



Società Italiana di Economia Agraria  
XLVII Convegno di Studi - *L'agricoltura oltre le crisi*  
Campobasso, 22-25 Settembre 2010

## La qualità della *governance* in ambito rurale: quali indicatori e quali strumenti per misurarla?



Laura Secco\*, Riccardo Da Re\*, Davide Pettenella\*  
e Luca Cesaro\*\*



\*DITESAF – Università di Padova e \*\*INEA –Veneto

## Contenuti

1. Introduzione
2. Il quadro concettuale di riferimento
3. Analisi del problema
4. Metodologia
5. Risultati e discussione
6. Conclusioni

## 1. Introduzione

Come effetto della crisi economica e finanziaria globale vi è anche la **sempre maggior diffusione di nuove forme di *governance*** nelle politiche agricole e di sviluppo rurale.

Tra i fattori-chiave, la richiesta da parte della 'società civile' in senso lato, a fronte di incertezza ed instabilità:

- di maggior **trasparenza e responsabilità** alla PA
- di garanzie di **stabilità** per gli investimenti
- di maggior **equità distributiva**
- di condivisione delle **scelte collettive**
- di **sostenibilità** ambientale e sociale

## 2. Il quadro concettuale 1/3

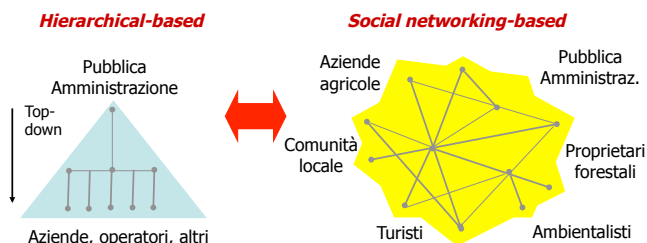
*Governance* termine ancora molto ambiguo e variegato (Rhodes, 1996; Jessop, 2002; Kjaer, 2004). Il significato più diffuso e condiviso si riferisce alla "**capacità della PA di gestire e dirigere network coinvolgendo tutti gli attori della società civile nei processi politico-decisionali**" (CE, 2001)

**Vari possibili modelli di *governance*:** *private governance (gvc)* (Cashore, 2002), *heterarchic gvc* (Jessop, 1998), *democratic gvc* (Kjaer, 2004), *multi-level gvc* (Marks, 1993), *networked gvc* (Jordan e Schout, 2006), *meta-governance* (Jessop, 2002), *participative gvc* (Shannon, 2006).

**Concetti ricorrenti:** molteplicità di livelli e **pluralità** di attori, cooperazione, **interazione** formale ed informale, **network**, regole di distribuzione dell'autorità e del potere decisionale, ...

## 2. Il quadro concettuale 2/3

Dall'approccio di *government* alla *governance*...o una loro integrazione (in un continuum - Lanzalaco e Lizzi, 2009)



## 2. Il quadro concettuale 3/3

La '**buona governance**' come fattore chiave del successo di politiche, programmi e progetti (CE, 2001; Kaufmann e Kraay, 2002; Wesselink e Paavola, 2008; GFI, 2009; Saunders e Reeve, 2010)

**Responsabilità (accountability) e partecipazione** sono tra gli elementi chiave di nuove forme di governance, assieme a trasparenza, coordinamento e collaborazione, networking, capacità (Dowdle, 2006; ODI, 2007; Kaufmann *et al.* 2009)

➤ Forme di **governance partecipativa** sono già state introdotte nelle politiche ambientali e di Sviluppo Rurale comunitarie: Direttiva VAS, PdG Aree Natura 2000, **approccio LEADER**, GAL/PSL, PSR 2007-2013 (Cavazzani, 2006; Di Iacovo e Scarpellini, 2006; Annunzi, 2006; Lanzalaco e Lizzi, 2009; Secco *et al.* forthcoming)

## 2. Analisi del problema

- Sempre maggior importanza è attribuita dai *policy maker* alla 'buona governance'...**Ma cosa si intende per 'buona governance'? E come misurarla?**
- **Analisi descrittive** finora prevalenti rispetto a metodologie di valutazione della qualità della gvc
- **Iniziative in corso:** WGI della BM, WGA della UN University, GIP dell'UNDP, progetto Metagora dell'OCSE (ODI, 2007); GFI, altre → **internazionali, livello 'Paese', economia dello sviluppo, set di indicatori complessi**
- Focus **attuali metodologie di valutazione** delle politiche comunitarie su **efficienza ed efficacia** (tipici criteri dell'azione '*government-based*'). E le altre dimensioni?

## 3. Materiali e metodi

Approccio di ricerca: **qualitativo, basato su casi studio.**

Tre fasi di lavoro:

- 1) Raccolta documentale su concetto di *governance* e iniziative di valutazione (BM, OCSE, WGA, GFI, ...)
- 2) Analisi della **coerenza** tra il sistema di valutazione della qualità della *governance* proposto e le **attuali procedure di selezione dei PSL/GAL** (3 Regioni casi studio).
- 3) Confronto tra il sistema di valutazione proposto e le **linee guida CE per monitoraggio e valutazione PSR 2007-2013** (con particolare riferimento all'approccio LEADER).



## 4. Materiali e metodi

Valutazione della governance locale

Leader come approfondimento generale

Tre casi studio: Veneto, Umbria, Sardegna

Criteri:

- Regioni con processo selezione dei PSL/GAL completato
- Copertura del territorio nazionale (Nord, Centro, Sud/Isole)
- Preferenza a Regioni che abbiano attuato un processo di selezione articolato ed attribuito punteggi di merito alle caratteristiche dei PSL/GAL

## Governance e approccio Leader

- Tra le politiche ed i programmi comunitari il Leader rappresenta uno dei più avanzati esempi di governance. In questo contesto però la valutazione stenta ad affermarsi/consolidarsi
- Differenze programmazione (2000-2006 )/ (2007-2013):
  - 2000-2006
    - Leader come iniziativa comunitaria "autonoma rispetto allo Sviluppo rurale, valutazione secondo gli schemi "comunitari" articolata in ex ante, intermedia e ex post.
    - Valutazione a livello di programma regionale
    - Autovalutazione GAL raramente effettuata, mancanza di coordinamento metodologia

## Governance e approccio Leader

2007-2013

- Leader come parte integrante dello sviluppo rurale
- Molta eterogeneità nell'interpretazione del Leader da parte delle Regioni e Province Autonome (da Leader Light a implementing agency a centri di competenza strategica)
- Difficile proporre metodologie di valutazione comuni

## La valutazione dell'approccio Leader

- procedura di selezione dei GAL e dei PSL attuata dalla maggior parte delle AdG:
  - processo di carattere amministrativo che però si basa su una griglia di valutazione complessa ed articolata che include qualità della governance nelle fasi di creazione del partenariato e definizione del programma di SL, trasparenza e chiarezza nella creazione di reti di soggetti portatori di interessi, condivisione di obiettivi....
- Valutazione obbligatoria (ex ante, in itinere, finale)... nell'ambito della valutazione dei PSR (è di fatto una parte della valutazione dei PSR)
- Autovalutazione dei GAL non obbligatoria e non codificata, alcuni primi passi in ambito rete rurale e come iniziativa autonoma dei valutatori → tentativo di proporre una metodologia comune

## Le misure attivabili con l'approccio Leader

Misure asse 1	Abruzzo	Basilicata	Bolzano	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
111																						
112																						
113																						
114																						
115																						
121																						
122																						
123																						
124																						
125																						
126																						
127																						
128																						
129																						
130																						
131																						
132																						
133																						
134																						
135																						
136																						
137																						
138																						
139																						
140																						
141																						
142																						

## 3. La selezione dei GAL

	N. Gal previsti (*)	Pre-bando (pre-Selezione GAL)				Selezione PSL			
		Pubblicazione	Scadenza	Chiusura istruttoria	Esito (Gal ammessi)	Pubblicazione	Scadenza	Chiusura istruttoria	Esito (PSL ammessi)
Abruzzo	6					10/02/10	23/04/10		0
Basilicata	8					16/10/08	30/06/09	13/07/10	8
P.A. Bolzano	4	22/11/07	07/01/08	17/03/08	4	23/03/08	23/06/08	13/10/08	4
Calabria	14					01/09/08	30/01/09	18/01/10	16
Campania (*)	14	05/08/09	18/09/09	05/12/09	13	25/01/10	09/03/10	01/04/10	13
Emilia Romagna	5					30/05/08	08/09/08	18/12/08	5
Friuli	5					28/05/08	01/09/08	10/07/09	5
Lazio	8					21/05/09	15/12/09	24/06/10	8
Liguria	9	23/05/07	18/06/07	17/07/08	9	17/07/08	15/09/08	20/03/09	9
Lombardia	10	20/02/07	01/04/07	11/05/07	19	13/06/08	13/07/08	14/07/09	16
Marche	5	20/12/07	09/01/08	10/03/08	6	06/06/08	30/09/08		3
Molise	3	16/01/09	14/02/09	27/03/09	3	31/10/09	15/01/10		0
Piemonte (*)	12					24/08/08	16/11/08	04/03/09	13
Puglia	25	23/10/08	23/12/08	29/01/10	25	15/10/09	29/01/10	27/05/10	25
Sardegna	15	30/04/08	30/07/08	31/03/09	13	23/12/08	31/03/09	25/02/10	13
Sicilia	15	29/05/09	22/07/09	15/12/09	17	04/09/09	15/12/09		0
Toscana (*)	1	21/01/08	21/02/08	13/07/08	7	14/05/08	13/07/08	03/08/09	7
P.A. Trento	1					11/04/08	02/03/09	18/08/09	1
Umbria	5					11/06/08	25/08/08	14/06/09	5
Valle d'Aosta	4					07/11/08	19/05/09	19/03/10	3
Veneto	14					12/02/08	12/05/08	10/03/09	14
<b>Italia</b>	<b>189</b>					<b>16/11/08</b>	<b>12/03/09</b>	<b>10/11/09</b>	<b>168</b>

## Criteri di selezione GAL

Criteri	Sottocriteri	N. indicatori		
		Veneto	Umbria	Sardegna
1 Caratteristiche del territorio	1.1 ruralità	4	0	0
	1.2 omogeneità	2	-	-
	1.3 dimensioni	1	-	-
		1	-	-
2 Caratteristiche del partenariato	2.1 numero soggetti	9	8	10
	2.2 natura e tipologia soggetti	1	1	3
	2.3 esperienza	3	1	-
	2.4 rappresentatività	2	-	5
	2.5 operatività/organizzazione	3	5	1
3 Caratteristiche della strategia	3.0 coerenza con PSR	8	10	4
	3.1 qualità analisi/diagnosi	1	1	1
	3.2 coerenza strategia rispetto ad un tema centrale	1	1	
	3.3 coerenza complessiva	1	2	
	3.4 approcci innovativi	1	1	1
	3.5 complementarità con altre politiche	1	1	1
	3.6 cooperazione	1	1	1
	3.7 approccio partecipativo	1	1	
	3.8 capacità generare impatti positivi	1	1	
	3.9 quantificabilità effetti/sistema valutazione	1		
	3.10 integrazione	1	1	1
3.11 pari opportunità	1			

### Confronto criteri selezione/sistema indicatori

Dimensioni-chiave della governance	Sotto-dimensioni chiave	Bandi selezione PSL		
		Veneto	Umbria	Sardegna
1. Sviluppo Sostenibile	Impatti ambientali	no	no	no
	Impatti sociali	no	no	no
	Impatti economici	no	no	no
	Cambiamenti istituzionali	no	no	no
2. Efficienza	Equità nella distribuzione di costi e benefici	no	no	no
	Allocazione delle risorse	no	no	si
	Quantità/qualità dei risultati vs. costi	no	no	no
	Rispetto delle scadenze	si	si	si
3. Efficacia	Qualità del monitoraggio	si	si	si
	Quantità/qualità dei risultati vs. obiettivi/scopi	no	si	no
	Coordinamento inter-organizzativo, inter-settoriale, multilivello	si	si	si
	Risorse finanziarie per approcci partecipativi	si	si	si
4. Partecipazione	Rappresentatività	si	si	si
	Coinvolgimento delle parti interessate	si	si	si
	Equità (uomo/donna, minoranze ...)	si	no	si
	Responsabilizzazione	si	si	si
	Scambio di informazioni	si	si	si
5. Trasparenza	Creazione/gestione di network	si	si	si
	Documentazione: accessibilità, aggiornamento, comprensibilità	si	si	no
	Scambio di informazioni con attori esterni	si	si	no
6. Responsabilità	Equità e qualità procedure contenuti	no	no	no
	Chiarezza dei ruoli	si	si	no
	Divisione delle responsabilità	no	si	no
	Monitoraggio	si	si	no
7. Capacità	Divulgazione degli aggiornamenti (reporting)	si	si	no
	Competenze	si	si	no
	Professionalità	si	si	no
	Apprendimento collaborativo: processi, testimonianze.	si	no	no

### Confronto con il sistema comune di valutazione (QVC)

Dimensioni-chiave di governance	Sotto-dimensioni chiave	Questionario Valutativo Comune
1. Sviluppo sostenibile "Glocale"	Impatti ambientali Impatti sociali Impatti economici Cambiamenti istituzionali Equità nella distribuzione di costi e benefici	M+QT M+QT M+QT L+QT no
2. Efficienza	Allocazione delle risorse Quantità/qualità dei risultati vs. costi Rispetto delle scadenze Creazione del rischio Qualità del monitoraggio	L+M no no no L+M
3. Efficacia	Quantità/qualità dei risultati vs. obiettivi/scopi Coordinamento inter-organizzativo, inter-settoriale, multilivello Riformulazione degli accordi istituzionali	M L no
4. Partecipazione	Risorse finanziarie per approcci partecipativi Rappresentatività Coinvolgimento delle parti interessate Equità (uomo/donna, minoranze ...)	L L QT no
5. Trasparenza	Scambio di informazioni Creazione/gestione di network Creazione e risoluzione dei conflitti	L L no
6. Responsabilità	Documentazione: accessibilità, aggiornamento, comprensibilità Scambio di informazioni con attori esterni Equità e qualità procedure contenuti	no no no
7. Capacità	Chiarezza dei ruoli Divisione delle responsabilità Monitoraggio Divulgazione degli aggiornamenti (reporting)	no no si si
	Competenze Professionalità Apprendimento collaborativo: processi, testimonianze.	si si si

## 5. Risultati e discussione

- Processo di selezione dei GAL:
  - Introduce chiarezza e trasparenza processo decisionale delle PA,
  - A volte però non ha effetti reali sulla selezione (tutti i GAL ammessi) o sulla modulazione dei finanziamenti. Manca un sistema di "premieria" in due regioni su tre
  - Dovrebbe essere reso "continuo" con valutazioni periodiche delle attività dei GAL e magari con sistemi di premieria ai migliori GAL che non siano basati esclusivamente sulla capacità di spesa

## 5. Risultati e discussione

1. Coerenza dei sistemi di selezione GAL/PSL e del sistema di valutazione con le dimensioni e sotto-dimensioni proposte
  - Le maggiori differenze riguardano:
    - Impatti non considerati nella selezione =
    - Rapporto risultati/costi scarsamente considerato
    - Rapporto costi/benefici mai considerato
    - La trasparenza dei processi decisionali
    - Equità distributiva

## 6. Conclusioni

1. Sostanziale validità del sistema di valutazione proposto (aggiustamenti necessari)
2. Difficile valutare l'approccio Leader (più difficile ora che in passato)
3. La diversità dei PSL fa propendere verso sistemi di autovalutazione
4. Costi e benefici delle politiche: difficile ma indispensabile adottare sistemi che consentano un'analisi C/B ed un'analisi degli effetti distributivi
5. Rapporti valutatore/AdG ☺