



Munich Personal RePEc Archive

The anomaly of the CAP: heterogeneity and dynamics of Leader in Italy

Francesco Mantino

Istituto Nazionale di Economia Agraria

2009

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/49299/>

MPRA Paper No. 49299, posted 3. September 2013 08:36 UTC



Rete nazionale per lo sviluppo rurale

L'anomalia nella PAC: eterogeneità e dinamiche del LEADER in Italia



QUADERNI



UNIONE EUROPEA
DGVI FEOGA-O



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



IC LEADER +



Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale

**L'ANOMALIA NELLA PAC:
ETEROGENEITA' E DINAMICHE
DEL LEADER IN ITALIA**

Il quaderno è stato prodotto nell'ambito delle attività previste nella misura 3.1.3 del Programma "Creazione di una Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale" del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Decisione della Commissione Europea n. C (2002) del 19/02/02).

Le attività della Rete sono state affidate dal MIPAF all'ATI composta da INEA e Agriconsulting.

Il quaderno è redatto da Francesco Mantino.

L'editing è stato curato da Manuela Sconaienghi.



INDICE

1 - UN PO' DI STORIA	5
1.1. <i>Come è cambiato il LEADER nel tempo: tendenze evolutive generali</i>	5
1.2. <i>I cambiamenti strutturali tra LEADER II (1994-99) e LEADER+ (2000-2006)</i>	12
2 - COSA HA PRODOTTO IL LEADER NELLE AREE RURALI?	15
2.1. <i>Un programma difficile da realizzare?</i>	15
2.2. <i>Gli insegnamenti del LEADER: le criticità</i>	17
2.3. <i>Gli insegnamenti del LEADER: il valore aggiunto dell'approccio</i>	21
2.4. <i>Il ruolo del capitale umano sulle performance del LEADER: leadership, partenariato e struttura organizzativa interna del GAL</i>	24
2.4. <i>Il ruolo dell'integrazione tra fondi nella performance del LEADER</i>	27
2.5. <i>Gli effetti del LEADER e di politiche integrate sullo sviluppo locale</i>	29
3 - L'APPROCCIO LEADER NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE	39
3.1. <i>Il nuovo ruolo dell'approccio LEADER nel periodo 2007-2013</i>	39
3.2. <i>L'approccio LEADER nella programmazione 2007-2013: quali elementi di novità?</i>	42
3.3. <i>Le visioni del ruolo di LEADER sono sempre più diverse: modelli differenziati di programmazione locale</i>	49

4 - I GRUPPI DI AZIONE LOCALE: PERCORSI E STRATEGIE NEL TEMPO	55
<i>4.1. Perché focalizzare l'attenzione sui GAL?</i>	<i>55</i>
<i>4.2. La dimensione e la natura delle partnership</i>	<i>56</i>
<i>4.3. I percorsi di cambiamento dei GAL: strategie ed evoluzione dell'assetto interno</i>	<i>60</i>
<i>4.4. I fattori che hanno influenzato i percorsi di cambiamento</i>	<i>64</i>
<i>4.5. Quali percorsi per il futuro?</i>	<i>66</i>
5 - IL RUOLO DELLA RETE NELL'APPROCCIO LEADER	67
<i>5.1. La rete nel quadro di un programma in evoluzione</i>	<i>67</i>
<i>5.2. Gli insegnamenti maturati all'interno della Rete nel supporto allo sviluppo</i>	<i>69</i>
<i>5.3. Fattori di successo/insuccesso della Rete</i>	<i>72</i>
BIBLIOGRAFIA	75

1 - UN PO' DI STORIA

1.1 Come è cambiato il LEADER nel tempo: tendenze evolutive generali

Il LEADER è un'Iniziativa Comunitaria focalizzata sul tema dello sviluppo rurale e prosegue, in una linea di forte continuità, l'azione intrapresa inizialmente dal LEADER I (1989-93) e successivamente proseguita dal LEADER II (1994-99) e dal LEADER+ (2000-2006).

Le giustificazioni di una iniziativa comunitaria nel campo dello sviluppo rurale risiedono essenzialmente nei processi socio-economici che hanno attraversato nel tempo le zone rurali della Comunità: invecchiamento della popolazione, esodo rurale, calo dell'occupazione, degrado ambientale, impoverimento del tessuto economico, sociale e dei servizi. D'altra parte, l'esperienza avviata e consolidata in alcune zone con LEADER ha messo in evidenza che queste zone hanno saputo fornire una risposta originale a tali fenomeni e, sia pure con risorse scarse, innescare una dinamica territoriale. Ciò ha rafforzato la convinzione della Commissione europea a proseguire e a approfondire, con alcuni correttivi, l'azione intrapresa nelle fasi di programmazione precedenti.

I caratteri distintivi dell'approccio LEADER si fondano su otto fondamentali specificità (figura 1), che hanno caratterizzato l'iniziativa stessa fin dalla sua nascita. Cinque specificità risiedono nelle relazioni che il metodo sviluppa con il contesto locale (partenariato, bottom-up, approccio territoriale, integrazione tra settori e innovazione), due specificità attengono alle relazioni con il contesto più ampio (regionale, nazionale e internazionale) (cooperazione e reti), l'ultima specificità riguarda infine il metodo di gestione. Più in dettaglio, il metodo LEADER ha introdotto le seguenti novità nella tradizionale impostazione di politica di sviluppo territoriale:

- a) il coinvolgimento degli operatori locali nella definizione delle strategie di sviluppo dei territori, attraverso forme di partenariato locale tra soggetti pubblici e privati (gruppi di azione locale: GAL);
- b) la progettazione integrata di interventi in più settori economici e nel sociale, abbandonando il classico intervento strutturale nel settore agricolo (approccio settoriale) nell'ambito di un piano di sviluppo locale, la individuazione di territori di dimensioni limitate¹ e la gestione decentrata dei piani, affidata al GAL che si costituisce per la progettazione e la realizzazione dei piani;
- c) la realizzazione di interventi generalmente di piccola dimensione, ma di alto valore aggiunto perché selezionati sulla base dell'innovazione e della trasferibilità delle azioni realizzate;
- d) l'apertura delle zone rurali ad altri territori mediante progetti di cooperazione transnazionale e la costituzione di reti tra gruppi di azione locale e altri soggetti operanti nel campo dello sviluppo rurale.

¹ In genere si intende un insieme di comuni la cui popolazione non superi il limite massimo di 150.000 abitanti. Nelle precedenti edizioni di LEADER, sino al LEADER+, questo limite era stabilito a 100.000 abitanti



Figura 1 – Le otto specificità del metodo Leader



Fonte: Valutazione ex-post del Leader II, ÖIR, 2003a

L'iniziativa comunitaria LEADER ha mantenuto, pertanto, una sua rilevanza nell'ambito delle iniziative comunitarie per i principi sostanzialmente innovativi che la caratterizzano e che, nel contempo, la distinguono dagli altri programmi finanziati con i Fondi strutturali. Questi principi erano largamente innovativi per alcuni paesi europei, incluso l'Italia, che non avevano in precedenza sperimentato una modalità di investimento pubblico come questa, fortemente ancorata alla partecipazione qualificata di soggetti locali pubblici e privati. Non lo erano invece per altri, che avevano già sperimentato un approccio allo sviluppo di tipo endogeno e partecipativo: tra questi la Francia, con l'introduzione dei *contrats de pays* (una sorta di accordi formalizzati tra Stato e collettività locali associate per la realizzazione di programmi di investimento pubblico), oppure la Scozia, che possedeva già una forte e radicata esperienza di politiche di sviluppo regionali attuata attraverso agenzie di sviluppo quali Highlands and Islands, ecc. (Ray, 2000).



Il mantenimento di una iniziativa comunitaria rivolta specificamente allo sviluppo rurale, in un contesto in cui l'Unione Europea ha drasticamente ridotto il numero di Iniziative², fornisce un chiaro segnale sulla rilevante priorità assegnata a questo tema nell'ambito delle politiche comunitarie. L'esistenza di una Iniziativa comunitaria ha avuto ovviamente rilevanti implicazioni per tutti gli Stati Membri: innanzitutto, ha significato l'obbligatorietà di un'azione come quella disegnata con il LEADER; in secondo luogo, ha implicato un sistema di regole condivise che ne governano l'applicazione in tutti i paesi e che, in buona sostanza, rappresentano le basi costitutive del cosiddetto approccio LEADER; infine, ha significato la programmazione di risorse dedicate ad hoc per l'attuazione del LEADER nei diversi paesi. Queste implicazioni sono piuttosto rilevanti allorché si consideri, come vedremo più avanti, al suo inserimento nel mainstream dei grandi programmi comunitari del periodo 2007-2013. I principali obiettivi che l'Iniziativa LEADER ha inteso perseguire nei territori rurali dell'Unione sono riassunti nella tabella 1, nella quale è possibile osservarne anche l'evoluzione nel tempo. Come si può notare, il passaggio dal LEADER II al LEADER+ avviene, nell'intendimento della Commissione, all'insegna di cambiamento di strategia per ciò che riguarda gli elementi portanti dell'iniziativa comunitaria. Pur mantenendo il carattere di innovazione e di sperimentazione che ha sempre contraddistinto il LEADER, vengono accentuate le connotazioni di selettività, di concentrazione, di sostenibilità nel tempo e di complementarità con gli altri programmi.

Tabella 1 - Evoluzione degli obiettivi dell'approccio Leader nelle diverse fasi di programmazione		
1994-99 Leader II	2000-06 Leader+	2007-13 ASSE Leader
A. Promuovere azioni innovative e diffonderle in tutta la Comunità europea	A. Mantenere il carattere sperimentale delle azioni di sviluppo, ma con connotazioni più precise: 1. Progetti di grande qualità 2. Effetti durevoli 3. Strategie concentrate su alcuni temi 4. Contributo all'occupazione	A. Attribuire al Leader un carattere di modalità ordinaria di intervento e un asse ad hoc (Asse 4), con le seguenti priorità: 1. Le priorità degli assi 1 e 2 e soprattutto dell'asse 3; 2. Il miglioramento della governance; 3. La mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.
B. Differenziarsi dai programmi strutturali (POP, DocUP)	B. Sviluppare una complementarità con i programmi strutturali (POR, PSR, DocUP)	B. Integrarsi nel quadro dei Piani di Sviluppo Rurale (inserimento nella struttura dei PSR)
C. Promuovere progetti in comune tra operatori rurali (cooperazione transnazionale)	C. Promuovere la cooperazione fra territori di uno Stato membro, fra Stati membri e anche fuori UE	C. Promuovere la realizzazione di progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale

² Si ricorda in proposito che le Iniziative comunitarie hanno rappresentato interventi ritenuti di particolare rilevanza a livello europeo da tutti gli Stati Membri, volte a stimolare approcci innovativi in particolari campi e/o settori produttivi, dove le esigenze di trasformazioni strutturali sono urgenti e rivestono grande priorità. Nel tempo, tuttavia, si è teso a ridurre il numero per esigenze di semplificazione gestionale: dalle 13 Iniziative del periodo 1994-99 si è passati alle quattro esistenti nel 2000-2006 (LEADER, INTERREG III, URBAN II, EQUAL).



Nel corso del tempo, l'Iniziativa LEADER ha subito rilevanti cambiamenti. La più importante è stata senza dubbio la notevole diffusione a livello territoriale, resa possibile dalla maggiore dotazione di risorse messa a disposizione a livello comunitario. Ma i maggiori cambiamenti sono evidenti soprattutto nell'edizione del LEADER+. Molto schematicamente, i principali aspetti sui quali l'Unione Europea ha teso a rafforzare e migliorare l'approccio LEADER sono stati i seguenti:

- a) la concentrazione su tematiche più specifiche, orientando in tal modo l'azione di tutti gli Stati Membri su priorità che possano fungere da catalizzatore per tutte le azioni sviluppate nel quadro del LEADER;
- b) la concentrazione degli interventi su alcuni territori, giudicati più meritevoli di sostegno da parte di ciascun paese;
- c) una enfasi maggiore sulla qualità progettuale, sull'innovazione, sulla necessità di una maggiore massa critica, sulla complementarietà con gli altri programmi strutturali;
- d) il rafforzamento dei partenariati locali, con un più equilibrato bilanciamento della partecipazione dei partner privati, al fine di evitare una prevalenza di quelli pubblici;
- e) la semplificazione gestionale, con l'introduzione di un unico Fondo (il FEOGA – Orientamento nella programmazione 2000-2006) a sostegno finanziario dei progetti locali, con un parallelo ampliamento della missione del FEOGA, tradizionalmente destinato ad interventi di tipo agricolo.

Nelle esperienze realizzate con LEADER II e LEADER+ tuttavia il disegno originario era quello di un approccio ancora da "laboratorio", quasi di sperimentazione e di innovazione territoriale. Con la programmazione 2007-2013, invece, queste non sono più le connotazioni distintive dell'approccio, che assume nuove priorità e soprattutto si inserisce organicamente nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale.

Nonostante tali modifiche, tuttavia, il LEADER ha conservato, nella programmazione dei Fondi Strutturali, un peso finanziario non all'altezza della sua capacità innovativa e del largo consenso di cui gode a livello locale: in termini di risorse comunitarie stanziare nel periodo 2000-2006, il peso del LEADER+ si aggira intorno al 4% (sia nell'Europa a 15 che in Italia). Questo dato, tuttavia, richiede qualche commento aggiuntivo e ulteriori qualificazioni, in quanto di per sé non fornisce una reale rappresentazione del ruolo che questa forma di intervento riveste a livello europeo.

Innanzitutto, si tratta di un dato medio che cela profonde differenze tra i diversi paesi (figura 2): in Olanda, ad esempio, le risorse del LEADER hanno rappresentato ben il 16% circa delle risorse globali per lo sviluppo rurale, mentre in altri paesi mediterranei come Spagna e Grecia il peso del programma è più vicino al 6%.



Per le modalità di allocazione delle risorse tra paesi membri, questi valori sono frutto molto spesso di tre fattori:

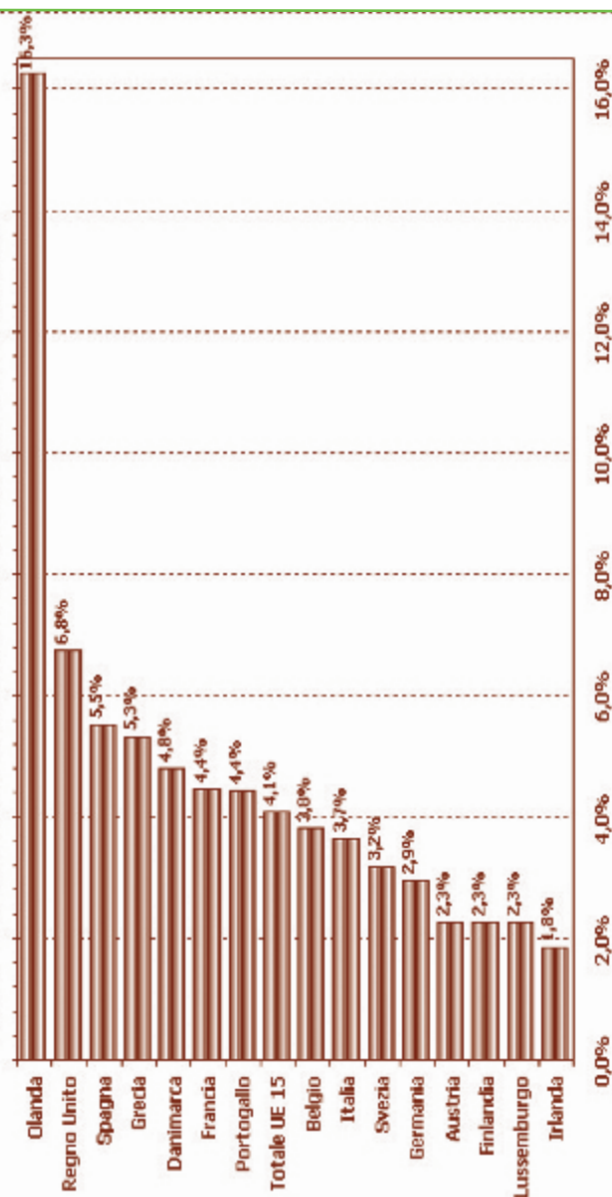
- a) delle capacità di contrattazione di ciascun paese con i servizi della Commissione;
- b) della volontà politica di puntare in maniera più sostanziale sull'approccio insito nel modello LEADER e di farne uno strumento anche per le politiche rurali nazionali;
- c) dell'efficienza con cui ciascun paese ha saputo gestire le edizioni precedenti dell'Iniziativa Comunitaria, in particolare nella fase 1994-99. Da tutti i punti di vista il nostro paese è risultato certamente più carente, con la conseguente penalizzazione in termini finanziari.

In ogni caso, il peso finanziario nel periodo 2000-2006 non può essere visto come un fondamentale handicap dell'approccio LEADER. In primo luogo, perché non tiene conto che, in realtà, l'approccio stesso è più diffuso nei grandi programmi (POR e PSR) di quanto il semplice dato finanziario del LEADER+ possa evidenziare³. In secondo luogo perché la funzione attribuita al LEADER è profondamente diversa da quella dei maggiori programmi strutturali: come si è già sottolineato, tra le finalità originarie, il LEADER ha quella di rappresentare una sorta di laboratorio per sperimentare innovazioni che possano essere trasferite e diffuse sul territorio dell'Unione Europea, laddove le condizioni di contesto lo consentano. Tali innovazioni dovrebbero poi rappresentare possibili modelli di riferimento da sostenere anche attraverso le cospicue risorse rese disponibili dai maggiori programmi dei Fondi Strutturali. Inoltre LEADER è stato visto come una moderna forma di intervento pubblico per le aree rurali (Ray, 2000; Mayer, 1997), che non richiede massicci investimenti pubblici ma postula nel contempo una forte partecipazione degli attori privati e pubblici, anche sotto il profilo della contribuzione finanziaria.

³ Si pensi ad esempio alla diffusione dei Progetti integrati territoriali (Pit) che adottano un approccio molto simile a quello LEADER.



Figura 2 - Peso % del programma Leader sulla spesa programmata FEOGA 2000-2006 nell'UE-15



Fonte: elaborazioni su dati della programmazione 2000-2006, dati dei diversi



Nel passaggio da un periodo all'altro anche i partenariati locali (i GAL) hanno intrapreso rilevanti trasformazioni, sia di natura quantitativa che soprattutto di natura qualitativa. Sotto il profilo quantitativo, dopo la rilevante crescita numerica registrata in Italia dal LEADER I al LEADER II (da 29 a poco più di 200) si assiste nel LEADER+ ad una sorta di assestamento intorno ad un numero più sostenibile di GAL (131). Sotto il profilo qualitativo, invece, va posta particolare attenzione ai cambiamenti che sono intervenuti nella natura e nelle funzioni dei partenariati locali, soprattutto nel periodo più recente.

Per ciò che attiene alla loro natura, i partenariati locali si sono trasformati, da un lato, nella direzione di un maggior equilibrio tra parte pubblica e parte privata e, dall'altro, verso un ampliamento della rappresentanza dei diversi interessi locali, con un crescente coinvolgimento di più soggetti di provenienza extra-agricola e con una conseguente diversificazione della composizione interna. Per ciò che riguarda invece le funzioni dei GAL nel contesto locale, va evidenziato che essi, da meri gestori dell'Iniziativa a livello locale, si sono trasformati, in diversi casi, in vere e proprie Agenzie di sviluppo con obiettivi e strategie che vanno sicuramente oltre l'utilizzo dei fondi assegnati con il LEADER. L'esistenza, nel LEADER II, di poco più di 200 gruppi sul territorio nazionale ha rappresentato certamente una delle maggiori risorse, in termini di valore aggiunto sociale, prodotte dalle politiche di sviluppo rurale nel nostro paese. Tuttavia, se questo giudizio è vero per il complesso delle realtà create con il LEADER II, è altrettanto vero che non tutte sono sullo stesso piano in termini di risultati prodotti, di innovazione generata per il territorio e, non ultimo in ordine d'importanza, di capacità di sopravvivere nel tempo. Vi sono, tra i GAL esistenti alla fine di LEADER II (1994-99), almeno tre situazioni che rappresentano le diverse tipologie di successo/insuccesso:

- a) un insieme di GAL, distribuito su tutto il territorio nazionale e con qualche punta di concentrazione nel Centro e nel Nord-Est, che ha creato iniziative particolarmente interessanti sotto il profilo dei risultati e dell'innovazione generata. Questi GAL hanno potuto realizzare ciò in parte perché operano in un contesto di per sé dinamico, in parte perché in grado di esprimere una elevata capacità progettuale e di gestione. Grazie ai buoni risultati raggiunti, e all'accreditamento di cui possono godere nel proprio territorio o più in generale presso le istituzioni regionali, meglio degli altri sono in grado di sfruttare le opportunità che tutti i programmi comunitari, non solo LEADER, possono offrire. Le capacità progettuali che sono in grado di esprimere li pone, inoltre, in una posizione di grande vantaggio rispetto agli altri e, più in generale, rispetto alle Agenzie di sviluppo che operano sul territorio. Nel periodo di transizione tra il LEADER II e la successiva edizione di LEADER+, quindi, questo gruppo di GAL appare più attrezzato degli altri e più pronto a cogliere le sfide del futuro;



- b) un secondo insieme di GAL, piuttosto numeroso, anch'esso distribuito su tutto il territorio, che, pur con qualche difficoltà durante il percorso, riesce a portare a termine, in minore o maggior misura, il programma di attività previsto, introducendo solo in alcuni casi elementi di innovazione o di stimolo al cambiamento sul territorio interessato;
- c) un terzo insieme di GAL, di numerosità variabile a seconda delle regioni esaminate (alcune regioni del Mezzogiorno e del Nord-Ovest in particolare), che ha avuto serie difficoltà a realizzare interamente il Piano di sviluppo locale (per alcuni è stato praticamente impossibile spendere le risorse finanziarie previste) e che non presenta alcun elemento d'innovazione o di stimolo per il territorio, limitandosi a realizzare interventi del tutto tradizionali.

Il secondo gruppo e soprattutto il terzo, hanno vissuto una posizione di maggiore debolezza: si sono concentrati sulla chiusura delle attività, e in particolar modo quelli del terzo gruppo, si sono presentati di fronte alla nuova programmazione con grande affanno. Inoltre, avendo quasi esaurito le risorse per il funzionamento ordinario, hanno vissuto il dilemma di come mantenere la struttura organizzativa e tecnica costituita fino ad allora.

1.2 I cambiamenti strutturali tra LEADER II (1994-99) e LEADER+ (2000-2006)

L'esperienza del LEADER II si è caratterizzata, rispetto alla precedente edizione dello stesso programma, per una più ampia diffusione sul territorio nazionale. Ciò è avvenuto per due fattori concomitanti: da un lato, una maggiore dotazione di risorse pubbliche disponibili che ha consentito la selezione di un numero di GAL notevolmente superiore; dall'altro, la scelta deliberata delle autorità regionali di estendere quanto più possibile i finanziamenti del programma a tutto il territorio regionale, senza stabilire priorità territoriali. Questa duplice spinta a fatto sì che in diverse regioni gran parte del territorio fosse coperto dai piani di azione locali, con una conseguente espansione a macchia d'olio dei territori LEADER e una forte frammentazione e dispersione delle risorse finanziarie disponibili.

Consapevole di questi limiti, nella preparazione del LEADER+ la Commissione Europea ha cercato di correggere il tiro, introducendo delle misure per evitare questi fenomeni: ha infatti stabilito che i piani locali dovessero dimostrare una adeguata massa critica e soprattutto ha imposto che, nella definizione dei nuovi programmi, le autorità regionali indicassero un numero massimo di GAL da finanziare, da concertare con i servizi della stessa Commissione. Nel caso italiano, queste disposizioni hanno consentito di razionalizzare in modo rilevante la diffusione del programma sul territorio.



Tabella 2 - Principali dinamiche evolutive del Leader tra 1994-99 e 2000-2005

Variabili	unità di misura	LEADER II	LEADER +
Cambiamenti strutturali nel GAL			
DENSITA' popolazione	(ab/kmq)	66	65
POPOLAZIONE / GAL	(n. abitanti)	48.424	81.347
SUPERFICIE / GAL	(kmq territorio)	791	1.260
PARTENARIATO / GAL	(n. partners per GAL)	18	25
Concentrazione finanziaria			
Investimento / GAL	(milioni di €)	4,4	5,8
- obiettivo 1	(milioni di €)	3,4	5,5
- fuori obiettivo 1	(milioni di €)	5,6	6,0
Spesa pubblica / GAL (meuro)	(milioni di €)	3,0	3,6
- obiettivo 1	(milioni di €)	2,6	3,8
- fuori obiettivo 1	(milioni di €)	3,6	3,5
Investimento / abitante	(000 di €)	101	77
Spesa pubblica / abitante	(000 di €)	71	49

Accanto alla riduzione del numero di GAL, si è potuto osservare che i territori finanziati dal LEADER+ sono più ampi (sia in termine di superficie che di popolazione interessata), gestiti da una partnership più larga e numerosa e dotati mediamente di una più consistente massa di risorse finanziarie (tabella 2). In realtà questo processo di razionalizzazione, per così dire, si è avuto solo nelle Regioni dell'Obiettivo 1, dove l'investimento medio per GAL è passato da 3,4 Meuro del LEADER II a 5,5 Meuro. Nelle altre regioni, invece, è rimasto sostanzialmente stabile sui 5,5-6,0 Meuro. Inoltre, questo processo di razionalizzazione appare un po' controverso, se questi cambiamenti vengono letti nel loro complesso. Infatti, l'aumento delle risorse per GAL, considerato che i territori interessati dai piani divengono mediamente più ampi, non impedisce che l'investimento medio per abitante sia più ridotto che nel LEADER II (tabella 2), mediamente di un quarto dell'investimento precedente. Ciò implica senza dubbio una competizione più aspra, entro ciascun territorio, per l'utilizzazione delle risorse a disposizione di ciascun GAL.



A ciò va aggiunta anche una maggiore difficoltà di mediare i diversi interessi che si esprimono nel partenariato, dal momento che quest'ultimo si è arricchito, nel passaggio al LEADER+, di nuovi soggetti pubblici e/o privati, che portano le loro visioni e i bisogni dei territori specifici di appartenenza. In buona sostanza, si può sinteticamente affermare che, oltre che partire con maggior ritardo rispetto ai grandi programmi dell'Obiettivo 1 e 2, il LEADER+ si è trovato a gestire un contesto certamente più complesso della fase precedente, sia sotto il profilo finanziario sia della compagine sociale. A ciò si aggiungano anche le diffuse aspettative che sono legittimamente nate entro i diversi territori, sia per la maggiore conoscenza che nel tempo è maturata sull'Iniziativa sia per il crescente interesse che viene manifestato da parte degli enti locali.



2 - COSA HA PRODOTTO IL LEADER NELLE AREE RURALI?

2.1 Un programma difficile da realizzare?

L'attuazione del programma LEADER è caratterizzata sicuramente da luci e ombre. Uno dei punti più controversi è proprio l'efficienza finanziaria del programma nel suo complesso, vale a dire la sua capacità di generare spesa nei tempi previsti. Questa difficoltà a spendere poteva essere giustificabile, data la novità dell'approccio, nel corso della prima fase (1989-93), ma – si sostiene – lo è meno nella seconda (1994-99) e soprattutto nella terza (2000-2006). Questa difficoltà, inoltre, condiziona in modo negativo la direzione e la natura del dibattito sui risultati del LEADER, soprattutto in quelle circostanze, particolarmente sentite nei passaggi da un periodo di programmazione ad un altro, in cui si discute sulla necessità e sulla opportunità di riformare le politiche comunitarie. E proprio in una fase di riforma, il concentrare l'attenzione sull'efficienza finanziaria rischia di svalutare eccessivamente il ruolo che il LEADER ha svolto nelle politiche di sviluppo rurale e di snaturare in partenza anche il senso e il valore del dibattito sulla riforma.

In questa sede vogliamo analizzare attentamente questa questione, per sostenere che la capacità di spesa non è il problema del LEADER, ma che dietro la capacità di spesa si nascondono problematiche più profonde che vanno indagate per capire le reali potenzialità del LEADER e per migliorare l'approccio nel breve e anche nel lungo periodo. Nei confronti del LEADER sono nati e nel tempo sono stati alimentati diversi pregiudizi. Tra questi, forse quello più che più condiziona l'immagine del programma e il dibattito sul suo futuro è la sua complessità gestionale, che causa un aggravio delle procedure amministrative e notevoli ritardi attuativi. Nella complessità gestionale viene solitamente considerata non solo la fase di selezione dei GAL, ma anche le fasi di selezione dei progetti da parte di questi ultimi, di controllo dell'operato dei GAL e di rendicontazione delle spese.

La complessità gestionale non è una specificità di LEADER, quanto di molte forme di intervento comunitarie. Nel contesto europeo, se confrontiamo le performance attuative di LEADER con quelle di altri programmi, non si può affermare che il LEADER compaia nelle ultime posizioni. Anzi, manifesta performance del tutto comparabili a quelle dei maggiori programmi comunitari. Se ci si sofferma per un attimo a considerare il consuntivo della programmazione 1994-99 dei Fondi Strutturali nei quindici paesi dell'UE, si possono notare alcuni aspetti di particolare interesse sulla performance finanziaria dei diversi programmi. Come si è già visto nel capitolo I, questa fase infatti si caratterizza per la massima espansione dell'iniziativa sul territorio e quindi risulta fortemente significativa per una comparazione con altri programmi europei. Ebbene, occorre notare che, fatta eccezione per l'Obiettivo 1, tutti gli altri programmi non hanno avuto un tasso di realizzazione effettivo superiore all'80% (tabella 3). Tra questi, il LEADER II ha raggiunto un tasso di realizzazione del 75%, superiore non solo ai programmi dell'Obiettivo 2, ma anche, e di gran lunga, a INTERREG II, che può essere considerata nei fatti l'iniziativa Comunitaria più rilevante e alla quale è stata destinata una grande attenzione politica.



E' interessante notare che la performance del LEADER II risulta anche migliore di alcuni dei più tradizionali interventi di politica strutturale agricola, quali quelli a favore dell'industria di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, finanziata nel periodo in esame a carico dei programmi dell'Obiettivo 5a (tabella 3).

Un attento esame dei dati di spesa della più recente programmazione 2000-2006, soprattutto di quella realizzata nei primi anni che sono i più difficili sotto il profilo dell'attuazione degli interventi strutturali, non fa che confermare che, nel contesto dell'Unione a 15, non è il LEADER a occupare gli ultimi posti nel tasso di realizzazione, bensì sono le quattro Iniziative Comunitarie nel loro complesso a segnare il passo. E ciò accade perché in tutti i Paesi la preparazione dei programmi comunitari ha privilegiato, nella fase iniziale, i grandi programmi degli Obiettivi 1 e 2, lasciando in seconda battuta i programmi delle Iniziative Comunitarie, approvati più tardi. Negli anni successivi ai primi, il programma LEADER riesce a recuperare questo avvio ritardato e portarsi in linea con i programmi di maggiore dimensione. Ciò implica che ogniqualvolta si giudica la performance del LEADER, almeno sotto il profilo finanziario, la valutazione finale venga depurata in qualche modo dei diversi tempi di avvio della programmazione, che non ha nulla a che vedere con la maggiore complessità della procedura attuativa dello stesso LEADER.

Fatte queste considerazioni introduttive per chiarire la questione, a volte eccessivamente enfaticizzata, della performance finanziaria, vediamo più in dettaglio quali sono i principali insegnamenti dell'approccio LEADER.

Tabella 3. Capacità di spesa di diversi programmi comunitari nell'UE-15 (Programmazione 1994 - 99)

Programma	Dotazione UE meuro (a)	Pagamenti meuro (b)	Indice di spesa perc (b/a)
OBBIETTIVO 1	96.110	94.838	98,7
OBBIETTIVO 2	18.842	12.318	74,0
Urban I	900	721	80,1
Leader II	1.795	1.339	74,6
Interreg III	3.775	2.190	58,0
Patti Territoriali Occupazione	513	397	77,4
Patti Territoriali Nazionali	371	241	65,0
OBBIETTIVO 5a - Agroindustria	1.117	632	56,6

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea, rapporti di valutazione finale



2.2 Gli insegnamenti del LEADER: le criticità

L'applicazione del LEADER nei diversi territori ha fatto emergere diversi insegnamenti, che debbono essere tenuti in debita considerazione nell'impostazione degli interventi sia a livello nazionale/regionale sia a livello locale. L'esperienza delle reti nazionali e le valutazioni condotte sinora, in particolare di quelle del LEADER II e LEADER+, ci possono aiutare a enucleare le principali criticità di questi interventi. Le criticità possono essere convenientemente sintetizzate attorno a cinque questioni fondamentali:

- a) la specificità dell'approccio LEADER;
- b) la reale capacità di introdurre innovazione nelle aree rurali;
- c) l'efficacia nella costruzione di un metodo realmente partecipativo e inclusivo;
- b) la concentrazione su tematiche legate ai bisogni del territorio.

La comprensione della specificità dell'approccio LEADER. In alcune realtà, soprattutto nella fase iniziale dell'esperienza, vi è stata indubbiamente una distorsione, per così dire, della funzione e del ruolo del LEADER. In altre parole, non si è realmente compreso che l'approccio LEADER non rappresenta uno dei tanti programmi comunitari per soddisfare esigenze, pur legittime, di sostegno finanziario degli investimenti nelle aree rurali⁴. Inoltre, il LEADER, a differenza delle altre forme di intervento comunitario e nazionale che funzionano prevalentemente con la logica dello "sportello", presuppone una funzione diversa anche da parte delle amministrazioni regionali, che risponda ad una logica di "promozione dello sviluppo" e di animazione e coordinamento dei GAL.

La corretta comprensione di questa specificità avrebbe dovuto attivare, soprattutto a livello regionale, la messa in moto di azioni diverse e un rafforzamento delle strutture tecnico-amministrative coinvolte nel programma, anche sotto il profilo qualitativo. Invece, sovente il LEADER è stato, al di là della retorica che spesso lo ha accompagnato, un programma, per così dire, "tollerato" per le difficoltà di realizzazione e per gli alti costi amministrativi (selezione, finanziamento e soprattutto gravosi controlli ex-ante ed ex post) a fronte delle ridotte risorse finanziarie. E' a queste carenze che, in buona sostanza, si possono attribuire le sovrapposizioni a volte registrate tra LEADER e altri programmi, nonché le difficoltà attuative e le lentezze procedurali più volte segnalate nei rapporti di valutazione.

La reale capacità di introdurre innovazioni nelle aree rurali. Il programma LEADER assumeva tra gli obiettivi principali quello di introdurre innovazione nei processi e nei risultati dell'intervento pubblico a favore dello sviluppo rurale. I diversi rapporti di valutazione che sono stati commissionati a livello europeo, soprattutto per l'edizione LEADER II (ÖIR, 2003a; 2003b; 2004 e 2006), hanno messo in evidenza diversi effetti positivi prodotti dai Piani locali⁵ e vi è anche una diffusa letteratura sui numerosi casi studio realizzati grazie al LEADER⁶.

⁴ Una interpretazione del LEADER come nuova fonte di risorse finanziarie da gestire come tutti gli altri programmi comunitari è emersa anche a proposito del LEADER II in Spagna: Pérez (2000) sottolinea che il programma è stato visto e utilizzato dal sistema politico-amministrativo spagnolo (Ministero, Regioni, comuni) come una fonte di spesa pubblica per legittimare le proprie posizioni e la propria visione delle strategie di intervento.

⁵ Si veda il paragrafo 2.6 e più in particolare le considerazioni svolte a proposito degli effetti sull'innovazione istituzionale e sulla coesione sociale.

⁶ Si veda per una completa rassegna di tali casi il Repertorio delle "Azioni innovative di sviluppo rurale" pubblicato dall'Osservatorio Europeo LEADER (curato dall'AEIDL) e, nel caso italiano, il repertorio "Le buone prassi per lo sviluppo rurale", curato da A. Pesce (2009).



Tuttavia, vi sono stati vari fattori che hanno impedito in modo diffuso ai progetti locali di perseguire un obiettivo di innovazione, tra questi le forti rigidità imposte sotto il profilo amministrativo e l'emergere di leadership locali interessate più alla loro legittimazione politica che all'introduzione di innovazione nel tessuto sociale ed economico (van der Ploeg, 2003).

L'efficacia nella costruzione di un metodo realmente partecipativo e inclusivo. Fin dalla sua introduzione nel corpus delle politiche comunitarie, l'enfasi sul metodo partecipativo e sulla costruzione dal basso delle strategie di sviluppo è stata ampia e ne ha fatto uno dei tratti più distintivi dell'approccio LEADER. L'esistenza del GAL a livello locale ha significato l'ingresso di un nuovo soggetto, che in alcuni casi è stato dirompente o comunque ha introdotto dinamiche nuove negli equilibri locali. Infatti, se si va a guardare dentro la composizione sociale dei GAL e nella loro struttura direzionale, si nota una prevalenza di soggetti pubblici e privati che rappresentano le élites locali e che nel GAL hanno trovato una sede per elaborare una strategia, confrontare diverse visioni e interessi e trovare anche momenti di mediazione e di convergenza di interessi. Ciò ha consentito senza dubbio di ridurre quelle tradizionali barriere settoriali tra diversi attori istituzionali e amministrazioni, come Buller (2000) ha sostenuto a proposito dell'esperienza francese. LEADER è riuscito a rappresentare un modello di partecipazione locale di cooperazione soprattutto in quelle aree dove la struttura sociale ed economica era particolarmente debole, come è stato sottolineato a proposito dell'applicazione in Spagna (Pérez, 2000). Il GAL può essere visto, oltre che come una partnership formale che partecipa alla realizzazione di un progetto comunitario, anche come una sorta di coalizione tra attori che si interfaccia con l'amministrazione pubblica (nazionale o regionale) e contratta con essa l'allocazione dei fondi per azioni di sviluppo (Buller, 2000). Una coalizione che entra anche in competizione con altre coalizioni per l'accesso ai fondi pubblici per progetti di investimento. I problemi che vengono evidenziati nell'efficacia dell'approccio partecipativo proposto con LEADER sono di varia natura:

- a) innanzitutto queste coalizioni nascono esclusivamente per l'utilizzazione di fondi pubblici e spesso entrano in conflitto/competizione anche con le rappresentanze del governo locale, che hanno maggior titolo a definire le strategie di sviluppo del territorio in quanto democraticamente elette dalla popolazione locale. Non solo, ma questi conflitti nascono sovente in quanto, anche per ragioni legate alle scarse risorse e ai limiti territoriali imposti per il GAL, queste divengono coalizioni che escludono soggetti che si ritengono rappresentativi degli interessi del territorio. Proprio la capacità di attivare una partecipazione democratica può essere vista da alcuni attori " ..come una minaccia nei confronti delle legittime istituzioni di democrazia rappresentativa. I GAL non dispongono di un mandato di enti elettivi per le loro attività e ciò ha in qualche caso spinto le Autorità locali a trattare il LEADER con sospetto" (Ray, 2000).
- b) in secondo luogo, in diverse circostanze è stato sottolineato come il LEADER non è riuscito a rappresentare un metodo per includere gruppi sociali relativamente più svantaggiati (van der



Ploeg, 2003), per far emergere soggetti diversi dalle elites politiche e amministrative locali (Buller, 2000), o diversi dalle classi localmente dominanti (esacerbando quindi le ineguaglianze e l'esclusione sociale) (Shucksmith, 2000). Prendendo in esame l'applicazione nel Regno Unito, addirittura, Shucksmith (2000) sottolinea «...la tendenza per le iniziative di sviluppo endogene a favorire chi è già in una buona posizione e chi può già dimostrare una capacità a interagire e impegnarsi nelle iniziative (...) I gruppi più marginalizzati sono meno capaci di partecipare e impegnarsi nel programma ed è meno probabile che siano coinvolti se non viene rivolta una esplicita attenzione alla loro inclusione».

La concentrazione su tematiche legate ai bisogni del territorio. La concentrazione su priorità tematiche avrebbe dovuto essere uno dei punti forti dell'approccio LEADER, sia per aumentare l'impatto delle scarse risorse finanziarie, sia per canalizzare in modo efficace la strategia di intervento del GAL. Questa strategia di concentrazione è stata rafforzata nel LEADER+, richiedendo alle Regioni e ai GAL di definire una progettazione basata su alcuni temi catalizzatori. Di fatto, i temi catalizzatori individuati nella Comunicazione agli Stati Membri non potevano che essere molto generali, il che può essere comprensibile a livello comunitario dove si tratta di impostare linee guida per 25 Stati Membri, ma viceversa appare poco efficace all'interno dei territori regionali, dove la portata e la dimensione della progettazione deve essere più concreta e stringente. In sostanza, ci si è trovati di fronte a piani locali che riprendono i temi catalizzatori dei programmi regionali, li articolano in misure di intervento, ma in alcuni casi mancano di quella forza unificante e di quella coerenza che fa di un piano locale qualcosa di più di un semplice aggregato di misure. Questo problema, peraltro, è presente in qualsiasi altra forma di progettazione integrata locale che è stata introdotta negli ultimi anni (dai Patti territoriali, ai PIT dell'Obiettivo 1 e alle altre modalità introdotte nelle regioni fuori Obiettivo 1).

La definizione del progetto e della strategia portante è uno dei passaggi che ha un'enorme influenza sulla qualità del progetto e sulla sua gestione successiva. Un progetto ben costruito, con una forte logica e un'organicità interna è la migliore premessa, in genere, per la sua implementazione più efficace. Quali sono generalmente i punti critici che emergono in questo passaggio del progetto? Essenzialmente due:

- a) la definizione di un insieme di interventi frammentato e privo di una logica forte, che risponde essenzialmente ad una logica di tipo "spartitorio", accontentando tutte le esigenze manifestate nella fase di concertazione dal partenariato e dalle sue diverse componenti (enti locali e associazioni di categoria in primo luogo);
- b) la definizione di priorità di intervento che ricalcano, nella composizione interna, in gran parte la struttura dei programmi cui fanno riferimento. E' il caso dei progetti nati, ad esempio, sulla base dei Programmi LEADER, dei POR dell'Obiettivo 1 o dei Patti europei per l'occupazione. In altre parole, ci troviamo in alcuni casi di fronte a progetti di sviluppo locale costruiti ad



immagine e somiglianza dei programmi regionali, frutto di una somma di misure previste nei programmi di riferimento.

Entrambe queste deformazioni risultano più diffuse di quanto si è portati a credere, soprattutto laddove la fase di costruzione del progetto è stata affidata a consulenti e professionisti che hanno operato con scarso impegno nel contesto locale; oppure laddove le spinte delle diverse componenti del partenariato, anche di natura politica, non hanno trovato una sintesi valida ad un livello superiore; oppure, infine, laddove il processo di selezione dei progetti locali da parte dell'autorità regionale (o, in alcuni casi, nazionale) è stato molto debole, vale a dire non è stato in grado di premiare la qualità della strategia progettuale. Un progetto con una strategia debole può anche essere in grado di rispettare gli obiettivi di spesa, ma manifesta la sua debolezza anche successivamente, in fase di attuazione, con una debole qualità degli interventi. La frammentazione degli interventi produce senza dubbio qualche consenso, ma non contraddistingue il progetto dal resto delle politiche messe in campo. All'interno dell'area, in altre parole, la popolazione non percepisce le diversità tra le azioni promosse dal progetto e quelle promosse da altri attori o politiche. Non crea alcuna innovazione; non fornisce alcuna connotazione specifica né all'interno dell'area, né all'esterno di essa (soprattutto quando il progetto entra in contatto, come nelle iniziative di cooperazione transnazionale o interterritoriale, con altri attori locali al di fuori dell'area).

Tuttavia è possibile che, anche in corso d'opera, si attivino delle azioni correttive capaci di correggere il tiro del progetto. Questa correzione di tiro si può realizzare in due modi: a) concentrando le attenzioni della gestione del progetto su poche iniziative, ma significative sotto il profilo dell'innovazione e della massa critica, evitando di disperdere energie sulle diverse (ma disperse) iniziative programmate inizialmente; b) selezionando con molta attenzione le iniziative proposte dagli attori locali, dopo una adeguata campagna di animazione e informazione sul territorio.

Non è un caso che, traendo un fondamentale insegnamento dall'esperienza degli anni precedenti, le ultime versioni di alcuni programmi comunitari (tipo LEADER) o la stessa recente evoluzione della progettazione integrata nelle regioni dell'Obiettivo 1 mettano l'accento, come si è già sottolineato, sulla necessità di individuare, fin dall'avvio della fase progettuale, almeno un tema catalizzatore o un'idea-forza su cui costruire e impennare tutte le iniziative promosse con il progetto locale. Ciò sia per aumentare l'impatto delle scarse risorse finanziarie, sia per canalizzare in modo efficace la strategia di intervento. L'osservazione dei progetti locali finanziati con la programmazione 2000-2006 ha messo in evidenza, tuttavia, che anche stimolare la definizione di un tema catalizzatore e/o un'idea-forza non garantisce la correzione delle criticità descritte in precedenza. Non sempre gli attori locali ne comprendono l'importanza, presi come sono nel promuovere ciascuno il proprio "localismo", che talvolta non supera le dimensioni del campanile. Questa consapevolezza non alberga altresì, in alcuni casi, nell'organismo di gestione del progetto, il quale ha tutto l'interesse di trovare la massima legittimazione a livello locale attraverso una politica di dispersione delle risorse, piuttosto che di concentrazione.



2.3 Gli insegnamenti del LEADER: il valore aggiunto dell'approccio

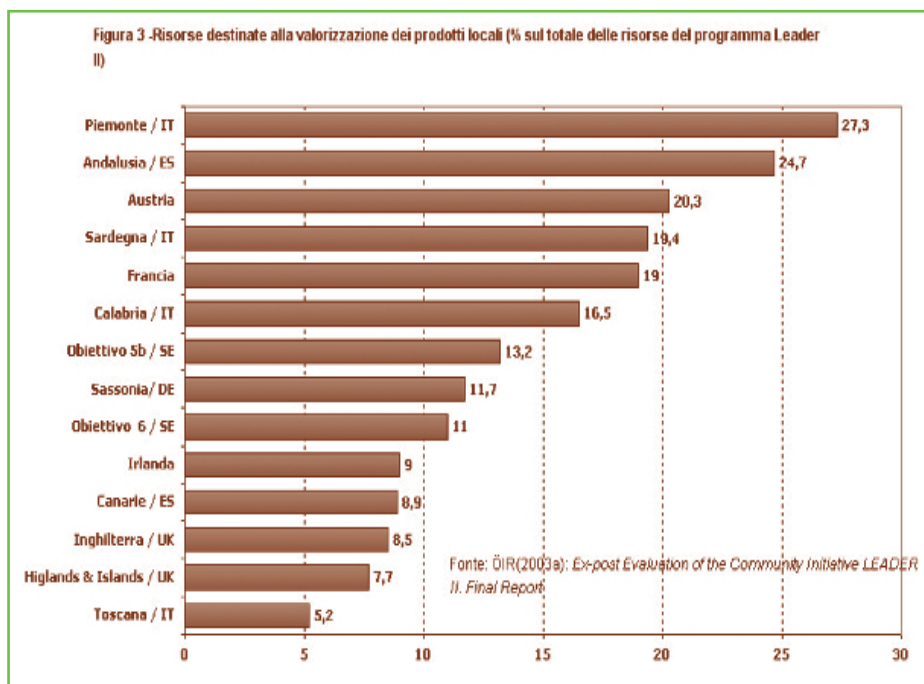
A fronte di queste criticità, che comunque non sono tipiche solo del LEADER ma di qualsiasi forma di progettazione integrata che sia stata sperimentata in Italia negli ultimi anni, vi sono molti elementi concreti che rafforzano il valore aggiunto di questo approccio. Al di là del fatto, pur relevantissimo nella sua portata europea, di aver introdotto strumenti prima inesistenti nella gran parte dei paesi membri (partenariato locale, progettazione dal basso, gestione decentrata, cooperazione e reti), vogliamo qui sottolineare alcuni risultati significativi. Tali risultati ci appaiono tali non solo per la loro portata innovativa, ma anche perché sono destinati a creare elementi di capitale sociale che saranno decisivo per il futuro dei territori. In particolare ci si riferisce ai seguenti effetti di LEADER:

- a) la copertura di spazi di intervento trascurati da altri programmi;
- b) la creazione di partenariati e di Agenzie di sviluppo;
- c) la creazione di una comunità professionale;
- d) il rafforzamento dell'immagine del territorio.

La copertura di spazi di intervento trascurati da altri programmi con modalità innovative. Ci si vuol riferire qui a importanti settori di intervento che, pur previsti in qualche caso dagli altri programmi del mainstream, hanno ricevuto effettivamente una attenzione marginale in fase di attuazione.

Su questi settori, invece, il LEADER non solo ha investito con successo ma ha anche creato delle occasioni di innovazione sul territorio: al riguardo vanno menzionati tutta quella progettualità che il LEADER ha sostenuto nel campo della qualità dei prodotti locali, dei beni culturali, dei servizi alla popolazione, dell'agricoltura sociale, dell'ingegneria finanziaria, ecc. Settori sostenuti solo sporadicamente o per nulla dal FEOGA nei POR o nei PSR e lasciati eventualmente alle azioni del FESR, qualora esistenti. E' interessante notare che il LEADER ha coperto questi spazi, per quanto ovviamente poteva essere consentito dalle sue dotazioni finanziarie, in modo originale e con un approccio meno settoriale di quanto abbiano fatto i maggiori programmi comunitari. A titolo di esempio, si guardi agli interventi promossi nel settore della qualità dei prodotti (figura 3): al di là della significativamente maggiore priorità in termini finanziari (30-40% in media dei programmi LEADER contro l'1-6% dei POR/PSR), colpisce la visione più ampia e corretta del problema della qualità dei prodotti adottata dal LEADER, che individua in modo più efficace i destinatari, i soggetti da coinvolgere e gli strumenti da attivare.





La creazione di partenariati e Agenzie di sviluppo. La creazione di soggetti intermedi per la gestione decentrata di azioni di sviluppo rurale non ha prodotto nuove istituzioni legate all'esistenza di fondi comunitari. Ha invece stimolato la formazione di partenariati e, sotto il profilo tecnico-amministrativo, di agenzie che, partendo da determinati finanziamenti, hanno ampliato il loro raggio d'azione, si sono posti il problema della strategia di sviluppo complessiva del loro territorio e dei mezzi necessari per promuoverla e sostenerla nel tempo. Non tutti i GAL, come si è già visto, hanno compiuto questo percorso, ma solo quelli più dinamici e quelli che hanno saputo inserirsi nel contesto istituzionale senza entrare in conflitto con gli enti locali. Con questi ultimi hanno saputo instaurare un rapporto di collaborazione e supporto tecnico. Già nel LEADER II, in vari casi, i GAL avevano avviato alcune forme di consulenza e progettazione per gli enti locali (Comuni, Province e Comunità montane), in virtù della loro esperienza in tema di sviluppo rurale e della forte "permeabilità" agli interessi degli enti locali stessi. Non si dimentichi, infatti, che molti enti locali partecipano a pieno titolo nella compagine del partenariato che sostiene il GAL. Ma nei casi di maggiore dinamismo, alcuni GAL già nel LEADER II si sono rivolti ad altre fonti e strumenti di intervento sul territorio, sia di natura comunitaria che nazionale o regionale.



Questa strategia si è accentuata di fatto nella fase di transizione tra il LEADER II e il LEADER+, che ha rappresentato una fase difficile soprattutto per quei GAL la cui sopravvivenza economica era legata all'Iniziativa comunitaria. Ciò ha spinto molti GAL a diversificare le strategie di sviluppo, nonché le fonti di finanziamento e gli strumenti di intervento. Di qui l'inserimento dei GAL in altri programmi comunitari (INTERREG, EQUAL, POR Ob. 1, Docup Ob. 2, ecc.) o in programmi di derivazione regionale o finanche locale. Questo ricorso ad altre (e certamente più ricche) fonti di finanziamento dei progetti di sviluppo locale è documentato da una forte crescita dell'entità dei fondi gestiti su programmi diversi dal LEADER⁷. Si tratta, è vero, di progetti che non consentono di ribaltare sostanzialmente i profili finanziari dei progetti che gravitano intorno al LEADER, ma che comunque forniscono un'idea delle capacità progettuali dei GAL. Ciò ne fa dei soggetti capaci di introdurre interessanti dinamiche per i territori entro cui operano, soprattutto per le sinergie tra le diverse politiche che i GAL possono creare.

La creazione di una comunità professionale. Il GAL ha stimolato la formazione di un gruppo di tecnici esperti nella progettazione e nella gestione di azioni di sviluppo locale. Non si tratta unicamente di progettisti in grado di padroneggiare i canali dei finanziamenti comunitari, ma di tecnici che dispongono di adeguato know-how in fatto di strumenti finanziari, di selezione di progetti, di animazione, di risorse relazionali e reti importanti sul territorio in cui operano. Questi tecnici rappresentano una risorsa decisiva per lo sviluppo di questi territori in quanto sono in grado di riconoscervi le maggiori potenzialità, di stimolarne il sostegno e la valorizzazione. Sono una risorsa che è nata con il LEADER, è cresciuta progressivamente man mano che il GAL è divenuto un'Agenzia di sviluppo. Oggi rappresentano una risorsa importante anche per gli altri territori, nella misura in cui entrano in relazione, anche attraverso la Rete, con altre esperienze nazionali ed europee.

Questo risultato non è riconoscibile solo in Italia, ma anche in altri paesi europei (van der Ploeg, 2003; Pérez, 2000; Buller, 2000).

Il rafforzamento dell'immagine del territorio. Il LEADER non ha finanziato solo interventi puntuali (singoli operatori e imprese), ma nei casi migliori ha fatto convergere diverse azioni verso l'obiettivo di far riconoscere e valorizzare l'intero territorio sotteso al piano. Anche le azioni di promozione e pubblicità, comprese nel piano, hanno contribuito a questo esito. L'effetto di rafforzamento dell'immagine del territorio è associato generalmente a un prodotto, una risorsa culturale, paesaggistica o ambientale, ecc., che è perfettamente riconoscibile e che ha una particolare rilevanza e rinomanza nel territorio. Questi, in estrema sintesi, alcuni dei principali elementi del valore aggiunto del LEADER, che emergono dall'esperienza condotta sinora. Sono tutti elementi che evidenziano come il LEADER sia stato capace di far emergere e valorizzare risorse che esistono già nei territori, ma che sono nascoste o sottoutilizzate. Questo è il principale merito del LEADER, che lo rende uno strumento necessario anche per progettare le politiche di sviluppo rurale della fase successiva (2007-2013).

⁷ Da una nostra indagine presso un campione di GAL risulta che i fondi diversi dal LEADER sono passati da poco più di 10 milioni di del sessennio '94-'99 a 15 milioni di del solo quadriennio 2000-2003.



2.4 Il ruolo del capitale umano sulle performance del LEADER: leadership, partenariato e struttura organizzativa interna del GAL

Il ruolo del capitale umano è decisivo nell'influenzare la costruzione e la realizzazione del progetto, nonché gli stessi risultati e le performance del progetto. Vi è addirittura la convinzione, suffragata peraltro dall'evidenza empirica, che risultati e performance del progetto risentano molto di più del fattore umano che dei fattori di contesto. Anzi, i fattori di contesto sembrano operare in senso opposto a quanto ci si può attendere: in diversi casi le esperienze migliori maturano proprio nelle aree relativamente più deboli, a minor livello di sviluppo. Segno, quindi, che proprio in queste aree si attivano quelle che Hirschman (1972) chiama «risorse interne nascoste» nei progetti di sviluppo. Tra le varie dimensioni che assume il capitale umano nella formazione e nella realizzazione di un progetto locale, si vuole qui esaminare in particolare, per la loro rilevanza assunta nell'esperienza concreta, alcuni aspetti che appaiono cruciali per la performance dei progetti di sviluppo:

- a) la leadership del progetto locale;
- b) la struttura di gestione del progetto;
- c) il rapporto tra struttura tecnica di gestione e guida politica della partnership.

La leadership del progetto locale. E' una delle risorse chiave per capirne il rendimento nel tempo. Qui si vuole intendere fondamentalmente la presenza di una o più istituzioni locali che svolgono la funzione di stimolo e di coordinamento oppure, più semplicemente, la presenza di persone forti, autorevoli e capaci, che al di là della provenienza (pubblica o privata), svolgono un ruolo centrale nel progetto. La presenza delle istituzioni locali con funzione trainante rispetto agli altri partners è messa in evidenza in tutte le esperienze di progettazione locale degli ultimi dieci anni. Si può affermare che queste esperienze hanno consentito l'espressione di risorse latenti negli enti locali che le più tradizionali forme di politica regionale avevano compresso. Questo è vero sia nell'esperienza dei Patti territoriali, sia in quella del programma LEADER. Ma da queste esperienze emerge ancora più prepotentemente il ruolo della leadership personale di soggetti locali

"....capaci di giocare un ruolo innovativo e di esercitare influenza sociale, dotati di risorse proprie (organizzative, relazionali, finanziarie, di tempo) derivanti sia dalla carriera precedente che dalle organizzazioni di appartenenza. (...) Modificano infatti la struttura socio-istituzionale del territorio mettendo in relazione istituzioni, organizzazioni e attori debolmente connessi, che appartengono a differenti livelli di governo (locale, provinciale, talvolta regionale e nazionale) e a diverse sfere di azione (politica, economica, associativa, ecc.). Svolgono quindi un'azione di networking, cioè di costruzione di relazioni volti a colmare vuoti di comunicazione e a prevenire e/o mitigare i conflitti in vista della formazione di una coalizione a sostegno del Patto" (Magnatti et al., 2005, pag.92). Questa leadership funziona quando possiede le competenze necessarie per avviare e poi gestire il progetto di sviluppo locale. Tali competenze sono sia di tipo tecnico che di tipo relazionale, queste ultime appaiono decisive in molti casi (Cersosimo e Wolleb, 2006, pag. 248):



“Chi svolge un ruolo di leadership deve essere i grado di allineare gli interessi di soggetti diversi, individuare e far convergere su un unico programma di azione una molteplicità di attori, convincere taluni a sacrificare vantaggi certi di breve periodo per vantaggi maggiori, ancorché incerti, di lungo periodo, indurre i partecipanti a cedere una piccola parte delle proprie prerogative. Una condizione perché questo ruolo di promotore dell'azione collettiva possa essere efficacemente svolto è stata che gli attori locali considerassero credibile la leadership (...). Questa credibilità dipendeva dal riconoscimento da parte dei soggetti locali di doti di equilibrio e di imparzialità; della volontà di anteporre l'interesse generale a quelli particolari; della capacità di esercitare una funzione di garanzia verso gli interessi legittimi di tutti i partecipanti”.

Partenariati forti e leadership autorevoli e capaci appaiono strettamente legati fra loro e influenzano il rendimento del progetto in modo più intenso di quanto possa fare il contesto locale. La leadership può assumere diverse forme : quelle svolte da esperti e/o società di consulenza esterni; oppure da attori politici carismatici o da leader politici locali dotati di particolari risorse relazionali a scala regionale e/o nazionale; oppure ancora di veri e propri agenti di sviluppo locali dotati di particolare competenze e di un forte riconoscibilità nel territorio. O ancora quella di amministratori locali, sindaci, presidenti di enti locali. Alcune di queste figure (i sindaci in particolare) sono emerse soprattutto a seguito della riforma che nel 1993 ha rafforzato i governi locali, il ruolo delle giunte e in particolare quello dei sindaci, garantendo una maggiore stabilità e una maggiore responsabilizzazione nei riguardi dei cittadini elettori. Il ruolo positivo dei sindaci è emerso soprattutto nei risultati di alcuni patti territoriali, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno. Queste conclusioni non valgono esclusivamente nel caso dei Patti Territoriali e del LEADER, ma anche dei Progetti Integrati Territoriali (Pit). Nelle capacità della leadership rientrano anche quelle di stabilire relazioni con reti più larghe, anche esterne al territorio in cui si opera, come sottolinea Natali nell'introduzione allo studio sui Pit in alcune aree del Mezzogiorno (Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006, pag. 19):

“Molti studiosi dello sviluppo locale, a proposito dei patti territoriali e in generale, pongono enfasi sul ruolo cruciale della leadership e della figura dell'imprenditore politico nel dare forma a un processo decisionale inclusivo ed efficace. Il lavoro di campo sui Pit conferma la validità di queste notazioni. Al tempo stesso suggerisce di stabilire una connessione tra il leader capace di scegliere, o l'imprenditore politico capace di assumere decisioni lungimiranti, e le reti di relazioni nel cui ambito egli opera: reti che possono essere più o meno chiuse e autoreferenziali, o viceversa aperte agli apporti della società economica e civile, o a istituzioni extra-locali”.

La struttura di gestione del progetto. Anche la struttura che gestisce il progetto gioca un ruolo rilevante nel determinarne i risultati. In gran parte dei progetti di sviluppo locale la struttura gestionale si identifica con una forma giuridica ben determinata (società, consorzio, associazione, ecc.) che cura tutte le fasi più operative della vita del progetto. Qui, più che la forma giuridica, a spiegare la performance dei progetti concorrono i seguenti fattori:

a) la quantità e la composizione delle risorse umane che vanno a costituire lo staff tecnico del pro-



getto. La quantità di risorse umane non va considerata in assoluto, ma in rapporto al budget del progetto (per il carico amministrativo che ne consegue) e soprattutto alla dimensione dell'area geografica coperta dal progetto. Quest'ultima, infatti, influenza l'estensione e la quantità di operatori locali da raggiungere nelle attività di animazione, sensibilizzazione e informazione. Uno staff tecnico inadeguato sarà costretto giocoforza a concentrare le scarse risorse umane nelle attività di tipo amministrativo-gestionali, che comunque rappresentano un vincolo per l'avanzamento del progetto, a danno di quelle più rivolte al contenuto strategico e partecipativo del progetto. Per ciò che riguarda la composizione, invece, occorre sottolineare che, accanto alla presenza di competenze amministrative e fiscali, l'esperienza della progettazione locale ha messo in evidenza la necessità di disporre di figure più orientate all'assistenza allo sviluppo. Tali figure assumono sempre più la funzione di "agenti di sviluppo", che svolgono compiti di analisi dei fabbisogni, animazione e informazione, coinvolgimento della popolazione locale, di accompagnamento più generale del progetto. Queste ultime consistono nel supporto ai vari tavoli di concertazione, nel monitoraggio delle iniziative e, in alcuni casi, anche in più impegnative attività di valutazione degli effetti. E' evidente che questi compiti richiedono una preparazione e una visione più ampia dei problemi di sviluppo dell'area, unita ad una conoscenza degli strumenti e delle metodologie per affrontare le attività suddette. In molti casi, tali figure offrono anche indicazioni tecniche fondamentali nella redazione dei singoli progetti imprenditoriali, fermo restando però che gran parte della loro preparazione viene usualmente seguita dalle organizzazioni di categoria e/o da professionisti locali.

- b) la continuità nel tempo della struttura gestionale e del team che la compone. Una qualsiasi struttura creata per supportare tecnicamente un progetto deve avere una certa continuità nel tempo per potersi formare, collaudare e consolidare. L'esperienza rivela che molti progetti hanno beneficiato della stabilità del team gestionale: viceversa, il 24% dei patti europei identifica nella mancata stabilità nel tempo del personale, in particolare del coordinatore, una delle maggiori debolezze che hanno inficiato il rendimento stesso del patto.

Il rapporto tra struttura tecnica di gestione e guida politica della partnership. La performance del progetto è influenzata fortemente dalla natura delle relazioni che si stabiliscono tra le due situazioni. Un legame forte e dialettico, che implica un supporto politico alle scelte e una conseguente legittimazione del soggetto tecnico, agevola grandemente la soluzione dei problemi che l'attuazione del progetto locale incontra di volta in volta. In alcune esperienze accade anche che la struttura tecnico-amministrativa interna eserciti un forte peso, guidando anche l'applicazione del progetto locale nelle scelte strategiche. L'esistenza di una struttura tecnico-professionale "interna" capace e motivata è una condizione necessaria, a nostro avviso, per controbilanciare le eccessive spinte verso un uso particolaristico delle risorse, che potrebbero provenire proprio dalla componente politica.



2.4 Il ruolo dell'integrazione tra fondi nella performance del LEADER

Questa questione riveste una importanza cruciale, sia per ciò che riguarda la complementarità con i programmi comunitari del cosiddetto mainstream, sia con le politiche pubbliche finanziate con fondi nazionali e regionali. La complementarità tra programmi e strumenti di intervento comunitario e/o nazionale è, in linea generale, uno dei problemi irrisolti delle politiche pubbliche. Troppo spesso, infatti, l'intervento pubblico agisce in modo non coordinato e non pianificato su un determinato territorio a causa di normative e competenze istituzionali eterogenee e frammentate. La complementarità tra LEADER e altri programmi strutturali rappresenta uno degli aspetti più complessi e, forse, più sottovalutati nell'applicazione concreta dell'Iniziativa Comunitaria. Di tale complessità, tuttavia, viene solitamente colto un solo aspetto in quanto la complementarità è stata finora assunta con l'ottica di evitare duplicazioni di interventi. In realtà, oltre che al rischio di duplicazioni, finora si è posta poca attenzione, soprattutto a livello regionale e in minor misura anche a livello locale, alla possibilità di creare sinergie tra programmi e fondi e alla necessità di stimolare meccanismi di cooperazione tra soggetti gestori di altri programmi negli stessi territori su cui insiste il LEADER.

In effetti molto spesso accade che, soprattutto nella fase iniziale di progettazione e di prima realizzazione, il Piano locale del GAL si muova in una logica prevalentemente micro, vale a dire che è tutto preso dagli obiettivi e dalle azioni da realizzare e non tiene conto delle altre azioni pubbliche e private che si muovono contemporaneamente sul territorio. Ciò perché fondamentalmente esistono, anche in ambito sub-regionale e in una dimensione tutta locale, più centri di responsabilità e di spesa.

Si possono in proposito menzionare numerosi casi, specie quando si guarda a quella stagione, che è tuttora in corso, di intensa fioritura di forme diverse di progettualità locale (patti territoriali, LEADER, PIT, URBAN, INTERREG, ecc.).

L'esperienza di questa stagione di progettualità locale ci dice che possono esistere almeno tre tipi di relazioni tra il progetto locale e gli altri interventi sul medesimo territorio:

- a) relazioni di pura sovrapposizione senza alcuna interazione;
- b) relazioni di complementarità;
- c) relazioni di interazione reciproca o sinergia.

Nel primo caso sullo stesso territorio convivono con il Piano del GAL altri interventi, ma senza avere alcun tipo di relazione. Si tratta di una pura sovrapposizione che si è creata nel tempo perché gli interventi sono portati avanti da soggetti diversi che non hanno ricercato alcuna interazione tra loro.

Nel secondo caso sullo stesso territorio convivono un Piano locale e altri interventi (anche più tipi di approcci integrati, ad esempio LEADER e patto territoriale) che si sono, per così dire, ricavati ambiti diversi di intervento (ad esempio turismo e valorizzazione dei prodotti agricoli) e, pur senza "pestarsi i piedi", perseguono finalità che sono complementari rispetto alle esigenze di valorizzazione di un dato territorio. In questo caso molto spesso la complementarità non è frutto di una precisa strategia concepita a monte tra diversi centri di responsabilità o nell'ambito di uno stesso partenariato, ma è una



semplice conseguenza di regole e procedure stabilite dai programmi da cui gli interventi discendono. Si pensi ad esempio alla complementarità tra LEADER e PO/Docup, che viene stabilita dai singoli programmi con lo scopo di non sovrapporre le azioni dell'uno e degli altri: pertanto al LEADER vengono lasciati gli interventi di piccola dimensione e di natura immateriale e ai PO/Docup gli interventi di dimensione maggiore e di natura strutturale o infrastrutturale. In altre parole, si tratta molto spesso di una complementarità imposta dalle regole del gioco, piuttosto che frutto di una strategia consapevole. Oppure si tratta di una complementarità cercata e voluta dagli attori locali per stabilire delle aree di influenza a livello locale e cercare, così facendo, di non entrare in competizione o conflitto tra loro.

Nel terzo caso, infine, si osserva una situazione virtuosa di relazioni tra tipologie di intervento all'interno di un dato territorio per conseguire determinati obiettivi strategici. Si tratta di legami di funzionalità tra un Piano locale LEADER e altri interventi, legami che sono facilitati dall'esistenza di un unico centro di responsabilità dei vari interventi o da una forte collaborazione/coordinamento tra i diversi centri di responsabilità esistenti. Si pensi ad esempio alla situazione, per la verità abbastanza diffusa ormai, di una partnership locale responsabile di diverse forme di progettualità: le combinazioni di patti territoriali e LEADER, o di PIT e LEADER (o qualche altra iniziativa comunitaria) sono tra le più frequenti. Oppure si pensi a quella in cui a progetti integrati diversi corrispondono diversi centri di responsabilità, ma dentro le cui partnership vi sono alcuni soggetti capaci di organizzare forme di coordinamento tra i diversi progetti: è il caso delle province o delle Comunità Montane. L'esistenza di diverse forme di progettazione integrata nello stesso territorio e l'esigenza di trovare forme di collegamento tra un Piano locale e i programmi del mainstreaming (PO/Docup) chiama in causa il tema del coordinamento e, più in generale, della governance orizzontale delle politiche a livello locale. La capacità di coordinamento non è quasi mai, nelle istituzioni locali, una risorsa interna già presente all'inizio del progetto; quando emerge, è invece una di quelle risorse, forse una delle più importanti dell'esperienza della progettazione integrata in Italia, prodotte "nel farsi" del progetto stesso. Spesso sottovalutata negli schemi di valutazione intermedia ed ex-post imposti dalle guidelines comunitarie, anche perché difficilmente quantificabili con idonei indicatori, la capacità di coordinamento e il miglioramento della governance locale sono alcuni rilevanti componenti del valore aggiunto del Piano locale. Ovviamente non sempre coordinamento e governance sono raggiungibili con il solo ausilio delle risorse interne locali. Per questo motivo alcune amministrazioni regionali, di fronte al fiorire di forme diverse di progettualità locale che si sovrappongono sul territorio senza trovare adeguate relazioni funzionali, hanno cercato di favorire dall'esterno un miglioramento della governance incentivando, ad esempio, la creazione di partenariati più ampi, territori di maggiore dimensione, oppure affidando alla provincia un ruolo di forte coordinamento delle iniziative locali.



2.5 Gli effetti del LEADER e di politiche integrate sullo sviluppo locale

Accanto a strumenti di sostegno delle singole iniziative, si sono diffuse delle politiche integrate di sviluppo che sono divenute sempre più importanti all'interno del quadro comunitario. Per molte aree la presenza di queste politiche potrebbe costituire potenzialmente un importante fattore di stimolo e di sostegno alle iniziative private. Ciò per varie ragioni. In primo luogo, per la considerevole quantità di risorse finanziarie pubbliche messe a disposizione dai programmi comunitari. In secondo luogo, perché con queste politiche si è cercato di mettere a sistema un insieme di strumenti diversi finalizzati all'obiettivo di valorizzazione delle risorse locali. Infine, perché è stato coinvolto, sia nella fase di definizione che in quella di implementazione delle politiche, un numero consistente di attori locali e questo rappresenta forse l'elemento più peculiare delle politiche integrate. Per tutte queste ragioni tali politiche vengono spesso incluse tra le modalità più innovative di intervento pubblico nell'economia e nella società. Esempi di queste politiche possono essere rinvenuti sia nel quadro degli interventi comunitari (INTERREG, LEADER, URBAN, EQUAL, ecc.), sia nel quadro degli interventi nazionali (patti territoriali e altre forme di programmazione negoziata, progetti integrati territoriali, ecc.).

Questi esempi rappresentano nuove modalità di applicazione delle politiche di sviluppo in territori circoscritti e organizzati in forme partecipative nuove e partenariali. Tra le modalità più diffuse di applicazione di politiche integrate nel campo dello sviluppo rurale possiamo menzionare, nel caso italiano, accanto all'Iniziativa Comunitaria LEADER, anche i Progetti Integrati Territoriali, i Patti Territoriali, i Progetti di filiera, ecc. Gran parte di queste modalità di integrazione provengono dal quadro comunitario, altre invece sono nate nel seno delle politiche nazionali o regionali dei vari paesi membri.

Quali effetti hanno prodotto queste politiche sullo sviluppo locale? Per rispondere a questa domanda occorre distinguere inizialmente il tipo di effetti a cui ci si intende riferire. Nelle analisi condotte su queste politiche generalmente si tende a distinguere tra due grandi categorie di effetti:

- a) quelli sull'economia locale;
- b) quelli ottenuti sull'innovazione istituzionale e sulla coesione sociale nei territori oggetto di intervento.

Tra i primi possono essere compresi i più classici effetti su reddito, occupazione e attivazione dell'investimento privato. Tra i secondi, invece possiamo annoverare una serie di benefici che derivano dalle pratiche partecipative e concertative che sono tipiche delle diverse forme di progettazione locale attivate non solo in Italia, ma anche in altri contesti europei. Va sottolineato subito che entrambi gli effetti hanno una rilevanza determinante per valutare la convenienza e la sostenibilità di questo tipo di politiche. I sostenitori delle politiche di sviluppo locale si soffermano molto spesso sui benefici di natura istituzionale e sociale, i detrattori invece sostengono che i benefici sull'economia locale sono molto discutibili e comunque non superiori alle forme più tradizionali di sostegno pubblico dell'economia.

In ogni caso quelli che sostengono queste forme più tradizionali sottolineano gli elevati costi di amministrazione e gestione della progettazione locale e dei processi concertativi che ne sono alla base.



Gli effetti sull'economia locale. La variabile occupazione è sempre considerata tra gli obiettivi più importanti dei programmi, specie dopo l'enfasi posta dall'agenda di Lisbona sui temi della crescita sostenibile attraverso la creazione di nuovi e qualitativamente migliori posti di lavoro e, in particolare, anche sulla creazione di occupazione per specifici gruppi target (giovani, donne, ecc.). Sotto questo profilo, gli effetti del LEADER sono stati valutati con una certa attenzione, in particolare per ciò che attiene il LEADER I e il LEADER II. Nel caso del LEADER II (ÖIRa, 2003), l'effetto occupazionale è stato stimato in termini di numero di unità full-time stabili creati o mantenuti dagli interventi del programma (tabella 4). L'effetto occupazionale, ovviamente, non riguarda solo l'occupazione agricola, ma tutta l'occupazione nelle diverse branche di attività economica sostenute dai piani di sviluppo locali (essendo il LEADER un programma intersettoriale). Premettendo che tali risultati vanno considerati con molte cautele (si veda nota in tabella), i valutatori stimano che l'effetto diretto e stabile del LEADER ammonta a oltre 100 occupati per GAL. Ciò implicherebbe che, estendendo la stima dal campione alla popolazione dei GAL finanziati in Europa con l'iniziativa LEADER II, si giungerebbe a circa 100.000 occupati stabili full-time in tutta Europa. Sul totale dell'occupazione creata, circa la metà è di genere femminile, il che rafforza l'interesse verso i risultati dell'iniziativa considerando l'enfasi posta dall'Unione Europea sul principio della pari opportunità. I risultati ottenuti appaiono favorevoli anche sotto il profilo del costo/efficacia: considerando gli investimenti totali sostenuti con il LEADER II, il costo del singolo posto di lavoro creato o mantenuto ammonterebbe a 38.683 ECU, una cifra più bassa di quella sostenuta nei programmi comunitari del "mainstream" (Obiettivo 1, 2 e 5b) (ÖIR, 2003a, pagg. 205-206). Ciò implicherebbe che il LEADER avrebbe un effetto occupazionale sulle realtà rurali ad un costo inferiore a quello degli altri programmi.

Questi posti di lavoro emergono soprattutto dall'avvio di nuove imprese innovative, soprattutto micro-imprese, nei settori dell'agri-turismo e della trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari. Un certo numero di posti di lavoro è stato creato anche in settori meno tradizionali quali i servizi sociali e di cura delle persone, nella conservazione del paesaggio e nel patrimonio culturale. Gli effetti appaiono tanto più interessanti quanto più si considera che l'iniziativa LEADER non aveva come obiettivo specifico la creazione di occupazione e, soprattutto, quanto più si tiene conto della natura degli investimenti promossi dal programma: si tratta infatti di investimenti di piccolissima dimensione e con una grossa componente immateriale, soprattutto nelle aree più diversificate e meglio strutturate. Questo genere di investimenti ha un effetto occupazionale diretto molto meno consistente e anche più difficilmente valutabile.



Tabella 4 - N. di posti di lavoro full-time equivalenti direttamente creati o mantenuti dal Leader II per Paese

Paesi	N. di GAL nel campione	Unità lavorative full-time equivalenti	Maschi	Femmine	Femmine (%)	Unità lavorative per GAL
Austria	14	552	236	316	57,2	39
Finlandia	22	700	350	350	50,0	32
Francia	5	45	30	15	33,3	9
Germania	27	1.871	1.477	394	21,1	69
Grecia	10	3.000	1.752	1.248	41,6	300
Irlanda	37	8.357	3.034	5.323	63,7	228
Italia	23	2.070	1.288	782	37,8	90
Portogallo	54	3.844	1.650	2.194	57,1	71
Regno Unito	8	1.416	536	880	62,1	177
Spagna	20	7.600	4.641	2.959	38,9	380
Svezia	2	345	168	177	51,3	173
UE-15	222	29.800	15.162	14.638	49,1	134

Fonte: Rapporto di valutazione ex-post del Leader II (OIRa, 2003).

Per ciò che riguarda i Patti territoriali, una recente analisi delle diverse tipologie di Patto (manifatturiero, agro-turistico, misto) ha evidenziato che quei Patti più specializzati nel settore agricolo e turistico mostrano un effetto tutt'altro che trascurabile sull'occupazione, sebbene l'effetto più consistente provenga dai Patti a specializzazione manifatturiera (tabella 8.6) (Magnatti et al., 2005). Il differenziale tra i due tipi di Patto specializzato è tuttavia meno forte di quanto ci si potrebbe inizialmente aspettare: l'indice di creazione di occupazione è di 2,4 (manifatturiero) contro 1,9 (agricolo e turistico). Se si tiene conto del livello occupazionale di partenza delle imprese finanziate, tuttavia, sono gli altri tipi di Patti, quelli non manifatturieri, a produrre un incremento relativamente maggiore di posti di lavoro (tabella 5). Gli effetti della spesa pubblica sull'investimento privato appaiono estremamente importanti sotto diversi profili: (i) innanzitutto, per l'ammontare di investimento generato in ogni territorio; (ii) in secondo luogo, per le economie esterne che gli investimenti pubblici contribuiscono a creare per il settore privato in generale; (iii) infine, per la natura degli effetti sulla qualità degli investimenti privati che la spesa pubblica può contribuire a produrre. L'analisi dei Patti Territoriali ci fornisce qualche interessante indicazione in proposito (tabella 6) (Magnatti et al., 2005): se guardiamo al rapporto tra investimenti privati e spesa pubblica, i Patti a specializzazione agro-turistica mostrano una capacità più elevata di attivazione degli investimenti privati e nel contempo prevedono la realizzazione di una più alta quota di nuovi impianti delle altre tipologie di Patto. Questi dati indicano, secondo gli autori, che questa tipologia di Patto rivelano un più stretto legame, dentro ciascun territorio, con il settore privato, anche perché sono più capaci di creare esternalità positive per gli investimenti privati nei territori di riferimento.



Tabella 5 - Occupazione aggiuntiva stimata secondo la specializzazione settoriale del Patto

<i>Tipologie di patto</i>	<i>Indice di attivazione dell'occupazione¹</i>	<i>Nuovi occupati ogni 100 occupati iniziali²</i>
Patti industriali	2,4	58,4
Patti misti	1,4	219,4
Patti agro-turistici	1,9	166,3
Totali	2,1	78,8

¹N. Di occupati aggiuntivi previsti ogni 100.000 € di contributi pubblici

² Calcolato su un campione di 15 Patti nazionali inclusi nella ricerca

Fonte: Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., Patti Territoriali, Il Mulino, Bologna, 2005

Tabella 6 - Attivazione degli investimenti privati e percentuale di nuovi impianti secondo la specializzazione settoriale del Patto

<i>Tipologie di patto</i>	<i>Indice di attivazione degli investimenti privati¹</i>	<i>% nuovi impianti sul totale delle iniziative imprenditoriali finanziate</i>
Patti industriali	1,4	38,6
Patti misti	0,4	44,4
Patti agro-turistici	2,4	59,1
Totali	1,4	44,7

¹ Rapporto tra gli investimenti privati e il contributo pubblico: risorse private attivate da ogni euro di contributo pubblico.

Source: Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., Patti Territoriali, Il Mulino, Bologna, 2005



L'effetto sulla qualità degli investimenti privati, oltre che sulla loro intensità, è particolarmente rilevante nel programma LEADER, che ha cercato, in diversi casi con successo, a orientare le scelte degli operatori privati verso investimenti a forte contenuto innovativo. Un esempio può essere fornito dal caso degli investimenti nel campo della qualità dei prodotti alimentari (ÖIR, 2003a). In questo caso l'analisi delle spese erogate dal programma LEADER II mostra che il sostegno concesso agli investimenti nella qualità dei prodotti locali dal LEADER è, in termini di importanza sulla spesa pubblica totale, molto maggiore di quello concesso attraverso i Piani di Sviluppo Rurale, sia nelle regioni dell'Obiettivo 1 che al di fuori di esse. In tali Piani, infatti, la percentuale di spesa pubblica per le misure a sostegno della qualità dei prodotti non supera in media l'1-2% del totale. Nei programmi LEADER, invece, il peso degli interventi per la qualità può raggiungere fino al 25-27% della spesa pubblica, coprendo così un ruolo che avrebbe dovuto essere svolto con molta maggiore forza dagli altri programmi comunitari e anche dalla politica di coesione. Questo ruolo è stato particolarmente intenso in Italia: tra le prime sei regioni che spendono più risorse del LEADER II per sostenere la produzione di qualità, tre regioni sono italiane (Piemonte, Sardegna e Calabria). Per ciò che riguarda l'investimento privato un altro importante effetto da menzionare, forse di tipo più indiretto, è quello che si esercita sulle aspettative future nel settore privato. Questa circostanza è stata sottolineata con forza nell'analisi dei risultati dei Patti territoriali in Italia (Magnatti et al., 2005): in alcune aree interessate dai Patti l'intensità degli investimenti (sul valore aggiunto dell'area), gli effetti occupazionali e la creazione di economie esterne hanno avuto effetti molto positivi sulle aspettative future e quindi hanno generato un clima favorevole alla realizzazione di investimenti privati aggiuntivi.

Gli effetti sulla innovazione istituzionale e sulla coesione sociale. L'innovazione istituzionale e la coesione sociale sono il terreno elettivo delle politiche di sviluppo territoriale concepite fin dalla fine degli anni '80 in Italia. E' innanzitutto all'interno di questo grande filone di indagine, che ha una lunga tradizione nel nostro paese, che possiamo rintracciare gli elementi per ricostruire l'innovazione sociale e istituzionale. Un altro filone di indagine, più specifico, è ovviamente quello dello sviluppo rurale e in particolare di quello rivolto all'analisi dei partenariati, dei processi di governance locale e della progettazione integrata in aree rurali. Un orientamento forte verso lo sviluppo del territorio in Italia si è affermato sulla base di alcune idee forti:

- a) innanzitutto la giustificazione di una politica territoriale non sta solo nella redistribuzione delle risorse e della ricchezza prodotta, ma anche nella mobilitazione del potenziale di risorse economiche e culturali delle società locali, che sono spesso latenti e non riconosciute. Ciò avviene attraverso soluzioni istituzionali e aggregazioni di soggetti decentrati;
- b) in secondo luogo, l'idea che lo sviluppo si debba innescare a partire dalle strategie di attori, pubblici e privati, che cooperano e mettono in piedi coalizioni per definire e gestire progetti coordinati (Consiglio italiano per le Scienze Sociali, 2005).



Gli ingredienti fondamentali di queste esperienze locali sono diversi, come abbiamo visto in precedenza. Giova qui richiamarne i principali: l'aggregazione di soggetti pubblici e privati in partenariati (formali e informali); l'integrazione degli strumenti e l'approccio multisettoriale alla progettazione; la gestione autonoma e decentrata degli strumenti di intervento e dei beneficiari dei finanziamenti pubblici; la partecipazione a reti di cooperazione più ampia, che vanno anche al di là dell'ambito locale in cui operano i partenariati, ecc. Questi ingredienti sono amalgamati da un insieme di regole di funzionamento stabilite a monte (a livello europeo e nazionale, ma anche in parte regionale). Queste regole prevedono, tra le altre cose, una pratica concertativa e di inclusione degli attori, la cui intensità ed efficacia però dipendono esclusivamente dagli attori locali e dalla leadership del partenariato.

Politiche territoriali che combinano questi ingredienti possono attivare e/o consolidare processi, agire sui comportamenti degli attori e modificare la dotazione delle risorse o attivarne l'impiego se sono inutilizzate. Conviene soffermarsi per un momento su questi processi per comprendere meglio la natura dei cambiamenti generati a livello locale. Le politiche territoriali, dunque:

- a) introducono strumenti di partecipazione, in quanto ampliano la platea di attori locali (amministratori pubblici e degli enti locali, imprese private, organizzazioni di categoria, associazioni, singoli professionisti ed esperti) che concorre alla definizione e alla gestione delle strategie. Inoltre, favoriscono il confronto tra gli attori, le mediazioni degli interessi e dei conflitti, le scelte consensuali sulle iniziative da sostenere (Cersosimo e Wolleb, 2006);
- b) creano/rafforzano le reti di relazioni in ambito locale e anche extra-locale, producendo quel capitale relazionale che ha un ruolo cruciale nei processi di sviluppo locale (Trigilia, 2001). Inoltre migliorano il contesto relazionale basato sulla reciprocità e sulla fiducia, altre componenti significative del capitale sociale (Mutti, 1998); migliorano le relazioni fra istituzioni e organizzazioni di categoria e della società civile;
- c) operano sulle aspettative degli attori locali, riducendo l'incertezza sulle prospettive di investimento e creando un clima di fiducia favorevole agli investimenti, di cui si è parlato in precedenza (Magnatti et al., 2005);
- d) attivano percorsi di apprendimento sia di tipo individuale che collettivo che migliorano le risorse locali di capitale umano, in particolare nel campo dello sviluppo economico, della capacità di progettazione e gestione dei fondi comunitari, dell'animazione territoriale, ecc. Sul fronte dell'apprendimento individuale, in particolare, creano le condizioni per la formazione di leadership, di agenzie di sviluppo locale e più in generale di una classe dirigente locale (Cersosimo e Wolleb, 2006; Magnatti et al., 2005; Garofoli, 2001);
- e) migliorano la qualità della progettazione locale, rendendola coerente con i punti critici/risorse sottoutilizzate dei territori e quindi migliorano l'efficacia degli investimenti pubblici.



Ciò avviene in tre modi:

- i) attraverso il principio dell'integrazione, stabilito all'interno del sistema di regole che governano queste politiche, che stimola le complementarità e le sinergie tra i diversi tipi di investimenti (ad esempio tra le infrastrutture e gli investimenti nelle imprese oppure tra gli investimenti turistici e quelli sui prodotti tipici locali, ecc.) (Magnatti et al., 2005);
- ii) attraverso la complementarità tra diverse politiche che il partenariato riesce a mettere insieme e coordinare a livello locale, intercettando risorse finanziarie provenienti da diverse fonti (comunitaria, nazionale, regionale o anche locale);
- iii) attraverso la concentrazione delle risorse sui nodi strategici dello sviluppo locale.

Naturalmente questi processi non si verificano in tutte le esperienze attuate sinora. In alcuni casi, addirittura, possono dar luogo a risultati del tutto opposti. Sulla interpretazione degli effetti reali vi è un acceso dibattito tra detrattori e sostenitori delle politiche di sviluppo locale. Tra i detrattori di queste politiche vi sono quelli che ne sottolineano aspramente l'inefficienza e la sostanziale inefficacia: l'argomentazione principale è quella che, nei casi migliori, ottengono gli stessi risultati delle tradizionali politiche di incentivazione delle imprese, ma con tempi molto più lunghi e con costi di gestione e di coordinamento più elevati (Rossi, 2002). In realtà anche gli studiosi più favorevoli a queste politiche ne mettono in evidenza alcuni punti deboli proprio sul fronte degli effetti che stiamo cercando di analizzare (Cavazzani e Moseley, 2001; van der Ploeg, 2003; Shucksmith, 2000; Buller, 2000; Cersosimo e Wolleb, 2006): scarsa capacità di generare processi inclusivi, dominanza di élite politico-amministrative locali, forte conflittualità con gli enti locali, scarsa concentrazione su idee forti, debole integrazione degli investimenti, formazione di coalizioni al solo scopo di intercettare fondi pubblici, ecc..

Come misuriamo questi effetti sull'assetto istituzionale e sulla coesione sociale? Il LEADER e i Patti Territoriali sono tra i più interessanti laboratori per studiare questo genere di effetti. L'analisi dei Patti Territoriali ha introdotto in proposito una serie di indici per misurarne le diverse performance (Magnatti et al., 2005), attraverso una serie di indagini presso testimoni di qualità per rilevarne la percezione degli effetti del Patto:

- i) il primo indice (performance economica) è basato sull'impatto sull'economia locale, sul miglioramento qualitativo della struttura produttiva e del mercato del lavoro, sulla dotazione di infrastrutture e di servizio e sulla attrattività dell'area;
- ii) il secondo indice (miglioramento della governance locale) è basato su indicatori che rappresentano l'impatto sul miglioramento delle prestazioni istituzionali e della cooperazione tra gli enti locali, il miglioramento della progettazione integrata e del partenariato; l'impatto sui rapporti istituzionali e sulla concertazione/cooperazione tra vari soggetti locali pubblici e privati; l'impatto sullo snellimento delle procedure amministrative, sulla capacità di progettazione attraverso il partenariato;



- iii) il terzo è un indice globale che include i precedenti, l'efficienza della spesa e la capacità di utilizzazione di altre fonti per finanziare lo sviluppo locale (ad esempio altri programmi UE o nazionali).

Se si analizzano le diverse tipologie di Patto alla luce dei diversi indici di performance, emerge chiaramente come la tipologia di Patto specializzata agro-turistica manifesti i migliori risultati, indipendentemente dall'indice considerato (tabella 7). Il punteggio più elevato viene ottenuto da questa tipologia di Patto proprio per gli effetti sulla governance locale.

Tabella 7 - La performance dei Patti secondo il tipo di specializzazione settoriale			
Tipologie di patto	Indici di performance		
	Economica	«Governance»	Totale
Patti industriali	6,7	7,9	6,0
Patti misti	7,3	6,7	6,2
Patti agro-turistici	7,8	8,5	6,7
Totali	7,1	7,7	6,2

Fonte: Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., Patti Territoriali, Il Mulino, Bologna, 2005

La convenienza delle politiche integrate rispetto a quelle più tradizionali si può valutare attraverso una serie di impatti che potremmo classificare come migliorativi del rapporto costi-efficacia delle politiche. Le politiche integrate, infatti, possono agire su due fronti:

- da un lato, riducono i costi amministrativi quando riescono a migliorare le prestazioni istituzionali dell'amministrazione pubblica, a favorire una maggiore cooperazione e coordinamento tra soggetti pubblici e privati, a migliorare la capacità di gestione e l'efficienza dei partenariati locali (attraverso la conoscenza delle regole e dei meccanismi comunitari) oppure infine a indurre uno snellimento delle procedure amministrative;
- dall'altro, accrescono l'efficacia degli interventi nella misura in cui migliorano la qualità della progettazione.



Occorre dire in realtà che non sempre le analisi delle esperienze hanno consentito di enucleare un positivo rapporto costi/efficacia delle politiche integrate. Anzi, spesso si è sottolineata la perdita di efficienza nella velocità della spesa derivante dall'ingresso di un soggetto intermedio tra la pubblica amministrazione e gli operatori beneficiari dei finanziamenti pubblici (GAL, agenzia di sviluppo, società di gestione del Patto o del Pit, ecc.). Il fatto che indubbiamente diverse esperienze di politiche integrate non abbiano brillato quanto ad efficienza della spesa si deve a molti fattori, primi fra tutti le difficoltà di avvio, l'inesperienza iniziale e la necessità di disporre di tempo per mettere in cantiere e realizzare una progettazione qualitativamente efficace. Di converso, occorre sottolineare che le esperienze di sviluppo rurale realizzate in ambito LEADER abbiano messo in evidenza un buon rapporto costi-efficacia, specie se confrontato con le politiche di sviluppo rurale attuate tramite i grandi programmi (PSR e POR Obiettivo 1). Questo risultato, emerso dalle valutazioni effettuate a livello comunitario (ÖIR, 2003b), deriva sia dall'analisi dei costi che da quella degli indicatori di efficacia utilizzati.

Innanzitutto, le esperienze del programma LEADER hanno messo in luce che i costi amministrativi non sono comparabili con quelli dei programmi più grandi, in quanto:

- ♦ il GAL svolge quelle funzioni di gestione che negli altri programmi vengono svolte dalla pubblica amministrazione, esercitando quindi un effetto sostitutivo;
- ♦ queste funzioni, dopo un periodo di rodaggio e di acquisizione di conoscenze, vengono svolte adeguatamente dalla struttura amministrativa interna al GAL. Anzi, occorre sottolineare che le analisi svolte su casi studio mettono in evidenza la maggiore efficienza della struttura GAL per ciò che riguarda soprattutto le funzioni di pagamento ai beneficiari dei finanziamenti (ÖIR, 2003b) ;
- ♦ il GAL non svolge solo un ruolo gestionale sostitutivo nei confronti della pubblica amministrazione, ma svolge altresì funzioni aggiuntive, che quest'ultima non può o non è in grado di svolgere nella gestione dei programmi del mainstreaming. Ci si riferisce qui alle funzioni di informazione, animazione territoriale, assistenza tecnica ai progetti, comunicazione, ecc. Tali funzioni hanno un'importanza decisiva per assicurare l'efficacia degli interventi. Esse, in realtà, nei grandi programmi vengono svolte da organizzazioni private (le singole categorie professionali per quanto riguarda l'informazione, l'assistenza tecnica ai progetti); oppure non vengono svolte affatto (l'animazione territoriale o la comunicazione nei singoli territori). Pertanto, sotto il profilo dei costi, il GAL, svolgendo efficientemente queste funzioni, riduce i costi privati della progettazione e il tasso di rifiuto dei progetti selezionati. Di fatto internalizza, per così dire, una parte dei costi privati;



- ♦ nel rapporto con la pubblica amministrazione, la cooperazione instaurata con il GAL e la sua struttura stimola la risoluzione dei problemi amministrativi relativi ai singoli progetti e alla semplificazione delle procedure;
- ♦ la struttura del GAL non produce solo come output il finanziamento di progetti individuali, ma svolge una serie di compiti che sono utili per l'apertura di canali di cooperazione tra il territorio rurale interessato e gli altri territori (attraverso la rete e la cooperazione regionale e transnazionale).

Per ciò che riguarda i costi-efficacia degli investimenti finanziati dal programma LEADER, le analisi disponibili mettono in evidenza che, in confronto con i programmi del mainstreaming, il LEADER presenta:

- ♦ una minore presenza di deadweights effects (i progetti finanziati non sarebbero stati realizzati in assenza del sostegno del LEADER) ;
- ♦ un costo per unità di output più basso in generale (si veda il costo per occupato menzionato più sopra), fatta eccezione per alcune categorie di investimento di carattere più innovativo che negli altri programmi;
- ♦ una maggiore attenzione a iniziative che favoriscono l'integrazione tra i settori e la cooperazione tra gli operatori privati e pubblici, con un impatto maggiore quindi sulla valorizzazione di tutte le risorse del territorio;
- ♦ una maggiore attenzione a categorie di investimento meno prioritarie per i programmi del mainstreaming, quali la diversificazione economica delle aree rurali;
- ♦ una maggiore capacità di combinare risorse provenienti da diversi programmi e fonti finanziarie, potenziando quindi l'effetto del singolo investimento finanziato con le risorse LEADER.



3 - L'APPROCCIO LEADER NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

3.1 Il nuovo ruolo dell'approccio LEADER nel periodo 2007-2013

Anche sulla scorta della valutazione ex-post del LEADER II, si è sviluppata in Europa una intensa discussione, nel corso del 2004, su quali contenuti e forme dovesse assumere l'approccio LEADER. Le conclusioni della Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo sono al riguardo sufficientemente chiare, in quanto ribadiscono l'importanza, per le future politiche di sviluppo rurale, di mantenere un saldo ancoraggio ad un metodo partecipativo, basato sulla costruzione di partenariati locali e con una logica intersettoriale. Di conseguenza, anche sotto la spinta forte di una piccola lobby creata proprio grazie alla diffusione del LEADER in Europa negli ultimi dieci anni, appare piuttosto evidente la scelta politica di mantenere un metodo di intervento nelle aree rurali.

Tuttavia si è posta una questione, non affrontata e risolta del tutto nel corso della Conferenza di Salisburgo, quanto semmai nei mesi successivi in varie sedi di discussione, di come mantenere il metodo LEADER, anche traendo spunti dagli errori e dagli insegnamenti di questi anni. Il principio generale che si va affermando da Salisburgo in poi è che il metodo LEADER venga fatto proprio anche dai futuri programmi di sviluppo rurale ovvero venga incluso sempre di più, in una parola molto in uso nel gergo comunitario, nel "mainstream". Questo principio è stato fatto proprio anche nella riforma dei Fondi strutturali, con riferimento alle altre iniziative comunitarie di Agenda 2000 (EQUAL, URBAN e INTER-REG). Perché inserire l'approccio LEADER nel mainstream dello sviluppo rurale? Su questo quesito, fin dall'avvio del dibattito, si sono confrontate due opposte visioni:

- a) la prima voleva mantenere il carattere sperimentale e innovativo dell'approccio, riservandogli un proprio ambito di programmazione e risorse dedicate e conservandone le principali caratteristiche distintive. Questa visione, tuttavia, rischiava di ghettizzare il LEADER entro un ambito eccessivamente marginale, da piccolo laboratorio per pochi innovatori, senza che ciò producesse un grande impatto sulla realtà delle zone rurali. Questa era sicuramente una visione minoritaria, preoccupata soprattutto del fatto che si potessero alterare o ridimensionare, se lasciati alla libera scelta delle amministrazioni nazionali e regionali, quei connotati essenziali dell'approccio. Si trattava, in altre parole, di una posizione di carattere difensivo, volta soprattutto a tutelare le specificità di LEADER;
- b) la seconda intendeva modificare il ruolo di LEADER, facendolo diventare parte integrante della programmazione ordinaria e, di conseguenza, immaginandolo come un modo "normale" di operare, esteso a buona parte delle risorse dello sviluppo rurale. Questa visione aveva il difetto di rappresentare una eccessiva fuga in avanti. Infatti, pensare che l'inserimento dell'approccio dentro la programmazione ordinaria, di per sé, significasse una sua maggiore diffusione era chiaramente una scommessa che aveva poche probabilità di essere vinta.



Benché il LEADER si fosse progressivamente esteso sul territorio dell'UE, esso non godeva affatto di un consenso generalizzato, ma era invece vissuto come un obbligo dalle strutture amministrative e inoltre era visto con diffidenza dalle stesse organizzazioni di categoria, per le quali l'interesse principale era il sostegno all'impresa agricola e non già ai territori rurali visti nel loro insieme.

Queste due opposte visioni si sono confrontate già durante la Conferenza Europea di Salisburgo. La seconda visione, che propugnava l'integrazione nel mainstream, è stata fortemente voluta e sostenuta dalla Commissione Europea, perché rispondeva strettamente alla semplificazione del sistema programmatico e gestionale e nel contempo rispondeva all'esigenza di mantenere in qualche modo il ruolo dell'approccio LEADER. La prima visione era invece sostenuta dal mondo dei GAL e delle loro associazioni, preoccupate di una prospettiva di ridimensionamento o addirittura di eliminazione dei partenariati sino a quel momento costruite nei territori dell'UE. Anche le Reti dello sviluppo rurale promosse in ogni paese con i fondi comunitari fecero sentire in quel momento la propria voce e alcune di esse, in primo luogo quella italiana e francese, fornirono un contributo di idee e proposte per salvaguardare e migliorare la funzione dell'approccio LEADER nel disegno comunitario che si andava definendo.

La proposta di Regolamento e le successive modifiche, fino alla versione finale approvata dal Consiglio, risentono largamente di quel dibattito e la soluzione che si delinea nel testo del Regolamento può essere considerata un buon compromesso in quanto:

- ♦ inserisce organicamente il metodo LEADER nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale, attraverso la definizione di un asse prioritario dedicato al metodo all'interno del piano di sviluppo rurale, come nel disegno originario della Commissione;
- ♦ nel contempo conserva le caratteristiche costitutive del metodo (piani locali, approccio ascendente, partenariato pubblico-privato, approccio multisettoriale e innovatore, cooperazione, reti tra gli attori locali) senza alterarle e anzi le estende potenzialmente a campi di intervento prima preclusi al LEADER (ad esempio, il rafforzamento della competitività delle imprese);
- ♦ stabilisce una soglia minima di dotazione finanziaria per l'implementazione del metodo LEADER (5% dell'intera dotazione FEASR del piano di sviluppo rurale), per far sì che tutti i programmi contemplino obbligatoriamente l'uso del metodo con una copertura finanziaria adeguata. Su quest'ultimo punto il mondo dei GAL e delle loro associazioni si sarebbe aspettato qualche scelta più coraggiosa, non ritenendo adeguata la soglia proposta dalla Commissione. Tuttavia, nel contesto più generale di indifferenza e in qualche caso persino di ostracismo che circondava il LEADER e soprattutto a fronte di aspettative, in molti paesi, di risorse ridotte per lo sviluppo rurale, non si può negare che quella soglia costituisse quanto meno una certa garanzia.



Inoltre si trattava di un minimo, che lasciava uno spazio di miglioramento alla contrattazione e al negoziato tra amministrazioni e partenariati regionali e locali, come dimostrano le fasi negoziali sui nuovi PSR;

- ♦ contempla la possibilità di utilizzare, all'interno del piano locale, l'intero menu delle misure ammesse a finanziamento dal regolamento (attingendo quindi a tutti gli assi prioritari previsti per il PSR), da quelle più tradizionalmente "agricole" a quelle di diversificazione economica. Al riguardo appare superata in qualche modo la identificazione del LEADER con interventi di carattere immateriale, propria soprattutto del LEADER+.

Il dibattito su quale ruolo dovesse essere assolto dal LEADER è stato particolarmente utile nella fase di costruzione della nuova fase di programmazione, ma di fatto ha lasciato ampi margini di scelta ai programmatori nella preparazione dei PSR 2007-2013. Dati i contorni generali definiti dal regolamento per lo sviluppo rurale, ruolo e funzione del LEADER possono essere molto diversi nei Paesi membri e nelle regioni, come si vedrà tra breve.

Tuttavia, uno dei principali problemi che il LEADER ha vissuto dopo le precedenti edizioni (I, II e plus) è come uscire dalla dimensione ridotta (finanziaria e territoriale) che finora gli è stata assegnata per divenire un metodo più diffuso e consolidato di politica di sviluppo locale. Uscire da questa logica non è semplice, per due ragioni:

- ♦ innanzitutto perché vi è una consistente opinione che il LEADER abbia fornito risultati inferiori alle aspettative, senza incidere radicalmente sulla realtà e mostrando rilevanti inefficienze finanziarie. Di conseguenza, chi sostiene questa tesi non ritiene opportuno estendere e rafforzare il metodo, quanto invece confinarlo entro limiti (finanziari e territoriali) contenuti;
- ♦ in secondo luogo perché non è chiaro verso quale direzione migliorare ed eventualmente rafforzare il ruolo del LEADER. E' mancata, in altre parole, una riflessione approfondita su quali debbano essere le nuove strategie 2007-2013, per consentire di superare quei confini dimensionali prima evidenziati.

Sotto questo profilo, il Piano Strategico Nazionale 2007-2013 ha fornito alcune indicazioni che vanno nella direzione di enfatizzare la qualità progettuale e gestionale, ma si tratta di indirizzi generali, elaborati secondo la logica di non costituire troppi vincoli per i PSR. In un paese fortemente regionalizzato come l'Italia, infatti, con esperienze e risultati molto differenziati tra regione e regione, i ruoli che il LEADER può svolgere nella programmazione 2007-2013 non possono che risultare molto eterogenei. La lettura dei PSR in corso di preparazione e oggetto di negoziato con la Commissione fa emergere orientamenti e strategie con un diverso grado di maturazione e di definizione.



In particolare guardando al ruolo del LEADER, si possono distinguere tre diversi orientamenti:

- a) quello che pone enfasi sul ruolo di sperimentazione e promozione dell'innovazione nelle aree rurali. Si tratta del ruolo più "classico", promosso nelle precedenti edizioni dell'Iniziativa Comunitaria;
- b) quello che vede l'Asse IV come un metodo di gestione ordinaria delle risorse, diverso da quello tradizionale e basato sulle caratteristiche essenziali del LEADER e/o su alcune varianti di questo;
- c) infine, quello che considera il LEADER come un approccio già sperimentato, ma con un peso residuale e marginale, dettato solo ed esclusivamente dalla necessità di rispettare un obbligo del Regolamento comunitario.

Si tratta evidentemente di tre concezioni diverse del LEADER sia in termini di importanza finanziaria, sia di modalità di funzionamento della nuova politica di sviluppo rurale. In ogni caso, mentre la prima e soprattutto la seconda denotano una certa volontà di continuare a investire sul metodo, la terza invece indica solo il desiderio di contenerne la portata al minimo indispensabile. Appare evidente che, benché la prima e la seconda strategia possano in parte convivere, il ruolo di LEADER come laboratorio diventi sempre più cruciale in un contesto di scarse risorse finanziarie ad esso destinabili.

3.2 L'approccio LEADER nella programmazione 2007-2013: quali elementi di novità?

La programmazione della fase 2007-2013 ha segnato certamente un grande elemento di novità nella possibilità di definire congiuntamente le strategie generali dello sviluppo rurale e quelle legate all'applicazione dell'approccio LEADER. Questo doveva rappresentare la premessa fondamentale per non confinare il LEADER, come era già accaduto in passato, in un piccolo programma senza alcun legame con le politiche più generali per lo sviluppo rurale. In realtà, nella preparazione dei nuovi PSR, l'approccio LEADER ha ricevuto un'attenzione più tardiva rispetto alle altre componenti del Piano. Grande attenzione è stata rivolta alla composizione degli assi I e II, alle nuove misure e alla loro interpretazione, alla territorializzazione, al circuito finanziario, ecc. Le decisioni su come applicare il LEADER nel nuovo contesto della programmazione sono state di fatto assunte per ultime, in modo quasi residuale. Inoltre, vi è stata una forte spinta da parte del partenariato settoriale a contenere le dimensioni e la portata innovativa degli Assi 3 e 4. Questa spinta è frutto di una visione prevalente di conservazione dell'esistente, più che di sperimentazione e revisione del modello attuale.

Per comprendere come queste visioni piuttosto tradizionali abbiano condizionato il ruolo del LEADER nella programmazione 2007-2013 vanno prese in considerazione innanzitutto due variabili cruciali:

- 1) l'ammontare di risorse finanziarie destinate all'approccio LEADER;
- 2) il campo di azione entro cui l'approccio si può muovere, rappresentato dal tipo di misure che l'Asse IV può utilizzare.



Guardando alle risorse destinate nella nuova programmazione, si può senza alcun dubbio affermare che il LEADER non possa più lamentare una scarsa dotazione finanziaria. La dotazione media nazionale, che è dell'8% sulle risorse totali, rappresenta un consistente aumento rispetto alle dotazioni delle programmazioni precedenti (tabella 8). A livello nazionale vi sono risorse due volte superiori a quelle del LEADER+, il che vuol dire che vi è stata una generalizzata crescita apportata dai singoli PSR. Alcune regioni non si sono affatto limitate ad applicare la soglia minima del 5% prevista dal regolamento per l'Asse IV, ma hanno deliberatamente potenziato il LEADER oltre il livello minimo: regioni come Piemonte, Lombardia, Toscana e Umbria hanno aumentato le dotazioni di LEADER di 2 volte e mezzo; Campania, Sicilia, Sardegna, Veneto e Liguria tra 3 e 4 volte, addirittura la Puglia di ben otto volte la dotazione del periodo precedente. Poche sono le regioni che, invece, si sono limitate a programmare il minimo di risorse previsto dal regolamento, riducendo la dotazione del precedente periodo: solo Abruzzo e Molise hanno optato per questa scelta, probabilmente in ragione del fatto che la nuova programmazione non ha significato per loro un aumento significativo di risorse complessive. L'aumento delle dotazioni complessive per l'asse IV ha consentito anche di preventivare un aumento del numero di gruppi finanziabili in ogni regione: seguendo le previsioni dei PSR, globalmente in Italia la nuova fase potrà vedere una crescita fino a circa 190 gruppi, con un aumento di quasi 60 nuovi gruppi (ossia 1/3 in più del periodo precedente). Ciò non ridurrà la dotazione media di risorse pubbliche per gruppo, in quanto le maggiori risorse per l'asse IV sono cresciute, come si è visto, più che proporzionalmente: per questo motivo ogni GAL potrà disporre mediamente di una dotazione di risorse pubbliche che è il doppio del periodo 2000-2006 (poco più di 7 milioni di €). In alcune regioni si può osservare un aumento che è più del doppio (tabella 9), che porta l'investimento pubblico unitario in diversi PSR fino anche a 10-11 milioni di € (Emilia-Romagna, Toscana e Sardegna), in alcuni casi addirittura spingendosi fino a circa 20 milioni di € (Puglia e provincia di Trento).

Questo scenario del tutto nuovo indica che il ruolo del LEADER nella nuova programmazione è cambiato: non si tratta più in diversi di casi di un programma di nicchia, ma di una modalità più ordinaria di investimento pubblico. Ciò da un lato, richiede che la strategia dell'intervento locale sia più integrata con quella del PSR e dall'altro che il GAL ponga uno sforzo maggiore e più stringente nella gestione delle risorse, che diviene più complessa e onerosa. Questo richiede anche una più attenta attività di supporto alla gestione e di monitoraggio e valutazione da parte della Regione, soprattutto nei confronti dei nuovi GAL che possiedono probabilmente una scarsa dimestichezza con i programmi comunitari e le relative procedure e regole gestionali. Quei circa 60 gruppi aggiuntivi infatti richiedono un supporto particolare non solo nella fase di avvio, ma anche in quella di regime, anche alla luce dell'esperienza realizzata nelle precedenti edizioni di LEADER.



Tabella 8 - Evoluzione della spesa pubblica per l'approccio Leader nelle tre programmazioni

Regione	Leader II (1994-99) (milioni €)	Leader+ (2000-2006) (milioni €)	Asse IV -Leader (2007-2013) (milioni €)	% sul PSR	Totale PSR (milioni €)	Differenza tra Leader+ e Leader+ (milioni €)	(Δ %)
Abruzzo	23,8	35,3	18,2	5,0	383,9	16,1	-45,7
Basilicata	32,9	22,7	38,9	6,0	648,1	16,2	71,2
Bolzano	16,3	15,5	15,6	5,0	312,7	0,1	0,9
Calabria	39,8	28,3	85,0	5,9	1.086,1	36,7	129,8
Campania	43,6	31,5	94,1	5,0	1.882,3	62,6	188,7
Emilia Romagna	18,0	21,2	47,7	5,1	934,7	26,5	124,9
Friuli	13,6	11,3	16,1	6,5	247,2	4,8	42,2
Lazio	46,5	27,1	38,3	6,0	655,4	12,2	45,1
Liguria	10,8	11,9	54,4	19,7	276,6	42,5	356,4
Lombardia	13,5	14,4	36,0	4,0	899,8	21,6	149,3
Marche	23,4	15,7	27,6	6,0	459,8	11,9	75,7
Molise	16,3	11,0	8,7	5,0	185,0	1,2	-11,3
Piemonte	25,0	22,6	58,4	6,5	896,6	35,8	158,0
Puglia	44,8	34,4	279,0	18,8	1.480,6	244,7	712,2
Sardegna	63,7	43,8	169,9	13,6	1.252,8	126,0	288,9
Sicilia	54,6	38,1	126,4	6,0	2.106,3	87,3	223,4
Toscana	40,1	31,0	83,9	10,0	839,1	52,9	170,7
Trento	7,6	7,4	17,1	6,7	256,2	9,8	132,3
Umbria	22,8	15,1	38,0	5,0	780,1	22,9	151,0
Valle d'Aosta	1,3	4,4	8,9	7,5	118,7	4,5	103,3
Veneto	51,5	27,5	100,6	11,0	914,7	73,1	266,1
Totale complessivo	810,0	471,4	1.346,0	8,1	16.616,5	874,6	185,5

Fonte: elaborazioni sui dati dei programmi in Italia





Tabella 9 - Evoluzione della spesa pubblica per GAL nelle tre programmazioni

Regione	Leader II (1994-99)		Leader+ (2000-2006)		Asse IV-Leader (2007-2013)		Differenza tra Leader 07-13 e Leader+	
	N. di GAL	Spesa media (milioni €)	N. di GAL	Spesa media (milioni €)	N. di GAL	Spesa media (milioni €)	(milioni €)	(%)
Abruzzo	7	3,4	7	5,0	11	1,7	3,3	-85,4
Basilicata	12	2,7	7	3,2	8	4,9	1,6	49,8
Bolzano	3	5,4	5	3,1	5	3,1	0,0	0,9
Calabria	18	2,5	9	3,1	14	4,6	1,5	47,7
Campania	22	2,0	7	4,5	12	7,8	3,3	74,3
Emilia Romagna	4	4,5	5	4,2	5	9,5	5,3	124,9
Friuli	3	4,5	3	3,8	5	3,2	0,6	-14,7
Lazio	10	4,7	8	3,4	8	4,9	1,5	45,1
Liguria	8	1,8	4	3,0	12	4,5	1,6	52,1
Lombardia	4	3,4	6	2,4	10	3,6	1,2	49,6
Marche	6	3,9	5	3,1	6	4,6	1,5	46,4
Molise	4	4,1	3	3,7	3	3,2	0,4	-11,3
Piemonte	13	1,9	10	2,3	12	4,9	2,6	115,0
Puglia	17	2,6	9	3,8	14	19,9	16,1	422,1
Sardegna	19	3,4	8	5,5	15	11,3	5,8	106,3
Sicilia	25	2,2	12	3,3	15	8,4	5,2	158,7
Toscana	10	4,0	8	3,9	8	10,5	6,6	170,7
Trento	2	3,8	1	7,4	1	17,1	9,8	132,3
Umbria	6	3,8	5	3,0	5	7,6	4,6	151,0
Valle d'Aosta	1	1,3	1	4,4	4	2,2	2,1	-48,2
Veneto	13	4,0	8	3,4	14	7,2	3,8	109,2
Totale complessivo	203	3,0	131	3,6	187	7,2	3,6	100,0

Più risorse pubbliche per l'approccio LEADER, dunque, ma per fare che cosa? Apparentemente il campo di operatività del LEADER sembra più ampio: sia il regolamento, sia il PSN afferma che i Piani dei GAL (Piani di sviluppo locale) potranno attingere alle misure dei tre assi, salvo quanto stabilito da ciascuna regione nel PSR. In realtà, le scelte compiute nei PSR hanno significativamente ristretto il campo di operatività dei gruppi e conseguentemente anche dei Piani ad alcune tipologie di intervento. Pur esistendo delle differenze tra regioni, la tabella 10 rappresenta quali sia la distribuzione delle risorse pubbliche tra i diversi ambiti di intervento in Italia. Circa 2/3 delle risorse saranno investite per le priorità connesse all'asse III e quindi alle misure di qualità della vita e diversificazione; poco più del 20% delle risorse saranno dedicate invece ai progetti di cooperazione e per le spese di funzionamento dei gruppi. Solo il 12-13% viene finalizzato per la competitività e l'ambiente. Naturalmente, non tutte le regioni si allineano a questo orientamento: alcune regioni limitano l'azione del LEADER alle misure dell'asse III o, tutt'al più, all'asse III e ad alcune misure dell'asse I o, alternativamente, dell'asse II. In alcuni casi si opera anche una selezione delle misure dell'Asse III (es. Campania). In generale, si può affermare che il metodo LEADER venga attuato attingendo soprattutto alle misure del terzo asse, cui si può aggiungere una selezione delle misure dell'asse I e/o dell'asse II. Quanto agli strumenti che rientrano nella competenza dei Fondi strutturali (FESR e FSE), essi non risultano attivabili a meno che non siano compresi nel PSR approvato dalla Commissione Europea.

A partire da questa articolazione del budget dei PSR i Piani locali devono adeguare le loro previsioni di spesa e le loro strategie, indipendentemente da quelli che sono i fabbisogni che le singole progettazioni locali metteranno in luce. Si tratta, quindi, di una sostanziale inversione di tendenza rispetto all'autonomia propositiva tipica dell'approccio bottom-up inaugurato nel lontano 1989 e poi mantenuto fino a tutto il periodo 2000-2006. Con la nuova programmazione i GAL devono adottare una progettazione che si muove entro binari più stretti e rigidi, forse troppo rispetto alla pur giusta esigenza di orientare l'azione dei Piani locali.

Tabella 10 - Distribuzione della spesa pubblica dell'Asse 4 (Leader) nei PSR italiani 2007-2013

Ambiti di intervento dell'asse Leader	(milioni di €)	(% su totale)
Competitività	94,1	7,0
Gestione dell'ambiente/del territorio	74,5	5,5
Qualità della vita/diversificazione	885,1	65,8
Cooperazione interterritoriale e transnazionale	91,8	6,8
Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	200,8	14,9
Totale Asse 4	1.346,0	100,0

Fonte: elaborazioni sui dati dei programmi in Italia



Risorse finanziarie e strumenti di intervento sono rilevanti per disegnare il ruolo e le funzioni strategiche del LEADER nel PSR, ma non sono le uniche variabili di cui tener conto. Occorre infatti considerare altre componenti che possono incidere in modo determinante, quali:

- a) l'esistenza nel PSR di altre forme di approccio integrato, complementari al LEADER e con numerosi elementi in comune con esso;
- b) i territori in cui il LEADER viene applicato (concentrazione territoriale);
- c) i temi prioritari sui quali LEADER viene focalizzato (concentrazione tematica);
- d) le forme di partenariato.

Altre forme di approccio integrato. In realtà il LEADER non è la sola modalità di approccio integrato e territoriale esistente nei PSR. Sia pure con terminologia non sempre omogenea, la programmazione 2007-2013 ha inserito nel proprio armamentario almeno due forme di progettazione integrata, sulla scorta degli orientamenti contenuti nel PSN: i progetti di filiera/tematici e i progetti integrati territoriali⁸. Si tratta in genere, nel primo caso, di forme di progettazione di tipo più settoriale e nel secondo di progetti a scala più ampia del LEADER, con meno vincoli dimensionali (in termini di territorio, di risorse finanziarie e di composizione del partenariato), applicati su territori non ricadenti nelle aree LEADER. E' evidente, quindi, che laddove esistano anche queste forme di progettazione integrata, il metodo LEADER "puro" così come disegnato dall'Asse IV ha un ruolo complementare e quasi sempre meno importante in termini di risorse attivabili. Fanno ovviamente eccezione quei casi in cui forme di partenariato misto pubblico-privato, analoghe a quelle create con il LEADER, possono candidarsi a proporre anche le altre forme di progettazione integrata. Anche nei casi più simili al LEADER (i progetti integrati territoriali), tuttavia, si può parlare di modalità di progettazione che assumono LEADER come modello, ma senza recepirlo in pieno in quanto se ne distaccano sia per forme più flessibili di partenariato, sia per l'assenza di una gestione decentrata delle risorse (in particolare la selezione dei beneficiari locali). In buona sostanza, in molte regioni le forme di progettazione integrata diverse dal LEADER stanno acquistando un'importanza sempre maggiore nella strumentazione dei PSR. In questo panorama fa eccezione la Liguria, unica regione che assegna al metodo LEADER, sia pure rivisitato, un ruolo di primo piano come unica modalità di approccio integrato.

La concentrazione territoriale. Nella definizione delle aree ammissibili entro cui applicare il metodo LEADER emergono tre opzioni fondamentali:

- 1) un'opzione di tipo conservativo ed estensiva, che ammette tutte le aree precedentemente interessate dal LEADER (II e plus);
- 2) una seconda opzione, che ne restringe l'applicazione ai territori compresi nelle aree C e D della territorializzazione del PSN (rispettivamente le aree intermedie e le aree con problemi complessivi di sviluppo).

⁸ Si veda in proposito l'analisi delle diverse modalità di progettazione integrata nella programmazione 2007-2013 contenuta in F. Mantino (2008, in particolare i capitoli 6 e 7).



In alcuni casi si adotta anche una combinazione dei territori appartenenti al primo e questo gruppo;

3) una terza opzione, molto più selettiva, che restringe l'applicazione del metodo LEADER ad una parte delle aree di tipo C e/o alle sole aree di tipo D. In quest'ultimo caso l'obiettivo del PSR è quello di concentrare il LEADER nelle aree più deboli, che potrebbero ricavare maggiori stimoli da un'azione integrata sulla diversificazione e la qualità della vita della popolazione.

Appare evidente che la concentrazione territoriale sia un fattore estremamente rilevante, sia per creare una adeguata massa critica di risorse, sia per evitare problemi di sovrapposizione e di governance con le altre forme di progettazione integrata prima menzionate. In alcuni casi tuttavia le aree C e D del PSN appaiono troppo estese a fronte delle risorse messe a disposizione dell'Asse IV. Una analoga considerazione può essere fatta, a maggior ragione, laddove è ammissibile tutto il territorio regionale prima eleggibile con il LEADER II e plus. In ogni caso, non può non essere rilevato come l'efficacia dell'approccio LEADER nella programmazione 2007-2013, più che dalla dotazione delle risorse pubbliche (che come abbiamo visto non sono poche), appare fortemente condizionata dalla rigidità con cui i PSR hanno stabilito gli ambiti di intervento dei Piani locali, per lo più limitati alle misure dell'asse III (e in qualche caso non a tutte).

La concentrazione tematica. Il ruolo della concentrazione tematica può essere considerato cruciale per assegnare una funzione più precisa al metodo LEADER. Non a caso il PSN, tra gli orientamenti che indica per l'asse IV, ne sottolinea l'importanza laddove afferma che « appare opportuno, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi del Piano, che la strategia di sviluppo locale si concentri su pochi temi, con contenuti ben definiti e strettamente legati agli obiettivi prioritari dei Programmi regionali».

Per l'individuazione dei temi vengono adottati due diversi approcci:

- 1) selezionare i temi già all'interno del PSR (si veda ad es. la Calabria e la Liguria);
- 2) lasciare che siano i GAL a farlo nella loro proposta progettuale, prevedendo ovviamente un obbligo nel bando e considerandolo come un criterio di selezione della stessa proposta progettuale (si veda il caso dell'Emilia-Romagna).

In realtà, il problema non è il come si approda al risultato, bensì il cosa si intenda per concentrazione tematica. Sotto questo profilo appare piuttosto assodato che i temi catalizzatori del LEADER+ non possano essere presi come riferimento utile, in quanto troppo generici. Appare certamente più efficace una definizione dei temi più precisa e funzionale, magari anche con la concertazione preventiva con i partnerati che si prefiggono di presentare le proposte progettuali. Questo implica anche passare da una progettazione locale di tipo strategico e onnicomprensivo, come quella delle precedenti edizioni del LEADER, ad una progettazione forse più operativa e focalizzata su pochi e essenziali obiettivi concreti. Ad esempio, appare efficace assumere come tema prioritario non le risorse naturali e culturali in senso generale, bensì le bio-energie o il turismo nei parchi e attorno a questi temi più limitati coagulare le risorse finanziarie e le misure più coerenti (e non necessariamente tutte le misure attivabili del PSR).



Le forme di partenariato. Rispetto alle precedenti edizioni di LEADER, in cui la candidatura del GAL era subordinata alla costituzione formale di un partenariato con un preciso status giuridico, la nuova programmazione è aperta a forme più flessibili. L'unico requisito è rappresentato dalla designazione del soggetto capofila con funzioni di coordinamento amministrativo e finanziario. Inoltre va rilevato che il carico amministrativo-finanziario dei GAL è destinato a ridursi con il passaggio delle funzioni di erogazione finanziaria e di controllo all'organismo pagatore. Questa novità è stata considerata con favore sia dalle amministrazioni regionali sia da gran parte dei GAL e delle loro associazioni. Tuttavia, nel periodo 2007-2013 occorre valutare con maggiore attenzione la composizione del partenariato, immaginando dei meccanismi che assicurino una effettiva partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento a quelli privati, e adottare dei criteri di selezione che premiano quei partenariati che hanno ben funzionato sino ad ora.

3.3 Le visioni del ruolo di LEADER sono sempre più diverse: modelli differenziati di programmazione locale

Dalla programmazione regionale 2007-2013 emergono nuove visioni dell'approccio LEADER, che si sovrappongono a visioni più tradizionali. Sia pure avviata con ritardo e in modo quasi residuale rispetto alla più generale preparazione dei PSR, la definizione dei contenuti dell'asse IV presenta delle novità interessanti, oltre alle dotazioni finanziarie che appaiono di tutto rispetto. Dai PSR emergono tre diversi modelli di programmazione locale:

- a) un modello di governance flessibile;
- b) un modello di specializzazione funzionale;
- c) un modello tradizionale di adeguamento all'approccio comunitario.

Si tratta di tre diverse interpretazioni dell'approccio LEADER a livello regionale, in parte nuove rispetto alle precedenti esperienze italiane, in parte di mera riproposizione delle esperienze precedenti. È interessante esaminare le caratteristiche distintive di ciascun modello, soprattutto di quelli che segnano una qualche discontinuità rispetto alle tradizionali interpretazioni del LEADER. Appare interessante anche capirne le ragioni e cercarne di identificarne la genesi, entrambe radicate nell'insoddisfazione e nei fallimenti, per così dire, di alcune esperienze realizzate in Italia. Vediamo in dettaglio i tre modelli.

Il modello di governance flessibile. Questo modello ha due caratteristiche: si propone una governance diversa perché ha l'ambizione, nel disegno che ne fa il PSR regionale, di incidere fortemente sulla progettazione dello sviluppo nel territorio; in secondo luogo può dirsi «flessibile» perché rivede alcuni elementi strutturali della impostazione originaria nella direzione di una maggiore flessibilità.

In termini di raggio di azione e di strumenti, questo modello adotta una visione piuttosto ampia, prevedendo l'utilizzazione di tutte le misure del PSR, senza particolari limitazioni e rigidità precostituite. Il Piano locale può quindi attingere a più assi del PSR, con una dotazione finanziaria media tale da assicurare una buona massa critica a livello territoriale.



In realtà il Piano locale può assumere funzioni diverse: quella di un vero e proprio progetto integrato territoriale, con una visione su più settori e sul sociale, oppure quella di un progetto integrato di filiera, con una visione di carattere soprattutto settoriale. Risulta quindi superata la dicotomia esistente altrove tra progettazione LEADER e altre forme di progettazione integrata. Anche la concentrazione tematica è buona: i temi su cui concentrare l'azione del Piano sono specifici, ben definiti ma di ampia portata. E' proprio sotto il profilo delle forme di partenariato che questo modello evidenzia la sua logica flessibile, in quanto il GAL è inteso come raggruppamento informale di soggetti che designano un capofila amministrativo e finanziario. Inoltre, qui la figura del GAL è più centrata sull'animazione che sulla gestione dei finanziamenti pubblici, in quanto quest'ultima è riportata al centro, in capo alla regione che elabora i bandi e conduce la selezione dei progetti. Il rapporto tra GAL e regione è formalizzato contrattualmente, ma il GAL in questa visione ha una minore capacità decisionale e minore autonomia gestionale rispetto al passato. Questo modello rivela dei tratti interessanti anche sotto il profilo delle interconnessioni con le altre politiche, essenzialmente per due motivi: innanzitutto perché prevede una incentivazione per il GAL ad attingere a strumenti finanziari e misure al di fuori del PSR (fondi strutturali, FAS, ecc.); in secondo luogo perché riconosce la necessità di creare di forme di coordinamento tra le diverse Autorità di gestione coinvolte nei vari programmi, non lasciando quindi al partenariato locale l'ingrato compito e tutto lo sforzo di coordinare fonti finanziarie e strumenti diversi.

Il modello di specializzazione funzionale. Questo modello ha invece una caratteristica molto precisa: concentra le funzioni di LEADER verso alcune tipologie di intervento, ancora più specifiche del passato e nel contempo le potenzia. In particolare, la specializzazione si identifica con la concentrazione/limitazione alle misure dell'Asse III e in alcuni casi si spinge addirittura a identificare i GAL come unici soggetti programmatori dell'asse. Il Piano locale può quindi attingere prevalentemente o esclusivamente all'asse III, con una dotazione finanziaria media tale da assicurare anche in questo caso una buona massa critica a livello territoriale. La concentrazione tematica è forse più lasca che nel modello precedente e comunque è ancorata a temi legati alle priorità della diversificazione e qualità della vita. Il GAL viene qui inteso come raggruppamento formale di soggetti (forme giuridiche definite) e vi è anche una grande attenzione alla qualità del partenariato. L'animazione ha un ruolo centrale, ma la gestione è qui decentrata al GAL e questo viene fatto in considerazione dell'esigenza di efficienza. Sotto il profilo delle interconnessioni con le altre politiche non si registrano grandi innovazioni: vi è certamente una grande attenzione alle potenziali integrazioni con altri Fondi (ma di converso vi è un'azione debole di facilitazione da parte della regione, contrariamente al modello precedente); vi è anche una certa attenzione ai criteri di demarcazione con i Fondi strutturali per le possibili sovrapposizioni, ma si tratta di un'attenzione rivolta all'aspetto preminentemente amministrativo dei rapporti tra fondi diversi.



Il modello tradizionale di LEADER. Ripropone il modello LEADER tradizionale, così come definito dall'impostazione originaria della Commissione, senza apportarvi significative modifiche, limitandosi alle dotazioni minime (5%). In questo caso vi è una prevalenza delle misure dell'Asse III, ma vi è anche la presenza anche di altre misure. Il Piano può disporre di adeguate dotazioni finanziarie e comunque comparabili a quelle della predente fase. La concentrazione tematica non è forte, i temi non sono legati a particolari strategie e l'innovazione strategica è scarsa. Il GAL viene inteso raggruppamento formale di soggetti (che si aggregano sotto forme giuridiche definite). Viene confermato uno dei tratti tipici del modello europeo: il decentramento della gestione al GAL. Sotto il profilo del rapporto con le altre politiche vi è scarsa attenzione alle potenziali integrazioni con altri Fondi, mentre vi è una soverchia attenzione ai criteri di demarcazione con i Fondi strutturali per le possibili sovrapposizioni (con una visione prettamente amministrativa della questione).

I tre modelli in questione possono essere rappresentati in qualche modo da altrettante regioni che li hanno implicitamente assunti come guida nell'applicazione del LEADER sul rispettivo territorio. Il primo modello (governance flessibile) sembra essere stato fatto proprio dalla regione Liguria, che presenta un'articolazione della spesa programmata nell'asse IV ben distribuita tra tutte le possibili priorità strategiche del PSR, una altissima dotazione finanziaria per GAL e una gestione non decentrata degli interventi, essendo riservata al GAL solo la funzione dell'animazione territoriale (tabella 11). Il secondo modello, quello della specializzazione funzionale, invece sembra essere stato assunto come riferimento dalla regione Sardegna, che ha una concentrazione quasi esclusiva della spesa programmata dell'asse IV sulla diversificazione e la qualità della vita, una dotazione finanziaria per GAL molto buona e una gestione decentrata delle misure affidate ai GAL: in buona sostanza, in questo modello l'approccio LEADER viene concepito esclusivamente come una modalità di intervento per le misure che puntano solo ad alcune priorità strategiche. Infine, l'ultimo modello viene assunto da regioni come l'Emilia-Romagna: qui la concentrazione sulle priorità della diversificazione e qualità della vita è meno accentuata, essendo più diversificato il campo di azione del Piano locale, la dotazione finanziaria per GAL è discreta ma non alta, la gestione di tipo decentrato ai GAL (tabella 11).

I tre modelli pongono, pur con le loro innovazioni più o meno accentuate nell'impostazione originaria dell'approccio LEADER, alcune questioni che meritano una certa riflessione e una attenta verifica in sede di monitoraggio e valutazione dei risultati.

Il modello della "governance flessibile" appare senz'altro come il più innovativo rispetto all'impostazione originaria, ma nondimeno presenta alcune caratteristiche che sollevano interrogativi sulla efficienza complessiva del modello, più che sulla sua efficacia: il modello ripropone il ritorno al livello regionale di alcune funzioni importanti, quali la selezione dei progetti locale, lasciando al partenariato locale la funzione di animazione.



Due questioni quindi si pongono: la prima concerne l'impatto in termini di carico amministrativo e gestionale che si ha sulla pubblica amministrazione centrale e la seconda concerne il mancato apprendimento di capacità gestionali a livello locale che una gestione decentrata avrebbe dovuto produrre (e che secondo le valutazioni condotte dalla stessa Commissione Europea rappresentano una delle componenti del valore aggiunto di LEADER).

Il modello della "specializzazione funzionale" invece solleva due questioni più rilevanti sotto il profilo dell'efficacia di LEADER: la prima riguarda l'emergere di una forte specializzazione entro cui vengono orientati i Piani locali, forse eccessiva rispetto ai bisogni dei territori; la seconda è del tutto speculare e riguarda il concetto di sviluppo rurale che sottende questa nuova impostazione dell'approccio LEADER. Un concetto che vede più la dimensione della diversificazione e della qualità della vita e trascura totalmente o quasi la dimensione del ruolo dell'agricoltura. Come si può stimolare processi di sviluppo rurale o sostenere la valorizzazione delle risorse endogene escludendo dal campo di azione del GAL gli strumenti di intervento per l'agricoltura, la valorizzazione dei prodotti, la qualità, ecc., sui quali tra l'altro le precedenti edizioni di LEADER hanno operato intensamente e in diversi casi con risultati abbastanza efficaci?

Infine, la riproposizione del modello tradizionale, quello che per diversi anni hanno perseguito i GAL del LEADER II e plus, può funzionare ancora, ma solo nelle realtà che hanno già prodotti dei partenariati validi e dinamici. Non ha senso riproporli laddove queste condizioni non sono verificabili: si rischia l'immobilismo e la completa sterilità dell'approccio LEADER. Si rischia altresì il consolidamento di posizioni dominanti da parte di piccoli o medi potentati locali che utilizzano il partenariato e le risorse del LEADER come strumenti di riproduzione del consenso. Si rischia infine di riproporre la funzione di LEADER come mero "orticello" residuale (che occorre coltivare per un obbligo comunitario), senza alcun impatto significativo sul territorio e sulla governance locale.





Tabella 11 - Distribuzione della spesa pubblica dell'Asse 4 (Leader) nei PSR italiani 2007-2013

Caratteristiche distributive dell'approccio Leader nel PSR	Liguria		Sardegna		Emilia-Romagna	
	(milioni di €)	(% su totale)	(milioni di €)	(% su totale)	(milioni di €)	(% su totale)
Competitività	14,1	26,0	0,0	0,0	8,3	17,4
Gestione dell'ambiente/territorio	11,1	20,5	0,0	0,0	4,8	10,0
Qualità della vita/diversificazione	19,5	35,9	144,9	85,3	23,6	49,5
Cooperazione interterritoriale e transnazionale	7,9	14,5	5,0	2,9	3,9	8,1
Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione	1,7	3,1	20,0	11,8	7,2	15,0
Totale Asse 4	64,4	100,0	189,9	100,0	47,7	100,0
Incidenza % asse 4 sul totale PSR	19,7		13,6		5,1	
Spesa pubblica media per GAL (milioni di €)	4,5		11,3		9,5	
Ruolo del GAL	Svolge attività di animazione; i progetti degli operatori locali sono approvati dalla regione Predispone i bandi, istruisce e approva le graduatorie dei progetti degli operatori locali Predispone i bandi, istruisce e approva le graduatorie dei progetti degli operatori locali					

Fonte: elaborazioni sui dati dei programmi in Italia

4 - I GRUPPI DI AZIONE LOCALE: PERCORSI E STRATEGIE NEL TEMPO⁹

4.1 Perché focalizzare l'attenzione sui GAL?

Come si è già rilevato nelle pagine precedenti, l'esperienza del LEADER in Italia si è articolata lungo un cospicuo arco temporale che va dall'inizio degli anni '90 ad oggi. Nel capitolo II si è approfondita la natura degli impatti sul territorio guardando soprattutto ai periodi '89-'93, '94-'99 e 2000-2006. Successivamente, nel capitolo III si è analizzata la natura dei cambiamenti più recenti dell'approccio, così come sembrano emergere dalla programmazione in corso.

Appare ora importante esaminare i soggetti che, a livello locale, sono stati creati per promuovere e attuare le azioni per lo sviluppo rurale finanziate dal LEADER. Occorre guardare in altre parole ai GAL, ai loro percorsi e alle strategie che li hanno differenziati in questi anni di sperimentazione dell'approccio LEADER in Italia.

L'attenzione specifica va rivolta ai GAL per diversi buoni motivi:

- a) innanzitutto perché i GAL rappresentano una delle principali novità della politica di sviluppo rurale in Italia e, per molti versi, sono una sorta di anomalia nel panorama della governance di questa politica;
- b) in secondo luogo perché nel tempo i GAL hanno registrato delle dinamiche interessanti che appare necessario esaminare per capire la qualità e la capacità di questi gruppi di assumere il ruolo di promotori dello sviluppo a livello locale. In altre parole, l'evoluzione dei GAL ci può fornire una chiave di lettura per capire se e come una forma partenariale interpreta i fabbisogni del territorio e li traduce in comportamenti e strategie che possono essere funzionali al territorio stesso (e non solo ovviamente alla sopravvivenza del GAL).

Le domande a cui questo capitolo intende rispondere sono essenzialmente le seguenti:

- 1) quali tipi di percorsi hanno seguito i GAL nel passaggio da un periodo di programmazione all'altro e come hanno interpretato in questi percorsi il loro ruolo per il territorio in cui hanno operato?
- 2) intraprendere un percorso e una strategia per il territorio di riferimento ha richiesto per i GAL l'adozione di specifiche modifiche dell'assetto interno (strutturale e organizzativo) e quali?
- 3) quali fattori hanno influenzato questi percorsi differenziati?

⁹ Questo capitolo è frutto in larga parte di alcune interviste non strutturate che l'autore ha condotto con i responsabili/esperti di alcuni GAL e di una ricognizione qualitativa delle informazioni contenute nell'archivio sulle agenzie di sviluppo prodotto dal FORMEZ



4.2 La dimensione e la natura delle partnership

La definizione di progetti di sviluppo locale e la loro realizzazione avviene sempre di più in un contesto di una collaborazione tra diversi partners. Con questo concetto si possono intendere fondamentalmente due tipi di relazioni fra attori di un qualsiasi progetto di sviluppo.

Il primo tipo di relazione è quello fra attori di una stessa area che concertano e predispongono una strategia di sviluppo per la loro area.

Per poter marciare con gambe solide, una qualsiasi strategia di sviluppo deve nascere da un processo che coinvolge il più ampio numero di soggetti istituzionali ed economico-sociali che operano in un territorio. Questo processo conduce alla definizione di una idea progetto, alla sua formalizzazione in un piano locale e alla costituzione, spesso anch'essa formalizzata, di una partnership che sostiene il piano anche nel corso della sua attuazione. Questa partnership può essere di varia natura, a seconda del tipo di procedure e criteri previsti per la sua costituzione. Un tratto comune di tutte le partnership che si possono constatare oggi sui territori è la natura mista pubblico/privata. Questa doppia natura svolge la funzione di favorire il dialogo tra soggetti istituzionali e operatori economico-sociali e società civile, da un lato; dall'altro quello di incentivare l'apporto economico-finanziario anche degli operatori economici alla realizzazione delle azioni di sviluppo.

Molte delle partnership che si sono costituite nel tempo sono "figlie" di programmi comunitari. A partire dai patti territoriali per l'occupazione e dal programma LEADER nelle sue tre edizioni, fino a coinvolgere i patti territoriali finanziati con fondi nazionali e, più recentemente, anche le partnership nate con EQUAL (finanziate dal Fondo Sociale). Queste partnership vedono anche la partecipazione degli Enti locali, in modo intenso e diffuso. Vedremo tra breve l'entità di questa partecipazione e le problematiche che ne possono scaturire.

Il secondo tipo di relazione di partenariato, che implica sempre la partecipazione di attori diversi, è quella che oltrepassa gli angusti confini di una specifica area perché coinvolge attori operanti in aree diverse, che possono avere rapporti di vicinanza o meno. Nel primo caso i rapporti di vicinanza possono configurarsi, ad esempio, tra un'area montana e una di pianura/fondovalle o tra aree situate in due/o più paesi confinanti come accade nei progetti transnazionali. Nel secondo caso, l'assenza di rapporti di vicinanza non impedisce la definizione di progetti comuni che prevedono azioni di sviluppo collegate. In entrambi i casi la relazione di partenariato che si stabilisce fra aree può essere di vitale importanza, in particolare per le aree più deboli. Esse possono beneficiare in modo rilevante dell'apporto di innovazioni, capitale e know-how che deriva dalle altre aree, magari più avanti nel percorso di sviluppo locale.



Questo processo di trasferimento di risorse e le interdipendenze/legami economici che ne derivano può essere decisivo per stimolare processi di sviluppo nelle aree più deboli. Sicuramente l'entità e la velocità di questi stimoli vengono facilitate dalla vicinanza e/o dall'assenza di barriere fisiche nei movimenti di risorse e popolazione, come accade nei rapporti tra aree di montagna transfrontaliere e tra aree di montagna e di pianura/fondovalle.

Le partnership di progetto costituiscono un elemento fondamentale su cui si basa il successo o l'insuccesso di una iniziativa di sviluppo locale. Su questo punto ormai c'è un consenso generalizzato tra chi si occupa di sviluppo locale a vario titolo. Da questa consapevolezza sono scaturite le indagini e le analisi, sia pure eterogenee e frammentate, svolte nel corso degli anni più recenti.

Un primo dato che caratterizza le partnership è la loro dimensione. Se consideriamo i dati empirici esistenti, le partnership basate su una forte e prevalente presenza delle aree di montagna risultano mediamente più piccole. Questo dato è particolarmente evidente, ad esempio, nel programma LEADER e si conferma ancor di più nel passaggio dal LEADER II al LEADER+ (tabella 12). Il LEADER+, rispetto all'edizione precedente, ha visto aumentare notevolmente la dimensione della partnership per effetto dell'adesione di nuovi soggetti e dall'ampliamento delle pre-esistenti partnership. Questo fenomeno è legato, in parte, anche all'esigenza di rispondere alle linee-guida comunitarie che hanno imposto una razionalizzazione degli interventi e una concentrazione su un più limitato numero di progetti. Si è passati quindi da una partnership media di 18 ad una di 27 componenti. Nei progetti integralmente situati in aree montane questa crescita è stata quasi irrilevante; in quelli prevalentemente montani è stata consistente, ma in ogni caso inferiore a quella dei progetti non montani.



Tabella 12 - Dimensione e composizione della partnership nel programma Leader: differenze tra GAL montani e GAL non montani

Tipologie di partner	Leader + (2000-2006)				Leader II (1994-1999)			
	GAL esclus. montani	GAL prev. montani	Altri GAL	Totale GAL	GAL esclus. montani	GAL prev. montani	Altri GAL	Totale GAL
Partner Pubblici	46,5	41,9	41,0	42,4	49,8	37,8	43,0	44,1
- di cui enti locali	40,8	37,5	35,5	37,0	44,1	31,7	39,5	39,6
Partner privati	53,5	58,1	59,0	57,6	50,2	62,2	57,0	55,9
- di cui imprese	10,4	14,2	20,4	17,2	20,4	28,9	25,3	24,5
Totale partners	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partners (valore assoluto)	19	28	32	27	18	19	18	18



Questa caratteristica dimensionale delle partnership trova conferma anche nei Patti territoriali per l'occupazione. Nelle aree meno densamente popolate e più periferiche dell'UE, i patti territoriali coprono un territorio mediamente inferiore ai 100.000 abitanti (così come nel programma LEADER) ma piuttosto esteso in termini di superficie, con bassa densità di popolazione. I componenti delle partnership in queste aree sono piuttosto contenuti, in quanto non superano i 15 partners.

Come interpretare questo dato dimensionale? Partnership composte da numerosi soggetti denotano una vivacità del territorio, un interesse a partecipare al progetto, a mettersi in gioco e a trovare una sorta di mediazione, nel gioco dei vari interessi in campo, con altri attori. Denotano altresì l'esistenza, sul territorio, di un tessuto di soggetti e di relazioni relativamente più forte e consolidato, legato a processi di sviluppo già esistenti o con dinamiche in atto. La scarsa dinamicità del contesto locale, invece, fa sì che i soggetti potenzialmente interessati alla costruzione della partnership siano limitati. In sostanza la dimensione della partnership può essere considerata, specialmente se letta con altri indicatori, una proxy della vitalità e delle potenzialità del locale. E' anche vero che l'alto numero dei sottoscrittori-partecipanti, come sostengono Cersosimo e Donzelli (2000) a proposito dell'esperienza pattizia in Italia, non è tuttavia di per sé un indicatore di qualità del processo di concertazione:

"Infatti, ciò che conta non è tanto in quanti firmano e partecipano al gioco, quanto soprattutto ciò che firmano e ciò che ogni soggetto porta in dotazione al patto. Il numero elevato dei protagonisti a volte non è altro che l'effetto di quella che abbiamo definito coalizioni inclusive, cioè popolazioni indifferenziate e aspecifiche di soggetti istituzionali che sono tenuti insieme dalla sola colla delle aspettative di trasferimenti finanziari pubblici...."

Anche la composizione dei partenariati ci fornisce preziose indicazioni su altri nodi critici nella formazione della partnership nelle diverse aree. Se guardiamo alla composizione dei partenariati, ad esempio, nei Gruppi di azione locale costituiti nelle successive fasi di LEADER II e LEADER+, notiamo due elementi significativi (tabella 12):

- a) una maggiore presenza della componente pubblica nei GAL esclusivamente montani e, più in particolare, da una forte presenza degli enti locali. Questa presenza si attenua, invece, negli altri gruppi di GAL, in particolare in quelli con scarsa presenza di montagna all'interno del territorio di competenza. Vi è indubbiamente un certo recupero di componente privata nel passaggio dal LEADER II al LEADER+, ma non tale da ridurre le differenze tra la montagna e le altre zone;
- b) una minore presenza, nelle zone montane, del mondo delle imprese nella componente privata della partnership. Ciò è particolarmente evidente nel LEADER+, dove la partecipazione delle imprese alla partnership si è ridotta in tutti territori, ma in montagna è passata da un quinto a un decimo dei soggetti che compongono il partenariato.



Questo spostamento del baricentro verso la componente pubblica nelle zone di montagna è avvenuto nonostante gli orientamenti comunitari spingessero in direzione opposta per stimolare, almeno sotto il profilo del vincolo normativo, la maggiore adesione privata.

4.3 I percorsi di cambiamento dei GAL: strategie ed evoluzione dell'assetto interno

Quali strategie hanno messo in moto i GAL nelle diverse fasi del programma LEADER e come hanno utilizzato le opportunità messe a disposizione dall'UE? Per rispondere a questa domanda si devono collocare questi cambiamenti in una periodizzazione articolata in tre fasi (figura 5):

- a) la prima fase, che abbraccia il LEADER I e buona parte del LEADER II;
- b) la seconda fase, che comprende il periodo finale del LEADER II (in particolare i due anni conclusivi della programmazione) e gli anni di passaggio tra LEADER II e LEADER+;
- c) infine la terza fase, che va dal LEADER+ ad oggi.

Nella prima fase, pur con alcune differenziazioni nei risultati e nella capacità di lavorare sul territorio, i GAL sono tutti accomunati dallo sforzo di sperimentazione del nuovo metodo proposto dall'Iniziativa Comunitaria. Come è stato già detto, si tratta di un metodo atipico nel contesto italiano, che risultava allora (e in qualche caso anche oggi) non compreso appieno nei suoi tratti innovativi. In questa fase, oltre che sperimentare il metodo, i GAL tentano in ogni modo di farsi conoscere e di accreditarsi sul territorio come soggetti promotori di azioni di sviluppo. Come hanno più volte sottolineato gli stessi GAL nel descrivere la fase di avvio delle attività e di radicamento sul territorio, questo lavoro ha richiesto molte energie e sforzi organizzativi, nel tentativo di raggiungere i potenziali beneficiari, sostenere i progetti, acquisire credibilità come soggetto tecnicamente e finanziariamente affidabile nei confronti dei beneficiari stessi.

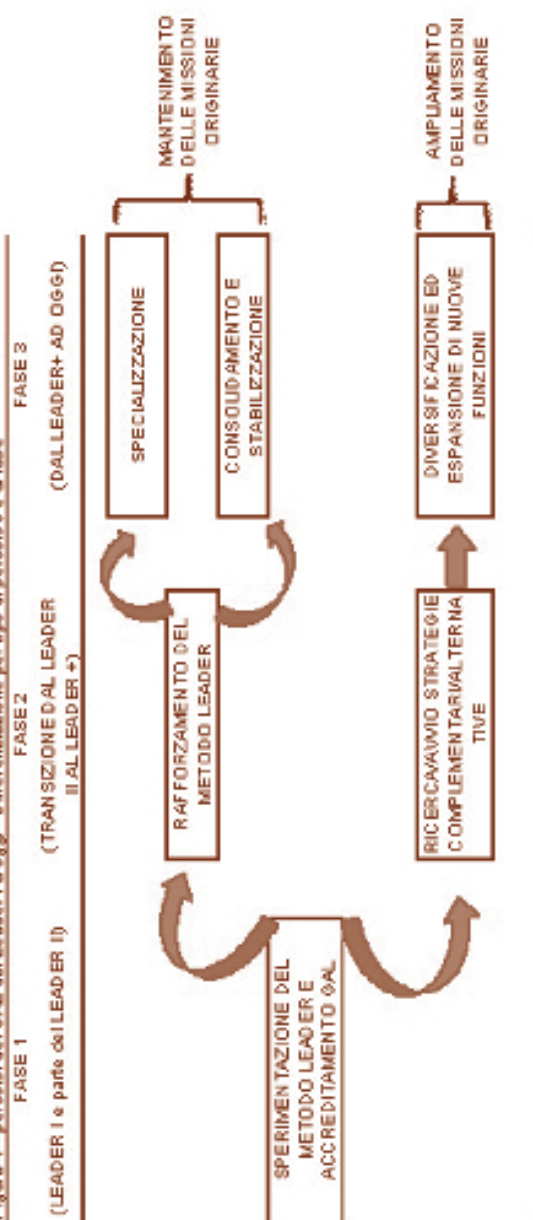
Nella seconda e soprattutto nella terza fase i percorsi dei GAL cominciano a differenziarsi: emergono, oltre che differenti capacità di interpretare il metodo LEADER, anche strategie diverse nei confronti del ruolo da interpretare sul territorio. La differenziazione si avvia nella seconda fase, ma si sviluppa pienamente nella terza. Nella seconda fase, in particolare, emergono due linee:

- ♦ la prima vede il tentativo di rafforzare il LEADER sul territorio, in continuità con quanto avviato nella fase precedente;
- ♦ la seconda vede invece uno sforzo di ricercare nuove strategie complementari e/o alternative al LEADER. Appare interessante osservare che queste nuove strategie, che vanno oltre il LEADER, emergono nei momenti di passaggio tra un programma e l'altro, anche per un'esigenza di sopravvivenza della struttura del GAL.

All'avvio del LEADER+ queste strategie si definiscono meglio. La prima si articola in due diverse modalità: specializzazione da un lato, consolidamento/stabilizzazione dall'altro. Vedremo più in dettaglio in cosa consistano.



Figura 4 - percorsi del GAL dal Leader I a oggi - Differenziazione per tipo di percorso e di fase



La strategia di specializzazione.

In questo caso le attività avviate dal GAL nel LEADER I e poi proseguite con il LEADER II vengono approfondite e sviluppate con il LEADER+. Si tratta in altri termini di un percorso che vede il GAL, nel passaggio da una programmazione a quella successiva, focalizzare maggiormente la propria missione su attività specifiche sempre all'interno di LEADER: ad esempio, su valorizzazione dei prodotti o su turismo rurale. E' come se il GAL avesse trovato una specifica nicchia di operatività all'interno del proprio territorio, una propria riconoscibilità come agenzia specializzata in un determinato settore di attività. Ciò avviene sia con le iniziative proprie del Piano locale, ma viene in diversi casi rafforzato grazie alle iniziative della cooperazione transnazionale.

Con il LEADER+ tale specializzazione non implica un ridimensionamento delle attività, anzi in molti casi significa lavorare su una scala più ampia in quanto il territorio di riferimento si espande, la scala territoriale si modifica per un accorpamento di precedenti GAL o per il semplice ampliamento dei territori esistenti. Le dinamiche interne all'organizzazione del GAL seguono ovviamente queste strategie attraverso una ricerca di nuovi partners (ampliamento del partenariato) e soprattutto di quelli che possono essere di maggior sostegno alla strategia del GAL, perché altamente rappresentativi di quei settori e/o campi di attività legati alla specializzazione del GAL (rafforzamento della componente del partenariato legata alla strategia). Sul fronte della struttura interna del GAL, la specializzazione si accompagna ovviamente ad un accrescimento delle capacità e delle competenze sulle attività specifiche. In questo processo i GAL hanno formato giovani animatori e agenti di sviluppo che hanno acquisito nuove competenze professionali, utili per il territorio oltre che per il GAL.

La strategia di consolidamento e di stabilizzazione.

In questo caso, più che specializzarsi, il GAL ha teso a sviluppare nel tempo un nucleo stabile di attività diverse. In particolare, il GAL ha mantenuto nel tempo una missione rivolta fortemente a metodi di progettazione integrata, utilizzando in fasi diverse e spesso in modo complementare lo strumento del Patto territoriale e/o del Progetto Integrato Territoriale accanto al Piano locale LEADER. Diversi sono stati i casi di GAL che hanno utilizzato il LEADER come palestra di training per progetti più impegnativi (anche sotto il profilo finanziario) come Patti e PIT. Anche qui assistiamo a processi di ampliamento della scala territoriale e del partenariato di riferimento. Tuttavia sul fronte interno la struttura interna, gli assetti organizzativi e le competenze si mantengono più stabili che nella precedente strategia di specializzazione.

La strategia di diversificazione/espansione di nuove funzioni.

Le dinamiche intraprese da alcuni GAL sono oltremodo istruttive per comprendere i percorsi di un'agenzia di sviluppo. Dopo un avvio nell'ambito del programma LEADER (LEADER I e II), questi GAL sono riusciti a diversificare notevolmente le loro attività fino ad occupare soltanto una quota residua e minoritaria del loro budget annuale per attività del Piano locale.



Diversificare/espandere nuove funzioni ha significato per questi GAL:

- ♦ una ricerca di committenze ad ampio raggio (in ambito regionale e/o internazionale, es. cooperazione) per finanziare le iniziative locali;
- ♦ l'attivazione di fondi provenienti da politiche e/o programmi diversi dal LEADER;
- ♦ l'estensione dell'attività e anche del territorio di competenza, al di fuori dell'area LEADER;
- ♦ lo sviluppo di servizi per le imprese (es. sportello unico);
- ♦ la partecipazione diretta ad agenzie/imprese/consorzi per la nascita di nuove attività;
- ♦ lo sviluppo di servizi di progettazione e consulenza per gli enti locali (comuni, comunità montane, e province) che sono spesso i committenti più prossimi ai GAL.

Queste attività hanno significato per il GAL assumere una traiettoria verso la creazione di una vera e propria agenzia di sviluppo e nel contempo un rapporto più stretto e organico con la realtà locale. Naturalmente questo percorso è stato possibile proprio a partire dal momento in cui l'azione del GAL si è andata affermando e rendendo visibile sul territorio. Quindi si è avviata nel corso della seconda fase (fine 1994-99) e si poi consolidata nel periodo 2000-2006.

Quando il GAL si è rivolto ad altri programmi/politiche per sviluppare una progettazione complementare a quella del LEADER, si è orientato in particolare verso i programmi comunitari più grandi (Obiettivi 1 e 2) o verso altre Iniziative Comunitarie quali INTERREG e EQUAL. Questa progettazione complementare ha consentito di ampliare la gamma di attività del GAL, andando anche oltre il settore agricolo, di trovare risorse aggiuntive per sostenere la propria struttura e per finanziare interventi non ammissibili con il LEADER, con uno spettro più ampio sul territorio di competenza. In questa funzione, il GAL ha svolto un'attività molto significativa sotto il profilo della governance delle politiche di sviluppo locale: ha cioè contribuito ad integrare, a livello locale, una serie di fonti finanziarie e di interventi che sono stati concepiti e programmati in modo separato ai livelli superiori a quello locale (comunitario, nazionale e regionale).

Nel corso della programmazione 2000-2006, quindi, il GAL è stato protagonista di una strategia di differenziazione e sviluppo che ha assunto caratteri di maggiore complessità rispetto ai periodi precedenti. Ciò è stato frutto in parte della maggiore legittimazione acquisita sul territorio, in parte anche frutto di una maggiore capacità gestionale e amministrativa costruita sul campo nei periodi precedenti. Ora, si badi bene che tale considerazione non è estendibile all'intera popolazione di partenariati finanziati con il LEADER, ma solo ad una frazione, del tutto minoritaria, di essi. In particolare a quel gruppo, già descritto in precedenza, concentrato nel Centro e nel Nord-est del paese.



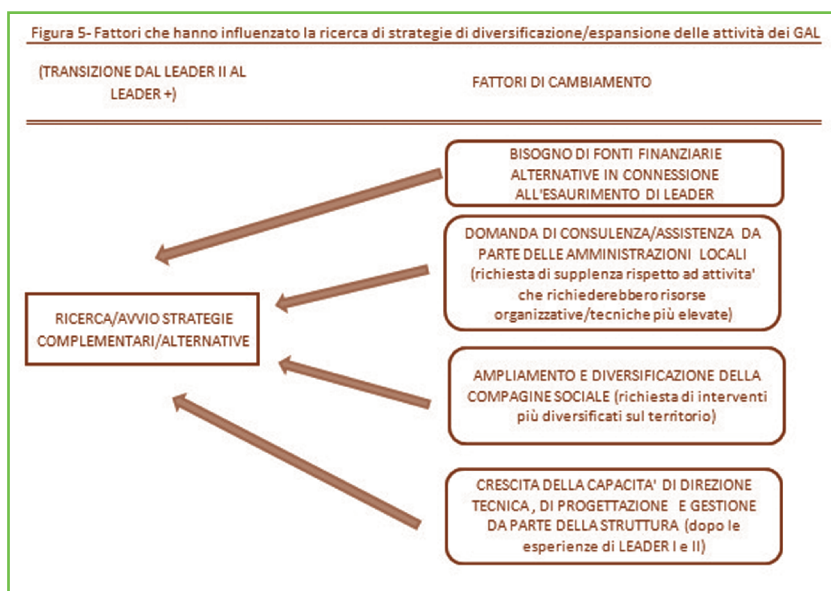
Questa strategia ha ovviamente richiesto al GAL un rilevante riassetto interno, che ha seguito molteplici direzioni:

- ♦ l'attivazione e la creazione di un ampio range di competenze tecniche e giuridiche, anche di tipo nuovo rispetto a quelle esistenti all'inizio dell'esperienza LEADER;
- ♦ la creazione di una struttura tecnica articolata oppure il ricorso a professionalità esterne mantenendo la struttura interna più leggera. Quest'ultima appare a molti GAL che hanno diversificato una strada più praticabile e sostenibile per il budget di cui dispone ordinariamente un GAL.

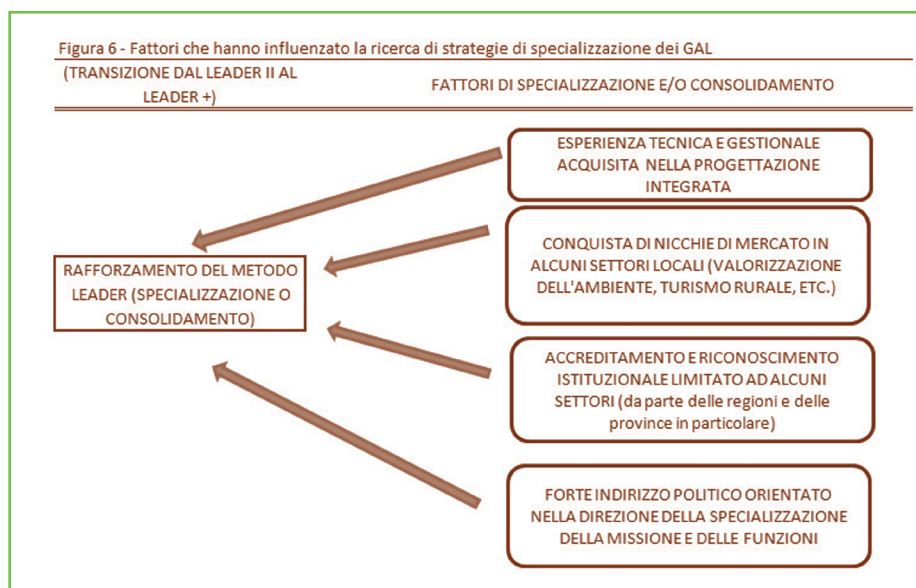
4.4 I fattori che hanno influenzato i percorsi di cambiamento

Veniamo ora alla domanda relativa ai fattori che nel tempo hanno influenzato questa differenziazione dei percorsi dei GAL. Questa riflessione appare oltremodo utile ai fini di politica perché indica quali possono essere gli elementi per orientare l'evoluzione dei GAL in una direzione o in un'altra.

La figura 5 illustra sinteticamente i fattori di specializzazione e/o consolidamento. Tra questi vanno segnalati in particolare l'indirizzo politico interno al GAL che chiaramente definisce le priorità operative per la struttura tecnica. E' chiaro che, d'altra parte, una volta che il GAL consolida la sua posizione sul territorio in una determinata nicchia di mercato, questa diventa per così dire una direzione obbligata per lo sviluppo di ulteriori iniziative con fondi aggiuntivi. La conquista di queste nicchie in alcuni settori locali è legata a sua volta ad una certa specializzazione delle competenze nelle tematiche specifiche e/o nel metodo della progettazione integrata più in generale.



Passando ai fattori che influenzano il percorso di diversificazione (figura 6), va considerato in primo luogo il venir meno delle risorse del programma LEADER, che ha spinto i GAL a ricercare fonti finanziarie alternative. Questo fattore ha inciso soprattutto verso la conclusione del LEADER II, ma è divenuto successivamente una costante di quei GAL che hanno voluto progressivamente svincolarsi dal LEADER per ampliare il loro campo di azione. Con il radicamento del GAL a livello locale si è intensificato anche il rapporto funzionale con gli enti locali, che hanno a loro volta trovato nel GAL un'agenzia di supporto. Questo rapporto, per la verità, non sempre è stato collaborativo, anzi molto spesso i GAL sono stati visti dagli enti locali come concorrenti sul mercato dei fondi comunitari. Anche i cambiamenti interni ai GAL hanno spesso interagito con i suoi percorsi nel tempo, influenzando le strategie e venendo al tempo stesso stimolati da queste ultime. La modifica della compagine sociale, sia in numero che in composizione interna, ha sollecitato nuove strategie di diversificazione. Anche l'accumularsi nel tempo di nuove professionalità e la crescita della capacità di direzione tecnica, di progettazione e gestione hanno spinto i GAL ad ampliare i propri orizzonti, a ricercare nuove fonti finanziarie, a considerare le reti di relazioni con altre aree (cooperazione), a gestire programmi via via più ambiziosi e impegnativi.



4.5 Quali percorsi per il futuro?

Se guardiamo alle tendenze più recenti¹⁰, si possono trarre alcune riflessioni, che naturalmente meritano di essere verificate in prospettiva.

Innanzitutto, si può sostenere che la tendenza alla specializzazione viene confermata e anzi rafforzata, anche perché esiste un forte orientamento dei PSR 2007-2013 in tal senso. Come si è avuto modo di dire in precedenza, però, si tratta di una specializzazione indotta «dall'alto» e in un ambito (quello delle misure dell'Asse III) un po' forzato, che non tiene conto invece che diversi GAL hanno raggiunto risultati interessanti anche per effetto di un impegno in tematiche più legate all'Asse I (es. valorizzazione dei prodotti agricoli) o all'Asse II (es. valorizzazione delle aree protette e delle risorse ambientali). In sostanza, quindi, sembra evidente che da questo punto di vista la strategia di specializzazione è stata rafforzata, ma al tempo stesso costretta entro binari più ristretti di prima. Ciò non può essere considerato affatto funzionale ai percorsi sviluppati efficacemente da alcuni GAL negli anni passati.

In secondo luogo, considerando le opportunità offerte dalla programmazione 2007-2013 in tema di progettazione integrata, dentro i PSR e fuori di essi (ad esempio i programmi FESR regionali o quelli relativi alla cooperazione territoriale europea), ci sembra di poter affermare che gli spazi per un ingresso dei GAL si siano resi più complessi e difficili. Appare pertanto evidente che la strategia di diversificazione/espansione delle attività da parte dei GAL potrà proseguire solo attingendo a misure specifiche dei Fondi Strutturali (FESR e FSE) e dipenderà ovviamente dalla messa in campo di un'adeguata capacità progettuale e gestionale dei GAL.

¹⁰ Si veda al riguardo il capitolo 3.



5 - IL RUOLO DELLA RETE NELL'APPROCCIO LEADER

5.1 La rete nel quadro di un programma in evoluzione

Questo capitolo è focalizzato sugli insegnamenti che la Rete ha fornito nel corso degli ultimi anni, in particolare con il programma LEADER+. Nel fare ciò, non si può prescindere, in primo luogo, dal considerare l'evoluzione che ha registrato l'approccio LEADER nel tempo. Questa evoluzione è stata oggetto di attenzione prima dalla Rete LEADER, poi dalla nuova Rete LEADER+. L'azione della Rete è di fatto intervenuta anche nella fase di passaggio tra i due programmi, anche se ovviamente con poche risorse finanziarie a causa dell'esaurimento del budget della prima rete. Si è già sottolineato¹¹ che il LEADER+ si è presentato, dopo un lungo periodo di gestione e di rodaggio iniziale, come un programma con caratteristiche un po' diverse dal passato: meno GAL (131 rispetto ai 203 del LEADER), ma più ampi in termini di partenariato, territori e budget. Inoltre, una buona parte dei GAL, soprattutto nella fase di transizione tra i due programmi, si era data da fare per cercare altre attività, esterne al LEADER, ma in linea con vocazioni e competenze, per poter sopravvivere finanziariamente e mantenere il personale tecnico e amministrativo formatosi in diversi anni di lavoro sul campo.

Dal momento in cui i GAL sono entrati in funzione nel LEADER+ si è creata una forte aspettativa nei confronti della Rete. Tuttavia, il bando per l'affidamento delle attività della Rete è stato pubblicato solo nel gennaio 2003 e il Ministero ha aggiudicato il servizio all'ATI INEA-Agriconsulting ad inizio aprile dello stesso anno. Questo ritardo ha compromesso la possibilità di incidere sulla fase iniziale dell'impostazione dell'approccio LEADER, a livello regionale. Ciò ha condizionato non poco i margini di operatività della stessa Rete, come vedremo più avanti.

Un secondo aspetto di contesto che ha condizionato l'impostazione della Rete è dato dal fatto che ci si è trovati ad operare con GAL già abbondantemente formati sull'approccio e sul modo di condurlo. L'esperienza di LEADER I (solo per alcuni) e di LEADER II è stata determinante per acquisire know how sulla progettazione e gestione di azioni di sviluppo. Ciò ha significato che, salvo per una parte minoritaria di GAL, la strategia che si è perseguita con la Rete è stata concentrata, in buona sostanza, su tre finalità: consolidare le conoscenze acquisite, migliorare l'innovazione e ampliare lo spettro di azione dei GAL ad altri fondi/programmi/aree rurali¹².

Un terzo aspetto, di notevole importanza nella possibilità di successo della Rete, riguarda l'attenzione riservata al LEADER nelle amministrazioni regionali. Salvo pochi casi, si è avuta la netta sensazione che lo sforzo delle Regioni sia stato del tutto inadeguato nei confronti del LEADER: poche risorse umane tecnico-amministrative, assenza di strategie di mainstreaming, prevalenza di un orientamento volto più al controllo che all'azione di supporto e di accompagnamento, etc. In questo contesto anche l'azione della Rete è divenuta più difficile che negli anni precedenti. Ciò anche perché l'azione della Rete Europea si è rivelata largamente al di sotto degli standard raggiunti con l'esperienza del LEADER II.

¹¹ Si veda la descrizione delle varie fasi evolutive dell'approccio, nelle sue linee generali, contenuta nel Capitolo 1.

¹² Si veda, per una analisi di maggiore dettaglio dei percorsi dei GAL italiani, il contenuto del Capitolo 4.



Questa *defaillance* ha aggravato il compito della Rete nazionale, che dalla collaborazione con la Rete Europea aveva tratto in precedenza una fonte di preziosi stimoli e interazioni.

In un contesto così caratterizzato, su quali aspetti si è cercato di fare maggiormente leva? Si cercherà di evidenziarne alcuni qui di seguito, precisando però fin da ora che, più che una strategia consapevolmente perseguita sin dall'inizio, si è trattato in realtà di un processo frutto di aggiustamenti progressivi, man mano che il LEADER entrava nella fase di regime e ne emergevano i limiti grazie agli incontri con i GAL e le Regioni. Si è cercato, in primo luogo, di lavorare sui rapporti (Regioni e GAL fondamentalmente), di promuovere un migliore dialogo tra essi, con l'obiettivo non solo di favorire la risoluzione di problemi pratici e amministrativi, ma anche di irrobustire i concetti di qualità progettuale ed efficacia degli interventi. Ciò perché la logica dominante, anche nel campo del LEADER, è stata spesso quella della spesa ad ogni costo, senza attenzione all'impatto che questa produceva.

Si è cercato, in secondo luogo, di svolgere un lavoro di capitalizzazione delle esperienze degli attori locali e istituzionali. Ciò in vari modi:

- a) analizzando e verificando le esperienze e i relativi fattori di successo e di insuccesso;
- b) favorendo, attraverso incontri/seminari/workshops la discussione e lo scambio sulle esperienze locali/regionali;
- c) sollecitando i GAL e le Regioni a partecipare attivamente a queste occasioni di scambio;
- d) stimolando la nascita di iniziative progettuali comuni tra GAL e/o con le Regioni a partire dai risultati del lavoro di capitalizzazione;
- e) costruendo specifiche e mirate attività di formazione, a partire dalle esperienze e dalle esigenze di GAL e Regioni. In queste attività di formazione si è sempre cercato di far partecipare questi attori spingendoli ad assumere un ruolo attivo, come portatori diretti di un sapere e di expertise che potessero essere messe a disposizione degli altri. Non solo quindi esperti dall'esterno del mondo LEADER, ma anche e soprattutto dall'interno dei progetti locali.

Non è stato facile far leva su questi punti, non perché non ci fossero adeguate esperienze locali cui attingere per il lavoro di capitalizzazione. Anzi, molti presidenti, direttori e animatori di GAL si sono impegnati a fondo per ottenere il meglio dall'esperienza del LEADER+. Ma vi sono stati alcuni nodi di fondo che hanno condizionato il successo del LEADER+ che indubbiamente esulano dalla sfera di azione locale e interessano più la dimensione nazionale, sui quali si tornerà più avanti per fare alcune riflessioni sul futuro.



5.2. Gli insegnamenti maturati all'interno della Rete nel supporto allo sviluppo

La Rete non è stato solo un progetto come tanti altri, su cui lavorare e impegnare anche altre risorse umane. E' stato un fondamentale punto di osservazione dei processi e delle difficoltà che interessano lo sviluppo rurale. Vi è la convinzione, del tutto personale, ma condivisa anche da molti attori coinvolti nella Rete LEADER, che partecipare alle attività della Rete ha consentito a molti di crescere in termini di consapevolezza su questi processi. Questo risultato è stato vero per molti attori locali/istituzionali che vi hanno preso parte.

Le concezioni sul ruolo della rete. Sul ruolo della Rete vi sono concezioni diverse, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo. Questa diversità di concezioni ha attraversato tutte le esperienze di Rete, interessando anche il periodo attuale, in cui la Rete ha una funzione molto più ampia che in precedenza.

Questa diversità si può sintetizzare nella dicotomia tra le funzioni di assistenza tecnica, da un lato, e quelle di animazione/capitalizzazione, dall'altro. Nel primo caso la Rete viene vista più come uno strumento per fornire una assistenza tecnica di livello più elevato a Regioni e GAL, con lo scopo di consentire il superamento di tutti quegli ostacoli burocratico-amministrativi e progettuali che impediscono una gestione efficiente del programma comunitario.

Nel secondo caso ci si aspetta dalla Rete che svolga funzioni diverse da quelle usualmente già svolte dalle diverse società di consulenza che supportano le amministrazioni nazionali e regionali nelle varie attività connesse ai programmi comunitari (gestione, controllo, monitoraggio, ecc.).

Ci si aspetta, in altre parole, che la Rete attivi quelle funzioni proprie dell'animazione dello sviluppo, che altrimenti non verrebbero svolte da alcun soggetto pubblico o privato.

Questa dicotomia non è stata in effetti mai risolta definitivamente ed è stata una contraddizione costante in tutti i programmi delle diverse Reti messe in piedi sinora. Si può dire che, in generale, e tagliando un po' con l'accetta, le amministrazioni pubbliche e la Commissione Europea pongono l'enfasi più sulla prima funzione, mentre gli attori locali più sulla seconda funzione. Di fronte a questa domanda differenziata, si pone allora la sfida di trovare un adeguato bilanciamento tra le due funzioni nella concreta gestione delle attività della rete.

Conflitti nelle visioni sullo sviluppo rurale. Le cose dette a proposito della rete introducono la seconda questione che emerge tra gli insegnamenti da considerare. Diverse concezioni del ruolo della Rete rimandano all'esistenza di differenti visioni sulle politiche di sviluppo rurale in Italia. Vi è una visione che punta prevalentemente sulla natura settoriale di queste politiche e considera l'approccio LEADER come parte di questa logica settoriale. Questa visione non ne condivide in sostanza l'approccio originario, di natura multisettoriale e integrato, e comunque non ne riconosce gli aspetti innovativi rispetto alla politica strutturale tradizionale.



Enfatizza pertanto gli aspetti più connessi all'efficienza della spesa, della correttezza e trasparenza amministrativa, della regolazione vincolistica sugli attori locali. Contrariamente alla visione settoriale, l'altra visione, che potremmo definire territoriale, riconosce gli aspetti innovativi dall'approccio LEADER rispetto alle politiche tradizionali; di conseguenza enfatizza aspetti quali l'efficacia degli interventi, la flessibilità attuativa, il superamento della regolazione e dei vincoli di tipo burocratico-amministrativo in vista di aderire meglio ai fabbisogni delle comunità locali. Questa seconda visione è del tutto minoritaria, sia nel contesto italiano sia quello europeo. Tuttavia il lavoro della Rete non è stato, sotto questo profilo, del tutto imparziale e asettico. Nata nel seno di un programma del tutto atipico e forse anche un po' scomodo nel panorama italiano, la Rete ha ovviamente e quasi naturalmente teso ad operare più coerentemente con la visione territoriale, ma nel contempo senza dimenticare che anche la visione settoriale ha una sua rilevanza. Se guardiamo ai prodotti e ai temi sollecitati dalla Rete, non può sfuggire come la visione territoriale, che richiede un vero e proprio salto culturale nel nostro paese, sia stata costantemente al centro del nostro programma di lavoro.

Fare bene il mestiere dell'animazione e della capitalizzazione delle esperienze. L'esperienza di Rete è stata avviata con il LEADER II alla fine degli anni '90. C'era allora una forte diffidenza iniziale da parte degli attori locali perché la Rete italiana aveva una forte caratterizzazione istituzionale. Era promossa dal MiPAAF e affidata all'INEA in quanto Istituto di ricerca pubblico, senza alcuna esperienza operativa di Rete. Quindi il primo scoglio è stato rompere le differenze che circondavano la Rete istituzionale. Non si può pensare in fatti che l'esistenza di una Rete formale di per sé dia una legittimità di fronte agli attori privati. E' un terreno tutto da conquistare. Lo si è fatto con un grande e impegnativo lavoro sul campo, in tutto il territorio nazionale, mettendo in pratica quel lavoro di animazione e di capitalizzazione delle esperienze che era necessario perché la rete si accreditasse sul territorio: incontri con le Regioni e con i GAL, seminari, visite di campo, formazione e consulenza alla cooperazione, etc. Tutte attività che poi sono proseguite anche con il programma LEADER+, ma con le specificità a cui si è già accennato in precedenza. Molte di queste attività rientrano nel campo di azione degli agenti di sviluppo, ma con delle rilevanti particolarità:

- i) la prima sta nell'enfasi che l'INEA, in quanto istituto di ricerca, ha cercato di dare sulla funzione di capitalizzazione delle esperienze;
- ii) la seconda sta nel fatto che il livello cui generalmente si è operato non è quello strettamente locale, tipico degli agenti di sviluppo classici, ma quello delle azioni di sistema, che coinvolgono regioni o gruppi di GAL con problematiche simili.

Avendo come riferimento quanto Claudio Donegà scrive nel Manifesto per lo sviluppo locale (De Rita e Bonomi, 1998), nel lavoro degli agenti di sviluppo emergono tre funzioni/nodi di essere chiave:

- a) la funzione di mediazione/esplorazione dei conflitti;
- b) l'attività di animazione o di erogazione di funzioni specialistiche di consulenza;



c) l'attività di raccolta del consenso/"costruzione" del consenso.

La Rete, in entrambe le esperienze di programmazione, ha lavorato molto sia sul piano della prima sia della seconda funzione. Nel primo caso si è cercato di lavorare sul conflitto tra i diversi livelli di governance, in particolare tra il livello regionale e quello locale. Mediazione del conflitto non significa tanto negare le ragioni che ne sono all'origine, quanto trovare punti di convergenza, individuare con gli attori in gioco possibili soluzioni organizzative, procedurali e formali che migliorino la situazione complessiva. Come sottolinea Donegà, si tratta, in altre parole, di *"animare il conflitto e far riconoscere alle diverse parti gli ambiti di comune interesse e le prospettive di un miglioramento del benessere collettivo"* (De Rita e Bonomi, 1998, pag. 214).

Far bene il mestiere dell'animazione e della capitalizzazione delle esperienze non è semplice: richiede tempo, risorse umane esperte, metodo di lavoro e spirito di gruppo. Tutte cose che non si hanno agevolmente sul mercato e che occorre costruire nel tempo con un lavoro di lunga lena. Ma non sempre a livello istituzionale questo insieme di ingredienti viene opportunamente riconosciuto, valutato e valorizzato. La Rete viene considerata spesso come un insieme di technicalities messe a disposizione delle amministrazioni e degli attori locali, quasi una sorta di attività a sportello. Ma l'animazione e la capitalizzazione delle esperienze sono qualcosa di diverso, come si è cercato di argomentare sin qui.

La riflessione sulla strategie di sviluppo. Sinora si è focalizzata l'attenzione sugli strumenti più efficaci del lavoro di Rete, ma tali questioni non sono disgiunte da quelle di contenuto. Spesso ci si domanda, analizzando le strategie dei GAL, quale idea di sviluppo locale emerga e nel contempo quale visione dello sviluppo locale stiano veicolando le attività della Rete. La definizione del Piano locale e della strategia portante è uno degli aspetti chiave per capirne l'impatto sul territorio, come si è già messo in risalto nel paragrafo 2.2 a proposito delle principali criticità dell'approccio LEADER.

Tuttavia non è difficile stimolare gli attori locali, che spesso hanno una visione limitata al loro contesto, a riflettere sulle strategie più adatte per il loro territorio e a tener conto di una visione più ampia e di lungo respiro. Il problema fondamentale diviene quello della traduzione di questa visione in un insieme di interventi appropriato e concentrato su temi ad alto impatto per il contesto socio-economico locale.

La creazione di una "policy community". Uno dei principali meriti della Rete, per la verità uno dei più sottovalutati, è stato quello di alimentare e mantenere nel tempo una sorta di "policy community" sui temi dello sviluppo rurale in Italia. Vale a dire una comunità di amministratori pubblici, esperti dello sviluppo locale, tecnici, animatori e amministratori locali, ricercatori pubblici, società di consulenza, ecc., che si confrontano periodicamente su temi concreti, condividendo soluzioni, posizioni diverse e visioni sul futuro.



Certamente non è solo la rete LEADER ad aver aperto questo tipo di opportunità, ma va sottolineato che è stata una delle poche Reti ad aver stimolato il coinvolgimento di attori locali come i GAL.

La creazione di questa comunità non è irrilevante quando si pensa che dalla formalità delle iniziative della rete si è spesso consolidata una rete di rapporti informali altrettanto importanti per l'esigenza di promuovere nuove iniziative progettuali e veicolare le diverse esigenze dei territori verso il decisore politico e le amministrazioni.

5.3 Fattori di successo/insuccesso della Rete

Tra i fattori di successo/insuccesso che condizionano dall'esterno l'attività della Rete ve ne sono due che sembrano particolarmente rilevanti per contestualizzare i risultati del lavoro di questi anni.

La conoscenza del programma LEADER e il ruolo della comunicazione. Il primo riguarda l'immagine del LEADER nel contesto nazionale, o meglio la conoscenza del programma presso un pubblico più ampio e la visione che emerge nell'opinione pubblica. Su entrambi i fenomeni incide moltissimo l'attività di comunicazione che le amministrazioni e i GAL fanno a diversi livelli. Questa attività è cruciale per i GAL, per l'accreditamento e la legittimazione che ne deriva a livello locale. Va detto però che raramente questa attività di comunicazione, anche per le scarse risorse con cui viene fatta, riesce a raggiungere larghi strati di popolazione. Ne consegue che il programma LEADER rimane sconosciuto ai più e soprattutto rimangono sconosciute le sue peculiarità rispetto al resto dei programmi comunitari del mainstreaming, certamente più conosciuti, ma semplicemente come mera fonte di finanziamenti provenienti genericamente dall'Europa.

Ma il problema non è solo il grado di conoscenza della popolazione. Nel corso degli ultimi anni si è diffusa, per il tramite della stampa di livello nazionale e locale, una immagine negativa dell'uso dei Fondi Comunitari, oggetto di sprechi e frodi soprattutto nelle regioni del Sud. Questa campagna di stampa non ha risparmiato il LEADER, giudicato un'occasione ulteriore di manovra per la cosiddetta "casta", cioè per il personale politico che può trovare anche nei GAL una collocazione nei posti di responsabilità.

La critica e finanche la denigrazione si è poi spinta al merito degli interventi dei GAL, giudicati genericamente nel novero delle politiche improduttive.

La Rete ha dunque lavorato, soprattutto negli anni più recenti, in un clima molto diverso da quello della precedente programmazione, soprattutto a causa di una tendenza generale ad appiattire la realtà della progettazione locale sui casi di insuccesso, ma soprattutto a causa della comunicazione insufficiente sui casi positivi/ di successo. Questa tendenza peraltro non ha interessato solo le esperienze LEADER, ma anche più in generale tutti i tentativi di progettazione locale dello sviluppo Italia (Bianchi e Casavola, 2008). Questa tendenza, in conclusione, ha indubbiamente creato un clima non favorevole alla progettazione locale, che richiede impegno e motivazioni maggiori degli interventi più tradizionali.



Prevalenza di un'azione di controllo e venir meno di quella di animazione. Il secondo fattore critico, meritevole di attenzione, è l'emergere di un orientamento, da parte delle amministrazioni regionali, volto più al controllo che all'azione di supporto e di accompagnamento. Ciò in alcuni casi ha implicato anche regole e procedure più rigide e più accentratrici dei processi decisionali, precedentemente decentrati presso i GAL. L'irrigidimento di regole e procedure ha avuto due effetti: da un lato ha accresciuto il carico della gestione amministrativa del LEADER nelle strutture regionali, peraltro già sottodimensionate rispetto alle esigenze del programma; dall'altro ha inasprito i conflitti tra Regioni e GAL e ha rallentato l'attuazione dei Piani locali. Che erano già in ritardo per i tempi lunghi di programmazione cui va incontro solitamente il LEADER.

A fronte di questi vincoli che condizionano pesantemente "a monte" la vita del programma e la gestione dei GAL, lo spazio della Rete si restringe: stimolare un'azione di semplificazione delle regole e delle procedure è potenzialmente possibile, ma non ci sono grandi margini di cambiamento regolativi. Lo spazio per la Rete diviene soprattutto quello di lavorare sulla strategia e la qualità progettuale, utilizzando gli strumenti dell'animazione e della capitalizzazione/scambio delle esperienze. Questa tendenza peraltro si è ulteriormente accentuata nella programmazione attuale. Se questo sistema di regole e procedure può divenire un fattore di insuccesso del programma, uno dei compiti della Rete deve essere allora quello di dar voce e risonanza nazionale a queste difficoltà e farle divenire un oggetto di dibattito e di riflessione per la buona riuscita del programma stesso.





BIBLIOGRAFIA

BARKE M., NEWTON M. (1997): "The EU LEADER Initiative and Endogenous Rural development: the Application of the Programme in two Rural Areas of Andalusia, Southern Spain", in *Journal of Rural Studies*, vol. 13. No.3, pp. 319-341.

BIANCHI T. CASAVOLA P. (2008): I Progetti Integrati territoriali del QCS Obiettivo I 2000-2006: Teoria, Fatti e Riflessioni sulla Policy per lo Sviluppo locale. *Materiali rurali, Analisi e Ruoli*, n. 17.

BRUCKMEIER K. (2000): "LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development", in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 219-227.

BULLER H. (2000): "Re-Creating Rural Territories: LEADER in France", in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 190-199.

CAVAZZANI A., MOSELEY M (2001) (edited by), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in six European Countries*. PRIDE Research Report, Rubbettino, Cosenza.

CERSOSIMO D. e DONZELLI C. (2000): *Mezzo Giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma.

CERSOSIMO D., WOLLEB G. (2006): *Economie dal basso. Itinerario nell'Italia locale*, Donzelli Editore, Roma.

DE RITA G. e BONOMI A. (2002): *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti Territoriali*. Bollati Boringhieri, Torino.

ECOTEC (2002): *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Final Report to Directorate General Regional policy*, October 2002.

FORMEZ (2005), *Sostegno alla Progettazione Integrata nelle regioni del Centro-Nord*, vol.I "I modelli regionali di programmazione", Roma, maggio.



GAROFOLI G. (1991): *Modelli locali di sviluppo*, F. Angeli, Milano, 1991.

HIRSCHMAN A. (1975): *Development Projects Observed*, The Brooking Institutions, Washington, D.C., 1968, trad. it. *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

ISFOL-CONSORZIO AASTER (1999): *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Dall'analisi del contesto locale alla costruzione del partenariato*, Milano, F. Angeli.

MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G. (2005): *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

MANTINO F. (2003): "Da LEADER II a LEADER+: trasformazioni e insegnamenti per il futuro", in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n.1.

MANTINO F. (2003), "Buone prassi emergenti dalle politiche di sviluppo rurale", Relazione presentata al Convegno nazionale su "Il futuro delle politiche di sviluppo rurale in Italia. Verso la seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale", Roma, 29-30 Novembre.

MANTINO F. (2005): "Evaluating Structural, Territorial and Institutional Impacts of Rural Development Policies in Italy: some lessons for the future programming period (2007-2013)", in OECD, *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Paris.

MANTINO F. (2005): "The vertical co-ordination in the rural governance", in *proceedings of the International Conference OCDE, Designing and implementing rural development policies*, Oaxaca, Mexico, 7-8 Aprile.

MANTINO F. (2006): "Integrated Rural Development Programmes and Projects: An Assessment of the Italian Case", paper presented at the FAO Workshop on Innovative experiences for rural development in the Latin America and Caribbean Region, Rome, 9-11 October.

MANTINO F. (2008): *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*. Edagricole-Il Sole 24 Ore, Milano.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2006): Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in alcune aree periferiche del Mezzogiorno, Roma.

ÖIR-Managementdienste GmbH (2003a): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.

ÖIR-Managementdienste GmbH (2003b): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. Volume 3: Case Studies, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.

ÖIR-Managementdienste GmbH (2004): Method for and Success of mainstreaming LEADER Innovations and Approach into Rural Development Programmes, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, April.

ÖIR-Managementdienste GmbH (2006): Synthesis of the mid term evaluations of LEADER+ programmes, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, November, April.

PESCE A. (a cura di) (2009), Le buone prassi per lo sviluppo rurale: una raccolta di iniziative, esperienze e progetti, Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma, 3 volumi.

PEREZ J.E. (2000): "The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain", in Sociologia Ruralis, vol. 40. No.2, April, pp. 199-207.

RAY C.(1998): "Territory, Structures and Interpretation-Two Case Studies of the European Union's LEADER I Programme", in Journal of Rural Studies, vol. 14. No.1, pp. 79-87.

RAY C.(2000): "The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory", in Sociologia Ruralis, vol. 40. No.2, April, pp. 163-171.

SHUCKSMITH M. (2000): "Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK", in Sociologia Ruralis, vol. 40. No.2, April, pp. 208-218.

TARANGIOLI S. (2009): Le politiche per la diversificazione e la qualità della vita in La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia, (a cura di) F. Sotte, Quaderni Gruppo 2013, Roma.



TRIGILIA C. (2005): Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia, Laterza, Bari.

VAN DER PLOEG J.D. (2003): "Rural Development and the Mobilisation of Local Actors", paper presented at the 2nd European Conference of Rural Development Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe, Salzburg.

VETTORETTO L. (2003): Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'iniziativa comunitaria LEADER, F. Angeli, Milano.



Unità di animazione: ATI - INEA Agriconsulting

INEA - Via Barberini, 36 00187 Roma tel 0647856455
AGRICONSULTING Spa - Via Vitorchiano, 123 00189 Roma tel. 06330881
web - www.reteleader.it

ISBN 978-88-8145-165-4

