti effettivi/potenziali sono appropriatamente gestiti dal GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (11A) Ricezione di osservazioni da parte degli | (11.A.1) Presenza/assenza di procedure formali per ricevere, classificare, archiviare e rispondere alle richieste/reclami degli stakeholder | 2 1 0 | 2 1 0 | Bottom up |

| | | | | |
|---|--|-------------|-------------|-------------------|
| stakeholder/cittadini | (11.A.2) n. di stakeholder che forniscono commenti e osservazioni sul totale degli stakeholder | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (11B) Approprietezza dello svolgimento del programma/progetto | (11.B.1) Presenza/assenza di adattamenti/miglioramenti del programma in corso | 2 1 0 | 2 1 0 | Bottom up |
| | (11.B.2) Percezione positiva in termini di qualità, tempestività e quantità della risposta da parte del GAL alle osservazioni che vengono sollevate dalla Comunità del territorio | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (11.B.3) Se SI. Percezione positiva che le proprie osservazioni hanno una reale capacità di influenzare le decisioni del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (12A) Informazioni sui conflitti di interesse nel programma/progetto | (12.A.1) Presenza di meccanismi formali per esplicitare livello di conflitto di interesse dello staff, del consiglio di amministrazione e dei soci del GAL, dei beneficiari del programma. | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| (12B) Comunicazione e scambio di informazioni sul programma/progetti | (12.B.1) Presenza di meccanismi formali per la diffusione/scambio di informazioni del GAL e del programma all'interno e all'esterno del territorio di competenza. | 2 1 0 | 2 1 0 | GAL |
| | (12.B.2) Se SI. Presenza di meccanismi formali per un regolare aggiornamento delle informazioni rese disponibili/scambiate | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (12.B.3) Se SI. Presenza di meccanismi formali per la disponibilità delle informazioni sui singoli progetti finanziati | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (12.B.4) Se SI. Presenza di un metodo per calcolare l'accesso al sito | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (13A) Ruoli del management operativo | (13.A.1) Presenza/assenza di procedure formali che indicano i responsabili delle decisioni definitive per ciascuna fase del programma | 2 1 0 | 2 1 0 | NETWORKING |
| | (13.A.2) Presenza di un organigramma scritto | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (13.A.3) Descrizione delle attività da svolgere per ogni singolo ruolo | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (13.A.4) La motivazione delle decisioni sono spiegate in relazioni scritte | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (13.A.5) Presenza/assenza di procedure formali per le azioni correttive durante la implementazione del programma | 2 1 0 | 2 1 0 | |

| | | | | |
|---|---|-------------|-------------|------------------------------------|
| | (13.A.6) Percezione che c'è una chiara definizione dei ruoli/responsabilità all'interno del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (14A) Grado di diversificazione degli attori del programma/pr ogetto di sviluppo | (14.A.1) Presenza dei curricula dello staff del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | Cooperazione (S) ??? o GAL? |
| | (14.A.2) Presenza di diverse specializzazioni fra i componenti dello staff del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| | (14.A.3) Percezione positiva della adeguatezza delle figure professionali del GAL | 2 1 0 | 2 1 0 | |
| (14B) Regolare addestramento degli attori del programma/pr ogetto di sviluppo | (14.B.1) Importo del contributo concesso per progetti destinati ad attività di addestramento/aggiornamento sul totale dei contributi del programma | 2 1 0 | 2 1 0 | Innovazione |
| (14B) Regolare addestramento degli attori del programma/pr ogetto di sviluppo | (14.B.2) Importo del contributo concesso per progetti destinati ad attività di addestramento/aggiornamento dello staff del GAL sul totale dei contributi del programma. | 2 1 0 | 2 1 0 | Innovazione |
| | (14.B.3) Trend nuove collaborazioni/dimissioni di impiegati dello staff del GAL sul totale dei collaboratori | 2 1 0 | 2 1 0 | |