Le recenti critiche della Corte dei Conti Europea all’approccio LEADER

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | October 10, 2022

«Sciagurati quei tempi
in cui i matti guidano i ciechi!»
William Shakespeare – Re Lear (1606)

Introduzione all’approccio LEADER

La **Corte dei Conti Europea** ha rilasciato il 6 Luglio 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”** (datata 4 Maggio 2022) in cui critica l’applicazione del c.d. **approccio LEADER** ed evidenzia che i

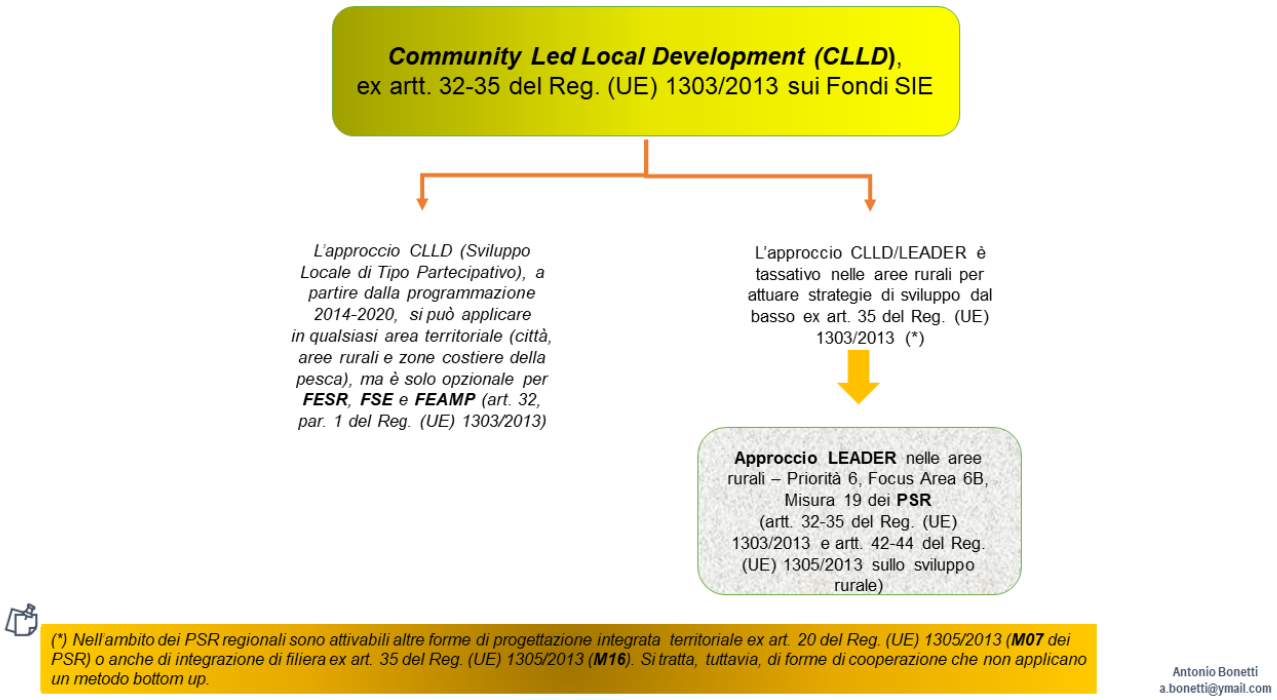
costi e i rischi aggiuntivi di questo approccio sopravanzano i vantaggi. [1]
Prima di entrare nel merito delle critiche della Corte, è opportuno ricordare che gli strumenti di sostegno della progettazione integrata territoriale utilizzati nella programmazione 2014-2020 (per lo sviluppo rurale prolungata fino al 2022) si possono raggruppare in due blocchi:
• gli ***Integrated Territorial Investments (ITIs)***, ex art. 36 del Regolamento generale sui Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE);
• il ***Community Led Local Development (CLLD)*** – in Italiano "**Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo**" – che, di fatto, scaturisce direttamente dall'**approccio LEADER**, anche se valorizza anche le "lezioni dell'esperienza" di altri progetti integrati per lo sviluppo locale, quali i Patti Territoriali varati nella seconda metà degli anni Novanta, i Progetti Integrati Territoriali della programmazione 2000-2006 ed anche i Programmi di Recupero Urbano e i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST).
L'**approccio LEADER**, ampiamente consolidatosi nell'ambito del II Pilastro della **Politica Agricola Comune (PAC)** per sostenere lo sviluppo locale nelle aree rurali dopo il suo avvio sperimentale nel 1991 (come è noto era stato varato come Programma di Iniziativa Comunitaria appunto su base sperimentale), è stato applicato, a partire dalla programmazione 20027-2013, anche nell'ambito della politica comune della pesca.
Nel periodo 2014-2020 il legislatore europeo ha deciso di estenderlo a tutti i Fondi SIE (eccezion fatta per il Fondo di Coesione) ribattezzandolo in termini più ampi ***Community Led Local Development*** (Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo).
Preme evidenziare che:
• quanto sopra significa che fino al periodo 2007-2013 era corretto parlare di approccio LEADER che si applicava sia nelle aree rurali, sia nelle zone costiere di pesca;
• a partire dalla programmazione 2014-2020 è corretto parlare

di un approccio CLLD che si applica a tutte le zone potenzialmente interessate (urbane, rurali e zone costiere) e che, in linea di principio, si applica a tutti i Fondi SIE;

• l'applicazione dell'approccio CLLD è, tuttavia, solo facoltativo per FESR, FSE (FSE Plus nel periodo 2021-2027) e FEAMP (FEAMPA nel periodo 2021-2027). Invece, è obbligatorio – e non poteva essere altrimenti – per l'attuazione degli interventi tradizionalmente rientranti nella sfera dell'approccio LEADER (Misura 19 dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali). Questo significa che, di fatto, nel periodo 2014-2020 l'approccio LEADER è stato attuato quale forma specifica di CLLD da applicare solo nelle aree rurali attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale regionali (si veda la Figura 1). [2]

Lo strumento CLLD/LEADER per il periodo 2014-2020 – poi esteso al 2022 – è stato disciplinato dagli artt. 32-35 del Regolamento (UE) N. 1303/2013 (il Regolamento generale Fondi SIE) e dagli art. 42-44 del Reg. (UE) N. 1305/2013 sulle politiche di sviluppo rurale, cofinanziate dal Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo Rurale (FEASR). [3]

Figura 1 – Lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo nella programmazione 2014-2020



L'approccio ***Community Led Local Developmen***t ricalca fedelmente i **sette principi** di quello LEADER (strategie di sviluppo *place-based* che interessano territori contigui caratterizzati da elevati livelli di omogeneità fisica e socio-economica, approccio *bottom up*, partenariati pubblici privati, azioni integrate, innovazione, cooperazione, *networking*). [4] Il LEADER, pertanto, continua ad essere il "metodo" di riferimento per la formulazione di strategie di sviluppo locale integrate informate a principi di democrazia partecipativa (approccio partecipativo "*bottom up*").
Tutte le strategie di "sviluppo locale di tipo partecipativo" (in genere indicate più genericamente come Piani di Sviluppo Locale – PSL), infatti, quale che sia la loro fonte di finanziamento, negli ultimi due decenni sono state condizionate in misura crescente dai sette principi del metodo LEADER.
Questi sette principi conferiscono all'approccio CLLD/LEADER il crisma non solo di un metodo di formulazione di strategie di sviluppo territorialmente integrate, ma anche di autentico strumento di *capacity building* finalizzato a rafforzare i sistemi di *governance* locale, i processi decisionali pubblici e a favorire un migliore coinvolgimento nella definizione

delle politiche pubbliche di tutti gli stakeholder locali.
La Commissione Europea, non a caso, ha sempre associato proprio a questi sette principi 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]

Le critiche della Corte dei Conti Europea all'approccio LEADER

L'analisi della Corte muove dalla considerazione che l'**approccio CLLD/LEADER** può comportare certamente degli effetti positivi, soprattutto in termini di maggiore articolazione e maggiore efficacia dei processi di *governance* a livello locale, ma questi vanno rapportati ai costi e ai rischi aggiuntivi.
Fra i costi aggiuntivi la Corte pone in luce:
• i costi per la costituzione dei GAL, per la loro gestione e per l'amministrazione degli interventi di loro pertinenza ed anche per le attività di animazione;
• i costi aggiuntivi per le Amministrazioni regionali (Autorità di Gestione dei PSR) per selezionare le strategie di sviluppo dal basso e le "coalizioni locali" che si daranno la forma giuridica dei GAL una volta ammesse a beneficio e, poi, per controllare in senso lato dei PSL che, di fatto, sono "piani all'interno di un piano più ampio" (il PSR). [6]

Fra i rischi vengono menzionati:
• le procedure attuative in più fasi alquanto lunghe;
• i requisiti amministrativi supplementari in capo ai

responsabili di progetto e i rischi di conflitti di interesse che possono interessare la compagine dirigenziale dei GAL (aspetti questi già ampiamente rimarcato dalla Corte nella **Relazione Speciale N. 5/2010**);
• la scarsa capacità degli organi decisionali dei GAL di rappresentare la componente femminile delle comunità locali e i giovani.

Le critiche della Corte 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 dei rischi da questo comportati e per quella del suo contributo al rafforzamento del capitale sociale delle aree interessate);
• le difficoltà a dare corso ad alcune delle Raccomandazioni formulate nella Relazione Speciale N. 5/2010;
• 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.

Il nodo della questione è che le critiche della Corte dei Conti Europea, a dire il vero, 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.

Sulla mancanza di un solido approccio valutativo alla base della disamina delle criticità del metodo LEADER rimarcate dalla Corte vorrei ritornare nel prossimo post del 20 Ottobre, in quanto:
• la valutazione dell'approccio CLLD/LEADER è alquanto complessa per molteplici motivi, fra i quali spiccano la sua

complessità (si tratta di un approccio che interessa aree territoriali delimitate, oggetto di strategie di sviluppo integrate e che tende a privilegiare meccanismi decisionali *bottom up* aperti teoricamente a tutti i portatori di interesse locali) e il fatto che l'efficacia degli interventi implementati seguendo tale approccio viene a dipendere dal comportamento di molteplici attori. L'analisi della Corte non sembra tenere sufficientemente conto di questo aspetto;

• 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**"), che spieghi compiutamente come i sette principi chiave si traducano nei tre grandi benefici del LEADER discussi sopra. [7]

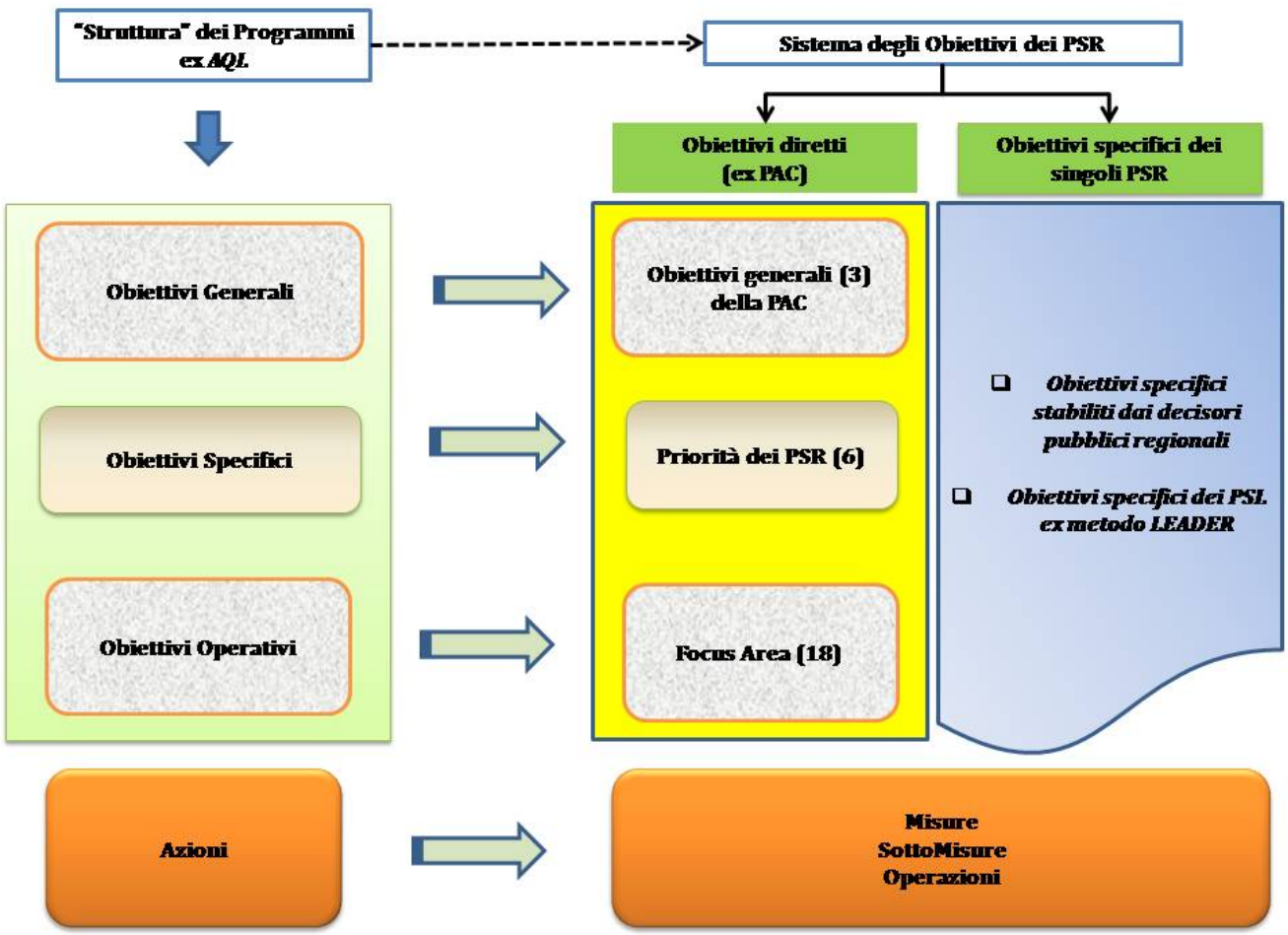
****

Immagine ex Pixabay

[1] L'acronimo LEADER sta per "*Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*".
Il LEADER viene attuato su scala locale nell'ambito del II Pilastro della PAC e viene gestito da particolari forme di

Partenariato Pubblico Privato – formalmente costituite sul piano giuridico – denominate **Gruppi di Azione Locale (GAL)**.
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.
Preme evidenziare che già nel 2010 la Corte aveva svolto un audit molto significativo che aveva condotto a conclusioni molto critiche su approccio LEADER e operatività dei GAL (si veda: **Relazione Speciale N. 5/2010 "Attuazione dell'approccio LEADER per lo sviluppo rurale"**).
[2] Come si può osservare nella figura 2, la struttura dei **Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)** è informata ad una particolare versione dell'**Approccio di Quadro Logico**. Essi, considerando quali obiettivi sovra-ordinati i tre grandi obiettivi della PAC 2014-2020, sono articolati in:
• Priorità dello sviluppo rurale (6);
• Focus Area (18);
• Misure, SottoMisure e Operazioni.

Figura 2 – Il quadro logico dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali



[3] Nella figura 3 vengono richiamati i fondi per la coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2014-2020 e per quello 2021-2027. Non è stato inserito, a causa della sua natura particolare, il ***Just Transition Fund (JTF)*** che, di fatto, è considerato strumento della politica di coesione dalle Istituzioni europee.

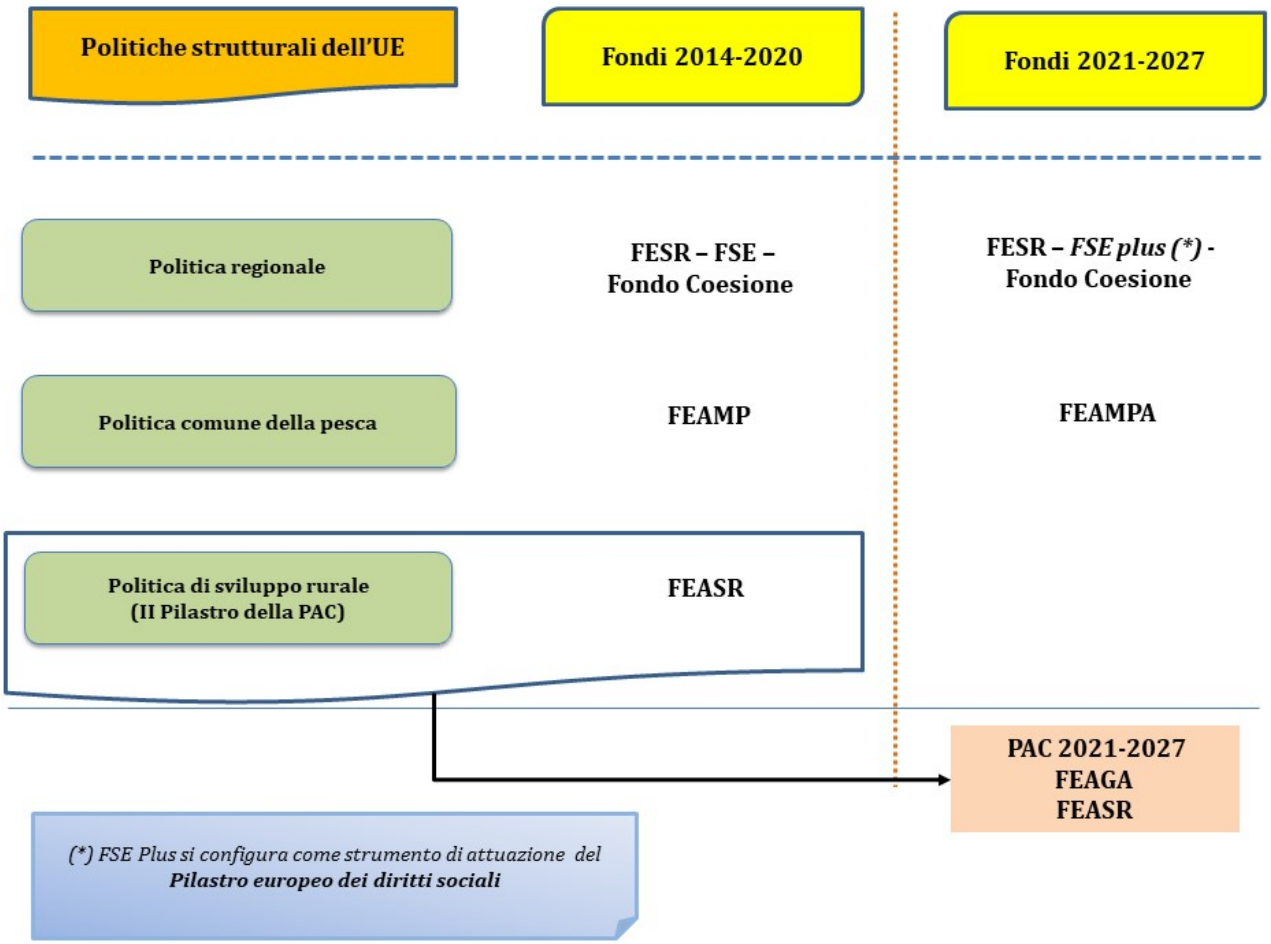
Preme evidenziare che:

• nella programmazione 2014-2020 degli interventi a favore dello sviluppo rurale, che nel corso del 2020 è stata prolungata fino al 31.12.2022 per tenere conto delle drammatiche conseguenze della pandemia, l'approccio LEADER è stato attuato tramite la Misura 19 dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e sostiene direttamente gli obiettivi di coesione territoriale indicati dalla Priorità 6 dei PSR e, più specificamente, dalla **Focus Area 6B "Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali"**;

• nel nuovo periodo di programmazione – per la PAC limitato al quinquennio 2023-2027 – gli interventi per lo sviluppo rurale

finanziati dal **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)** sono stati integralmente riportati nell'alveo della PAC, per la quale è stato radicalmente rivisto l'approccio alla programmazione (la PAC verrà attuata tramite dei Piani Strategici nazionali per la PAC – PSP – che indirizzeranno l'attuazione sia degli interventi del I Pilastro, sia quelli del II sullo sviluppo rurale).

Figura 3 – I fondi dell'UE "per la coesione" e l'attuazione di interventi "*place-based*" nel periodo 2014-2020 e in quello 2021-2027



[4] Gli elementi caratterizzanti dell'approccio LEADER (sette principi del LEADER, confermati anche per il CLLD) sono:

- la delimitazione territoriale (identificazione di 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 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*.

La letteratura sull'approccio LEADER è davvero molto vasta. Fra i tanti contributi, mi sia consentito rimandare a uno elaborato dallo scrivente nel 2017: Bonetti A.; *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nella programmazione 2014-2020: dall'approccio bottom up allo sviluppo locale condiviso*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB; Working Paper 1/2017, Agosto 2017.
[5] Si veda, in particolare: EEH – EC, *Guidelines. Evaluation of LEADER/CLLD*, August 2017. (EEH sta per *European Evaluation Helpdesk for Rural Areas*).
[6] 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.
Indicativamente (e semplificando molto), il processo prevede che con la SottoMisura 19.1 vengano inizialmente selezionate le strategie di sviluppo locale e i soggetti proponenti ("coalizioni locali").
Successivamente, entro un certo periodo di tempo, i soggetti proponenti si danno un inquadramento giuridico stabile – qualificandosi come soggetto giuridico denominato GAL – e perfezionano la strategia (dalla strategia si passa ad un vero e proprio piano di azione, in genere indicato come Piano di Sviluppo Locale, o anche Piano di Azione Locale, che in termini concreti verrà attuato a valere della SottoMisura 19.2). La SottoMisura 19.4 sostiene i costi di gestione e i costi di animazione dei GAL.
A tale riguardo va ricordato che l'art. 35 paragrafo 2 del Reg. (UE) 1303/2013 dispone che il sostegno per i costi di esercizio e di animazione dei PSL non possa eccedere il massimale del 25% del costo complessivo pubblico dei PSL (le Autorità di Gestione dei PSR, peraltro, possono disporre di ridurre ulteriormente tale massimale).
[7] 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**".