

UN'ANALISI MULTICRITERIALE DELLE PERFORMANCE DI IMPLEMENTAZIONE DEI PIANI DI SVILUPPO LOCALE NELL'AMBITO DELL'APPROCCIO LEADER IN CALABRIA

Giuseppa ROMEO¹, Claudio MARCIANO¹

SOMMARIO

Nell'ambito dell'approccio Leader della programmazione 2007-2013 i Gruppi di Azione Locale (GAL), in quanto, espressione dei partenariati locali, sono chiamati ad accompagnare i processi di sviluppo rurale attraverso la definizione dei Piani di Sviluppo Locale. Il presente lavoro ha come obiettivo quello di effettuare un'analisi valutativa in itinere, della performance di implementazione dell'Approccio Leader a livello dei 13 Gal calabresi nel periodo 2011-2015. Inizialmente si è proceduto con l'individuazione del quadro concettuale costituito da criteri finanziari e procedurali e sette sotto-criteri o indicatori. Quest'ultimi sono stati impiegati per la costruzione di un indicatore composito denominato "Indice di Performance Attuativa", realizzato utilizzando il metodo multicriteriale "*Technique for Order Performance by Similarity to Ideal Solution*" (TOPSIS) che effettua un ordinamento basato sulle distanze rispetto al punto ideale e anti-ideale. L'individuazione di tale indice offre il vantaggio di poter aggregare e comparare i risultati finali delle singole performances, facilitando la comunicazione degli stessi alle istituzioni potenzialmente interessate alla valutazione (Regione, GAL, etc.). I risultati non sono principalmente finalizzati a pervenire ad un ranking rigido sulla performance dei processi di sviluppo attuati dai GAL ma possono rivelarsi utili per l'individuazione di eventuali punti di forza o criticità spendibili e funzionali per la futura programmazione 2014-2020.

¹ Dipartimento di Agraria, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Località Feo di Vito, 89122 Reggio Calabria, Italia; e-mail: giuseppa.romeo@unirc.it (corresponding author); claudio.marciano@unirc.it

1. Introduzione

Nell'ambito della programmazione del periodo 2007-2013 si è assistito all'inserimento del Leader nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale, che gli ha riservato un intero asse metodologico (Asse IV) all'interno dei Programmi di Sviluppo Regionali (PSR). In tal modo, il Metodo Leader, sperimentato come Iniziativa Comunitaria in tre cicli di programmazione, ha assunto le caratteristiche di Approccio, in una logica di *mainstreaming*. Tale passaggio ha avuto la finalità di rafforzare e consolidare le tipiche peculiarità della partecipazione e della capacità di pianificazione delle strategie di sviluppo del territorio di tipo *bottom-up*. I Gruppi di Azione Locale (GAL), in quanto, espressione del partenariato, sono chiamati a favorire l'incontro concertativo tra la componente pubblica, privata e sociale presente sul territorio, per accompagnarlo nel proprio percorso di sviluppo. Pertanto, il carattere di trasversalità che contraddistingue l'Approccio Leader si individua nella sua capacità di integrare e mettere a sistema, attraverso l'azione del partenariato locale, le azioni delle misure degli Assi I, II e III del PSR. Lo strumento a disposizione dei Gal per rendere possibile la concretizzazione di questa sinergia e unitarietà tra le misure è il Piano di Sviluppo Locale (PSL). Gli obiettivi generali che si vogliono perseguire, attraverso l'elaborazione dei Piani, sono imperniati nel riuscire a dare un maggiore impulso e rafforzamento alle capacità progettuali e gestionali a livello territoriale; a favorire il coinvolgimento e la partecipazione delle comunità locali nella definizione delle politiche e a promuovere la creazione di un sistema organizzato, incentrato sullo sviluppo integrato ed eco-compatibile, tra i differenti settori dell'economia rurale (Regione Calabria, 2008).

Per quanto concerne le novità introdotte nell'ambito gestionale-amministrativo, rispetto alla passata programmazione, i Gal non sono più i responsabili diretti dell'erogazione finanziaria ai beneficiari finali dei progetti. A tal fine, è stato predisposto il ricorso a un apposito Organismo Pagatore, così come stabilito dal Reg. (CE) n.1290/2005, denominato Agenzia Regionale Calabria per le Erogazioni in Agricoltura² (ARCEA), a cui compete la verifica dell'ammissibilità delle domande di spesa del PSR Calabria e la relativa gestione dei pagamenti. L'implementazione dei circuiti amministrativi-finanziari nell'Approccio Leader è divenuta, dunque, per certi aspetti più complessa e ha comportato una dilatazione dei tempi di erogazione degli aiuti ai beneficiari finali. Tale complessità è dettata principalmente dall'introduzione di procedure di controllo esterne ai Gal e dall'inserimento di nuovi soggetti quali l'Autorità di Gestione e l'Organismo Pagatore, ma anche dall'ampliamento dell'intervallo temporale, che intercorre in alcuni passaggi di fase. Importanti cambiamenti lungo il percorso evolutivo dell'Iniziativa Leader hanno interessato anche la visione e il ruolo della valutazione delle politiche territoriali. In particolare si è assistito a livello comunitario all'acquisizione e al consolidamento di una maggiore consapevolezza dell'utilità delle attività valutative. Ne è testimonianza l'introduzione nei Regolamenti comunitari, che si sono susseguiti nell'ultimo ventennio, di articoli mirati alla valutazione per rafforzarne la sua portata e il suo ruolo (Cagliero e Cristiano, 2013). Di fatti, la valutazione rappresenta lo strumento principale attraverso cui produrre informazioni sui punti di forza e di debolezza dell'azione pubblica utili per supportare l'accompagnamento verso le programmazioni che seguono. Un segnale importante verso questa direzione lo ha dato proprio l'attuale programmazione 2007-2013 con l'introduzione del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV). Questo orientamento è stato successivamente rafforzato nella futura programmazione 2014-2020, che ha reso obbligatorio l'adempimento del Piano di Valutazione. Ne deriva che la ricerca valutativa è stimolata a investire nello sviluppo di nuovi approcci e analisi (Cristiano et al., 2013; Arrighetti e Favilli 2013).

In relazione al momento del ciclo di vita di un programma si possono distinguere quattro fasi del processo valutativo (Altieri, 2009): *ex-ante*; *on-going* (*in-itinere*); *ex-post* e *follow-up*. In questo contributo l'attenzione è posta nella fase *on-going*. Tale scelta è dettata in primo luogo dal fatto che, secondo il *policy cycle*, i Gal, e in generale il PSR, si trovano nella fase del processo di implementazione. Alcuni autori hanno già focalizzato l'attenzione nel processo di pianificazione dell'Approccio Leader (Romeo e Marcianò, 2014a e 2014b). Con la fase di implementazione, invece, vengono analizzati tutti i passaggi che intercorrono tra il momento della pianificazione degli interventi, e la produzione dei risultati finali e pertanto, rappresenta una dimensione dinamica e processuale delle politiche (ISFOL, 2002). In secondo luogo perché nella copiosa

² Riconosciuto dal Mipaaf il 14/10/2009 ma operativo dal luglio 2010

letteratura scientifica, in tema di valutazione, si riscontra una proliferazione di studi che si focalizzano principalmente sulla fase ex-post, analizzando risultati e potenziali impatti scaturiti dall'attuazione delle politiche rurali. Di contro, le modalità con cui si implementa un programma o una politica sono generalmente trascurate perché ritenute poco rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi (ISFOL, 2002). L'analisi e il monitoraggio dell'implementazione merita, invece, attenzione poiché essa non è una semplice traduzione delle decisioni partenariali in output bensì un processo di esecuzione che come tale non è né automatico né tanto meno neutrale ai vari comportamenti degli attori interessati dalle attività (ISFOL, 2002). Si avverte, quindi, la necessità di sviluppare approcci valutativi che pongono l'enfasi su come le politiche vengono concretamente implementate. Ciò ha un ritorno di conoscenza utile soprattutto in considerazione della possibilità di poter incorrere nella perdita di risorse, a causa del meccanismo del disimpegno automatico.

In tal senso, il presente lavoro ha come obiettivo un'analisi valutativa della *performance* del processo di attuazione dell'Approccio Leader in Calabria, con particolare riferimento alla misura 410 "Strategie di Sviluppo Locale" che interessa l'80% delle risorse finanziarie destinate ai Gal Calabresi. Il motivo per cui sono stati scelti i Gal come unità elementare di valutazione è perché essi sono i principali attori protagonisti nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale integrato. In quanto tali, con il loro operato influiscono sulla qualità e la probabilità di successo delle politiche pubbliche (Pappalardo et al., 2014), influenzando ad accrescere o ridurre le disparità all'interno dello stesso territorio calabrese. Tale analisi non si focalizza, dunque, tanto sulla verifica del livello di realizzazione degli obiettivi quanto nel tentativo di cercare di individuare l'insieme di quei fattori che possono condizionare, in senso positivo o negativo, l'utilizzo delle risorse pubbliche. Ne deriva che, il principale quesito valutativo non è "cosa e quanto" è stato fatto fino al momento attuale bensì "come e perché". In quest'ottica la valutazione dell'implementazione abbraccia il tipico approccio della valutazione formativa che si spinge alla ricerca di quelle indicazioni utili per migliorare il processo di attuazione.

A tal fine è stato delineato un percorso metodologico suddiviso in due fasi. Nella prima fase si è proceduto con l'individuazione dei criteri e dei relativi sotto-criteri. Per ciascun sotto-criterio è stato identificato un indicatore quantitativo la cui genesi è scaturita da un'iniziale analisi della letteratura, dalla trasformazione delle informazioni acquisite attraverso interviste a esperti e dalla definizione di nuovi indicatori. Successivamente gli stessi sono stati impiegati per la costruzione dell'albero valutativo. Nella seconda fase si è proceduto con l'implementazione della tecnica multicriteriale "*Technique for Order Performance by Similarity to Ideal Solution*" (TOPSIS) che ha consentito di costruire l'indice sintetico "Indice di Performance Attuativa" (IPA) e pervenire al ranking delle performance esaminate. In letteratura questa tecnica ha ricevuto molta attenzione per la valutazione di performance in numerosi campi di applicazione (Behzadian et al., 2012) mentre si riscontra un suo vuoto applicativo nel campo della valutazione delle politiche di sviluppo. Il lavoro è organizzato come segue: nel successivo paragrafo viene effettuato un inquadramento delle caratteristiche generali dell'Approccio Leader in Calabria, mentre nel terzo e quarto paragrafo vengono delineati, gli aspetti metodologici e i risultati raggiunti. Nel paragrafo conclusivo vengono presentate le considerazioni finali ed alcune possibili linee di approfondimento della ricerca.

2. Inquadramento dell'Approccio Leader

2.1 Analisi della tempistica regionale


L'iter che ha accompagnato l'attuazione dell'Approccio Leader in Calabria ha avuto inizio nel marzo 2006 con l'approvazione del Documento Strategico Regionale sullo Sviluppo Rurale (DSR-SR), per poi arrivare nel maggio 2008 all'approvazione finale del Programma di Sviluppo Rurale (PSR). La fase di selezione dei PSL ha avuto inizio nell'agosto 2008 con la pubblicazione del bando pubblico di presentazione e si è conclusa nell'agosto 2010 con l'assegnazione delle risorse ai piani selezionati. La tempistica indicata nel Regolamento di riferimento³, prevedeva un tempo massimo di due anni dall'approvazione del PSR,

³ Regolamento (CE) N. 1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, art.63.

affinché le Autorità di Gestione procedessero con l'avvio delle gare di selezione delle strategie di sviluppo locale. Ne deriva che la Regione Calabria, seppur rispettando i tempi dello start-up, ha accumulato notevoli ritardi nella fase di selezione dei PSL. Difatti, analizzando nello specifico la tempistica dell'iter procedurale-amministrativo, adottata a livello regionale (Fig.1), si riscontra che dalla data di pubblicazione del decreto di presentazione dei Piani di Sviluppo Locale a quella di approvazione delle graduatorie definitive sono trascorsi 596 giorni, a cui si aggiungo ulteriori 120 giorni per arrivare all'assegnazione delle risorse finanziarie ai GAL selezionati. I primi bandi dell'Approccio Leader sono stati emanati dal Gal "Sila Greca" 87 giorni dopo l'assegnazione delle risorse. A richiedere tempi particolarmente lunghi è stata la fase di istruttoria dei PSL, che ha assorbito 355 giorni, discostandosi notevolmente dalla tempistica programmata, che prevedeva l'approvazione dei PSL entro i 45 giorni dalla data di scadenza della presentazione e relativa pubblicazione delle graduatorie di merito. Nei 30 giorni successivi alla pubblicazione della graduatoria avrebbe dovuto seguire la stipula della convenzione con ciascun soggetto proponente selezionato e finanziato (Regione Calabria, 2007).

Figura 1 – Tempistica espressa in giorni, dell'iter procedurale - amministrativo dell'attuazione dell'Approccio Leader

a) Documento Strategico Regionale - Sviluppo Rurale 17.03.06



		2006	2007	2008	2009	2010
b) Decisione approvazione PSR – Commissione Europea	b-a	29.11.07	622			
c) Approvazione PSR – Regione	c-b	12.05.08		164		
d) Bando selezione Gal e Psl	d-c	06.08.08		109		
e) Presentazione PSL	e-d	08.02.09			165	
f) Graduatoria provvisoria Gal - Psl	f-e	28.01.10			355	
g) Graduatoria definitiva Gal - Psl	g-f	16.04.10				76
h) Assegnazione risorse finanziarie Gal	h-g	14.08.10				120
i) Primo bando Gal	i-g	09.11.10				87
Totale	i-a			1698		

Fonte: nostre elaborazioni

2.2 Aspetti finanziari

In termini finanziari, la dotazione di risorse destinate all'Asse IV dalla Regione Calabria supera la soglia minima del 5%, così come previsto dal Regolamento CE 1698/05, e raggiunge la quota del 6% (Tab. 1). Rispetto alla passata programmazione l'ammontare complessivo di risorse dedicate all'Approccio Leader è cresciuto del 184,66%, passando dai 22.850.000 € (2000-2006) ai 65.044.278 € (2007-2013). Tale incremento è in linea con il dato medio nazionale, pari al 184% (Verrascina et al, 2010).

Tabella 1 - Ripartizione del contributo pubblico programmato nel PSR

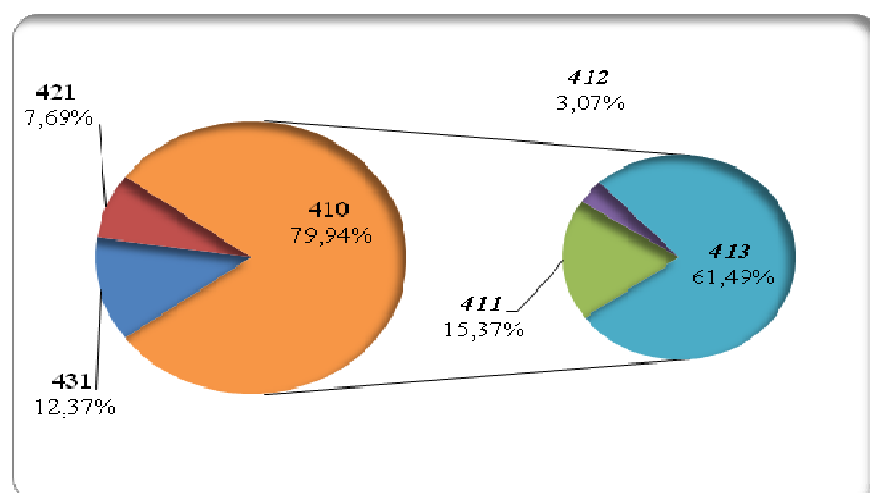
Asse	Spesa Pubblica (€)	Importo FEARS (€)	Totale (€)
Asse I	188.899.425	255.569.810	444.469.235
Asse II	188.899.425	255.569.810	444.469.235
Asse III	46.073.030	62.334.100	108.407.130
Asse IV	27.643.818	37.400.460	65.044.278
Assistenza Tecnica	9.214.606	12.466.820	21.681.426
Totale	460.730.304	623.341.00	1.084.071.304

Fonte: PSR Calabria 2007-2013

Analizzando nello specifico l'allocazione delle risorse relativa alle misure attivate (Graf. 1), emerge che la misura 410 "Strategie di sviluppo locale" è quella che assume la maggiore rilevanza strategica, poiché assorbe il 79,95% delle risorse pubbliche. In riferimento alle sue sotto-misure, si riscontra che il campo

prioritario di applicazione interessa principalmente l'attivazione delle azioni delle misure dell'Asse III (413) che, in termini finanziari, incidono per il 61,49% sul totale. Ciò mostra un orientamento da parte della Regione Calabria a favorire quegli interventi per migliorare la qualità della vita, la diversificazione delle attività economiche e per incentivare le attività turistiche. Significativa è anche l'apertura verso le azioni delle misure dell'Asse I (411), finalizzate al rafforzamento dei prodotti agricoli, mediante lo sviluppo di filiere corte o micro filiere. Da evidenziare che la Regione Calabria, insieme solo a Campania e Molise (Verrascina et al., 2010), ha attivato alcune misure dell'Asse II, nonostante la dotazione finanziaria risulti alquanto marginale (3,07%). Tali misure sono indirizzate alla tutela degli habitat naturali, alla conservazione e valorizzazione del paesaggio nonché alla riduzione degli impatti delle attività antropiche. La misura 421, che interessa le attività di cooperazione, concentra solo il 7,69% delle risorse e si pone come obiettivo quello di promuovere e sostenere lo scambio di esperienze e la realizzazione di sinergie ed economie di scala tra territori di uno stesso Stato membro (cooperazione interterritoriale) o di Stati diversi (cooperazione transnazionale). Infine, la misura 431, a totale regia diretta dei Gal, assorbe il 12,37% dei finanziamenti ed è finalizzata a sostenere i costi degli stessi relativamente alle attività di gestione e animazione.

Grafico 1- Distribuzione della spesa percentuale pubblica tra le misure dell'Asse IV del PSR Calabria 2007-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR Calabria 2007-2013

2.3 I Piani di Sviluppo Locale

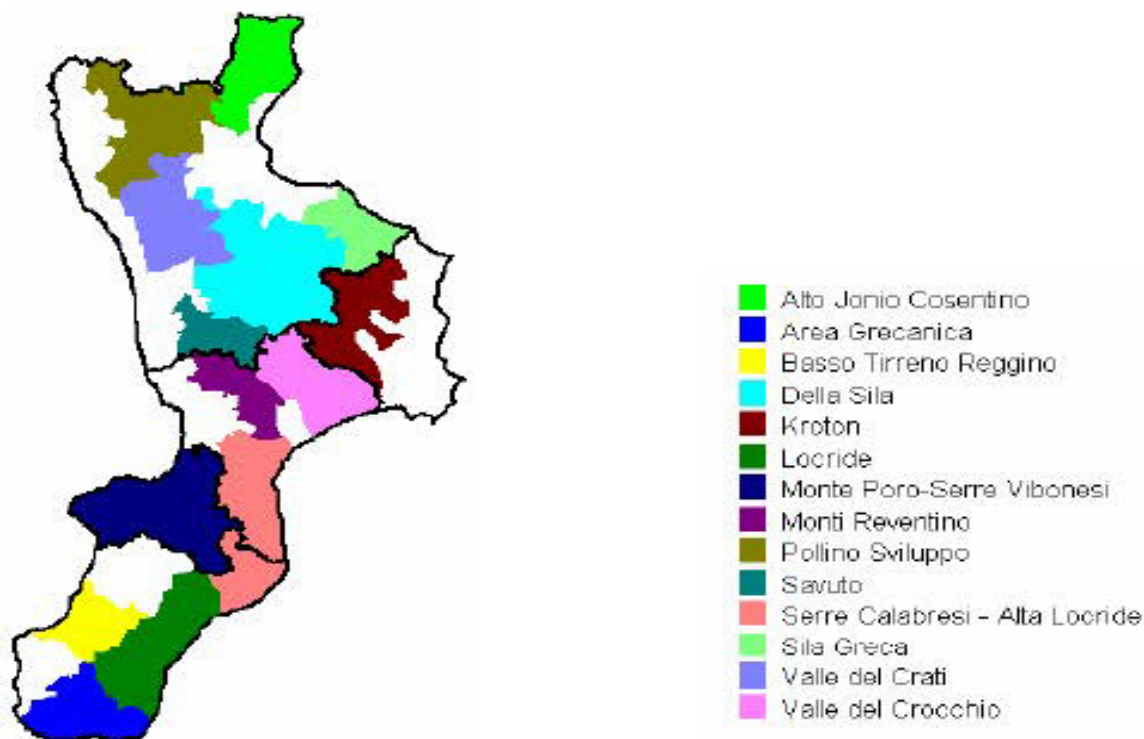
Ai fini della selezione dei PSL, la Regione Calabria ha finanziato 3 GAL nuovi⁴ e 11 GAL maturi, così definiti perché già interessati dalle precedenti esperienze Leader, per un totale di 14 PSL (Fig.2) rispetto ai 20 presentati e di cui solo 17 considerati ricevibili (Regione Calabria, 2010). La Regione Calabria, inoltre, coerentemente a quanto indicato dal PSN, ha definito sei temi catalizzatori su cui articolare la strategia dei piani di sviluppo, i quali evidenziano una sostanziale continuità con quelli individuati nella precedente programmazione. Tuttavia, nel precedente ciclo di programmazione, e su indicazioni delle direttive europee, era la Regione ad essere responsabile dell'individuazione e assegnazione di ogni tema catalizzatore a un territorio specifico (zonizzazione tematica), al fine di ottenere una maggiore massa critica, che favorisse sia l'effetto moltiplicatore delle iniziative sia il rafforzamento di una specifica strategia di sviluppo su un territorio. Con il ciclo 2007-2013, questa rigidità viene meno poiché ai Gal è concessa una maggiore libertà in quanto possono scegliere, sulla base delle specificità e potenzialità dei propri territori, i tematismi ritenuti più opportuni sia tra quelli individuati a livello regionale sia proponendone altri. Dal quadro generale riportato in tabella 3 si riscontra che il Gal Valle del Crocchio è l'unico ad aver optato la propria scelta su un

⁴ Sila, Savuto e Monti Reventino

solo tema catalizzatore, mentre tutti gli altri Gal hanno fatto ricadere le loro scelte su più tematismi. In particolare, i Gal Sila Greca, Monte Poro-Serre Vibonesi e BaTir hanno preso in considerazione tutti i temi catalizzatori. Si evidenzia, inoltre, come i temi relativi alle risorse locali inesprese, ai prodotti locali e alle risorse turistiche locali siano quelli maggiormente presenti, a differenza delle risorse archeologiche e storico culturali, che hanno interessato le strategie di soli tre Gal. Significativa è l'attenzione prestata alle tematiche del paesaggio (6 Gal) e delle risorse naturali (8 Gal). Interessante, anche, il dato che tre Gal abbiano previsto altre tipologie di tematiche che nello specifico riguardano: la cultura del buon governo (Area Grecanica), le agroenergie (Locride) e lo sviluppo ecocompatibile attraverso l'impiego di fonti energetiche rinnovabili e biomasse (Sila).

Le misure attivabili nel Piano di Sviluppo Locale sono 3, di cui la Misura 410 "Strategie di Sviluppo Locale" si sviluppa in ulteriori 3 sotto misure, per ognuna delle quali sono associate le azioni delle misure degli assi I, II e III del PSR. Di seguito si riportano le misure attivabili in Calabria e le relative modalità di attuazione (Tab. 2). A conclusione dell'istruttoria regionale si è proceduto con l'assegnazione delle risorse pubbliche ai singoli Gal che risulta pari a 61.863.950 €⁵ (Tab. 3).

Figura 2– Aree interessate dai PSL



Fonte: Rete Rurale

⁵ Decreto n. 10620 del 21 luglio 2010. Successivamente, tale importo è stato incrementato di 470.154,50 €, assegnati come quota aggiuntiva al Gal Sila, interessando, in particolare, le misure 410 (+ 408.830 €) e 431 (+ 61.324,50 €).

Tabella 2- Misure Asse IV attivate dal PSR Calabria 2007-2013

Asse IV: Approccio Leader		Modalità di Attuazione	Beneficiario	Intensità aiuto
Misura: 410 Strategie di Sviluppo Locale				
411 Competitività	121-Ammodernamento delle aziende agricole	Bando	Pr	50%
	123-Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agro-forestali	Bando	Pr	50%
	133-Azioni di informazione e promozione	Bando	Pr	50%
412 Ambiente e gestione dei territori	216-Sostegno agli investimenti non produttivi (Terreni Agricoli)	Bando	Pr-Pub	100%
	227-Sostegno agli investimenti non produttivi (Superfici Forestali)	Bando	Pr	50%
			Pub	100%
413 Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	311 - Diversificazione in attività non agricole	Bando	Pr	50%
	312- Sostegno alla creazione e allo sviluppo di micro-imprese	Bando	Pr	50%
	313- Incentivazione attività turistiche	Bando	Pr	50%
		Regia	Pub	100%
		Diretta	Gal	100%
	323 -Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	Bando	Pr	50%
			Pub	100%
331- Formazione e Informazione	Bando Regia Diretta	Pr-Pub	70%	
		Gal	70%	
Misura: 421 Cooperazione interterritoriale e transnazionale		Regia Diretta	Gal	70% 100%
Misura: 431 Costi di Gestione, animazione, acquisizione di competenze		Regia Diretta	Gal	100%

Fonte: Regione Calabria

Tabella 3 – Piani finanziari approvati dalla Regione, anno 2010

PSL	410 Strategie di Sviluppo Locale				421 Cooperazione inter e transnazionale				431 Costi di Gestione e Animazione		
	Spesa programmata (pubblico + privato)	Pubblico			Spesa programmata (pubblico + privato)	Pubblico			Spesa programmata (pubblico)	Pubblico	
		Quota Comunitaria (FEASR)	Quota Nazionale (Stato+Regione)	Totale		Quota Comunitaria (FEASR)	Quota Nazionale (Stato+Regione)	Totale		Quota Comunitaria (FEASR)	Quota Nazionale (Stato+Regione)
Alto Ionio Cosentino 2	5.892.857	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.714	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Sila	4.304.830	1.509.498	1.006.332	2.515.830	222.000	96.000	64.000	160.000	377.375	226.425	150.950
Pollino Sviluppo	6.692.857	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.700	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Valle del Crati	6.125.357	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.714	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Sila Greca	7.111.429	2.400.000	1.600.000	4.000.000	277.922	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Savuto	4.182.857	1.599.600	1.066.400	2.666.000	221.429	93.000	62.000	155.000	399.900	239.940	159.960
Kroton	6.274.000	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.715	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Monti Reventino	4.723.228	1.599.600	1.066.400	2.666.000	285.316	120.000	80.000	200.000	399.900	239.940	159.960
Valle del Crocchio	6.392.000	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.715	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Serre Calabresi A.L.	6.354.000	2.400.000	1.600.000	4.000.000	286.000	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Monte Poro S.V.	7.094.000	2.400.000	1.600.000	4.000.000	277.143	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Area Grecanica	6.463.000	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.700	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
BaTir	6.440.500	2.400.000	1.600.000	4.000.000	285.714	120.000	80.000	200.000	600.000	360.000	240.000
Locride	7.626.500	2.397.000	1.598.000	3.995.000	285.500	119.910	79.940	199.850	599.250	359.550	239.700

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

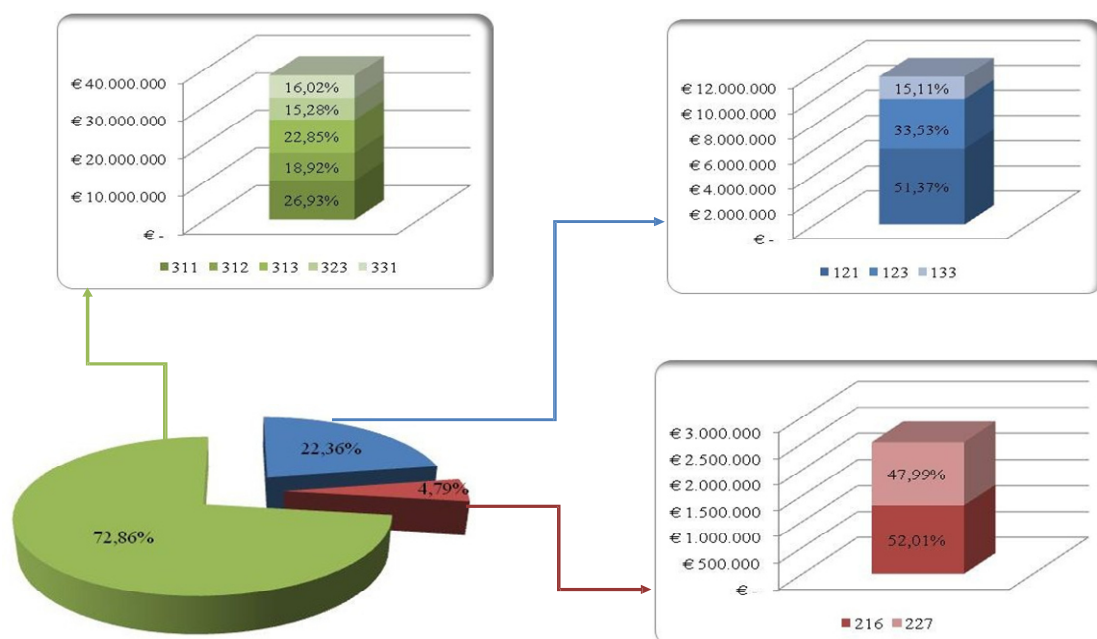
2.3.1 Analisi delle strategie

Al fine di identificare un quadro d'insieme delle strategie adottate dai Gal calabresi nella fase di pianificazione e attribuzione delle priorità nei relativi PSL, si è ritenuto utile analizzare l'allocazione delle risorse pubbliche totali specificatamente alla misura 410 "Strategie di Sviluppo Locale" (52.655.000 €). A tal proposito, si è proceduto con la disaggregazione a livello delle azioni delle misure individuate negli Assi I, II, III dell'Approccio Leader. Dall'analisi emerge la netta prevalenza dell'orientamento strategico verso le misure implementate con l'Asse III del PSR regionale (Graf. 2). Nell'ambito di tale gruppo (sotto misura 413), relativo al miglioramento della qualità della vita, la spesa pubblica prevista è di 38.362.519 €, che assorbe il 72,86% delle risorse destinate agli interventi volti a stimolare lo sviluppo delle aree più deboli e marginali. Il maggiore peso finanziario è ricoperto dalla misura 311, con il 26,93%, le cui azioni sono indirizzate alla diversificazione verso attività non agricole. Rilevante si mostra l'impegno finanziario finalizzato, attraverso la misura 313, all'incentivazione delle attività turistiche, a cui è stato destinato il 22,85% delle risorse. Significativa si presenta, anche, la quota dedicata al sostegno della creazione e dello sviluppo di micro-imprese (misura 312), che intercetta il 18,92% delle risorse. Obiettivo della misura è quello di riuscire a rivitalizzare il tessuto economico e imprenditoriale delle aree rurali, contrastandone il declino economico e sociale.

Lievemente più esigua è l'entità degli aiuti destinati alla "tutela e riqualificazione del patrimonio rurale" (misura 323) e alla "formazione e informazione degli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'Asse III" (misura 331), rispettivamente del 15,28% e del 16,02%. Nello specifico, la prima persegue l'obiettivo di accrescere l'attrattività delle aree rurali, realizzando interventi volti alla valorizzazione delle risorse endogene e alla tutela e salvaguardia del patrimonio paesaggistico e architettonico - culturale; la seconda di rafforzare e sviluppare le competenze di una imprenditorialità non prettamente agricola. Il 22,36% delle risorse viene destinato alle azioni legate al miglioramento della competitività delle micro filiere, che corrispondono alle azioni delle misure dell'Asse I (sotto misura 411). All'interno del gruppo si riscontra una netta predominanza della misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole", che da sola assorbe oltre la metà delle risorse pubbliche (51,37%). Il suo obiettivo strategico si riconduce nell'ammodernamento delle aziende agricole, attraverso l'introduzione di tecnologie innovative, sia di processo sia di prodotto e gestione. Tali interventi si rivelano utili per poter migliorare la performance delle aziende agricole calabresi (Cfr. graf. 2). Oltre un terzo delle risorse, precisamente il 33,53%, sono destinate "all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali" (misura 123). In particolare, le azioni sono finalizzate a migliorare e ottimizzare la performance delle più importanti filiere agro-alimentari e forestali del territorio calabrese. L'attenzione viene rivolta, anche, verso quegli interventi che mirano al raggiungimento dell'autosufficienza energetica, favorendo la creazione di piccoli impianti a biomassa agricola e/o forestale. Il rimanente 15,11% delle risorse è indirizzato alla formazione e informazione (misura 133), le cui azioni sono finalizzate alla promozione e diffusione, tra i consumatori, dei prodotti di qualità e all'organizzazione di fiere ed esposizioni (Cfr. graf. 2).

La parte residuale delle risorse, destinate alle strategie di sviluppo, pari al 4,79%, è dedicata alle problematiche legate agli aspetti ambientali e alla gestione del territorio, e interessano da vicino le misure dell'Asse II (sotto misura 412). Nell'ambito del gruppo si osserva una quasi equa ripartizione delle risorse tra le due misure previste: l'una, volta al sostegno degli investimenti non produttivi agricoli (misura 216), l'altra di quelli forestali (misura 227), assorbendo rispettivamente il 52,01% e il 47,99% (Cfr. graf. 2). In definitiva, dall'analisi si può constatare che la strategia dei Gal sia orientata verso gli obiettivi più settoriali degli Assi I e III del PSR. Per un approfondimento delle strategie perseguite a livello dei singoli Gal si confronti Romeo et al., 2013.

Grafico 2- Ripartizione delle risorse delle sotto misure 411,412 e 413 disaggregate per azioni di misure del PSR



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSL

2.4 Aspetti gestionali e amministrativi

L'iter del circuito amministrativo-finanziario si presenta, nella programmazione 2007-2013, estremamente più articolato in termini procedurali; qui per semplicità è stato ripartito in tre fasi, all'interno delle quali si individuano le attività svolte dai relativi soggetti responsabili e la tempistica prevista nella realtà calabrese:

I^a Fase - Bandi

- Predisposizione e pubblicazione bando:** il Consiglio di Amministrazione (CdA) del Gal, di concerto con il Direttore Tecnico, predispone i bandi, i quali vengono inviati all'Autorità di Gestione (AdG) del PSR Calabria per ottenere il rilascio del Parere di Conformità. In questa fase si rivela fondamentale il dialogo continuo tra l'AdG e la figura del Direttore del Gal, per cercare di contenere i tempi degli adempimenti amministrativi, che in media si aggirano tra i 20 ed i 30 giorni. Tuttavia, si riscontrano casi in cui i tempi del rilascio sono stati superiori anche ai due mesi. Il verificarsi di ritardi molto ampi, in questa prima fase, comporta il rischio di poter compromettere la capacità di spesa dei singoli Gal. Acquisito il parere di conformità, i Gal procedono con la pubblicazione dei bandi, i cui tempi possono variare da un minimo di 30 giorni a un massimo di 90 giorni.
- Selezione e approvazione progetti:** in questa fase il Gal procede inizialmente con la verifica della ricevibilità delle domande, effettuando dei controlli per valutare la rispondenza della documentazione tecnico-amministrativa allegata alla domanda. Successivamente segue l'ammissibilità, in cui ci si accerta che i requisiti di accesso siano soddisfatti e si procede con l'avvio dell'istruttoria e della selezione dei progetti da ammettere a finanziamento. La tempistica è di massimo 60 giorni, da quando si ricevono le domande.

II^a Fase - Istruttoria e Controlli

- Redazione e pubblicazione graduatorie provvisorie:** alla selezione dei progetti e al loro relativo riconoscimento di spesa, il Gal procede con la pubblicazione, per 15 giorni, della graduatoria provvisoria. In assenza di ricorsi si procede con la fase successiva dei controlli esterni di I° livello, altrimenti sono necessari ulteriori 45 giorni, di cui 30 per valutare i ricorsi e 15 per la ripubblicazione.

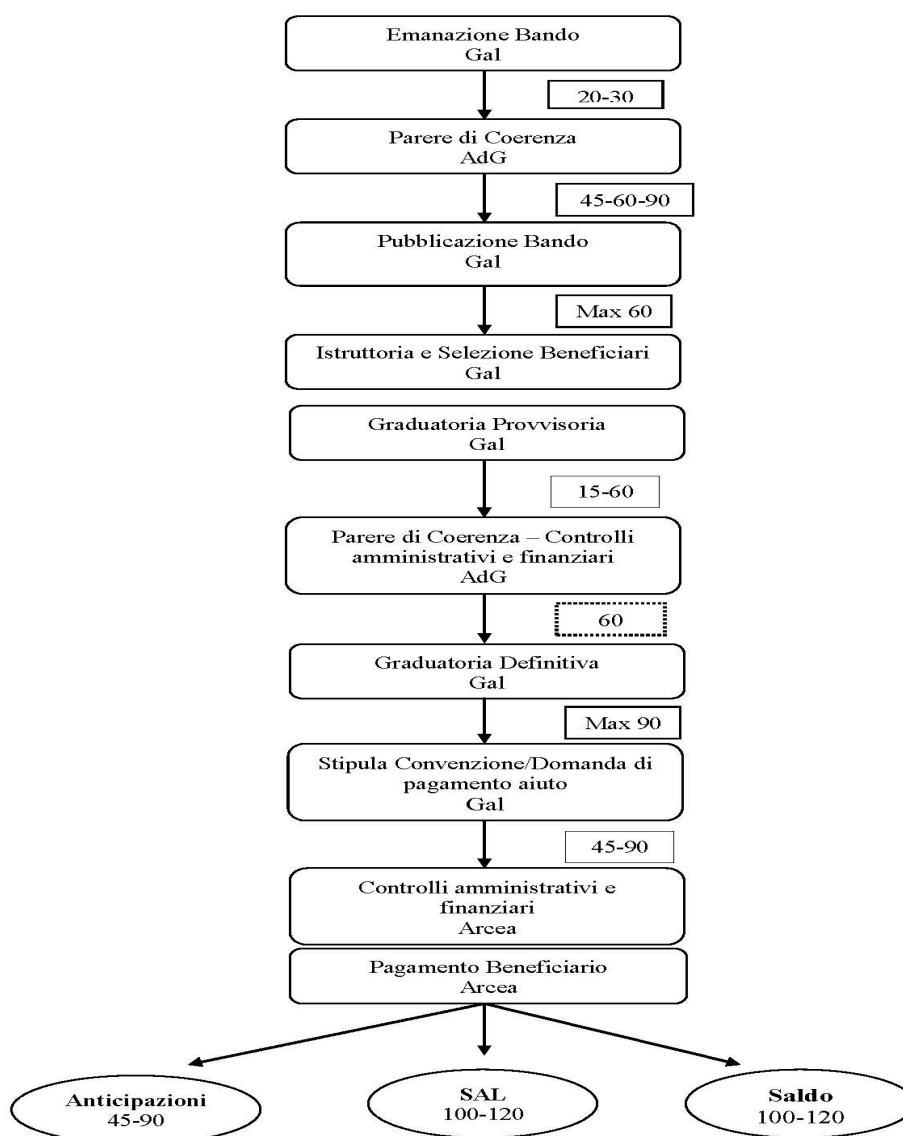
- d) *Procedure di monitoraggio e controllo di I° livello*: entro 30 giorni dal ricevimento della graduatoria provvisoria, in cui sono riportati sia i progetti ammessi sia quelli non ammessi, l'AdG procede con il sorteggio del campione delle pratiche, per verificare la rispondenza della procedura adottata dal Gal. In assenza di osservazione si accede alla fase successiva, in caso contrario sono richiesti ulteriori 60 giorni per riunire la Commissione valutatrice e procedere nuovamente con il sorteggio di un nuovo campione.
- e) *Pubblicazione graduatoria definitiva e Stipula di Convenzione*: ottenuto l'esito positivo della verifica sulla rispondenza delle procedure adottate, il Gal procede con la pubblicazione della graduatoria definitiva ed entro i 90 giorni successivi dovrà provvedere alla realizzazione della Stipula di Convenzione. Tale stipula rappresenta l'atto giuridicamente vincolante del provvedimento di concessione degli aiuti al beneficiario finale; infine, per poter inoltrare le domande di aiuto e di pagamento è necessario l'uso del portale informatico del SIAN messo a disposizione dall'Organismo Pagatore Arcea.

III^a Fase - Controlli e Pagamenti

- f) *Procedure di monitoraggio e controlli di II° livello*: l'Organismo Pagatore Arcea procede con un II° livello di controlli, effettuati per verificare gli accertamenti previsti dal sistema di gestione e controllo. Anche in questo caso si ricorre nuovamente all'estrazione di un campione e i tempi richiesti sono compresi tra un minimo di 45 giorni e un massimo di 90 giorni.
- g) *Pagamenti*: superato il controllo dell'ammissibilità della domanda e delle procedure di attribuzione degli aiuti, l'Organismo Pagatore può procedere con il pagamento degli aiuti richiesti. L'entità della tempistica varia a seconda del tipo di richiesta finanziaria inoltrata, che si distingue in:
 - ✓ *Anticipazioni* – consistono nella richiesta di capitali per consentire l'avvio delle attività. In questo caso è concessa la possibilità di rendicontare spese ancora non realmente sostenute, ma vincolate a garanzie fideiussorie. I tempi di erogazione oscillano tra i 45 e i 90 giorni.
 - ✓ *Stato di Avanzamento dei Lavori (SAL)* – vengono rendicontate le spese effettivamente sostenute, in misura dello stato di avanzamento dell'intervento, ma entro un minimo del 30% e un massimo del 90% dell'importo concesso. L'intervallo temporale dell'erogazione è compreso tra i 100 e i 120 giorni, poiché è richiesta la verifica in loco dello stato dei lavori.
 - ✓ *Saldo* – vengono rendicontate tutte le spese effettivamente sostenute per la realizzazione del progetto, comprovate da fatture o altri documenti probatori.

Di seguito, nella figura 3, si riporta lo schema riepilogativo dell'iter dei flussi finanziari destinati ai beneficiari finali delle misure a bando dell'Asse IV, con la relativa tempistica, espressa in giorni.

Figura 3 – Tempistica, espressa in giorni, del circuito amministrativo-finanziario dell'Approccio Leader

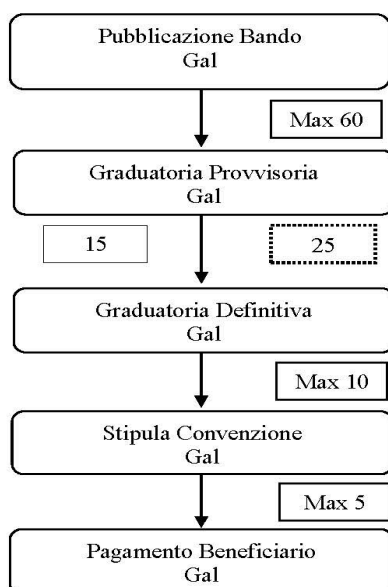


Fonte: nostre elaborazioni su dati di interviste ad interlocutori privilegiati

Analizzando l'iter della passata programmazione (Fig. 4), emergono differenze sostanziali per quanto concerne i giorni richiesti per passare dalla graduatoria definitiva alla stipula della convenzione che, nella programmazione 2000-2006, erano al massimo 10, mentre con la programmazione 2007-2013 possono raggiungere un massimo di 90 giorni⁶. Più marcati si presentano gli scostamenti che interessano la fase successiva per arrivare ai pagamenti, in cui si passa dai 5 giorni massimi del 2000-2006 ai 45-120 giorni del 2007-2013. Nel complesso, si riscontra che in precedenza l'iter amministrativo-finanziario era contenuto in un massimo di 100 giorni, a differenza dei 200-350 giorni minimi individuati per la nuova programmazione. Tuttavia, il contenimento dei tempi, dipende in parte anche dall'efficienza tecnico - amministrativa dei singoli Gal.

⁶ In particolare il Gal Valle del Crati, nella programmazione 2000-2006, per accorciare ulteriormente la tempistica ha ritenuto utile bypassare il passaggio della graduatoria provvisoria.

Figura 4– Tempistica, espressa in giorni, del circuito amministrativo-finanziario del Leader +



Fonte: nostre elaborazioni su dati a interviste ad interlocutori privilegiati

3. Metodologia

3.1 Definizione dei Criteri Decisionali

In fase di monitoraggio il *mainstreaming* della valutazione sullo stato di avanzamento della spesa dei fondi comunitari prevede il ricorso alla lettura monocriteriale della capacità di spesa. Quest’ultimo, in quanto espressione della percentuale di attuazione della spesa pubblica, indica la quota di risorse effettivamente spese in rapporto a quelle potenzialmente spendibili. In accordo a Vinci (2013), tale criterio non rappresenta un indicatore di efficacia bensì di efficienza, in quanto consente di misurare le capacità istituzionali ad impegnare risorse disponibili. Tuttavia, la realtà è molto più complessa e l’attuazione dei fondi rurali è influenzata da numerosi altri elementi sia interni ai Gal sia esterni e non necessariamente imputabili agli stessi. Considerando, dunque, che il processo di implementazione non è generalmente lineare ma prende forma in seguito all’adattamento delle risposte che emergono dal territorio, ai fini di una “*good implementation*” oltre a monitorare le capacità di fruizione delle risorse è importante rivolgere l’attenzione tanto ai destinatari degli interventi quanto alle capacità tecniche ed istituzionali dei Gal, o meglio della “Governance”, nel movimentare spesa attraverso la gestione delle misure.

In questa prospettiva è rilevante ampliare il quadro della valutazione anche alla misurazione del grado di risposta del capitale territoriale, operante sul territorio, verso l’attuazione delle politiche di sviluppo. In tal senso, un peso rilevante è ricoperto dal coinvolgimento e dalla partecipazione della componente privata, che attraverso il proprio investimento finanziario offre al territorio l’opportunità di crescere ed al contempo contribuisce alla sua trasformazione. Fondamentale si mostra l’attività di animazione post-pianificazione, che ha la finalità di stimolare la partecipazione ai bandi di più soggetti possibili. Rilevante è anche il ruolo che l’animazione ricopre nella fase di costruzione della strategia di sviluppo, in quanto una buona lettura iniziale di quelle che sono le effettive esigenze del territorio, limita il ricorso in itinere di interventi correttivi. Tra questi si annovera principalmente l’impiego della rimodulazione delle risorse che, se da un lato offre la possibilità di poter correggere il tiro laddove il territorio non risponde a certi interventi, dall’altro può portare anche ad uno stravolgimento della strategia pensata in fase di pianificazione. Altro fattore condizionante è il grado di partecipazione ai bandi ma in particolare il riuscire a concedere più risorse possibile tra quelle stanziare. Ciò è sinonimo della presenza di un territorio piuttosto attivo e fiducioso nel voler migliorare il proprio tessuto socio-economico e al contempo testimonianza di fiducia verso l’operato dei Gal.

Allo stesso tempo per cercare di dare maggiore impulso allo sviluppo è importante che i Gal destinino gran parte delle risorse alle misure a bando, concedendo la possibilità sia ai soggetti privati sia a quelli

pubblici di poter esprimere la propria progettualità. Nel complesso tutti questi elementi legati principalmente agli aspetti finanziari hanno la finalità di promuovere un percorso di sviluppo che punta alla qualità ma soprattutto alla sostenibilità dei progetti. Inoltre, alla luce delle modifiche apportate con il nuovo circuito amministrativo-finanziario, anche gli aspetti procedurali diventano rilevanti per il raggiungimento di performance ottimali dello stato di attuazione delle strategie di sviluppo. Un ruolo centrale è ricoperto in parte dalle capacità tecnico-amministrative dei Gal, le quali sono fondamentali sia per offrire assistenza tecnica ai potenziali beneficiari durante la predisposizione delle domande d'aiuto sia soprattutto nella fase di verifica della loro ammissibilità. Di norma una buona attività d'istruttoria e controllo delle domande ricevute consente di non allungare con eventuali ricorsi l'iter amministrativo che precede la fase di pubblicazione delle graduatorie definitive. In figura 1 si riporta, dunque, la sintesi del quadro concettuale costruito per leggere e valutare la performance dell'avanzamento delle politiche rurali alla luce di un linguaggio che non sia strettamente legato al solo criterio finanziario della velocità di spesa. Pertanto, in una prospettiva di valutazione multicriteriale è stato ampliato il set degli indicatori degli aspetti finanziari ed è stato introdotto un criterio di natura procedurale che tiene conto di alcuni aspetti salienti dell'iter tecnico-amministrativo necessario per arrivare a beneficiare delle risorse. A tal proposito, il quadro valutativo è stato scomposto nei criteri Finanziario e Procedurale, ai quali sono stati associati 7 sotto-criteri, identificati per facilitare l'individuazione degli indicatori di processo e di risultato, e la direzione di massimizzazione o di minimizzazione desiderata per ciascuno di loro (Tab.4). L'approccio adottato non è, dunque, quello della sola rendicontazione, ma un approccio rivolto al *learning* che vuole ampliare lo spettro cognitivo richiesto a livello comunitario. Nel complesso, il sistema di indicatori delineato si presta sia per un'analisi puntuale sia per un confronto spazio-temporale.

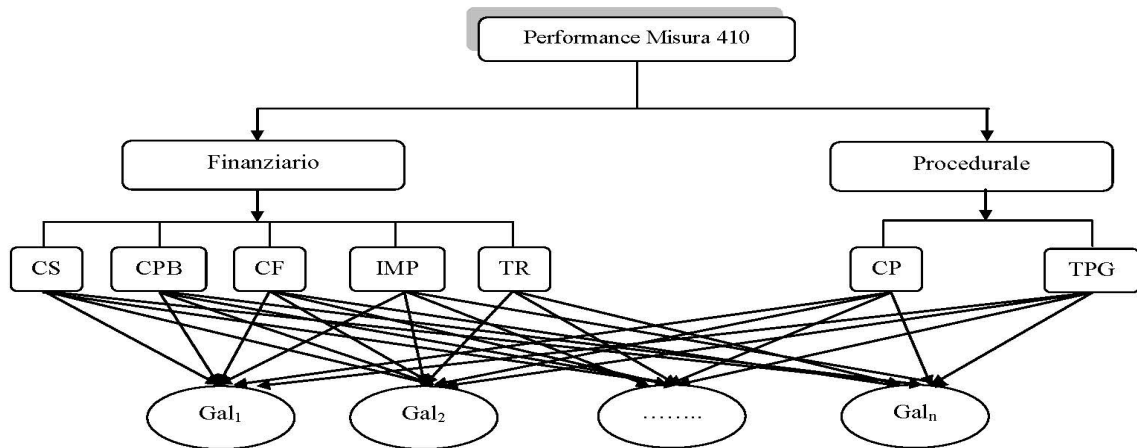
Tabella 4- Quadro degli indicatori valutativi

<i>Codice</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Unità di Misura</i>	<i>Obiettivo</i>
Criterio: Finanziario				
CS	Capacità di spesa	Pagamenti _t /Impegni _t	%	Massimizzare
CPB	Capacità di pagamento a bando	Pagamenti _t beneficiari pubblici e privati/Totale Pagamenti _t	%	Massimizzare
CF	Capacità Finanziaria	Importo pubblico concesso _t /Totale importo pubblico messo a bando _t	%	Massimizzare
IMP	Indice di Mobilitazione Privata	Risorse Private concesse _t /Totale risorse concesse _t	%	Massimizzare
TR	Tasso di Rimodulazione	$\frac{\sum \text{Risorse per sotto-misura} - \text{Risorse allocate}_{\text{PSL}} }{\text{Totale Risorse Impegnate misura 410}}$	%	Minimizzare
Criterio: Procedurale				
CP	Capacità Progettuale	Numero domande ricevute _t /Numero domande finanziate _t	%	Massimizzare
TPG	Tempistica Pubblicazione Graduatorie definitive	Data scadenza bando-Data pubblicazione graduatoria definitiva	giorni	Minimizzare

Fonte: nostre elaborazioni

Per la quantificazione degli indicatori sono stati impiegati sia dati amministrativi pubblicati dai Gal sui propri siti istituzionali sia i dati sull'avanzamento di spesa forniti dalla Regione Calabria, riferiti al 30 Giugno 2015. La struttura dell'albero decisionale si è basata sull'identificazione di quattro livelli, gerarchicamente distinti, in cui l'obiettivo generale del processo decisionale è la valutazione della performance attuativa della misura 410, come indicato nel primo livello della gerarchia. I criteri finanziari e procedurali sono al secondo livello e sono nel terzo livello gerarchico, mentre i Gal sono al quarto livello della gerarchia (Fig.5).

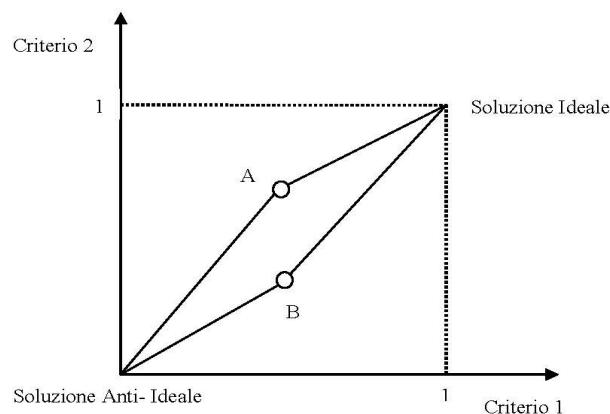
Figura 5- Albero valutativo



3.2 Topsis

La tecnica multicriteriale Technique for Order Performance by Similarity to Ideal Solution (TOPSIS) sviluppata nel 1981 da Hwang e Yoon (Garvey, 2009), introduce un ranking index che considera le distanze rispetto al punto ideale e anti-ideale (Tzeng e Huang, 2011). La soluzione ideale è quella che consente di massimizzare i criteri/indicatori beneficio e di minimizzare i criteri o sub-criteri costo. Di contro la soluzione anti-ideale minimizza i criteri/indicatori costo mentre massimizza quelli beneficio (Torlak et al., 2011; Anojkumar et al., 2014). Ne deriva che l'alternativa con la migliore performance è quella che presenta la distanza minima dall'alternativa ideale e la distanza massima dall'alternativa anti-ideale (Fig.6) (Ishizaka e Nemery, 2013). Il metodo TOPSIS, se da una parte è soggetto a critiche perché a volte può portare a dei risultati illogici, per altro verso richiede solo un numero limitato di inputs e la lettura dei risultati è facilmente comprensibile (Ishizaka e Nemery, 2013).

Figura 6- Metodo TOPSIS



Fonte: Ishizaka e Nemery, 2013

L'algoritmo del metodo TOPSIS si sviluppa nelle seguenti sei fasi:

- *Costruzione della matrice decisionale*

La performance di m alternative i rispetto a n criteri j sono raccolte nella matrice decisionale $D = [x_{ij}]_{m \times n}$, in cui $x_{i,j}$ è il valore originale degli indicatori delle alternative i -esime ($A_i: i=1, \dots, m$) rispetto al criterio j -esimo ($C_j: j=1, \dots, n$):

$$D = \begin{matrix} & \begin{matrix} C_1 & C_2 & \dots & C_n \end{matrix} \\ \begin{matrix} A_1 \\ A_2 \\ A_3 \\ \vdots \\ A_m \end{matrix} & \begin{bmatrix} x_{11} & \dots & x_{1n} \\ x_{21} & \dots & x_{2n} \\ x_{31} & \dots & x_{3n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{m1} & \dots & x_{mn} \end{bmatrix} \end{matrix}$$

- *Normalizzazione matrice decisionale*

Le performance dei differenti criteri/indicatori sono normalizzate per eliminare l'effetto unità di misura. La scelta della tecnica di normalizzazione può influenzare il risultato finale, pertanto, in letteratura è stato dimostrato che impiegando una qualsiasi tecnica di normalizzazione lineare il ranking finale non subisce significative distorsioni (Milani et al., 2005; Celen, 2014). La tecnica utilizzata, in questo caso, è quella della normalizzazione lineare a norma unitaria [1]:

$$r_{i,j} = \frac{x_{i,j}}{\sqrt{\sum_{i=1}^m x_{i,j}^2}} \quad \text{dove } i = 1, \dots, m \text{ e } j = 1, \dots, n \quad [1]$$

- *Costruzione della matrice normalizzata ponderata*

Le colonne della matrice decisionale normalizzata sono moltiplicate per i pesi w_j , che in questo studio si è deciso di ripartire equamente tra i criteri e pertanto $w_1 = w_2 = \dots = w_n = 1/n$. I valori pesati e normalizzati della matrice decisionale sono ottenuti attraverso la seguente equazione [2]:

$$V = [v_{ij}]_{m \times n} \quad \text{per } i = 1, 2, \dots, m; j = 1, 2, \dots, n \quad [2]$$

dove

$$v_{i,j} = r_{i,j} \times w_j$$

- *Determinazione delle distanze ideali e anti-ideali*

Per ciascuna funzione criterio/indicatore viene determinata la distanza ideale V_j^* e quella anti-ideale V_j^- , pertanto, per il criterio $j = 1, 2, \dots, n$, sono state impiegate le espressioni [3] e [4], di seguito illustrate:

$$V_j^* = \left\{ \begin{array}{l} \text{Max}_i v_{i,j} \text{ se } J_{th} \text{ rappresenta un beneficio} \\ \text{Min}_i v_{i,j} \text{ se } J_{th} \text{ rappresenta un costo} \end{array} \right\}, \quad i = 1, 2, \dots, m \quad [3]$$

$$V_j^- = \left\{ \begin{array}{l} \text{Min}_i v_{i,j} \text{ se } J_{th} \text{ rappresenta un beneficio} \\ \text{Max}_i v_{i,j} \text{ se } J_{th} \text{ rappresenta un costo} \end{array} \right\}, \quad i = 1, 2, \dots, m \quad [4]$$

- *Calcolo della misura di separazione*

Il metodo della distanza Euclidea è stato impiegato per misurare le distanze relative al punto ideale e anti-ideale. Le due distanze euclidee per ciascuna alternativa (i) sono così determinate:

$$S_i^+ = \sqrt{\sum_{j=1}^m (v_{i,j} - V_j^+)^2} \quad \text{per } i=1,2, \dots, m \quad [5]$$

$$S_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^m (v_{i,j} - V_j^-)^2} \quad \text{per } i=1,2, \dots, m \quad [6]$$

- *Calcolo del Coefficiente di vicinanza*

La vicinanza relativa alla soluzione ideale è calcolata come segue:

$$CC_i = \frac{S_i^-}{S_i^+ + S_i^-} \quad i = 1,2, \dots, m \quad 0 \leq CC_i \leq 1 \quad [7]$$

Il coefficiente di vicinanza CC_i assume valori compresi tra 0 e 1 e tanto più il suo valore tende a 1 migliore è la posizione occupata dall'alternativa nel ranking, in quanto si avvicina al punto ideale. Di contro valori tendenti allo 0 indicano che l'alternativa è più vicina alla soluzione anti-ideale. Tale coefficiente in questo studio rappresenta l'Indice di Performance Attuativa (IPA) .

4. Risultati e discussioni

In accordo con i criteri/indicatori dell'albero decisionale individuato, il metodo TOPSIS è stato impiegato per ottenere l'Indice di Performance Attuativa (IPA) dello stato di implementazione in itinere della misura 410 "Strategie di Sviluppo Locale" dei Gal calabresi. In particolare, dei quattordici Gal originariamente selezionati dalla Regione Calabria ne sono stati esaminati tredici, in quanto il Gal Locride è stato revocato nel 2014. Inizialmente i valori originali degli indicatori associati a ciascun criterio del processo di valutazione della performance sono stati calcolati separatamente per ogni Gal (Tab.5). In tabella 6 sono riportati i dati normalizzati e ponderati e le relative soluzioni ideali (V^*) e anti-ideali (V^-). Segue la tabella 7, in cui sono riportati i valori di S^+ S^- e IPA calcolati utilizzando rispettivamente le equazioni [5] [6] e [7]. La tabella mostra anche il *ranking* dei GAL esaminati.

Tabella 5- Matrice decisionale del caso esaminato, anno 2015

	CPB	CS	CF	IMP	TR	TPG	CP
GAL-1	82,57%	70%	53,27%	42,97%	6,60%	214	57%
GAL-2	35,64%	26%	70,06%	48,87%	19,90%	392	74%
GAL-3	28,03%	58%	41,78%	40,37%	18,10%	164	91%
GAL-4	37,24%	72%	49,45%	45,66%	7,43%	223	48%
GAL-5	48,35%	42%	21,47%	46,17%	15,82%	198	49%
GAL-6	70,31%	65%	79,14%	48,20%	3,20%	256	100%
GAL-7	46,84%	50%	41,45%	48,64%	9,69%	157	69%
GAL-8	78,81%	53%	66,30%	37,75%	1,41%	206	70%
GAL-9	66,06%	42%	78,93%	36,62%	5,95%	209	83%
GAL-10	67,94%	51%	71,69%	47,73%	15,80%	220	98%
GAL-11	75,74%	60%	56,85%	41,72%	6,95%	223	60%
GAL-12	77,54%	72%	47,07%	44,66%	6,34%	174	59%
GAL-13	68,94%	75%	56,95%	42,89%	3,06%	225	79%

Fonte: nostre elaborazioni

Tabella 6 - Valori normalizzati e relative distanze ideali (V^*) e anti-ideali (V^-)

	CPB	CS	CF	IMP	TR	TPG	CP
GAL-1	0,10	0,07	0,04	0,0264	0,00062	6.542,29	0,05
GAL-2	0,02	0,01	0,07	0,0341	0,005714	21.952,00	0,08
GAL-3	0,01	0,05	0,02	0,0233	0,00468	3.842,29	0,12
GAL-4	0,02	0,07	0,03	0,0298	0,00079	7.104,14	0,0329
GAL-5	0,03	0,03	0,01	0,0305	0,00357	5.600,57	0,0343
GAL-6	0,07	0,06	0,09	0,0332	0,00015	9.362,29	0,142
GAL-7	0,03	0,04	0,02	0,0338	0,00134	3.521,29	0,07
GAL-8	0,09	0,04	0,06	0,0204	0,00003	6.062,29	0,07
GAL-9	0,06	0,03	0,09	0,0192	0,00051	6.240,14	0,10
GAL-10	0,07	0,04	0,07	0,0325	0,00357	6.914,29	0,14
GAL-11	0,08	0,05	0,05	0,0249	0,00069	7.104,14	0,05
GAL-12	0,09	0,07	0,03	0,0285	0,000574	4.325,14	0,05
GAL-13	0,07	0,08	0,05	0,0263	0,00013	7.232,14	0,09
V^*	0,10	0,08	0,09	0,0341	0,00003	3521,29	0,142
V^-	0,01	0,01	0,01	0,0192	0,005714	21952,00	0,0329

Fonte: nostre elaborazioni

Tabella 7- Ranking finale

	<i>S⁺</i>	<i>S⁻</i>	<i>IPA</i>	<i>Ranking</i>
GAL-1	3.021,00	15.409,71	0,84	6°
GAL-2	18.430,71	0,08	0,00	13°
GAL-3	321	18.109,71	0,98	2°
GAL-4	3.582,86	14.847,86	0,81	9°
GAL-5	2.079,29	16.351,43	0,89	3°
GAL-6	5.841,00	12.589,71	0,68	11°
GAL-7	0,13	18.430,71	1,00	1°
GAL-8	2.541,00	15.889,71	0,86	4°
GAL-9	2.718,86	15.711,86	0,85	5°
GAL-10	3.393,00	15.037,71	0,82	7°
GAL-11	3.582,86	14.847,86	0,81	8°
GAL-12	803,86	17.626,86	0,13	12°
GAL-13	3.710,86	14.719,86	0,80	10°

Fonte: nostre elaborazioni

Dalla lettura dei dati emerge che, al 2015, i Gal 7 e 3 e sono quelli che presentano la migliore combinazione dei risultati, mostrando un IPA pari rispettivamente a 1 e 0,98. Il meno performante è il Gal-2 che con un IPA pari a 0 è quello che coincide con la soluzione anti-ideale mentre i restanti Gal sono compresi tra 0,13 e 0,89. Si evidenzia che l'uso di questo indicatore non ha la pretesa di pervenire a un ranking rigido sullo stato di performance dell'implementazione progettuale dei Gal. Il suo scopo è, invece, quello di fornire, in fase di itinere, uno spunto di riflessione per cercare di individuare quali possono essere gli elementi che ostacolano il raggiungimento di performance ideali. Entrando nello specifico della lettura dei singoli indicatori si riscontra che i due Gal meglio classificati, seppur distanti dalla condizione ideale in termini di Capacità di Spesa (CS), sono quelli che mostrano la tempistica migliore per la pubblicazione delle graduatorie definitive (PGD). Di fatti i giorni medi che intercorrono tra la scadenza del bando e la pubblicazione delle graduatorie sono pari a 157 per il Pollino e a 164 per il Batir. Di contro, quest'ultimo presenta una performance anti-ideale per quanto riguarda la quota di pagamenti che hanno interessato i beneficiari a bando sia pubblici sia privati rispetto al totale dei pagamenti, con un CPB pari al solo 28,03%. Tale dato testimonia come il Gal abbia dato ampio spazio alle sotto-misure a regia diretta (313.2-331.2). Inoltre, a conferma della relativa facilità di spesa di questa tipologia di sottomisure è il dato che ben cinque Gal presentano un CPB al di sotto del 50%.

Il Gal-5, terzo classificato, si distingue per le condizioni anti-ideali sia della capacità finanziaria (CF) sia della capacità progettuale (CP). Relativamente al primo sotto-criterio, il Gal è riuscito a concedere il 21,47% dell'importo pubblico messo a bando mentre per il secondo si registra una capacità di finanziare circa una domanda ogni due ricevute. La CP si attesta, dunque, al 49% preceduto solo dal Gal-4 con il 48%, per il quale hanno inciso notevolmente il numero di domande non finanziate per carenza di risorse. Il Gal quarto classificato (Gal-8) con un TR pari all'1,41% risulta essere quello che ha ricorso di meno alla riprogrammazione delle risorse finanziarie rispetto all'allocazione individuata nel PSL. Di fatti, essendo un Gal nuovo e ancora alla prima esperienza avrà incontrato maggiori difficoltà nell'attuare le sotto-misure che prevedono il coinvolgimento delle risorse private. Ne deriva che coinvolgendo principalmente beneficiari pubblici è stato poco motivato a rivedere lo spostamento delle risorse.

Segue, in quinta posizione, il Gal-9 che esibisce una condizione estremamente anti-ideale in termini di capacità a mobilitare risorse private. Il basso valore di IMP che si attesta al 36,62% è probabilmente spiegato dalla tendenza del Gal a rapportarsi principalmente con beneficiari pubblici. Il Gal-1 (sesto) è quello che

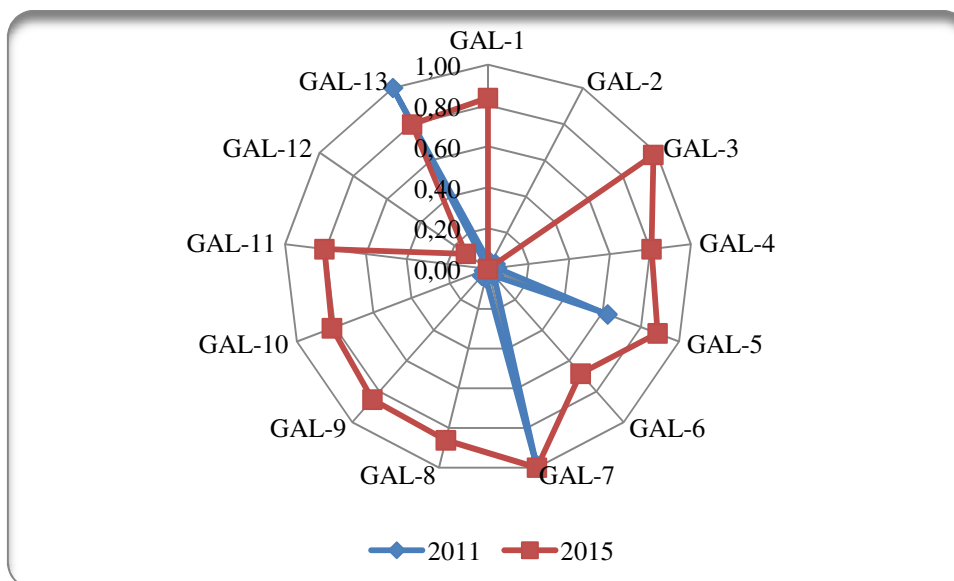
esprime la migliore quota di pagamenti che hanno interessato i beneficiari a bando sia pubblici sia privati rispetto al totale dei pagamenti, esibendo un CPB pari all'82,57%. Ne deriva che tale Gal ha lavorato molto poco con le sotto-misure a regia diretta lasciando molto spazio alla progettualità espressa dai beneficiari operanti sul territorio. Il Gal-10 (settimo) con un CP pari al 98% è riuscito a finanziare la quasi totalità delle domande ricevute, preceduto solo dal Gal-6. I GAL-11 e 4 occupano entrambi l'ottava posizione. Il Gal decimo classificato (Gal-13) con un CS è pari al 75% esibisce la condizione ideale per quanto riguarda le capacità nel riuscire a utilizzare più risorse. Seguono Gal-12 e Gal-4 che segnalano una percentuale di attuazione delle risorse del 72%. Questi tre Gal presentano un TPG che oscilla tra i 174 e i 225 giorni e risultano distanti anche dalla condizione ideale per quanto concerne la capacità progettuale (CP). Tale risultato dimostra che contrariamente a quanto sostenuto non sempre la migliore capacità di spesa si può associare con la maggiore efficienza procedurale. Tuttavia una possibile motivazione delle ottime performance di spesa può essere l'elevato valore medio di risorse pubbliche concesse per beneficiario. In particolare il Gal-13 esibisce, il valore più elevato concedendo in media € 60.019 a beneficiario. Segue il Gal-12 con € 46.041 e il Gal-8 con € 29.468. Ne deriva che i ritardi accumulati nel corso dell'iter procedurale sono stati in parte colmati con la significativa quota unitaria di risorse concesse. In generale, tale rapporto varia tra un minimo di €19.881 (Gal-3) e un massimo di €68.583 (Gal-6).

L'undicesima posizione è occupata dal Gal-6 che, tuttavia, presenta un CP pari al 100% e la migliore Capacità Finanziaria (CF), riuscendo a concedere il 79,14% dell'importo pubblico messo a bando. Purtroppo ad incidere negativamente è il fatto che tali dati sono fermi al 2012. Il Gal-12, che occupa la penultima posizione, è interessato come già visto da un'ottima capacità di spesa e da una efficiente tempistica relativa alla pubblicazione delle graduatorie. In ultima posizione il Gal-2 si caratterizza per avere registrato condizioni anti-ideali in merito agli indicatori Capacità di spesa (CS), Tasso di Rimodulazione (TR) e Tempistica Pubblicazione Graduatorie definitive (TPG). Relativamente alla capacità di fruire delle risorse assegnate esibisce il valore più basso della velocità di spesa con un CS del solo 26%, e pertanto, andrà ad incidere notevolmente sul disimpegno automatico delle risorse. Per quanto riguarda la rimodulazione delle risorse finanziarie rispetto all'allocazione individuata con i PSL è quello che ha spostato tra le varie sottomisure della 410 ben il 19,90 % delle risorse. Inoltre, dal punto di vista procedurale hanno inciso molto i tempi medi di pubblicazione delle graduatorie, che si aggirano in media a 392 giorni. Tuttavia, tale Gal si distingue per la nota positiva legata alla sua capacità di mobilitare risorse private con un IMP pari al 48,78% seguito dal Pollino e dal Monti Reventino rispettivamente con il 48,64% e il 48,20%. È questo un elemento essenziale per promuovere e rendere più dinamica la crescita e lo sviluppo del territorio. Ne deriva che la scarsa capacità di spesa possa scaturire dal fatto che il Gal lavorando principalmente con la componente privata del territorio, ovvero le aziende, man mano che acquisiva maggiori informazioni, ha dovuto rivedere l'allocazione iniziale delle risorse per cercare di rispondere meglio alle esigenze del territorio. Il tentativo di coinvolgere maggiormente la componente privata negli investimenti territoriali e aziendali, si mostra ancora alquanto difficoltosa. In generale, la stessa analisi della correlazione tra CS e IMP individua, seppur debole, una relazione negativa tra le due variabili (-0,11).

In sintesi, mettendo a confronto i Gal primo e ultimo classificato si riscontrano sia significative differenze sia sostanziali analogie. Nello specifico entrambi i Gal se da un lato presentano una modesta capacità di spesa dall'altro sono quelli che sono riusciti più di tutti a mobilitare la componente privata del territorio. Più marcate sono le differenze tra quei sotto-criteri che risentono, in parte, delle capacità tecnico-istituzionali dei Gal. Scostamenti significativi si registrano a livello di tempistica della pubblicazione delle graduatorie definitive e di ricorso allo strumento correttivo della rimodulazione finanziaria.

Al fine di delineare, anche, il quadro di avanzamento della misura 410 si è proceduto con il confronto dell'IPA registrato dai singoli Gal nel periodo 2011-2015 (Graf.3).

Grafico 1- Confronto IPA



Fonte: nostre elaborazioni

Dal grafico 11 si riscontra che il Gal-3 è quello che rispetto al 2011 esibisce il maggiore avanzamento evidenziando, un IPA che passa da 0,04 , all'attuale 0,98 dovuto principalmente al fatto che inizialmente alcuni bandi andarono deserti. Il Gal-7 si è invece mantenuto pressoché costante mentre per il Gal-2 si osserva la persistenza dei risultati globalmente insoddisfacenti. L'unico Gal a registrare un decremento è quello del Gal-13 che passa dall'1 del 2011 allo 0,80 del 2015. Tutti i rimanenti Gal hanno accorciato la loro distanza rispetto alla condizione ideale registrando incrementi che oscillano tra 0,13 (Gal-12) e 0,81 (Gal-11).

Infine, per sintetizzare nel suo complesso le informazioni ottenute dallo studio di benchmarking condotto sono stati individuate le principali criticità del processo di implementazione realizzato delle governance esaminate:

- ✓ Frequente ricorso alle azioni delle misure a regia diretta;
- ✓ Elevato rischio disimpegno risorse, in quanto un Gal su tre presenta una capacità di spesa pari o inferiore al 50%;
- ✓ Scarso stimolo del territorio a partecipare ai bandi disertando gli stessi o rendendo frequente l'uso delle proroghe, con conseguenti ritardi nell'avvio dell'iter amministrativo per la fruizione delle risorse;
- ✓ I due terzi dei Gal si scontrano con le scarse capacità progettuali del territorio e con una carente assistenza tecnica verso i potenziali beneficiari durante la formulazione delle domande;
- ✓ Si riscontrano difficoltà nel coinvolgimento degli stakeholders privati, e in particolare due Gal non sono riusciti attualmente a superare, in termini di IMP, la soglia del 40%;
- ✓ Elevata tendenza a preferire beneficiari pubblici;
- ✓ Ampio ricorso alle attività di rimodulazione delle risorse finanziarie;
- ✓ Presenza generale di tempistiche elevate per l'espletamento delle graduatorie definitive;
- ✓ Significativi ritardi nell'avvio concreto della fase di implementazione.

Conclusioni

In prossimità della programmazione 2014-2020 questo studio ha voluto contribuire alla questione della valutazione *on-going* delle politiche rurali fornendo un apporto conoscitivo su quelle che sono state le possibili criticità finora incontrate dai Gal calabresi durante l'implementazione dei PSL. A tal fine l'uso della tecnica multicriteriale TOPSIS si è rivelato un'efficace strumento per mettere in luce quelli che sono potuti essere i principali fattori anti-ideali che hanno reso difficoltosa la performance del percorso implementativo dell'Approccio Leader e nello specifico della Misura 410.

Dalla interpretazione dei risultati emerge che per il futuro sarebbe auspicabile, per poter migliorare le performance attuative delle politiche territoriali, che i Gal prevedessero degli appositi servizi di assistenza tecnica per supportare i potenziali beneficiari nella compilazione delle domande. Ciò avrebbe una duplice utilità consentendo da una parte di accorciare i tempi di lavoro delle commissioni di valutazione dall'altro di incrementare la quota di risorse concedibili con i bandi. Ripercussioni positive si avranno probabilmente nel riuscire a contenere le lungaggini procedurali limitando l'intervallo temporale che intercorre tra la scadenza del bando e la pubblicazione delle graduatorie definitive.

Un futuro approfondimento della ricerca riguarda la pesatura dei sotto-criteri la riproposizione del confronto delle performance in fase ex-post. Tale output informativo potrebbe consentire di valutare come le differenti conduzioni del processo di implementazione abbiano influito sulla realizzazione degli *outcomes* prefissati in fase di pianificazione dei PSL. Inoltre, potrebbe permettere di evidenziare i differenti gradienti di sviluppo realizzati dai Gal nelle diverse aree.

Bibliografia

- Altieri L. (2009) *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*. Milano: FrancoAngeli.
- Anojkumar L., Ilankumaran M., Sasirekha V. (2014), Comparative analysis of MCDM methods for pipe material selection in sugar industry, *Expert Systems with Applications*, 41, 6: 2964-2980
- Arrighetti S., Favilli E. (2013), Verso un nuovo approccio alla valutazione dello sviluppo rurale, *Agriregioneuropa*, 35: 112-115
- Behzadian M., Otghsara S.K., Yazdani M., Ignatius J. (2012), A state of-the-art- survey of TOPSIS applications, *Expert Systems with Applications*, 39, 12: 13051-13069
- Cagliero G., Cristiano S. (eds.) (2013), *Valutare i programmi di sviluppo rurale: approcci, metodi ed esperienze*. Roma: INEA, CSR Centro Stampa e Riproduzioni.
- Çelen A., (2014), Comparative Analysis of Normalization Procedures in TOPSIS Method: With an Application to Turkish Deposit Banking Market, *INFORMATICA*, 25, 2: 185-208
- Cristiano S. Fucili V. Monteleone V. (2013) La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale. In Vergani A. (ed.) *Prove di Valutazione. Libro Bianco sulla valutazione in Italia*. Milano: FrancoAngeli. 200-220
- Garvey P.R. (2009) *Analytical Methods for Risk Management. A Systems Engineering Perspective*. USA: CRS Press Taylor & Francis Group.
- Ishizaka A., Nemery P. (2013), *Multi – Criteria Decision Analysis. Method and Software*. United Kingdom: John Wiley & Sons.
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (2002) *Orientamenti metodologici per la valutazione del processo di implementazione di programma*. Volume 2 della Collana Metodologie per la valutazione di Programma, ISFOL, Roma.
- Milani, A.S. Shanian, A. Madoliat R., Nemes J.A. (2005), The effect of normalization norms in multiple attribute decision making models: a case study in gear material selection, *Structural and Multidisciplinary Optimization*, 29, 4: 312-318
- Pappalardo G., Sisto R., Pecorino B. (2014), Qualità della network governance nelle aree rurali: il caso dei Gruppi di Azione Locale, *Rivista di Economia Agraria*, 1: 77-102

- Regione Calabria (2007). *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013*. Decisione n. C(2007) 6007 del 29 Novembre 2007.
- Regione Calabria (2008). *Bollettino Ufficiale della Regione Calabria*. Parte III, n.4, anno XLI, del 29 Gennaio, 2010 -Supplemento Straordinario n.1
- Regione Calabria (2010). *Bollettino Ufficiale della Regione Calabria*. Parte III, n.4, anno XLI, del 29 Gennaio, 2010.
- Romeo G. Crea V. Marcianò C. (2013) L'approccio Leader in Calabria. In Marcianò C. (ed.), *Governance rurali in Calabria*, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria: Centro Stampa di Ateneo. 183-237
- Romeo G. Marcianò C. (2014a) Performance Evaluation of Rural Governance Using an Integrated AHP-VIKOR Methodology. In: Zopounidis C., Kalogeras N., Mattas K., van Dijk G., Baourakis G. (eds.) *Agricultural Cooperative Management and Policy, Book Series Cooperative Management*, Switzerland: Springer International Publishing. 109-134
- Romeo G., Marcianò C. (2014b), Governance Assessment of the Leader Approach in Calabria Using an Integrated AHP–Fuzzy TOPSIS Methodology, *Advanced Engineering Forum*, 11: 566-572
- Torlak G., Sevklım M., Sanal M., Zaim S. (2011), Analyzing business competition by using fuzzy TOPSIS method: An example of Turkish domestic airline industry, *Expert Systems with Applications*, 38,4: 3396-3406
- Tzeng G.H., Huang J.J. (2011), *Multiple Attribute Decision Making. Methods and Applications*. USA: CRS Press Taylor & Francis Group.
- Verrascina M. D'Oronzio A. Zanetti B. Cristiano S. (2010) L'asse Leader. In: Storti D., Zumpano C. (eds.) *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*. Roma: Rapporto Inea. 213-236.
- Vinci F. (2013) *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*. Milano: FrancoAngeli.

ABSTRACT

Within the framework of the Leader Approach of the 2007-2013 programming period, the Local Action Groups (LAGs), as an expression of the Partnership, are deputed to accompany the processes of rural development through the definition of the Local Development Plans (LDP). The present work aims to carry out an evaluating ongoing analysis of the performance of implementation of the thirteen Calabrian Lags, which covers the period 2011-2015. At first we proceeded with the identification of the conceptual framework which consists of two main evaluation criteria, financial and procedural, and seven sub-criteria (indicators). The latter were used for the construction of a composite indicator called "Performance Index of Implementation" (IPA), calculated using the multicriteria "Technique for Order Performance by Similarity to Ideal Solution"(Topsis) that realizes a ranking based on the distances with respect to the ideal and anti-ideal points. The identification of IPA index has the advantage of being able to aggregate and compare the final results of the individual performances, facilitating their communication to the institutions potentially interested in the evaluation (Region, LAGs, etc.). The results are not primarily aimed at reaching a rigid ranking performance of processes of development implemented by the LAGs, but may be useful for the identification of any virtuosity and/or criticality expendable and functional for the next programming period 2014-2020.