

AISRe Associazione Italiana di Scienze Regionali

XLI Conferenza Scientifica Annuale Regioni tra sfide e opportunità inattese

ST-18 Politiche pubbliche e territorio (II)

MACRO o MICRO, i livelli di intervento delle politiche pubbliche non conoscono le mezze misure

di Marco Navarra

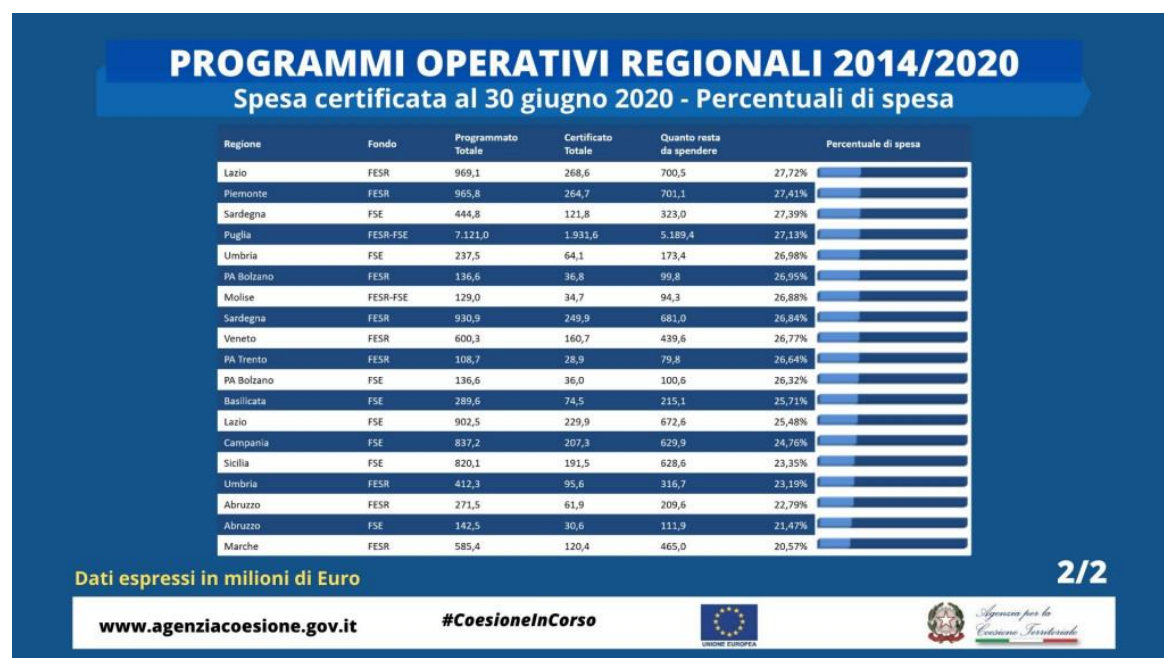
INDICE

1. INTRODUZIONE
2. FONDI SIE E FONDI DIRETTI
3. LA CARTA DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO
4. LE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO (CLLD)
5. LE ESPERIENZE VIRTUOSE SU BASE CLLD
6. REPLICABILITÀ DEL MODELLO: CLLD COME METODOLOGIA STANDARD
7. CONCLUSIONI

1. INTRODUZIONE

È ampiamente documentato il fenomeno del parziale utilizzo delle risorse europee che caratterizza quasi tutte le Regioni italiane. I dati sull'avanzamento della spesa aggiornati al 30 Giugno 2020 (Agenzia per la Coesione Territoriale) confermano anche in questa programmazione il trend negativo riscontrato negli anni passati:

Tabelle 1 e 2



Nell'anno di chiusura della programmazione 2014-2020 ci ritroviamo con sole due regioni oltre il 50% di certificazione della spesa, mentre invece le altre regioni si assestano intorno al 30% come media di spesa certificata.

Inoltre, i dati sull'attuazione dei progetti delle politiche di coesione (OpenCoesione.it) evidenziano una forte disomogeneità nelle performance di spesa non solo da regione a regione ma da comune a comune. **Questi dati sollevano la problematica della governance, quale fattore determinante per l'attuazione delle politiche programmatiche pubbliche.** L'efficienza e l'efficacia degli strumenti programmatici hanno molto a che fare con la capacità operativa e professionale dei soggetti incaricati della loro concreta gestione. Quindi il tema della scelta dei gestori è davvero rilevante e merita di essere analizzato, anche in vista del prossimo periodo di programmazione.

2. FONDI SIE E DIRETTI

Volendo ricondurre i fondi europei alle due macrocategorie classiche, operazione utile sia a fini di classificazione generale che di analisi di risultato che si intende proporre, ci riferiremo ai Fondi cd. Diretti e ai Fondi SIE (strutturali e di investimento europei).

Le due tipologie di fondo si sostanziano in strumenti di programmazione settoriale che si rifanno alla stessa policy, oggi “strategia Europa 2020”, e differiscono principalmente per la tipologia di soggetto incaricato di dare concreta attuazione allo strumento di programmazione. Nel caso dei fondi Diretti la Commissione europea opera da soggetto programmatore e soggetto attuatore, anche se si serve di autorità di gestione decentrate cui delega la responsabilità dell'interlocuzione con il beneficiario finale. L'attuazione dei fondi SIE - programmati in concerto tra le amministrazioni nazionali e regionali e la Commissione europea - al contrario resta affidata esclusivamente alla responsabilità delle amministrazioni nazionali e regionali a seconda della tipologia di strumento programmatico (Formez).

Da un lato pare evidente una straordinaria capacità di allocazione delle risorse a livelli attuativi extra-nazionali: già nel documento di valutazione ex post del settimo programma quadro per la ricerca e l'innovazione (il programma quadro predecessore dell'attuale Horizon2020), si leggeva che a fronte dei 44,6 miliardi € disponibili per il finanziamento di progetti in quel periodo programmatico, questi erano stati allocati al 100% su circa 25.000 progetti ed oltre 29.000 organizzazioni beneficiarie. Lo stesso Horizon 2020 oggi, il programma quadro più grande di sempre con un budget vicino a 77 miliardi di euro, nei primi tre anni di attuazione del programma ha allocato 20,4 miliardi di euro - circa un quarto del bilancio totale - assegnati a 11.108 sovvenzioni firmate (H2020 interim evaluation, 2017).

Dall'altro, un'analisi del dato disaggregato relativo alla spesa dei fondi SIE (Tabelle 1,2,3) evidenzia come gli scostamenti di obiettivo più significativi si realizzino ai livelli di attuazione intermedi - nazionale e regionale.

Tabella 3



L'analisi in questione considera il dato quantitativo della spesa, inteso come capacità degli enti attuatori di allocare le risorse assegnate. Come nell'anno 2013, ci ritroviamo oggi, a pochi mesi dalla chiusura del settennio programmatico 2014/2020, con un ritardo nella spesa dei fondi SIE molto significativa che costringerà le autorità di gestione regionali e nazionali ad accelerare i processi di spesa: grazie alla regola conosciuta come N+3 che consente di utilizzare i fondi entro tre anni dall'impegno a bilancio, le spese potranno essere certificate alla Commissione europea entro la fine del 2023, ma si tratta di oltre 38 miliardi di euro (9,5 miliardi all'anno), una cifra imponente se confrontata con i 15,2 miliardi spesi dal 2014 a oggi.

Considerando il dato relativo alla spesa a valere sul fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il programma con maggiori risorse, constatiamo come soltanto due regioni - Emilia-Romagna e Toscana - siano riuscite a superare la soglia del 40% nella certificazione della spesa. Mentre risultano particolarmente evidenti le criticità riscontrate da regioni come Marche, Umbria e Abruzzo, nonché

il dato relativo alla spesa certificata a valere sul PON imprese e competitività gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico, che si aggira intorno al 20% .

Le questioni principali che tratteremo in questo saggio riguardano da un lato la ricerca degli elementi che determinano questa disomogeneità di performance ai vari livelli di governance, dall'altro la replicabilità delle best practices locali o europee in ottica di miglioramento della performance futura generale di spesa.

3. LA CARTA DELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

Nel 2014 il comitato delle regioni approva la carta della governance multilivello in Europa (Risoluzione del Comitato delle regioni - Carta della Governance Multilivello, 2014), che sancisce la necessità di una cooperazione istituzionalizzata tra i diversi livelli di governo, europeo, nazionale, regionale e locale, al fine di realizzare gli obiettivi comuni. La carta sancisce alcuni principi fondamentali e diversi principi di attuazione che lo rendono un documento operativo contenente linee guida immediatamente applicabili dai diversi livelli di governance. Tra i principi fondamentali ne analizzeremo due in particolare:

1. Partenariato;
2. sussidiarietà.

Il principio di partenariato afferma la necessità che, nei processi di programmazione politica, vengano coinvolti tutti gli attori istituzionali chiave, sia pubblici che privati; il principio di sussidiarietà, invece, che le decisioni vanno prese al livello più efficace e più vicino possibile ai cittadini. Questi principi sono da attuare attraverso la diretta partecipazione dei cittadini al ciclo politico e la creazione di reti tra i diversi organi politici.

Nonostante l'affermazione del principio dell'applicabilità della governance multilivello sia stato sancito proprio nell'anno dell'avvio dell'ultima programmazione settennale, nemmeno questo ciclo ha visto l'affermazione del modello ma anzi si è assistito a un processo di accentramento da parte dei governi nazionali che hanno mantenuto il controllo della gestione (Domorenok). Ciò si è verificato innanzitutto a causa dei complessi rapporti di forza che si sono generati tra l'istituzione europea - pronta ad affermare con forza il proprio ruolo di primo decisore politico - e i governi nazionali che rivendicano la propria indipendenza nella definizione di strategie di crescita e sviluppo da attuare sui propri territori. Ciò ha determinato uno scarso coinvolgimento dei livelli territoriali inferiori come quello regionale e locale, nonostante proprio questi siano i protagonisti degli interventi della politica di coesione. Uno scarso coinvolgimento dei livelli regionale e locale già in fase di programmazione delle risorse ha determinato una incapacità degli stessi di attuare successivamente le misure in maniera efficace sui territori target. Tale situazione ha configurato una sostanziale disapplicazione di

quel principio di partenariato affermato nella carta della governance multilivello e le programmazioni sono state troppo spesso calate dall'alto (top down) piuttosto che concertate con gli stakeholders locali. Conseguentemente anche l'applicazione del principio di sussidiarietà, nella sostanza, non si è potuto determinare a sufficienza.

4. LE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO (CLLD)

Esiste invece uno spazio specifico all'interno della complessa architettura dei fondi europei, per i territori che intendono accedere a uno specifico plafond di risorse del Piano di Sviluppo Rurale, in cui viene applicata obbligatoriamente una specifica metodologia che sembra pienamente attuare i principi di partenariato e di sussidiarietà così spesso disattesi per altre tipologie di fondo: lo sviluppo locale di tipo partecipativo (in breve "CLLD" dall'inglese "community-led local development").

Il CLLD comporta una metodologia specifica, elaborata in origine per lo sviluppo rurale (il cosiddetto approccio LEADER). Grazie al suo carattere ascendente e basato sul partenariato, il CLLD dovrebbe promuovere lo sviluppo socioeconomico secondo modalità che non possono essere attuate con politiche calate dall'alto. Queste pratiche di sviluppo dal basso (bottom-up) possono facilitare il contatto con gruppi destinatari che sono difficilmente raggiungibili con programmi di finanziamento tradizionali di tipo discendente; basandosi su un approccio a carattere integrato possono contribuire a promuovere partenariati e interventi congiunti tra diversi gruppi di portatori di interesse. Inoltre, poiché il processo decisionale avviene a livello locale, sono in grado di favorire risposte più flessibili e innovative ai problemi locali. Possono altresì offrire un'assistenza mirata, rafforzando al contempo la capacità degli attori locali di elaborare e attuare progetti propri, mentre l'attitudine alla creazione di reti e alla cooperazione può incentivare il trasferimento di conoscenze tra territori e accrescere l'impatto degli interventi individuali. I risultati ottenuti applicando il metodo CLLD vengono talvolta definiti "valore aggiunto" dell'approccio. Certamente in ambito CLLD l'esperienza più significativa resta quella dell'azione LEADER, che impone una governance di partenariato per l'attuazione della politica di coesione in ambito rurale, che ha visto già dai primi anni '90 in tutta Europa l'affermazione dei gruppi di azione locale (GAL) quali attori chiave per la realizzazione del principio di sussidiarietà. Questi GAL, istituiti con il compito di elaborare e attuare strategie di sviluppo locale (SSL) integrate e costituiti per la maggior parte nella forma di società consortili a responsabilità limitata (scarl) composte da soci pubblici e soci istituzioni private, proprio per la loro capacità di individuare strategie di sviluppo locale fortemente rappresentative dei bisogni dei territori in cui insistono e per il rapporto fiduciario che creato tra il cittadino e l'ente - visto non solo come un decisore ma anzi come un interlocutore - hanno affermato e migliorato la performance attuativa della spesa nel corso degli anni.

Diversi GAL inoltre, vista la loro natura di persone giuridiche che come tali possono operare sui mercati al di là della mission principale per la quale sono stati istituiti, hanno cominciato a estendere i propri ambiti di applicazione anche alle zone costiere oltre quelle rurali. Tant'è che oggi conosciamo in tutta Italia l'esperienza di gruppi di azione costiera (Flag) - soggetti che operano esattamente come i GAL ma in ambito di affari marittimi e pesca – e GAL facenti parte dello stesso soggetto giuridico. Ciò è chiaramente stato possibile vista la particolare orografia del territorio italiano, che molto spesso vede insistere su territori molto circoscritti zone sia rurali che costiere, elemento che consente di elaborare strategie di sviluppo fortemente localizzate su territori target determinati. Questi consorzi, frutto di partenariato e di programmazioni bottom up, negli anni hanno saputo rappresentare non soltanto un livello di governance efficace e in grado di attuare il principio di sussidiarietà, ma si sono presentati in Europa e nel mondo come soggetti di sviluppo del territorio proponendo progettualità più ampie e nuove rispetto al ruolo iniziale che dovevano rivestire. Gal e Flag oggi non soltanto attuano la politica di coesione sul territorio rurale e costiero, gestendo quindi le risorse loro assegnate dai fondi strutturali dedicati all'agricoltura e alla pesca, ma sono promotori e partner di progetti transnazionali e internazionali per la valorizzazione dei territori, lo sviluppo delle imprese del turismo e delle economie rurali e costiere, riuscendo ad attrarre più risorse e investimenti di quelli per i quali sono stati costituiti, generando un effetto moltiplicatore e una valorizzazione del proprio ruolo che all'origine della loro costituzione forse non era neanche immaginabile.

Sono i primi soggetti riusciti a dare attuazione alla carta della governance multilivello, estendendo la metodologia CLLD anche alla gestione e all'attuazione di altre tipologie di fondo.

Al di là delle esperienze appena descritte riguardo l'applicazione obbligatoria della metodologia CLLD per l'attuazione dell'azione LEADER sui territori a vocazione rurale, a partire dai primi anni 2000 si assiste in Europa all'affermazione di ulteriori e innovativi partenariati locali, nati come esperimento per applicare proprio quell'approccio metodologico che mira a coagulare a livello locale diversi progetti, operatori e risorse, che sono riusciti efficacemente ad attuare i principi di partenariato e sussidiarietà. Tali gruppi informali - così definiti non per una minore incisività rispetto ai formali GAL ma solo perché non acquisiscono una personalità giuridica - i cd. Gruppi di Supporto Locale (GSL), trovano attuazione su territori urbani e vengono finanziati da programmi europei destinati alla rigenerazione urbana e allo sviluppo urbano integrato: ci riferiamo al programma URBAN prima e al programma URBACT poi.

I Gruppi di Supporto Locale sono oggi un elemento basilare del programma URBACT, operativo anche per l'attuale programmazione pluriennale. L'attuazione di questa metodologia prende vita in maniera piuttosto semplice: quando viene finanziato un progetto di rete URBACT, che vede

necessariamente coinvolti più attori appartenenti a diversi paesi europei, a ogni città partner viene richiesto di costituire un GSL per riunire tutti gli stakeholders locali pertinenti rispetto alle tematiche da affrontare. Anche in questo caso esiste un elemento di obbligatorietà che impone la costituzione di questi GSL, ma le forme e le modalità di funzionamento degli stessi sono davvero molto ampie e poco normate, così da lasciare agli attori coinvolti libera scelta rispetto alla struttura e al tipo di soggetto da costituire; ciò a differenza dei GAL, che invece seguono un processo costitutivo normativamente determinato e precostituito (Guida degli strumenti per i Gruppi di Supporto Locale URBACT II, 2013). Tali attori locali, i GSL, sono coinvolti nel processo di sviluppo e di implementazione di politiche locali di rigenerazione urbana. I GSL URBACT sono il veicolo attraverso cui si concretizza l'approccio integrato e partecipativo alle politiche urbane. Riunendo insieme partner diversi per collaborare su una problematica specifica e beneficiare dello scambio di esperienze a livello transnazionale, il GSL garantisce un risultato più rigoroso e innovativo, che conduce alla co-produzione di un Piano d'Azione Locale. L'esperienza inoltre rafforza le capacità degli operatori e degli stakeholders locali a progettare e implementare soluzioni più sostenibili per affrontare le problematiche future (Guida URBACT 2013).

Anche in questo caso, così come per i GAL nell'attuazione dell'azione LEADER, si assiste a processi partecipativi di implementazione di strategie di sviluppo dal basso, che attuano i principi di partenariato e sussidiarietà disciplinati dalla carta della governance multilivello.

Alla luce delle sopra citate esperienze di governance dal basso per lo sviluppo di strategie locali, dati gli importanti risultati che questi strumenti hanno raggiunto nel corso degli anni - nel paragrafo successivo saranno considerate alcune best practices a riguardo - nella programmazione 2014-2020 la Commissione Europea aggiunge un elemento di novità rispetto al passato, quasi una sfida dal punto di vista degli equilibri istituzionali. Con l'intento di sottolineare l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione, vengono introdotte nel Regolamento 1303/2013 agli artt. 32-35 indicazioni sulle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Queste indicazioni e l'utilizzo degli strumenti indicati nel Regolamento, sono facoltativi per tutti i fondi ad eccezione del Fondo europeo di sviluppo agricolo rurale (FEASR). Dal punto di vista teorico, questi strumenti indicati nel Regolamento dovrebbero rispondere ai fabbisogni dei territori (Sebastiano Gervasi, 2016).

Questo elemento, letto alla luce del principio di partenariato sancito nella carta della governance multilivello, **conferma con forza l'orientamento della Commissione Europea circa la necessità di utilizzare un modello partecipato di governance che trovi negli attori locali e nei micro-livelli programmatici lo spazio per la concretizzazione del principio di sussidiarietà.** A partire dal periodo di programmazione 2014-2020 quindi, tutti i Fondi SIE possono sostenere finanziariamente

lo sviluppo locale di tipo partecipativo (Valutare l'approccio CLLD Manuale per GAL e FLAG, Unione Europea 2018).

CLLD all'interno dell'architettura politica dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020



Pur non estendendo l'obbligatorietà dello strumento di partenariato ma ammettendo la possibilità di attuare la politica di coesione in qualunque settore attraverso strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, il legislatore europeo implicitamente indica il percorso da seguire per l'attuazione dei programmi negli anni a venire.

Obiettivo dell'applicabilità delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo a qualunque contesto e su qualunque tipologia di fondo è evidentemente la volontà di trasferire le buone pratiche già realizzate con l'azione LEADER e col programma URBACT, in ottica di valorizzazione dei risultati e replicabilità del modello. D'altronde la capacità di valorizzare (exploitation) le attività e i risultati di un qualsiasi progetto europeo costituisce un elemento di valutazione molto importante dello stesso già in fase preliminare, che può determinare l'ammissione a contributo di una specifica idea progettuale; la Commissione Europea in questo caso, compiuta una positiva valutazione ex post di quelle azioni specifiche che comportano l'applicazione della metodologia CLLD, intende valorizzare

quei risultati conseguiti attraverso il trasferimento delle metodologie che ne hanno determinato il successo anche a diversi programmi ed esperienze.

5. LE ESPERIENZE VIRTUOSE SU BASE CLLD

In questa sezione si intende considerare quelle esperienze particolarmente rilevanti di sviluppo locale di tipo partecipativo, italiane ed europee, che hanno efficacemente attuato i principi di sussidiarietà e partenariato e quindi di governance multilivello disciplinati dai regolamenti e dalle indicazioni europee sopra richiamate.

a. L'esperienza pugliese del GAL Ponte Lama del FLAG Terre di Mare;

In Puglia, due partenariati limitrofi – il GAL Ponte Lama e il FLAG Terre di Mare – hanno dato vita già dalla programmazione 2007/2013 a una stretta collaborazione. Le strategie delle due strutture infatti avevano molto in comune: il GAL intendeva valorizzare le risorse agroalimentari locali e rafforzare il ruolo degli agricoltori all'interno della filiera, mentre il FLAG lavorava per valorizzare le risorse ittiche locali e rafforzare il ruolo dei pescatori nella catena del valore del comparto. Entrambi hanno aiutato i rispettivi produttori a organizzarsi meglio e a realizzare importanti campagne promozionali nelle scuole, in occasione di attività culturali e nel comparto turistico. Dalla fine del 2014, il GAL e il FLAG hanno avviato una collaborazione e organizzano incontri congiunti tra i gruppi d'interesse per discutere la strategia futura; instaurano contatti tra i promotori di progetto per incoraggiarli a collaborare e sviluppano un marchio comune per i prodotti ittici e agroalimentari della zona.

La stretta collaborazione instaurata nel periodo ha contribuito a creare un clima di fiducia tra portatori di interesse della zona rurale e del settore ittico, consentendo loro di cercare altre opportunità di cooperazione e assicurando al contempo un'equa distribuzione dei benefici tra i due settori (Sviluppo locale di tipo partecipativo: avvio della fase attuativa).

b. L'esperienza Urbana di Shoreditch Trust.

Shoreditch Trust, un quartiere creativo a Londra, nato dal programma decennale New Deal for Communities che era stato attuato nell'area, è l'organizzazione subentrata al comitato di gestione del quartiere. Il mandato iniziale che l'organizzazione ricevette prevedeva la rigenerazione di una parte specifica di Shoreditch, da attuare attraverso un lavoro a stretto contatto con i membri della comunità. Il finanziamento è stato materialmente gestito da un ente di beneficenza su cui è ricadute il compito di attuare le attività programmate.

L'obiettivo dell'intervento pubblico era garantire che il contributo dei membri della comunità e degli stakeholders locali fosse debitamente considerato e che questi attori fossero “addestrati” per influenzare il cambiamento nella loro area locale in futuro. Dopo aver conseguito i primi importanti risultati (esempi sono la riqualificazione di Shoreditch Park e Shoreditch Festival) e, date le complesse problematiche che il territorio presentava, l'organizzazione – sempre più coinvolta nella comunità locale – comprende di dover andare oltre lo scopo del mandato originale, impegnandosi a continuare le proprie attività nonostante il termine del finanziamento governativo nel 2010. Oggi, grazie al team Assets and Enterprise che sostiene finanziariamente l'organizzazione di beneficenza, utilizzando un approccio integrato per supportare le persone, questo modello di intervento ha gettato le basi per uno sviluppo sostenibile (<http://www.shoreditchtrust.org.uk/>).

6. REPLICABILITÀ DEL MODELLO: CLLD COME METODOLOGIA STANDARD

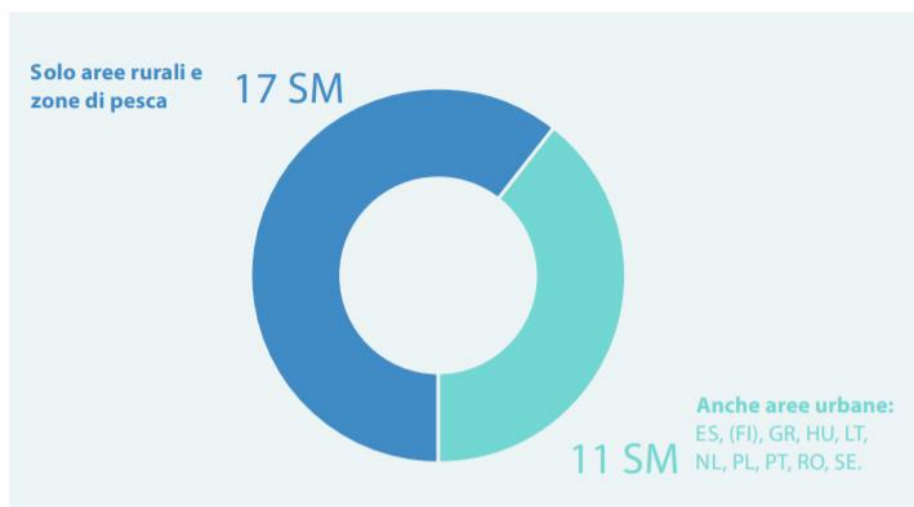
In questa sezione intendiamo approfondire la tematica della cosiddetta replicabilità delle best practices europee. Il principio della replicabilità trova oggi già uno spazio specifico all'interno di uno dei più importanti programmi europei a gestione diretta, in particolare quello dedicato all'istruzione, alla formazione, alla gioventù e allo sport: Erasmus+. Il Programma incentiva la diffusione e lo scambio di buone pratiche offrendo linee di azione progettuali nella sezione dei partenariati strategici (KA2) sia nel settore dell'educazione degli adulti, sia nel settore dei giovani, sia nel settore dell'istruzione e della formazione professionale. Il programma quindi incentiva la valorizzazione e il trasferimento di pratiche già attuate su specifici territori target, a patto che questi abbiano la capacità di essere trasferiti su altri territori con esigenze diverse in contesti diversi e sotto la responsabilità di organizzazioni differenti sotto il punto di vista organizzativo e strutturale. Ciò dimostra come il tema della replicabilità delle best practices sia effettivamente disciplinato e il legislatore europeo abbia già caratterizzato uno standard per il trasferimento di azioni e attività. Ma al di là delle linee programmatiche di Erasmus+, bisogna considerare se e come le best practices attivate dal basso possano trovare uno standard di replicabilità, esattamente come LEADER per i territori rurali.

Data la possibilità di estendere la metodologia CLLD anche alle zone urbane e più in generale alla gestione di tutti i fondi SIE, è lecito chiedersi se – alla luce delle positive performance riportate – gli Stati Membri stiano effettivamente lavorando alla costruzione di un modello di governance meno centralizzata e più vicina ai territori.

I dati riportati dall'Agenzia per la coesione territoriale (Tabelle 4,5) sembrano confermare che gli Stati Membri non abbiano ancora riconosciuto alla metodologia CLLD uno spazio di azione ulteriore rispetto a quello particolare delle aree rurali: a oggi infatti solo un ridotto numero di SM intende

estendere questa opportunità anche alle aree urbane, dove l'esperienza del CLLD è relativamente minore.

Tabella 4



La Tabella 5, d'altronde, mostra come gli importi globali stanziati per lo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dei quattro fondi SIE siano fortemente disomogenei. Come era prevedibile l'ammontare di gran lunga più cospicuo è concentrato sul FEASR, il fondo per le zone rurali dove nacque l'azione LEADER e in cui il CLLD è obbligatorio. Ancora pochi Stati Membri sono interessati all'applicazione del modello su aree urbane e inoltre non si registra uno standard numerico minimo di Gruppi di Azione da costituire, dedicati all'attuazione degli strumenti partecipativi CLLD: tale evidenza dimostra quanto ci troviamo ancora in una fase preliminare e indeterminata sotto il punto di vista regolamentare della disciplina.

Tabella 5

Fondo	Dotazione complessiva per il CLLD (contributo UE)	N. di SM interessati	N. di GAL atteso
FEAMP	500 Mio EUR	20	280
FEASR	6 900 Mio EUR	28	2500
FESR	1 200 Mio EUR	16	Dati non disponibili
FSE	600 Mio EUR	13	

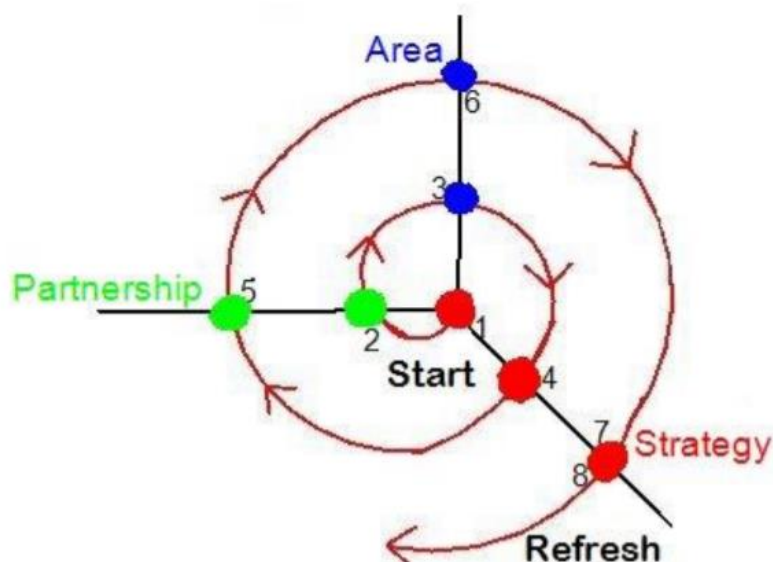
Nell'ottica di superamento dell'indeterminatezza che caratterizza la metodologia CLLD applicata ad aree diverse da quelle rurali, è molto interessante l'analisi del documento di lavoro ufficiale che, nel 2014, la Commissione Europea ha prodotto per trattare la questione e provare a dare una prima organizzazione alla disciplina. La "Guidance for Local Actors on Community-Led Local

Development”, in particolare, ha indagato quali fattori hanno determinato negli ultimi 20 anni il successo delle esperienze CLLD in ambito rurale, marittimo e urbano, identificando linee guida per il supporto agli attori locali nelle prime fasi critiche di lancio di un processo CLLD.

Nel documento si legge che *l'avvio di un processo di sviluppo locale di tipo partecipativo può essere suddiviso in una serie di fasi o cicli che si ripetono per la progettazione e la definizione di tre componenti fondamentali: la strategia, la partnership e il territorio. Queste sono a volte indicate come la "trinità" della CLLD e il modo in cui sono viste e interagiscono costituiscono la base del "cambiamento di paradigma" dal basso verso l'alto che è alla base di CLLD.*

Questo processo può essere rappresentato come un diagramma a spirale:

Figura 1



Il Diagramma vuol rappresentare un primo tentativo di organizzare le diverse e complesse attività necessarie all’attivazione su un territorio di una metodologia CLLD, dagli step preliminari alle fasi avanzate di coinvolgimento degli stakeholders e definizione di una strategia finanziata da un fondo UE. Il Diagramma è stato definito alla luce dell’analisi dei fattori principali che determinano il successo e la performance dei partenariati locali più virtuosi.

Grazie allo strumento del Diagramma, possiamo stabilire uno standard minimo di fattori che devono essere rispettati per l’attivazione di un partenariato di successo:

1. Decidere cosa si vuole cambiare;
2. Costruire la fiducia e le alleanze con le persone che possono contribuire al cambiamento;
3. Definire i confini della propria area;

4. Preparare una strategia locale per il cambiamento basata sul coinvolgimento e sui bisogni della popolazione locale;
5. Concordare una struttura di partenariato e chiarire chi fa cosa;
6. Stabilire i confini del proprio territorio target;
7. Preparare un piano d'azione e una richiesta di finanziamento;
8. Stabilire un sistema di revisione, valutazione e aggiornamento periodico della strategia.

È necessario sottolineare in ogni caso che i fattori sopra riportati non possono rappresentare che un orientamento per lo sviluppo di un'idea progettuale. L'attuazione concreta della metodologia sul territorio richiede uno sforzo complesso e molto concreto da parte di una moltitudine di stakeholders locali, a partire chiaramente dalle amministrazioni pubbliche o comunque dai soggetti gestori responsabili dell'attuazione dei diversi fondi SIE. Prendendo a riferimento l'esperienza dell'azione LEADER e quindi dei GAL che ne rappresentano l'espressione concreta, sarebbe auspicabile in ogni caso l'individuazione, in fase preliminare, di una figura di facilitazione che possa avviare il processo di costruzione del partenariato locale.

7. CONCLUSIONI

Il nostro contributo vuole dimostrare che la spesa dei fondi pubblici e in particolare dei fondi strutturali e di investimento europei sia fortemente condizionata dal differente livello di governance nel quale sono attuati i diversi programmi.

Si può stabilire che ai livelli di governance più strettamente locali, la performance dei fondi strutturali sia - in termini sia quantitativi che qualitativi - sicuramente e decisamente migliore grazie al coinvolgimento dei destinatari delle politiche che divengono soggetti promotori delle strategie attuate sui propri territori.

Si può altresì affermare che uno dei principali problemi nella scarsa performance dei fondi strutturali sia data dalla mancata attuazione della carta della governance multilivello, documento che disciplina, in particolare, l'assoluta necessità di attuazione dei principi di sussidiarietà e di partenariato *per raggiungere l'obiettivo di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale in Europa*.

Verificato infatti che, laddove questi due principi vengono efficacemente attuati attraverso la generazione di piani di sviluppo locale di tipo partecipativo e la costituzione di gruppi di azione locale, si determinano su specifici territori pratiche virtuose di attuazione dei fondi strutturali che vedono coinvolte le comunità locali tutte e interventi innovativi di rigenerazione urbana o rurale.

Si è evidenziato come però esista ancora oggi un vuoto normativo a livello europeo rispetto all'applicazione della metodologia CLLD su aree diverse da quelle rurali e di pesca, nonostante la previsione normativa che oggi consente di applicare il metodo a tutte le tipologie di fondi europei. La

mananza di una procedura standardizzata per l'attivazione di partenariati locali su base CLLD sembra essere il principale ostacolo all'allargamento della metodologia ad altre aree di intervento.

I tentativi fin qui compiuti dalla Commissione Europea di standardizzare una procedura per l'attivazione sui territori di partenariati locali che vogliano attuare la metodologia CLLD sono certamente apprezzabili, ma non ancora sufficientemente determinati per costituire un punto di riferimento per gli Stati Membri e gli attori locali che intendano attivare questo tipo di pratiche. Tale incertezza regolamentare e tale indeterminatezza nell'approccio fa sì che nuove esperienze di sviluppo locale di tipo partecipativo riescano oggi a nascere solo su quei territori già ampiamente testati all'applicazione dell'approccio: non a caso gli Stati Membri che hanno oggi già aderito alla metodologia CLLD su altre tipologie di fondo sono soprattutto quelli del nord Europa, che già presentano sui propri territori delle best practices in ambito sia rurale che urbano.

È quindi strettamente necessario che, in futuro, la commissione europea sviluppi degli strumenti di lavoro (Toolkit) o comunque delle linee guida operative che possano fungere da standard di riferimento per tutti gli attori nuovi che si interfaccino con questo tipo di metodologia.

Pare inoltre necessario che in futuro l'obbligatorietà dell'applicazione della metodologia CLLD si estenda anche ad altri programmi per l'attuazione di specifici interventi, esattamente come oggi avviene con l'azione LEADER: solo in questo modo potrà essere garantito l'avvio di una nuova fase che veda coinvolti tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea, che potranno quindi confrontarsi, sulla base di regolamenti certi, nella ricerca delle migliori soluzioni da adottare in ambito locale per l'attuazione della metodologia CLLD.

In conclusione, una migliore performance dei fondi SIE, per il periodo programmatico 2021/2027, si verificherà solo se i governi nazionali avranno la capacità e la volontà politica di attuare il principio della governance multilivello e quindi l'applicazione dei principi di sussidiarietà, partenariato e di supporto ai gruppi informali, pubblici e privati, che, dal basso, determinano pratiche virtuose, innescate per rispondere a esigenze precipe dei territori nei quali insistono.

Bibliografia

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Rapporto sugli strumenti finanziari cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei*, N. 3, aprile 2020.

C. Hamza, A. Sanopoulos, *Valutare l'approccio CLLD Manuale per GAL e FLAG*, Unità di supporto FAME, Bruxelles, 2018.

Commissione Europea DG Affari Marittimi e Pesca, *Sviluppo locale di tipo partecipativo: avvio della fase attuativa*, Bruxelles, 2016

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Risposta alla relazione del gruppo di esperti di alto livello concernente la valutazione ex post del Settimo programma quadro*, Bruxelles, 2016

DG Politica regionale, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Bruxelles, Commissione europea, Bruxelles, 2008.

Directorate General for Internal Policies, *An assessment of Multilevel Governance in Cohesion Policy 2007-2013*, European Parliament, Brussels, 2014.

Directorate General for Regional and Urban Policy, Inception Report. *Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*, European Commission, Brussels, 2014.

Directorate-General for Research and Innovation (European Commission), *Commitment and Coherence – Ex-Post Evaluation of the 7th EU Framework Programme 2*, Bruxelles, 2015

Directorate-General for Research and Innovation (European Commission), *Key finding from the Horizon 2020 interim evaluation*, Bruxelles, 2017

Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale - Unità C.4, *Linee guida: valutazione di LEADER/CLLD*, Commissione Europea, Bruxelles, 2017.

E. Adams, R. Barbato, M. Houk, S. Kneeshaw, S. Lazar, Guida degli strumenti per i Gruppi di Supporto Locale URBACT II, Urbact, Nancy, 2013.

E. Domorenok , Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia, Istituzioni del federalismo, in Istituzioni del Federalismo, Marzo 2014.

European Commission, Guidance for Local Actors on Community-Led Local Development, Brussels, 2018.

European Commission, *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2018.

F. Vinci, *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2013.

G. Chiellino, *Tutti i ritardi delle regioni e dei ministeri nella spesa dei fondi europei*, infodata.ilsole24ore.com, 9 Gennaio 2020.

G. Moini, *Interpretare l'azione pubblica: teorie, metodi e strumenti*, Carocci, Roma, 2013.

N. Iacono, *Competenze digitali, dall'Europa all'Italia la strategia per uscire dall'emergenza*, agendadigitale.eu, 2018.

O. Crevoisier, H. Jeannerat, *Territorial knowledge dynamics: From the proximity paradigm to multi-location milieus*, in *European Planning Studies*, Volume 17, 2009.

P. Verdinelli, C. De Cesare, *Il miglioramento delle relazioni multilivello nella gestione dei Programmi Operativi*, Formez PA Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 2017.

R. Mannheimer, G. Pacifici, *Europe. Sociologia di un plurale passato*, Jaca Book, Milano, 2019.

Regolamento (UE) n. 1303/2013, *disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*, Parlamento Europeo e Consiglio, Bruxelles, 2013.

Risoluzione del Comitato delle regioni, *Carta della governance multilivello in Europa*, 2014.

S. Gervasi, *La politica di coesione dell'UE e il ruolo delle regioni nella multilevel governance*, Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei, Relatore: C. Favilli, Università degli studi di Firenze, 2016.

S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, in *Regional Studies*, 41:4, 429-442, 2007.

S. Sabato, G. Verschraegen, *The Multi-Level Governance of Social Innovation: How the EU Supports Socially Innovative Initiatives*, in *The Italian Journal of Public Policy*, April 2019.

URBACT, *Guida degli strumenti per i Gruppi di Supporto Locale URBACT II*, Nancy, 2013