# Alcune considerazioni critiche sulla valutazione dell’approccio LEADER

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | October 20, 2022

*«Se più che a modificarla,*
*ci fossimo impegnati ad attuare la Costituzione,*
*saremmo un paese più giusto»*
***Senatrice Liliana Segre** [1]*

## Principi chiave e “valore aggiunto” dell’approccio LEADER

Le recenti critiche della Corte dei Conti Europea allo **Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo** (**approccio CLLD/LEADER**), discusse nel precedente post del 10 Ottobre, si concentrano

soprattutto sui seguenti aspetti:
• la modesta attenzione della Commissione e delle Autorità di Gestione dei PSR per la **valutazione dell'approccio CLLD/LEADER** (e, più specificamente, per quella dei costi aggiuntivi e dai rischi da questo comportati e del suo contributo al rafforzamento del capitale sociale delle aree interessate);
• le difficoltà a dare corso ad alcune delle Raccomandazioni formulate dalla stessa Corte nella **Relazione Speciale N. 5/2010 "Attuazione dell'approccio LEADER per lo sviluppo rurale"**;
• i progetti non vengono sempre selezionati sulla scorta di pertinenti criteri merito e, soprattutto, sono generalmente dei progetti che si potrebbero sostenere con la spesa pubblica ordinaria di Stati Membri e/o Regioni, oppure con altri interventi dei PSR regionali. [2]
Tali critiche, anche se in ampia parte condivisibili, non appaiono particolarmente solide per i seguenti motivi:
• l'analisi non sembra sorretta da un robusto approccio valutativo;
• l'analisi, di conseguenza, fornisce delle giustificazioni un po' vaghe in merito al limitato valore aggiunto dell'approccio CLLD/LEADER.
A tale riguardo si evidenzia in primo luogo che la valutazione dell'approccio CLLD/LEADER è alquanto complessa per molteplici motivi, fra cui spiccano la sua natura multiforme e il fatto che l'efficacia degli interventi implementati seguendo tale approccio viene a dipendere dal comportamento di molteplici attori.
La natura complessa di tale approccio – obbligatorio nella forma del LEADER nell'ambito degli interventi a sostegno dello sviluppo rurale della PAC – viene a dipendere da molteplici fattori:
• esso trova concreta attuazione nella forma di **Piani di Sviluppo Locale** che sono dei "piani nei piani" (sono piani territoriali di sviluppo da attuare all'interno dei **Programmi di Sviluppo Rurale** regionali, attraverso la **Misura 19 LEADER** che, di fatto, informa l'intera **Focus Area 6B**); [3]

• vanno rispettati i **sette principi chiave dell'approccio LEADER** – dalla programmazione 2014-2020 estesi allo **Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLTP)** attuato anche con i Fondi "per la coesione" e il Fondo per la pesca – ossia: (i) approccio *place-based*; (ii) gestione affidata a dei Partenariati Pubblico Privato formalmente costituiti, denominati **Gruppi di Azione Locale (GAL)**; (iii) approccio *bottom-up* per la formulazione della strategia di sviluppo; (iv) strategia integrata multi-settoriale; (v) innovazione; (vi) *networking*; (vii) cooperazione; [4]
• fra gli obiettivi strategici dell'approccio LEADER va annoverato il consolidamento di un particolare sistema di *governance* delle politiche di sviluppo locale, in cui sono centrali un ampio coinvolgimento nei processi decisionali dell'intera comunità locale e un forte miglioramento del dialogo inter-istituzionale e di quello fra decisori pubblici ed operatori economici. Questo implica, come già accennato, che l'efficacia dei processi decisionali e della stessa strategia di sviluppo vengono a dipendere da molteplici attori (istituzionali e non).
Va tenuto ben presente che la Commissione Europea ha sempre associato ai sette principi chiavi dello Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (già propri del LEADER) i tre principali effetti di questo approccio che possono contribuire a rivitalizzare le dinamiche di sviluppo nelle aree rurali:
• il miglioramento dei processi di *governance* locale;
• il rafforzamento del capitale sociale delle aree geografiche interessate dai PSL;
• una maggiore qualità dei progetti di quanto potrebbero garantire forme di sostegno tradizionali nelle zone rurali (la Corte richiama questo aspetto in termini di "ottimizzazione dei risultati derivanti dai progetti"). [5]

In secondo luogo, l'approccio alla valutazione del LEADER suggerito dalla Commissione e da altri Enti istituzionali di ricerca non è sufficientemente ancorato a una solida e circostanziata "***theory of change***" ("**teoria del cambiamento**").

Nelle Guide della Commissione, della Rete Rurale Europea (*European Network for Rural Development – ENRD*) e dello *European Evaluation Helpdesk for Rural Development (EEH)* sull'approccio CLLD/LEADER e sulla sua valutazione vengono presentati in modo chiaro i possibili vantaggi di ciascuno dei sette principi chiave (vedi figura 1).
Tali Guide, tuttavia, non forniscono una base valutativa solida per esaminare in che misura i sette principi cardine dell'approccio in oggetto si traducano nei tre grandi vantaggi – richiamati poc'anzi – da sempre posti in luce dalla Commissione (ossia, su come si traducano nel **"valore aggiunto LEADER"**). [6]

**Figura 1 – Benefici dei sette principi chiave dell'approccio LEADER ("valore aggiunto LEADER")**

| Principi | Benefici |
|---|---|
| **Area territoriale delimitata (approccio *place-based*)** | L'approccio *place-based* consente di individuare in modo più puntuale fattori di forza e di debolezza e di definire una strategia pertinente rispetto ai problemi locali e ai desiderata degli stakeholders locali. L'omogeneità fisica e socio-culturale dell'area, peraltro, dovrebbero garantire una distribuzione dei benefici che rafforza la coesione territoriale e sociale su scala locale. |
| **Partenariato Pubblico Privato (GAL)** | La gestione dell'attuazione della strategia di *policy* affidata a Partenariati Pubblici Privati (GAL) rappresentativi di tutte le parti coinvolte consente di rafforzare il dialogo inter-istituzionale e di dare più "voce" alle parti economiche e sociali. Questi elementi facilitano la raccolta di informazioni rilevanti presso tutti gli operatori, consente di gestire più facilmente dei possibili conflitti, e non ultimo, rafforzano il senso di fiducia fra tutti gli stakeholder. |
| **Approccio *bottom-up*** | L'approccio bottom up implica che è più facile formulare una strategia pertinente rispetto a punti di forza e di debolezza dell'area e fabbisogni di intervento delle comunità locali e, soprattutto, implica che vengano stimolati il senso di ownership della strategia, il commitment rispetto agli impegni assunti da parte di tutti i portatori di interesse e anche accountability di gestione degli interventi e dei loro risultati. L'approccio bottom up, quindi, contribuisce a rafforzare sia il capitale sociale dell'area, sia la qualità dei progetti implementati e, quindi, l'efficacia della strategia. |
| **Strategia integrata multi-settoriale** | L'integrazione degli interventi può comportare maggiori criticità attuative, ma nel medo termine tende a garantire risultati strutturali più elevati e più pertinenti rispetto alle dotazioni ed alle vocazioni produttive e alle tradizioni socio-economiche che caratterizzano l'area. Questo in quanto le strategie integrate consentono di valorizzare meglio tutti i principali asset di un dato territorio e, inoltre, innescano dei percorsi di sviluppo che sono più bilanciati sia settorialmente, sia a livello di area interessata |
| **Innovazione** | L'innovazione nei sistemi di governance locale e nelle modalità attuative degli interventi contribuisce a rafforzare la qualità dei progetti e, più in generale, efficacia ed impatti strutturali delle strategie. |
| ***Networking*** | La particolare governance "partecipata" dei processi di sviluppo, il maggiore dialogo inter-istituzionale e la maggiore collaborazione fra gli operatori economici possono rafforzare la qualità delle politiche locali, il capitale sociale ed anche le filiere produttive locali. |
| **Cooperazione (*)** | La cooperazione fra diversi GAL è funzionale al miglioramento delle pratiche gestionali, dal momento che favorisce lo scambio di conoscenze e di buone pratiche. |

(*) I PSR promuovo la Cooperazione attraverso la SottoMisura 19.3

Principale riferimento sui sette principi chiave: EC; *The LEADER Approach. A Basic Guide*, 2006

Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com

# Alcune considerazioni critiche sull'approccio alla valutazione del

# “valore aggiunto LEADER”

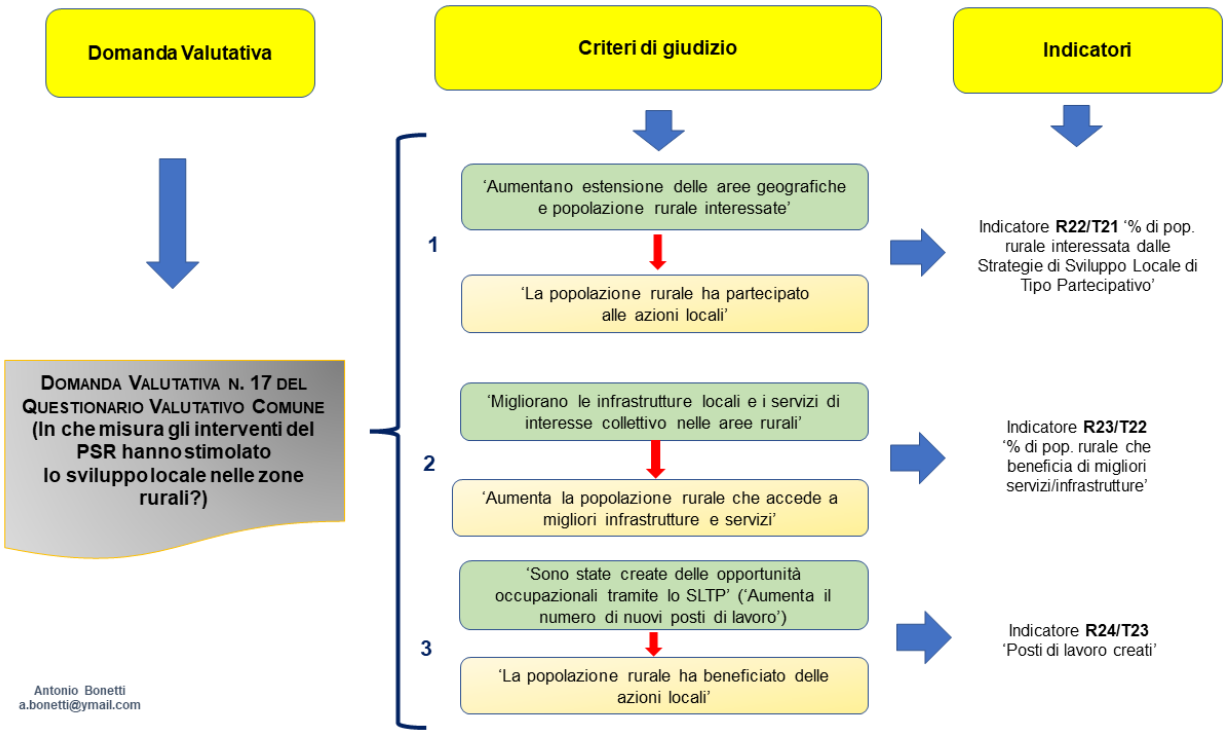
I documenti metodologici sulla valutazione del LEADER sottolineano la necessità di andare a scandagliare quello che, sulla scorta dei documenti metodologici a cui si è fatto cenno, viene indicato come **“valore aggiunto LEADER”**. A tal fine presentano un solido approccio valutativo che associa alla **Domanda Valutativa N. 17** del Questionario Valutativo Comune per il periodo 2014-2020 (poi esteso, per la PAC, al 31.12.2022) dei criteri di giudizio che puntualizzano meglio l’oggetto della DV N. 17 e gli elementi specifici su cui concentrare il giudizio valutativo e, a cascata, degli indicatori attraverso i quali “misurare” i criteri di giudizio. [7]

Come tento di sintetizzare nella figura 2, a fronte di un quadro valutativo certamente fondato sul piano metodologico, gli aspetti che lasciano perplessi sono due:

• i criteri di giudizio per la valutazione del “valore aggiunto LEADER” – in totale sei – sono scarsamente esplicativi di come gli interventi della Misura 19 dei PSR regionali possano realmente condurre a un miglioramento della *governance* locale, al rafforzamento del capitale sociale e garantire una migliore qualità dei progetti ammessi a beneficio. Vi sono tre criteri di giudizio basilari ai quali vengono agganciati tre altri criteri di giudizio che, in linea di principio, dovrebbero stare su un altro piano logico, rispetto ai tre cardinali. Inoltre, uno di questi criteri di giudizio è formulato alquanto male, dal momento che avrebbe ben più senso fare riferimento al fatto che la popolazione rurale abbia partecipato o meno ai processi decisionali locali e, quindi, valutare effettività ed efficacia dei processi partecipativi (vi è una congettura di fondo per cui se aumentano le aree territoriali e la popolazione rurale coperta dall’approccio LEADER, allora di per sé aumenta la significatività dei processi partecipativi, il che è davvero debole sul piano logico);

• la valutazione del c.d. **“valore aggiunto LEADER”**, in sostanza, ruota intorno a tre **indicatori di risultato/target (R/T)** che, a dire il vero, non sembrano dei pertinenti indicatori di risultato. Solo l’indicatore **R24/T23 “numero di posti di lavoro creati”** – che, si precisa, vanno intesi solo come “nuovi” posti di lavoro – si può considerare un indicatore di risultato. Soprattutto l’**indicatore R22/T21 “percentuale della popolazione rurale interessata da SSLTP”** è da considerare un mero indicatore descrittivo, specialmente se si considera che le Amministrazioni regionali possono indirizzare la delimitazione delle aree potenzialmente ammissibili a beneficio e, quindi, la quota della popolazione totale (o di quella rurale) interessate da strategie di sviluppo locale sostenute dalla Misura 19 LEADER.

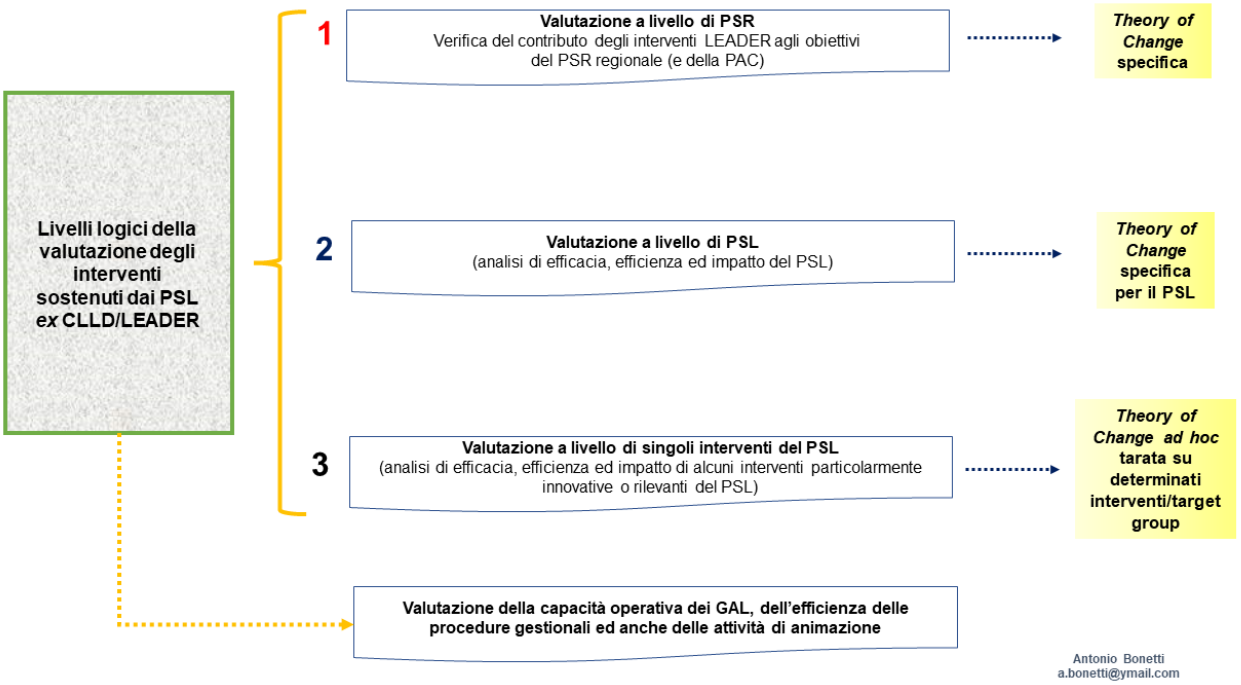
**Figura 2 – Sintetica presentazione dell’approccio alla valutazione del contributo del PSR allo sviluppo locale nelle aree rurali (Focus Area 6B)**




Certamente è vero che le analisi suggerite dalle stesse Linee Guida sono molto più complesse e, più o meno implicitamente, richiamano la necessità di completare il quadro valutativo con

degli approfondimenti che consentano di investigare meglio i criteri di giudizio.
Tuttavia, come argomenterò meglio in dei successivi post, resta il fatto che l'approccio alla valutazione del LEADER suggerito da Commissione ed EEH non è sufficientemente ancorato a una solida e circostanziata "*theory of change*" ("teoria del cambiamento") che spieghi compiutamente il "valore aggiunto LEADER" a partire dai suoi sette principi chiave.
Peraltro, non sempre viene sufficientemente rimarcato che una buona valutazione del LEADER si dovrebbe impostare su tre livelli di analisi – a livello di PSR, a livello di Piano di Sviluppo Locale e a livello di singoli interventi (almeno per quelli più significativi) – e, come evidenzia la figura 3, per ciascuno di tali livelli di analisi si dovrebbe elaborare una "teoria del cambiamento" specifica. [8]

**Figura 3 – Livelli logici della valutazione del "valore aggiunto LEADER"**




**********

Immagine ex Pixabay

[1] Discorso pronunciato in occasione della I seduta pubblica della XIX Legislatura del Senato della Repubblica (13 Ottobre 2022).

[2] La Corte dei Conti Europea ha rilasciato il 4 Maggio 2022 la **Relazione Speciale N. 10 "LEADER e lo sviluppo locale di tipo partecipativo facilitano l'impegno a livello locale, ma i benefici supplementari apportati non sono ancora dimostrati a sufficienza"** in cui critica l'applicazione del c.d. approccio LEADER ed evidenzia che i costi e i rischi aggiuntivi di questo approccio sopravanzano i vantaggi. L'*audit* della Corte ha riguardato:

• 10 Stati Membri (Svezia, Estonia, Germania, Repubblica Ceca, Irlanda, Slovacchia, Grecia, Austria, Portogallo e Romania);

• 20 GAL (due GAL per ciascuno dei dieci Stati appena richiamati);

• 95 progetti attuati dai GAL a valere di Strategie di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SSLTP);

• le attività della Commissione per l'attuazione dell'approccio CLLD/LEADER.

[3] La Misura 19 LEADER dei PSR si articola in quattro SottoMisure:

19.1 Sostegno all'animazione dei territori e alla preparazione

della strategia di SLTP;
19.2 Sostegno all’attuazione delle azioni previste dalla strategia di SLTP;
19.3 Sostegno alla preparazione e alla realizzazione delle azioni di cooperazione LEADER;
19.4 Sostegno alla gestione e all’animazione territoriale.
Più in generale, i **Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)** sono articolati in:
• Priorità dello sviluppo rurale (6);
• Focus Area (18);
• Misure (20 all’inizio del periodo di programmazione, poi portate a ventuno per aggiungere una Misura di intervento straordinario ed utilizzare così le risorse supplementari stanziate per fronteggiare anche in agricoltura le conseguenze socio-economiche della pandemia di COVID 19);
• SottoMisure e Operazioni.
[4] Gli elementi caratterizzanti dell’approccio LEADER (**sette principi del LEADER**, confermati anche per il CLLD) sono:
• la delimitazione territoriale (su aree funzionali – e non amministrative – sub-regionali) delle strategie di sviluppo (**approccio *place-based***);
• il partenariato fra operatori pubblici e privati. Il metodo LEADER prevede che la gestione delle strategie sia delegata a dei Gruppi di Azione Locale (GAL), a cui possono aderire soggetti privati e pubblici (*empowering* su base paritaria di tutti i portatori di interesse);
• approccio *bottom up*. Sono elementi costitutivi la promozione della partecipazione dal basso dei cittadini (il che incrementa il senso di *ownership* delle strategie di sviluppo) e di una maggiore *accountability* delle politiche pubbliche (i cittadini, localmente, potranno monitorare più facilmente attuazione e risultati degli interventi finanziati);
• una strategia multisettoriale integrata volta a valorizzare asset territoriali (dotazioni specifiche materiali e immateriali dei territori interessati) e competenze locali;
• la promozione dell’innovazione a livello locale (innovazione intesa in primo luogo come capacità di individuare soluzioni

innovative per le problematiche delle aree servite);
• *networking* (sperimentazione di interventi volti a rafforzare la rete fra gli attori locali e il consolidamento di filiere produttive);
• la cooperazione fra diversi territori (fra diversi GAL) che attuano strategie di sviluppo *bottom-up*.
[5] Si vedano, in particolare:
**European Network for Rural Development**; *LEADER Local Development Strategies. Guidance on Design and implementation*, June 2016.
**EEH – EC**, *Guidelines. Evaluation of LEADER/CLLD*, August 2017. (EEH sta per *European Evaluation Helpdesk for Rural Development*).
**EC-EGESIF**; *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-Led Local Development in European Structural and Investment Funds*; September 2018.
[6] L'approccio Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (CLLD/LEADER) viene confermato per il periodo 2021-2027 sia per i Fondi Strutturali, sia per gli interventi a sostegno dello sviluppo rurale finanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) nell'ambito della PAC 2023-2027, come spiegherò meglio nel prossimo post del 25 Ottobre.
[7] Tutti i documenti metodologici sulla valutazione degli interventi del II Pilastro della PAC (sviluppo rurale) sono molto vincolanti. Essi, infatti, sono ancorati all'articolato **Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione – QCMV – della PAC** e al **Questionario Valutativo Comune** che, di fatto, sono disciplinati dalla normativa sugli interventi di sviluppo rurale (il riferimento è ai Regolamenti di Esecuzione della Commissione 808/2014 e 834/2014. In generale si ricorda che:
• l'Allegato IV e l'Allegato V al **Regolamento di Esecuzione (UE) 808/2014** della Commissione definiscono rispettivamente gli indicatori per lo sviluppo rurale e il Questionario Valutativo Comune (QVC);
• il **Regolamento di Esecuzione (UE) 834/2014** della Commissione stabilisce le norme per l'applicazione del Quadro Comune di

Monitoraggio e Valutazione (QCMV) della PAC.
Il QCMV prevede 25 indicatori di risultato e 24 indicatori di risultato/target, tre dei quali inerenti alla Focus Area 6B e alla Domanda Valutativa N. 17 e, quindi, di fatto alla valutazione del LEADER.
Le Domande Valutative, in totale, sono 30.
I criteri di giudizio associati alla Domanda Valutativa N. 17 sull'approccio LEADER sono sei, come indicato nella figura 2.
Una Guida molto utile per capire l'orientamento generale alla valutazione dei PSR dettagliata a livello di tutte le singole Domande Valutative del QVC è la seguente: **EEH – EC**; *Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on Evaluation in 2017. Fiche 11*; Brussels 2017. Si suggerisce di esaminare anche: **EEH – EC**; *Common Evaluation Questions for Rural Development*; Brussels, June 2015.
[8] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del Centro Studi Funds for Reforms Lab "**Politica di sviluppo locale e Strategia Nazionale per le Aree Interne**".