

**SCUOLA ESTIVA DI SVILUPPO LOCALE  
“SEBASTIANO BRUSCO”  
UNDICESIMA EDIZIONE**

Effetti del Mainstream del LEADER sulle progettualità territoriali

di Silvia Sivini

L'iniziativa comunitaria LEADER, acronimo di *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, è stata una politica sperimentale ideata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo rurale integrato delle aree rurali attraverso un sostegno finanziario erogato a partenariati locali pubblico-privati, i Gruppi di Azione Locale (GAL), responsabili di elaborare e implementare strategie di sviluppo in aree territoriali definite.

Si è sviluppata in tre programmazioni: il Leader I (1991-1993) con cui furono finanziati dal programma pilota complessivamente 217 GAL a livello europeo; il LEADER II (1994-1999) con una maggiore dotazione finanziaria e il sostegno a 900 GAL; il LEADER plus (2000-2006) che coprì oltre il 50% delle aree rurali europee con 893 GAL finanziati.

Nella programmazione 2007-2013 è stato effettuato il *mainstream* del metodo LEADER che è rientrato così nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale. Sono stati 2.308 i GAL finanziati.

Nella programmazione in corso, con la misura 19 dei Piani di Sviluppo Rurale, sono ben 3.098 i GAL che hanno ricevuto il sostegno. La riserva di fondi dedicati all'approccio LEADER, prevista dai regolamenti europei, ha permesso di avere una maggiore disponibilità finanziaria rispetto al passato che dovrebbe consentire agli interventi realizzati dai GAL di avere un maggiore e più ampio impatto sui territori (Poele 2015).

Obiettivo di questo lavoro è analizzare gli effetti di questo passaggio sulle progettualità territoriali, con particolare riferimento alla regione Calabria.

Le riflessioni che seguono sono il frutto di un interesse ventennale della scrivente sul tema, concretizzato attraverso ricerche sull'iniziativa comunitaria Leader (Sivini 2001,

2003, 2006) e il successivo passaggio al *mainstream* (Sivini 2013), integrate con un'analisi della letteratura europea più recente, dei documenti di policy e dalla realizzazione nel 2017 di tre interviste a testimoni privilegiati nel territorio calabrese.

### *Il metodo Leader*

LEADER, prima ancora che un programma di finanziamento, è un metodo fondato "sulla prossimità ai territori (approccio territoriale), ai cittadini (approccio dal basso), alle attività (gestione decentrata delle decisioni e dei finanziamenti); sulla creazione di legami tra i territori (l'organizzazione in rete), i cittadini e le organizzazioni (la partnership orizzontale pubblico-privata con la creazione del Gruppo d'Azione Locale), le attività (il metodo integrato o multisettoriale)"(Farrell 1999, p. 72).

Come ben sottolinea Meloni (2016, p. 18) LEADER infatti "indica "come" procedere ma non "cosa" fare: indica le regole per un approccio allo sviluppo rurale".

Alla tradizionale politica agricola comunitaria (PAC) avente carattere settoriale, fu affiancata dunque una politica di sviluppo rurale sperimentale che si caratterizzava per avere un approccio territoriale integrato. E' un cambio di prospettiva rilevante; da un approccio *top down*, di modernizzazione agricola guidata dallo Stato, al riconoscimento delle potenzialità di un approccio *bottom up*, in cui le stesse comunità rurali possono determinare le traiettorie del loro sviluppo (Ray 1998; Ploeg *et al.* 2000; Woods 2011).

La politica agricola, evidenzia inoltre Bock (2012), si focalizza sullo sviluppo e la disseminazione di innovazione tecnologica finalizzata a produrre un aumento dei profitti economici delle singole aziende; la politica di sviluppo rurale supporta e incoraggia invece l'introduzione di innovazione considerandola uno strumento per sviluppare sistemi socio-economici che producono beni pubblici e che rispondono a bisogni pubblici.

Si tratta di una politica che risponde ai cambiamenti avvenuti nelle aree rurali non più caratterizzate soltanto dalla presenza di attività agricole. Nel documento della Commissione Europea "*Il futuro del mondo rurale*" già nel 1988 vengono sottolineati la necessità di diversificare l'economia rurale e il ruolo che gli attori locali avrebbero dovuto/potuto svolgere nello sviluppo di queste aree:

"i programmi di sviluppo regionale o di sviluppo rurale hanno possibilità di successo solo se si garantisce la partecipazione di coloro che ne sono direttamente interessati" (p.38) "La politica di sviluppo rurale deve rispecchiare più che mai le esigenze e le iniziative locali, soprattutto a livello

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

delle piccole e medie imprese, e privilegiare la valorizzazione del potenziale endogeno. (...) Significa valorizzare in misura ottimale le capacità di cui dispone una determinata regione rurale: spazio rurale e bellezza del paesaggio, prodotti agricoli e forestali specifici «di qualità», specialità gastronomiche, tradizioni culturali ed artigianali, patrimonio architettonico ed artistico, idee innovatrici, disponibilità di manodopera, industrie e servizi già esistenti” (p.48).

Gli stessi principi sono confermati nel 1996. Nella dichiarazione finale della “Conferenza europea per lo sviluppo rurale” di Cork si legge infatti:

“l'enfasi deve essere sulla partecipazione, sull'approccio bottom up, che supporta e favorisce la creatività e la solidarietà tra le comunità rurali. Lo sviluppo rurale deve essere locale e guidato dalla comunità all'interno di un coerente quadro europeo”(Punto 5). “La politica di sviluppo rurale deve essere multidisciplinare nell'ideazione e multisettoriale nell'applicazione e possedere una spiccata dimensione territoriale”(punto 2).

L'Iniziativa Comunitaria LEADER, scrivono Gaudio G. e Gaudio F. (2001), ha rappresentato la prima politica organica di sviluppo rurale e ha prodotto uno “shock” per il sistema regionale e nazionale.

#### *I risultati dell'iniziativa comunitaria LEADER*

Concretamente le esperienze dei GAL sono state molto articolate. Gli elementi che hanno permesso di mobilitare le aree rurali segnalati nel dibattito scientifico (Moseley 2003; Sivini 2003; Mantino 2008) come rilevanti sono stati: la rappresentatività dei diversi interessi locali nei partenariati e la qualità della struttura operativa; la conoscenza del contesto e la conseguente valorizzazione delle risorse endogene; l'attività di animazione e lo sviluppo di capitale sociale; la capacità di produrre beni collettivi locali.

Le ricerche mostrano che non sempre la tematica dell'esclusione sociale ha trovato spazio nelle strategie di sviluppo ideate dai GAL, in particolare quando questi sono stati espressione di élite locali dominanti che non hanno avuto un interesse reale al cambiamento (Murdoch 2000; Cavazzani e Moseley 2001). Nell'esperienza italiana Osti (2000, p. 177) arriva a sottolineare che ‘tutto dipende in larga misura dalle persone che occupano i posti di responsabilità. E' la loro vitalità e capacità di innovare che determina in gran parte il destino del LEADER”.

I risultati conseguiti, da un punto di vista finanziario ed economico non sempre brillanti, sono stati la crescita e la formazione di competenze in materia di sviluppo rurale (Mantino 2008). Il capitale di esperienza maturato è stato notevole e rappresenta un utile beneficio

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

che è stato impiegato anche nell'attivazione di altre iniziative sui territori, a valere su altre fonti di finanziamento.

L'analisi dei rapporti di valutazione ex post del Leader evidenzia i risultati positivi di questo metodo, sia in termini di rafforzamento della *governance* locale che di attivazione di azioni innovative sui territori coinvolti. In particolare, se pure il Leader I, anche a causa delle limitate risorse finanziarie, non ha avuto rilevanti impatti economici sui territori, ha però prodotto una crescita delle capacità progettuali, organizzative e imprenditoriali degli attori locali, producendo cambiamenti sociali e culturali (INEA 1997).

Il Leader II ha “prodotto un elevato valore aggiunto per le aree rurali rispetto sia ai Fondi Strutturali sia ad altri regimi di finanziamento nazionali. Ha fornito risposte utili, tangibili e sostenibili per le specifiche esigenze delle aree rurali. Ha liberato potenzialità nascoste e dimenticate nelle aree rurali. Ha permesso di affrontare le sfide di un'economia globalizzata sperimentando nuove strade su piccola scala e con relativamente pochi fondi, ma con grande visibilità e rappresentatività” (ÖIR – Managementdienste GmbH 2003, p.13).

Il rafforzamento delle competenze sui territori, le capacità delle *governance* locali e la promozione di innovazione sono tutti elementi individuati anche nel rapporto di valutazione ex post del Leader+ che sottolinea come l'iniziativa abbia “risposto a un gran numero di bisogni delle aree rurali. (...) e contribuito alla diversificazione economica, alla qualità della vita, alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente naturale e costruito delle aree rurali” (Metis GmbH, AEIDL, CEU 2010, p.15).

### *Il mainstream del LEADER nella programmazione 2007-2013*

Dopo gli oltre 15 anni di sperimentazione, considerati i positivi risultati raggiunti, con il regolamento sullo sviluppo rurale (CE) n. 1698/2005 del Consiglio Europeo, il metodo Leader, come già indicato, è stato integrato nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale. Nella programmazione 2007-2013, i Piani di Sviluppo Rurale si sono quindi articolati su quattro assi di intervento<sup>1</sup>, l'ultimo dei quali denominato LEADER.

---

<sup>1</sup> Asse 1: misure intese ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione.

Asse 2: misure intese a valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale sostenendo la gestione del territorio.

Asse 3: misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e a promuovere la diversificazione delle attività economiche.

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

Questo passaggio ha rappresentato una sfida considerata dai più necessaria anche se permanevano perplessità su come questo cambiamento avrebbe impattato sulle procedure formali e sull'approccio dei GAL (Ploeg 2003). Le aspettative positive derivanti dal cambiamento erano temperate infatti dai dubbi sulla fattibilità e l'efficacia di fare questo passo nell'ambito del quadro amministrativo dei PSR (Lukesch et al. 2004). Il *mainstream*<sup>2</sup> non implicava solo un cambio amministrativo ma la necessità per i GAL di adattarsi agli strumenti, alle regole e ai criteri di eleggibilità della PAC.

Diverse criticità sono emerse in questo passaggio che hanno spinto Sotte (2009, p.243) a scrivere "*Mainstreaming the Leader Initiative* fu lo slogan conclusivo della Conferenza di Salisburgo<sup>3</sup>. Esso auspicava una estensione a tutta la politica di sviluppo rurale dell'approccio LEADER (...) In realtà, (...) si è ben lungi dalla messa in pratica di questa strategia". L'analisi dell'attuazione del LEADER mostra chiaramente come questo "ha dovuto scontare una diffusa resistenza a divenire quell'approccio generalizzato a tutto il Piano di Sviluppo Rurale che la stessa Commissione europea auspicava nel disegnare i nuovi regolamenti" (Verrascina et al 2010, p.244).

Le modalità con cui l'asse LEADER è stato implementato a livello europeo non sono uniformi (ENRD 2010), con la conseguenza che i GAL hanno operato in maniera diversificata.

Vediamo quali sono state le principali problematiche emerse.

Le Regioni hanno individuato i comuni che potevano far parte di un GAL e alcune anche gli ambiti territoriali. E' il caso, in Italia, delle regioni Calabria, Sardegna, Basilicata e della provincia di Trento. La zonizzazione è un processo delicato che deve essere effettuato con attenzione perché "nei progetti di sviluppo, le performance e l'innovazione, così come la creazione di beni comuni, sono dipendenti dai contesti" (Meloni 2016, p.37); eppure non sempre le scelte effettuate dalle Autorità Regionali hanno consentito di avere contesti omogenei (Farinella 2016). Le scelte sono apparse legate più a logiche politiche che alle reali condizioni dei contesti.

La qualità della progettazione non è stata tendenzialmente incentivata e premiata. La selezione dei GAL non si è fondata, infatti, su criteri competitivi. E' la Corte dei Conti

---

Asse 4: utilizzo dell'approccio Leader per realizzare gli obiettivi degli Assi 1-3.

<sup>2</sup> Con il termine *mainstream* si indica il processo di integrazione nella politica di sviluppo rurale ordinaria del metodo LEADER.

<sup>3</sup> Dopo Cork, nel 2003, si tenne la seconda conferenza europea sul futuro dello sviluppo rurale a Salisburgo.

Europea (2010 p.46) ad evidenziare che le autorità di gestione “hanno accettato tutti i GAL che avevano presentato una candidatura valida (con poche eccezioni nei casi di candidature doppie per la stessa zona)”. La conseguenza è che sono stati ammessi al sostegno anche GAL che avevano ricevuto valutazioni negative, come è accaduto ad esempio in Francia.

Le strategie di sviluppo dei GAL sono apparse “monche” (Farinella 2016; Corte dei Conti Europea 2010; Sotte 2009) e scarsamente innovative. Disattendendo quanto previsto dal regolamento europeo che prevedeva la possibilità per i GAL di attivare tutte le misure le normative nazionali/regionali hanno infatti, limitato l'azione dei partenariati locali sostanzialmente alle misure dell'asse tre, legato alla diversificazione delle attività economiche e al miglioramento della qualità della vita. Nella media UE-27 poco più dei due/terzi delle risorse assegnate al LEADER sono riconducibili al solo asse tre.

Di fatto se da un lato nei Piani di Sviluppo Rurali (PSR) è sottolineata la strategicità dell'approccio LEADER nel perseguire gli obiettivi generali di tutti gli Assi, nella sostanza i Piani di Sviluppo Locale elaborati dai GAL con difficoltà hanno potuto caratterizzarsi per un'azione integrata. Non potendo operare o essendo fortemente limitati nelle attività di sostegno dell'agricoltura e della valorizzazione dei prodotti, con difficoltà hanno potuto stimolare processi di sviluppo rurale integrati. Le loro strategie, adeguandosi a quanto previsto nei PSR, non sempre hanno potuto considerare i fabbisogni emersi a livello locale. Operare all'interno delle misure di un Piano di Sviluppo Rurale ha limitato dunque fortemente la possibilità di sperimentare interventi sui territori perché ogni misura definisce il tipo di progetti e i beneficiari ammissibili e ciò, come chiarisce la Corte dei Conti Europea (2010, p. 45), ha ridotto “le possibilità che i GAL formulino soluzioni innovative e multisettoriali specifiche per l'area locale”.

Ricerche sull'esperienza gallese e spagnola (Navarro *et al.* 2016), mostrano come l'aumento del ruolo regionale è stato percepito come limitante l'autonomia dei GAL e come ciò abbia ulteriormente diminuito la partecipazione dei gruppi marginali alle attività dei partenariati. I manager dei GAL intervistati da Navarro *et al.* (2016) hanno sottolineato che il modo di gestione top-down ha prevalso compromettendo i principi del LEADER. Questo quadro è confermato anche dalla Corte dei Conti Europea (2010 p.45) che scrive: “la natura dei progetti da attuare è simile per tutti i GAL in ogni Stato membro e anche in generale, poiché nella maggior parte dei casi le misure del programma di sviluppo rurale

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

vengono attuate prevalentemente secondo approcci tradizionali, dall'alto verso il basso". Alcune ricerche evidenziano che il carattere innovativo degli interventi si sia perso o comunque sia stato diluito anche a causa della pressione che i GAL hanno avuto sulla spesa. Dax *et al.* (2016) notano che nell'esperienza austriaca e irlandese, piuttosto che venire incontro ai bisogni di sviluppo delle comunità locali, è stato più rilevante per i GAL raggiungere i target di spesa, difficilmente raggiungibili promuovendo progetti innovativi, più rischiosi, nell'ambito del quadro delle regole dei PSR.

Si è verificato di fatto uno *shift* dal sostegno ad attività a carattere sperimentale e con un alto grado di creatività e innovazione alla promozione di progetti a basso rischio (Strahl and Dax 2010). In uno studio sull'implementazione dell'approccio LEADER in Galles e Spagna, Navarro *et al.* (2016, p.270) scrivono: "Viene percepito che i principi dell'iniziativa sono stati diluiti e il LEADER sembra essere stato vittima del suo stesso successo".

Focalizzando l'attenzione su quanto avvenuto in Italia, Tarangioli (2009, p.234) evidenzia che l'autonomia dei territori e degli attori locali è stata limitata dalle decisioni assunte dalle Regioni e che "l'atteggiamento conservativo è spesso sintomo di una generale diffidenza nel metodo dovuta alle esperienze, maturate dalle singole Regioni, nel passato. Ne è derivata una forte regia regionale sia in termini di programmazione sia di gestione degli interventi".

Le autorità regionali hanno seguito schemi differenti nell'attuazione dell'approccio LEADER consentendo ai GAL l'attivazione di misure differenti.

Tutte hanno permesso la gestione delle misure dell'asse tre. In sei regioni (Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta) però, queste erano le uniche attivabili. In Molise e Campania si è consentita anche la gestione di alcune sub-misure dell'Asse due. In Provincia di Trento e di Bolzano, invece, erano attivabili diverse sub-misure dell'Asse uno. Nelle restanti regioni i GAL hanno potuto operare su varie misure di tutti gli assi. Si è trattato soprattutto di interventi a sostegno di filiere corte o micro-filieri di prodotti a connotazione locale e di azioni nel settore delle energie rinnovabili, della tutela del paesaggio e della biodiversità. L'ammontare delle risorse dedicate alle azioni degli Assi 1 e 2 è apparso però assai limitato e "con scarsi effetti incisivi" (Verrascina *et al.* 2010, p.222). I GAL hanno di fatto progettato dentro "binari più stretti e rigidi, forse troppo rispetto alla pur giusta esigenza di orientare l'azione dei Piani locali" elaborati dai GAL (Verrascina *et al.* 2010, p. 245). Esemplicativo di questo processo è il caso calabrese,

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

dove i GAL hanno potuto attivare, nelle proprie strategie di sviluppo, undici misure degli assi 1, 2 e 3 seguendo le regole proprie della misura. In fase di attuazione del PSR, le misure sono state ridefinite, anche sulla base di interpretazioni dell'Autorità di Gestione o di indicazioni del Ministero e/o della UE. L'allegato 10 del PSR Calabria (relativo alle misure) è stato rivisto nell'ottobre del 2012 ed è a queste nuove indicazioni che i GAL si sono dovuti uniformare. L'interpretazione spesso restrittiva del contenuto delle misure ha escluso, di fatto, la possibilità di finanziare azioni innovative.

In fase di implementazione delle strategie di sviluppo uno dei principali problemi segnalati dalle ricerche europee fa riferimento all'aumento consistente della burocrazia. C'è stato un forte aggravio delle procedure amministrative che i GAL hanno dovuto seguire. Un'attività fortemente *time consuming* questa che ha costretto i GAL a ridurre il tempo dedicato all'animazione del territorio e al supporto alle comunità locali (Strahl and Dax 2010; Navarro *et al.* 2016; RuDi Consortium 2010) che avevano invece caratterizzato positivamente il loro operato negli anni precedenti.

L'esperienza calabrese aiuta a comprendere quanto avvenuto a livello locale in fase di implementazione delle strategie. Il PSR prevedeva che "dopo la selezione dei Piani di Sviluppo Locali (PSL), la Regione non potesse più indire bandi, per le misure e/o azioni già attivate dai PSL, nelle aree selezionate nell'ambito dell'Asse IV" (Allegato X PSR Calabria, p.194), in realtà la Regione ha continuato a pubblicare i bandi con validità sull'intero territorio regionale, anche per le misure di competenza dei GAL.

La Regione ha ritenuto inoltre di imporre ai GAL i criteri premiali da inserire nei bandi senza tener conto delle specificità del singolo territorio. *"Noi abbiamo cercato in tutti modi di fare delle cose che tenessero conto delle esigenze dei territori (...) ma ci hanno bocciato i nostri criteri obbligandoci ad inserire i criteri del PSR che spesso sono assolutamente generici"* evidenzia un Amministratore delegato di un GAL calabrese (Sivini 2013, p. 484).

I GAL sono diventati meri esecutori di decisioni regionali e la loro capacità gestionale è stata limitata. E' l'Assogal (2013), l'organismo che raggruppa i GAL calabresi, ad evidenziare che *"sono stati moltiplicati a dismisura i passaggi burocratici sia per quanto attiene la procedura di selezione dei beneficiari finali, sia per quanto attiene le procedure della gestione finanziaria (...)* i GAL sono stati di fatto relegati al trasferimento di materiale cartaceo, come bandi, faldoni contenenti progetti, richiesta e attesa di risposte di pareri e

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

*di valutazione delle graduatorie” . Una simile situazione non ha permesso il sostegno di azioni innovative, come evidenzia ancora l’Assogal: “vi è stata una perdita di programmazione dal basso e la conseguente impossibilità ad attuare interventi innovativi e adottare un metodo di lavoro ispirato alla flessibilità”.*

In Calabria, l’istituzione dell’organismo pagatore unico, l’ARCEA, ha portato ad una dilatazione dei tempi di erogazione dei contributi e ciò ha costituito un serio problema per le piccole aziende costrette ad avere esposizioni bancarie prolungate. Le procedure burocratiche sono diventate più complesse e i tempi per la stipula delle convenzioni (Assogal Calabria 2013) e l’erogazione dei contributi si sono allungati di molto. E’ un beneficiario di un GAL calabrese a ricordare che *“i documenti oggi sono di più del 2005. I pagamenti sono diversi perché oggi paga la Regione e prima pagava il GAL. Adesso (...) non ho ancora chiuso il progetto ma ho avuto un SAL ed è passato molto tempo per avere i soldi”* (Sivini 2013, p.485 ).

Nonostante le maggiori risorse finanziarie a disposizione, le problematiche elencate hanno di fatto limitato il potenziale valore aggiunto dell’approccio LEADER all’interno della politica ordinaria di sviluppo rurale.

### *L’approccio LEADER nella programmazione 2014-2020*

Nella programmazione 2014-2020 l’Unione Europea ha ritenuto di rilanciare la progettazione integrata territoriale. Lo “Sviluppo locale di tipo partecipativo - Community Led Local Development (CLLD)”<sup>4</sup>, previsto dal regolamento europeo 1303/2013, offre la possibilità di estendere il metodo LEADER a tutti i fondi SIE<sup>5</sup>, implementandolo così non solo nelle aree rurali ma anche in quelle urbane e nelle zone di pesca.

Nell’ambito specifico del fondo FEASR, il Regolamento (UE) N. 1305/2013, prescrive all’art.31 che il “LEADER sia mantenuto in futuro e che la sua applicazione resti obbligatoria per tutti i programmi di sviluppo rurale a livello nazionale e/o regionale” e

---

<sup>4</sup> Si tratta di uno strumento che prevede il sostegno di gruppi di azione locale che elaborano strategie di sviluppo per rispondere alle necessità del territorio.

<sup>5</sup> I Fondi SIE sono i fondi strutturali e di investimento europei che finanziano la politica di coesione europea. Sono cinque: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

prevede una riserva di risorse finanziarie per il LEADER pari al 5%<sup>6</sup> del contributo FEASR al programma di sviluppo rurale.

L'analisi dell'esperienza della regione Calabria ci consente di fare alcune riflessioni sulla fase attuale rispetto alle criticità emerse nella precedente programmazione.

La zonizzazione è stata effettuata dalla Regione Calabria includendo di fatto la maggioranza dei comuni calabresi all'interno delle tredici aree eleggibili individuate. Il notevole ampliamento non è il risultato di un processo concertativo con i territori che in diversi casi hanno appreso le decisioni regionali soltanto all'uscita del bando di finanziamento della misura 19. Le zonizzazioni effettuate non sembrano rispondere a criteri di omogeneità dei contesti non fosse altro perché non coerenti con le aree omogenee individuate nell'ambito di altre politiche territoriali dalla stessa Regione. Esemplicativo il caso di aree SNAI (Strategia nazionale delle aree interne) che ricadono su territori di competenza di due e più GAL<sup>7</sup>. Lo stesso comune si trova così a partecipare a più partenariati operanti su aree diverse e ciò di certo non favorisce il consolidamento e l'azione della *governance* locale.

I GAL, avendo in molti casi appreso della nuova zonizzazione solo nel giugno 2016, sono stati costretti ad elaborare una strategia di sviluppo in meno di tre mesi per poter presentare la proposta entro i termini di scadenza del bando (fine settembre 2016). La qualità della progettazione e il livello di partecipazione degli *stakeholders* locali non può che averne risentito, considerato anche il periodo estivo che ha ulteriormente complicato il lavoro. In particolare, sono scaturiti problemi per quei territori che nella precedente programmazione vedevano operare due diversi GAL che hanno avuto non solo la necessità di coordinarsi ma anche di individuare nuovi equilibri all'interno della *governance* locale.

Il bando prevedeva inoltre l'obbligo, per ciascun partenariato, di acquisire formale adesione da parte di almeno il 40% dei comuni eleggibili nell'area di riferimento. I GAL hanno dovuto, specie nelle aree che includono oltre 30 comuni, individuare soggetti privati interessati ad aderire al partenariato, per soddisfare le normative comunitarie che richiedono la maggioranza di soci privati nella loro compagine. Questa clausola se da un

---

<sup>6</sup> La riserva è dimezzata (2.5%) nel solo caso della Croazia.

<sup>7</sup> E' il caso, ad esempio, dell'area pilota SNAI del Reventino Savuto che include alcuni comuni che ricadono in parte nell'area territoriale del GAL Savuto-Tirreno-Serre e in parte in quella del GAL Due Mari.

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

lato può essere letta come un segnale positivo, in quanto si amplia la base partenariale, dall'altro, però sembra rispondere ad una logica di aumento del controllo politico sull'azione dei GAL (che è stato segnalato anche in altri paesi europei) e ha costretto ad un lavoro di ri-organizzazione della *governance* locale in tempi molto stretti.

La qualità progettuale non è stata incentivata, nonostante il bando prevedesse dei criteri di selezione; non esisteva un meccanismo premiale sulle risorse finanziarie, che erano date a priori per ciascuna area in relazione principalmente agli abitanti e in misura minore alla estensione territoriale e alla presenza di comuni periferici ed ultra-periferici ricadenti nelle aree interne SNAI. In ognuna delle aree eleggibili è stato ammesso al sostegno un GAL ma solo in una delle tredici aree sono pervenute due proposte che di fatto sono entrate in competizione tra loro. E' anche vero che i tre mesi estivi concessi dalla Regione per elaborare i Piani di Sviluppo Locali, che richiedono una buona analisi territoriale e un buon livello di concertazione locale, sono veramente pochi per riuscire a curare adeguatamente la qualità della progettazione.

Un'altra criticità di questa programmazione è legata ad un'altra previsione del bando relativo alla misura 19. Per soddisfare la normativa che prevede che il FEASR contribuisca alla SNAI, la Regione Calabria ha richiesto ai GAL di prevedere nei loro piani di sviluppo un sottoprogramma tematico per l'attuazione della SNAI e della SRAI (Strategia Regionale Aree Interne<sup>8</sup>). Il contributo finanziario è stato previsto per tutti i comuni periferici ed ultra-periferici individuati dalla Strategia Regionale. Esemplicando, nell'area del GAL Valle del Crati è stato assegnato un contributo di circa 60.000 euro per i due soli comuni interessati. Questa scelta snatura completamente la logica che è sottesa alla Strategia delle Aree Interne (Barca et al 2018) e appare piuttosto una distribuzione a pioggia di risorse finanziarie.

Va invece valutato positivamente l'ampliamento delle misure attivabili dai GAL che potrebbe indicare la possibilità di una maggiore innovatività degli interventi e comunque la possibilità di avere delle strategie di sviluppo multisetoriale. Ai GAL è stata offerta la possibilità di attivare nei loro Piani di Sviluppo tutte le misure del PSR, escluse quelle a superficie e i premi, e di prevedere finanche le misure previste dai regolamenti comunitari e non presenti nel PSR Calabria. Molti GAL hanno per esempio attivato la sub-misura 7.5

---

<sup>8</sup><http://regione.calabria.it/calabriaeuropa/calabriaeuropa/images/Strategia%20Aree%20interne%20revPP%2019%2010%2015.pdf>

“Investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala” che non è attiva nel piano regionale. E’ stato inoltre consentito di indicare nelle schede di misura dei criteri specifici sulla base delle caratteristiche territoriali, relativi, per esempio, alla quota di co-finanziamento o alle priorità,

Il valore aggiunto dell’approccio LEADER non sembra comunque ancora ben compreso dal livello regionale che ha impiegato due anni per consentire ai GAL di cominciare ad operare concretamente sui loro territori.

Se pure ci sono stati dei segnali positivi nella programmazione in corso ancora la sfida del *mainstream* non è vinta. E’ necessario adottare delle misure che affrontino i problemi rilevanti evidenziati e che mettano i GAL nelle condizioni di operare, con i dovuti controlli, con maggiore autonomia per ritrovare quella spinta all’innovatività che in passato aveva caratterizzato, in molti casi, il loro operato.

## Bibliografia

Assogal Calabria (2013), *Documento sulla Programmazione 2014-2020*, disponibile on line <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10606>.

Barca F., Carrosio G., Lucatelli S.(2018), “Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica”, in Paolazzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M. (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Venezia: Marsilio, p.167-186.

Bellinghiano A., Salento A. (eds) (2017), *The Local Action Group and rural development by local actors: an Apulian case study, and a circumstantial method of assessing failure*, Università del Salento. <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd>.

Bock B. (2012), “Social innovation and sustainability; how to disentangle the buzzword and its application in the field of agriculture and rural development”, in *Studies in Agricultural Economics*, 114, p. 57-63.

Cavazzani A., Moseley M. (2001), *The practice of rural partnerships in Europe. 24 case studies in six European countries*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Commissione Europea, (1998), *Il futuro del mondo rurale*, COM (88) 37, Finale, Bollettino delle Comunità Europee, supplemento 4, pp.5-70

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

Corte dei Conti Europea (2010), *Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale. Relazione speciale n.5*, Bruxell: Unione Europea.

Dax T., Strahl W., Kirwan J., Maye D. (2016), "The Leader Programme 2007– 2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland European" in *Urban and Regional Studies*, Vol. 23(1) 56–68.

ENRD (2010), *Summary of the Extended Report on the Implementation of Leader Approach*, Bruxell: European Network for Rural Development.

Farinella D. (2016), "Lezioni apprese e indicazioni di policy per la programmazione 2014-2020" in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *op cit.*, p. 251-294.

Farrell G., (1999), "Leader: modello di sviluppo per il mondo rurale?", in Esposti, R.(a cura di), *Sviluppo Rurale e Occupazione*, Milano: Franco Angeli, pp.69-90.

Gaudio F., Gaudio G. (2001), "L'esperienza LEADER in Calabria: un laboratorio ancora aperto per le politiche di sviluppo delle aree rurali?", in Anania G. (a cura di), *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria, Conoscere per decidere*, Soveria Mannelli: Rubbettino

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) (1997), *Valutazione ex-post LEADER I. Rapporto nazionale*, Roma: INEA.

Lukesch R, Bontron J-C, Ricci C and Tödting-Schönhofer H (2004), *Methods for and success of mainstreaming leader innovations and approach into rural development programmes. Final report*, ÖIR-Managementdienste GmbH, commissioned by EC DG Agriculture, Unit G4, Vienna.

Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa*, Milano: Edizioni Agricole.

Maye D, Kirwan J and Simpson R (2010) *New modes of leader governance in Ireland. RuDI report, Work package 8*, Cheltenham: Countryside and Community Research Institute.

Meloni B. (2016), "Valutare per apprendere: progettazione territoriali, beni collettivi e studi di caso", in Meloni B., Farinella D. (a cura di), *op. cit.* p. 7-58.

Meloni B., Farinella D. (a cura di) (2016), *Valutare per apprendere. Esperienza LEADER 2007-2013*, Torino: Rosenberg & Sellier.

Metis GmbH, AEIDL and CEU (2010), *Final deliverable. Ex post evaluation of LEADER +*, Vienna: Metis GmbH

Moseley M (2003), *Rural Development. Principles and Practice*, London: Sage.

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

Murdoch J. (2000), "Networks. A new paradigm of rural development?", in *Journal of Rural Studies*, 16, p. 407-419.

Navarro F.A., Woods M., Cejudo E. (2016), "The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia" in *Sociologia Ruralis*, vol. 56 (2) p. 270-288.

ÖIR - Managementdienste Gm (2003), *Ex-post evaluation of the Community Initiative Leader II. Final report*, commissioned by EC DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December

Osti G. (2000), "LEADER and partnerships: the case of Italy", in *Sociologia Ruralis*, 2, p. 172-189.

Ploeg J.D. van der (2003), "Rural development and the mobilization of local actors", paper presented at the 2<sup>nd</sup> European Conference of Rural Development *Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe*, Salisburgo.

Ploeg J.D. van der, Renting H., Brunori G. et al. (2000), Rural development: from practices and policies towards theory in *Sociologia Ruralis* 40 (4) pp. 391–408.

Poele van de L. (2015), "Rural Development from the Grassroots: Twenty Years of the EU "Leader approach", in *Constructing a New Framework for Rural Development*. Permanent link to this document: <https://doi.org/10.1108/S1057-192220150000022007>.

Ray C. (1998), *New Places and spaces for rural development in the European Union: an analysis of the UK Leader II programme*, Working Paper 34, Newcastle upon Tyne: Centre for Rural Economy.

RuDI consortium (2010) *RuDI policy brief, assessing the impacts of rural development policies, including leader*. FP7 project (No. 213034), Frankfurt/Main: Institute for Rural Development Research (IfLS).

Sivini S. (2001), "The practice of rural partnerships in Italy", in Cavazzani A., Moseley M. (a cura di), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in Six European Countries*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 95-109.

Sivini S. (2003), *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma LEADER e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Sivini S. (2006), "Limiti e potenzialità dei processi di governance locale" in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 211-229.

**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**

Sivini S (2013), "L'approccio Leader alla prova del *mainstream*: il caso studio del GAL Valle del Crati", in Marcianò C. (a cura di), *Governance Rurali in Calabria*, Reggio Calabria: Centro Stampa d'Ateneo, p. 471-491.

Sotte F. (a cura di) (2009), *La politica di Sviluppo Rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013 Quaderni, Roma: Edizioni Tellus.

Strahl W and Dax T (2010) *Leader mainstreaming – new challenges to innovative local activities. Case study Austria, RuDI report, Work package 8*, Vienna: Bundesanstalt fuer Bergbauernfragen.

Tarangoli S. (2009), "Le politiche per la diversificazione e la qualità della vita", in Sotte (a cura di), *op.cit.*

Verrascina M., D'Oronzio M.A., Zanetti B., Cristiano S. (2010), "L'asse LEADER" in Storti D., Zumpano C. (a cura di), *Le Politiche comunitarie per lo Sviluppo Rurale. Il Quadro degli interventi in Italia. Rapporto 2008/2009*, Roma: INEA

Woods M. (2011), *Rural*, London: Routledge



**Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>**